DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 30

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Fordelingsmeldingen

Innhold

1 Innledning ... 5
1.1 Generelle virkemidler i fordelingspolitikken ... 6
1.2 Spesifikke virkemidler i fordelingspolitikken ... 8
1.3 Inntektsfordelingen og forekomsten av lavinntekt ... 10
1.4 Utfordringer i fordelingspolitikken 11

2 Sammendrag av Fordelingsutvalgets innstilling ... 13
2.1 Utvalgets mandat ... 13
2.2 Utvalgets analyser ... 13
2.2.1 Utvalgets deskriptive analyser ... 13
2.2.2 Utvalgets analyse av drivkreftene bak inntektsfordelingen ... 15
2.3 Utvalgets forslag ... 19
2.3.1 Oppvekst og utdanning ... 20
2.3.2 Øke inkluderingen i arbeidslivet .. 20
2.3.3 Tiltak som griper direkte inn i inntektsfordelingen ... 21

3 Nærmere om inntektsfordeling og lavinntekt ... 22
3.1 Inntektsfordelingen ... 23
3.1.1 Geografiske forskjeller ... 24
3.2 Noen mål på omfordeling ... 25
3.2.1 Utjevningseffekten av direkte overføringer og skatter ... 26
3.2.2 Utjevningseffekter av offentlige tjenester ... 28
3.2.3 Fordeling over livsløpet ... 28
3.3 Lavinntekt som indikator på fattigdom og levekårsproblemer .. 29
3.4 Omfang og utvikling i lavinntekt .. 31
3.5 Sammensetning av gruppen med vedvarende lavinntekt ... 35
3.6 Varighet av lavinntekt og inntektsmobilitet blant husholdninger med lavinntekt ... 38
3.7 Lavinntekt og geografiske forskjeller ... 39
3.8 Økonomi og levekår for lavinntektsgruppen ... 40
3.8.1 Utdanning, yrkestilknytning og lavinntekt ... 40
3.8.2 Lavinntekt og boforhold ... 41
3.8.3 Økonomiske vansker, materiell situasjon og forbruk ... 42
3.8.4 Konsekvenser av lavinntekt for barn ... 43

4 Fordelingspolitikken ... 46
4.1 Utdanningspolitikk ... 47
4.1.1 Oversikt over utviklingen i utdanningssektoren ... 49
4.1.2 Barnehage ... 49
4.1.3 Grunnskole ... 52
4.1.4 Videregående opplæring ... 53
4.1.5 Høyere utdanning ... 55
4.1.6 Voksenopplæring ... 55
4.2 Oppvekst- og familiepolitikk ... 57
4.2.1 Familieytelser ... 57
4.2.2 Tiltak for utsatte barn og unge ... 59
4.3 Arbeids- og velferdspolitikk, inntektspolitikk og makroøkonomisk politikk ... 63
4.3.1 Den økonomiske politikken ... 64
4.3.2 Arbeidsrettede og arbeidsinkluderende tiltak ... 65
4.3.3 Nærmere om det inntektspolitiske samarbeidet ... 71
4.3.4 Inntektsoverføringer ... 74
4.3.5 Full sysselsetting og lavarbeidsledighet i alle deler av landet ... 80
4.4 Skattepolitikken ... 80
4.5 Helse- og omsorgspolitikken ... 84
4.5.1 Folkehelsepolitikk ... 84
4.5.2 Helsetjenester ... 86
4.6 Boligpolitikken ... 90
4.6.1 Bostøtte ... 92
4.6.2 Startlån ... 92
4.6.3 Tilskudd til etablering og tilpasning ... 93
4.6.4 Forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene ... 93
4.6.5 Husleietvistutvalget ... 94
4.7 Tiltak på justisfeltet ... 94

5 Hovedstrategier for Regjeringens arbeid med inntektsfordeling framover ... 96
5.1 Overordnede mål ... 96
5.2 Innsats på særlige områder ... 97
5.2.1 Oppvekst- og utdanningspolitikken 97
5.2.2 Arbeids- og velferdspolitikken ... 103
5.2.3 Skattepolitikken ... 109
5.2.4 Helse- og omsorgspolitikken ... 110
5.2.5 Boligpolitikk og områdepolitikk ... 114
5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser ... 115

DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 30

(2010–2011)

Melding til Stortinget

Fordelingsmeldingen

Tilråding fra Finansdepartementet av 30. september 2011, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

1 Innledning

Rettferdig fordeling og utjevning er grunnleggende verdier for Regjeringen. I den politiske plattformen for flertallsregjeringen 2009–2013 uttrykkes dette slik:

> «En sterk offentlig sektor har vært og er en forutsetning for utjevning og likeverdige vilkår for alle. For å redusere ulikheter i levekår vil regjeringen utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og bekjempe fattigdom. Velferdssamfunnet bygger på universelle tilbud. Det er viktig for at marginalisering og ekskludering ikke skal gå i arv.»

Norge er blant landene i verden med minst forskjeller i levekår. Lavinntekt går også i mindre grad i arv enn i de fleste andre land. Forskjellene i Norge er små sammenlignet med andre land både når vi ser på tilgang på økonomiske ressurser som inntekt og formue, men også når vi tar med andre forhold som påvirker levekår, som utdanning, helse, bolig og andre velferdsgoder. Gjennom de siste tiårene har det vært en betydelig velstandsøkning i det norske samfunnet, og de fleste grupper har hatt en markert oppgang i realinntekten. Samtidig økte inntektsforskjellene noe i perioden fra midten av 1980-tallet til midten av 2000-tallet. Fra 2006 har imidlertid forskjellene igjen blitt redusert. Andelen av befolkningen med inntekt under lavinntektsgrensen har vært relativt stabil de siste årene, men antallet barn som lever i lavinntektsfamilier har økt.

Et hovedmål med fordelingspolitikken er å hindre dårlige levekår og lavinntekt blant barn. Gode levekår i barndommen er et mål i seg selv. Barns muligheter til å utvikle seg skal ikke avhenge av foreldrenes økonomi. Å gi alle barn like muligheter og en god start i livet vil bidra til sosial mobilitet. Sosial mobilitet gir større frihet for den enkelte. Det er også positivt for verdiskapingen at flest mulig får utnyttet sine evner på best mulig måte.

Regjeringen satte i april 2008 ned et utvalg som skulle se på drivkreftene bak utviklingen i inntektsforskjellene. Bakgrunnen var behovet for mer grunnleggende kunnskap om utviklingen i økonomiske forskjeller over tid, om hvilke drivkrefter som påvirker utviklingen, og om hvilke tiltak som kan motvirke økende forskjeller. Utvalget ble bedt om å komme med forslag til tiltak, og

skulle legge spesiell vekt på tiltak som kunne bidra til å hindre at økonomiske forskjeller forsterker seg over tid.

Fordelingsutvalget la fram sin rapport i mai 2009 (NOU 2009: 10) *Fordelingsutvalget*. Fordelingsutvalget mente at fordeling av inntektene bestemmes gjennom et komplisert samspill mellom en rekke strukturelle og økonomiske forhold. Blant annet beskrev utvalget hvordan lønnsdannelsen og øvrige rammevilkår i arbeidslivet, bolig- og kredittmarkedene, skattesystemet og overføringene, den demografiske utviklingen, den økonomiske utviklingen og internasjonale forhold påvirker fordelingen. Videre beskrev utvalget en rekke faktorer som påvirker den enkeltes posisjon i inntektsfordelingen, slik som helse, utdanning, bolig og familiebakgrunn.

Fordelingsutvalgets rapport viser at fordelingspolitikken må ta utgangspunkt i blant annet utdanningssystemet, barn og unges oppvekstvilkår, arbeidsmarkedet, helse- og omsorgstjenestene, boligmarkedet, skattesystemet og overføringene. Utvalget slo fast at den nordiske modellen med sterke, skattefinansierte velferdsordninger, jevn lønnsstruktur og gode offentlige utdannings- og helsetjenester har mange viktige likhetsskapende trekk. Utvalget fastslo også at tilknytning til arbeidslivet er den viktigste enkeltfaktoren som hindrer lavinntekt, og at tidlig forebygging er det mest effektive tiltaket for å sikre denne tilknytningen til arbeidslivet for flest mulig. Utvalget mente forebyggingen bør starte i barne- og ungdomsårene. Investering i barnehager og skole bidrar til at barna tar mer utdanning og deltar mer i arbeidslivet når de blir voksne.

Denne meldingen redegjør for Regjeringens fordelingspolitikk og innsats mot fattigdom. Det er et mål i seg selv at forskjellene er små. Et samfunn uten store forskjeller mellom grupper og generasjoner skaper bedre vilkår for å utvikle et mer rettferdig og solidarisk samfunn. Regjeringen mener at samfunn preget av økonomisk likhet, som i Norden, gir størst mulighet for frihet, likeverd og grunnlag for at den enkelte skal kunne ta i bruk hele sitt potensiale. Derfor vil Regjeringen fortsette arbeidet med å redusere de økonomiske forskjellene i Norge. Et samfunn uten store forskjeller kan også bidra til bedre helse for befolkningen sett under ett, og til mindre omfang av vold og andre sosiale problemer. I tillegg til å utjevne inntektsforskjellene generelt er et hovedmål med fordelingspolitikken å hindre dårlige levekår og å bekjempe fattigdom. Regjeringen er særlig opptatt av at dårlige levekår ikke skal gå i arv, og legger derfor spesielt vekt på å sikre gode levekår for barn og unge. Regjeringen mener små inntektsforskjeller, også geografisk, er en styrke. Regjeringen legger derfor til rette for at det skal være gode levekår og velfedstilbud i hele landet.

Kapittel 1 i denne meldingen redegjør for mål og prinsipper for Regjeringens fordelingspolitikk, presenterer kort virkemidlene i fordelingspolitikken og gir en oppsummering av utviklingen i inntektsfordelingen. Videre presenteres utfordringer i fordelingspolitikken. I kapittel 2 gis et sammendrag av Fordelingsutvalgets innstilling. I kapittel 3 gjennomgås utviklingen i inntektsfordelingen og andelen med lavinntekt nærmere, herunder hva som kjennetegner gruppen med lavinntekt. Regjeringens gjeldende fordelingspolitikk beskrives i kapittel 4. Der omtales utdanningspolitikken, oppvekstpolitikken, arbeids- og velferdspolitikken, skattepolitikken, helsepolitikken og boligpolitikken. Enkelte tiltak under justisområdet omtales også. Kapittel 5 beskriver hovedstrategier for Regjeringens arbeid med inntektsfordelingen framover.

1.1 Generelle virkemidler i fordelingspolitikken

Et hovedelement i Regjeringens fordelingspolitikk er å videreutvikle den nordiske velferdsmodellen. Gjennom denne samfunnsmodellen har vi sikret sterk økonomisk vekst kombinert med gode velferdsordninger. Regjeringen vil fortsatt jobbe for en jevn inntektsfordeling i samfunnet som helhet og et arbeidsliv preget av jevnbyrdighet.

Den nordiske modellen

Den nordiske modellen er kjennetegnet av omfattende fellesskapsløsninger, et godt sosialt sikkerhetsnett og en jevn inntektsfordeling. Erfaringene fra de nordiske landene viser at en slik modell er forenlig med lav arbeidsledighet og en høy omstillingsevne. En skattefinansiert velferdsstat og det tette samarbeidet med partene i arbeidslivet har gitt både trygghet og fleksibilitet.

En tradisjonell innvending mot omfattende inntektsutjevning har vært at det er til hinder for produktivitet og effektivitet. Norge og de andre nordiske landene har imidlertid oppnådd bedre resultater enn de fleste andre industriland på områder som materiell velstand, yrkesdeltaking, inntektsfordeling og offentlige finanser. Produktivitetsveksten i Norge har ligget høyere enn

gjennomsnittet i OECD-området de siste 20 årene. Produktiviteten og effektiviteten i de nordiske økonomiene kan både ha sammenheng med det sosiale sikkerhetsnettet og de koordinerte lønnsoppgjørene. Det sosiale sikkerhetsnettet reduserer den økonomiske risikoen ved omstilling, og dette letter overgangen til mer produktive og lønnsomme aktiviteter. Sentrale, koordinerte lønnsoppgjør gjør det mulig å tilpasse lønnsveksten dersom det kommer økonomiske sjokk utenfra. Koordinerte og landsomfattende tariffavtaler gir også en sammenpresset lønnsstruktur. Denne lønnstrukturen gjør at bedrifter med svak lønnsevne går over ende, mens bedrifter med høy lønnsevne blir styrket. Overføring av arbeidskraft fra lavproduktive til høyproduktive næringer gir i sum en sterkere økonomi.

Det er økende internasjonal interesse rundt den nordiske modellen, nettopp fordi vi klarer å forene hensynene til produktivitet, fleksibilitet, trygghet og fordeling på en god måte. Virkemidlene i fordelingspolitikken, med bl.a. en sterk vekt på tilknytning til arbeidsmarkedet, må forstås i lys av de økonomiske egenskapene ved den nordiske modellen.

Det norske velferdssystemet kjennetegnes også av et stort tilbud av offentlig finansierte tjenester og inntektssikringsordninger som sikrer levestandarden for dem som i kortere eller lengre tid ikke er i stand til å delta i arbeidslivet. Et viktig trekk ved vår velferdsmodell er at viktige inntektssikringsordninger og de offentlige tjenestene favner alle, ikke bare utsatte grupper. Små økonomiske forskjeller er vesentlig for oppslutningen om den norske velferdsstaten. Hvis forskjellene blir store, og den mest velstående delen av befolkningen i stor grad velger private sykehus og skoler, kan oppslutningen om de fellesfinansierte ordningene bli svekket. I neste omgang trues også kvaliteten på og tilgjengeligheten til de offentlige tilbudene.

Den økonomiske politikken

Det er et overordnet mål for Regjeringen å sikre fortsatt høy sysselsetting og lav ledighet. Dette målet ligger til grunn for utformingen av den økonomiske politikken, det inntektspolitiske samarbeidet, arbeidsmarkedspolitikken og et inkluderende arbeidsliv. Den økonomiske politikken er innrettet mot en stabil utvikling både på kort og lang sikt. Handlingsregelen for budsjettpolitikken legger til rette for stabilitet i sysselsetting og produksjon ved å fastsette en langsiktig og planmessig bruk av oljeinntekter samtidig som budsjettet kan brukes aktivt både for å snu en svak økonomisk utvikling og dempe en opptur som ikke er bærekraftig. Ved aktiv motkonjunkturpolitikk vil en redusere faren for at ledigheten kan bite seg fast på et høyt nivå.

En aktiv arbeidsmarkedspolitikk og et inkluderende arbeidsliv understøtter høy sysselsetting og lav ledighet. Gjennom det inntektspolitiske samarbeidet møtes regjeringen og partene i arbeidslivet regelmessig. Samarbeidet om et organisert arbeidsliv er en av hovedpilarene i den norske velferdsmodellen. Når konkurranseutsatt sektor forhandler først, bidrar det til at lønnsutviklingen holdes innenfor rammer som konkurranseutsatt sektor kan leve med. Det virker til å opprettholde sysselsettingen og til stabilitet i den økonomiske utviklingen.

Arbeidslinja er sentral i den nordiske modellen og i Regjeringens politikk. Sysselsettingen i Norge er høy, og vi har samtidig Europas laveste arbeidsledighet. Både høy sysselsetting og lav arbeidsledighet bidrar til en jevnere inntektsfordeling. Tilknytning til arbeidslivet er den viktigste enkeltfaktoren som hindrer lavinntekt og fattigdom for den enkelte. Samtidig gir arbeid mulighet for sosialt fellesskap og integrering. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk og et inkluderende arbeidsliv er derfor de viktigste virkemidlene for å redusere økonomiske, sosiale og geografiske forskjeller.

Et samfunn med små forskjeller innebærer at godene må deles rettferdig, og at de som har og tjener mest, må bidra mer til fellesskapet enn de med lav inntekt og liten eller ingen formue. Det er derfor viktig å bevare et progressivt skattesystem, som sørger for utjevning av inntekt.

I tillegg til de overordnede tiltakene for sikre en jevnere inntektsfordeling støtter Regjeringens politikk på flere mer spesifikke områder opp under målet om en jevn fordeling. Disse områdene er oppsummert i det følgende.

1.2 Spesifikke virkemidler i fordelingspolitikken

Utdanningspolitikken

En av Regjeringens langsiktige strategier for å skape en jevnere fordeling er å satse på et allment tilgjengelig utdanningssystem med god kvalitet i alle deler av landet. Dette sikrer at flest mulig får utnyttet sitt potensial og bidrar til sosial mobilitet. Et utdanningssystem som er tilgjengelig for alle,

og som legger stor vekt på tidlig innsats, er et av de viktigste virkemidlene for å påvirke inntektsfordelingen på lang sikt. Tidlig innsats betyr både at læringen skal starte tidlig i livet, og at det skal gis rask hjelp når problemer oppstår.

Barnehagen er den første arenaen utenom familien hvor barn kan utvikle sine ferdigheter i samspill med andre. Barnehagen er derfor et viktig fundament i den livslange læringen. Full barnehagedekning og maksimalpris i foreldrebetalingen har vært et viktig politisk mål for Regjeringen. I 2009 fikk alle barn rett til barnehageplass. Det er innført forsøk med gratis kjernetid i barnehager i utvalgte områder der en stor andel barn har innvandrerbakgrunn. Hensikten er å forberede barna til skolestart og bedre norskkunnskapene for minoritetsspråklige barn.

Regjeringen vil legge opp utdanningssystemet slik at det motvirker sosiale forskjeller. Regjeringen har derfor gjennomført en kvalitetsutvikling i alle deler av utdanningssystemet, fra barnehagen og grunnskolen til voksenopplæringen. Særlig er Regjeringen opptatt av å øke gjennomføringen i videregående opplæring.

Livslang læring øker realkompetansen, motvirker utstøting og er en viktig premiss for å lykkes med arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken. Regjeringen mener derfor at det må legges til rette for at så mange som mulig skal kunne fullføre en formell utdanning. Det er også viktig med tiltak som gjør at voksne får anledning til å oppgradere sin kompetanse gjennom utdanning og opplæring i hele livsløpet. Regjeringen legger også vekt på at utdanningen er desentralisert.

Oppvekstpolitikken

Regjeringen har som et overordnet mål for oppvekstpolitikken at alle barn og unge skal gis muligheter til å delta og utvikle seg i samfunnet uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon.

Barns levekår har betydning for deres utfoldelsesmuligheter her og nå. Levekårene i barndommen påvirker også barnas utviklingsmuligheter og framtidige livssituasjon.

Det er et gode for alle at samfunnet klarer å gi alle barn og ungdom en god oppvekst. Regjeringen vil derfor arbeide for gode fellesskapsløsninger som sikrer alle barn og unge deltakelse på viktige sosiale arenaer som barnehage, skole og møteplasser i nærmiljøene.

De gode fellesskapsløsningene er særlig viktige for utsatte gruppers levekår. Regjeringen er derfor opptatt av å sikre åpne møteplasser i kommunene som blant annet folkebibliotekene og svømmehallene. Barne- og ungdomsorganisasjonene og gode kultur- og fritidstilbud bidrar også til uformell læring, utvikling av medborgerskap og sosial inkludering.

Barn og ungdom lever sine liv innenfor fire hovedarenaer; familien, barnehagen, skolen og fritiden. Regjeringen vil fortsette å arbeide for et inkluderende samfunn hvor alle barn og unge kan delta på lik linje med sine jevnaldrende på alle disse arenaene.

Regjeringen vil føre en aktiv familiepolitikk gjennom inntektssikringsordninger for vanskeligstilte familier, et styrket barnevern og gode permisjonsordninger for foreldre. Regjeringen har prioritert å utvikle et mer samordnet velferdstilbud til barn i utsatte livssituasjoner, blant annet gjennom satsing på barnevernet. Regjeringen er opptatt av boligen og nærmiljøet som en viktig ramme for barns oppvekst, og har blant annet igangsatt områdesatsinger i Oslo og Bergen.

Arbeids- og velferdspolitikken

En økonomisk politikk for full sysselsetting, lav ledighet og et velorganisert arbeidsliv er svært viktige virkemidler for å oppnå en jevn fordeling.

Regjeringen vil på bred basis arbeide for å øke sysselsettingen for dem som har vanskelig for å få innpass på arbeidsmarkedet. Regjeringen vil også redusere andelen i yrkesaktiv alder som går fra arbeid til stønad.

Regjeringen fører en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og legger i statsbudsjettet for 2012 fram en Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. I Prop. 130 L (2010–2011) *Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre* omtales elementer i en fornyet og forsterket arbeidslinje. Forebygging og en rask respons vil fortsatt være det viktigste tiltaket for å hindre at personer faller varig ut av arbeidslivet.

Trygde- og stønadssystemet er viktige fordelingspolitiske virkemidler. Det primære målet med de offentlige trygde- og stønadsordningene er å gi økonomisk trygghet i situasjoner der evnen til selvforsørging av ulike årsaker er bortfalt eller redusert. Ordningene skal også utjevne inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og på tvers av grupper, samt gi hjelp til selvhjelp i form av deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Regjeringen vil derfor slå ring om inntektssikringsordningene.

Offentlige inntektssikringsordninger må forene ulike hensyn. På den ene siden skal ordningene bidra til gode levekår for personer som i

perioder av livet og av ulike årsaker ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid. På den annen side er det viktig for den enkelte å oppleve at arbeid lønner seg. Den samlede arbeids- og velferdspolitikken skal støtte opp under deltakelse i arbeidslivet for alle som har mulighet til det.

Skattepolitikken

Skattesystemets viktigste oppgave er å skaffe inntekter som kan finansiere overføringsordninger og offentlig tjenester. Velferdsstaten krever store og stabile skatteinntekter. Regjeringen har prioritert velferd framfor skattelettelser. Skatte- og avgiftsnivået ble brakt opp på nivået fra 2004, og er siden opprettholdt på dette nivået. Skattepolitikken er også et viktig redskap i fordelingspolitikken, direkte ved at skattesystemet er progressivt og indirekte ved at skattene finansierer ordninger og tjenester som virker omfordelende. Regjeringen mener at det fortsatt skal være slik at de som har høyere inntekt og formue må bidra med en større andel av inntekten sin i skatt enn de som har lavere inntekter og formuer. Dette tilsier at vi fortsatt skal bygge på brede skattegrunnlag, unngå hull og unntak som undergraver et rettferdig skattesystem, og bevare progressiviteten i skattesystemet. Regjeringen har vist at det er mulig å skape en bedre fordeling innenfor gjeldende skattenivå, blant annet ved å innføre utbytteskatt, legge om formuesskatten i omfordelende retning, øke bunnfradragene og ved å fjerne særregler som ga betydelige skattelettelser for de mest velstående. Fordelingshensyn vil fortsatt veie tungt i utformingen av skattepolitikken framover.

Helsepolitikken

Befolkningens helse er blant samfunnets viktigste ressurser. Et viktig kjennetegn ved den nordiske modellen er et bredt offentlig helsetilbud som bidrar til å jevne ut sosiale forskjeller i samfunnet. Alle skal ha et likeverdig tilbud om helsetjenester uavhengig av diagnose, bosted, personlig økonomi, kjønn, etnisk bakgrunn og livssituasjon.

Sosiale helseforskjeller henger nært sammen med forskjeller i levekår og ulikheter i inntekt. En jevn inntektsfordeling er derfor også god folkehelsepolitikk. Regjeringen vil forsterke innsatsen for folkehelsen. Arbeidet for å redusere sosiale helseforskjeller krever langsiktig og målrettet innsats på mange områder, ikke bare på helseområdet. Det handler om trygge oppvekstvilkår og like muligheter for utvikling, et inkluderende arbeidsliv, sunne arbeidsmiljøer og gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester. Det handler også om å bedre levekårene for de vanskeligst stilte, og om å legge til rette for at det skal være enkelt å ta sunne valg i hverdagen.

Regjeringen vil videreutvikle en helsetjeneste som er blant verdens beste, både medisinsk, teknologisk og når det gjelder omsorg. Tjenestene skal være effektive, trygge, tilgjengelige og med lavest mulig ventetider. Gjennom Samhandlingsreformen skal det legges vekt på å fremme helse og forebygge sykdom, skape mer helhetlige og sammenhengende tjenester og styrke helsetilbudet nær der folk bor.

Den sosiale boligpolitikken

Boligpolitikken er en viktig del av Regjeringens brede velferdspolitikk og innsatsen mot fattigdom.

Norsk boligpolitikk har lagt vekt på at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig. Svært mange i Norge eier sin egen bolig sammenlignet med i andre land.

En trygg bolig og et godt og trygt bomiljø er viktig for en stabil tilknytning til arbeidslivet, for å ta utdanning, for et godt sosialt nettverk og for en god helse. Dessuten er bolig en viktig del av barns oppvekstvilkår. Boligen og utformingen av boligområdene er også viktig for å fremme integrering og forebygge kriminalitet. I tillegg til å hjelpe den enkelte til en trygg bosituasjon er det også viktig å forebygge og bekjempe opphoping av dårlige levekår i boområder. Den sosiale boligpolitikken er en viktig del av fordelingspolitikken generelt, og i kampen mot fattigdom spesielt.

Bostøtte, startlån og tilskudd til etablering og tilpasning av bolig er de viktigste virkemidlene staten tilbyr kommunene i deres arbeid med å hjelpe den enkelte til en trygg leie- eller eiebolig. Gjennom Husbanken gir staten også tilskudd til kommunalt disponerte boliger. Regjeringen har styrket Husbankens rolle som boligsosial støttespiller for kommunene. Bostøtten er åpnet for flere husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Den totale lånerammen i Husbanken er økt betraktelig, der startlån til unge og vanskeligstilte har høyest prioritet. Det er også åpnet for nye kombinasjoner av Husbankens låne- og tilskuddsordninger slik at flere vanskeligstilte kan gå gradvis fra leie til eie av bolig.

Fattigdomsbekjempelse som et ledd i fordelingspolitikken

Regjeringens mål er et samfunn uten fattigdom. Målet er å sikre at strukturelle og samfunnsmessige forhold motvirker lavinntekt og fattigdom, i oppvekstmiljøer, utdanningssystemet, i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og i velferdsordningene. Bekjempelse av fattigdomsproblemer krever også gode inntektssikringsordninger i de tilfellene der lønnet arbeid ikke er et realistisk alternativ.

For noen er lavinntekt midlertidig, knyttet til en fase i livet. For andre er lavinntekt og fattigdom varig og selvforsterkende. Regjeringen jobber aktivt for å identifisere og bryte slike negative spiraler og for å hindre at fattigdom går i arv.

Regjeringens politikk for å bekjempe fattigdom inneholder langsiktige tiltak og et sterkt forebyggende perspektiv. Regjeringens Handlingsplan mot fattigdom fra 2007 presenterer brede ordninger og økonomisk politikk som legger til rette for høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige velferdsordninger. Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for å forebygge og bekjempe fattigdom. Regjeringen vil utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og bekjempe fattigdom ved å bringe flere inn i eller tilbake til arbeidslivet. Tiltak knyttet til helse, utdanning og bo- og oppvekstvilkår har også stor betydning for fattigdomsbekjempelse og utjevning over tid. Det samme har den betydelige satsingen på barnehager som Regjeringen har stått for de siste årene.

Regjeringens Handlingsplan mot fattigdom omfatter samtidig mer målrettede tiltak som skal gi hjelp til grupper som faller utenfor, og særskilt innsats som kan bidra til å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. NAV-reformen, kvalifiseringsprogrammet, økning av trygdeytelsene, en styrket bostøtte og overføringer og styrking av rusomsorgen er eksempler på tiltak som både reduserer fattigdom på kort sikt og hjelper folk ut av fattigdom på lengre sikt.

Inntektssikringsordningene og skattesystemet gir også viktige bidrag til fattigdomsbekjempelse og omfordeling både på kort og lang sikt.

Lav inntekt og fattigdom har ulike årsaker og konsekvenser. Hvis en person har utfordringer på ett område, for eksempel i utdanning eller på arbeidsmarkedet, kan dette forplante seg til andre områder som bolig, helse og oppvekstvilkår for neste generasjon. Fattigdomsbekjempelse er derfor en felles oppgave for flere politikk- og sektorområder, og vil presenteres med et slikt bredt perspektiv i denne meldingen.

Kommunene har ansvar for viktige fellesoppgaver knyttet til å sikre alle innbyggere gode levekår. En styrket kommuneøkonomi og en omorganisering av velferdstjenestene gjennom NAV-reformen har derfor vært viktige ledd i regjeringens fattigdomsbekjempelse og fordelingspolitikk.

Frivillige organisasjoner, sammenslutninger og egenorganiserte nettverk er viktige samarbeidspartnere for det offentlige i innsatsen mot fattigdom. Regjeringen vil videreføre dialogen med representanter for sosialt og økonomisk vanskeligstilte gjennom det særlige kontaktutvalget for disse gruppene. Regjeringen vil også videreføre og videreutvikle samarbeidet med frivillige aktører og se nærmere på hvordan en kan legge til rette for at sosiale entreprenører kan bidra med nye og utradisjonelle løsninger på sosiale problemer.

Regjeringen presenterer i denne meldingen en bred fordelingspolitikk for en mer rettferdig fordeling. Den brede fordelingspolitikken omfatter virkemidler og innsatsområder som også er grunnleggende i en helhetlig og langsiktig innsats for å forebygge lavinntekt og fattigdom. På enkelte områder vil det være behov for en forsterket innsats og mer målrettede tiltak overfor personer med økt risiko for fattigdom og sosial ekskludering, spesielt overfor barn og unge. Handlingsplan mot fattigdom videreføres i 2012. Regjeringen vil i forbindelse med de årlige statsbudsjettene vurdere behovet for kortsiktige og mer målrettede tiltak overfor særlig utsatte grupper.

1.3 Inntektsfordelingen og forekomsten av lavinntekt

Norge er blant de land i verden med minst økonomiske og sosiale forskjeller.

Gjennom de siste tiårene har det vært en betydelig velstandsøkning i det norske samfunnet, og de fleste grupper har hatt en markert oppgang i realinntekten. Gini-koeffisienten er et mål for graden av ulikhet mellom inntektene i samfunnet. Målt med Gini-koeffisienten økte forskjellene gradvis fram mot 2006, mens de deretter har falt noe.

Viktige forklaringer på endringer i fordelingen er endringer i lønnsspredning, konjunkturforhold og skattemessige tilpasninger. De økte forskjellene fram til 2006 kan i noen grad forklares med

tilpasninger til skattereformen 2006. Svakere konjunkturer og en stabilt lav ledighet har bidratt til jevnere fordeling.

Offentlige overføringer og skatter har stor betydning for inntektsfordelingen. Overføringer og skatter gjør at den disponible inntekten folk har, er langt jevnere fordelt enn opptjent inntekt før skatt og overføringer. Skatt og overføringer reduserer inntektsforskjellene med om lag 40 pst sammenlignet med markedsinntekter.

Også offentlige tjenester utjevner levekårene. Det er stor forskjell på å ha en gitt kontantinntekt i et land der mange velferdstjenester er gratis, som i Norge, og å ha den samme inntekten i et land der slike tjenester må kjøpes i private markeder. Når tilgangen til tjenestene er noenlunde lik for alle, samtidig som verdien av de offentlige tjenestene betyr relativt sett mer for husholdninger med lav inntekt enn for husholdninger med høy inntekt, utjevnes levekårene. Studier av inntektsfordeling basert på et inntektsbegrep der også verdien av offentlige tjenester er med, viser at inntektsforskjellene reduseres med mellom 7 og 15 pst. sammenliknet med det som framgår i tradisjonelle analyser[1]. Studiene indikerer at også lavinntektstallene reduseres betydelig dersom man inkluderer verdien av offentlige tjenester i analysen. Usikkerheten i slike studier er relativt stor.

Forekomsten av lavinntekt (inntekt under en bestemt andel av medianinntekten i samfunnet, for eksempel 50 eller 60 pst.) er lav i Norge sammenliknet med andre land. Andelen med lavinntekt i Norge har vært noenlunde stabil i de senere årene, men har i et lengre tidsperspektiv økt noe. Sammensetningen av lavinntektsgruppen har endret seg. Endrede familiemønstre med flere enslige forsørgere og aleneboende har bidratt til dette. Et økt innslag av personer med innvandrerbakgrunn er også en viktig årsak til utviklingen. Samtidig har forekomsten av lavinntekt i andre grupper, blant annet pensjonister, falt. Forekomsten av lavinntekt er høyere blant yngre aleneboende, blant enslige forsørgere og i barnerike familier og i noen grad blant aleneboende eldre, enn i befolkningen for øvrig. Forekomsten av lavinntekt blant innvandrere er også høy, men varierer sterkt ut fra blant annet landbakgrunn.

Det har de senere årene vært en urovekkende økning i andelen barn som lever i husholdninger med lavinntekt. Dette må ses i sammenheng med økningen i innvandrerbefolkningen, hvor andelen familier med én inntekt er relativt høy.

Det finnes store regionale og geografiske variasjoner i forekomsten av lavinntekt i Norge. Osloregionen har høyest forekomst av lavinntekt, blant annet fordi Oslo har en høy andel aleneboende og en stor innvandrerbefolkning. Disse gruppene er overrepresentert nederst i inntektsfordelingen. Samtidig er det mange hushold med store næringsinntekter og kapitalinntekter som er bosatt i Oslo og i andre store byer. Dermed er gjennomsnittlig bruttoinntekt per husholdning for de største byene høyere enn landsgjennomsnittet.

Det er en betydelig mobilitet både inn i og ut av lavinntektsgruppen. Nyankomne innvandrere, særlig flyktninger, havner ofte i lavinntektsgruppen de første årene blant annet på grunn av tiden det tar å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Både tilstrømming til og utstrømming av lavinntektsgruppen påvirkes også i stor grad av endring i familiesammensetning.

1.4 Utfordringer i fordelingspolitikken

Flere analyser av utviklingen i inntektsfordelingen kan tyde på at velstandsøkningen de siste 10-20 årene delvis har vært skjevt fordelt, noe som har forsterket inntektsforskjellene noe. Utviklingen kan knyttes både til økende kapitalinntekter og til større forskjeller i lønn. Fra 2006 ser vi at inntektsfordelingen igjen har blitt noe jevnere. Noe av dette kan forklares med tilpasninger til skattereformen 2006, da aksjeeiere tok ut store utbytter i forkant av innføringen av utbytteskatten i 2006, mens utbytteutbetalingene falt til et svært lavt nivå etter at utbytteskatten var innført. Utbytteutbetalingene er nå på vei opp igjen, men nå vil utbytteskatten sørge for en mer rettferdig beskatning av slike inntekter. Fra 2008 til 2009 førte også svakere konjunkturer til at inntektene, spesielt kapitalinntektene, i den øverste delen av inntektsfordelingen falt, og dette har bidratt til jevnere fordeling. Til tross for svakere konjunkturer har vi maktet å holde arbeidsledigheten på et lavt nivå. Dette har også bidratt til jevnere fordeling. Økt minstepensjon og bostøtte har trolig også bidratt. En viktig utfordring framover vil være å fortsatt holde en høy sysselsetting. Dette er også viktig for å kunne sikre finansieringen av velferdsstaten. Selv om sysselsettingen er høy, har det gjennom mange år vært en betydelig vekst i antallet i yrkesaktiv alder som mottar helserelaterte ytelser eller går av med avtalefestet pensjon (AFP).

Det er videre en utfordring å bevare de likhetsskapende trekkene ved den nordiske modellen, som blant annet bidrar til liten lønnsspredning.

[1] Se nærmere omtale i avsnitt 3.2.2.

Herunder er det viktig å arbeide for et arbeidsliv preget av jevnbyrdighet og forhindre at sosial dumping forverrer lønns- og arbeidsvilkårene i enkelte bransjer. Det er også viktig å legge til rette for nødvendig omstilling på eksisterende arbeidsplasser som følge av endrede rammebetingelser og at nye bedrifter og arbeidsplasser etablereres i alle deler av landet.

Det er en utfordring at noen grupper er betydelig mer utsatt for å havne i lavinntekt enn andre, og at noen også blir værende i lavinntektsgruppen over lang tid. Særlig bekymringsfullt er det at andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, har økt de siste årene. Dette gjelder særlig i innvandrerfamilier og aleneforelderfamilier. Disse familiene har fulgt dårligere med i inntektsutviklingen de siste årene enn andre grupper.

For foreldre i en del innvandrerfamilier vil det ofte ta tid og kreve mye å komme i arbeid. Andelen barn med innvandrerbakgrunn som lever i husstander med vedvarende lavinntekt, er betydelig større enn for andre barn. Regjeringen ønsker å forhindre at det utvikler seg et samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår enn resten av befolkningen. En særlig utfordring er derfor å sørge for en god integrering av innvandrere i det norske samfunnet.

I familier med bare én forsørger er forsørgeren som oftest kvinne. Kvinnene har ofte dårligere arbeids- og lønnsvilkår enn menn. Regjeringen vil fortsatt arbeide for likelønn og for mer likestilling i arbeid og omsorg.

Det er betydelige geografiske forskjeller i forekomsten av lavinntekt. Det er derfor en utfordring å holde en høy sysselsetting i alle deler av landet, og sørge for at alle kommunene er rustet til å ivareta oppgavene de har overfor sårbare grupper.

Fattigdom rammer ulikt, men det finnes noen fellestrekk. De fleste med lav inntekt har svak tilknytning til arbeidslivet og har en vesentlig del av inntekten i form av offentlige overføringer. Mange er nyankomne flyktninger og har behov for langvarige kvalifiseringstiltak for å få innpass i arbeidsmarkedet. Blant personer med nedsatt funksjonsevne har yrkesdeltakelsen vært lav i mange år, upåvirket av konjunkturene. Mange i lavinntektsgruppen har lav utdanning, og mange er avhengige av midlertidige eller varige stønader. De som faller utenfor arbeidsmarkedet, faller også lett utenfor andre deler av velferdssamfunnet. Langt flere med lavinntekt leier boligen sin, og flere har problemer med å skaffe seg en tilfredsstillende bosituasjon enn i befolkningen for øvrig. Helseproblemer er vanlig. Mange med lav inntekt har rusproblemer eller psykiske problemer og derfor nedsatt arbeidsevne.

En utfordring er å finne egnet arbeid til personer som i utgangspunktet har en redusert arbeidsevne. Samtidig skal personer som ikke kan arbeide, fortsatt ha trygghet for inntekt gjennom gode inntektssikringsordninger.

2 Sammendrag av Fordelingsutvalgets innstilling

2.1 Utvalgets mandat

Fordelingsutvalgets mandat var å gi en bred analyse av økonomiske forskjeller. Mandatet besto av tre deler:

1. Utvalget skulle diskutere utviklingen i økonomiske forskjeller over tid og forklare denne utviklingen ved å se på de grunnleggende prosessene som styrer utviklingen. Utvalget skulle herunder også vurdere de fordelingsmessige sidene av et bredt offentlig tilbud av fellesgoder og se utviklingen i Norge i et internasjonalt perspektiv.
2. Utvalget skulle sammenfatte det teoretiske og empiriske grunnlaget for avveiningen mellom mål på ulike politikkområder, inkludert faktorer som forklarer den nordiske modellen. Med den nordiske modellen menes kombinasjonen av høy grad av omfordeling, en omfattende velferdsstat og høy økonomisk vekst i nordiske land.
3. Utvalget skulle vurdere tiltak for å redusere økonomiske forskjeller over tid, både tiltak som kan bidra til å utjevne inntektsmuligheter, og tiltak for å utjevne opptjent inntekt og forbruk. Utvalget skulle særlig legge vekt på tiltak som kan bidra til å forhindre at økonomiske forskjeller forsterker seg over tid, herunder at fattigdom går i arv. Tiltak både innenfor sysselsetningspolitikk, inntektspolitikk, tiltak knyttet til oppvekst og utdanning, tiltak for å redusere sosiale helseforskjeller og skattepolitikk skulle vurderes.

2.2 Utvalgets analyser

2.2.1 Utvalgets deskriptive analyser

Utvalget beskrev inntektsfordelingen i Norge med særlig vekt på den nederste delen av fordelingen og i et internasjonalt perspektiv. Som en innledning til beskrivelsen presenterte utvalget også vurderinger av ulike motiver for å arbeide for større likhet, og av hva som skal menes med likhet.

Likhet

Utvalget tok utgangspunkt i filosofiske og prinsipielle grunner til å arbeide for økonomisk likhet, blant annet ideen om at alle mennesker er likeverdige og filosofen John Rawls' rettferdighetsteori. Andre grunner til å ønske økonomisk likhet i et samfunn ble også fremhevet, blant annet de gunstige virkningene likhet kan hevdes å ha for andre samfunnsmessige trekk som helse, tillit og reduksjon i kriminalitet. Utvalget nyanserte hva som skal menes med økonomisk likhet, og pekte på at det finnes ulike syn på hvorvidt ulikhet kan aksepteres alt etter hva som er årsakene til ulikheten. Utvalget fulgte tradisjonen etter nordiske levekårsundersøkelser i beskrivelsen av hvordan arenaer og ressurser påvirker individenes levekår. Utvalget la imidlertid vekt på, i tråd med mandatet, å beskrive fordelingen av økonomiske ressurser, framfor å beskrive hele spekteret av levekår. Fordelingen av andre levekårskomponenter, som utdanning og helse, ble analysert fordi de virker inn på fordelingen av økonomiske levekår (og i noen grad motsatt).

Inntektsfordelingen i Norge

Utvalget ga en beskrivelse av inntektsforskjellene mellom husholdningene i Norge. Utvalget fant at forskjellene har økt over de siste 20 årene, men at inntektsfordelingen fortsatt er relativt jevn. Mye av de økte forskjellene skyldes sterk vekst i kapitalinntektene blant dem med høyest inntekt, men også lønnsinntektene ser ut til å ha økt sterkest for de øverste inntektsgruppene. Fordelingen av samlet inntekt fordelt på inntektsgrupper viser at den tidelen som har høyest inntekt (10. desil), økte sin andel av samlede inntekter fram til 2005, men denne andelen har falt kraftig de siste årene. Mye av endringene i inntektsandelene skyldes utbytte på aksjer som pga. tilpasninger til skattereformen 2006 har variert betydelig over de siste årene. En fordeling av husholdningene etter husholdningstyper viste at inntektsulikheten er klart høyere i gruppen enslige enn i parhushold og husholdninger med barn. Sammensetningen av inn-

tektene etter ulike inntektstyper varierer også i stor grad mellom inntektsgruppene. Mens ulike overføringer utgjorde nesten 60 pst. av samlet inntekt for den nederste inntektsgruppen (1. desil) i årene 2005–2007, utgjorde kapitalinntekter en tilsvarende andel av samlet inntekt for den øverste prosenten av inntektsfordelingen. Lønnsinntektene utgjør den største delen av samlet inntekt for husholdningene samlet sett, og har holdt seg relativt stabile i perioden 1986–2007. Samtidig har lønnsinntektenes betydning for de laveste inntektsgruppene økt de siste årene.

Utvalget fant også at forskjellene mellom kvinners og menns inntekter er blitt mindre gjennom perioden, først og fremst som følge av økt kvinnelig yrkesdeltagelse. Inntektsulikheten blant kvinner har også falt, og er nå lavere enn blant menn.

Utvalget pekte på at de tradisjonelle inntektsmålene ikke tar hensyn til at inntekt av egen bolig og tilgang på gratis eller sterkt subsidierte offentlig tjenester kan være av stor betydning for husholdningenes forbruksmuligheter.

Særlig om lavinntekt

Utvalget la en relativ lavinntektsgrense til grunn, og presenterte tall for lavinntekt definert som inntekt under 60 prosent av medianinntekten (EU-skala) i minst tre år (vedvarende lavinntekt).

Andelen i befolkningen som har lavinntekt målt på denne måten, har holdt seg stabil på om lag 8 pst. siden slutten av 1990-tallet. I perioden 2005-2007 utgjorde dette om lag 350 000 personer. Samtidig er det betydelige variasjoner i andelen med lavinntekt mellom ulike grupper. Forekomsten av lavinntekt er spesielt høy blant innvandrere fra enkelte land, spesielt fra Afrika og Asia, og i noen grad blant unge aleneboende. De som får en vesentlig del av inntektene sine fra offentlige stønader, og særlig mottakere av alderspensjon, overgangsstønad og økonomisk sosialhjelp og/eller bostøtte, befinner seg også i større grad enn andre under EUs lavinntektsgrense.

Sammensetningen av lavinntektsgruppen har også endret seg over tid. Andelen (og antallet) innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn i lavinntektsgruppen har økt siden slutten av 1990-tallet. Andelen med lavinntekt har også økt blant barnefamilier – enslige forsørgere og par med barn – og særlig blant de mest barnerike familiene. Kvinner er i flertall. Barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen og står for mye av den økte forekomsten av lavinntekt blant barnefamiliene. Andelen med lavinntekt har økt blant dem som mottar sosialhjelp over lengre tid, mens andelen er stabilt høy blant enslige forsørgere med overgangsstønad. Lavinntektsforekomsten blant alderspensjonistene er derimot betydelig redusert i denne perioden.

Utvalget pekte på at det er en klar sammenheng mellom utdanning og lavinntekt. Personer med lav formell utdanning er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. Dette gjelder også når en holder alderspensjonistene utenfor statistikken.

Yrkesdeltakelse beskytter mot lavinntekt. Yrkesinntektenes andel av lavinntektsgruppens samlede husholdningsinntekt har økt siden slutten av 1990-tallet, mens overføringenes andel er redusert. Dette er særlig markant blant yngre personer, barnefamilier og for personer over 50 år i yrkesaktiv alder. En viktig forklaring for barnefamilienes vedkommende er at familieytelsenes økonomiske betydning er redusert fra slutten av 1990-tallet til 2005–2007. Realverdien av barnetrygden er gradvis redusert, og småbarns- og søskentilleggene i barnetrygden er fjernet. For enslige forsørgere synes blant annet nedkortingen av stønadsperioden i overgangsstønaden å ha hatt en viss betydning ved at flere enslige forsørgere er blitt yrkesaktive. Samtidig har forekomsten av lavinntekt økt blant enslige forsørgere uten overgangsstønad.

Utvalget viste til at den høye forekomsten av lavinntekt blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn blant annet skyldes at mange mangler formell utdanning, og at færre er yrkesaktive enn i befolkningen ellers. Forekomsten av lavinntekt avtar imidlertid ettersom botiden i landet øker, spesielt blant ikke-vestlige innvandrere.

En stor andel av dem som befinner seg i lavinntektsgruppen, har en inntekt som ligger stabilt tett opp under lavinntektsgrensen. Det er videre relativt stor grad av mobilitet ut av og inn i lavinntektsgruppen. Endringer i yrkesinntekt og familiestruktur er vesentlige grunner til mobiliteten.

Internasjonal sammenlikning

Utvalget beskrev fordelingen av de økonomiske ressursene som jevn i Norge relativt til andre land. Norge skiller seg ikke minst ut ved at gruppen med spesielt høy inntekt er liten. Sammen med de andre nordiske landene er Norge også blant de landene som har lavest andel med lav inntekt.

Selv om inntektsfordelingen i Norge er jevnere enn i de fleste andre OECD-land, var fordelingen i 2004[1] betydelig skjevere enn i Sverige og

Danmark. Sverige og Danmark har ifølge OECD-materialet lavest inntektsulikhet i OECD. Men siden 2004-tallene påvirkes av de ekstraordinært høye utbyttene dette året i Norge, er forskjellen mellom Norge og Sverige og Danmark reelt sett mindre enn tallene indikerer. De nordiske landene utmerker seg også med større inntektsmobilitet enn mange andre OECD-land.

Økende inntektsforskjeller har vært et trekk ved utviklingen i flere land fra midten av 1980-tallet til midten av 2000-tallet. Gini-koeffisienten for OECD-landene samlet har økt med 0,02 prosentpoeng, mens Gini-koeffisienten for Norge har økt med 0,04 prosentpoeng i samme periode.

2.2.2 Utvalgets analyse av drivkreftene bak inntektsfordelingen

Utvalget presenterte en grundig gjennomgang av drivkreftene bak den fordelingen vi observerer. Utvalget så både på individuelle forhold (helse, utdanning og familiebakgrunn), strukturelle og samfunnsmessige forhold (arbeidsliv, lønnsdannelse, bolig- og kredittmarkedene, skattesystemet og offentlige overføringer) og makroøkonomiske og internasjonale forhold (internasjonale konjunkturer, sysselsetting, funksjonell inntektsfordeling mv). Alle disse forholdene virker sammen og bidrar til den fordelingen vi ser.

Grunnleggende makrodrivkrefter

En stabil økonomi og høy sysselsetting er viktig for fordelingen. Det har sammenheng med at arbeidsledighet og nedgangstider gjerne rammer de gruppene som er mest utsatt fra før. Den økonomiske politikken kan bidra til en stabil utvikling. God stabiliseringspolitikk bidrar også til høy økonomisk vekst. Fordelingsutvalget pekte på at Norge har forholdsvis små konjunkturutslag sammenlignet med andre land, og at dette både kan knyttes til god omstillingsevne og til en økonomisk politikk med vekt på å redusere konjunktursvingninger.

Inntektsfordelingen påvirkes også i stor grad av krefter utenfra. Globalisering synes å ha bidratt til den økte ulikheten innad i flere land, herunder i Norge. Globalisering påvirker inntektsfordelingen i et land både gjennom endret funksjonell inntektsfordeling og gjennom endringer i lønnsstrukturen. Begge disse mekanismene har sammenheng med økt arbeidsinnvandring. Andre utviklingstrekk, som teknologisk endring, synes ifølge utvalget likevel å være viktigere for utviklingen i inntektsfordelingen enn globalisering.

Utvalget pekte på at endringer i sammensetningen av sysselsettingen mellom og innad i sektorer har hatt stor betydning for inntektsfordelingen de siste tiårene, blant annet fordi det er stor variasjon i lønnsnivåene mellom sektorene. Norge er blant landene i OECD der omstillingen i retning av tjenesteytende næringer har gått lengst. Dette har flere virkninger på fordelingen. Grupper som tidligere ikke har vært sysselsatt, blir mobilisert, noe som virker utjevnende. Samtidig har primærnæringene og industrien blitt betydelig nedbygget, noe som både kan skape overgangsproblemer i form av arbeidsledighet og trygd, men som også har kanalisert arbeidskraft ut av yrker med relativt lav lønn og inn i yrker med høyere lønn.

Utvalget viste til at den sterke veksten i kvinnelig yrkesdeltakelse både påvirker inntektsfordelingen mellom kvinner og menn og inntektsfordelingen mellom husholdningene. Økt yrkesdeltakelse blant kvinner ser ut til å ha virket utjevnende på inntektsfordelingen. Næringsutviklingen har hatt stor betydning både for utviklingen i antall arbeidede timer blant kvinner, og for forskjellen i gjennomsnittlig timelønn mellom kvinner og menn.

Demografi er en viktig drivkraft bak utviklingen i inntektsfordelingen. Utvalget pekte på at aldringen i befolkningen kommer til å påvirke inntektsfordelingen framover, gjennom stadig høyere inntekter og formuer blant de kohortene som pensjonerer seg. Innvandring påvirker også inntektsfordelingen. Både kraftig arbeidsinnvandring og stor variasjon i innvandrernes yrkesaktivitet og arbeidsinntekt bidrar til dette. En viktig driver for inntektsfordelingen de siste årene har også vært knyttet til en økende andel aleneboende.

Utdanning

Utdanning har stor betydning for sysselsettingen. Det er sterk statistisk samvariasjon mellom utdanningsnivå og deltakelse i arbeidsmarkedet. Undersøkelser referert til i utvalgets rapport tyder på at Norge har om lag 700 000–800 000 voksne som bare har utdanning på grunnskolenivå eller lavere. Disse personene har større risiko for arbeidsledighet eller varig utstøting fra arbeidslivet. Fullført videregående skole kan til en viss grad anses som inngangsbilletten til yrkeslivet, mens utdanning ut over dette nivået har størst betydning for hvilken inntekt man får i arbeidslivet.

[1] 2004 var siste tilgjengelige år i data fra OECD da utvalgets innstilling ble lagt fram.

Forekomsten av lav utdanning er relativt jevnt fordelt mellom ulike aldersgrupper. Tilstrømmingen av unge med lav utdanning er relativt høy; rundt 30 prosent av ungdommer som begynner i videregående skole, har ikke fullført etter fem år.

Kvalifikasjonskravene i arbeidslivet kan se ut til å ha blitt tøffere, og utvalget pekte på at denne utviklingen trolig vil fortsette. Jobbmulighetene for personer med lave kvalifikasjoner vil da reduseres i årene som kommer. Å øke fullføringsgraden i videregående skole er ifølge utvalget dermed svært viktig for yrkesdeltakelsen og for inntektsfordelingen i årene framover.

Norge har noe høyere utdanningsmobilitet mellom generasjoner enn mange andre land. Enkelte funn kan tyde på at utdanningssystemet i Norge virker utjevnende, noe som kan ha sammenheng med at det brukes ekstra ressurser i de skolene som har relativt mange elever fra lavinntektsgrupper. Likevel er det store sosiale forskjeller i valg og fullføring av utdanning. Mens om lag 90 pst. av barn som har høyt utdannede foreldre, fullfører videregående skole, gjelder dette kun om lag 45 pst. av barn som har foreldre med utdanning på grunnskolenivå. Barn av høyt utdannede foreldre velger dessuten oftere høyere utdanning, og denne forskjellen finner vi også når vi sammenlikner barn fra ulike sosiale lag med like karakterer.

For å øke fullføringsgraden i videregående skole ser det ut til at forebygging gjennom tiltak tidlig i utdanningsløpet er viktig. Utvalget viste til at grunnskolen sender fra seg mange elever som ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å klare videregående opplæring. Tiltak allerede i førskolealderen ser ut til å være særlig effektive. Det er ifølge utvalget godt dokumentert at deltakelse i førskoleprogrammer av høy kvalitet gir bedre språkferdigheter og bedre kognitive evner, noe som anses som særlig viktig for senere utdanning og yrkestilknytning.

Helse

De siste par tiårene har det blitt klart at helseforskjellene mellom sosioøkonomiske grupper i Norge er betydelige. Med sosioøkonomiske grupper forstår vi befolkningsgrupper avgrenset etter inntekt, utdanning, yrkestilknytning eller ulike kombinasjoner av disse. De sosioøkonomiske ulikhetene i helse er gjennomgående slik at helsen forbedres jo høyere «opp» i det sosioøkonomiske hierarkiet man kommer. Helsetilstanden i den norske befolkningen målt i dødelighet ved en gitt alder (antall døde per 100 000 per år), viser en klar sammenheng med inntekt og utdanning. Utviklingen i dødelighet i den voksne, norske befolkningen over tid viser at forskjellene mellom de ulike inntektsgruppene øker, til tross for at dødeligheten går ned i de fleste gruppene. Særlig øker gapet mellom den nederste og nest nederste inntektsgruppen. Helsen blant barn avhenger også av foreldrenes inntekt og utdanning.

Forskning har avdekket en rekke mekanismer som bidrar til å forklare de klare statistiske sammenhengene mellom sosioøkonomiske indikatorer og helse. En rekke, til dels ulike, faktorer og mekanismer trekker i samme retning, summerer seg opp og forsterker hverandre gjensidig over livsløpet. Utdanning, jobbmuligheter, inntekt, muligheter på boligmarkedet og tilgangen på et helsefremmende nærmiljø er slike faktorer.

Fordelingsutvalget behandlet ikke tiltak for utjevning av sosiale helseforskjeller eksplisitt, men viste til arbeidet som er gjort i St.meld. nr. 20 (2006–2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller.

Arbeidsliv og lønnsdannelse

Deltakelsen i arbeidsmarkedet i Norge er høy, og lønnsspredningen blant lønnstakerne er moderat. Disse to trekkene ved det norske arbeidsmarkedet bidrar ifølge utvalget vesentlig til å motvirke store inntektsulikheter og til å redusere problemet med lavinntekt. Deltakelsen i arbeidslivet har videre økt de seneste tiårene. Dette skyldes i stor grad kvinners inntog i arbeidsmarkedet. Lønnsforskjellene har samlet sett holdt seg nokså uendret over tid.

I 2007 var yrkesdeltakelsen i Norge på nær 80 pst., nesten 7 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet i EU-15. Sammenliknet med andre land har Norge særlig høy deltakelse blant eldre og blant kvinner. Blant menn i aldersgruppen 30 til 50 år er deltakelsen i Norge ikke spesielt høy sammenlignet med mange andre land.

I Norge er lønnsdannelsen karakterisert ved stor grad av koordinering mellom organisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og myndighetene. Denne modellen bygger på en forståelse mellom partene i arbeidslivet om at et velfungerende system for lønnsdannelse bidrar til å holde deltakelsen i arbeidslivet høy og arbeidsledigheten lav, samtidig som systemet bidrar til å motvirke økt lønnsspredning.

Utvalget pekte på at det er flere forhold som kan være med på å påvirke lønnsforskjellene i arbeidsmarkedet. Sentrale stikkord er utviklingen

i stramheten på arbeidsmarkedet, utviklingen i lønnsomhet, utviklingen og utbredelsen av bestemte avlønningsformer, endringer i den norske forhandlingsmodellen og endringer i normer knyttet til fordelings- og likhetsprinsipper. Lønnsforskjellene henger også sammen med ulikheter i kompetanse og produktivitet hos den enkelte arbeidstaker.

Skatter og avgifter

Skattesystemet er blant de viktigste fordelingspolitiske virkemidlene. Skatter og avgifter er for det første en forutsetning for å kunne tilby universelle, offentlige tjenester som helse- og undervisningstjenester. For det andre finansierer skattene og avgiftene overføringer som pensjoner, trygder og sosialstønad. For det tredje skjer det direkte omfordeling via skattene fordi skatten på personinntekt er progressiv, og gjennom skattlegging av blant annet formue og arv. Skatter og avgifter påvirker også fordelingen indirekte, bl.a. ved at arbeidstakere kan endre tilpasningen på arbeidsmarkedet (hvor mye de vil jobbe) som følge av skatten.

Utvalget viste til at det norske skattesystemet bidrar til en betydelig omfordeling. Ifølge utvalget er det imidlertid visse forhold som begrenser ytterligere omfordeling gjennom skattesystemet framover. For høye skattesatser vil kunne ha uheldige virkninger på både effektivitet og skatteunndragelser. Videre må en ta hensyn til internasjonalisering og skattekonkurranse i bruken av skattesystemet i fordelingspolitikken. Dessuten betaler de med lavest inntekt lite eller ingen skatt, og påvirkes derfor i liten grad av skatteendringer.

Utvalget pekte dessuten på at det relativt nylig var gjennomført en større skattereform, og at hovedprinsippene i reformen burde ligge fast til reformen var evaluert. Utvalget foreslo imidlertid enkelte mindre inndekkingsforslag gjennom skatteendringer, og pekte på de gunstige fordelingsvirkningene av en eventuell boligskatt.

Overføringer og offentlig inntektssikring

De offentlige inntektssikringsordningene omfatter overføringene i folketrygden og enkelte andre stønadsordninger i statlig og kommunal regi. Folketrygden er en viktig bærebjelke i den norske velferdsstaten. Utvalget presenterte en rekke beregninger som viste at de generelle stønadsordningene i folketrygden har gode fordelingsvirkninger, og at de i betydelig grad også kommer dem som har lavest inntekt til gode.

De ulike inntektssikrings- og stønadsordningene har enkelte fellestrekk, men utformingen kan også variere betydelig. Disse forskjellene har sammenheng med hvilke formål de enkelte ordningene skal ivareta og hvordan de inngår i det samlede inntektssikringssystemet.

Utvalget viste til at det viktigste målet med ordningene er å gi økonomisk trygghet i nærmere definerte situasjoner, der evnen og mulighetene til selvforsørgelse er bortfalt eller redusert. Målet om inntektstrygghet omfatter flere elementer. Det skal sikre en minsteinntekt uavhengig av den enkeltes innsats på arbeidsmarkedet, og kompensere for særlige utgifter knyttet til f.eks. sykdom. Folketrygden bidrar til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom ulike inntektsgrupper. Denne inntektssikringen og omfordelingen skjer gjennom bl.a. utformingen av reglene for tilståelse og utmåling av ytelser og hvordan de finansieres. Et kjennetegn ved stønadsordningene i blant annet folketrygden er at de gir rett til ytelse når betingelsene som er stilt opp i loven, er oppfylt, og at ytelsesnivået kan utledes av et regelverk, bl.a. på bakgrunn av opplysninger om den enkeltes familiesituasjon og tidligere inntekt mv. Enkelte andre ordninger har et mindre tydelig rettighetspreg. For eksempel blir økonomisk sosialhjelp fastsatt mer på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering av den enkeltes behov.

Overføringsordningene til personer i yrkesaktiv alder er også utformet slik at de bidrar til at den enkelte i størst mulig grad skal kunne klare seg selv i arbeids- og dagliglivet. Utvalget pekte på at utformingen kan være med på å påvirke hvordan den enkelte tilpasser seg i forholdet mellom arbeidsinntekt og stønad. Arbeidsrettet aktivitet har etter hvert fått økt betydning, bl.a. ved at ulike virkemidler og krav til den enkelte er koblet sammen med og til dels knyttet til vilkårene for tilståelse av livsoppholdsytelser.

Bolig- og kredittmarkedene

For den enkelte husholdning kan det å ha lav inntekt i en periode være knyttet til egne valg om ønsket fritid eller utdanning, men kan også skyldes forhold som den enkelte husholdning ikke kan påvirke (forhold på arbeidsmarkedet, samlivsbrudd med mer). Kredittmarkedet kan gi muligheter til å fordele inntekt og konsum ulikt over tid. Lån til bolig gir mulighet til å forbruke tjenester fra egen bolig i takt med framtidige inntekter.

Utvalget mente at et velfungerende kredittmarked er en forutsetning for at husholdningene

skal kunne fordele inntektene over tid. Kredittmarkedet åpner også muligheten for at en formuesøkning (for eksempel i form av økte boligpriser) kan gjøres om til forbruk uten at formuen nødvendigvis må omsettes i markedet. De store svingningene i både tilgangen og prisen på kreditt de siste tiårene har vært av stor betydning for hvor enkelt og hvordan husholdninger og generasjoner har kunnet fordele inntektene over tid.

Boligmarkedets virkemåte, og politiske tiltak for å påvirke dette markedet, kan ifølge utvalget ha stor fordelingsmessig betydning. For befolkningen som helhet har både boligvolum og boligstandard økt kraftig. Boligformue er imidlertid skjevt fordelt mellom generasjoner, mellom inntektsgrupper og mellom ulike deler av landet. Utvalget pekte på at som følge av den langvarige og sterke økningen i boligprisene har situasjonen på boligmarkedet blitt vanskeligere for mange, spesielt ungdom, førstegangsetablerere og lavinntektsgrupper. Stigende boligpriser betyr isolert sett at inngangsbilletten til å eie blir høyere. Det første boligkjøpet er en investering som oftest må lånefinansieres, og tidspunkt og lånestørrelse vil påvirke likviditetsbelastningen over mange år. Et ugunstig tidspunkt for boligkjøp og lånefinansiering vil ifølge utvalget bety at husholdningen må bruke en større del av sine framtidige inntekter til å betjene et lån enn hvis husholdningen hadde kjøpt boligen på et mer gunstig tidspunkt.

Den sterke prisøkingen på boliger er ifølge utvalget et resultat av god inntektsvekst og sterk vekst i sysselsettingen. Boligbehovet er også sterkt økende som følge av befolkningsutvikling, urbanisering og endrede familiemønstre. Utvalget viste til at den sterke befolkningsveksten og urbaniseringen bidrar til økte boligpriser, særlig i store byer.

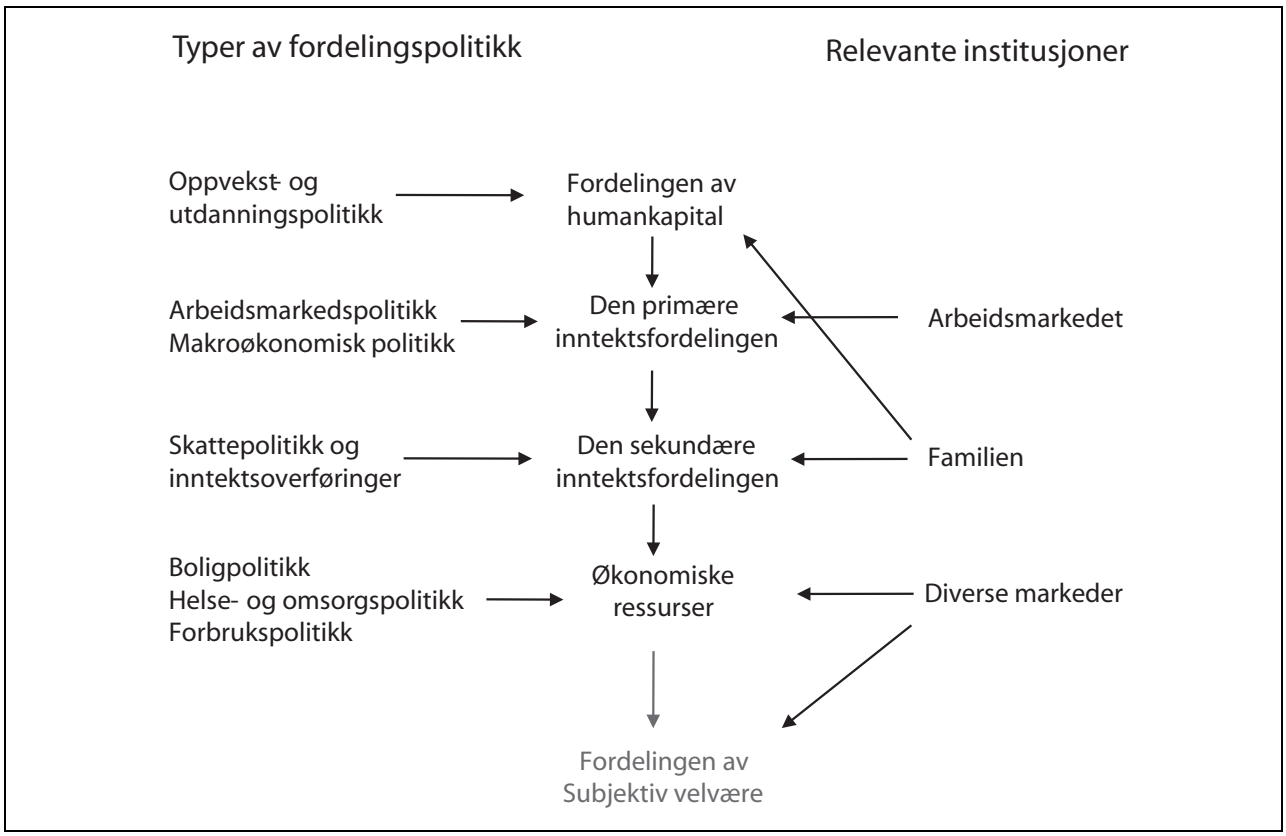
Det er store muligheter til å påvirke inntektsfordelingen gjennom offentlige tiltak overfor boligsektoren. Men utvalget viste at den støtten som nå gis gjennom skattesystemet, bidrar til å forsterke de problemene (høye boligpriser og ujevn inntektsfordeling) som fordelingspolitikken normalt skal avhjelpe.

Fordeling, effektivitet og den nordiske modellen

Målet om en jevn inntektsfordeling må ifølge utvalget ses i sammenheng med et ønske om høy gjennomsnittlig levestandard og solid økonomisk vekst. De nordiske landene har ifølge utvalget de siste tiårene i stor grad lyktes med å kombinere disse målene bedre enn de aller fleste andre land. Den nordiske modellen kjennetegnes av universelle og sjenerøse inntektssikringsordninger, en koordinert lønnsdannelse, relativt høye og progressive skatter på inntekt, et omfattende tilbud av offentlig finansierte tjenester innenfor særlig helse og utdanning samt en aktiv arbeidsmarkeds- og likestillingspolitikk. En rekke av disse elementene har betydelig inntektsutjevnende effekt. Koordinert lønnsdannelse bidrar til en jevn inntektsfordeling før skatt blant de yrkesaktive. Et omfordelende skattesystem gjør denne inntekten enda jevnere etter skatt. Omfattende inntektssikringsordninger sikrer en relativt høy minsteinntekt også for dem som ikke er yrkesaktive. Inntektsfordelingen påvirkes også indirekte, for eksempel ved at et godt offentlig helsetilbud betyr at helseordninger ikke blir en del av avlønningssystemet.

Noen av de egenskapene ved den nordiske modellen som har klarest inntektsutjevnende effekt, kan også ha negative effekter på økonomien og på inntektsfordelingen over tid gjennom at de kan påvirke tilbudet av arbeidskraft. Inntektssikringsordninger med høye kompensasjonsgrader kan svekke insentivene til å arbeide, og denne effekten kan forsterkes gjennom skattesystemet. Koordinert lønnsdannelse gir små lønnsforskjeller, som kan gjøre det vanskeligere for lavt kvalifiserte personer å finne arbeid, men som også kan gjøre det mindre attraktivt å ta høyere utdanning. Utvalget viser til at det derfor kan være motsetning mellom målene om fordeling og effektivitet.

De nordiske landene har likevel oppnådd sysselsettingsrater som er helt på topp i OECD-sammenheng. Utvalget peker på en svært høy yrkesdeltakelse blant kvinner som noe av forklaringen. Dette kan i stor grad tilskrives et omfattende tilbud av offentlig subsidierte ordninger for barnepass og sjenerøse fødselspermisjoner. Utvalget viste også til at de nordiske velferdsstatene framstår som mer arbeidsorienterte enn andre velferdsstater. For en stor del er de universelle inntektssikringsordningene knyttet opp mot tidligere yrkesdeltaking og arbeidsinntekt. Dette påvirker både innstrømmingen til ytelsene direkte gjennom inngangskriteriene, men også insentivene til å arbeide for å være sikret en viss minste levestandard ved sykdom eller ledighet i framtiden. Arbeidsorienteringen kommer også til syne gjennom en aktiv arbeidsmarkeds- og likestillingspolitikk. Det kan dermed argumenteres for at utformingen av hvert av elementene i den nordiske modellen har en arbeidsstimulerende effekt som demper de potensielt uheldige konsekvensene for arbeidsinsentivene. I tillegg framheves det gjerne at samspillet mellom de ulike elementene i den



Figur 2.1 Fordelingsutvalgets modell for inntektsdannelse

Kilde: NOU 2009:10 Fordelingsutvalget.

nordiske modellen har betydning for modellens økonomiske og sosiale bærekraft.

Den nordiske modellens sosiale og økonomiske bærekraft kan ifølge utvalget komme til å bli satt på prøve i tiårene framover. Enkelte av utfordringene er felles for de fleste industriland. Demografiske endringer, særlig i form av en aldrende befolkning, gir økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg, samtidig som andelen yrkesaktive i forhold til andelen ikke-yrkesaktive synker. Globalisering gir økte krav til omstilling. Det er også andre utviklingstrekk som vil kunne være særlig utfordrende for de nordiske landene. Globalisering kan gi økt skattekonkurranse og press på velferdsordningene. Flere med høyere utdanning og mer arbeidsmigrasjon utfordrer en koordinert lønnsdannelse. Endrede normer knyttet til arbeid kan vise seg uforenlig med dagens velferdssystem. Noe av det som ifølge utvalget likevel taler for at den nordiske modellen vil bestå, er at den også tidligere har vist endringsevne i møte med utfordringer både utenfra og innenfra.

2.3 Utvalgets forslag

På bakgrunn av beskrivelsen av fordelingen og drivkreftene bak fordelingen la utvalget fram en forenklet modell for faktorer som påvirker fordelingen, jf. figur 2.1. Arbeidsmarkedet blir sett som den viktigste fordelingsarenaen i samfunnet. For å lykkes på arbeidsmarkedet kreves både formelle og uformelle kvalifikasjoner og andre former for humankapital, herunder helse. Fordeling av utdanning og humankapital er derfor det første, viktige trinnet i prosessen som påvirker fordelingen. I neste trinn gir deltakelse i arbeidsmarkedet opphav til fordelingen av arbeidsinntekt, og i arbeidsmarkedet spiller også andre faktorer inn, slik som lønnsdannelse, konjunktursituasjon mv. I den tredje fasen griper skatte- og trygdesystemet inn og modifiserer den primære inntektsfordelingen. Utvalget framhevet det forebyggende perspektivet og la derfor stor vekt på tiltak som retter seg mot den første fasen i prosessen, det vil si fordelingen av humankapital, men også tiltak innenfor de andre delene av prosessen ble drøftet av utvalget.

Utvalget skiller dermed mellom tre hovedtyper av tiltak:

1. Tiltak på oppvekst- og utdanningsområdet som har til hensikt å påvirke fordelingen av humankapital
2. Tiltak som er rettet inn mot å øke inkluderingen i arbeidsmarkedet
3. Tiltak som griper direkte inn i inntektsfordelingen

2.3.1 Oppvekst og utdanning

Gratis kjernetid i barnehager

Utvalget mente at det er viktig å øke bruken av barnehage, særlig blant barn fra familier med lav inntekt og utdanning, og begrunnet dette særlig med at barnehage kan ha positive langtidseffekter på barnas utdanningsnivå og yrkesdeltakelse. Utvalget mente videre at kjernetiden burde bli gjort gratis for alle, da en behovsprøving kan gi uheldige arbeidstilbudseffekter. Utvalget anslo at gratis kjernetid (20 timer per uke) for alle barn mellom 1 og 5 år vil koste 6 mrd. kroner (maksimumsanslag), men at kostnadene kunne reduseres ved å starte med de eldste barna. Utvalget peker på at tiltaket kan delfinansieres ved å øke prisen for den øvrige delen av barnehageoppholdet, men foreslo ikke dette, bl.a. på grunn av uheldige insentiveffekter.

Obligatorisk kjernetid

Utgangspunktet for dette forslaget var å sikre at alle barn skal få et minimum av pedagogisk tilbud før skolestart. Utvalget mente at en eventuell førskole for femåringer bør tilbys av barnehagene og ikke av skolen, og at det i tilfelle kreves jevn og god kvalitet i barnehagene og tilstrekkelig pedagogisk kompetanse før et slikt tiltak kan innføres. Kostnadene for tiltaket ble anslått til 1 mrd. kroner.

Bedre kvalitet i barnehagesektoren

Fordelingsutvalget viste til forskning som tyder på at førskoletilbud har positive langtidsvirkninger på barns senere utdanning og yrkesaktivitet. Imidlertid avhenger disse positive virkningene av kvaliteten på førskoletilbudet, der tilbud av høy kvalitet, vekt på læring og få barn per voksen har best effekt. Utvalget pekte også på at de positive langtidsvirkningene er størst for barn fra ressurssvake familier. På denne bakgrunn gikk utvalget inn for en mer ambisiøs pedagognorm og bedre lønns- og arbeidsvilkår for førskolelærere i barnehager.

Utfasing av kontantstøtten

Utvalget påpeker at kontantstøtten svekker insentivene for småbarnsforeldre til å delta i arbeidslivet, og gjør det mer lønnsomt å benytte uformell barnepass (dagmamma eller lignende). Utvalget mente også at uformelt barnepass gir dårligere læringsutbytte enn barnehager. Særlig ser det ut til at kontantstøtten bidrar til at familier med lav inntekt og utdanning i mindre grad velger barnehage, samtidig som det er barn fra disse familiene som trolig ville hatt størst nytte av barnehage. Dette er etter utvalgets mening uheldig og kan over tid bidra til å forsterke forskjellene i samfunnet.

På kort sikt vil imidlertid en avvikling av kontantstøtten føre til økte økonomiske forskjeller siden en del av dem som vil miste støtten, kan ha problemer med å skaffe seg arbeid for å motvirke inntektsbortfallet.

Fjerning av kontantstøtten har motstridende provenyvirkninger. Førstehåndseffekten er trolig negativ siden kostnaden ved økt etterspørsel etter barnehageplass mer enn oppveier for besparelsen ved å fjerne selve ytelsen. Utvalget mente at på lengre sikt ville økt arbeidstilbud fra foreldrene oppveie noe for den initiale kostnaden.

Tiltak for å bedre fullføringen i skolen

Utvalget pekte på at frafallet i den videregående skolen i Norge er relativt stort, og at fullført videregående skole er blant de viktigste enkeltfaktorene som forebygger lavinntekt. Utvalget mente at bedre fullføring i videregående skole kan oppnås gjennom økt bruk av barnehage og tiltak i grunnskolen. Utvalget hadde ingen konkrete forslag til tiltak i grunnskolen eller videregående skole, men viste til at det var mye arbeid som pågår på dette området.

2.3.2 Øke inkluderingen i arbeidslivet

Bedre dekning av livsopphold under utdanning for voksne

Det er godt dokumentert at personer med fagbrev klarer seg godt i arbeidslivet. Utvalget mente at det er grunnlag for å hevde at fag- eller svennebrev vil være en mer solid investering for samfunnet og den enkelte enn de fleste kurs innenfor arbeidsmarkedsopplæringen.

Utvalget var bekymret for det store antallet voksne med lav utdanning. Voksne med kun grunnskoleutdanning har vanskeligere for å

komme inn på arbeidsmarkedet, og har større risiko for arbeidsledighet og varig utstøting fra arbeidslivet. Videre er de reelle mulighetene til å ta formell utdanning i voksen alder begrenset, både fordi arbeidsgivere sjelden finansierer slik utdanning, og fordi en oftest mister stønader fra Arbeids- og velferdsetaten dersom en tar slik utdanning. Utvalget anbefalte derfor å se på muligheten for å omgjøre studielån til stipend for voksne som fullfører videregående opplæring, og på om mulighetene for å kombinere dagpenger med ordinær utdanning kunne bedres.

Redusere stønadsfeller

Utvalget viste til at OECD har anbefalt Norge å kutte i velferdsytelsene for å gjøre overgang fra trygd til arbeid mer attraktivt. Fordelingsutvalget avviser dette forslaget under henvisning til at kutt i ytelsene har uheldige fordelingsvirkninger for trygdede som ikke har mulighet til å gå fra trygd til arbeid. Dessuten var utvalget opptatt av at den nordiske modellen nettopp kjennetegnes ved at den kombinerer økonomisk vekst og en omfattende velferdsstat på en vellykket måte. Å kutte velferdsytelser vil derfor ikke nødvendigvis bare slå positivt ut dersom dette samtidig kan true den nordiske modellen. Utvalget mente derfor en heller burde se på om innretningen av ulike velferdsytelser kunne endres på en slik måte at en bedrer arbeidsinsentivene. Utvalget hadde ingen konkrete forslag til endringer, men talte for at en kunne utrede bruken av såkalte arbeidsbetingede stønader («in-work benefits») nærmere.

Arbeidsrettede tiltak på arbeidsgiversiden

Utvalget mente det kunne være grunn til å ha en ordning med lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å få innpass i arbeidslivet på ordinære vilkår. Utvalget mente også at en burde vurdere den danske fleksjobb-ordningen nærmere.

2.3.3 Tiltak som griper direkte inn i inntektsfordelingen

Skattlegging av bolig og endringer i formuesskatten

Utvalget beskrev fordelingen av boligformue og hvordan blant annet boligmarkedet påvirker denne fordelingen når det virker sammen med finansmarkedene og arbeidsmarkedet. Kombinasjonen av store svingninger i renter og boligpriser og konjunktursvingninger kan føre til at noen kommer særlig dårlig ut, mens andre er heldige og opparbeider store formuer. Utvalget mente at den manglende skattleggingen av bolig forsterker svingningene i boligmarkedet, og at det ville ha gunstige fordelingsvirkninger dersom man gradvis innførte en boligskatt. I tillegg mente utvalget at verdsettelsen av boligeiendom i formuesskatten var skjev og vilkårlig, og burde endres.

Endringer i toppskatten

Fordelingsutvalget mente at hovedprinsippene fra skattereformen i 2006 bør ligge fast. Det betyr blant annet at det er klare grenser for hvor høye de høyeste marginalskattesatsene i personbeskatningen kan være, det vil i praksis si for hvor høy toppskattesatsen i trinn 2 kan være. Utvalget pekte likevel på at det er mulig å øke toppskatten uten at den høyeste satsen økes, ved å fjerne trinn 1 i toppskatten. Da vil alle toppskatteytere, ev. flere enn i dag, betale toppskatt i trinn 2. Utvalget understreket at en slik omlegging vil redusere arbeidstilbudet noe.

Oppjustering av barnetrygden

Barnetrygden betyr relativt mye for omfordelingen av inntekt. Fordelingsutvalget pekte på at barnetrygden, som gis til alle barnefamilier, samlet sett bidrar mer til omfordeling enn målrettede ordninger som bostøtte og sosialhjelp. Utvalget viste også til at barnetrygdens omfordelende virkninger har blitt svekket som følge av at barnetrygdsatsen ikke har blitt regulert på mange år. På denne bakgrunn mente utvalget at barnetrygden burde oppjusteres med lønnsveksten i økonomien.

Oppjustering av de veiledende satsene i sosialhjelpen

Utvalget viste til at økonomisk sosialhjelp ikke er ment å være en varig ytelse, men at mange likevel kun har sosialstønad å leve av over lengre tid. I lys av at kvalifiseringsprogrammet nylig ble innført nettopp for å gi langtidsmottakere av sosialhjelp en bedre ytelse kombinert med tiltak for å bedre deres tilknytning til arbeidsmarkedet, avsto utvalget fra å vurdere sosialstønaden i sin helhet. Utvalget foreslo imidlertid at også de statlige, veiledende satsene for sosialhjelp burde følge lønnsutviklingen i samfunnet ellers.

3 Nærmere om inntektsfordeling og lavinntekt

Inntekt er en sentral levekårskomponent. Dette kapitlet ser nærmere på fordelingen av inntekt og på hvor mange som har inntekt under nærmere definerte grenser (lavinntektsgrenser). Kapitlet studerer omfanget av lavinntekt, hvem det gjelder, og hvordan det har utviklet seg over tid.

I dette kapitlet presenteres tall og analyser basert på Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesstatistikk. Denne statistikken bygger i stor grad på registerbaserte opplysninger om realiserte inntekter slik de er rapportert til skattemyndighetene. I tillegg er det med en del skattefrie inntekter, slik som for eksempel barnetrygd. Det meste av statistikken som presenteres her, har ikke med personer i studenthusholdninger. En studenthusholdning er her definert som en husholdning der hovedinntektstaker verken er yrkestilknyttet eller trygdemottaker, men som mottar studielån fra Statens lånekasse. Det å utelukke studenter på denne måten er i tråd med hvordan statistikken presenteres av Statistisk sentralbyrå.

Inntektsbegrepet som benyttes i analysene, er inntekt etter skatt per forbruksenhet. I boks 3.1 gjennomgås dette inntektsbegrepet.

Inntektsstatistikken beskriver ikke de totale økonomiske forholdene i husholdningene. Blant annet tar den ikke hensyn til urealiserte inntekter som for eksempel verdiøkninger av bolig eller aksjer, verdi av å bo i egen bolig og inntekter som ikke rapporteres. Den tar heller ikke hensyn til arv og gaver eller til verdien av offentlige tjenester som husholdningene mottar, enten gratis eller til sterkt subsidierte priser. Fordelingen av samlet inntekt i ett gitt kalenderår kan dessuten gi et fortegnet bilde av forbruksmulig-

Boks 3.1

Inntekt etter skatt per forbruksenhet er lik samlet husholdningsinntekt etter skatt delt på antallet personer i husholdningen, men der personene gis ulik vekt i henhold til en ekvivalensskala. Omregningen gjøres for å kunne sammenligne inntekten til husholdninger med ulik størrelse og sammensetning. En ekvivalensskala har innebygget antakelser om hvordan de økonomiske behovene øker i takt med antallet husholdsmedlemmer, og forutsetter at det er stordriftsfordeler knyttet til det å leve sammen i et hushold. I tillegg er det vanlig å anta at barn har mindre økonomiske behov enn voksne. I OECDs ekvivalensskala får den første voksne personen i husholdningen vekten 1, de neste voksne personene får vekten 0,7 hver, mens barn får vekten 0,5. Med OECD-skalaen må en husholdning med to voksne og to barn ha en inntekt som er 2,7 ganger så stor som inntekten til en enslig, for å ha like god økonomi. I EUs ekvivalensskala gis første voksen vekten 1, andre voksne får vekten 0,5, mens hvert barn i alderen 0-16 år får vekten 0,3. En husholdning med to voksne og to barn vil dermed måtte ha en inntekt som er 2,1 ganger så stor som inntekten til en enslig, for å ha like god økonomi. OECD-skalaen legger med andre ord til grunn at de økonomiske behovene vokser relativt raskt med størrelsen på husholdningen (små stordriftsfordeler) sammenlignet med EUs skala (større stordriftsfordeler). Barnefamilier kommer derfor isolert sett bedre ut med EUs ekvivalensskala enn med OECDs ekvivalensskala, mens det motsatte er tilfelle for enpersonhusholdninger. Valget av ekvivalensskala er ikke gitt, og det er heller ingen bred enighet i fagmiljøer om hvilken skala som bør brukes. Ettersom valget av skala kan ha stor betydning for hvor mange som blir målt til å ha lavinntekt, er det i denne meldingen valgt å presentere fordelingstall i henhold til både EUs og OECDs lavinntektsmål og ekvivalensskalaer.

hetene, blant annet fordi inntektene kan svinge betydelig over livsløpet. Både utjevningseffektene av offentlige tjenester og lavinntektsgruppens forbruk og tilgang til materielle goder er beskrevet i dette kapitlet. Dette gir et bredere bilde av levekårene enn når en kun baserer seg på inntektsstatistikk.

3.1 Inntektsfordelingen

For å beskrive inntektsfordelingen kan man bruke ulike mål som oppsummerer spredningen i inntektene mellom grupper av husholdninger. Valg av mål kan være viktig for hvilket bilde man får av utviklingen. Dersom man for eksempel bruker inntektsfordelingsmål som bare ser på inntektene i den øverste og nederste delen av fordelingen, vil endringer i inntektsfordelingen som omfatter store grupper av husholdninger, ikke bli belyst. Det er derfor viktig å se på flere ulike inntektsfordelingsmål for å få et bilde av utviklingen i hele fordelingen. Dette ble det også lagt stor vekt på i Fordelingsutvalgets rapport.

Et mål som skal belyse fordelingen av inntekter mellom alle husholdninger, og som er mye brukt i inntektsfordelingsanalyser både i Norge og internasjonalt, er Gini-koeffisienten. Denne er et uttrykk for graden av ulikhet mellom inntektene i fordelingen. Dersom alle har samme inntekt, vil Gini-koeffisienten være lik 0, mens den vil være 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet. Tolkningen av Gini-koeffisienten kan best illustreres ved følgende eksempel: Hvis man innførte en ny proporsjonal skatt på 20 prosent på all inntekt, og fordelte skatteinntektene ut med et likt beløp til alle, ville Gini-koeffisienten blitt redusert med 20 prosent.

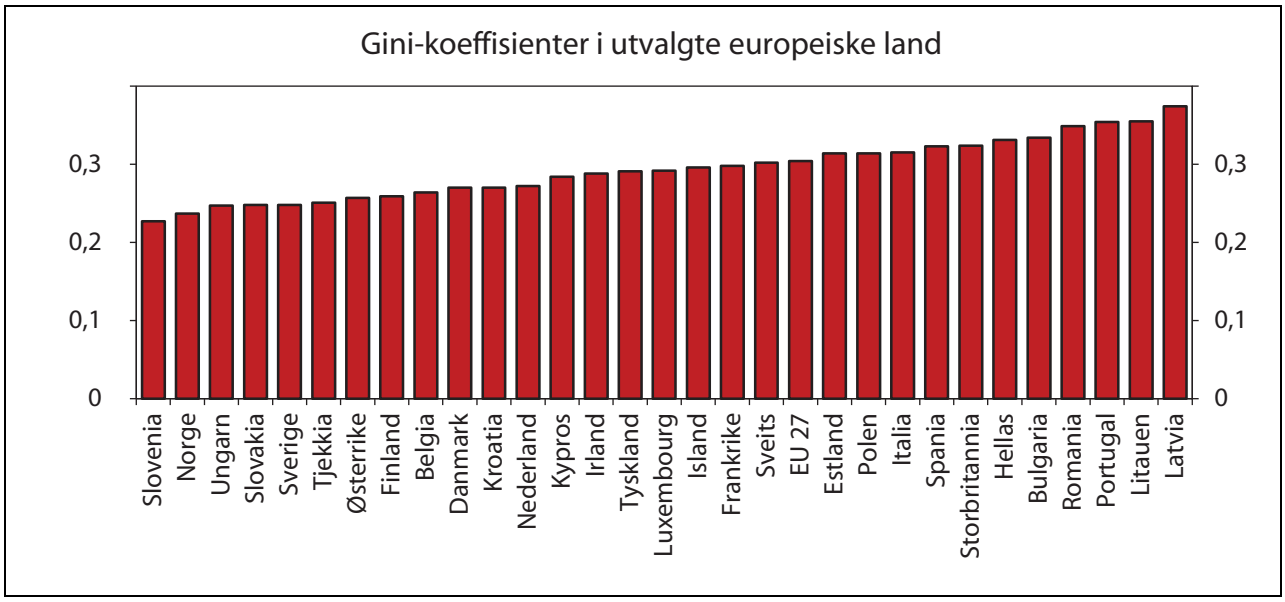
Norge har en svært jevn inntektsfordeling sammenlignet med de fleste andre land. Bare ett land i Europa hadde lavere Gini-koeffisient enn Norge i 2008, jf. figur 3.1.

Figur 3.2 viser utviklingen i Gini-koeffisienten i Norge i perioden 1986 til 2009, både slik den framkommer direkte fra inntektsstatistikken, og når aksjeutbytter er trukket ut.

Som det framgår av figuren, har inntektsulikheten målt på denne måten økt noe gjennom deler av denne perioden. Sammenlignet med utviklingen i mange andre OECD-land er økningen likevel ikke spesielt stor. Forskjellene er også blitt mindre etter 2006.

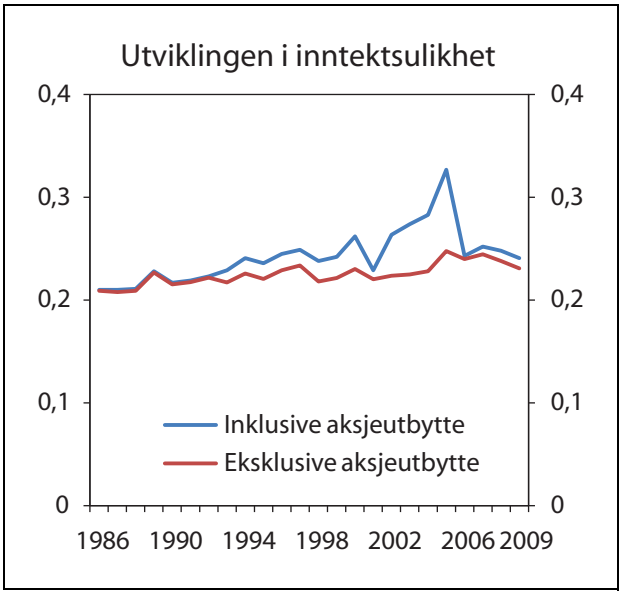
Utviklingen i retning av noe større forskjeller fram til 2006 kan bl.a. knyttes til at kapitalinntektene økte, og til at kapitalinntektene i større grad ble fanget opp av statistikk som følge av skattereformen i 1992. Kapitalinntekter tilfaller i størst grad de mest velstående. Derfor bidro dette til økt målt ulikhet. Utviklingen i retning av mindre forskjeller etter 2006 kan blant annet forklares med økt beskatning av aksjeutbytter etter innføringen av utbytteskatten i 2006. Det har også blitt gjennomført omfordelende endringer i formuesskatten. Ifølge beregninger fra Statistisk sentralbyrå var omfordelingen gjennom skattesystemet om lag 11 pst. sterkere i 2008 enn i 2000.[1]

Endringen i Gini-koeffisienten for inntekt inkludert aksjeutbytte i figuren (den blå kurven)



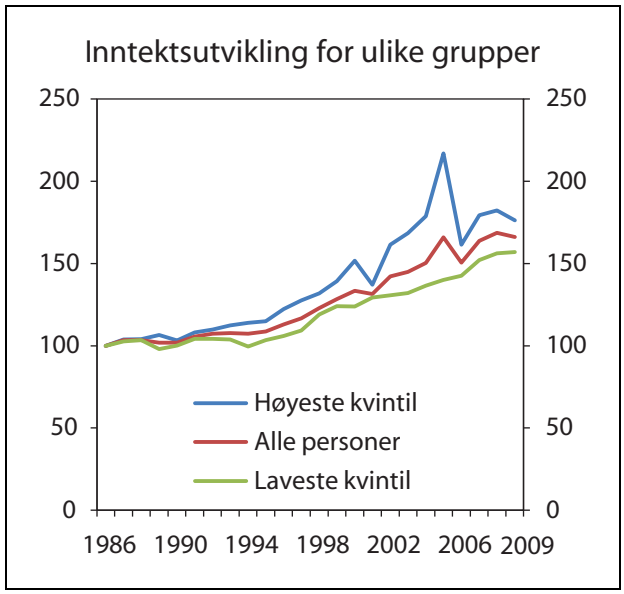
Figur 3.1 Gini-koeffisienter i utvalgte europeiske land. 2008

Kilde: EU-SILC/Eurostat.



Figur 3.2 Utviklingen i inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten. Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). 1986 – 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.3 Utviklingen i inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-ekvivalensskala). Indeks i faste 2009-kroner. 1986=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

overdriver imidlertid utslagene. Dette skyldes at innføringen av utbytteskatten i 2006 ga store tilpasninger. Utbytteutbetalingene fra selskapene økte sterkt i forkant av innføringen av utbytteskatten, for deretter å falle til et svært lavt nivå. Fluktuasjonene i Gini-koeffisienten når aksjeutbyttene tas ut av inntektsbegrepet (den røde kurven), er dermed langt mindre enn dersom aksjeutbyttene inkluderes. Utbytteutbetalingene er også nå på vei opp igjen, samtidig som utbytteskatten sørger for en mer rettferdig beskatning av slike inntekter.

Inntektsfordelingen de siste årene er også påvirket av den sterke veksten i sysselsettingen. Økt sysselsetting bidrar på den ene siden til å redusere inntektsforskjellene, siden de som kommer inn i arbeidsmarkedet i perioder med økende sysselsetting, ofte har lav inntekt i utgangspunktet. På den annen side kan både lønnsinntektene og kapitalinntektene vokse sterkere i høyinntektsgruppene i perioder med sterk vekst i økonomien. I årene før 2008 bidro særlig den sistnevnte tendensen til større ulikhet. Etter 2008 bidro igjen et fall i kapitalinntektene til utjevning av fordelingen. Økt lønnsspredning har samtidig trukket noe i retning av økende forskjeller.

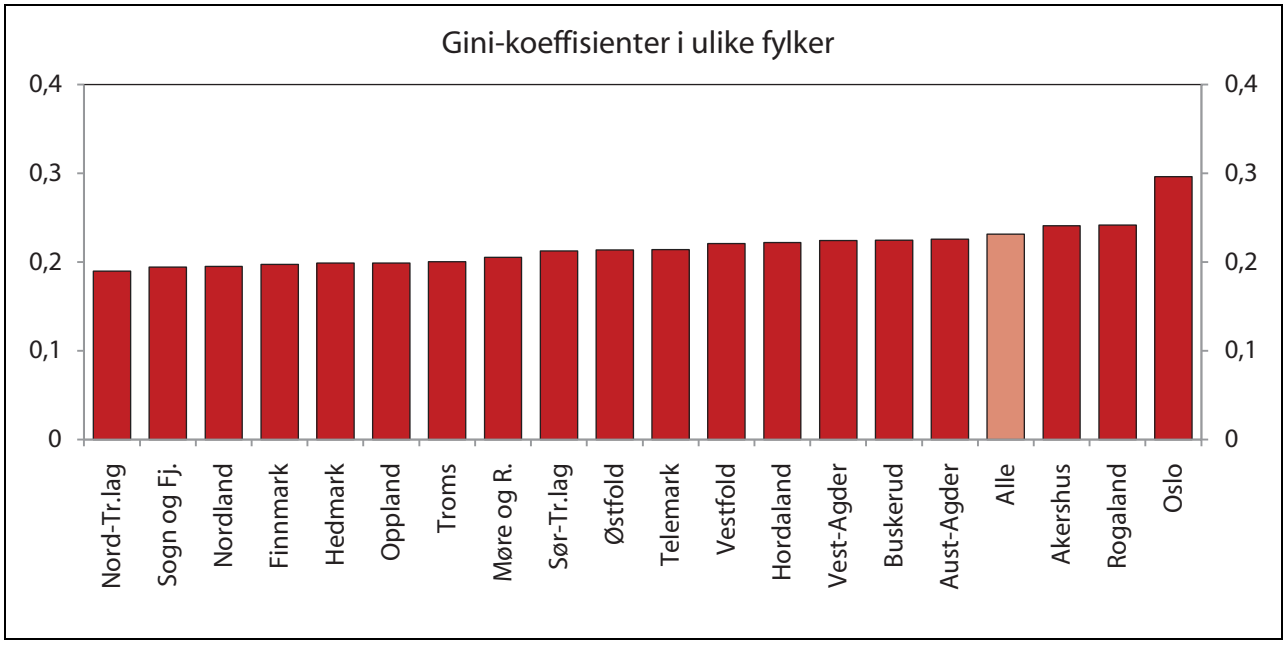
Endringen i Gini-koeffisienten viser endringen i total ulikhet. Men det har også betydning om for eksempel økt ulikhet kommer av at de med høyest inntekt får mer, eller av at de med lav inntekt får mindre. Figur 3.3 viser at de med lavest inntekt også har tatt del i den realinntektsveksten som har funnet sted. Figuren viser den prosentvise realinntektsøkningen til femdelen av befolkningen med de laveste inntektene (1. kvintil) og femdelen med de høyeste inntektene (5. kvintil) samt gjennomsnittet for befolkningen. Selv om lavinntektsgruppen samlet sett har fått forbedret sin kjøpekraft, har inntektsutviklingen likevel ikke holdt tritt med den sterke realinntektsveksten i samfunnet for øvrig.

3.1.1 Geografiske forskjeller

Det er geografiske forskjeller i fordelingen av både inntekt og levekår. Figur 3.4 viser Gini-koeffisienten beregnet fylkesvis. Det er forskjeller mellom fylkene når det gjelder hvor stor inntektsulikheten er, og ulikheten er klart størst i Oslo. Rogaland, Akershus og Hordaland er fylker der ulikheten også er høy, mens den er mindre i Hedmark, Oppland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane og fylkene i Nord-Norge.

Forskjellene skyldes flere forhold. Blant annet har Oslo-regionen en større andel personer som bor alene. I tillegg har Oslo en høyere andel innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika. Disse gruppene er overrepresentert nederst i inntektsfordelingen. Samtidig er det mange husholdninger med store

[1] Meld. St. 11 (2010-2011) Evaluering av skattereformen 2006.



Figur 3.4 Gini-koeffisient i ulike fylker (EU-skala). 2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

næringsinntekter og kapitalinntekter som har bosted i Oslo. Både lønnsnivået og lønnsspredningen er gjennomgående høyere også i de andre større byene i Norge.

Vi har i dag høy sysselsetting og lav arbeidsløshet i hele landet. Dette bidrar til å utjevne forskjeller i inntekt mellom fylker ved å sørge for mindre variasjon i antallet personer som lever på stønader. På den annen side kan press i deler av arbeidsmarkedet føre til større spredning i lønningene. Næringer med press i arbeidsmarkedet kan være konsentrert til enkelte byer eller regioner. Dette kan være noe av forklaringen på at eksempelvis Oslo og Rogaland har større forskjeller enn andre fylker. Inntektsforskjellene kan altså si noe om ulikheter i næringsstrukturen. Inntektsforskjellene kan også være et uttrykk for ulike innslag av deltidsarbeid.

For mange unge i etableringsfasen kan inntekt være én av flere viktige faktorer for vurdering av bosted og arbeidskarriere. Inntektsfordelingen har en klar sentrum-periferidimensjon. I storbyene i øst og vest er gjennomsnittsinntekten godt over gjennomsnittet for landet. Innlandet og Nord-Norge trekker gjennomsnittet ned.

Samtidig har flere mindre regioner, som for eksempel Stavanger-regionen, høy gjennomsnittlig bruttoinntekt. Disse regionene har i hovedsak et næringsliv knyttet til olje, fiskeri og andre maritime næringer. God økonomisk utvikling innenfor en næring kan føre til et høyt inntektsnivå relativt sett.[2] Når den økonomiske utviklingen varierer mellom geografiske områder, varierer også inntektsnivået, boligprisene og tilgangen til offentlige tjenester. Derfor blir levekårene i ulike deler av landet også forskjellig.

Tabell 3.1 viser gjennomsnittlig bruttoinntekt i 2008 per fylke og avviket i prosent fra landsgjennomsnittet.

3.2 Noen mål på omfordeling

Skatter og trygdeordninger innebærer direkte omfordeling mellom personer med ulik inntekt det enkelte året. I dette avsnittet ser vi nærmere på noen beregninger av omfordelingen gjennom overføringer og skatter. Skattenes og overføringenes omfordelingsvirkninger over livsløpet er også omtalt.

Som nevnt innledningsvis tar tradisjonelle fordelingsanalyser basert på inntektsstatistikk oftest ikke hensyn til at tilgang til subsidierte eller gratis offentlige tjenester tilfører husholdningene verdier. Fordelingseffekten av offentlige tjenester er tema i avsnitt 3.2.2.

[2] Regionale utviklingstrekk 2010, Kommunal og regionaldepartementet

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig bruttoinntekt for personer 17 år og over per fylke og avvik fra gjennomsnittlig bruttoinntekt for landet under ett. 2009

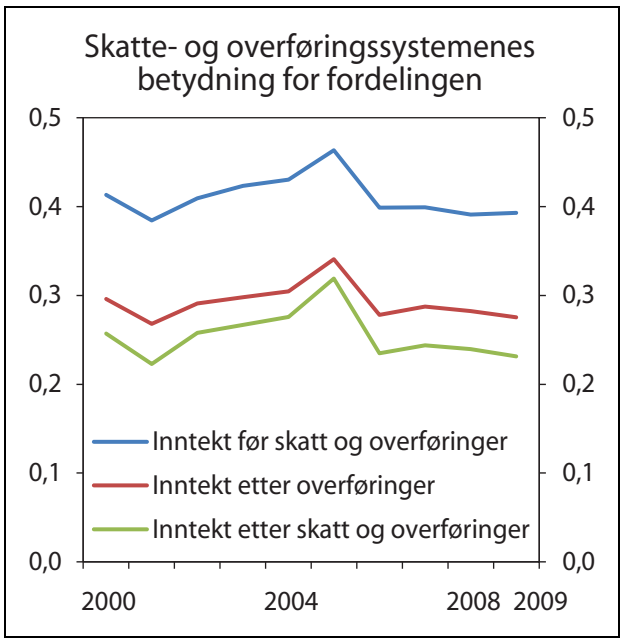
Fylke	Gjennomsnittlig bruttoinntekt (2008)	Avvik fra gjennomsnittlig bruttoinntekt
Østfold	314 369	-9,3 %
Akershus	394 689	13,8 %
Oslo	389 900	12,5 %
Hedmark	300 629	-13,3 %
Oppland	305 490	-11,9 %
Buskerud	342 141	-1,3 %
Vestfold	330 275	-4,7 %
Telemark	320 425	-7,6 %
Aust-Agder	327 631	-5,5 %
Vest-Agder	335 342	-3,3 %
Rogaland	386 081	11,3 %
Hordaland	352 911	1,8 %
Sogn og Fjordane	319 610	-7,8 %
Møre og Romsdal	333 362	-3,9 %
Sør-Trøndelag	330 086	-4,8 %
Nord-Trøndelag	302 949	-12,6 %
Nordland	312 258	-9,9 %
Troms	321 473	-7,3 %
Finnmark	313 190	-9,7 %
Hele landet	346 731	0,0 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KRD.

3.2.1 Utjevningseffekten av direkte overføringer og skatter

Figur 3.5 viser ulikhet målt ved Gini-koeffisienten før og etter skatter og overføringer. Målt ved denne indikatoren reduseres ulikhetene med om lag 30 pst. som følge av offentlige overføringer og om lag 10 pst. som følge av skattesystemet. Et 40 pst. fall i Gini-indeksen innebærer like mye omfordeling som dersom man skattla hver persons inntekt med 40 pst. og deretter delte skatteinntektene ut med like beløp til alle.

Utgangspunktet for sammenligningen i figuren er fordelingen av markedsinntekt, det vil si arbeidsinntekter, næringsinntekter og kapitalinntekter før skatt. Fordelingen av markedsinntekt kan tolkes som inntektsfordelingen før de fordelingspolitiske virkemidlene i skatte- og overføringssystemet har begynt å virke, og er illustrert ved den blå kurven. Den røde kurven viser utviklingen i Gini-koeffisienten for inntekt inkludert offentlige overføringer (samlet inntekt), og ligger om lag 30 pst. under den blå kurven. Den grønne kurven viser utviklingen i Gini-koeffisienten for inntekt etter overføringer og skatt. Kurven viser at skattesystemet virker utjevnende, men også at bidraget fra skattene har mindre betydning enn bidraget fra offentlige overføringer. Beregningene gir ikke informasjon om hvordan ulikheten ville vært dersom det ikke fantes skatter og overføringer. Det skyldes at skatter og overføringer har virkninger både på arbeidstilbudet og på lønninger og priser i økonomien. Beregningene viser likevel at skatte- og overføringssystemet har en betydelig utjevnende effekt, og gir



Figur 3.5 Skatte- og overføringssystemenes betydning for fordelingen. Gini-koeffisienter for hhv. inntekt før skatt og overføringer, inntekt etter overføringer og inntekt etter skatt og overføringer. 2000–2009[1]

[1] Personer i studenthusholdninger er utelatt. Alle delinntekter er justert for negative tall (nullstilt).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

dessuten en god indikasjon på den relative betydningen av omfordelingen via hhv. skatter og overføringer. Et fall i Gini-koeffisienten med om lag 40 pst. fra markedsinntekt til disponibel inntekt etter skatt er helt på topp blant OECD-landene. For gjennomsnittet av OECD-landene ligger den anslåtte omfordelingen på om lag 30 pst.[3]

Offentlige overføringer bidrar også til å redusere andelen med lavinntekt. Andelen reduseres fra 25,2 pst. (før overføringer, men inkludert pensjoner) til 11,7 pst. etter overføringer (2009). Gjennomsnittet for EU-landene var hhv. 25,1 pst. og 16,3 pst. Offentlige overføringer bidrar altså til å redusere andelen med lavinntekt i Norge i betydelig grad, og i større grad enn i mange andre land.[4]

Omfordelingsegenskapene av skatte- og overføringssystemene er i stor grad påvirket av hvilke inntektsgrupper som særlig mottar overføringene, og av hvilke grupper som betaler mest skatt. Tabell 3.2 viser inntektssammensetningen for ulike inntektsdesiler[5] og den prosenten av befolkningen som har høyest inntekt (øverste persentil).

[3] OECD (2010), «Income distribution: inequality», OECD Social Expenditure Statistics (database). Statistikken er hentet 21. september 2011.

[4] Det er ikke uproblematisk å regne på denne måten, siden overføringsordningene vil kunne påvirke også andre inntekter, men som en isolert effekt kan dette illustrere de ulike ordningenes omfordelende egenskaper.

Tabell 3.2 Sammensetning av samlet husholdningsinntekt for personer i ulike inntektsklasser (desiler) for inntekt etter skatt per forbruksenhet1, 2 (EU-skala). Andel av samlet inntekt. Gjennomsnitt for perioden 2007-2009. Prosent

Desilgruppe	Lønns-inntekter	Netto nærings-inntekter	Kapital-inntekter	Over-føringer	Samlet inntekt	Utlignet skatt	Negative overføringer	Inntekt etter skatt
1	42	4	-1	55	100	16	1	83
2	44	4	2	50	100	15	1	84
3	57	4	2	37	100	18	1	81
4	66	4	2	28	100	20	1	79
5	72	4	2	22	100	22	1	77
6	76	4	2	18	100	23	1	76
7	78	4	2	15	100	24	1	75
8	80	5	3	12	100	26	1	74
9	81	6	4	10	100	28	1	72
10	70	10	15	6	100	33	0	67
Alle	71	6	5	19	100	25	1	74
Topp 1 %	47	14	36	4	100	36	0	64

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Som det framgår av tabellen, er det store forskjeller mellom inntektsgruppene mht. hvor størstedelen av inntektene kommer fra. For første desil er det overføringer som er viktigste inntektskilde (59 pst. av samlede inntekter), mens det for øverste persentil er kapitalinntekter som utgjør størstedelen av inntektene. Dette illustrerer også betydningen av å skattlegge kapitalinntekter for fordelingen.

3.2.2 Utjevningseffekter av offentlige tjenester

I tillegg til skatter og overføringer bidrar også gratis og subsidierte offentlige velferdstjenester til å redusere forskjellene. Det er stor forskjell på å ha en gitt kontantinntekt i et land der mange slike velferdstjenester er gratis, som i Norge, og å ha den samme inntekten i et land der slike tjenester må kjøpes i private markeder. Derfor kan verdien av gratis og subsidierte offentlige tjenester ses som inntekter husholdningene mottar. For husholdninger med lav inntekt utgjør verdien av offentlige tjenester en prosentvis større del av inntekten, og offentlige tjenester virker derfor utjevnende. Utjevningseffekten av offentlige tjenester inngår ikke i tradisjonelle fordelingsanalyser, heller ikke i beskrivelsen av inntektsfordelingen ellers i dette kapitlet. Mange studier forsøker imidlertid å måle verdien av slike tjenester. En innvending mot å inkludere offentlige tjenester i et utvidet inntektsbegrep kan være at *behovene* for bl.a. helsetjenester er ulike. Det er derfor ikke nødvendigvis riktig å legge til verdien av slike tjenester, siden det vil medføre at for eksempel eldre blir tilordnet en relativt stor utvidet inntekt, og derfor fremstår som mer velstående fordi de er sykere og mottar mer helsetjenester. I en studie av Aaberge m.fl.[6] er det derfor korrigert for at behovet for ulike offentlige tjenester er ulikt fordelt i befolkningen. Forskerne beregner et minimumsnivå for verdien av barnehage, skole og helsetjenester for ulike grupper (blant annet ulike aldersgrupper), og tilordner deretter husholdningene en utvidet inntekt av slike tjenester dersom husholdningene mottar tjenester ut over dette minimumsnivået. Denne studien finner at offentlige tjenester reduserer inntektsforskjellene i Norge, målt ved Gini-koeffisienten, med om lag 7-8 pst., mot om lag 15 pst. når man ikke korrigerer for ulike behov. I avsnitt 3.4 er også offentlige tjenesters betydning for omfanget av lavinntekt beskrevet.

3.2.3 Fordeling over livsløpet

Selv om mye av fordelingspolitikken er knyttet til omfordeling mellom personer på ulike inntektsnivåer, har vi enkelte overføringsordninger som i hovedsak innebærer en omfordeling mellom husholdninger i ulike livsfaser. Et progressivt skattesystem har i praksis også en slik virkning, ved at de fleste betaler mindre i skatt i begynnelsen av yrkeskarrieren (inntekten er relativt lav) og som pensjonist (gunstige skatteregler) enn når de er middelaldrende. Dette innebærer at skatter og overføringer i praksis fører til en større omfordeling mellom personer med høy og lav inntekt i et enkelt inntektsår, enn mellom personer med høy og lav samlet livsinntekt. Det skyldes at også personer med høy livsinntekt nyter godt av lavere skatt og gunstige offentlige overføringsordninger i deler av livet. Empiriske studier viser også at både inntektsulikhet og lavinntekt reduseres betydelig når man ser på inntekt over flere år. Når det offentlige velferdssystemet på denne måten bidrar til å flytte inntekter til perioder av livet med svake inntektsmuligheter for den enkelte, bidrar dette til jevnere fordelte levekår og til å redusere behovet for låneopptak.

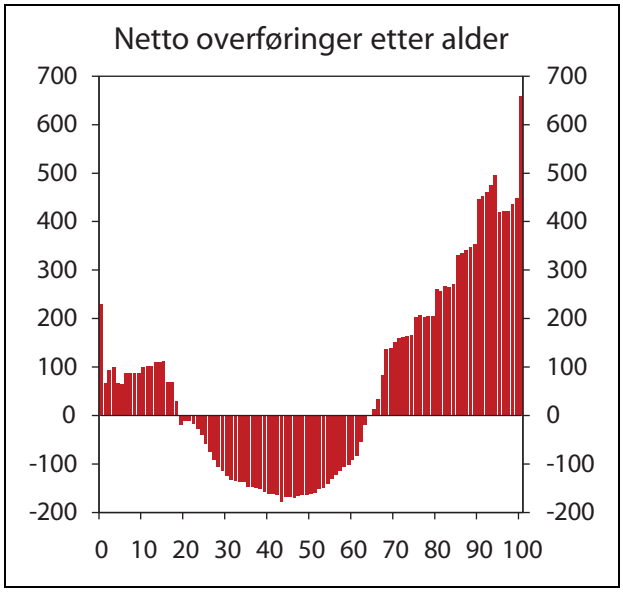
Generasjonskontrakten er en betegnelse på den omfordelingen som skjer mellom livsfaser. Generasjonskontrakten kan ses som en slags livstidskontrakt mellom den enkelte og samfunnet og utrykker at vi har ulike behov og ulik bidragsevne i løpet av livet. I figur 3.6 vises hva de enkelte aldersgruppene mottar av individuelle tjenester som skole og helsetjenester, og av overføringer som pensjon og barnetrygd. De samlede bruttooverføringene fra velferdsstaten fratrukket skatten som betales av de samme gruppene, gir et mål på nettooverføringene og hvordan disse omfordeler over livsløpet. I figur 3.6 er dette gjort med utgangspunkt i utgifts-, skatte- og overføringssystemet slik det var i 2009.[7]

---

[5] En desil er en tidel av befolkningen, der første desil utgjøres av den tidelen som har lavest inntekt, mens tiende desil utgjøres av den tidelen som har høyest inntekt.

[6] Aaberge, R., M. Bhuller, A. Langørgen, og M. Mogstad, (2010). «The distributional impact of public services when needs differ». Journal of Public Economics Volume 94 (9-10), 549-562.

[7] Hver stolpe angir den gjennomsnittlige netto overføringen fra det offentlige for den aktuelle aldersgruppen. Figuren fanger altså ikke opp antallet personer i hver aldersgruppe. Netto overføringer er offentlige utgifter til overføringer og individuelle tjenester minus betalte skatter og avgifter. Utgifter til kollektive goder som politi, offentlig administrasjon mv. er ikke inkludert.



Figur 3.6 Generasjonsregnskapet: Netto overføringer etter alder. 2009. 1000 kroner

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2011.

Figuren viser at barn og ungdom fram til og med 18-årsalder i gjennomsnitt mottar netto ytelser fra velferdsstaten. I disse årene mottar man barnetrygd og subsidierte barnehagetjenester, skole og helsetjenester, men man betaler lite skatt. Tilsvarende er de eldre netto mottakere gjennom pensjon og helse- og omsorgstjenester. Ytelsene finansieres av befolkningen i yrkesaktiv alder, som i gjennomsnitt er netto bidragsytere til velferdsstaten. I tillegg har denne gruppen ofte hjemmeboende barn og gjeld.

3.3 Lavinntekt som indikator på fattigdom og levekårsproblemer

En andel av befolkningen har økonomiske ressurser som avviker betydelig fra det generelle inntektsnivået i samfunnet. Enkelte kan ha så lav inntekt at de ikke får dekket grunnleggende materielle eller sosiale behov. Personer med svært lav inntekt har ofte manglende forbruksmuligheter, og kan bli sosialt isolert fordi de mangler penger til å delta i mange av de aktivitetene som er vanlige. Det er imidlertid ingen nødvendig forbindelse mellom lav inntekt og dårlige levekår. Det er mulig å ha gode levekår selv om en har lav inntekt, for eksempel dersom en lever av formue eller av gaver fra andre husholdninger. Det er også mulig å ha dårlige levekår og lav livskvalitet selv om en har høy inntekt, for eksempel på grunn av dårlig helse eller sosial iolasjon. I denne meldingen brukes begrepet fattigdom ikke om disse situasjonene.

Det er bred faglig enighet om å knytte fattigdomsbegrepet til situasjoner der de økonomiske ressursene til et individ eller hushold er for lave til å oppnå en akseptabel levestandard. Et grunnleggende spørsmål er hva som kan menes med en akseptabel levestandard. Det er vanlig å bruke lavinntekt som mål på knappe økonomiske ressurser, og derigjennom som en indikator på levestandard.

Lavinntekt kan måles absolutt eller relativt. En relativ tilnærming tar utgangspunkt i fattigdom som et sosialt fenomen og relaterer den enkeltes inntekt og levekår til den generelle levestandarden i samfunnet. Ved en relativ tilnærming er det vanlig å benytte det generelle inntektsnivået i samfunnet som referanse, gjerne ved å ta utgangspunkt i medianinntekten. Medianinntekten er den inntekten som deler befolkningen i to like store deler, der den ene halvparten har lavere inntekt enn medianinntekten, og den andre halvparten har høyere inntekt. Lavinntektsgrensen settes i et bestemt forhold til medianinntekten. Det benyttes inntekt etter skatt som inntektsmål. Dette begrepet omfatter de fleste kontante inntekter husholdningene mottar (summen av alle yrkesinntekter, kapitalinntekter og offentlige stønader, fratrukket skatt). Det tas også hensyn til hvor mange som skal leve av inntekten, og til at det er stordriftsfordeler knyttet til å bo flere sammen i en husholdning.

En absolutt tilnærming til måling av lavinntekt tar utgangspunkt i det inntektsnivået som er nødvendig for å dekke nødvendige levekostnader. En absolutt lavinntektsgrense kan f.eks. utgjøre det pengebeløpet som kreves for å anskaffe et utvalg av basisvarer og -tjenester. Andre tilnærminger til å definere en absolutt lavinntektsgrense er bl.a. ekspertbudsjetter, statistiske analyser av forbruksmønstre eller spørreundersøkelser. En utfordring ved å bruke absolutte mål er at det er vanskelig å begrunne innholdet i utvalget av basisvarer, og at dette utvalget må endres over tid for å beholde sin relevans. Derfor er såkalte absolutte definisjoner også i en viss forstand relative. Absolutte mål på lavinntekt eller fattigdom kan, selv om de ikke brukes direkte til å fastsette en lavinntektsgrense, være nyttige referanser for hvilken relativ lavinntektsgrense som best stemmer overens med ekspertvurderinger og allmenne oppfatninger i befolkningen. I Norge finnes det ikke en offisiell, nasjonal standard for nødvendige levekostnader. Minsteytelsene i folketrygden og de statlige veiledende retningslinjene for stønad til livsopphold er politisk fastsatt. Én tilnærming til måling av fattigdom, det såkalte administrative kriterium, legger nivået på minsteytelsene i

offentlige stønader til grunn som indikator på lavinntekt eller fattigdom.

Ved en relativ tilnærming unngår en å måtte foreta valg vedrørende hvilke behov og hvilke varer og tjenester som skal inngå i beregningen av lavinntektsgrensen. Innvendinger mot relativ lavinntekt som mål på levestandard er blanlt annet at lavinntektsgrensen er vilkårlig og ikke har direkte sammenheng med faktiske levekostnader. Et relativt lavinntektsmål innebærer at dersom det generelle inntektsnivået i befolkningen øker, må inntektene til personene nederst i inntektsfordelingen øke tilsvarende for at det ikke skal bli flere med lav inntekt. Generelle forbedringer i levestandarden for alle kan altså være forbundet med økte andeler inntektsfattige, dersom veksten er skjevt fordelt. Tilsvarende vil andelen med lavinntekt kunne gå ned i tider med økonomiske tilbakeslag. En relativ lavinntektsgrense vil ved en internasjonal sammenligning heller ikke reflektere at lavinntektsgruppen i høyinntektsland som Norge vil ha en høyere levestandard enn i land med et lavere gjennomsnittlig inntektsnivå.

Et argument for å vektlegge det relative inntektsnivået er at den enkeltes livsutfoldelsesmuligheter faktisk vil være avhengig av andres inntekt, ved at normene for hvor høyt forbruk, hvilke fritidsaktiviteter mv. som er vanlig i samfunnet, påvirkes av inntektsnivået i samfunnet. I land med generelt høy levestandard vil personer med lav inntekt kunne utestenges fra visse goder og ha mindre mulighet til å delta i kostnadskrevende aktiviteter.

Siden relativ lavinntekt måles ut fra det generelle inntektsnivået i samfunnet, er det også et uttrykk for inntektsulikhet. Sett i lys av at Regjeringen både har som mål å utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og å bekjempe fattigdom, er relativ lavinntekt en godt egnet indikator. Regjeringen legger til grunn en slik relativ forståelse i sin handlingsplan mot fattigdom.[8] Relativ lavinntekt er en allment akseptert indikator på fattigdom, og mye brukt internasjonalt. Til tross for svakhetene er det gode grunner for å velge et relativt fattigdomsbegrep. Regjeringen vil derfor følge utviklingen i relativ lavinntekt sammen med andre sentrale indikatorer på ulikhet og fattigdom. En må likevel ta hensyn til svakhetene ved målemetodene når en trekker konklusjoner, etter-som også andre forhold enn relativ inntekt er av betydning for levekårene til den enkelte.

Det finnes ingen offisielt fastsatt lavinntektsgrense i Norge. Fordelingsutvalget la i sin analyse hovedvekten på 60 pst. av medianinntekten og EUs skala for stordriftsfordeler.[9] Dermed tok utvalget høyde for at beskrivelsen skulle omfatte grupper som ligger i grenselandet for lavinntekt. EU bruker denne indikatoren for personer som antas å ha en forhøyet risiko for fattigdom («at-risk-of-poverty«). Andelen med lavinntekt ved 60 pst. av medianinntekten samsvarer i stor grad med 1. desil i inntektsfordelingen. Andelen med lavinntekt ved 60 pst. av medianinntekten samsvarer også i stor grad med mer absolutte tilnærminger til måling av fattigdom, blant annet en studie der SSB har tatt utgangspunkt i SIFOs standardbudsjett for forbruksutgifter som et uttrykk for hvilke varer og tjenester som må til for å opprettholde et visst velferdsnivå (kalt budsjettilnærming).[10] Videre samsvarer andelen som har inntekt under 60 pst. av medianinntekten, også med den andelen som selv anser seg som fattige. Regjeringen anser det som viktig å følge utviklingen for gruppene nederst på inntektsfordelingen. Det redegjøres i dette kapittelet for omfang av lavinntekt med utgangspunkt i både 60 pst. og 50 pst. av medianinntekten (med hhv. EUs og OECDs skalaer for omregning av stordriftsfordeler). Sammenhengen mellom lavinntekt og levekår er behandlet i avsnitt 3.8.

Lavinntekt fanger opp noen vesentlige dimensjoner knyttet til fattigdom, mens andre dimensjoner ved fattigdom og levekårsproblemer ikke fanges opp. For å gi et bedre og bredere bilde av situasjonen og utviklingen til personer med lavinntekt vil relativ lavinntekt suppleres med andre indikatorer og beskrivelser. Blant annet kan omtalen av økonomiske vanskeligheter i avsnitt 3.5 gi noen slike supplerende beskrivelser.

---

8 Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

9 Det er husholdningen som blir ansett som den beste enheten til å belyse økonomiske levekår, det vil si alle personer som en antar inngår i et økonomisk fellesskap. For å kunne sammenligne inntekten til husholdninger av ulik type og størrelse justeres inntekten ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer. En ekvivalensskala gir uttrykk for hvor stor inntekt en husholdning med flere personer må ha, for å ha samme levestandard eller forbruksmuligheter som en enslig person. OECD-skalaen legger mindre vekt på husholdningenes stordriftsfordeler forbundet med at flere personer deler på utgiftene enn EU-skalaen (som er en modifisert versjon av OECD-skalaen).

10 Normann, T. M. (2009): Fattigdomsrisiko – en levekårstilnærming, Rapport 2009/11, Statistisk sentralbyrå.

3.4 Omfang og utvikling i lavinntekt[11]

Utviklingen i andelen med lavinntekt

Norge har, som de andre nordiske landene, en relativt jevn inntektsfordeling og lav andel med lavinntekt, jf. figur 3.2 (inntektsfordeling) og 3.7 (lavinntekt). Andelen med relativ lavinntekt i Norge har vært noenlunde stabil i de senere årene, men har i et lengre tidsperspektiv økt noe. Dette har sammenheng med økende inntektsforskjeller, bl.a. forklart av økte kapital- og næringsinntekter og større lønnsspredning. Endrede familie- og livsmønstre med flere enslige forsørgere og enslige aleneboende har bidratt til økt forekomst av lavinntekt. Et økt innslag av personer med innvandrerbakgrunn er også en viktig faktor bak utviklingen.

Sammensetningen av lavinntektsgruppen har dessuten endret seg. Andelen barn og barnefamilier med lavinntekt har økt i de senere år, og dette må ses i sammenheng med økningen i innvandrerbefolkningen.

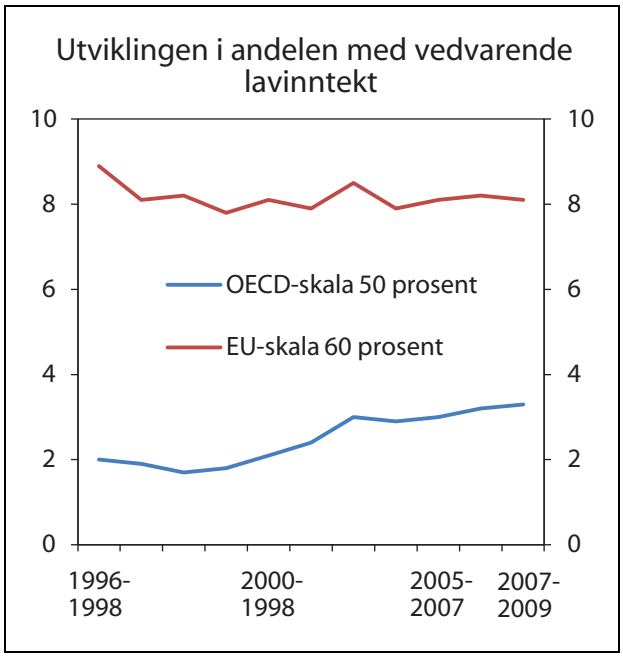
Utviklingen i andelen med lavinntekt vil normalt påvirkes av konjunkturutviklingen. I oppgangstider avtar tilstrømningen til lavinntektsgruppen, og utstrømmingen fra gruppen øker fordi flere får arbeid. På den annen side kan medianinntekten vokse kraftig i oppgangstider. Dermed øker også lavinntektsgrensen når det benyttes et relativt lavinntektsmål. Dersom inntektsveksten er skjevt fordelt, kan flere havne under lavinntektsgrensen. I nedgangstider skjer det motsatte: Økt arbeidsledighet kan føre til flere med lavinntekt, men dersom medianinntekten faller, kan også mange som før har hatt inntekt rett under lavinntektsgrensen, nå komme over denne grensen. Totalvirkningen på lavinntektsandelen avhenger dermed av hvilke effekter som er sterkest.

Andelen med årlig lavinntekt økte fra midten av1980-tallet til midten av 1990-tallet, med visse variasjoner fra år til år. Mens andelen med lavinntekt gradvis ble redusert under konjunkturoppgangen i siste del av 1990-tallet, var det en viss økning i lavinntektsandelen under konjunkturnedgangen omkring og i de første årene etter årtusenskiftet. I 2003 ble konjunkturbunnen nådd. Fra 2004 var utviklingen på arbeidsmarkedet igjen mer positiv, og flere kom i arbeid. Andelene med lavinntekt har likevel holdt seg noenlunde stabile. Årsakene til dette er delvis knyttet til en kraftig økning i medianinntekten, som altså har veid opp for det positive bidraget av at flere har kommet i arbeid. Mange i lavinntektsgruppen står utenfor eller har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, og mottar offentlige stønader. Disse har i mindre grad enn andre tatt del i inntektsveksten. Selv i en oppgangskonjunktur vil det være grupper som har problemer med å komme i arbeid. Et økt antall av nyankomne innvandrere kan også være med på å forklare utviklingen. For mange innvandrere tar det relativt lang tid å få fotfeste i arbeidslivet.

De aller siste årene har vi sett at økonomisk tilbakeslag kan føre til redusert medianinntekt og dermed noe færre personer under lavinntektsgrensen. Fra 2008 til 2009 falt inntektene i toppen av inntektsfordelingen. Kombinert med noe økt arbeidsledighet førte dette til at den reelle medianinntekten falt. Dermed falt også andelen med lavinntekt svakt fra 2008 til 2009.

Det er også forholdsvis stor mobilitet både ut av og inn i lavinntektsgruppen. Dette er omtalt i avsnitt 3.6.

Lav inntekt kan lettere mestres i en kort periode enn når problemene er langvarige eller stadig tilbakevendende. Lav inntekt over tid vil tære på økonomiske og andre ressurser. Figur 3.7 viser utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt i Norge. Vedvarende lavinntekt er definert som at gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode ligger under lavinntektsgrensen. Figuren viser at andelen personer med vedvarende lavinntekt gikk ned



Figur 3.7 Utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt. 1996-2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

[11] Datakilder er Statistisk sentralbyrå og Eurostat.

i perioden fra 1996 fram til om lag 2001. Utviklingen etter 2001 er noe forskjellig for de to lavinntektsmålene. Utviklingen har vært stabil, med små endringer i andelen personer med vedvarende lavinntekt dersom vi tar utgangspunkt i 60 pst. av medianinntekten (EUs lavinntektsmål). Med utgangspunkt i 50 pst. av medianinntekten og OECDs skala for stordriftsfordeler økte andelen personer med vedvarende lavinntekt fram til 2001-2002. Deretter har økningen stoppet opp, og i de siste årene har lavinntektsandelen ligget noenlunde stabil på om lag 3 pst. av befolkningen. Fordi befolkningen øker totalt sett, har det likevel blitt flere personer i lavinntektsgruppen.

I treårsperioden 2007-2009 hadde 8,1 pst. av befolkningen (studenter holdt utenfor) vedvarende lavinntekt etter EUs lavinntektsmål. Dette utgjør om lag 360 000 personer. Målt med OECDs definisjon hadde 3,3 pst. av befolkningen eller om lag 145 000 personer vedvarende lavinntekt.

Mens yrkesinntekt er den dominerende inntektskilden for husholdningene sett under ett, er offentlige overføringer den viktigste inntektskilden for lavinntektsgruppen.

Også i lavinntektsgruppen utgjør yrkesinntekt en betydelig del av inntektsgrunnlaget. Mange lavinntektshusholdninger har en viss tilknytning til arbeidslivet, men omfanget av arbeidsdeltakelsen er ikke tilstrekkelig til å løfte dem over lavinntektsgrensene. Dette er tilfellet blant annet for en del barnerike innvandrerfamilier der kun én av foreldrene er i lønnet arbeid, og for en del enslige forsørgere som arbeider deltid. Yrkesinntektenes andel av samlet husholdningsinntekt for lavinntektsgruppen har økt over tid, mens overføringenes andel er redusert om lag tilsvarende.

I 2009 var lavinntektsgrensen for en enslig person 172 000 kroner i henhold til EUs lavinntektsdefinisjon og 120 000 kroner i henhold til OECDs laivinntektsdefinisjon, jf. tabell 3.3. I 2009 utgjorde minsteytelsen til en enslig minstepensjonist om lag 141 000 kroner. Minsteytelsen for uføre- og alderspensjonister skattlegges ikke. For dem som mottok tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger eller rehabiliteringspenger, utgjorde minsteytelsen i 2009 til sammen nær 142 000 kroner før skatt. Etter skatt tilsvarte dette om lag 117 000 kroner for attførings- og rehabiliteringspenger og om lag 122 000 kroner for tidsbegrenset uførestønad.[12] Dette illustrerer hvorfor mange trygdemottakere blir definert til å ha lavinntekt etter EUs lavinntektsdefinisjon, men ikke etter OECDs definisjon.

Tabellen illustrerer også at barnefamilier lettere kommer i lavinntektsgruppen med OECDs lavinntektsmål enn med EUs mål. På grunn av svakere vektlegging av stordriftsfordeler i OECDs omregning av husholdningsinntekten (se boks 3.1) trenger barnefamilier høyere inntekt for å unngå lavinntekt med OECDs mål sammenliknet med EUs mål.

Mange har lav inntekt i en periode uten at de har eller står i fare for å havne i en situasjon med levekårsproblemer. Lav inntekt for en periode kan være planlagt, for eksempel i forbindelse med utdanning eller permisjon. Mange studenthusholdninger blir registrert med svært lave inntekter, da studielån ikke er regnet med i inntektsbegrepet i inntektsundersøkelsen. Studenter har gjerne lav inntekt i denne perioden av livet, men har utsikter til høyere inntekter etter endt studietid. Studentpopulasjonen er som nevnt derfor utelatt fra de fleste indikatorene. Noen har også lav inntekt fordi de har tap på salg av aksjer, underskudd i næringsvirksomhet eller tap på salg av eiendom som har kommet til fradrag i inntekten. Enkelte personer velger frivillig bort arbeid og en stabil inntektssituasjon til fordel for andre livsprioriteringer. Mange av disse har tilgang på andre økonomiske ressurser, for eksempel oppsparte midler eller formue, og noen blir forsørget av familie utenfor egen husholdning. En relativt stor andel av dem med lavinntekt har en viss finansformue (kontanter, bankinnskudd, eller omsettelige verdipapirer som aksjer m.m.). I tillegg kan de ha formue i form av egen bolig mv. En del av dem som er registrert med vedvarende lavinntekt, kan dermed ha bedre økonomiske levekår enn det inntekten tilsier.

Offentlige tjenesters betydning for forekomsten av lavinntekt

Offentlige tjenester, som utdanning, helse- og omsorgstjenester, barnehage mv., har stor betydning for fordelingen av inntekt og levekår i befolkningen. For eksempel vil tilgang til utdanning påvirke framtidige arbeids- og inntektsforhold, og helsetjenester kan bedre livskvaliteten for den enkelte på kort sikt. Helsetjenester bidrar også til økt arbeids- og inntektsevne og til bedre materielle levekår på lengre sikt. Gratis eller subsidierte offentlige tjenester tilfører videre husholdningene verdier, ettersom alternativet ville vært å kjøpe disse tjenestene i et marked. Verdien av offentlig finansierte tjenester er størst for personer med lav

[12] Fra 1. mars 2010 ble rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet med arbeidsavklaringspenger.

inntekt, som mindre grad enn andre ville vært i stand til å kjøpe tjenestene i det private markedet, jf. også omtale i kapittel 1.

Det er i de senere årene presentert flere studier[13] der en har forsøkt å ta hensyn til verdien av offentlige tjenester ved målingen av lavinntekt. Studiene bruker et utvidet inntektsbegrep som i tillegg til registrert inntekt omfatter anslag for verdien av offentlige tjenester. Hovedbildet fra analysene er at offentlige tjenester bidrar til inntektsutjevning, siden de er relativt sett mer verdt for personer med lave enn med høye inntekter. Mens verdien av offentlige tjenester utgjorde nær 30 pst. av det utvidede inntektsbegrepet for de 10 pst. nederst i inntektsfordelingen, utgjorde den kun 6 pst. for de 10 pst. med høyest inntekt. En av studiene viser at det å utvide det tradisjonelle inntektsmålet med verdien av kommunale tjenester mer enn halverer andelen med lavinntekt. En innvending mot metoden som er brukt i denne undersøkelsen og i noen av studiene over, er at utvidelsen av inntektsbegrepet ikke er justert for forskjeller i behov, jf. omtale i avsnitt 3.2.2. Som nevnt der, har Aaberge m.fl.[14] forsøkt å korrigere inntektene for forskjeller i behov og kommer til at andelen med lavinntekt reduseres betydelig også med en slik korreksjon, men noe mindre enn om man ikke tar hensyn til forskjeller i behov.

Lavinntektsgrenser i andre land

Ved internasjonale sammenligninger av lavinntekt må det tas i betraktning at lavinntektsgrensen ligger på et absolutt høyt nivå i Norge sammenlignet med andre land. Figur 3.8 viser lavinntektsgrensen i Norge sammenlignet med noen europeiske land, der lavinntektsgrensene er justert for forskjeller i prisnivå.

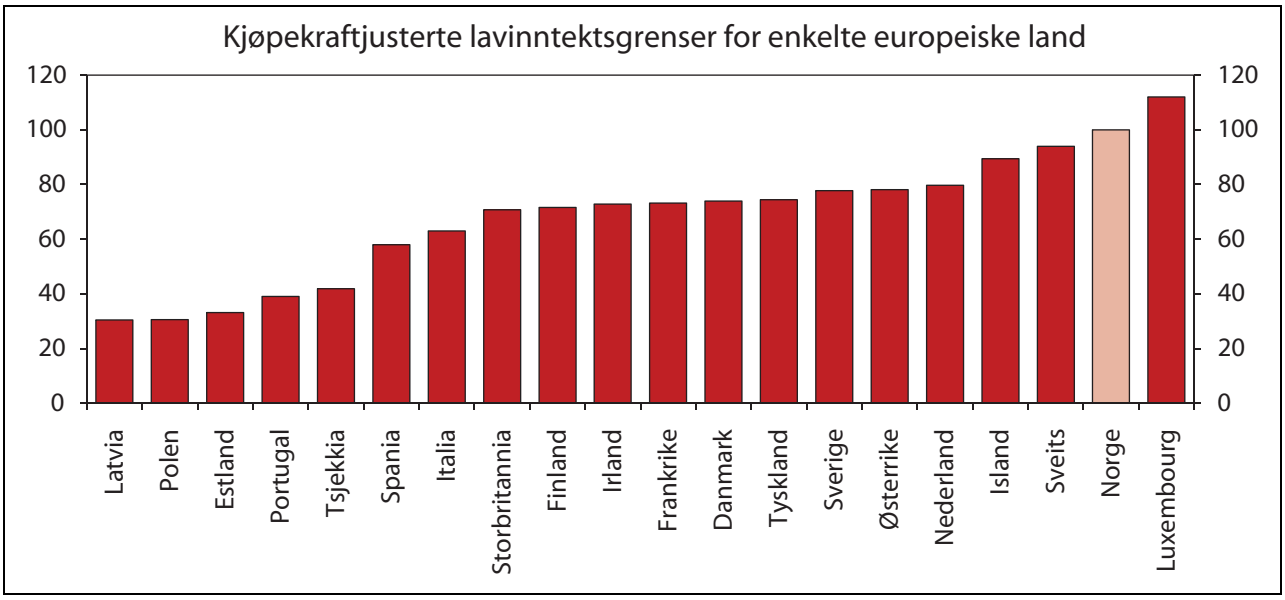
Som figuren viser, ligger lavinntektsgrensen i Norge høyere enn i nesten alle andre europeiske land. Samtidig har en relativt lav andel av befolkningen lavinntekt. Det kan likevel oppleves som ekstra belastende å ha lav inntekt i Norge, der dette gjelder et mindretall, og der store deler av befolkningen har høy inntekt og høyt forbruk.

[13] Aaberge, R. og A. Langørgen: «Measuring the Benefit from Public Service». Discussion papers no 339, January 2003. – Aaberge, R., A. Langørgen, M. Mogstad, M. Østensen: «The impact of Local Public Services and Geographical Cost of Living Differences on Poverty Estimates». IZA DP No. 3686. September 2008.
Aaberge, R., og A. Langørgen (2006): 'Measuring the Benefits from Public Services: The Effects of Local Government Spending on the Distribution of Income in Norway', Review of Income and Wealth, 52, 61–83 og Aaberge, R., M. Bhuller, A. Langørgen and M. Mogstad: "The Distributional Impact of Public Services when Needs Differ", Journal of Public Economics, 94, 549-562.
Mogstad, M., A. Langørgen og R. Aaberge (2006): 'Region-Specific versus Country-Specific Poverty Lines in Analysis of Poverty', Journal of Economic Inequality, 5, 115–22.

[14] Aaberge, R., M. Bhuller, A. Langørgen, og M. Mogstad, (2010). «The distributional impact of public services when needs differ». Journal of Public Economics Volume 94 (9-10), 549-562.

Tabell 3.3 Lavinntektsgrenser i kroner (årsinntekt) basert på ulike avstander til medianinntekten. Inntekt etter skatt. Ulike husholdningstyper. 2009

	OECD-skala			EU-skala		
	50 prosent	60 prosent	Antall forbruksenheter	50 prosent	60 prosent	Antall forbruksenheter
Enslig	120 000	143 000	1,0	143 000	172 000	1,0
Enslig forsørger						
med 1 barn	179 000	215 000	1,5	186 000	224 000	1,3
med 2 barn	239 000	287 000	2,0	229 000	275 000	1,6
med 3 barn	299 000	359 000	2,5	272 000	327 000	1,9
Par uten barn	203 000	244 000	1,7	215 000	258 000	1,5
Par						
med 1 barn	263 000	316 000	2,2	258 000	310 000	1,8
med 2 barn	323 000	387 000	2,7	301 000	361 000	2,1
med 3 barn	383 000	459 000	3,2	344 000	413 000	2,4
med 4 barn	442 000	531 000	3,7	387 000	464 000	2,7

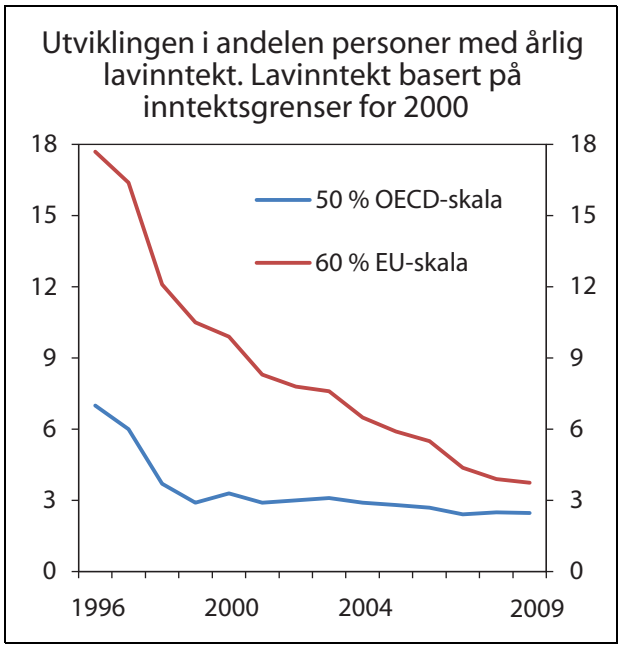


Figur 3.8 Kjøpekraftjusterte lavinntektsgrenser for noen utvalgte europeiske land. Lavinntektsgrense tilsvarer 60 prosent av disponibel median ekvivalentinntekt (EU-ekvivalensskala) for en enslig person. Norge = 100. 2008

Kilde: Eurostat.

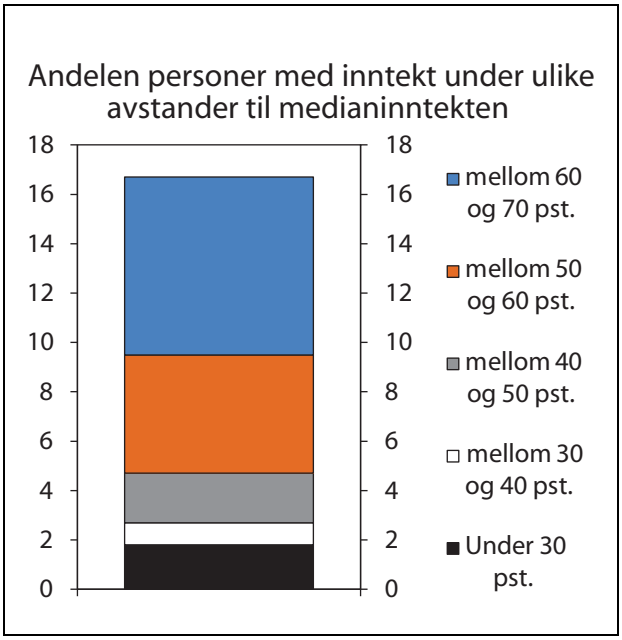
Økt kjøpekraft også for lavinntektsgruppen

Relativ lavinntekt defineres som nevnt ut fra medianinntekten i samfunnet. Over tid har det vært en betydelig realvekst i medianinntekten. Dette betyr at en person med inntekt på nivå med medianinntekten har fått stadig mer kjøpekraft. Figur 3.9 illustrerer hvordan andelen med lavinntekt hadde utviklet seg dersom lavinntektsgrensen ble låst til kjøpekraftsnivået et gitt år, her 2000. Med samme reelle lavinntektsgrense som i 2000 ville andelen med lavinntekt i 2008 vært mer enn halvert fra den faktiske andelen i 2008. Nedgangen i lavinntekt målt på denne måten er særlig markant når



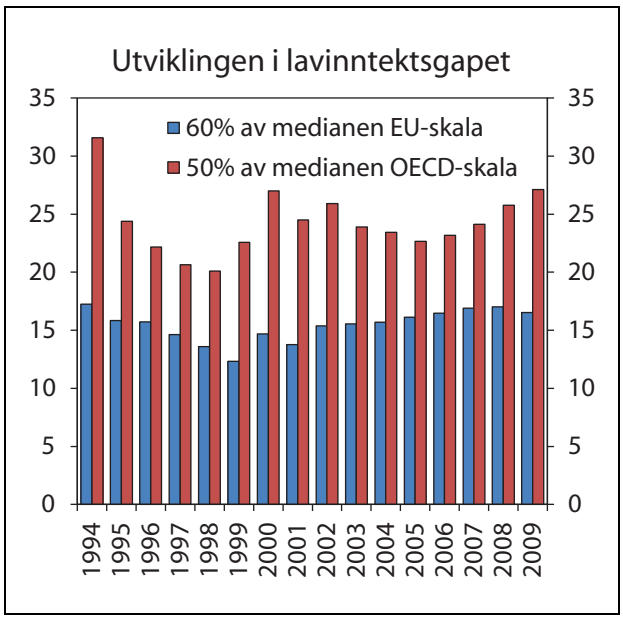
Figur 3.9 Utvikling i andelen personer med årlig lavinntekt. Lavinntekt basert på inntektsgrenser for 2000. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.10 Andelen personer med inntekt under ulike inntektsnivåer, målt i prosent av medianinntekten. 2009. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.11 Forskjellen mellom lavinntektsgrensen og medianinntekten i lavinntektsgruppen. 1994-2009. Eksklusive studenter. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lavinntektsgrensen settes til 60 pst. av medianinntekten. Dette må blant annet ses i sammenheng med at lavinntektsgruppen, i henhold til denne definisjonen, omfatter mange pensjonister, og at minstepensjonen har økt betydelig de senere årene. Også med utgangspunkt i 50 pst. av medianinntekten er det en reduksjon i andelen med lavinntekt målt på denne måten, men nedgangen er noe mindre.

Hvis en stor del av personene under lavinntektsgrensen mangler mye inntekt for å nå opp til grensen, er dette mer alvorlig enn dersom de fleste har inntekt rett under lavinntektsgrensen. Figur 3.10 illustrerer inntektsfordelingen innad i lavinntektsgruppen i form av hvor stor andel som har inntekt under hhv. 30, 40, 50 og 60 pst. av medianinntekten (EU ekvivalensskala). Den viser også hvor stor andel som har inntekt noe over grensen (70 pst. av medianinntekten).

En annen indikator som kan belyse inntektssituasjonen til lavinntektsgruppen, er det såkalte lavinntektsgapet. Lavinntektsgapet er et mål på hvor langt unna lavinntektsgrensen den som har den midterste inntekten i lavinntektsgruppen, er. Figur 3.11 viser lavinntektsgapet for perioden 1994 - 2008 med utgangspunkt i årlig lavinntekt. Etter EUs lavinntektsdefinisjon var lavinntektsgapet 17 pst. i 2008. Dette betyr at halvparten av dem med lavinntekt hadde en inntekt som lå mer enn 17 pst. under lavinntektsgrensen. Dette betyr samtidig at halvparten av alle personer i lavinntektsgruppen hadde en inntekt minst tilsvarende 83 pst. av lavinntektsgrensen. Utviklingen i perioden etter 1994 viser at lavinntektsgapet ble stadig mindre fram til 1998/1999, dvs. at inntektssituasjonen til lavinntektsgruppen sett under ett ble forbedret. I de påfølgende årene har lavinntektsgapet økt noe.

3.5 Sammensetning av gruppen med vedvarende lavinntekt

Aleneboende under 45 år (studenter utelatt) og enslige forsørgere er overrepresentert i lavinntektsgruppen uavhengig av om det er OECDs eller EUs lavinntektsdefinisjon som benyttes. Aleneboende eldre utgjør videre en betydelig del av lavinntektsgruppen målt med EUs definisjon (inntekt under 60 pst. av medianinntekten). Som nevnt henger dette sammen med at minstepensjonen og minsteytelsene i folketrygden er lavere enn lavinntektsgrensen (EU 60) for enslige. Når en tar utgangspunkt i OECDs lavinntektsmål, utgjør barnefamilier den største andelen av lavinntektsgruppen. Dette kommer delvis av at OECDs definisjon gjør at medlemmene av barnefamilier, gitt samme kontantinntekt, får tilordnet mindre inntekt hver enn de får med EUs lavinntektsdefinisjon.

Tabell 3.4 viser sammensetningen av lavinntektsgruppen. Sammensetningen av gruppen med lavinntekt har endret seg over tid. Andelen med vedvarende lavinntekt har særlig økt blant enslige forsørgere, barnerike familier og barn, mens andelen eldre med lavinntekt synker. Andelen barn og barnefamilier med vedvarende lavinntekt har økt i de senere år, og dette må ses i sammenheng med økningen i innvandrerbefolkningen.

Innvandrerbefolkningen er betydelig overrepresentert blant personer med vedvarende lavinntekt sammenlignet med befolkningen som helhet. Andelen har holdt seg stabil på et høyt nivå siden begynnelsen av 2000-tallet. Samtidig har *antall* personer i innvandrerhusholdninger med lavinntekt økt. Økningen i antallet skyldes at innvandrerbefolkningen totalt har økt. Når andelen av befolkningen som har lavinntekt, totalt sett har holdt seg stabil, skyldes det at lavinntektsandelene i andre grupper (bl.a. pensjonister) har falt.

Barn med innvandrerbakgrunn er klart overrepresentert blant barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. I 2008 hadde fire av ti barn med vedvarende lavinntekt innvandrerbakgrunn. Foreldrenes botid kan forklare hvorfor en stor andel barn med innvandrerbakgrunn har vedvarende lavinntekt. Med kort botid er det mindre

Tabell 3.4 Sammensetning av gruppen med vedvarende lavinntekt 2007-2009, og befolkningen i alt. Husholdningstyper. Antall og prosent

	Personer med lavinntekt				Alle personer[2]	
	OECD-definisjon (50 pst.)		EU-definisjon (60 pst.)			
	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Aleneboende under 45 år	15	22 000	14	51 000	6	285 821
Aleneboende 45-64 år	7	9 000	9	31 000	5	231 591
Aleneboende 65 år og eldre	2	3 000	22	79 000	6	257 080
Par uten barn under 45 år	5	7 000	4	16 000	4	170 834
Par uten barn 45-64 år	2	4 000	2	7 000	9	404 929
Par uten barn 65 år og eldre	2	2 000	3	10 000	9	411 437
Par med barn, 0-6 år	28	40 000	16	59 000	20	887 577
Par med barn 7-17 år	14	21 000	9	33 000	20	894 247
Enslige forsørgere	15	21 000	12	44 000	6	278 608
Andre husholdninger	11	16 000	9	32 000	14	619 765
Alle personer	100	145 000	100	361 000	100	4 441 889

1 Aleneboende studenter er utelatt. Husholdningstypene refererer seg til siste året i treårsperioden.
2 Omfatter alle personer i privathusholdninger som har vært bosatt i landet i hele treårsperioden.
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntektsstatistikk for husholdninger.

sannsynlig at foreldrene er godt etablert på arbeidsmarkedet, særlig dersom de er flyktninger.

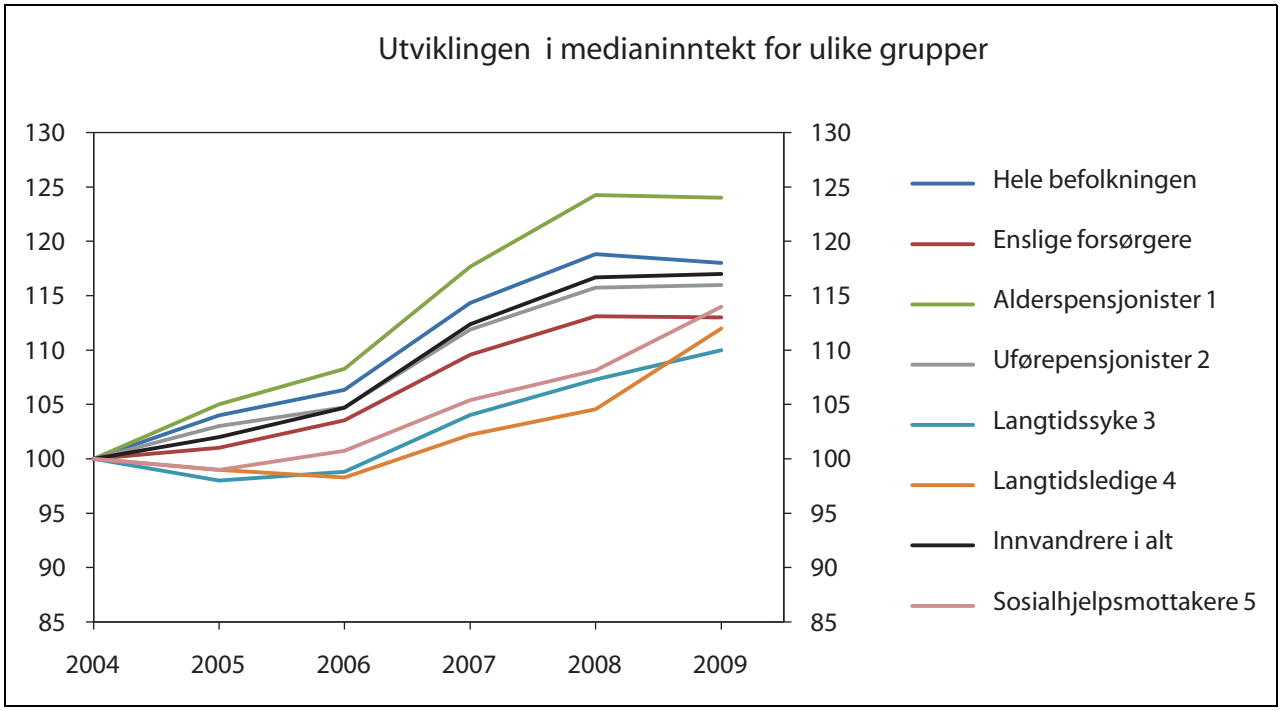
Forekomsten av lavinntekt i innvandrerbefolkningen varierer ut fra landbakgrunn, migrasjonsårsak og botid. Innvandrere med bakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika er særlig utsatt. Det er spesielt høy forekomst av lavinntekt blant personer med landbakgrunn fra Somalia, Irak, Pakistan og Tyrkia. Blant innvandrere med somalisk og irakisk bakgrunn har rundt halvparten vedvarende lavinntekt. Mange av innvandrerne som er registrert med vedvarende lavinntekt, har kommet til Norge de siste årene. Blant dem som var registrert med vedvarende lavinntekt i perioden 2006-2008, hadde over halvparten innvandret i årene mellom 2000 og 2006. I enkelte innvandrergrupper er det høy forekomst av lavinntekt selv etter mange års botid i landet. Blant innvandrerbefolkningen er det en noe høyere andel menn enn kvinner med vedvarende lavinntekt. Endringer i sammensetning av innvandrerbefolkningen vil påvirke den samlede andelen med lavinntekt blant innvandrere.

Statistisk sentralbyrå har i en studie[15] sett på forekomst av lavinntekt i innvandrerbefolkningen over en 15-årsperiode (1993-2007). Lavinntektsgrensen er i denne analysen satt ved 50 pst. av medianinntekten (OECD-skala). Ifølge studien hadde 8 pst. av personene med innvandrerbakgrunn lavinntekt i hele 15-årsperioden, mens andelen blant personer uten innvandrerbakgrunn var 1 pst. Forekomsten av langvarig lavinntekt varierer betydelig etter botid og landbakgrunn. Blant de fleste grupper av tidligere kohorter av innvandrere er det betydelig færre med lavinntekt enn blant de som innvandret senere.

Andelen barnefamilier med lavinntekt gikk ned under lavkonjunkturen i begynnelsen av 1990-årene, og andelen var relativt lav fram til slutten av 1990-tallet. Økte overføringer til barnefamilier[16] pekes på som en forklaring på nedgangen i andelen med lavinntekt i 1990-årene. Siden slutten av 1990-tallet er andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt om lag doblet. Økningen i antall barn med innvandrerbakgrunn, men også reduksjonen i realverdien av offentlige stønader det siste tiåret, trekkes fram som forklaringer på

15 Bhuller, M. og R. Aaberge (2010): Vedvarende økonomisk fattigdom blant innvandrere, Rapporter 32/2010, Statistisk sentralbyrå.

16 Innføring av småbarnstillegget i barnetrygden, økte barnetrygdsatser og utvidelse av betalt fødselspermisjon.



Figur 3.12 Utviklingen i medianinntekt for ulike grupper. EU-ekvivalensskala. 2004 = 100. 2004-2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utviklingen.[17] Økningen i andelen med lavinntekt har funnet sted blant grupper av barn som i utgangspunktet er utsatt for lavinntekt: barn av enslige forsørgere, barn i barnerike familier, barn i husholdninger med svak yrkestilknytning og barn i husholdninger som mottar sosialhjelp, eller stor grad lever av offentlige stønader. Innvandrerfamilier vil typisk være overrepresentert i disse gruppene. Sannsynligheten for å ha lavinntekt øker med antall barn. Dette gjelder både for parhusholdninger og blant enslige forsørgere. Selv om andelen under en relativ lavinntektsgrense har økt, har også barnefamilier nederst i inntektsfordelingen hatt en betydelig inntektsvekst i perioden.

Unge aleneboende er en annen gruppe som er overrepresentert blant de med lavinntekt, også når studenter er utelatt, og andelen med lavinntekt har økt over tid. Blant aleneboende har det stor betydning hvor lenge en har vært aleneboende. Så mange som én av fem av alle unge som bor alene i minst tre påfølgende år, har vedvarende lavinntekt. Dersom en ser på dem som var aleneboende i bare ett av de tre siste årene, faller andelen omtrent til nivået for befolkningen ellers. Dette viser at det å leve i en husholdning med andre, for eksempel foreldre eller en samboer, reduserer risikoen for langvarig lavinntekt.

Det er relativt små forskjeller i forekomsten av vedvarende lavinntekt blant menn og kvinner. Det er en større andel kvinner enn menn med vedvarende lavinntekt når en tar utgangspunkt i 60 pst. av medianinntekten, noe som er forklart av det er en høyere andel minstepensjonister blant kvinner. Forskjellene er mindre enn før som følge av at det over tid blir færre minstepensjonister.

Alderspensjonistene er fremdeles overrepresentert blant dem med vedvarende lavinntekt, og dette må ses i sammenheng med at en lavinntektsgrense satt ved 60 pst. av medianinntekten ligger høyere enn minstepensjonen. Forekomsten av lavinntekt blant alderspensjonister er imidlertid redusert over tid. Dette har sammenheng med at nye pensjonister har et høyere opptjeningsgrunnlag i folketrygden, og dermed mottar høyere alderspensjon enn de som faller fra. Det blir også stadig flere pensjonisteter med tilleggsinntekter, og dermed færre minstepensjonister. I årene 2008-2010 økte også minstepensjonen mer enn lønnsveksten, og dette har bidratt til at andelen eldre i lavinntektsgruppen har gått ytterligere ned.

Uførepensjonister har om lag samme forekomst av langvarig lavinntekt som befolkningen generelt. Når lavinntektsgrensen settes til 50 pst. av medianinntekten, har både alders- og uførepensjo-

[17] Kilde: Barn i lavinntektsfamilier - omfang og utvikling v/ Jon Epland og Mads Ivar Kirkeberg (SSB).

nister lavere sannsynlighet for lavinntekt enn befolkningen som helhet.

Enslige forsørgere er overrepresentert i lavinntektsgruppen, og forekomsten av vedvarende lavinntekt blant enslige forsørgere har økt over tid. Dette har funnet sted samtidig som yrkesaktiviteten blant enslige forsørgere har økt. Enslige forsørgere med lavinntekt har gjennomgående svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn andre barnefamilier, og offentlige overføringer utgjør en større andel av inntekten.

En betydelig andel av dem som lever i husholdninger som mottar *økonomisk sosialhjelp* og *bostøtte,* har vedvarende lavinntekt. Andelen er særlig stor blant langtidsmottakere av disse stønadene. Forekomsten av lavinntekt blant både sosialhjelpsmottakere og bostøttemottakere har økt markert over tid. Økonomisk sosialhjelp og bostøtte utgjør kun en del av disse husholdningenes inntektsgrunnlag. Arbeidsinntekt og andre offentlige stønader har også betydning for inntektsnivå og inntektsutviklingen for disse husholdningene.

Figur 3.12 viser inntektsutviklingen for ulike grupper i årene mellom 2004 og 2008. Inntektsutviklingen for langtidsledige, langtidssyke (personer som mottar rehabiliteringspenger eller attføringspenger), sosialhjelpsmottakere og enslige forsørgere har i denne perioden vært svakere enn for befolkningen som helhet. Alderspensjonister har hatt en bedre inntektsutvikling enn befolkningen ellers, mens personer som mottar uføreytelser, samt innvandrerbefolkningen, har hatt en inntektsutvikling som ligger tett opp til inntektsutviklingen for befolkningen.

3.6 Varighet av lavinntekt og inntektsmobilitet blant husholdninger med lavinntekt

Det er en betydelig mobilitet inn i og ut av lavinntektsgruppen

Det er en betydelig mobilitet eller utskiftning av husholdninger i lavinntektsgruppen fra år til år. Andelen med vedvarende lavinntekt er derfor vesentlig lavere enn andelen som det enkelte år befinner seg under lavinntektsgrensen. Inntektsmobilitet innebærer at husholdninger og individer endrer sin relative posisjon i inntektsfordelingen over tid. I NOU 2009: 10 avsnitt 5.7 er det en gjennomgang av analyser av inntektsmobilitet. Her refereres noen hovedfunn fra analysene.

En studie[18] viser at av nye husholdninger som kom inn i lavinntektsgruppen i løpet av perioden 1993-2001, forble om lag en tredel av disse i lavinntektsgruppen året etter. 15-25 pst. av de nye husholdningene i lavinntektsgruppen hadde fortsatt lavinntekt etter tre år. 10,5 pst. av nye husholdninger i lavinntektsgruppen i 1993 forble i lavinntektsgruppen i hele niårsperioden. Av de som hadde vedvarende lavinntekt i tidsrommet 1993-2001, hadde vel 83 pst. hatt årlig lavinntekt i fire år eller mer. Det er en høy grad av mobilitet inn i og ut av lavinntektsgruppen av husholdninger som kun har et kortvarig inntektsproblem. De fleste som befinner seg i denne gruppen på mer varig basis, har både en relativt lav inntektsstrøm og stabil lav inntekt. Disse resultatene er i samsvar med konklusjonene i en rapport basert på inntektshistorier for perioden 1986-1993.[19]

Økt arbeidsmarkedstilknytning gir mobilitet oppover i inntektsfordelingen

Inntektsutviklingen til dem som går ut av lavinntektsgruppen, er kjennetegnet ved at arbeidsinntektene øker, mens ulike stønader får relativt mindre betydning. Det er først og fremst det at noen i husholdningen blir yrkesaktive, som slår positivt ut, men også økt arbeidsinnsats eller lønnsøkning har en viss betydning.

Endringer i husholdssammensetning og familiestruktur har også betydning

Mobilitet inn i eller ut av lavinntektsgruppen synes ellers å ha sammenheng med endringer i husholdssammensetning og familiestruktur. For dem som får en inntektsmessig forverring og havner i lavinntektsgruppen, sammenfaller dette ofte med at det blir flere barn eller færre voksne i husholdningen. Færre voksne i husholdningen har gjerne sammenheng med samlivsbrudd. Blant dem som forlater lavinntektsgruppen, finner en ofte en samtidig økning i antall voksne medlemmer i husholdningen, det vil si at man gifter seg eller blir samboer. Det er ellers en klar overvekt av unge enslige som nylig har flyttet ut av foreldrehjemmet blant dem som får en inntektsmessig forverring og kommer i lavinntektsgruppen. Dette gir vanligvis en forbedret økonomi for dem som blir igjen. Enslige forsørgere har også relativt

---

[18] Galloway, A. og M. Mogstad (2006): «Årlig og kronisk fattigdom i Norge. En empirisk analyse av perioden 1993–2001.» Rapport 2006/20, Statistisk Sentralbyrå.

[19] Aaberge, R., A. Andersen og T. Wennemo (1996b): «Er årlig lavinntekt et godt mål på fattigdom? Lavinntekt i Norge 1999-1993», Økonomiske Analyser, vol 6.

høy mobilitet både ut av og inn i lavinntektsgruppen.

Inntektsmobiliteten for innvandrere er lavere enn for befolkningen ellers

Analyser tyder på at inntektsmobiliteten for innvandrere er lavere enn for befolkningen for øvrig. Som vist over er arbeidstilknytning den viktigste faktoren for mobilitet ut av lavinntektsgruppen. For mange innvandrere vil det ta tid å etablere seg på arbeidsmarkedet, fordi de må gjennom en periode med kvalifisering gjennom aktiviteter som utdanning eller godkjenning av tidligere arbeid/utdanning. Dette, i tillegg til at innvandrere generelt, og nyankomne flyktninger spesielt, har en svakere arbeidsmarkedstilknytning, kan delvis forklare den relativt lave mobiliteten. Det ser også ut til at botid er en sentral faktor når det gjelder innvandreres arbeidstilknytning, selv om botid vil være sterkt korrelert med arbeidsmarkedstilknytning.

I en studie av mobilitet av barnefamilier[20] fant Statistisk sentralbyrå at barn med innvandrerbakgrunn i større grad enn andre barn beveget seg inn og ut av lavinntektsgruppen. Det er imidlertid klare forskjeller mellom barn med ulik landbakgrunn.

Statistisk sentralbyrå har sett på inntektsmobilitet mellom generasjoner[21], herunder om lavinntekt går i arv, ved å se på inntekten i 2008 til de som var barn (8-17 år) i 1986. Statistisk sentralbyrå finner en klar forskjell mellom de personene som selv tilhørte en lavinntektshusholdning i 1986, og de som ikke tilhørte en slik husholdning. De som tilhørte en lavinntektshusholdning i 1986, har mer enn dobbelt så stor sannsynlighet for selv å tilhøre lavinntektsgruppen som voksen i 2008 (12 pst.) sammenlignet med jevnaldrende som ikke tilhørte en lavinntektshusholdning som barn i 1986 (6 pst.).

3.7 Lavinntekt og geografiske forskjeller

Figur 3.13 viser andelen av befolkningen i ulike fylker med inntekt under hhv. OECDs og EUs lavinntektsgrenser. Utbredelsen av lavinntekt viser stor regional og geografisk variasjon. I Oslo-regionen er forekomsten av lavinntekt størst.

Forskjellene kan forklares med flere faktorer, blant annet husholdningsstrukturen i Oslo-regionen, der mer enn halvparten av husholdningene består av én person. Oslo har også en stor andel enslige forsørgere og unge voksne i etableringsfasen. I tillegg har Oslo et større innslag av innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika enn andre regioner. Disse gruppene er overrepresentert nederst i inntektsfordelingen. Som vist tidligere bidrar dette til at de generelle inntektsulikhetene er større i Oslo enn i andre fylker.

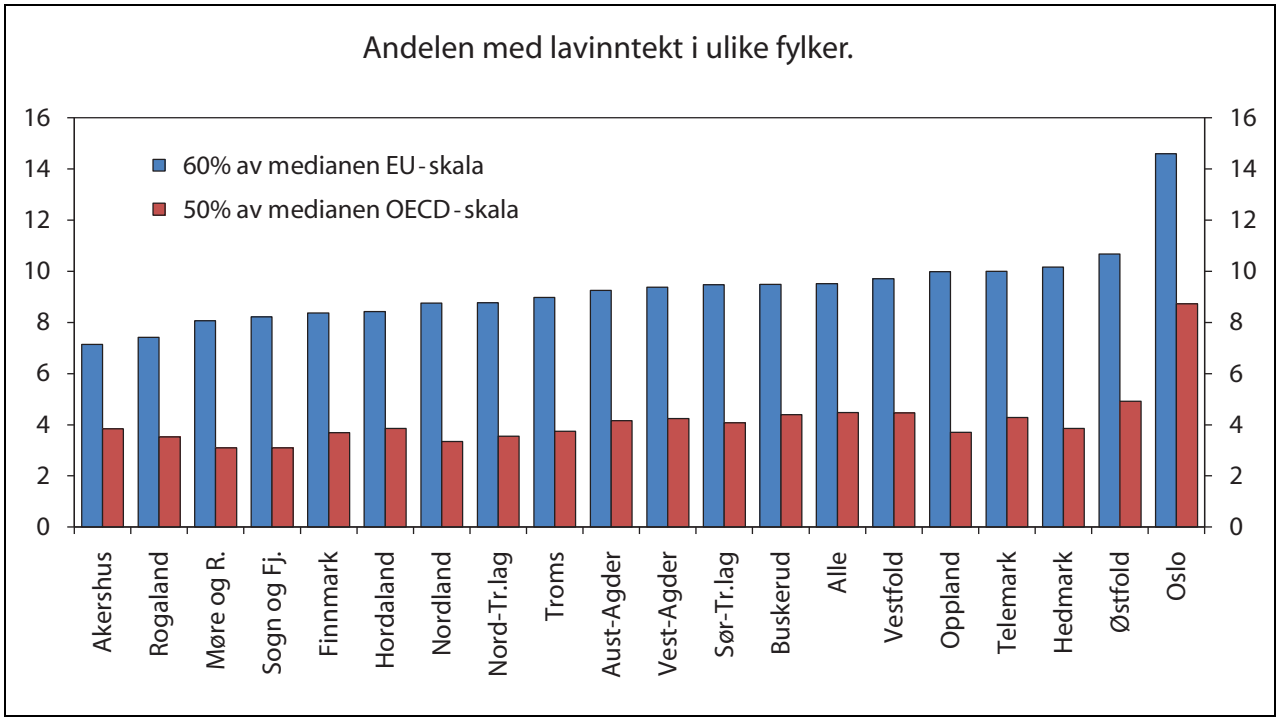
Felles nasjonale lavinntektsgrenser tar ikke hensyn til geografiske forskjeller i levekostnader. Det finnes studier av lavinntekt der man har konstruert kommunespesifikke og regionspesifikke lavinntektsgrenser som tar hensyn til forskjeller i bokostnader[22], jf. NOU 2009: 10 kap. 5.8. Utgangspunktet for disse studiene er at personer som lever i økonomiske pressområder med høye bokostnader, trenger høyere inntekter enn personer som lever i områder med lave levekostnader, for å finansiere samme forbruk. Når boligkostnader inkluderes i analysen, finner en store geografiske variasjoner i andelen personer med lavinntekt, og sammensetningen og lokaliseringen av de som har lavinntekt, endres. Oslo har høyest forekomst av lavinntekt, uavhengig av om man benytter en region- eller landsspesifikk lavinntektsgrense.

Det er også store geografiske variasjoner i forekomsten av lavinntekt blant barn. Størst andel barn i lavinntektshusholdninger er det i små kommuner i Nord-Norge og storbykommunene Oslo og Drammen. Nesten åtte av ti barn i lavinntektshusholdninger i Oslo har ikke-vestlig bakgrunn.

[20] Epland, J. og Kirkeberg, M. I. (2007): «Barn i lavinntektsfamilier 1996-2004», Rapport 2007/33, Statistisk sentralbyrå.

[21] Epland, J. og Kirkeberg, M. I. (2010): "Inntektsmobilitet mellom generasjoner. Går økonomiske levekår i arv?", Samfunnsspeilet nr. 3, 2010.

[22] Aaberge, R., A. Langørgen, M. Mogstad og M. Østensen: «The Impact of Local Public Services and Geographical Cost of Living Differences on Poverty Esitimates. IZA DP No.3686. September 2008.
Langørgen, A., M. Mogstad og R. Aaberge (2003): «Et regionalt perspektiv på fattigdom». Økonomiske analyser 4/2003, Statistisk sentralbyrå.
Mogstad M. (2005): «Fattigdom i Stor-Osloregionen. En empirisk analyse». Rapport 2005/11. Statistisk sentralbyrå.
Mogstad, M., A. Langørgen og R. Aaberge (2006): 'Region-Specific versus Country-Specific Poverty Lines in Analysis of Poverty', Journal of Economic Inequality, 5, 115–22.



Figur 3.13 Andelen med lavinntekt i ulike fylker. 2009. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrås inntektsstatistikk for husholdninger.

3.8 Økonomi og levekår for lavinntektsgruppen

3.8.1 Utdanning, yrkestilknytning og lavinntekt

Det er en nær sammenheng mellom utdanningsnivå og vedvarende lavinntekt. Av personer i alderen 18 til 66 år med utdanning på grunnskolenivå er det flere som har vedvarende lavinntekt enn i befolkningen som helhet. Disse utgjør den største andelen av gruppen med vedvarende lavinntekt. Det er en stor andel med vedvarende lavinntekt med uoppgitt utdanning. Dette dreier seg i stor grad om innvandrere der en mangler opplysninger om høyeste fullførte utdanning. En rekke studier viser at manglende gjennomføring av videregående opplæring og ledighet i ung alder gir økt forekomst av lavinntekt. Foreldrenes utdanningsnivå har relativt stor betydning for gjennomføring av videregående opplæring, mens foreldrenes inntektsnivå har mindre betydning.[23] Forholdene henger imidlertid til dels sammen, jf. at personer med lavt utdanningsnivå oftere har lavt inntektsnivå.

For personer i yrkesaktiv alder er det en nær sammenheng mellom svak tilknytning til arbeidslivet og vedvarende lavinntekt. Blant personer i alderen 25-65 år som tilhører husholdninger der ingen har yrkestilknytning, er det om lag fem ganger høyere forekomst av vedvarende lavinntekt enn hos andre. Personer i husholdninger med yrkestilknytning i minst ett av årene i en treårsperiode har en nesten like høy forekomst av vedvarende lavinntekt. Det er først når en tilhører en husholdning der minst ett medlem har en stabil tilknytning til arbeidslivet over tid, at forekomsten av vedvarende lavinntekt blir markant redusert. Tallene viser at en sporadisk tilknytning til arbeidslivet i liten grad bidrar til å redusere vedvarende lavinntekt. Vi ser det samme for enkeltindivider. For personer som var yrkesaktive alle årene i treårsperioden, var det knapt noen med vedvarende lavinntekt.

Den sterke sammenhengen mellom manglende yrkestilknytning og vedvarende lavinntekt er med på å forklare hvorfor en stor andel av innvandrerbefolkningen befinner seg i lavinntektsgruppen. Andelen innvandrere som var sysselsatte i fjerde kvartal i 2009, var 61,7 pst. mot 69,7 pst. for hele befolkningen. Imidlertid er det store forskjeller avhengig av landbakgrunn. For innvandrere med bakgrunn fra Afrika var sysselsettingsandelen i samme periode 45,3 pst., mens innvan-

[23] SØF (2006): Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke, SØF-rapport nr. 08/06.

drere med bakgrunn fra Norden til sammenligning hadde en sysselsettingsandel på 74,6 pst.

Helsetilstanden har mye å si for om den enkelte er i jobb eller ikke. En analyse basert på Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse blant innvandrere viser at menns helse henger nært sammen med yrkesdeltakelse. Helse måles i denne studien som en indeks som inkluderer egenvurdert helse, fysisk helse, psykosomatiske problemer og psykiske problemer. Helsetilstanden veier tyngre enn utdanningsnivå, familiefase og innvandringsgrunn blant menn i de gruppene som er inkludert i denne studien. Den er også viktig for kvinner, men ikke fullt så viktig. Studien sier imidlertid ikke noe om årsaksretningen mellom helse og yrkestilknytning. Dårlig helse blant menn med innvandrerbakgrunn kan være forårsaket av dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet, f. eks. på grunn av diskriminering, like mye som den dårlige tilknytningen kan være forårsaket av dårlig helse[24].

På samme måte som kunnskap og kompetanse øker den enkeltes deltakelse i arbeidsmarkedet, er tilhørighet i sosiale nettverk i økende grad en forutsetning for å klare seg i det moderne samfunnet. Undersøkelser viser ikke entydig at personer med lav inntekt har mindre sosial kontakt med familier og venner, men det ser ut til at de i mindre grad deltar i sosiale nettverk og organisasjonsliv.

3.8.2 Lavinntekt og boforhold

De fleste lavinntektsmål tar ikke hensyn til formue. Utgifter knyttet til bolig er en stor utgiftspost for de fleste husholdninger, og størrelsen på boutgiftene har stor betydning for den enkelte husholdnings øvrige forbruksmuligheter. Husholdninger i nedbetalte, eide boliger vil med samme inntektsnivå ha langt større forbruksmuligheter enn husholdninger i etableringsfasen med store boliglån eller høy husleie. I gruppen med vedvarende lavinntekt i treårsperioden 2006-2008 oppga 40 pst. av husholdningene at de har høy boutgiftsbelastning. Gjennomsnittlig husleie er noe lavere i lavinntektsgruppen enn for alle leietakere. Dette kan blant annet skyldes at flere i lavinntektsgruppen bor i kommunale utleieboliger, og at de bor i billigere boliger. Bare tre av ti av de yngre med lavinntekt eier egen bolig, mot nesten tre av fire av alle i samme aldersgruppe. Av personer over 44 år i lavinntektsgruppen eier 68 pst. boligen de bor i, mot 91 pst. blant alle.

I Norge, der de fleste mennesker eier sin egen bolig, er leiesektoren liten. Tilbudet av langvarige boforhold til leie er begrenset, utleieboligene er preget av lavere kvalitet, og det er jevnt over små boliger som leies ut.[25] Det vil si at hushold i leiesektoren i større grad opplever ustabile og uforutsigbare boforhold enn boligeiere. I tillegg har eiere trolig et sterkere insitament til vedlikehold og oppgradering av boligene sine enn det leietakere og utleiere har.[26] Det har lenge vært et mål at flest mulig av dem som ønsker det, skal kunne eie sin egen bolig. Det gjelder også hushold med lavinntekt, og reflekteres i statlige økonomiske virkemidler som startlån og etableringstilskudd.

Fordeler og ulemper med å eie sin egen bolig må forstås i lys av situasjonen på boligmarkedet og egenskaper ved den enkelte husholdning.[27] I et fordelingsperspektiv vil det å ikke komme seg inn på boligmarkedet innebære at hushold kan miste muligheten til å bygge opp formue og ta del i skattefordeler som boligeie innebærer. På den annen side er det i perioder betydelig risiko knyttet til prisutviklingen på boliger, og denne risikoen er vanskelig å bære for personer med lav inntekt og/eller liten egenkapital.

Det finnes hushold, også barnefamilier, som er i en situasjon der de ikke har et fast sted å bo. Uten en fast adresse blir man ikke inkludert i de ordinære levekårsundersøkelsene, og det finnes derfor lite informasjon om husholdningenes inntekt. Det er imidlertid grunn til å anta at de aller fleste er representert i lavinntektsgruppen. Forrige kartlegging av bostedsløse[28] viste at rundt 400 barn er bostedsløse sammen med én eller begge foreldrene sine.[29] Få barn er imidlertid bostedsløse over tid, og de fleste er i situasjonen grunnet samlivsbrudd. Opphold på krisesenter og hos venner og familie er det vanligste for denne gruppen.

---

[24] Blom, S (2010), Sysselsetting blant innvandrere: Hvilken betydning har individuelle egenskaper og tilpasningsstrategier? I Søkelys på arbeidslivet 1-2, 2010.

[25] Sandlie, H.K. m.fl. (2010): Bolig og levekår i Norge 2007. NOVA Rapport 2/10 .

[26] Ibid.

[27] Turner og Stefansen (2011): Boforhold blant lavinntektsfamilier. En gjennomgang av norsk og internasjonal litteratur. NOVA-rapport 2011.

[28] Ifølge den norske offisielle definisjonen er en person bostedsløs når han eller hun mangler egen eid eller leid bolig og mangler tak over hodet kommende natt, er henvist til akutt eller midlertidige overnatting, er under kriminalomsorgen og skal løslates innen to måneder, er i institusjon og skal skrives ut innen to måneder eller bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger.

[29] Dyb og Johannessen: Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging. NIBR-rapport 2009:17.

3.8.3 Økonomiske vansker, materiell situasjon og forbruk

Økonomiske problemer og materielle mangler i lavinntektsgruppen

Økonomiske problemer og gjeldsproblemer er ofte en medvirkende årsak til en vanskelig livssituasjon. Gjennom husholdningsundersøkelsen EU-SILC intervjues husholdningene om deres subjektive oppfatninger av inntekt, økonomi og materielle situasjon. Om lag to av ti i lavinntektsgruppen oppgir at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes, mot én av ti i befolkningen ellers. Yngre personer rapporterer i større grad om en presset økonomi enn eldre personer. Dette må trolig ses i sammenheng med at mange pensjonister i lavinntektsgruppen ofte er gjeldfrie og har litt formue. Det betyr at økonomien er romsligere enn for yngre personer med samme inntektsnivå. Om lag én av fire i lavinntektsgruppen oppgir at det er lett eller svært lett å få endene til å møtes, mens nesten dobbelt så mange i befolkningen ellers oppgir å ha en romslig økonomi. Noe overraskende oppgir det store flertallet av personer med vedvarende lavinntekt at de ikke har betalingsproblemer, og på dette området er det er små forskjeller mellom lavinntektsgruppen og befolkningen sett under ett.

Det er relativt små forskjeller mellom lavinntektsgruppen og befolkningen når det gjelder å ha varige forbruksgoder som TV og vaskemaskin. Andelen som disponerer PC, er klart lavere i lavinntektsgruppen enn blant andre, men økonomi oppgis i begrenset omfang å være årsak til dette. Omtrent halvparten så mange i lavinntektsgruppen (35 pst.) som i befolkningen ellers har bil. Én av fem med vedvarende lavinntekt oppgir å ikke ha råd til en ukes ferie borte fra hjemmet, og det er mer enn dobbelt så stor andel som i befolkningen som helhet. En liten andel i lavinntektsgruppen oppgir å ikke ha råd til å spise kjøtt eller fisk annenhver dag. Det er svært få, også i lavinntektsgruppen, som oppgir at de ikke har råd til å holde boligen varm.

Fafo[30] og NOVA[31] har spurt et representativt utvalg av den norske befolkningen om hva de anser som nødvendige levekårsgoder av et utvalg levekårskomponenter.[32] På grunnlag av svarene er det utarbeidet en indeks for levekårsmangler og et fattigdomsmål. Det tas utgangspunkt i levekårsgoder som mer enn halvparten av respondentene vurderer som nødvendige. Mangel på levekårsgoder som skyldes dårlig råd er tatt med, dvs. at prioriteringer og preferanser som ikke har sammenheng med økonomi, er holdt utenfor. I indeksen for levekårsmangler har forskerne summert antallet goder som den enkelte oppgir å mangle på grunn av dårlig økonomi. 10 pst. av utvalget oppgir at de mangler ett av de 20 nødvendighetsgodene, ytterligere 6 pst. oppgir at de mangler minst to goder. Knapt én pst. av respondentene oppgir at de mangler ni eller flere av de 20 nødvendighetsgodene. Grensen for kritisk levekårsmangel, eller fattigdom, er satt til mangel av tre goder eller mer på grunn av dårlig økonomi. Ut fra denne grensen kan om lag 11 pst. regnes som levekårsdepriverte, eller fattige.

Også internasjonale studier viser at levekårsproblemer knyttet til at man opplever å ha økonomiske problemer eller ikke har råd til å skaffe seg materielle goder er vanligere i lavinntektsgruppen enn i befolkningen for øvrig, men at forskjellene er relativt små. En forklaring på de relativt små forskjellene kan være at inntektsnivået påvirker den subjektive vurderingen av egen økonomi og situasjon. En annen forklaring kan være at utgiftene balanseres med inntektene i lavinntektsgruppen i like stor grad som i andre inntektsgrupper. Lav inntekt over tid medfører trolig også at en har mindre forventninger til hvilket forbruk husholdningen kan ha, og en tilpasning av utgiftsnivå til inntektsnivå. En stabil økonomi, en bedre boligøkonomi og små krav kan være noe av forklaringen på at middelaldrende og eldre i mindre grad enn yngre oppgir at de har betalingsproblemer og oppfatter økonomien som romslig. Det er også en større andel av lavinntektsgruppen enn i befolkningen som mottar økonomisk støtte fra andre husholdninger.[33] Det er videre grunn til å stille spørsmål om inntekter slik de er definert og målt gir et dekkende bilde av økonomien for husholdningene. Blant annet vil uregistrerte inntekter, bl.a. i form av svart arbeid og andre ikke-registrerte inntekter, ha betydning for økonomien til husholdningene, også blant husholdninger med lav inntekt.

---

30 Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning.

31 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

32 Andersen, A. S. (2007): Lavinntektshusholdningers forbruk, Rapport 2007/23, Statistisk sentralbyrå.

33 Økonomiske overføringer fra andre husholdninger (med unntak av underholdsbidrag) blir ikke regnet med i inntektsgrunnlaget for inntektsstatistikken og indikatorene for lavinntekt.

Forbruksutgifter og forbruksmønster hos lavinntektshusholdninger

Statistisk sentralbyrå har sett på lavinntektshusholdningenes forbruksutgifter, både størrelse og sammensetning, i forhold til husholdningenes inntekter.[34] Resultatene må tolkes med forsiktighet pga. lite datamateriale og stort frafall i utvalget. Lavinntektshusholdningene har vesentlig lavere forbruksutgifter enn gjennomsnittshusholdningen, men forskjellen er langt mindre enn forskjellen i inntekt. Gapet mellom forbruksutgifter og inntekter er større jo lavere lavinntektsgrensen settes. Statistisk sentralbyrå peker på flere mulige forklaringer til et eventuelt merforbruk. Forbruksundersøkelsen legger blant annet til grunn en beregnet markedsleie for boligeiere. Når denne byttes ut med faktiske utgifter til boliglån, reduseres overforbruket noe. En annen forklaring er at mange unge mottar studielån, som ikke regnes som inntekt, men som går til forbruk. En del unge får overføringer fra foreldre som heller ikke regnes som inntekt. Heller ikke låneopptak, tæring på kapital eller endringer i husholdningsstørrelse synes å forklare forskjellen. Statistisk sentralbyrå finner videre noe overraskende at inntektsnivået i seg selv ikke synes å ha betydning for husholdningenes vurdering av egen økonomi. Andre forhold, som formue, antall sysselsatte og antall barn i husholdningen samt boligutgifter i forhold til inntekt, ser ut til å ha større betydning. Statistisk sentralbyrå finner at det er et større samsvar mellom forbruksutgifter og subjektive oppfatninger av husholdningenes økonomi enn mellom inntekt og subjektive mål. Unntaket er eldre som har lavt forbruk, men oppgir få økonomiske vansker.

Selv om lavinntektsgruppene har et forbruk som er om lag halvparten så stort som andre husholdninger, skiller ikke forbruksmønstret seg vesentlig fra gjennomsnittshusholdningen. Lavinntektshusholdningene bruker en noe større andel til bolig, men vesentlig mindre til kjøp og drift av egne transportmidler.

En annen måte å måle fattigdom på er ut fra personers subjektive vurderinger av om de oppfatter seg selv som fattige. I en spørreundersøkelse fra 2007[35] svarte 2 pst. av respondentene at de opplevde seg selv som fattige, mens 12 pst. mente at de var på grensen til å være fattige. Flere unge (16-24 år) enn i andre aldersgrupper oppfattet seg selv som fattige eller i grenseland for fattigdom. Det samme gjelder innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn. Andelen som opplevde seg selv som fattig eller på grensen til å være fattig, var høyest blant personer med inntekt mellom 50 og 60 pst. av medianinntekten.

Flere opplever gjeldsproblemer

Stadig flere hushold opplever betalings- og gjeldsproblemer. Tall fra Brønnøysundregistrene viser at antallet gjeldsordningssaker aldri har vært høyere enn i 2010. Samtidig rapporteres det om at stadig flere har problemer med å tilbakebetale forbrukslån og gjeld etter bruk av kredittkort, og mange pådrar seg betalingsanmerkninger. Bakgrunnen for denne utviklingen er sammensatt. Tall fra inkassobransjen og kredittopplysningsbyråene viser at betalingsmisligholdet hos unge voksne (18-25 år) har økt betydelig de siste årene. Ungdom dette gjelder, har gjennomgående liten erfaring og kunnskap om låne- og kredittforhold.

3.8.4 Konsekvenser av lavinntekt for barn

Forskning på barns levekår belyser ofte ulike forutsetninger for barn og unges muligheter til å utvikle sine evner og ferdigheter gjennom livet.[36] Forskningen viser at gode utviklingsmuligheter i barndommen er sentralt for at barn skal kunne forsørge og ivareta seg selv og egen familie i framtiden. Fordelingsutvalget understreker også dette.

For å gi barn og unge gode utviklingsmuligheter må en se på hva som bidrar til å styrke vanskeligstilte barns muligheter til å utvikle sine evner og ferdigheter. Svake skoleprestasjoner og manglende skoletilknytning forsterkes ofte av levekårsproblemer og utfordringer som barn og unge opplever ved siden av skolehverdagen.[37] Flere studier fra USA finner positive effekter for barnas videre livsløp av aktiviteter etter skoletid og tiltak overfor ungdom. Aktivitetene beskrives å ha direkte positiv effekt på skolearbeidet, men de virker også indirekte ved at de bidrar til bedre sosial

[34] Andersen, A.S. (2007) «Lavinntektshusholdningers forbruk», Rapport 2007/23, Statistisk Sentralbyrå

[35] Fløtten, T. og A.W. Pedersen (2008): Fattigdom som mangel på sosialt aksepterte levekår. Resultater fra en spørreundersøkelse. I Harsløf, I. og S. Seim (red.), Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet, Universitetsforlaget, Oslo.

[36] Frønes, Ivar og Strømme, Halvor (2010): Risiko og maginalisering, Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet. Gyldendal Norsk Forlag AS.

[37] Ibid.

utvikling på skolen. Det er en forutsetning at aktivitetene har høy kvalitet.

I de senere år har norske forskningsmiljøer gjennomført mange studier for å frembringe kunnskap om konsekvenser av lavinntekt for barns levekår og sosiale deltakelse. Forskningen viser at de fleste barn som lever i lavinntektsfamilier, har forholdsvis normale materielle og sosiale levekår.[38] Barn i familier med lav inntekt har dårligere tilgang til enkelte forbruksgoder, som CD-spiller, ski/snowboard mv. De bor ofte dårligere og trangere enn andre og bor sjeldnere i en bolig som familien selv eier. I tillegg opplever de i større grad økonomien i husholdningen som dårlig, reiser sjeldnere på ferie og er sjeldnere på restaurantbesøk.

Barn i lavinntektsfamilier deltar i noe mindre grad i organiserte fritidsaktiviteter enn andre barn. Dette gjelder i særlig grad jenter med ikke-vestlig bakgrunn og yngre barn. Det er noe motstridende funn i forskningen når det gjelder om barn fra lavinntektsfamilier har mindre kontakt med jevnaldrende enn det andre barn har. Her ser blant annet familiens sosiale aktivitetsnivå ut til å ha betydning. Hvis familien i liten grad omgås venner, overføres det samme mønsteret til barna.

Fafo og NOVA har utarbeidet et opinionsbasert mål på barnefattigdom.[39] Målet er basert på en undersøkelse av hva de voksne mener er nødvendige materielle goder og aktiviteter for barn i aldersgruppen 8-10 år (bl.a. egen sykkel, eget rom, delta i organiserte fritidsaktiviteter, holde bursdagsselskap, gå i bursdager med gave, besøk i fornøyelsespark mv.). Det er konstruert to indekser for levekårsmangler blant barn og tilhørende fattigdomsmål. Det er trukket en grense for fattigdom ved en situasjon der barnet mangler minst to goder. Med denne grensen kan 6 pst. av barnefamiliene klassifiseres som fattige ut fra fravær av goder som forklares med dårlig økonomi. Barnefamilier som har høy risiko for lavinntekt, scorer også høyt på de to indeksene for levekårsmangler. Dette gjelder særlig ikke-vestlige innvandrere, enslige forsørgere og familier der de voksne har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Familiens økonomiske situasjon og landbakgrunn ser ut til å ha betydning for vurderingen av hva som regnes som nødvendige goder og aktiviteter.

Enkelte studier viser at barn i lavinntektsfamilier gjennomgående har noe dårligere levekår og oppvekstbetingelser enn andre barn, men at det på mange områder ikke er store forskjeller mellom barn i ulike inntektsgrupper. Skillet mellom barn og unge som kan delta, og de som ikke kan, kan likevel bli forsterket av at det er mange som har god råd i Norge. Det kreves mer ressurser i dag enn tidligere for å delta i normale aktiviteter i forbindelse med lek, skole og fritid. I et samfunn med generelt høy levestandard kan det være en ekstra belastning å leve i en familie med små økonomiske ressurser.

Resultatene fra forskningen kan tyde på at mange foreldre med lavinntekt prioriterer og skjermer barna for at disse skal få en så vanlig barndom som mulig, slik at konsekvensene av lavinntekt blir mindre enn de ellers ville vært. Det kan også være grunn til å anta at mange barn og unge forsøker å skjule familiens økonomiske problemer og konsekvensene av slike problemer.

Statistisk sentralbyrå har sett på om økonomiske problemer[40] under oppveksten påvirker barns økonomi i voksen alder.[41] Byrået finner at barn som bodde i husholdninger der det var økonomiske problemer under oppveksten, også i stor grad har vanskeligheter med økonomien når de er voksne. Det er kontrollert for inntekt og formue. Fafo har i en studie av langtidseffektene av å vokse opp i familier som mottar økonomisk sosialhjelp[42], funnet at hele 25 pst. av 20-åringer som har vokst opp med sosialhjelpmottakere i familien, selv mottar sosialhjelp i voksen alder. I en oppfølgingsstudie[43] har forskerne funnet at overføringen av sosialhjelpsbruk mellom generasjoner i hovedsak kan forklares med bakenforliggende problemer hos foreldrene knyttet til blant annet helse, rus og psykiatri. Det er ifølge studien forhold knyttet til foreldrenes livssituasjon som er årsaken til at sosialhjelp går i arv, og ikke stønadsmottaket eller sosialhjelpen i seg selv.

Barn som får hjelp av barnevernet, er spesielt utsatt, og kommer ofte fra familier som er vanskeligstilte når det gjelder økonomi, helse, utdanning

---

38 Sandbæk, M. og Pedersen, A. W. (red.). (2010): Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009. NOVA Rapport 10/10, Sandbæk, M. (red.) (2008): Barns levekår. NOVA Rapport 7/2008, Sandbæk, M. (red.) (2004): Barns levekår: Hva betyr familiens inntekt, NOVA-rapport 11/2004.m.fl.

39 Fløtten, T. (2009): Barnefattigdom. Gyldendal Akademisk.

40 Økonomiske problemer er definert som det ikke å ha råd til varige forbruksgoder, evne til å betale regelmessige utgifter som husleie, renter og avdrag på boliglån og evne til å klare en uforutsett utgift.

41 Sæther, J.-P. (2009): Sosial arv - utdanning, yrke og materielle kår. Rapport 2009/16, Statistisk sentralbyrå.

42 Lorentzen, T. og Nielsen, R. A. (2008): Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp. Fafo-rapport 2008:14.

43 Lorentzen, T. (2010): Social assistance dynamics in Norway: A sibling study of intergenerational mobility. Uni Rokkansenteret, Report 3 – 2010.

og arbeid. En studie av 120 000 personer som hadde vært i kontakt med barnevernet, viste at langt færre barnevernsbarn hadde utdanning utover videregående grunnutdanning, langt flere hadde vært registrert arbeidsledige, de hadde gjennomgående dårligere helse, og de mottok sosialhjelp og trygd i langt større grad enn et sammenligningsutvalg.[44]

Det å vokse opp i en familie med lavinntekt er ett av flere forhold som gir økt risiko for at barn utvikler problemer. En enkelt risikofaktor medfører oftest ikke uheldig utvikling, ved flere faktorer stiger derimot risikoen kumulativt.[45] Undersøkelser tyder på at det å oppleve fattigdom i en kortere tid (to-tre år) i oppveksten har større konsekvenser for barns senere psykiske og fysiske helsetilstand over livsløpet enn for voksne. I mange tilfeller er det ikke den lave inntekten i seg selv som er årsak til at barn i lavinntektshusholdninger er mer utsatt. Mange vanskeligstilte familier står ofte overfor flere risikofaktorer som har betydning for familiens situasjon og for barnets utviklingsmuligheter og fremtid. Dette kan dreie seg om arbeidsledighet, lav utdanning, utrygge boforhold, omsorgssvikt, fysiske og psykiske helseproblemer, rusmiddelproblemer mv.

[44] Clausen, S.E. og Kristofersen, L.B. 2008: Barnevernsklienter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie, NOVA Rapport nr.3/08.

[45] Frønes, I. og H. Strømme (2010): Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet. Gyldendal Akademisk 2010: 19–20 og 31–35.

4 Fordelingspolitikken

Fordeling av inntektene bestemmes gjennom et komplisert samspill mellom en rekke strukturelle og økonomiske forhold. I arbeidet med fordelingspolitikken er det viktig å kjenne til hvilke samfunnsmessige trekk som støtter opp under en jevn fordeling, og hvordan myndighetenes politikk kan være med å påvirke utviklingen.

De nordiske landene er blant de landene som har høyest vekst og jevnest inntektsfordeling. Erfaringene fra den nordiske modellen viser at det er mulig å ivareta både hensynet til vekst og hensynet til en jevn fordeling. Fordelingsutvalget la stor vekt på å beskrive den nordiske modellen med robuste velferdsordninger, kollektive lønnsoppgjør og brede, universelle tilbud om utdanning og helsetjenester.

Fordelingsutvalget beskrev flere drivkrefter som blant annet hvordan makroøkonomi, internasjonale forhold, lønnsdannelsen og øvrige rammevilkår i arbeidslivet, overføringene og skattesystemet, bolig- og kredittmarkedene og den demografiske utviklingen påvirker fordelingen. Videre beskrev utvalget inngående en rekke faktorer som påvirker den enkeltes posisjon i inntektsfordelingen, slik som utdanning, familiebakgrunn, helse og bolig.

Fordelingsutvalget presenterte en modell for inntektsdannelsen, som er gjengitt i kapittel 2 i denne meldingen. Hovedtanken bak modellen er at arbeidsmarkedet er den sentrale fordelingsarenaen i samfunnet. Fordelingsutvalget la til grunn at det først og fremst er formelle og uformelle kvalifikasjoner og andre former for menneskelig kapital (humankapital) som påvirker hvordan en lykkes i arbeidslivet. I neste omgang påvirkes inntektsfordelingen av skatter og overføringer, og de endelige levekårene påvirkes også av offentlige tjenester.

I denne meldingen brukes begrepet humankapital om alle de individuelle, menneskelige ressursene som kan påvirke hvordan vi lykkes i arbeidslivet, medregnet kunnskap vi har tilegnet oss gjennom utdanningssystemet og arbeidslivet (kunnskapskapital), våre sosiale evner (sosial kapital) og vår helse. Folkehelsepolitikken antas å ha virkninger på barns oppvekstvilkår og dermed på deres humankapital. Boligpolitikken antas også å påvirke oppvekstvilkårene og dermed barns muligheter. Dette innebærer en utvidelse i forhold til Fordelingsutvalgets modell.

Individuelle evner og anlegg og familien spiller også en viktig rolle for oppbyggingen av humankapitalen for den enkelte. I denne meldingen beskrives også, til forskjell fra fordelingsutvalgets beskrivelse, virkningene av tiltak på justisområdet. Kulturtiltak er også integrert i meldingen.

Mange av de ulike drivkreftene bak inntekstfordelingen påvirkes av politiske beslutninger, men mange forhold er også utenfor myndighetenes kontroll. For eksempel har myndighetene kun begrenset innflytelse, og kun i et svært langsiktig perspektiv, over den demografiske utviklingen. Videre har myndighetene ikke full kontroll over konjunktursvingninger og variasjon i lønnsnivået mellom forskjellige deler av arbeidsmarkedet. Individenes valg av blant annet utdanning, yrkesaktivitet og hvor mange barn de får, påvirker deres posisjon i inntektsfordelingen. Disse valgene er opp til den enkelte, men er også avhengige av rammebetingelsene i samfunnet, som hvor god studiefinansieringen er, eller hvor lett det er å kombinere familie og jobb.

Regjeringen mener at god fordelingspolitikk blant annet handler om å videreutvikle den nordiske modellen, som har bidratt til at inntektsfordelingen i Norge er jevnere enn i de fleste land Den nordiske modellen kjennetegnes av et omfattende offentlig ansvar for velferdsytelser og velferdstjenester for hele befolkningen. Velferdsordningene dekker et bredt spekter av livssituasjoner. De sosiale rettighetene er i hovedsak individuelle; ytelser tildeles og utmåles med utgangspunkt i det enkelte individs situasjon. Et element i modellen er likhet i muligheter og resultater. Et annet trekk ved modellen er høy kvalitet og sjenerøsitet i det offentlige tilbudet. Videre skal en aktiv arbeidsmarkedspolitikk sikre full sysselsetting og bekjempe arbeidsledighet. Samlet skal dette bidra til utjevning av levekår og muliggjøre en akseptabel levestandard for alle.

Tilgangen på gratis eller subsidierte tjenester er en viktig del av omfordelingsmekanismene i

den norske og nordiske velferdsmodellen. Rimelig tilgang til høyere utdanning og et desentralisert utdanningstilbud er trolig en av årsakene til at inntektsmobiliteten i Norge er høyere enn i svært mange andre land. Tilgang til gratis eller sterkt subsidierte helsetjenester gjør det også lettere for dem som blir syke, å vende tilbake til arbeidslivet. Gode velferdsordninger som sikrer inntekt dersom deltakelse i arbeid ikke lykkes, er en viktig årsak til at den norske arbeidskraften er så omstillingsdyktig som den er.

Mange av tjenestene og tilbudene som faller inn under fordelingspolitikken i bred forstand, leveres av kommunene og fylkeskommunene. En god kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

Den nordiske samfunnsmodellen kjennetegnes av et godt organisert arbeidsliv med relativt sterk grad av sentralisering i lønnsforhandlingene og et utstrakt samarbeid mellom partene på virksomhetsnivå. Ett resultat av dette er en relativt jevn lønnsstruktur. Likevel vil innsats, evner og tilfeldigheter påvirker avlønningen. Det skal lønne seg å jobbe hardt og yte ekstra, men det bør også være slik at de som tjener godt, bærer en relativt større del av byrden med å finansiere fellesskapsløsningene.

Arbeid til alle forutsetter en økonomisk politikk som gjør full sysselsetting mulig. Regjeringen vil sikre fortsatt høy sysselsetting og lav arbeidsledighet gjennom den økonomiske politikken, det inntektspolitiske samarbeidet, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og gjennom å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv. For å forebygge lavinntekt og fattigdom er det nødvendig å sette inn tiltak tidlig i årsakskjeden, det vil si mot utdanning, folkehelse og oppvekstvilkår. Trygge bomiljø er en viktig ramme for barns oppvekst, og tiltak for å unngå områder med opphopning av levekårsutfordringer er derfor også en del av Regjeringens innsatsområder. Regjeringen er opptatt av at vi lykkes med både å bygge opp og påvirke fordelingen av humankapitalen i samfunnet. Humankapitalen er vår viktigste ressurs for å skape et godt grunnlag for at flest mulig kan delta i arbeidslivet og sikre et godt grunnlag for økonomisk vekst. Arbeid er den viktigste faktoren for å hindre lavinntekt og fattigdom, og en vellykket sysselsettingspolitikk er derfor særlig viktig i innsatsen mot fattigdom. Konjunkturer kan også påvirke inntektsfordelingen blant annet gjennom at lange perioder med lavkonjunktur kan støte store grupper, særlig unge, ut av arbeidslivet på langvarig basis. Å forhindre for store konjunkturutslag i økonomien vil være et viktig virkemiddel for myndighetene for å redusere inntektsforskjellene over tid.

I tillegg til å verne om den nordiske modellen handler fordelingspolitikk også om en bred, forebyggende innsats på mange områder for i størst mulig grad å forebygge lavinntekt og levekårsproblemer for den enkelte. Det er viktig at alle har like muligheter i utdanning og arbeidsliv, ettersom det å skaffe seg kompetanse til å kunne delta i arbeidslivet er viktig for å sikre inntekt og gode levekår.

En viktig forutsetning for oppslutningen om en omfattende velferdsstat som den norske, ligger trolig i at den omfatter hele befolkningen uavhengig av bosted, og at den enkelte ser på ordningene som en del av sin egen forsikring mot for eksempel sykdom, uførhet og arbeidsledighet. Dersom forskjellene i samfunnet blir for store, og stadig flere sikrer seg gjennom andre løsninger, kan oppslutningen om modellen bli svekket.

Finansieringen av velferdsstaten krever at yrkesdeltakelsen er høy. Det er derfor en viktig balanse mellom at sikkerhetsnettet gir en inntekt som er tilstrekkelig til å gi økonomisk trygghet, og at arbeids- og velferdspolitikken samlet sett gir insentiver til at alle som kan jobbe, deltar i arbeidslivet.

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på Regjeringens politikk for en jevnere inntektsfordeling og for å bekjempe fattigdom, og beskrive hvordan politikken påvirker inntektsfordelingen på kort og lang sikt. I avsnittene 4.1-4.2 behandles primært forebyggende politikk rettet mot å bygge opp humankapital gjennom utdanningspolitikken og oppvekst- og familiepolitikken. Avsnitt 4.3 omhandler den økonomiske politikken, arbeids- og velferdspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet. Avsnittene 4.4, 4.5 og 4.6 omhandler hhv. skattepolitikken, helse- og omsorgspolitikken og boligpolitikken, mens relevante tiltak på justisfeltet omhandles i avsnitt 4.7.

4.1 Utdanningspolitikk

Regjeringen har som mål at alle skal gis like muligheter til å utnytte sine evner og nå sine mål, uavhengig av sosial bakgrunn.

Fordelingsutvalget la stor vekt på å beskrive utdanningssektorens rolle i fordelingspolitikken og hadde en rekke forslag til tiltak for å motvirke sosial ulikhet og økende økonomiske forskjeller gjennom aktiv bruk av utdanningspolitikken. Utdanningspolitikken omfatter her barnehage, grunnskole, videregående opplæring, høyere utdanning og etter- og videreutdanning. Denne

delen av offentlig velferdspolitikk griper inn i prosesser som ofte ligger forut for den enkeltes deltakelse i arbeidslivet. Målet er å styrke folks forutsetninger for å delta i arbeidslivet.

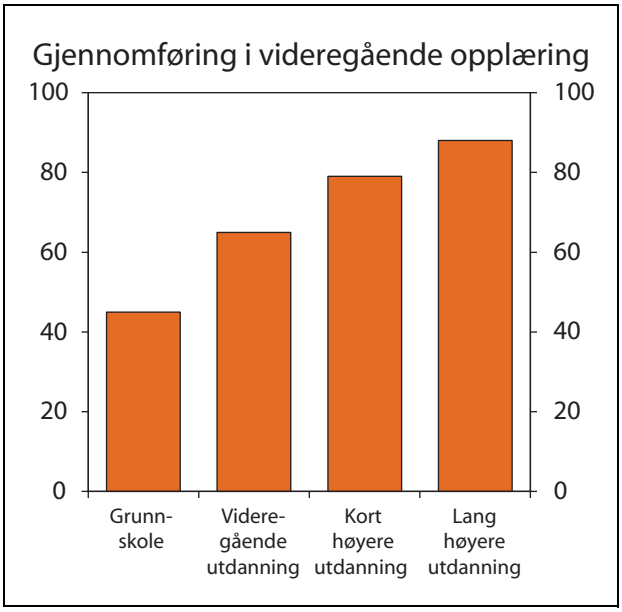
Regjeringen har som en av sine viktigste prioriteringer å satse på utdanning og kunnskap, og legger spesielt vekt på sosial utjevning, starte opplæring i ung alder og læring over hele livsløpet. Opplæringssystemet må derfor være av høy kvalitet slik at dagens og morgendagens barn og unge sikres like muligheter til å møte de krav og utfordringer som fremtidens samfunn gir. Kunnskapssamfunnet stiller krav til sosial kompetanse og læringsevne hos den enkelte.

«Tidlig innsats» har vært førende for utdanningspolitikken de senere årene. Begrepet brukes i to betydninger. Tidlig innsats må for det første forstås som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv. For det andre brukes begrepet om tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes. For å kunne sette inn tiltak tidlig må det på alle nivåer i utdanningssystemet legges vekt på å identifisere barn og unge som ikke har tilfredsstillende læringsutvikling. Dette er viktig både for den enkelte elev og for samfunnet som helhet. Potensialet for å redusere sosial ulikhet gjennom å iverksette tiltak i småbarnsalderen er stort. Både OECD og EU-kommisjonen har uttalt at tidlig innsats i barns utdanning vil gi større avkastning for samfunnet. Denne argumentasjonen støttes også av nasjonal og internasjonal forskning.

Barnehagen er, i tillegg til familien, den første arenaen hvor barn kan utvikle ferdigheter i samspill med andre, og er derfor en viktig del av den livslange læringen. Regjeringen mener at innsats tidlig i utdanningsløpet vil gi høy avkastning for samfunnet på lang sikt.

Grunnlaget for strategien om å vektlegge tidlig innsats som en hovedstrategi for å sikre alle en god utdanning og forhindre frafall ble lagt i St.meld. nr. 16 (2006-2007) … *og ingen stod igjen – Tidlig innsats for livslang læring*. Strategien ble videreutviklet i St.meld. nr. 31 *Kvalitet i skolen* og St. meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. St. meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja* omhandler helheten i samfunnets kompetansebehov der tidlig innsats har en sentral plass. Meld. St. 22 (2010-2011) *Mangfold – Mestring – Muligheter* omhandler ungdomstrinnet, der tidlig innsats også er viktig for økt gjennomføring i videregående opplæring.

Utdanning er blant de mest effektive virkemidler for å skape sosial mobilitet, men det er fortsatt sterk sammenheng mellom foreldres og barns



Figur 4.1 Andelen elever som har gjennomført og bestått videregående opplæring i løpet av fem år, etter foreldrenes høyeste utdanning. Elever som startet opplæringen høsten 2004.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utdanning. Figur 4.1 viser sammenhengen mellom gjennomføring av videregående opplæring for kullet som startet opplæringen høsten 2004, og foreldres høyeste utdanning. Figuren viser en positiv sammenheng mellom foreldres høyeste utdanning og barns gjennomføring av videregående opplæring. Betydningen av foreldres utdanning for deres barns utdanning er sterk, også etter mange tiår med utdanningspolitikk som har rettet seg mot sosial utjevning. Det er Regjeringens mål at flest mulig skal gjennomføre minst videregående opplæring uavhengig av sosial bakgrunn. Regjeringen har derfor satt i verk en rekke tiltak som skal sette ungdom bedre i stand til å gjennomføre videregående opplæring, jf. senere omtale.

En av de faktorene som har størst betydning for en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, er at man har grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og bruk av digitale verktøy. I Norge, som i de fleste andre land, øker arbeidsmarkedsdeltakelsen markant med utdanningsnivå.

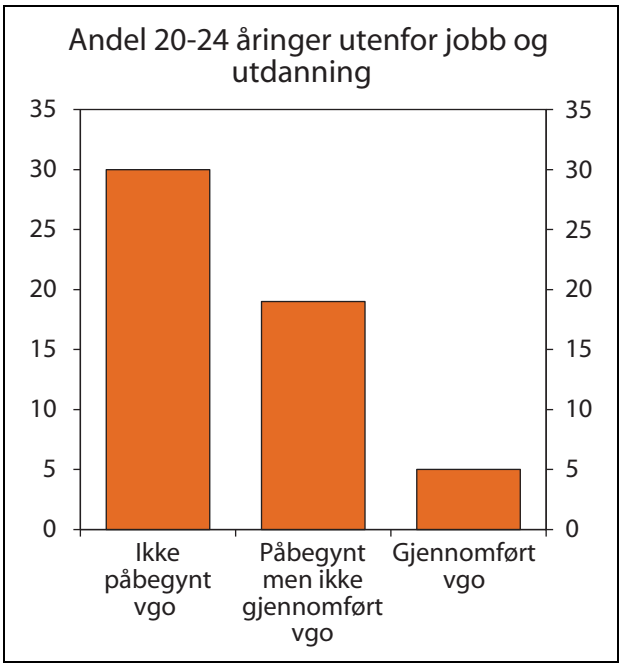
Figur 4.2 viser andelen utenfor jobb eller utdanning for aldersgruppen 20-24 år gruppert etter hvorvidt de ikke har påbegynt videregående skole, har påbegynt, men ikke gjennomført, videregående skole, eller har gjennomført videregående skole. Figuren viser at de som ikke påbegynner eller ikke gjennomfører videregående opplæring, langt oftere er arbeidssøkere eller mottakere

av offentlige stønader sammenlignet med de som gjennomfører. Ikke gjennomført videregående opplæring innebærer også høyere arbeidsledighet og mindre formell utdanning senere i livet.[1]

Arbeidsgiverne tilbyr og finansierer betydelig mer opplæring for ansatte med fagopplæring eller høyere utdanning enn for ufaglærte. I tillegg lærer de som har høy utdanning fra før, også mer i det daglige arbeidet. Opplæring og uformell læring på arbeidsplassen øker videre både lønnen og sjansene for å være sysselsatt videre. Det kan dermed skapes en positiv læringsdynamikk for dem som har fullført videregående opplæring eller høyere utdanning, slik at de får mulighet til å få gode og fleksible læringsvilkår, verdifull arbeidserfaring og bedre inntekt.

Det er imidlertid viktig at også lavt utdannede voksne får mulighet til å utvikle sin faglige kompetanse, slik at de opprettholder sin tilknytning til arbeidslivet. Livslang læring er en premiss for å lykkes med arbeidslinja i arbeids- og velferdspolitikken.

Utdanning er positivt korrelert med lønn. Analyser fra OECD[2] indikerer at den samfunnsmessige avkastningen av å satse på økt utdanning i Norge er positiv. Ifølge OECD mer enn oppveies utgiftene til studieplasser av økt skatteinngang og reduserte trygdeutbetalinger. For den enkelte er kostnadene ved å ta utdanning i Norge lave utover tapt inntekt i utdanningsperioden. Det er også ifølge OECD privatøkonomisk lønnsomt å ta høyere utdanning i Norge, men gevinsten er lavere enn i de fleste andre OECD-land på grunn av den sammenpressede lønnsstrukturen.



Figur 4.2 20-24-åringer utenfor jobb og utdanning, etter høyeste utdanning. 2007. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I Norge blir om lag 10 pst. av arbeidsplassene hvert år byttet ut ved at bedrifter legges ned og nye kommer til. I tillegg skjer det en betydelig omstilling innenfor bedriftene når nye teknologiske løsninger tas i bruk. Hvert år vil derfor svært mange måtte finne en ny jobb eller oppleve at de får nye arbeidsoppgaver. Evnen til omstilling er ofte dårligere blant personer med kun grunnskole og svake grunnleggende ferdigheter enn blant dem med videregående opplæring eller høyere utdanning. Dette er også noe av bakgrunnen for at de med minst utdanning utgjør en stor del av antallet arbeidsledige.

4.1.1 Oversikt over utviklingen i utdanningssektoren

Utdanningssektoren har hatt en kraftig vekst i de siste tiårene. For eksempel viser tall fra 2007[3] at Norge er blant landene i OECD med høyest årlig utgift per elev, korrigert for ulik kjøpekraft i landene.

Offentlige utgifter til utdanningssektoren har økt betydelig, jf. figur 4.3. Dette må ses i sammenheng med den store satsingen på barnehager de siste årene. Satsingen skyldes i stor grad det brede barnehageforliket som ble inngått av alle partier på Stortinget (unntatt Kystpartiet) i 2003. Forliket la grunnlag for innføring av maksimalpris på foreldrebetalingen, en plikt til likeverdig behandling av kommunale og ikke kommunale barnehager og økt utbygging.

4.1.2 Barnehage

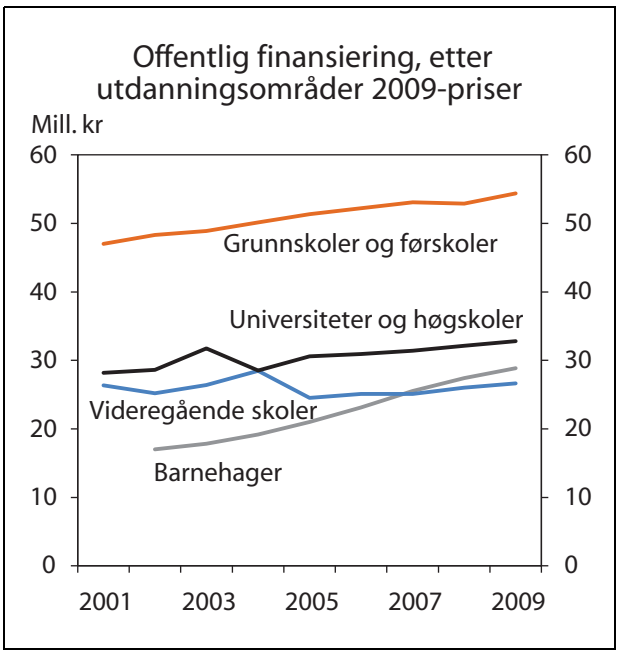
Både nasjonal og internasjonal forskning tyder på at tidlig innsats gjennom å investere i gode barnehager gir store gevinster både for barn og samfunn. Barn som går i barnehage, gjør det i gjennomsnitt bedre på skolen og har dermed større sjanser for å lykkes i utdanning og arbeidsliv enn barn som ikke går i barnehage.

---

1 Falch, Torberg, Lars-Erik Borge, Päivi Lujala, Ole Henning Nyhus og Bjarne Strøm (2010), Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring, Senter for økonomisk forskning, rapport nr. 3/10.

2 OECD/Education at a Glance (EaG) 2010.

3 OECD/Education at a Glance (EaG) 2010.



Figur 4.3 Offentlig finansiering etter utdanningsområder, 2001-2009 målt i 2009-priser

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Kunnskapsdepartementet.

Utbygging av barnehageplasser

Figur 4.3 viser at det har vært satset betydelig på barnehagesektoren i de senere årene. I perioden fra utgangen av 2005 til utgangen av 2010 ble det bygd ut nesten 67 000 nye barnehageplasser. Ved utgangen av 2010 gikk 89,3 pst. av alle 1-5 åringer i barnehage, mens tilsvarende tall for 3-5 åringene var på hele 96,5 pst. I 2009 ble det innført lovfestet rett til barnehageplass. En viktig milepæl i norsk barnehagehistorie var dermed nådd.

Undersøkelser viser at i perioden fra 2002 til 2010 er den sosiale skjevheten i barnehagebruk blitt betydelig redusert, særlig har antallet barn med innvandringsbakgrunn som går i barnehager, økt. I samme tidsperiode har også foreldres utdanning og inntekt fått mindre betydning for om barn deltar i barnehage eller ikke.[4,5] I løpet av få tiår har barnehagetilbudet blitt et universelt velferdsgode. Det er grunn til å tro at dette vil ha gode fordelingseffekter over tid.

Foreldrebetaling i barnehagen

Lavere foreldrebetaling i barnehagene har hatt stor betydning for barnefamiliers økonomi de siste årene. Foreldrebetalingen finansierer per i dag kun om lag 17 pst. av kostnaden ved å drive en barnehageplass. I 2011 er maksimalprisen for et heltidstilbud fastsatt til 2 330 kroner per måned og 25 630 kroner per år. Siden 2005 har gjennomsnittlig foreldrebetaling reelt sett blitt redusert med om lag 30 pst., eller 1 050 kroner per måned (målt i 2011-kroner).

Statistisk sentralbyrå gjennomførte i 2008 og 2010 en utvalgsundersøkelse på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet[6] som blant annet gir opplysninger om hvor stor andel av inntekten husholdningene bruker på barnetilsyn. Undersøkelsen viser at familier med lavinntekt (målt etter EU-skala) som har barn i barnehage og SFO, bruker 9,4 pst. av inntekten etter skatt på barnehageutgifter. Tilsvarende tall for befolkningen for øvrig er 4,8 pst.

Bruken av barnehager vil for den enkelte familie kunne avhenge av hvor mye man må betale for en barnehageplass. Sammen med økt utbygging har innføring av maksimalpris i foreldrebetalingen vært viktig for å sikre bedre tilgang på barnehageplass uavhengig av foreldrenes økonomi. Regjeringen er opptatt av at foreldrebetalingen ikke skal være et hinder for at barn skal gå i barnehage, og ønsker derfor betalingssystemer som tar hensyn til at barnefamilier kan ha ulik betalingsevne.

Etter dagens regelverk skal alle kommuner ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling.

TNS gallup[7] har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført en kartlegging av hvilke betalingsordninger kommunene har for familier med lavest betalingsevne. Kartleggingen viser at til sammen 2,8 pst. av barnehagebarna i undersøkelseskommunene får inntektsbaserte moderasjoner (utenom det som går gjennom sosialtjenesten og barnevernet). Det er 37 pst. av kommunene som har denne type ordninger. Barnehagebarna i disse kommunene utgjør om lag 71 pst. av alle barn i barnehager. De øvrige kommunene kan gjøre vedtak om redusert betaling eller friplass med hjemmel i annet regelverk som lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og

4 Pettersen, Silje V. (2003): «Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontantstøtte våren 2002». Rapporter 2003/9 Statistisk sentralbyrå.

5 Barnetilsynsundersøkelsen 2010, Statistisk sentralbyrå.

6 Barnetilsynsundersøkelsen for 2010, Statistisk sentralbyrå

7 Redusert foreldrebetaling for barnehageplassordninger for familier med lavest betalingsevne, TNS Gallup, 2010.

lov om barneverntjenester. Kartleggingen viser imidlertid stor variasjon i kommunenes praktisering av regelverket, herunder hva som regnes som lav betalingsevne, hvor stor moderasjon som gis, og om det i det hele tatt gis moderasjon.

Brennautvalget[8] foretok en analyse av kjennetegn ved barn som ikke går i barnehage, og hvorfor de ikke gjør det. Denne analysen viste at barnehagedeltakelsen er lavest i lavinntektsfamilier, familier med lav utdanning og i familier med innvandringsbakgrunn. De mente derfor at det bør settes inn tiltak for å gi disse barna et godt barnehagetilbud, som et gratis kortidstilbud for barnefamilier som per i dag ikke benytter seg av barnehage. Utvalget viste til tidligere erfaringer fra prøveprosjekter med gratis kjernetid i utvalgte bydeler i Oslo kommune.

For å øke barnehagedeltakelsen i områder med høy andel minoritetsspråklige barn er det innført forsøk med gratis kjernetid (20 timer per uke) i barnehagen i noen slike områder. Målgruppen for forsøksordningen er i hovedsak alle barn i aldersgruppen 4-5 år. Formålet med forsøksordningen er å forberede barna på skolestart, å bedre norskkunnskapene for minoritetsspråklige barn og å bidra til sosialiseringen generelt. Forsøket kan også ha fordelingseffekter og bidra i innsatsen mot fattigdom. Mens barna er i barnehage, får foreldrene mulighet til å lære norsk, få foreldreveiledning eller lignende. Forsøket ble satt i gang i 2006 i Oslo kommune og har siden blitt gradvis utvidet. Siden 2007 har forsøket omfattet alle fire- og femåringer i de fire bydelene i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Fra 2010 har det også vært forsøk med gratis kjernetid i barnehage i enkelte områder i Drammen og bydel Gamle Oslo, og fra 2011 i Årstad i Bergen. Fra og med 1. august 2011 gjelder forsøket i Drammen tre-, fire- og femåringer. I 2011 gjelder forsøket i bydel Gamle Oslo fireåringer, og målgruppen for forsøket i Bergen er fire- og femåringer i tre skolekretser i Årstad. Rapportering fra forsøkskommunene viser at barnehagedeltakelsen har økt, og at flere barn går over fra korttidsbarnehage til heltidstilbud. Dette understøttes også av nasjonal statistikk og undersøkelser, som viser at deltakelsen i barnehage har økt betydelig for minoritetsspråklige barn fram til 2009 og deretter flatet ut noe. Det er igangsatt en treårig ekstern evaluering av forsøket med gratis kjernetid i barnehage.

Regjeringen har de siste årene satset både på generelle tiltak som økt utbygging av kapasiteten og innføring av maksimal foreldrebetaling, og på særlige tiltak rettet mot grupper der en ønsker høyere barnehagedeltakelse, slik som forsøkene med gratis kjernetid i visse områder. Intensjonen med tiltakene er sammenfallende med intensjonene bak blant annet Fordelingsutvalgets forslag om gratis kjernetid for alle barn, og Brennautvalgets forslag om gratis korttidstilbud.

Kvalitet i barnehagene

En fullt utbygd barnehagesektor, med mer sammensatte barnegrupper og større mangfold i barnehagetilbudet, stiller andre og nye krav til kunnskap og kompetanse hos de ansatte. Regjeringen har allerede varslet at den etter en kraftig satsing på barnehageutbygging nå ønsker å rette innsatsen mer mot kvalitet og innhold i barnehagen de nærmeste årene. I St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* har Regjeringen tydeliggjort sine ambisjoner for å sikre et barnehagetilbud av høy kvalitet for alle barn.

Det er godt dokumentert at barn som har gått i barnehager med høy kvalitet, bl.a. får bedre språkferdigheter og bedre kognitive ferdigheter.[9] Fordelingsutvalget legger også til grunn at vekt på læring, høyt kvalifiserte ansatte og få antall barn per førskolelærere er viktig for å gi barna et godt pedagogisk tilbud. Utvalget var derfor bekymret for dagens mangel på førskolelærere og for at det generelt er for få pedagoger i norske barnehager. Kunnskap om barns behov og utvikling og kunnskap om læringsstrategier på ulike alderstrinn er nødvendig for å kunne drive en pedagogisk virksomhet som gir alle barn gode utviklingsmuligheter. Kunnskap om barn er også en forutsetning for å kunne oppdage om barn trenger ekstra støtte, og for å kunne gi god og tidlig hjelp til barn med særskilte behov. Ansatte med tilstrekkelig kunnskap og kompetanse er avgjørende for at barnehagen skal bidra til barns utvikling på en god måte.

Brennautvalget var, som Fordelingsutvalget, bekymret for kompetansesituasjonen i barnehagene i Norge. For å kunne sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud i barnehagen, er man avhengig av kompetent personale. Brennautvalget mente at det bevilges for lite ressurser til kompetanseutvikling i barnehagesektoren, både fra kommunalt og fra statlig hold, sammenliknet med grunnopplæringen. Brennautvalget pekte på

[8] NOU(2010: 8) Med forskertrang og lekelyst.

[9] Schølberg, S., Lekhal, R., Vartun, M., Helland, S.S., og Mathiesen, K.S. (2011). Sammenhenger mellom barnepass fram til 18 måneder og språklige ferdigheter og psykisk fungering ved 5 år. Rapport 2011:5, Folkehelseinstituttet.

at når det nå er blitt tilnærmet full barnehagedekning, har også brukerne av barnehagen endret seg. Man har blant annet fått en større andel av små barn, flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn, flere barn med behov for særlig hjelp og støtte og flere barn som lever i utsatte familiesituasjoner. I tillegg tror utvalget at foreldre vil komme til å stille større krav til kvaliteten i barnehagene når retten til plass og maksimalpris er innført. Samlet sett innebærer dette, ifølge Brennautvalget, utfordringer for de ansatte i barnehagen, og det vil kreve en kompetanse som mange av de ansatte i dag ikke har. Samtidig er pedagogtettheten i norske barnehager lavere enn i Sverige og Danmark, men på samme nivå som i Finland. Ved utgangen av 2010 hadde om lag 36 pst. av de ansatte i barnehagene pedagogisk utdanning. Om lag 23 pst. av de ansatte i barnehagene hadde ikke høyere utdanning enn grunnskole i 2007.

Undersøkelser fra Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) i 2009 viser samtidig at den kraftige utbyggingen av nye barnehageplasser de siste årene ikke ser ut til å ha redusert kvaliteten generelt sett. Mye tyder likevel på at det er stor variasjon i kvalitet mellom barnehagene, samtidig som det er store regionale forskjeller i tilgangen på pedagogisk personale. I 2010 manglet vel 4 100 eller 13,7 pst. av pedagogiske ledere og styrere godkjent utdanning. I Oslo og Akershus mangler litt over 26 pst. pedagogiske ledere og styrere godkjent utdanning, mens tilsvarende tall for Nord-Trøndelag er 3 pst. Regjeringen mener det er viktig å rekruttere flere pedagoger, beholde dem som allerede er i sektoren, og sikre relevant kompetanse i barnehagen. I St.meld. nr. 41(2008-2009) ble det foreslått en rekke tiltak for å styrke kompetansen blant personalet i norske barnehager. Regjeringen har fulgt opp flere av tiltakene i de årlige budsjettene.

Kvalitet i barnehagene er et av denne Regjeringens satsingsområder. Regjeringen har siden 2005 lagt vekt på å styrke kvaliteten i barnehagen på flere områder:

- I 2006 ble rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver revidert.
- Nasjonale strategier for å styrke rekrutteringen til barnehagene og kompetansen til barnehagepersonalet er blitt etablert; *Kompetanse i barnehagen – Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007–2010* (forlenget til 2011) *og Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007–2010. Strategien for Likeverdig opplæring i praksis 2007–2009* og en satsing på etterutdanning for barnehageansatte i regi av Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har medvirket til å heve kompetansen til de ansatte i barnehagene på områdene språkstimulering og flerkulturelt arbeid.
- Det har vært en betydelig økning i studieplasser for førskolelærere.
- Forsknings- og utviklingsarbeidet om og i barnehagene er blitt styrket.
- Bevilgningene til kvalitetsfremmende tiltak er blitt styrket.
- Regjeringen la i 2009 frem en stortingsmelding om kvalitet i barnehagen, St.meld. nr. 41 (2008-2009).
- For å fremme bedre kosthold har barnehagene vært et eget satsingsområde i departementenes Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011).

Regjeringen har også satt ned et offentlig utvalg som skal gjennomgå behovet for endringer i regelverket på barnehageområdet, slik at regelverket og styringen blir godt tilpasset fremtidens barnehagesektor. Utvalget skal etter planen levere sin innstilling i desember 2011.

4.1.3 Grunnskole

Grunnleggende ferdigheter er nødvendig for å sikre både fagkunnskap og læringsutbytte hos elevene. Svake grunnleggende ferdigheter er en av hovedårsakene til frafall i videregående opplæring. Det er viktig at grunnskolen gir det nødvendige grunnlaget for å lykkes i videre opplæring.

I 2006 ble det derfor innført nye læreplaner i alle fag for 1. til 13. trinn, med økt oppmerksomhet om grunnleggende ferdigheter. Gjennom Kunnskapsløftet er det lagt til grunn at lese- og skriveopplæringen skal starte på 1. trinn.

Som nevnt innebærer tidlig innsats at det skal settes inn tiltak raskt når problemer oppstår. Regjeringen har innført en plikt for kommunene til tidlig innsats for elever på 1.-4. trinn som har svake ferdigheter i lesing og regning, i fagene norsk/samisk og matematikk.

Videre har timetallet i grunnskolen blitt økt siden 2005. Regjeringen har økt antallet undervisningstimer i kjernefagene norsk, matematikk og engelsk med til sammen fem timer på barnetrinnet (høsten 2008), innført to timer fysisk aktivitet for 5.-7. trinn (høsten 2009), og ytterligere en undervisningstime på barnetrinnet (høsten 2010). I tillegg er det fra høsten 2010 innført tilbud om gratis leksehjelp til elever på 1.-4. trinn. Et gratis tilbud til alle elever innenfor rammen av en helhetlig skoledag kan bidra til sosial utjev-

ning gjennom inkludering, bedre rammer for læringsutbytte og økt sosial trivsel. Sammen med en satsing på bedring av kvaliteten i utdanningen gir dette et grunnlag for en bedre og mer likeverdig fordeling av kompetanse i den oppvoksende generasjonen.

Forskning viser at kompetansen til lærerne og skoleledere er blant de viktigste faktorene for å øke læringsutbytte hos elevene. Regjeringen har derfor valgt å satse ytterligere på å heve kompetansen til lærerne og skolelederne. I 2009 ble det etablert et nytt system for videreutdanning av lærere. Systemet skal videreutvikles i 2011 med sikte på å gjøre systemet mer fleksibelt. Søknads- og opptaksprosedyrene skal forenkles, slik at flere lærere lettere kan dra nytte av tilbudet om videreutdanning. Høsten 2010 er utdanningen av grunnskolelærere lagt om til to alternative løp – 1.–7. trinn og 5.–10. trinn. Alle nyutdannede lærere skal få tilbud om veiledning første året i jobb.

Evalueringer viser at det er store variasjoner i skoleeieres evne til å drive kvalitetsutvikling, blant annet fordi de har ulike forutsetninger for å drive slikt arbeid. Statlige tiltak, som nasjonale sentre og veiledningskorpsene, skal støtte den lokale kvalitetsutviklingen.

På ungdomstrinnet er det særlige utfordringer med å opprettholde elevenes motivasjon og innsats. Elevundersøkelsen viser at mange elever mister motivasjonen på ungdomstrinnet. En del elever får ikke store nok utfordringer og kjeder seg på skolen, mens andre opplever kravene som uoppnåelige. Uten mestringsopplevelser står elevene i fare for å miste faglig selvtillit og kan i verste fall gi opp skolen. Det systematiske arbeidet for å forbedre kvaliteten i hele grunnopplæringen er derfor sentralt for å øke gjennomføringen i videregående skole. Ungdomstrinnet er av avgjørende betydning for om en elev lykkes videre i livet. Kunnskapsdepartementet har lagt fram en egen stortingsmelding om ungdomstrinnet. Hovedtrekkene i meldingen er gjengitt i kapittel 5.

Det er også særlige utfordringer knyttet til voksne innvandreres bruk av retten til grunnskoleopplæring. En del voksne innvandrere kjenner ikke til voksnes rett til grunnskole. Nyankomne innvandrere med rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet har behov for grunnleggende kvalifisering, men i praksis er ofte det tilbudet de får et annet enn grunnskole, selv om de har rett til grunnskole og hadde hatt godt utbytte av grunnskoleopplæring. Det er flere lover som regulerer rettigheter og plikter til opplæring, bl.a. opplæringsloven og introduksjonsloven, og disse tar utgangspunkt i ulike kriterier for tildeling av rettigheter innenfor samme målgruppe.

4.1.4 Videregående opplæring

Det er et mål at flere unge gjennomfører videregående opplæring. Framtidas arbeidsmarked vil stille høyere krav til både kompetanse og fleksibilitet hos den enkelte.

Framskrivinger fra Statistisk sentralbyrå[10] av hvilken kompetanse arbeidsmarkedet vil kreve fram mot 2030, indikerer at behovet for faglært arbeidskraft på videregående nivå og utdanning på høyere nivå vil øke, mens behovet for arbeidskraft uten fullført videregående opplæring er fallende. Det er samtidig vanskelig å anslå behovet for ulike typer utdanning framover. Et utgangspunkt må likevel være at siden utdanning bidrar til å gjøre arbeidskraften mer omstillingsdyktig, er den viktig for både den enkelte og for samfunnet som helhet.

Om lag 70 pst. av alle elever fullfører videregående opplæring i løpet av fem år. En del bruker flere år på å fullføre, noen slutter for så å komme tilbake og fullføre, og noen tar fagbrev som voksne (praksiskandidatordningen). Alt i alt vil om lag 80 pst. av unge voksne ha oppnådd studie- eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring.

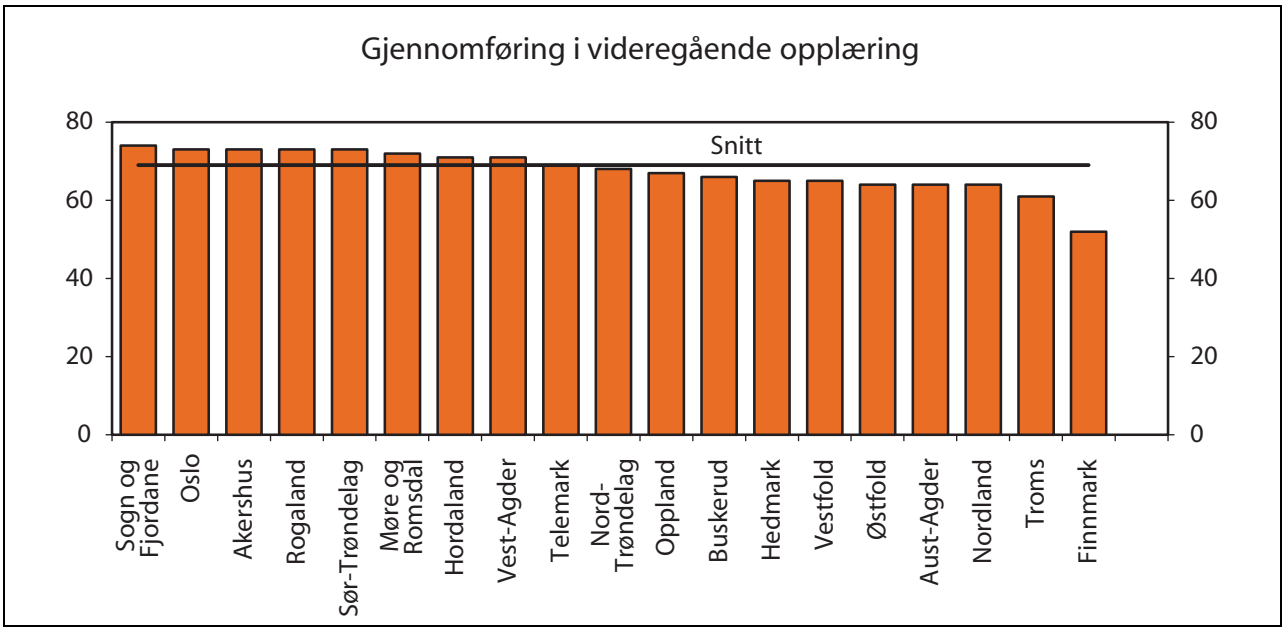
Regjeringen mener høy gjennomføring i videregående opplæring er nødvendig for å forebygge lavinntekt og fattigdom for den enkelte, og for å møte kravene i arbeidsmarkedet framover. Regjeringen arbeider derfor for å øke gjennomføringsgraden. Dette er i tråd med anbefalingene fra Fordelingsutvalget.

Figur 4.4 viser de fylkesvise forskjellene i gjennomføring blant elever som startet videregående opplæringen høsten 2004.

Frafall i videregående opplæring er ofte et resultat av mange og komplekse utfordringer. Figur 4.5 viser at det er en tydelig sammenheng mellom karakterer fra grunnskolen og gjennomføringsgraden. En slik sammenheng tilsier at det er viktig å ha tilstrekkelige ferdigheter før en starter på videregående opplæring. I tillegg oppgir mange elever at de av ulike grunner mangler motivasjon til videre skolegang.

Det er verdt å merke seg at elevene som slutter, i gjennomsnitt har gått nesten 3 år i videregå-

[10] Bjørnstad, Roger, Marit L. Gjelsvik, Anna Godøy, Inger Holm og Nils Martin Stølen, (2010), Demand and supply of labor by education towards 2030. Linking demographic and macroeconomic models for Norway, Statistics Norway Reports 2010/39.

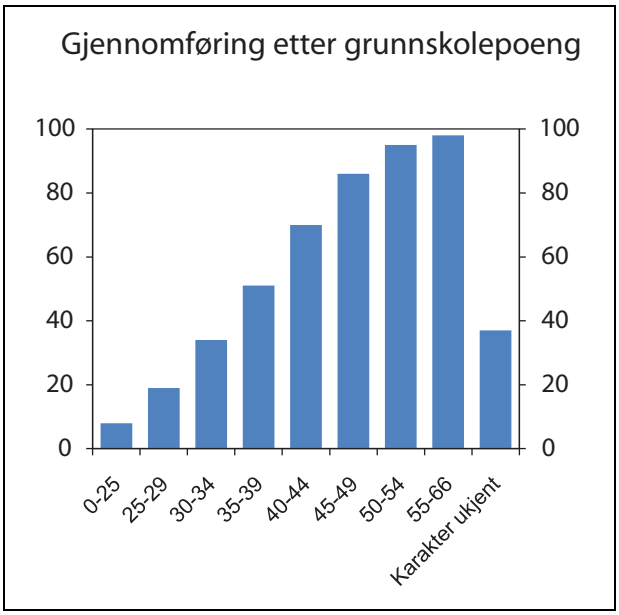


Figur 4.4 Andel elever som har gjennomført og bestått videregående opplæring fem år etter fylke. Elever som startet opplæringen i 2004.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ende skole. Regjeringen mener at frafallet må bekjempe,s både gjennom tiltak rettet direkte mot elever i videregående skole, men også gjennom forebyggende tiltak på barne- og ungdomstrinnet.

Høsten 2010 ble *Ny GIV* – Gjennomføring i videregående opplæring lansert. Kunnskapsdepartementet samarbeider med fylkeskommunene slik at man drar i samme retning med både nye og gamle tiltak.



Figur 4.5 Andelen elever som har gjennomført videregående opplæring i løpet av fem år, etter grunnskolepoeng. Elever som startet opplæringen i 2004

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Overgangsprosjektet er et nytt satsingsområde og skal gjøre overgangen fra ungdomstrinnet til videregående opplæring lettere for elevene. Det jobbes nå systematisk i alle fylker med å følge opp de svakest presterende elevene i siste del av 10. klasse og etter hvert i videregående opplæring. Oppfølgingen baseres på en avtale som inngås mellom elev, foresatte og skolen. Elevene vil få tilbud om intensiv opplæring i regne-, skrive- og leseferdigheter, slik at de får bedre forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring. Innen 2013 skal Overgangsprosjektet dekke alle kommuner, alle ungdomsskoler og alle videregående skoler i alle fylker.

I tillegg til Overgangsprosjektet har Kunnskapsdepartementet et samarbeidsprosjekt med Arbeidsdepartementet for å styrke oppfølgingstjenesten og det arbeidet arbeids- og velferdsforvaltningen gjør for gruppen under 20 år. Prosjektet handler om å styrke samarbeidet mellom skoler, den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, fagopplæringen og arbeids- og velferdsforvaltningen for å få på plass et strukturert, samordnet og målrettet system for oppfølging av unge som står utenfor videregående opplæring og arbeid. Målet er å motivere ungdom tilbake til videregående opplæring eller til arbeid.

Kunnskapsdepartementet har i forbindelse med samarbeidsprosjektet invitert alle fylkes-

kommunene og Oslo kommune til å delta i et treårig prosjekt for å styrke samarbeidet mellom skoler, oppfølgingstjeneste, fagopplæring og arbeids- og velferdsforvaltningen. For noen unge kan det være en fordel å delta i praksisnære opplæringsløp som kombinerer arbeidspraksis med opplæring. For ungdom med bistandsbehov fra arbeids- og velferdsforvaltningen skal det samarbeides om å kombinere tiltak fra denne forvaltningen med opplæringsmål fra videregående opplæring. Oppfølging av elever som faller fra i videregående opplæring, skal settes inn tidligere, og før eleven formelt slutter i opplæringen. Det skal inngås oppfølgingsavtaler. Det skal i tillegg gjøres en innsats overfor unge som har vært utenfor videregående opplæring og arbeid ett år og mer.

For elever der full kompetanse på videregående nivå ikke er et realistisk mål, skal målet være grunnkompetanse. Det bør imidlertid legges til rett for at grunnkompetansen senere kan bygges ut til full kompetanse.

Frafallet er særlig stort innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det er i overkant av 50 pst. som velger et yrkesfaglig utdanningsprogram når de starter i videregående trinn 1, men det er bare om lag 15 pst. av et kull som ender opp med fag- eller svennebrev. Differansen skyldes i hovedsak at mange etter videregående trinn 2 velger allmennfaglig påbygging framfor å søke om læreplass, og at mange ikke får læreplass og dermed står i fare for ikke å fullføre utdanningen sin. Hvert år er det om lag 3 000 til 5 000 søkere som ikke får læreplass. Mangel på læreplasser er både et problem for den enkelte og vil kunne medføre at arbeidslivet ikke klarer å skaffe god nok kompetanse, se også videre omtale av støtte til voksne som fullfører utdannelsen under voksenopplæring i avsnitt 4.1.6.

Regjeringen har tatt initiativ til å øke antall læreplasser i fag- og yrkesopplæringen bl.a. gjennom å fornye samfunnskontrakten for flere læreplasser. Alle partene har stilt seg positive til å delta i en slik prosess. Det midlertidige tiltaket som ble innført i 2009, med økt tilskudd til lærebedrifter, er videreført med 195 mill. kroner i 2011. Tiltaket skal stimulere bedrifter til å videreføre eksisterende lærekontrakter og opprette nye læreplasser. Tiltaket kommer i tillegg til de ordinære tilskuddene til lærebedrifter. Videre er tilskudd til opplæring av lærlinger og lærekandidater med særskilte behov økt.

4.1.5 Høyere utdanning

God tilgang til utdanningssystemet er en viktig forutsetning for at flest mulig fullfører utdanning. Grunnutdanningen ved statlige universiteter og høgskoler bør derfor være gratis, på lik linje med grunnskole og videregående opplæring. I tillegg skal støtteordningene gjennom Statens lånekasse for utdanning sikre at personlig økonomi ikke skal være avgjørende for hvorvidt man kan gjennomføre høyere utdanning. Stortinget har lovfestet en rekke tiltak for at retten til utdanning skal være uavhengig av foreldrenes inntekt og betalingsevne.

Undersøkelser viser likevel at personer med foreldre med lav utdanning og inntekt har en høyere terskel for å ta opp studielån for å ta høyere utdanning.

Fleksible og desentraliserte studietilbud er av stor betydning for dem som er bosatt langt fra en utdanningsinstitusjon, har omsorgsansvar, er i fast arbeid eller av andre grunner er forhindret fra å delta i ordinær undervisning. For å styrke det fleksible utdanningstilbudet i hele landet og gjøre høyere utdanning mer tilgjengelig vil Kunnskapsdepartementet i 2012 prioritere utrullingen av eCampusprogrammet. Dette programmet vil bygge ut nasjonal IT-infrastruktur som gir universiteter og høgskoler enkle og gode IKT-verktøy til undervisning samt bedre IKT-støtte. Universiteter og høyskoler i nord vil bli prioritert.

4.1.6 Voksenopplæring

Det er noen flere menn enn kvinner som kun har utdanning på grunnskolenivå.[11] En del, særlig blant innvandrere, mangler også utdanning på grunnskolenivå. Av de 4 100 voksne som deltok i grunnopplæring skoleåret 2009/2010, var 81 pst. minoritetsspråklige.

Frafallet fra videregående opplæring har gjennom mange år vært stabilt høyt. Rundt 20 pst. av kullene oppnår ikke utdanning på videregående nivå, og mange av disse vil kunne ha behov for mer utdanning. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå for 2009 viser at det er drøyt 620 000 voksne (20-66 år) som ikke har fullført videregående opplæring. Av disse er over 400 000 under 50 år. Et høyt antall av voksne som deltar i videregående opplæring, består opplæringen.

[11] I 2009 var det 620 830 personer i aldersgruppen 20 til 66 år som hadde grunnskole som høyeste utført utdanning. Av disse var 296 203 kvinner og 324 627 menn.

Behovet for mer utdanning blant voksne antas å være særlig stort blant personer som står svakt i arbeidsmarkedet, herunder langtidsledige og innvandrere med fluktbakgrunn som ankommer landet sent i livsløpet. Den sistnevnte gruppen, som ofte kommer til Norge med liten eller ingen utdanning fra hjemlandet, har en særlig utfordring. Omtrent en fjerdedel av innvandrere som følger den grunnleggende opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, deltar i kurs som er organisert for personer med liten eller ingen utdanning. Det viser at det er mange som har en lang vei å gå før de får en kompetanse som kan gi en stabil tilknytning til arbeidslivet. De må lære å lese og skrive, lære norsk og gjennomføre grunnskole og videregående opplæring. Tilpassede opplæringsløp og undervisningsmetoder som møter denne gruppens behov, er viktige.

Om lag 24 000 voksne er registrert i videregående opplæring hvert år. 11 222 voksne gjennomførte videregående opplæring i 2009.[12] Kompetansereformen innebar at voksne har fått juridiske rettigheter til videregående opplæring uten at innføring av rettigheter i vesentlig grad har endret voksnes tilbøyelighet til å ta opplæring. Årsakene kan være mange og sammensatte. Mange er i arbeid og opplever ikke behov for videregående opplæring. Andre igjen er utenfor arbeidsstyrken. En årsak kan også være at opplæringen ikke er tilrettelagt den enkeltes behov, slik at det kan være praktiske problemer knyttet til å kombinere jobb og utdanning. Fordelingsutvalget mente at det var lite realistisk å forvente at voksne som ønsker å ta videregående opplæring, skal finansiere dette med studielån. Utvalget mente også det er uheldig at voksne under utdanning i mange tilfeller opplever en inntektsnedgang når de går fra for eksempel dagpenger til studielån, og foreslo derfor i større grad å åpne for at arbeidsledige kan beholde dagpenger mens de fullfører et fag- eller svennebrev.

Dagpengene har etter dagens regelverk som formål å erstatte tap av arbeidsinntekt og skal samtidig være en midlertidig ytelse som skal gi insentiver til å komme raskt tilbake i arbeid. Hovedregelen i dagpengeregelverket er på denne bakgrunn at dagpenger og utdanning ikke kan kombineres. Det er gjort enkelte mindre unntak fra hovedregelen. Unntakene imøtekommer behovet for en arbeidsmarkedsmessig begrunnet utdanning og opplæring, men er begrenset for å hindre at trygden skal finansiere lengre utdanningsløp. Unntakene omfatter opplæring i form av arbeidsmarkedstiltak og enkelte kortvarige utdanningsløp eller opplæring som er tilpasset fullt arbeid. En forutsetning for samtlige unntak er at vedkommende er villig til å avbryte utdanningen ved tilbud om arbeid.

For å heve kompetansen til utsatte grupper har Regjeringen satt i gang ulike tiltak med voksenopplæring.

Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) ble etablert av Kunnskapsdepartementet i 2005 for å styrke voksnes grunnleggende ferdigheter slik at flere kan tilegne seg den kompetansen som er nødvendig for å mestre krav og omstilling i arbeids- og samfunnslivet. Det dreier seg om grunnleggende ferdigheter innen lesing, skriving, regning og bruk av digitale verktøy. Grunnleggende norskopplæring for innvandrere gis ikke innenfor rammen av BKA. Det er arbeidsgiverne som får tilskudd til opplæring av ansatte og til motivasjons- og kartleggingsarbeid med henblikk på opplæring. Søkningen til støtte fra BKA er høy, og det er ikke midler til alle. En del av BKA er satt av til å finansiere opplæring av arbeidsledige og grupper utenfor arbeidslivet, og gjennomføres i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten og med offentlige opplæringstilbydere. Kjernen i BKA er brukerorientering og skreddersydde kurs, hvor tilknytningen til arbeidsplassen øker relevansen av og motivasjon for opplæringen. Den første evalueringen av ordningen viser at den stort sett har fungert etter hensikten.[13] BKA har inngått som et tiltak i den særlige innsatsen mot fattigdom.

I desember 2009 inviterte Kunnskapsdepartementet fylkeskommunene til å delta i et treårig forsøk for å utvikle modeller innenfor videregående opplæring, fortrinnsvis fag- og yrkesopplæring, rettet mot arbeidsledige arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring. Formålet er at arbeidsledige skal kunne få et opplæringstilbud som kan kombineres med å motta dagpenger. Opplæringen skal tilrettelegges innenfor gjeldende regelverk. Den skal gjennomføres utenfor normal arbeidstid og legges til rette slik at den kan fullføres hvis deltakeren kommer i jobb i løpet av opplæringsperioden. Fylkeskommunene gir opplæringen i samarbeid med NAV Fylke. Det settes av 8 mill. kroner årlig i forsøksperioden til fylkeskommunene til utvikling av opplæringsmodeller og administrasjon av ordningen. Deltakernes livsopphold finansieres ved dagpenger eller individstønad, og gjennom ordinær lønn dersom de kommer i arbeid i opplæringsperioden. Forsøket

[12] VOX Statistikkbank 2011.

[13] Econ Pöyry (2008), Program for basiskompetanse i arbeidslivet. Evaluering, del 2. Econ-rapport nr. 2008-074.

ble igangsatt i prøvefylkene i løpet av sommeren 2010. Dette vil innebære at man får en mer sømløs overgang mellom arbeidsmarkedstiltak og opplæringstiltak på videregående nivå for de arbeidsledige som trenger det. Forsøkene viser at samordningen mellom kompetansen i Arbeids- og velferdsetaten og den videregående opplæringen skaper nye muligheter for å kunne tilby den enkelte arbeidssøker målrettede tiltak.

4.2 Oppvekst- og familiepolitikk

Å sørge for gode oppvekstvilkår for barn er blant de viktigste oppgavene i vårt samfunn. De aller fleste barn og unge har trygge levekår og gode utviklingsmuligheter i Norge. Høy materiell levestandard er likevel ikke ensbetydende med å ha gode oppvekstvilkår. For noen barn preges hverdagen av omsorgsvikt, mobbing, rus eller fattigdom. For å redusere ulikheter i levekår er det viktig med et bredt forebyggende perspektiv i barne- og ungdomspolitikken, oppvekstpolitikken og familiepolitikken. Barnet har ifølge FNs konvensjon om barnets rettigheter «rett til en levestandard som er tilstrekkelig på alle områder. Foreldre eller andre som har ansvar for barnet, har det grunnleggende ansvaret for å sikre de levevilkår som er nødvendig for barnets utvikling. Staten har plikt til å støtte de foresatte».

Oppvekst- og familiepolitikken skal legge til rette for en trygg økonomisk og sosial situasjon for barn, ungdom og deres familier. Gode og trygge oppvekstvilkår gir gode utviklingsmuligheter og bidrar til sosial mobilitet og utjevning. Familiepolitikken skal også legge til rette for at forsørgere kan kombinere arbeidsdeltakelse med omsorg for barn. Andelen med lavinntekt er forholdsvis høy i grupper med svak arbeidsmarkedstilknytning og mange barn, jf. kapittel 3. Kvinners yrkesarbeid har imidlertid økt, og dette har de siste tiårene gitt det viktigste bidraget til barnefamilienes relativt gode levekår i dag, og til at mange barnefamilier har hatt en god inntektsutvikling. Med et mer likestilt arbeidsliv vil dette bidraget kunne økes ytterligere.

Regjeringen er også opptatt av at det skal finnes et bredt og tilgjengelig tilbud av kultur- og fritidsaktiviteter for alle barn og unge. Et tilgjengelig tilbud for alle bidrar til like muligheter for deltakelse og gode oppvekstvilkår for alle. Gode kultur- og fritidstilbud i kommunene er av særlig betydning for barn og unge i familier med vedvarende lav inntekt. Både kommunene, bl.a. gjennom satsingen på kulturskoler, og frivillige organisasjoner, gjennom et bredt spekter av tilbud innenfor kultur, idrett osv., har en viktig rolle i dette arbeidet. En god barne- og ungdomspolitikk skal samtidig sikre at barn og ungdoms behov og interesser blir ivaretatt, og at det stimuleres til medansvar.

En bred kultur- og fritidspolitikk for alle barn og unge er blant annet vektlagt gjennom å legge til rette for kulturskolen, den kulturelle skolesekken, folkebibliotek, tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner mv.

Det er et mål å sikre barn og unge likeverdige tjenester og tilbud. Tilbudene skal ta hensyn til at barn har ulike behov, og gi barna gode utviklingsmuligheter. Regjeringen er opptatt av at generelle ordninger, som barnetrygd og foreldrepenger, skal bidra til en trygg økonomi for barnefamilier.

I tillegg til generelle ordninger er det viktig å arbeide forebyggende og oppsøkende overfor særlig vanskeligstilte barn og unge og deres familier. Målet er å sikre en trygg oppvekst for flere. For å sikre alle barn og unge likeverdige muligheter er det behov for en særskilt innsats på noen områder. Forholdene i hjem og nærmiljø har innflytelse på barn og unges trivsel, utvikling og læringsevne. Det er en stor utfordring og et felles ansvar å legge til rette for bred deltakelse og inkludering av de mest vanskeligstilte. Forebyggende og oppsøkende virksomhet er nedfelt i en rekke lover og regelverk (barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, kommunehelsetjenesteloven, alkoholloven, lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, politiloven, FNs konvensjon om barnets rettigheter og forslag til ny folkehelselov og helse- og omsorgstjenestelov). Uten en helhetlig, kunnskapsbasert og samordnet innsats overfor vanskeligstilte barn og unge kan en målsetting om et godt forebyggende barne- og ungdomsarbeid ikke nås.

4.2.1 Familieytelser

Barnetrygden er blant de viktigste universelle tiltakene for å bidra til at barns levevilkår sikres. Barnetrygden ble innført i 1944 for å bedre barns levekår, ernæring og boligforhold. Den universelle utformingen av barnetrygden innebærer at man ikke mister støtten ved overgang til arbeid. Dermed virker ikke barnetrygden like negativt inn på kvinners arbeidstilbud som de behovsprøvde ordningene som avkortes mot arbeidsinntekt.

Barnetrygden omfordeler inntekter mellom husholdninger med og uten barn, og mellom ulike deler av livsløpet. Betydningen av barnetrygden er i dag størst for familier med mange barn, for noen av familiene med de aller yngste barna, og

for aleneforsørgere og de lavest lønnede toinntektsfamiliene med flere barn i slutten av tenårene.

Fra 1996 har barnetrygden vært holdt nominelt uendret. Fordelingsutvalget foreslo at barnetrygden skulle oppjusteres med lønnsveksten. De begrunnet forslaget med at siden barnetrygdsatsene har blitt holdt nominelt uendret i mange år, har husholdninger som ikke har fått tilsvarende økte inntekter fra andre kilder, sakket akterut i inntektsutviklingen. Utvalget pekte på at universelle ordninger, deriblant barnetrygden, har sterkere omfordelende virkning enn mer målrettede ordninger. Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011: 7) som primært drøfter velferdsordningene i et migrasjonsperspektiv, påpeker på den annen side at fordi barnetrygden er lite treffsikker hvis målet er å avhjelpe sosial ulikhet, fordi den utbetales med like beløp til alle.

De senere årene har det vært satset betydelig på utbygging av barnehageplasser og på redusert foreldrebetaling i barnehager. Fradraget for pass og stell av barn har også økt betydelig. Økt satsing på barnehager har særlig kommet familiene med små barn til gode, og har, som Fordelingsutvalget pekte på, trolig positiv betydning for barns læring. For familier med noe eldre barn har det hatt betydning at barnetrygden ble lagt om til også å gjelde aldersgruppen 16-18 år i 2000. Selv om omleggingen ble gjort provenynøytralt, og en samtidig bl.a. fjernet forsørgerfradraget i skatt, ga omleggingen likevel kjøpekraftsforbedring for familier med barn mellom 16 og 18 år. Innføringen av gratis læremidler i videregående opplæring i perioden 2007-2009 har også avlastet disse familienes økonomi. Det viser at andre reformer for barn og unge har vært prioritert høyere enn en oppjustering av barnetrygden.

Regjeringen har også forbedret ordningen med *foreldrepenger*. Formålet med foreldrepenger er å gi barnets foreldre rett til lønnet permisjon i barnets første leveår. Dette sikrer både barnets behov for omsorg det første året og hindrer inntektsnedgang i permisjonstiden. De siste årene har lengden på den betalte permisjonen økt fra 42 uker til 47 uker totalt, samtidig som fedrekvoten har økt fra 4 uker til 12 uker. Det er også viktige forbedringer at selvstendig næringsdrivende og foreldre på arbeidsavklaringspenger har fått rett til foreldrepermisjon, og at gruppen fedre uten rett til fedrekvote er blitt mindre som følge av regelendringer. De fødende som ikke har opptjening eller tilstrekkelig opptjening gjennom yrkesaktivitet til å få fødselspenger, får utbetalt en engangsstønad på vel 35 000 kroner. Dette gjelder vel 20 pst. av de fødende. Av disse er om lag en tredjedel skoleelever eller studenter, en tredjedel hjemmearbeidende og en tredjedel kvinner som mottar trygd eller har en så svak tilknytning til arbeidslivet på tidspunktet for fødselen at de ikke har tjent opp fødselspengerettigheter. Mottakerne tilhører i stor grad lavinntektshushold.[14]

Kontantstøtten er i 2011 utformet som en støtte til familier med barn mellom ett og tre år som ikke bruker offentlig finansiert barnehageplass. Støtten er i 2011 på 39 636 kroner per år. I 2002 ble den utbetalt for 93 250 barn, mens antallet i juni 2011 var om lag 43 400 barn. Dette inkluderer også familier som får redusert støtte fordi barnet har deltids barnehageplass. Fra 1. august 2012 fjernes kontantstøtten for toåringer, samtidig som kontantstøttesatsen for ettåringer mellom 13 og 18 måneder økes, jf. omtale i kapittel 5.

En undersøkelse gjennomført av Arbeids- og velferdsetaten om kontantstøttebrukerne[15] viser at 26 pst. av familiene primært ønsket barnehageplass, og at det var få hjemmearbeidende mødre. Kombinasjonen med deltid og barnepass i hjemmet var den helt dominerende tilpasningen i familiene som mottok kontantstøtte. I hovedsak var det mor som passet barnet, men kombinasjonen mor/far kom som nummer to. Bare godt under 10 pst. hadde hjelp til barnepass utenom familie og slekt.

På kort sikt bidrar kontantstøtten til inntektsutjevning. Det følger av at mottakerne av kontantstøtte ofte har lav yrkesinntekt, og at mange lever i husholdninger med lave samlede inntekter. Innvandrerfamilier og familier i mer spredtbygde strøk er overrepresentert blant mottakerne. Men selv om kontantstøtten isolert sett bidrar til inntektsutjevning på kort sikt, gir ordningen dårlige insentiver til (mer) arbeid for den i familien som har lavest inntekt. Dette bidrar i noen grad til å forsterke inntektsforskjellene. Siden kontantstøtten ble introdusert, har antall barnehageplasser økt kraftig, og det er innført lovfestet rett til barnehageplass for alle barn over ett år. Barnehage har dermed blitt et universelt tilbud. Fordelingsutvalget pekte på at opphold i barnehage virker positivt inn på barnas læring. Særlig viktig kan dette se ut til å være for barn med et annet morsmål enn norsk. Kontantstøtten kan heve terskelen for å søke barnehage tidlig. Kontantstøtten kan der-

---

[14] NAV-rapport nr. 2/2009: Moderne familier – tradisjonelle valg. En studie av mors og fars uttak av foreldrepermisjon.

[15] NAV-rapport 1/2010: Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn – en studie av årskullene 1998-2008 og deres foreldre (Frøydis Bakken og Sigrid Myklebø).

med bidra til å forsterke sosiale og økonomiske forskjeller på lengre sikt. For å motvirke lavinntekt og fattigdom er det viktig å øke bruken av barnehage i disse gruppene. Disse vurderingene ligger bak de senere års nominelle videreføring av kontantstøttesatsen og arbeidet for å bedre barnehagedekningen. Se også omtale av kontantstøtteordningen i kapittel 5.

Stønad til enslige forsørgere (overgangsstønad) skal sikre inntekt i en overgangsperiode for de som har aleneomsorg for barn til de blir i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Ytelsen har et maksimumsnivå på 2 G og avtrappes mot arbeidsinntekt. Er yngste barn over tre år, stilles det krav til aktivitet – minst halvtids arbeid eller utdanning – for å kunne motta stønaden.

Overgangsstønaden har en relativt sterk utjevnende effekt. Om lag 70 pst. av samlet stønadsbeløp tilfaller de tre nederste desilene i inntektsfordelingen.

Hensynet til omfordeling i overgangsstønaden kan sies å være ivaretatt ved avtrappingen mot arbeidsinntekt. Avtrappingen gir imidlertid høye marginalskattesatser for noen grupper, noe som gjør at en del mottakere av overgangsstønad har relativt lite igjen for å gå ut i arbeid. På den annen side bidrar tidsbegrensningen og aktivitetskravet til å gjøre ordningen mer arbeidsrettet. I tillegg til overgangsstønad kan enslige forsørgere ha krav på stønad til barnetilsyn, og i noen tilfeller utdanningsstønad og tilskudd til flytting for å komme i arbeid. Overgangsstønaden ble lagt om i 1998. Tidsbegrensningen for overgangsstønaden ble da redusert fra ti år til (som hovedregel) tre år, og nivået på ytelsen ble hevet. Det var i forbindelse med denne omleggingen aktivitetsplikten ble innført. En gjennomgang[16] av flere undersøkelser av disse endringene konkluderer med at eneforsørgere med barn under tre år har fått mer støtte, og at denne gruppen står økonomisk sterkere etter omleggingen.

4.2.2 Tiltak for utsatte barn og unge

Barnevern

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får rett hjelp til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Å sikre barn rett hjelp til rett tid har stor betydning for at barna mestrer en selvstendig voksentilværelse. Barnevernets innsats har betydning for inntektsfordelingen gjennom at innsatsen styrker forutsetningene for en selvstendig voksentilværelse.

Barnevernet er organisert i to forvaltningsnivåer: statlig nivå og kommunalt nivå. Staten har blant annet ansvar for institusjonstilbudet, mens kommunene har det helhetlige ansvaret for barnevernsbarn uavhengig av hvilket tiltak barnet faller inn under.

Antallet barn som får hjelp av barnevernet, har økt med 56 pst. i perioden 2000-2010. Om lag 49 800 barn mottok hjelp fra barnevernet i løpet av 2010, mens antallet barn med hjelp fra barnevernet i 2000 var om lag 31 900. Andelen barn som mottok hjelp fra barnevernet, har også økt, fra 22 av 1 000 barn mellom 0 og 18 år i 2000 til 30,4 av 1 000 i 2010.

De fleste barna med tiltak i barnevernet mottar hjelpetiltak. Det er også i stor grad veksten i hjelpetiltak som forklarer veksten i tiltak i barnevernet. Det mest benyttede hjelpetiltaket er vedtak om råd og veiledning. Andre hjelpetiltak er for eksempel støttekontakt, barnehageplass, besøkshjem, avlastningstiltak i hjemmet eller plass i SFO.

Barnevernet arbeider med en svært utsatt gruppe barn. Blant barnevernsbarnas foreldre er det flere som har mottatt sosialhjelp, enn i resten av befolkningen. Det er større andeler ugifte og skilte og flere med lav utdanning og inntekt. Andelen som har mistet foreldrene ved død, er også høyere blant barnevernsbarn enn ellers. Dette viser at barnevernsbarn ofte har et mye dårligere utgangspunkt enn andre barn.

At barn som har vært i barnevernet, har en rekke problemer andre barn ikke har i samme omfang, gjenspeiles også i en studie NOVA[17] har gjennomført. Studien er basert på registerdata fra SSB og omfatter 120 000 barn som mottok hjelp av barnevernet i perioden 1990 til 2005. De tar i mindre grad utdanning, de har lavere inntekt, mottar i større grad sosialhjelp, og flere er arbeidsledige.

Studien viste at kun 20 pst. av tidligere barnevernsbarn får det undersøkelsen definerte som et godt voksenliv[18], mot 58 pst. i sammenligningsutvalget. Bare 34 pst. av barnevernsbarna fullfører høyere utdanning enn videregående grunnutdanning, mot hele 80 pst. i sammenlikningsutvalget. Nesten 12 pst. av barnevernsbarna mottok grunn-

[16] Rikstrygdeverket (2006), "Enslige forsørgere – økonomisk situasjon og aktivitet i perioden etter reformen i 1998", Rapport 03/2006. Rikstrygdeverket.

[17] Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

[18] I denne undersøkelsen var "godt voksenliv" definert ut fra variablene utdanning, inntekt, sosialhjelp og arbeidsledighet.

og hjelpestønad i perioden 1997-2004, mot 3 pst. i sammenligningsutvalget. 40 pst. av barnevernsbarna hadde vært registrert som arbeidsledige i mer enn ett år, dobbelt så mange som i sammenligningsutvalget. Nesten 70 pst. av barnevernsbarna har mottatt sosialhjelp, mot 12 pst. i sammenligningsutvalget.

En rask reaksjon fra barnevernet har vist seg å ha stor betydning, og det samme gjelder ettervern. Nesten 42 pst. av dem som fikk ettervern, hadde gjennomført videregående utdanning eller mer, mot 34 pst. i barneverngruppen ellers. Det er også lavere andeler unge uføre blant ungdom som fikk hjelp etter fylte 18 år, sammenlignet med barnevernsgruppen for øvrig. Ettervern styrker mulighetene for at barnevernsbarn skal klare seg som voksne, men forskning er entydig om at de samtidig må få hjelp til å fullføre et utdanningsløp.

Det gjøres en betydelig innsats på barnevernfeltet, og ressursbruken til den kommunale barneverntjenesten har økt de senere årene. Det er likevel fortsatt et problem at barn må vente før de får hjelp. Regjeringen har som mål at alle kommuner skal være tilstrekkelig bemannet til at barna sikres en god nok barneverntjeneste. Regjeringen bevilget 240 mill. kroner for å øke antall stillinger i det kommunale barnevernet i statsbudsjettet for 2011. Dette er den største satsingen på kommunalt barnevern på 20 år og skal bidra til god oppfølging og hjelp til utsatte barn. Kommuner med tilstrekkelig antall ansatte i barnevernet kan søke om midler til andre tiltak som styrker barnevernet.

Et godt samvirke mellom statlig regional barnevern og kommunalt barnevern er en forutsetning for å gi utsatte barn best mulige tiltak og tjenester. I et samarbeid mellom KS, Bufdir og BLD er det laget en veileder for hvordan samarbeidet mellom statlig barnevern og kommunene kan gjennomføres med forslag til en mal for felles samarbeidsavtale. Mange kommuner har nå inngått mer målrettede samarbeidsavtaler med statlig regionalt barnevern. Hensikten er å sikre gode samarbeidsprosesser om tiltak og tjenester. Avtalene skal bidra til felles forståelse for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunalt og statlig barnevern og til god samordning av tjenester og utvikling av tjenestetilbudet.

Direktoratet har i 2011 også gjennomført 14 dialogkonferanser der 169 kommuner har deltatt i diskusjon om og gitt innspill til hvordan institusjonstilbudet til utsatte barn og unge kan bli bedre. BLD har også inngått en fornyet samarbeidsavtale om utvikling av barnevernet med KS (2011- 2013). Målet med avtalen er å få til en bedre samordnet innsats for utsatte barn og unge i samvirke mellom det statlige og kommunale barnevernet og gjennom samhandlingen mellom relevante kommunale tjenester.

Det er behov for mer kunnskap om hva som skal til for å få et enda bedre barnevern. I 2010 ble det igangsatt en forskningsbasert evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet av 2004, da staten overtok fylkeskommunenes ansvar og myndighet på barnevernsområdet. Evalueringen skal se på i hvilken grad målene med reformen er nådd. Høsten 2010 ble Barnevernpanelet nedsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren. Panelet skal komme med anbefalinger og råd til hvordan barnevernet kan utvikles til barnets beste. Panelet leverte sin innstilling i september 2011. Barnevernpanelets råd samt resultatene fra evalueringen vil være et viktig grunnlag for Regjeringens anbefalinger om utviklingen av det framtidige barnevernet, som skal legges frem for Stortinget høsten 2012.

Et tilstrekkelig tilbud til utsatte barn krever i mange tilfeller at forskjellige enheter som leverer tjenester, samarbeider om tilbudet som skal gis til hvert enkelt barn fra det tidspunktet hjelpen settes inn. Tiltakene fra barnevernet og andre tjenester som settes inn, skal gi utsatte barn, unge og familien riktig hjelp og avlastning. De skal ikke bli påført ytterligere belastninger fordi tjenestene ikke er samordnet.

Et ekspertutvalg har gått gjennom organiseringen av tjenestene, lovgrunnlaget og økonomiske virkemidler for samarbeid (NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt.* (Flatø-utvalget)). Høringsrunden er avsluttet, og det har kommet mange innspill. Utvalget har fremmet 15 forslag for bedre samordning. Aktuelle departementer arbeider nå med å vurdere forslagene fra utvalget og innspillene fra høringsrunden.

Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn

En forholdsvis stor andel barn og ungdom berøres av fattigdomsproblemer i de største byene. Gjennom tilskuddsordningen Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn ønsker Regjeringen å bidra til at kommunene kan sette i gang tiltak og aktiviteter overfor utsatte ungdommer og ungdomsgrupper. Tilskuddsordningen inngår i regjeringens særlige innsats mot fattigdom og omfatter 23 bykommuner og syv prioriterte bydeler i Oslo i 2011. Tilskuddsordningen er på om lag 53,5 mill. kroner. Ordningen er todelt og består av en satsing rettet mot ungdom (ungdomstiltak) og en

særskilt satsing rettet mot barn, ungdom og familier som er berørt av fattigdomsproblemer (fattigdomstiltak). Bevilgningen til tiltak mot fattigdom har vært på om lag 31,5 mill. kroner per år i perioden 2007 – 2011. Innsatsen ble i revidert nasjonalbudsjett for 2011 styrket med 5 mill. kroner, øremerket ferietiltak for barn og ungdom og deres familier.

Midlene til ungdomstiltak benyttes til tiltak og prosjekter rettet mot ungdom med spesielle behov, utsatte ungdomsgrupper og ungdomsmiljøer. Fattigdomssatsingen blir fordelt til tre områder: tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter rettet mot barn, ungdom og familier berørt av fattigdomsproblemer, tilskudd til tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge med liten eller mangelfull utdannelse, og tilskudd til mer langsiktige og samordnende tiltak som motvirker marginalisering. Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn står overfor spesielle utfordringer, og arbeid og innsats som fremmer integrering, er høyt prioritert. Tiltakene skal bidra til kvalifisering og inkludering av ungdom blant annet gjennom etablering av alternative mestringsarenaer, bidra til sosial inkludering og forebygge uønsket sosial atferd, som vold, mobbing, kriminalitet og rus. Tiltakene skal også motvirke fordommer, diskriminering og fremme gjensidig aksept. En evaluering foretatt av Fafo og NOVA av fattigdomstiltakene innenfor tilskuddsordningen viser at kommunene har fått større bevissthet og kompetanse om fattigdom og betydningen av å etablere inkluderende sosiale møteplasser, mestringsarenaer og kvalifiseringsarenaer for utsatte barn og unge. Evalueringen viser at kommunene nå samarbeider bedre lokalt med ulike deler av hjelpeapparatet, private organisasjoner og bedrifter, og at ordningen bidrar til at kommunene kan gi flere barn og ungdom et bedre oppvekstmiljø og inkluderende fritidstilbud.

Sosiale tjenester og tiltak for sosial inkludering

De sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, det vil si økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet og andre tilbud som kommunene har ansvaret for, skal bidra til å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Tjenestene skal bidra til å forebygge sosiale problemer og til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Arbeids- og velferdsforvaltningen har gjennom de sosiale tjenestene og andre tjenester en viktig rolle i å forebygge og bekjempe fattigdom, også blant barn og unge.

Ved utmåling av stønad til livsopphold til barnefamilier skal hensynet til at barna skal ha en så normal oppvekst som mulig, tillegges vekt. Dette innebærer blant annet at kostnader for barns deltakelse i alminnelige fritidsaktiviteter regnes som en del av livsoppholdet. I den grad dette krever særlig utstyr, er slikt utstyr også en del av livsoppholdet. Dette er nedfelt i rundskriv til kommunene. De statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold omfatter utgifter til deltakelse i fritidsaktiviteter og fritidsutstyr til barn.

Som et ledd i den særlige innsatsen mot fattigdom er det i de senere årene gitt tilskudd til kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamilier. Formålet med tiltaket er å forebygge og redusere fattigdom og å unngå at barn og unge blir ekskludert fra sosiale sammenkomster. Det ble i 2010 gitt midler til 192 tiltak i 82 kommuner/bydeler i Oslo. Midlene for 2011 er fordelt til 76 kommuner i tillegg til at noen kommuner disponerer overførte midler fra 2010. Blant tiltak som er igangsatt, er fritidsaktiviteter til barn og ungdom (tilskudd til dekning av kontingenter, fritidsutstyr, turer, turneringer i ulike lag/foreninger, «grønn omsorg»-aktiviteter, aktivitetshelger for ungdom mv.), aktiviteter knyttet til skolegang (turer/arrangementer i skolens regi, leksehjelp, aktivitetstilbud etter skoletid, åpen skole i sommerferien mv.) og tiltak som alternative aktiviteter til ungdom som dropper ut av videregående skole (praksisplasser, tett oppfølging mv.).

Fafo og NOVA evaluerte satsingen i 2009. Evalueringen viser at tiltakene har bidratt til inkludering ved å skape anledninger for barn og unge til å delta i aktiviteter og på sosiale arenaer, og til økt bevissthet i kommunene om fattigdom og sosial utstøting blant barn og unge. Det er et utbredt samarbeid i kommunene som mottar tilskudd, særlig mellom barnevernstjenesten og sosialtjenesten. Tiltakene har fungert som et supplement til de vanlige tjenestene og gitt rom for å arbeide med forebyggende og nye tiltak. Evalueringen peker på utfordringer knyttet til forankring av tiltakene i kommunene, og at det er viktig at kommunene får et mer helhetlig grep om hvordan forholdene for barn og unge i disse familiene kan bedres. Arbeids- og velferdsdirektoratet, som forvalter tilskuddene, vil i 2012 bidra med midler og samarbeide med fylkesmannsembetene for å stimulere kommuner som ønsker å utarbeide handlingsplaner for forebygging og bekjempelse av fat-

tigdom blant barn og unge. Samarbeid rundt familier der foreldrene deltar i kvalifiseringsprogrammet med sikte på å komme i arbeid, og tiltak rettet mot barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn vil også bli prioritert.

Tiltak for å motvirke marginalisering blant ungdom

Det er i dag en relativt stor andel ungdom som står i fare for å ikke få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Vista Analyse anslo i en rapport fra 2010 at andelen unge i alderen 20-25 år som i lengre perioder står utenfor viktige samfunnsarenaer som skole og arbeidsmarked, stabiliserer seg på 8 pst.[19] Vi vet fra forskning at mulighetene for å utvikle en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet forverres raskt for unge som er utenfor skole og arbeid i mer enn ett år. De fleste av disse vendte tilbake til skole.

Forskning viser også at kvalifiserende tiltak kombinert med ordninger som gir ungdommene tett individuell oppfølging, har positiv effekt på deres tilknytning til skole og arbeid. Evaluering[20] av tilrettelagte og kvalifiserende tiltak for ungdom som har falt utenfor ordinær skole og arbeidsliv, viser at 6 av 10 ungdommer som hadde deltatt på denne type tiltak, vendte tilbake til skole eller gikk ut i jobb etter tiltaket.

Det er i de senere årene iverksatt flere satsinger rettet mot barn og ungdom, bl.a. Unge utenfor, Ungdom i svevet – Nordlandsprosjektet, Utsatte unge 17-23 år i overgangsfase og Losprosjektet.

Gjennom satsingen *Unge utenfor* har det siden 2007 vært rettet en særlig innsats mot ungdom i alderen 15 – 25 år som ikke befinner seg i opplæring eller arbeid. Innsatsen har inngått som et tiltak i Regjeringens handlingsplan mot fattigdom.

Som et ledd i den særlige innsatsen mot fattigdom ble *Ungdom i svevet – Nordlandsprosjektet* igangsatt i 2008. Prosjektet omfattet 9 kommuner og 15 ulike delprosjekter. Målgruppen er minoritetsungdom, ungdom som står i fare for eller har falt ut av videregående opplæring, utvikler kriminell adferd eller tester ut rusmidler. Aldersgruppen er 15-25 år. Det er også etablert utviklingsarbeid i flere andre kommuner. Erfaringene fra utviklingsarbeidet vil bli brukt i Regjeringens satsing for å øke gjennomføringen i videregående opplæring, Ny GIV.

BLD har også i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført et tilsvarende utviklingsarbeid kalt *Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser* tilknyttet barnevernet og sosialtjenesten fra 2006 til 2009. Det overordede formålet har vært å styrke og utvikle kunnskap og arbeidsformer og tiltak som gir ungdom i målgruppen nødvendig oppfølging. Erfaringer fra utviklingsarbeidet danner sammen med relevant forskningsarbeid en bred kunnskapsbase for hvordan ungdom utenfor arbeid og opplæring kan fanges opp og gis tilrettelagt og koordinert oppfølging.

BLD satte tidlig i 2011 i gang et treårig forsøksarbeid kalt *Losprosjektet,* som er basert på den kunnskapen som er innhentet gjennom andre satsinger. Forsøksarbeidet rettes mot ungdom med sammensatte vansker. Gjennom *Losprosjektet* skal ungdom få én person å forholde seg til. Vedkommende skal sørge for tett individuell oppfølging, og bistå ungdommene i kontakt med andre hjelpetjenester. Oppfølgingen skal særlig bidra til å styrke ungdommenes tilknytning til skole og arbeidsliv. *Losprosjektet* er startet opp i utvalgte kommuner i åtte fylker. Innsatsen samordnes med tilgrensende prosjekter i regi av Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet.

Forebygging av rus og kriminalitet

God oppvekstpolitikk innebærer også å forebygge rusmiddelmisbruk og kriminalitet. Regjeringens arbeid med forebygging er forankret i *Regjeringens strategi for forebygging: Fellesskap – trygghet – utjevning* (2009). Kriminalitetsforebyggende arbeid er også forankret i Regjeringens handlingsplan *Gode krefter* (2009). I denne handlingsplanen lanseres 35 ulike tiltak for å styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge. Tiltakene støtter opp under tre sentrale prinsipper i den forebyggende strategien: Kunnskapsforankring, rask igangsetting av tiltak, og styrket samarbeid og samordning gjennom lokale samarbeidsstrukturer.

Styrket samarbeid og samordning på tvers av sektorer og mellom ulike tjenesteytere er fremhevet som en forutsetning for å lykkes med det forebyggende arbeidet og for å sikre en rask tilrettelegging av rett tiltak til rett tid. I rus- og kriminalitetsforebyggingen vektlegges spesielt synergieffektene av SLT-modellen (Samordning av

---

[19] Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom (2010), I. Rasmussen, N. Heldal, V. Dyb og S. Strøm, Vista Analyse.

[20] Lyng, Selma Therese m.fl (2010): Tilbake til framtiden. En studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv, kjennetegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer. Arbeidsforskningsinstituttet rapport 3/2010.

Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak) og politiråd.

Forebygging av rusmiddelmisbruk og kriminalitet er både god fordelingspolitikk og samfunnsøkonomisk lønnsomt, slik det blant annet fremgår av Regjeringens strategi for forebygging, avsnitt 1.3.

Tiltak mot gjeldsproblemer blant unge voksne

Som omtalt i avsnitt 3 øker forekomsten av betalings- og gjeldsproblemer. Ettersom dette problemet nå i stadig større grad ser ut til å gjelde unge voksne, rammes også barn som vokser opp i disse husholdningene. BLD vil i 2011 innhente mer kunnskap om hva som ligger bak betalingsmisligholdet hos unge voksne.

I de senere årene er det arbeidet systematisk med å styrke kapasitet, kompetanse, kvalitet og tilgjengelighet til økonomisk rådgivning i kommunene. Alle kommuner skal ha et tilfredsstillende tilbud om råd og veiledning til personer med økonomiske problemer. Tilbudet om økonomisk rådgivning er en obligatorisk tjeneste i NAV-kontorene. Mange kommuner har egne gjeldsrådgivere eller samarbeider med andre kommuner om dette. Det er registrert en økt pågang på økonomisk rådgivning i kommunene. En landsdekkende økonomirådstelefon, 800 GJELD, ble etablert i 2009. Formålet er å gjøre økonomisk rådgivning lettere tilgjengelig og bidra til at personer med betalingsproblemer kommer raskere i gang med å finne en løsning. En brukerundersøkelse av økonomirådstelefonen viser at tjenesten er godt mottatt blant brukerne.

Gjeldsordningsloven har siden 1993 vært et effektivt virkemiddel for å avhjelpe gjeldsproblemer. Helseproblemer, forbruk og rusproblematikk oppgis imidlertid i økende grad som årsak til gjeldsproblemer blant personer som har gjeldsordning. En undersøkelse utført av SIFO viser at en stor andel av dem som har hatt gjeldsordning, har pådratt seg nye betalingsproblemer kort tid etter at gjeldsordningen er fullført. Dette tyder på at gjeldsproblemene har sammenheng med andre problemer, blant annet bortfall av arbeid eller sykdom. Det å løse gjeldsproblemer handler derfor om forebygging i bred forstand.

4.3 Arbeids- og velferdspolitikk, inntektspolitikk og makroøkonomisk politikk

Arbeidsmarkedet er den mest sentrale fordelingsarenaen i samfunnet, både direkte gjennom lønnsfordelingen og indirekte gjennom å gi muligheter for inntektsmobilitet. Arbeid er en god forsikring mot lavinntektsproblemer og dårlige levekår og en viktig kilde til inntekt, økonomisk trygghet, selvrespekt og selvrealisering. Inn i arbeidslivet har vi med oss vår humankapital i form av blant annet kvalifikasjoner og helse. Sammen med egenskaper ved arbeidsmarkedet avgjør dette langt på vei våre økonomiske ressurser.

Arbeid til alle er et hovedmål for Regjeringen, og høy sysselsetting og lav ledighet er avgjørende for en jevn inntektsfordeling. Regjeringen vil fortsatt sikre en høy sysselsetting og lav arbeidsledighet bl.a. gjennom den økonomiske politikken, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og det inntektspolitiske samarbeidet mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet. Arbeidsmarkedspolitikken støtter opp om grupper som har særlige behov for hjelp til å komme i arbeid, herunder ungdom, langtidsledige, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne. Store og langvarige lavkonjunkturer kan også medføre at store grupper, særlig unge, på langvarig basis blir satt utenfor arbeidslivet og havner i en situasjon med vedvarende lavinntekt. En ansvarlig økonomisk politikk tar sikte på å stabilisere produksjon og sysselsetting både på kort og lang sikt. Regjeringen viste under den internasjonale finanskrisen i 2008 og 2009 at stabiliseringspolitikken tillegges stor vekt. I den situasjonen ble bruken av oljeinntekter kraftig økt for å opprettholde sysselsettingen.

Høy sysselsetting skaper inntekter, noe som er viktig for å sikre skatteinntekter. Skatteinntektene finansierer offentlige overføringer og tjenester som i stor grad virker omfordelende. Høy deltagelse i arbeidslivet blir stadig viktigere siden den demografiske utviklingen isolert sett trekker i retning av at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder vil falle framover.

Både nivået på sysselsettingen og arbeidsledigheten, lønnsdannelsen og inntektssikringsordningene påvirker inntektsfordelingen og andelen med lavinntekt. Generelt er det derfor slik at god måloppnåelse innen makroøkonomisk politikk, arbeidsmarkedspolitikk og inntektspolitikk bidrar positivt til måloppnåelsen også i fordelingspolitikken.

4.3.1 Den økonomiske politikken

Mange land er hardt rammet av finanskrisen, arbeidsledigheten økte betydelig og er fortsatt på et høyt nivå i mange land. Det er stor bekymring for at store grupper, særlig unge, på langvarig basis blir satt utenfor arbeidslivet og havner i en situasjon med vedvarende lavinntekt. Å unngå store svingninger i sysselsetting og arbeidsledighet er dermed viktig for å unngå at svake grupper skyves varig ut av arbeidsmarkedet i nedgangskonjunkturer. Dersom ikke alle arbeidsledige kommer tilbake i arbeid, kan ledighetsnivået over tid (den såkalte likevektsledigheten) bli høyere, og gi en større spredning i inntektsfordelingen. En økonomisk politikk for å redusere konjunkturutslagene er således et viktig bidrag i Regjeringens innsats mot fattigdom.

Tilbudet av arbeidskraft kan også påvirkes av konjunkturene. I perioder med svekket etterspørsel etter arbeidskraft kan bl.a. en del ungdom velge å utsette sin inntreden på arbeidsmarkedet og heller velge utdanning, noe som bidrar til å redusere arbeidsstyrken midlertidig. Et høyere utdanningsnivå vil endre sammensetningen av arbeidsstyrken og dermed inntektsfordelingen. Dersom enkelte velger å gå ut av arbeidsmarkedet permanent, vil dette kunne ha negative effekter på inntektsfordelingen ved at arbeidsstyrken reduseres. I en oppgangskonjunktur ser man ofte en motsatt effekt, med både økt etterspørsel etter arbeidskraft og et høyere arbeidstilbud. En fleksibel arbeidsstyrke bidrar imidlertid også til å stabilisere ledigheten ved konjunktursvingninger. Et godt offentlig utdanningstilbud og studiefinansiering er derfor med på å dempe svingningene i arbeidsledigheten.

Større svingninger i økonomien kan også gi større midlertidige lønnsforskjeller når arbeidsledigheten øker. Under en lavkonjunktur er det flere som blir arbeidsledige eller permitterte. Denne gruppen får dermed redusert sine inntekter som følge av at kompensasjonsgraden i de ulike inntektssikringsordningene i de aller fleste tilfeller ligger godt under 100 pst., også etter skatt. Arbeidsledighet rammer erfaringsmessig oftere dem som har lav inntekt i utgangspunktet.

Den samlede inntektsfordelingen avhenger også av hvordan konjunkturene påvirker inntektene for dem med store kapitalinntekter. Kapital inntekter svinger gjerne mer over konjunkturene enn andre inntekter. Fallende kapital inntekter trekker i retning av å jevne ut inntektene i en lavkonjunktur.

Innretningen av finans- og pengepolitikken utgjør de viktigste delene av stabiliseringspolitikken. Finanspolitikken demper svingningene i økonomien selv uten at det gjøres aktive tiltak i statsbudsjettet, ved at de automatiske stabilisatorene får virke. For eksempel er skatteinntektene forbigående lave i en lavkonjunktur, mens utgiftene til arbeidsledighet er høye. I en lavkonjunktur svekkes dermed statsbudsjettet automatisk, og beløpet det svekkes med, blir tilsvarende styrket på private hender, slik at kjøpekraften i økonomien holdes oppe. Fordi svekkelsen av statsbudsjettet ikke dekkes inn, for eksempel ved at andre skatteinntekter økes eller utgifter kuttes, stabiliseres økonomien automatisk. Norge har blant annet forholdsvis høye skatter og dagpengesatser, og dermed store automatiske stabilisatorer.

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for finanspolitikken. Handlingsregelen er en plan for en jevn og gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter til et nivå som kan opprettholdes over tid. Samtidig skal bruken av oljepenger det enkelte år tilpasses konjunktursituasjonen. For eksempel lå bruken av oljepenger høyere enn det handlingsregelen skulle tilsi de første årene etter at handlingsregelen ble innført, fordi norsk økonomi var inne i en lavkonjunktur. I årene 2006 til 2008 var det omvendt. Rammeverket legger således til rette for å bruke budsjettet til å stabilisere utviklingen i norsk økonomi utover virkningen av de automatiske stabilisatorene. En balansert utvikling i norsk økonomi vil dempe presset mot rente, kronekrus og den delen av næringslivet som møter konkurranse fra utlandet.

En finanspolitikk som er tilpasset konjunktursituasjonen, vil støtte opp om pengepolitikken slik at man bl.a. unngår store variasjoner i rentenivået. Rentenivået er viktig for forbruksmulighetene til den enkelte husholdning, og renteendringer vil ha forskjellige konsekvenser alt etter som husholdningene har positiv eller negativ nettoformue. Husholdninger med stor gjeldsbelastning, som unge i etableringsfasen, vil bli særlig rammet ved store renteøkninger.

Samtidig kan lange perioder med lave renter og god tilgang på kreditt ha negative konsekvenser for den finansielle stabiliteten, noe som ble illustrert gjennom den internasjonale finanskrisen. Finansiell ustabilitet kan gi store endringer i boligpriser og andre typer formue og gjeld, og dette vil innebære en betydelig omfordeling av verdier mellom grupper i samfunnet.

4.3.2 Arbeidsrettede og arbeidsinkluderende tiltak

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til høy sysselsetting og lav ledighet. Sysselsettingen i Norge er nærmere 80 pst. Det er om lag 8 prosentpoeng mer enn OECD-gjennomsnittet. Sysselsettingsratene er høye både for menn og kvinner og i nesten alle alderskategorier. Dette innebærer at mange har tilknytning til arbeidslivet, de fleste gjennom heltids lønnsarbeid, men det er også et betydelig innslag av deltid. Arbeidsledigheten i Norge er også lav. Mens gjennomsnittlig ledighet i OECD i 2010 var drøyt 8 pst., var den i Norge 3,6 pst. Selv om arbeidsledigheten i Norge økte noe etter at finanskrisen i 2008, er den i første halvår 2011 lavere enn gjennomsnittet de siste to tiårene. Både nivået på sysselsettingen og arbeidsledigheten påvirker inntektsfordelingen og andelen med lavinntekt.

Det er en sterk sammenheng mellom det å stå utenfor arbeidsmarkedet og vedvarende lavinntekt. Yrkesdeltakelse og et inkluderende arbeidsliv er derfor den viktigste sikringen også mot lavinntekt. Mange lavinntektshusholdninger har en viss tilknytning til arbeidsmarkedet, men denne er for liten eller for ustabil til at husholdningen løftes over lavinntektsgrensen. Stabil tilknytning til arbeidsmarkedet er viktig for å sikre inntekt og forebygge fattigdom. Endringer i arbeidsmarkedstilknytning fremmer mobilitet ut av lavinntektsgruppen, først og fremst ved at ikke-yrkesaktive husholdningsmedlemmer blir yrkesaktive.

Arbeidsmarkedspolitikken legger til rette for at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Arbeidsmarkedspolitikken støtter opp om grupper som har særlige behov for hjelp til å komme i arbeid, herunder ungdom, langtidsledige, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne. Det legges betydelig vekt på tett oppfølging av de arbeidsledige, og det stilles krav til jobbsøking. Dette bidrar til at flere raskere kommer over i arbeid og motvirker at personer forblir ledige over lengre tid. For personer som er ledige over lengre tid, ytes det særskilt bistand blant annet i form av tilbud om å delta i arbeidsmarkedstiltak.

Regjeringen vil at arbeidsmarkedspolitikken skal sørge for at arbeidsmarkedet preges av jevnbyrdighet. Regjeringen legger i denne forbindelse spesielt vekt på tiltak som virker utjevnende mellom kvinner og menn, et inkluderende arbeidsliv, unngå utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft og sosial dumping.

Likelønn

Det er et mål for Regjeringen å redusere dokumenterte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Til tross for relativt jevnt inntektsfordeling i befolkningen har kvinner i gjennomsnitt lavere inntekt enn menn. En forklaring på inntektsforskjellene er å finne i strukturelle forhold på arbeidsmarkedet. Forskjellene følger bl.a. det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, og at mange kvinner arbeider deltid. Noe av lønns- og inntektsforskjellene skyldes også lønnsdiskriminering og ulik verdsetting av kvinners og menns arbeid.

Regjeringen arbeider for å hindre lønnsdiskriminering og for å fremme like muligheter i arbeidslivet. I Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn* har Regjeringen presentert tre hovedstrategier for å utjevne kjønnsbaserte lønnsforskjeller: Den første strategien er knyttet til effektiv oppfølging av retten til likelønn og innebærer blant annet at likestillingsloven skal følges opp og håndheves for å hindre lønnsdiskriminering. Regjeringen vil sikre at man får frem lønnsstatistikker knyttet til kjønn på virksomhetsnivå, og en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering. Den andre strategien er knyttet til å arbeide for mer likestilte foreldre. Hensikten er at kvinner ikke skal tape karriere- og lønnsmessig på graviditet, fødsel og omsorgsoppgaver for barn. Regjeringen varslet at den vil vurdere en tydeligere tredeling av foreldrepermisjonen, rett til lønn under ammefri og behovet for presisering av rettigheter under og etter foreldrepermisjon Den tredje strategien er knyttet til kjønnsbalanse i utdanning og arbeid. Under dette punktet varslet Regjeringen at arbeidet for en bedre kjønnsbalanse i utdanning og redusert omfang av ufrivillig deltid, skal fortsette.

I Meld. St. nr. 6 (2010-2011) slo Regjeringen fast at lønnsdannelsen skal skje gjennom frie forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, men at det ikke er til hinder for at myndigheter og regjering tar ansvar på sine områder. Alle elementene i hovedoppgjøret for det statlige tariffområdet i 2010, inklusive det generelle tillegget, hadde en likelønns- og lavtlønnsprofil, se vedlegg 1 i Det Tekniske beregningsutvalget.[21] Det Tekniske beregningsutvalget[22] viser at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn ble redusert fra 2009 til

[21] Etter inntektsoppgjørene 2010. Oppsummering av lønnsoppgjørene og statistikk for lønn og fordeling. Rapport fra Det Tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

[22] Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011. Endelig hovedrapport fra Det Tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

2010 i det statlige tariffområdet og i nesten alle de andre forhandlingsområdene i utvalgets rapport. Utvalget konkluderer med at likelønnstiltakene i lønnsoppgjøret i 2010 kan ha hatt en effekt.

Om ufrivillig deltid

Regjeringen vil over en treårsperiode styrke tiltak som kan bidra til å redusere antallet som arbeider ufrivillig deltid. I budsjettet for 2011 ble det bevilget 25 mill. kroner til denne satsningen. Partene i arbeidslivet har vært invitert til å komme med innspill om bruken av midlene. Midlene skal omfatte bidrag til støtte til prosjekter som tar for seg organisering av arbeidet i enkeltvirksomheter og forhold på den enkelte arbeidsplass gjennom for eksempel nye lokale pilotprosjekter og forsøksprosjekter, spredning av kunnskap og gode eksempler og utvikling av lokal kompetanse. I tillegg kan midlene brukes til forsøk og piloter rettet mot etter- og videreutdanning av enkeltarbeidstakere for å styrke deres mulighet til å komme seg over fra deltid til heltid eller økt stillingsprosent. Det er satt av midler til evaluering av forsøkene.

Det er videre satt av midler fra denne bevilgningen til ulike forskningsprosjekter for å få større kunnskap om ufrivillig deltid. Det er satt av midler til forskningsprosjekter knyttet til å gjennomgå foreliggende praksis fra tvisteløsningsnemnda om fortrinnsretten. Det er også satt av midler til å undersøke hvilken effekt bestemmelsen har hatt for å redusere omfanget av ufrivillig deltid. Videre skal varigheten av ufrivillig deltid og undersysselsetting vurderes. Undersøkelsene skal blant annet belyse om ufrivillig deltid/undersysselsetting er et varig problem for den enkelte, eller om det er en tilstand som de fleste forlater raskt.

Arbeidsrettede tiltak

Regjeringen legger stor vekt på å føre en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. I 2011 er det bevilget om lag 7 mrd. kroner til arbeidsmarkedstiltak. Dette omfatter tiltak for ledige og tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

De lokale NAV-kontorene tilbyr en rekke typer arbeidsrettede tiltak. Informasjon, veiledning og oppfølging av den enkelte arbeidssøker spiller en viktig rolle for å formidle ledig arbeidskraft til ledige jobber. Arbeidsrettede tiltak skal styrke mulighetene til å få og beholde arbeid. Tiltakene skal bedre arbeidsmulighetene gjennom kompetanse som kan brukes direkte i et arbeid, eller kompetanse til å komme seg videre i det ordinære utdanningssystemet. Tiltakene skal også, sammen med oppfølgingen for øvrig, motivere til å søke arbeid og gjøre arbeidssøkingen mer effektiv.

I løpet av 2010 deltok over 170 000 personer på et arbeidsmarkedstiltak. Studier kan tyde på at arbeidsmarkedstiltak isolert sett øker sannsynligheten for overgang til jobb. På den annen side kan deltakelse på tiltak redusere søkeaktiviteten blant arbeidssøkende og bidra til innelåsingsmekanismer som det er viktig å motvirke.

Studiene kan tyde på at effekten av tiltak er (relativt) størst for de som har de største problemene med å komme i jobb. Nytten av å delta på arbeidsmarkedstiltak er således størst blant personer med svak helse, personer med svake kvalifikasjoner, langtidsledige og personer med innvandrerbakgrunn. Hjelp til jobbsøking for arbeidsledige gir ofte gode resultater. Av de ulike tiltakene har evalueringer av jobbnære tiltak, som lønnstilskudd til bedrifter og virksomheter i en begrenset periode, vist seg å ha effekt på overgangen til ordinært arbeid. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til om den aktuelle personen hadde blitt ansatt også uten tiltaket. Mens generelle tiltak for ungdom har små effekter på sysselsettingen, har de individuelle oppfølgingstiltakene god effekt, jf. omtale i avsnitt 4.2.1. Det er langt færre evalueringer av arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, men resultatene synes å være positive. Resultatene er avhengig av typen tiltak. Effekter og resultater ved bruk av arbeidsrettede tiltak er beskrevet mer utfyllende i St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*.

Nærmere om tiltak overfor langtidsledige

De aller fleste som blir arbeidsledige, kommer relativt raskt tilbake i arbeid. Utfordringen oppstår med ledighet over lang tid. Langtidsledige har lavere sannsynlighet for å komme tilbake i jobb, og derved også større sannsynlighet for å få varig lavinntekt. Derfor er det særlig viktig med kvalifiserende tiltak for denne gruppen.

Langtidsledighetsgarantien skal gi tilbud om tiltak til personer som har en arbeidssøkerperiode på to år eller mer, og har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer. Regjeringen legger stor vekt på å forebygge og motvirke langvarig ledighet, og vil følge den videre utviklingen under garantiordningen nøye for å legge til rette for at flere i målgruppen kan motta hensiktmessig bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

Nærmere om tiltak overfor ungdom

Det er betydelig utfordringer knyttet til ungdom i aldersgruppen 16-19 år som verken er i videregående opplæring eller arbeid. Det er derfor lagt opp til en felles forsterket innsats i regi av Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet rettet mot ungdom som faller ut av videregående opplæring og blir stående uten arbeid og utdanning. Satsingen innebærer at Kunnskapsdepartementet styrker innsatsen innenfor oppfølgingstjenesten (Ny GIV, jf. avsnitt 4.1.4), og at Arbeids- og velferdsetaten bistår oppfølgingstjenesten ved å tilby målgruppen hensiktsmessig arbeidsrettede virkemidler. Innsatsen på dette området kan også ses i sammenheng med gjennomføringen av Losprosjektet i regi av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, jf. omtale i avsnitt 4.1.5 og 4.3.

Ungdomsgarantien for unge under 20 år skal sikre tilbud om arbeidsmarkedstiltak til ungdom som står uten arbeid eller skoleplass. Videre skal oppfølgingsgarantien for ungdom i alderen 20-24 år sikre oppfølging fra NAV-kontoret, med hovedfokus på aktiv jobbsøking, egenaktivitet og motivasjon, for ungdom som har vært ledige i tre måneder eller mer. Tiltaksgarantien skal sikre tilbud om arbeidsmarkedstiltak for 20-24-åringer som har vært sammenhengende ledige i seks måneder eller mer.

Tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne

Fordelingsutvalget viser til at sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelser er lav, og at andelen heller ikke har økt de siste årene. For å styrke sysselsettingsmulighetene til personer med redusert arbeidsevne foreslår Fordelingsutvalget at myndighetene utreder mulighetene for en ordning av samme type som den danske fleksjobbordningen.

I dag er vel 40 pst. av arbeidsmarkedstiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne i skjermet sektor. Det meste av arbeidsrettede tiltak for personer med vesentlig *varig* nedsatt arbeidsevne gjennomføres i skjermede virksomheter.[23] Disse tiltakene er Varig tilrettelagt arbeid i vekstbedrifter (VTA) og Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrifter (TIA).

VTA kan tilbys personer som har eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Andre arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle.

TIA retter seg også mot personer som har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt, men som ikke fyller vilkårene for å få innvilget uførepensjon etter folketrygdloven. Mens deltakere på VTA har nedsatt arbeidsevne av helsemessige årsaker, kan deltakerne på TIA ha nedsatt arbeidsevne også av andre årsaker.

Med virkning fra 1. januar 2006 ble det gjort endringer i regelverket som åpnet for å etablere VTA i det ordinære arbeidslivet. Formålet var å kunne gi tilbud om VTA-plasser også på steder i landet hvor det ikke var etablert skjermede virksomheter. Hensikten er å øke uførepensjonisters mulighet for å komme i arbeid.

Forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) til bedrifter og virksomheter for å tilsette personer på vanlige lønns- og arbeidsbetingelser ble igangsatt i 2007 og gjort landsomfattende fra 2008. Formålet med TULT er å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne samt forebygge uførepensjonering. I juni 2010 deltok 2 196 personer på TULT.

Det ble i 2010 gjennomført en evaluering av TULT[24]. Denne evalueringen baserer seg på data fra 2007 og 2008. Basert på det foreliggende datamaterialet, og med den korte tiden tiltaket har virket, er det vanskelig å dokumentere effekter av tiltaket. Evalueringen gir derfor ikke noe klart svar på om TULT bidrar til å hindre uførepensjonering.

Det er mange likhetstrekk mellom forsøksordningen med tidsubestemt lønnstilskudd og den danske fleksjobbordningen. Ordningene er like ved at de retter seg mot ansatte og arbeidssøkere med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne hvor andre virkemidler skal være prøvd. Samtidig er det flere viktige forskjeller mellom de to ordningene. I Danmark omfattes over 50 000 personer av fleksjobbordningen, mens deltakelse i det norske forsøket har vært svært begrenset. Den danske fleksjobbordningen tillater ikke kombinasjon med uførepensjon, mens TULT åpner opp for at arbeid

[23] I forskrift av 11.12.2008 om arbeidsrettede tiltak er skjermede virksomheter definert som "virksomheter med produksjon av varer og/eller tjenester, som er etablert med sikte på å tilby personer med nedsatt arbeidsevne arbeidstrening, kvalifisering eller varig tilrettelagt arbeid".

[24] Hansen, T.B., T. Neset, Ø. Spelkavik og P. Børing (2010): Forblir i jobb. Evaluvering av forsøk med tidsubestemt Lønnstilskudd (TULT). Oxford Research AS i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP.

og uførepensjon kan kombineres. Videre er det forskjeller når det gjelder forvaltning og finansiering. Kommunene forvalter den danske ordningen og mottar statlig refusjon som gjør det lønnsomt å få folk over på fleksjobb fra passive ytelser. I Danmark foreligger det ingen sentral budsjettramme eller måltall for antall plasser i ordningen. Ordningen er behovsstyrt og finansiert ved en overslagsbevilgning. Evalueringer av den danske fleksjobbordningen viser forholdsvis svake resultater med hensyn til effekten på overgang til arbeid. Den danske regjeringen la i desember 2010 fram forslag til reform av førtidspensjon og fleksjobb. Det foreslås blant annet å målrette fleksjobbordningen bedre og at ordningen i større grad skal være tidsbegrenset.

De danske erfaringene understreker behovet for et robust og målrettet rammeverk for lønnstilskuddsordningene. Regjeringen ser behov for å gå grundig gjennom erfaringene med både forsøksordningen med TULT og de internasjonale erfaringene. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering av dette spørsmålet.

Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal vurdere arbeidsmarkedstiltakene overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidet skal være sluttført ved utgangen av 2011. Utvalgets mandat er å gjennomgå og vurdere hvilken plass arbeidsmarkedsbedriftene og vekstbedriftene skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Formålet er blant annet å vurdere hvordan man kan øke overgangen til ordinært arbeid. For personer som har behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass, skal utvalget vurdere hvordan tilbudet til gruppen kan bedres. Kravene til organisering og finansiering av skjermede virksomheter har i hovedsak vært uendret i mange år. Det er derfor behov for en generell gjennomgang og vurdering av bedriftenes rammebetingelser. Utvalget skal også vurdere om virksomhetene leverer tjenester som er fleksible og tilpasset dagens og morgendagens arbeidsliv, samt vurdere innhold og kvalitet av virksomhetenes arbeid og komme med forslag til forbedringer.

Kvalifiseringsprogram for utsatte grupper

For å bidra til at flere langtidsmottakere av sosialhjelp og andre grupper som står langt fra arbeidsmarkedet, kan komme i arbeid, ble det som ledd i den særlige innsatsen mot fattigdom fra 1. november 2007 innført et eget kvalifiseringsprogram for utsatte grupper. Programmet er et kommunalt ansvar som forvaltes av de lokale NAV-kontorene og ble fra 1. januar 2010 innført som en landsomfattende ordning.

Programmet skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet, og deltakerne har rett til kvalifiseringsstønad, gitt som en individuell standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønaden, dvs. to ganger grunnbeløpet i folketrygden.

Siden innføringen av programmet har et stort antall langtidsmottakere av sosialhjelp og andre som står langt fra arbeidsmarkedet, fått bistand til å komme i arbeid gjennom ordningen. Fra 1. januar 2008 til utgangen av april 2011 var det registrert i underkant av 23 800 søknader og fattet om lag 18 600 vedtak om deltakelse på kvalifiseringsprogram. Antall deltakere ved utgangen av april 2011 var om lag 8 000. Av de i underkant av 5 000 personene som gjennomførte og planmessig avsluttet programmet i perioden 2008-2010, gikk 43 pst til arbeid, utdanning eller andre arbeidsrettede tiltak. Andelen som gikk til arbeid, utdanning eller andre arbeidsrettede tiltak i løpet 1. tertial 2011 var om lag den samme.

Evalueringen av kvalifiseringsprogrammet ble igangsatt i 2008 og skal etter planen pågå fram til 2013. Den omfatter en prosessevaluering som dokumenterer hvordan programmet er iverksatt, og en effektevaluering som ser på oppfyllelsen av hovedmålene med programmet. Det foreligger nå to rapporter fra prosessevalueringen, en underveisrapport supplert med en brukerundersøkelse fra 2009 og en sluttrapport publisert sommeren 2011.[25]

Det generelle inntrykket fra undersøkelsene er at kvalifiseringsprogrammet er blitt iverksatt som planlagt, og at rekruttering, utvelgelse av deltakere, oppfølging og tiltaksbruk i hovedsak nå skjer i samsvar med de forutsetninger som ble lagt til grunn for programmet. Den arbeidsmarkedsfaglige kompetansen og kunnskapen om statlige tiltak i programmet er blitt styrket, og målet om arbeid er blitt mer framtredende over tid. Dette tyder på at kvalifiseringsprogrammet nå er i ferd med å få en klarere innretning mot det overordnede målet med programmet. Videre er innsatsen i økende grad rettet inn mot brukere som man mener har en reell sjanse til å kunne dra nytte av programmet.

Det framgår ellers at kvalifiseringsprogrammet har høy prioritet i NAV-kontorene. NAV-kontorene legger vekt på kvalitet i oppfølgingen og samarbeidet med andre kommunale instanser.

---

[25] Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2011): Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport. AFI-rapport 2011:4.

Brukerne rapporterer også om positive erfaringer med den tette oppfølgingen fra NAV-kontoret. NAV-kontorenes sosialfaglige tilnærming kombinert med arbeidsmarkedskompetanse oppleves som både faglig god og relevant. Sluttrapporten er videre tydelig på at den standardiserte ytelsen motiverer til deltakelse.

Rapporten påpeker også en del utfordringer og mulige forbedringstiltak knyttet til arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av programmet. Blant annet bør brukermedvirkningen bli bedre, og veilederne på NAV-kontorene som jobber med programmet, bør få bedre kunnskaper om psykiatri og rusproblemer. Rapporten slår ellers fast at både brukerne og veilederne opplever problemer med å overlate den individuelle oppfølgingen til eksterne tiltaksarrangører.

Effektevalueringen vil gi svar på om en lykkes med å nå det overordnede målet for programmet om arbeid og aktivitet.

Arbeidsinnvandring og tiltak mot sosial dumping

Den kraftige økningen i arbeidsinnvandringen fra nye EØS-land stiller nye krav til myndighetene og partene i arbeidslivet for å opprettholde et ordnet arbeidsliv. Arbeidsinnvandringen fra EØS-stater har gitt deler av den innenlandske arbeidskraften større konkurranse. Økt konkurranse i deler av arbeidsmarkedet kan føre til et urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlige utsatte yrker og bransjer, og det kan være fare for at det utvikler seg et lavlønnssjikt i deler av arbeidsmarkedet.

Konkurransen i arbeidsmarkedet forsterkes ytterligere dersom det forekommer sosial dumping. Det finnes ingen entydig definisjon av sosial dumping, men Regjeringen har tidligere[26] benyttet følgende definisjon.

> «Det foreligger sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.»

Den samme definisjonen er også lagt til grunn i NOU 2011:7 Velferd og migrasjon.

Et viktig mål med politikken mot sosial dumping er å sikre at utenlandske arbeidstakere omfattes av de samme arbeidslivsstandarder som for øvrig gjelder i samfunnet. Dette er spesielt viktig siden flere undersøkelser viser at innvandrere er særlig utsatt for brudd på regler og normer i arbeidslivet. Sosial dumping kan også føre til urettferdig konkurranse med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsette yrker og bransjer. Seriøse bedrifter bør ikke risikere å tape oppdrag og kunder til useriøse aktører. På den andre siden må politikken også tilpasses slik at regelverket ikke legger unødvendige hindringer i veien for arbeidsinnvandrerne eller for norsk næringsliv.

Også Velferds- og migrasjonsutvalget, som la fram sin innstilling våren 2011, framhevet at myndighetene og partene i arbeidslivet må sikre at arbeidslivets normer og spilleregler overholdes.

Regjeringen har utarbeidet to handlingsplaner mot sosial dumping. Den første handlingsplanen ble lagt fram i revidert nasjonalbudsjett for 2006. Formålet var å hindre at sosial dumping brer om seg og blir et vedvarende problem i norsk arbeidsliv. I statsbudsjettet for 2009 ble det lagt frem en ny handlingsplan mot sosial dumping.

På oppdrag fra Arbeidsdepartementet foretar Fafo en samlet og helhetlig evaluering av tiltakene mot sosial dumping. Evalueringen omfatter en rekke tiltak, og er inndelt i to hovedfaser. I den første fasen inngår evaluering av Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk samt ordningen med id-kort i bygg og anleggsnæringen. De ulike delprosjektene tar sikte på avslutningsvis å gi en helhetlig analyse av regjeringens innsats mot sosial dumping. Evalueringen skal etter planen ferdigstilles i september 2011.

Innsats for å forebygge og redusere sykefravær

Regjeringen legger stor vekt på arbeidet med å forebygge og redusere sykefravær. Langvarig sykefravær øker betraktelig sannsynligheten for å bli ufør. Tiltak som bidrar til å redusere langtidsfraværet er derfor avgjørende for å redusere uførepensjoneringen og styrke arbeidslinja

Intensjonsavtalen mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) spiller en viktig rolle. IA-avtalen ble første gang inngått i 2001 og videreført i 2005. Ny IA-avtale ble undertegnet 24. februar 2010 og gjelder ut 2013. IA- avtalen skal bidra til å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet samt hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. IA-avtalen har tre tallfestede

[26] St. meld. nr. 2 (2005–2006), Revidert nasjonalbudsjett 2006.

delmål: 1) En reduksjon i sykefraværet med 20 pst. fra nivået i 2. kvartal 2001, dvs. at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 pst. 2) Økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne, der de konkrete målindikatorene fra tidligere tilleggsavtaler videreføres. 3) Den gjennomsnittlige perioden med yrkesaktivitet for personer over 50 år forlenges med seks måneder sammenlignet med 2009.

I tillegg til ny IA-avtale ble Regjeringen og partene i arbeidslivet enige om en bredere tiltakspakke rettet mot hele det norske arbeidslivet (Protokoll om felles innsats for å forebygge og redusere sykefraværet og styrke inkluderingen). Tiltakene i Protokollen støtter opp under IA-avtalen og legger vekt på en rask respons, gradert sykmelding og tilrettelegging, medvirkning og tilknytning som viktige elementer for å redusere sykefraværet og styrke inkluderingen.

Oppfølgingen av IA-arbeidet er forankret i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, som er et samarbeidsforum mellom arbeidsministeren og partene i arbeidslivet. Det er etablert et omfattende og aktivt samarbeid mellom berørte myndigheter og partene for å iverksette og følge opp disse tiltakene, både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det satses således på langt bedre oppfølging av avtalen på alle nivåer. Partene og myndighetene skal rapportere om innsats og resultater til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd to ganger i året. Partene og myndighetene i IA-rådene er bedt om å drøfte og gjennomføre felles prioritert innsats mot virksomheter og bransjer i regionen med særlige utfordringer knyttet til frafall og utstøting.

Tiltak overfor nyankomne innvandrere

Mange nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn mangler grunnleggende kunnskaper som kreves i det norske arbeidsmarkedet, og stiller derfor svakt på arbeidsmarkedet. For at disse personene skal ha mulighet til arbeid, er det derfor behov for spesielle tiltak. Introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er virkemidler for å sikre at nyankomne innvandrere raskt kan tre inn i arbeidslivet. Kartlegging av kompetanse, individuell plan, tett oppfølging, heldagsbeskjeftigelse med mulighet for kombinasjon av norskopplæring og arbeidspraksis er noen av elementene i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov for kvalifisering og kan vare inntil to år.

Gode norskferdigheter og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet er en forutsetning for å kunne skaffe seg arbeid og utdanning og for å kunne delta fullt ut i samfunnet. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er derfor et sentralt integreringstiltak for nyankomne innvandrere.

Introduksjonsloven gir i første rekke nyankomne innvandrere med beskyttelsesbehov, samt enkelte familiegjenforente rett og plikt til 300 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg har den enkelte rett til inntil 2 700 timer opplæring utover de 300 timene dersom han eller hun har behov for det. Målet for opplæringen er at voksne innvandrere så snart som mulig, og senest i løpet av de første fem årene de bor i landet, skal lære norsk slik at de kan ta del i yrkes- og samfunnslivet.

Kommunene er pålagt å gi slik opplæring. Den pliktige opplæringen omfatter 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår. Kommunene har også plikt til å tilby den enkelte som omfattes av rett til opplæring, inntil 2 700 timer ytterligere opplæring hvis vedkommende trenger det. Gjennomførte 300 timer norskopplæring eller dokumentasjon på tilfredsstillende ferdigheter i norsk er en forutsetning for å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. De siste årene har flere deltatt i opplæringen, flere har gått opp til frivillig avsluttende prøve, og i 2009 var det flere som bestod skriftlig prøve enn tidligere. Regjeringen har vedtatt å øke antallet timer norskopplæring og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer, se omtale i kapittel 5. Deltakelse i introduksjonsprogrammet gir rett til introduksjonsstønad som er satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp (156 048 kroner som gjennomsnitt for 2011).

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det de siste årene har vært en økning i andelen deltakere på introduksjonsprogrammet som ett år etter avsluttet program er i jobb. I en årlig monitor for ordningene i introduksjonsloven, som Statistisk sentralbyrå gjennomfører, følges kohorter av personer som har gått ut av introduksjonsprogrammet, og monitoren beskriver innvandrernes grad av deltakelse i arbeidslivet og utdanningssystemet.[27] Så langt er det tre kohorter av deltakere som følges gjennom å se på tilknytningen disse personene har til arbeidsmarkedet i november året etter at de gikk ut av introduksjonsprogrammet. Andelen som er sysselsatt/under utdanning ett år etter avsluttet program, er høyere for hver

[27] Henriksen, K. og K. Kraakenes (2010), *Monitor for introduksjonsordningen 2009*, rapport 2010/7, Statistisk sentralbyrå.

kohort, og særlig gjelder dette kvinner. 43 pst. av kvinnene i 2005-kohorten var sysselsatt eller under utdanning året etter. For 2006-kohorten var andelen 50 pst. og for 2007-kohorten 51 pst. For menn gikk andelen deltakere som var sysselsatt eller i utdanning ett år etter avsluttet program, opp fra 70 pst. for 2005-kohorten til henholdsvis 76 og 75 pst. for 2006- og 2007-kohorten.

Ny sjanse er en forsøksordning som har som mål å prøve ut ulike metoder i kvalifisering av innvandrere som ikke arbeider eller tar utdanning. De første prosjektene ble igangsatt i 2005.

Målgruppen for Ny Sjanse er personer fra utvalgte landgrupper med særlig høy arbeidsledighet eller lav sysselsetting, hvorav kvinner er en hovedmålgruppe. Ungdom og hjemmeværende kvinner som ikke mottar ytelser for sitt livsopphold, og som står langt unna arbeidsmarkedet, er også målgrupper.

Ny sjanse er et fulltidsprogram med tett individuell oppfølging. Både norskopplæring, arbeidspraksis, samfunnsorienterende tilbud, fysisk aktivitet og andre helsefremmende aktiviteter kan inngå i programmet.

Deltakere i Ny sjanse støttes tilsvarende grunnbeløpet i folketrygden per år.

4.3.3 Nærmere om det inntektspolitiske samarbeidet

Hovedmålet med inntektspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet mellom regjeringen og partene i arbeidslivet er å koordinere lønnsdannelsen og dermed bidra til en moderat pris- og

Boks 4.1 Inkluderingsutvalget

Inkluderingsutvalget ble oppnevnt 30. april 2010 og skulle se på muligheter og utfordringer i et flerkulturelt Norge. Med bakgrunn i dette skulle utvalget foreslå prinsipper og tiltak for inkluderings- og integreringsarbeidet. Målet med utvalget var å få en bred, kunnskapsbasert gjennomgang og diskusjon av sentrale spørsmål på området, og dermed legge grunnlaget for fremtidig politikkutforming. Utvalget leverte sin utredning NOU 2011: 14 Bedre integrering, til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 14. juni 2011.

Utvalget har analysert områder som arbeid, utdanning, demokrati og samfunnsdeltakelse, og har kommet med konkrete forslag på alle disse områdene. De har dokumentert at flertallet av innvandrerbefolkningen er godt integrert i det norske samfunnet. Samtidig viser det seg at en gruppe på vel 125 000 innvandrere lever med vedvarende lavinntekt. Det er viktig å sette inn tiltak for å hindre at de forblir i denne situasjonen, fordi det synes vanskelig for barn i denne gruppen å oppnå bedre levekår enn foreldrene.

Utvalget diskuterer hvilke felles verdier som bør danne grunnlag for vårt flerkulturelle samfunn, og hva som kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse verdiene. Utvalget tilrår at de felles verdiene som skal danne grunnlaget for samfunnet, skal være forankret i de universelle menneskerettighetene. Viktige verdier ved det norske samfunnet skal være likestilling, likeverd, ytringsfrihet, religionsfrihet, solidaritet, økonomisk og sosial likhet, vitenskaplig tenkemåte, toleranse og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn. Utvalget anbefaler at et tydeligere verdigrunnlag for samfunnet gir rom for forskjellighet og kan være integrerende. Det må tydelig markeres hva som er uakseptabelt og står i motstrid til de grunnleggende verdiene. Med et slikt felles grunnlag kan samfunnet også bære kulturelle forskjeller.

Utvalget diskuterer hvorvidt dagens virkemidler gir gode nok resultater. Utvalget foreslår høyere ambisjoner og om lag to hundre tiltak for et bedre integreringsarbeid.

Inkluderingsutvalget anbefaler blant annet:

- En 10-årig ekstra innsats for å få flere i jobb, med fokus på arbeidsmarkedstiltak som er tilpasset innvandreres behov og har gode resultater.
- Rett og plikt til gratis språkopplæring i barnehage for alle barn med kartlagte behov, og en gjennomgang av pensum og valg av undervisningsmetoder som gir en bedre læring for alle.
- Reform av voksenopplæringen for at alle voksne skal lære å lese og skrive.
- At felles verdier i Norge skal bygge på menneskerettighetene med særlig vekt på blant annet likestilling, ytringsfrihet, sosial likhet, vitenskapelig tenkemåte og toleranse.

lønnsvekst. Dette styrker grunnlaget for varig høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Lønnsdannelsen skal også bidra til godt samsvar mellom tilbud av og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft, og å fordele verdiskaping mellom arbeidere og eiere og ulike grupper av arbeidstakere.

Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter har skapt et velfungerende arbeidsliv i Norge. Denne forhandlingsmodellen har også lagt grunnlaget for en jevn inntektsfordeling, lav arbeidsløshet og en omstillingsdyktig økonomi med god utnyttelse av arbeidskraften. Norge har i internasjonalt perspektiv få konflikter i arbeidslivet og tilnærmet fravær av lokale tariffstridige streiker.

Organisasjonenes brede og viktige rolle framstår som det viktigste særtrekket ved Norge sammenlignet med andre land utenfor Norden. Inntektspolitisk samarbeid skjer med basis i landsomfattende organisasjoner og deres tariffavtaler, mens lokale forhandlinger og medbestemmelse skjer med hjemmel i både tariffavtaler og lovverk. Partene har også en sentral rolle ved at de legger til rette for læring, kompetanseutvikling og innovasjon på arbeidsplassen. Norsk arbeidsliv har således lang tradisjon for et institusjonalisert partssamarbeid, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

I mange land mangler organisasjonene et lokalt ledd ute på arbeidsplassene. Andre steder er både hovedorganisasjonsnivået og forbundsnivået vesentlig svakere enn i Norge. I tillegg mangler arbeidsgiverne mange steder landsdekkende organisasjoner som er involvert i tarifforhandlinger. Bredt utformede kompromisser knyttet til organisasjons- og forhandlingsrett gjennom hovedavtaler blir ikke mulige i slike desentrale strukturer. Dermed får partsforholdene et mer fragmentert preg.

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i Norge er høy i internasjonal sammenheng, og arbeidsgiverne er også relativt godt organisert. En nærmere omtale av dette er gitt i Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*.

Det er dette partssamarbeidet som skaper grunnlag for samordnet lønnsdannelse og institusjoner for konfliktløsning på makronivå. I den enkelte virksomhet, dvs. på mikronivå, er det også utstrakt samhandling mellom partene. På den ene siden forhandler de lokale partene om lønn og medbestemmelse. På den andre siden har partene et praktisk samarbeid om utviklingen av bedriften. Dette bedriftsinterne samarbeidet er basert på samspillet mellom høy organisasjonsgrad, formelle regler for medbestemmelse og representasjon, flate organisasjonsstrukturer samt en ledelsesmodell som er uformell og inkluderende. Gjennom aktørnettverk og den langvarige nærkontakten mellom partene blir det utviklet sosial kapital som partene kan trekke veksler på i håndtering av vanskelige saker, både lokalt og sentralt.

Tariffavtalen er en kollektiv regulering av lønns- og arbeidsvilkår og den sentrale mekanisme i lønnsdannelsen. Dette skjer gjennom en kombinasjon av sentrale lønnssatser og lønnsjusteringer sentralt og lokalt. Den nasjonale samordningen bidrar til å motvirke sterk lønnsspredning og sikring av et minstenivå i den avtaledekkede lønnsstrukturen.

Gjennomføringen av oppgjørene er partenes ansvar. Et viktig element er at konkurranseutsatt sektor setter en norm for den totale lønnsrammen slik at makroøkonomiske hensyn blir ivaretatt. Staten er på den andre siden en betydelig arbeidsgiver, og kan dermed påvirke lønnsfordelingen gjennom sin rolle som part i lønnsoppgjørene i det statlige tariffområdet. Samordningen av oppgjørene i offentlig sektor er viktig for gjennomføringen av et koordinert lønnsoppgjør.

Fordelingsutvalget pekte også på at det inntektspolitiske samarbeidet og koordineringen i lønnsdannelsen trolig har bidratt til lavere ledighet og mindre lønnsforskjeller mellom arbeidstakere enn det vi ellers ville hatt.

En viktig del av det inntektspolitiske samarbeidet er de institusjoner myndighetene har opprettet for å støtte opp om lønnsforhandlingene. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) har ansvaret for å skaffe tilveie det best mulige tallmessige bakgrunnsmateriale til bruk i inntektsoppgjørene. Regjeringens kontaktutvalg med organisasjonene i arbeidslivet fungerer som et forum for drøftelser før inntektsoppgjørene. Myndighetene bidrar dermed til å legge til rette for en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi, der partene i arbeidslivet så langt som mulig er enige om tallgrunnlaget for forhandlingene. Samarbeidet har utviklet tillit mellom partene og har gitt dem økt kunnskap om hverandre. Dette har betydning når vanskelige saker skal løses både sentralt og lokalt. Meklingsinstituttet er en annen viktig institusjon for et velfungerende lønnsfastsettelsessystem. I samordningen av lønnsdannelsen er også sammenfallet av avtaleperioder og en lov- og avtalebestemt fredsplikt i avtaleperioden viktig.

Tidligere har myndighetene i noen særlige tilfeller i forbindelse med inntektsoppgjørene forpliktet seg overfor arbeidslivets parter til for eksempel å innføre noen ekstraordinære ordnin-

ger som en del av lønnsoppgjøret. Solidaritetsalternativet på 1990-tallet bygget på at partene sørget for lav lønnsvekst samtidig som Regjeringen finansierte tiltak for å fremme sysselsettingen. AFP-ordningen for LO/NHO ble etablert under inntektsoppgjørene i 1988, og er senere utvidet til andre områder. NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping* gir en oversikt over hvordan de norske myndighetenes rolle i det inntektspolitiske samarbeidet har variert over tid.

Selv om lønnsfastsettelsen er partenes ansvar, påvirker også offentlige reguleringer lønnsdannelsen, for eksempel gjennom allmenngjøringsloven. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen 1. januar 1994. Loven har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkårene norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Loven hadde sin bakgrunn i forventningen om sosial dumping ved at utenlandske arbeidstakere fra EØS-området skulle tilby sin arbeidskraft i Norge til lavere lønn enn normalt for norske arbeidstakere. Dette kunne så svekke konkurranseevnen til norske bedrifter med tariffavtale, og utfordre norske arbeidstakeres sysselsetting og lønns- og arbeidsvilkår. Man opprettet derfor Tariffnemnda som etter krav fra en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon kan fastsette allmenngjøring av lønns- og arbeidsvilkår. Vilkårene som følger av en tariffavtale, skal da gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter, også for utenlandske og uorganiserte norske arbeidstakere.

Det er per i dag vedtatt allmenngjøringsforskrifter for byggeplasser i Norge, i skips- og verftsindustrien, i jordbruks- og gartnerinæringene og i private renholdsbedrifter.

Allmenngjøringsloven er endret og evaluert siden den ble tatt i bruk i 2004. Senest i 2009 ble det gjort presiseringer for å gjøre ordningen mer effektiv. Fra 1. januar 2010 ble det innført solidaransvar for oppdragsgivere for lønn og feriepenger. Erfaringene med allmenngjøringsinstituttet er nærmere beskrevet i Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*, fra side 273. I meldingen er det blant annet vist til den gjennomgangen av allmenngjøringsloven som ble gjort i forbindelse med lovendringene i 2009. Her konkluderte departementet med at «ordninga og Tariffnemnda si praktisering av lova var tilfredsstillande, og at lova oppfyller dei EØS-rettslege pliktane vi har, også etter den seinaste utviklinga i praksis frå EU-domstolen. At allmenngjeringslova i seg sjølv er i samsvar med EØS-retten, er elles stadfesta i ESA si fråsegn om allmenngjeringslova 15. juli 2009.»

I meldingen konkluderes det for øvrig med at allmengjøring er et godt og særlig målrettet tiltak fordi det blir brukt i bransjer med dokumenterte utfordringer knyttet til lønn og andre sentrale arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. I meldingen er det også pekt på at det er knyttet utfordringer til ordningen, blant annet at arbeidsgiversiden mener at flere av allmenngjøringsforskriftene er i strid med EØS-retten, og at nemnda i enkelte saker ikke har hatt grunnlag for å fatte de vedtakene som er fattet.

Det vises også til at Fafo er i ferd med å avslutte en evaluering av regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping, herunder gjennomførte endringer i allmenngjøringsloven.

Lederlønninger

Lederlønninger i selskapene med statlig eierandel har samlet sett ikke utviklet seg i tråd med Regjeringens mål om moderasjon. Særlig gjelder dette for lederne i de heleide statlige selskapene. De har i de siste årene hatt en sterkere lønnsutvikling enn lederne i næringslivet for øvrig, ifølge undersøkelser gjort av bl.a. Riksrevisjonen. Det er gjort endringer i allmennaksjeloven mv. om lederlønnsfastsettelse, som innebærer at styret skal utarbeide en erklæring om fastsettelse av lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte, og at denne erklæringen skal behandles av generalforsamlingen.

I Eierskapsmeldingen (St.meld. nr. 13 (2006-2007)) gikk Regjeringen inn for at representanter for staten skal stemme nei på generalforsamlingen dersom det fremmes forslag om opsjoner i selskaper hvor staten er eier. Det ble dessuten fastsatt klarere regler for fastsettelsen av pensjoner, pensjonsalder og etterlønn.

I den nye Eierskapsmeldingen (Meld. St. 13 (2010-2011) *Aktivt eierskap*) varslet Regjeringen en innstramning i retningslinjene for lederlønnsvilkår i selskapene med statlig eierandel. Det er blant annet lagt til rette for økt innsyn i lønnsfastsettelsen i de heleide selskapene gjennom krav til rapportering og foreleggelse for generalforsamlingen, slik det i dag gjøres for allmennaksjeselskapene. I tillegg forventes det at selskapene strammer inn på hvilke pensjonsytelser selskapene bør ha i sine avtaler med topplederne.

4.3.4 Inntektsoverføringer

Offentlige overføringer er vesentlige for å sikre økonomisk trygghet og bidra til utjevning. Til sammen bidrar offentlige overføringer og skattesystemet til at den endelige inntektsfordelingen blir jevnere.

Inntektsoverføringer fra staten kan være av flere typer. Enkelte ordninger tilfaller de aller fleste i befolkningen i løpet av livet, slik som barnetrygden. Den utbetales med et likt beløp til alle mottakere, slik at den utgjør en større andel av inntekten jo lavere inntekten er. Dette virker omfordelende. Andre overføringer, som dagpenger og sykepenger, er sosialforsikringsordninger som gir utbetalinger til dem som rammes av arbeidsledighet eller sykdom. Ordningene er likevel ofte betinget av at mottakerne har vært i arbeidslivet og opptjent rettigheter til ytelsene. Disse ytelsene samvarierer i stor grad med nivået på tidligere inntekt, men sikrer samtidig en jevnere fordeling ved at mottakerne unngår at hele inntekten faller bort dersom de blir syke eller arbeidsledige. I tillegg finnes det enkelte inntektsprøvde ytelser som utbetales etter nærmere fastsatte kriterier, men kun hvis inntekten er tilstrekkelig lav. Eksempler på slike ytelser er overgangsstønaden for enslige forsørgere og bostøtten. Kriteriene for å motta økonomisk sosialhjelp er knyttet til den enkeltes totale økonomiske situasjon, altså både inntekt, formue og utgifter.

Fordelingsutvalget framhevet flere positive trekk ved det norske systemet. Blant annet viste utvalget til argumenter fra Lundberg et. al. om at brede velferdsordninger kan være mer treffsikre overfor sårbare grupper enn en politikk som bare er rettet mot de gruppene som trenger det mest[28]. Videre har utvalget en omfattende omtale av den nordiske modellen, der et vesentlig moment er at universelle ordninger er levedyktige delvis fordi et stort flertall av befolkningen oppfatter at de selv har fordel av ordningene. Utvalget framhever også at en universell ordning som barnetrygden virker betydelig mer omfordelende enn de inntektsprøvde ytelsene sosialhjelp og bostøtte. Utjevningen per krone er likevel høyere for de inntektsavhengige ytelsene, siden en større del av disse ytelsene går til lavinntektsgrupper enn hva som er tilfelle for barnetrygden. Videre utgjør bevilgningene til barnetrygden mye mer enn bevilgningene til både bostøtte og sosialhjelp.

Utvalget understreker også at målrettede ordninger er viktige for økonomisk utsatte gruppers levekår. Selv om universelle offentlige tjenester sørger for mer likhet i muligheter, og dermed bidrar til at marginalisering og utstøting ikke går i arv, vil mange likevel trenge særlig hjelp. Disse personene må ha støtteordninger. En kombinasjon av universelle og mer målrettede ordninger vil derfor også framover være viktig for å videreføre fordelingsegenskapene til den norske velferdsmodellen.

Hensyn ved inntektssikringssystemet i Norge

De primære målene med de offentlige trygde- og stønadsordningene er å sikre økonomisk trygghet, utjevne inntekt og levekår og bidra til hjelp til selvhjelp. Økonomisk trygghet sikres ved at stønadsordningene er på et nivå som gjør at de som ikke er i arbeid, kan ha et verdig liv. Målet omfatter flere elementer. For det første skal ordningene gi sikkerhet mot sterk nedgang i inntekt som yrkesaktiv ved for eksempel sykdom eller arbeidsledighet. For det andre sikres en minsteinntekt, uavhengig av den enkeltes innsats på arbeidsmarkedet, som for eksempel minstepensjon til uføre. For det tredje skal en kompenseres for særlige utgifter, slik blant annet bostøtten gjør. Trygde- og stønadsordningene bidrar til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp, og mellom grupper med ulik arbeidsinntekt. Målet om hjelp til selvhjelp innebærer at ordningene til personer i yrkesaktiv alder skal utformes slik at de bidrar til at den enkelte i størst mulig grad skal kunne klare seg selv. Dette betyr at stønadsordningene bør utformes slik at de, i tillegg til å ivareta målene om inntektstrygghet og inntektsutjevning, fremmer deltakelse i arbeidslivet og inkludering i samfunnslivet.

Fordelingsutvalget mente at for svake insentiver til å stå i jobb er prinsipielt uheldig, fordi det kan ha betydelige negative effekter på arbeidstilbudet, og fordi det undergraver mulighetene til å forbedre egen økonomisk situasjon ved å arbeide. Utvalget viste til at slike «stønadsfeller» riktig nok ville blitt betydelig redusert dersom en kuttet i stønadsnivået, men la avgjørende vekt på fordelingshensynene i sin anbefaling: «[…] selv om kutt i velferdsordningene kan bidra til å få enkelte i jobb, vil det samtidig ha store konsekvenser for stønadsmottakere som ikke har et reelt valg om å begynne å jobbe. Skal man unngå at betydelige andeler av de som står utenfor arbeidslivet blir

[28] Lundberg, Olle, Monica Åberg Yngwe, Maria Kölegård Stjärne, Lisa Björk og Johan Fritzell (2008): «The Nordic Experience. Welfare states and public health.» *Healt Equity Studies No 12. Stockholm: Centre for Health Equity Studies (CHESS), Stockholm Universitet/Karolinska Institutet.*

hengende etter i velstandsutviklingen, må de offentlige stønadene stå i et rimelig forhold til inntektsnivået i samfunnet.»

Sett i et fordelingsperspektiv er det viktig at flest mulig er i arbeid, jf. omtalen i kapittel 3, der det vises til at en stabil tilknytning til arbeidslivet er den viktigste enkeltfaktoren for å forebygge lavinntekt.

Velferds- og migrasjonsutvalget framhevet også uheldige virkninger på arbeidsinsentivene av et høyt stønadsnivå. Utvalget peker imidlertid samtidig på at det ikke nødvendigvis er slik at størst mulig forskjell mellom stønad og lønn gir de beste arbeidsinsentivene. En svært knapp økonomi kan begrense mulighetene til å skaffe seg arbeid. Som nevnt i boks 4.2, framholder velferds- og migrasjonsutvalget aktivitetsplikt knyttet til stønader som en mulig løsning.

Regjeringen har lagt økt vekt på å bedre insentivene til å jobbe, blant annet gjennom pensjonsreformen. Innføringen av arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønad er andre virkemidler som skal legge til rette for å få flere i arbeid og aktivitet.

Nærmere om enkelte inntektssikringsordninger

I dette avsnittet omtaler vi noen sentrale inntektssikringsordninger. Det finnes et bredt spekter av ordninger, med ulike formål, vilkår og varighet.

Boks 4.2 Velferds- og migrasjonsutvalget

Velferds- og migrasjonsutvalget ble oppnevnt i 2009 og fikk bl.a. mandat til å beskrive og vurdere nærmere de elementene i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av en økende migrasjon. Herunder skulle utvalget bl.a. vurdere om velferdsordningene og integreringsvirkemidlene støtter opp under målene om høyest mulig yrkesdeltakelse, om økt innvandring kan påvirke lønnsdannelsen, og om inn- og utvandring vil kunne gi et press på de norske velferdsordningene. Utvalget avga sin rapport 10. mai i år.

Utvalget peker på at den norske velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltagelse og en relativt lik inntektsfordeling for å opprettholde et sjenerøst, universelt velferdstilbud. En bærekraftig velferdsstat er dermed avhengig av at innvandrere integreres på arbeidsmarkedet. Samtidig betyr en sammenpresset lønnsstruktur at også de laveste lønningene er relativt høye, og terskelen inn i arbeidslivet blir dermed høy. Utvalget trekker videre fram at enkelte grupper flyktninger har et vanskelig utgangspunkt for deltagelse i norsk arbeidsliv, og vil ha behov for omfattende kvalifisering. I tillegg svekker godt utbygde velferdsordninger de rent økonomiske insentivene til å ta betalt arbeid.

Utvalget trekker også fram at ønsket om gode arbeidsinsentiver i stønadspolitikken kan komme i konflikt med hensynet til sosial fordeling, særlig for personer med liten eller ingen arbeidstilknytning. Videre påpeker utvalget at størst mulig forskjell mellom stønad og lønn ikke nødvendigvis gir de beste arbeidsinsentivene; fattigdom kan virke ødeleggende på mulighetene til å skaffe seg arbeid.

Utvalget viser at aktivisering kan snu det dobbelte tapet ved manglende yrkesdeltagelse til en dobbel gevinst: Ved å få folk over fra stønadsmottak til yrkesdeltagelse vil skatteinntektene øke, samtidig som statlige utgifter til stønader vil gå ned.

Utvalget foreslår å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetsorientert retning, med vekt på at rett til ytelser bør følges av en plikt til å utnytte arbeidsevne. Utvalget er mest konkret på dette når det gjelder helserelaterte ytelser, overgangsstønaden til enslige forsørgere og økonomisk stønad til livsopphold. Utvalget påpeker også det faktum at norske kontantytelser har en relativt høy verdi i mange av de nye EU-landene, og at dette kan påvirke omfanget av bruk av disse midlene utenlands. Utvalget legger også vekt på at kvalifiseringen av nyankomne innvandrere skal være arbeidsrettet.

Utvalget stiller seg bak arbeidslinja, med vekt på kvalifisering gjennom utdanning, arbeidsmarkeds- og integreringstiltak. Utvalget har i tillegg mange konkrete forslag til endringer på området, bl.a. bedre individuell tilrettelegging i introduksjonsordningen, introduksjonsprogram også for familiegjenforente (uten rett til introduksjonsstønad), økt bruk av lønnstilskudd mv.

Den kraftige økningen i arbeidsinnvandringen fra nye EØS-land stiller ifølge utvalget nye krav til myndighetene og partene i arbeidslivet for å opprettholde et ordnet arbeidsliv.

Inntektssikringsordningene retter seg mot forskjellige grupper og har forskjellig effekt på fordelingen. Enkelte er ment å være minstesikringer og har dermed minstenivåer, mens nivået på andre ordninger varierer med tidligere inntekt. Nedenfor gir vi en kortfattet oversikt over plasseringen i inntektsfordelingen for dem som mottar de ulike overføringene, før vi går nærmere inn på enkelte ordninger.

Tabellene nedenfor viser fordelingen av ulike offentlige overføringer til ulike inntektsgrupper. Den første tabellen gir en oversikt over de skattepliktige ytelsene og plassering i inntektsfordelingen for mottakerne av ytelsene, etter desiler for inntekt etter skatt per forbruksenhet *etter* overføringer. Overføringene er beregnet brutto, det vil si før skatt. Som tabellen viser, befinner mottakerne av introduksjonsstønad og overgangsstønad seg i stor grad i de nederste desilene, mens det motsatte er tilfelle for for eksempel de som mottar sykepenger og tjenestepensjon. Dette kommer av at både sykepenger og tjenestepensjon i stor grad går til personer som er i eller har vært i inntektsgivende arbeid, mens det motsatte er tilfelle for introduksjonsstønad og overgangsstønad. Enkelte ytelser ser ut til å løfte mange mottakere akkurat over den laveste desilen, mens det er få mottakere som er i høye desiler. Det siste gjelder for eksempel alderspensjon og uførepensjon, og gjenspeiler ytelsesnivået, samt at alders- og uførepensjonister i liten grad har inntekter ved siden av pensjonen.

Tabell 4.1 Andelen av sum utbetalt beløp for ulike skattepliktige overføringer, etter desiler[1]. Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). 2009

	I alt	Desil 1	Desil 2	Desil 3	Desil 4	Desil 5	Desil 6	Desil 7	Desil 8	Desil 9	Desil 10
Skattepliktige overføringer i alt	100	9,0	14,2	13,2	11,4	10,1	9,5	9,0	8,5	7,7	7,2
Herav:											
Dagpenger	100	15,0	14,1	12,7	11,5	10,4	9,4	8,5	7,7	6,3	4,3
Sykepenger	100	3,4	5,7	8,4	10,4	11,5	12,1	12,9	13,1	12,6	10,1
Rehabiliterings- og attføringspenger	100	14,8	15,6	14,1	11,6	10,0	9,0	8,0	6,8	5,7	4,3
Uføreytelser[2]	100	8,5	18,0	14,6	12,0	10,4	9,5	8,6	7,6	6,1	4,6
Overgangsstønad	100	21,4	28,1	17,2	10,5	7,0	5,3	4,5	3,0	1,9	1,0
Introduksjonsstønad	100	53,9	22,8	10,3	5,3	3,1	2,0	1,3	0,9	0,3	0,1
Alderspensjon	100	13,0	19,3	16,3	11,9	9,3	7,8	6,8	6,0	5,1	4,5
Tjenestepensjon	100	2,8	7,4	10,2	10,4	10,1	10,3	10,7	11,2	11,8	15,2

1 Bosatte personer i privathusholdninger ved utgangen av året. Personer i studenthusholdninger ikke inkludert.

2 Omfatter varig uførepensjon, foreløpig uførestønad, tidsbegrenset uførestønad og behovsprøvd barnetillegg til de med tidsbegrenset uførestønad.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.2 Andelen av sum utbetalt beløp for ulike skattefrie overføringer, etter desiler[1]. Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). 2009

	I alt	Desil 1	Desil 2	Desil 3	Desil 4	Desil 5	Desil 6	Desil 7	Desil 8	Desil 9	Desil 10
Skattefrie overføringer i alt	100	18,1	15,9	12,5	10,8	9,5	8,4	7,4	6,5	5,5	5,3
Herav:											
Sosialhjelp	100	48,6	20,4	10,5	6,7	4,3	3,1	2,3	1,8	1,4	1,0
Bostøtte	100	39,9	37,1	11,5	4,5	2,4	1,6	1,1	0,8	0,6	0,5
Barnetrygd	100	8,8	10,7	11,7	12,1	11,8	11,0	10,0	8,9	7,8	7,1
Kontantstøtte	100	17,1	16,4	14,2	12,4	10,1	8,6	7,1	5,9	4,5	3,6
Mottatt underholds-bidrag	100	12,3	17,8	16,4	13,9	11,2	8,9	7,2	5,6	4,1	2,6

[1] Bosatte personer i privathusholdninger ved utgangen av året. Personer i studenthusholdninger ikke inkludert.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

De skattefrie ytelsene sosialhjelp og bostøtte har en sterk konsentrasjon i de nederste desilene. Dette er naturlig, siden ytelsene er målrettet mot dem med lav inntekt. Barnetrygd og kontantstøtte er langt jevnere fordelt, jf. tabellen under:

Pensjonsytelser

Folketrygdens *alderspensjon* skal sikre økonomisk trygghet for den enkelte i alderdommen. Et sentralt prinsipp er at alle skal sikres en minstestandard uavhengig av tidligere inntekt. Videre skal pensjonssystemet bidra til fordeling av inntekt over livet ved at ytelsene står i et rimelig forhold til den inntekten en hadde som yrkesaktiv.

Alderspensjon fra folketrygden utgjør nær 2/3 av alderspensjonistenes samlede inntekter. Omfordelingselementene i systemet innebærer at folketrygden har størst betydning for pensjonister med lave inntekter, og utgjør en større andel av samlet inntekt for kvinner enn for menn. Pensjonssystemets omfordelende egenskaper illustreres av at inntektene blant pensjonistgruppen er langt jevnere enn for befolkningen som helhet.

I 2009 utgjorde minstepensjonister om lag 29 pst. av alle alderspensjonister i folketrygden. Det er fortsatt en langt høyere andel kvinner enn menn med minstepensjon. I perioden 2008-2010 ble det gjennomført en betydelig opptrapping av minstepensjonen, og minstepensjon for enslige økte i denne perioden fra 1,79 G[29] til 2 G i 2010. Opptrappingen av minstepensjonen har bidratt til en meget god inntektsutvikling og bedre levekår for pensjonistene med lavest inntekt, og at det nå er færre pensjonister i lavinntektsgruppen enn tidligere, jf. kapittel 3.

Pensjonsreformen

I likhet med mange andre land er Norge i ferd med å gjennomføre en omfattende reform av pensjonssystemet. Pensjonsreformen, som gradvis vil få virkning fra 2011, er den største endringen i folketrygden siden innføringen i 1967. Bakgrunnen er de utfordringene pensjonssystemet og de offentlige finansene står overfor framover som følge av aldringen av befolkningen. Bærekraften til pensjonssystemet skal bedres ved at insentivene til å arbeide, både ved å stå lenger i arbeid og å arbeide ved siden av pensjonen, blir bedre.

Pensjonsreformen åpnet fra 1. januar 2011 for fleksibel pensjonsalder fra 62 år og for pensjonsopptjening til 75 år. Den som venter med å ta ut pensjon, får en høyere årlig alderspensjon ved at

[29] 1 G (folketrygdens grunnbeløp) er 79 216 kroner i 2011.

pensjonsformuen fordeles over færre år. Det lønner seg å stå lenger i arbeid fordi en kan tjene opp pensjon lenger og fordi alle år teller. Det er også åpnet for at den enkelte kan kombinere arbeid og pensjon uten avkorting av pensjonen. Dette gir et mer fleksibelt system. Det skal fortsatt utbetales en minsteytelse (garantipensjon). Har man ikke opptjening i folketrygden, kan man få garantipensjon fra man fyller 67 år.

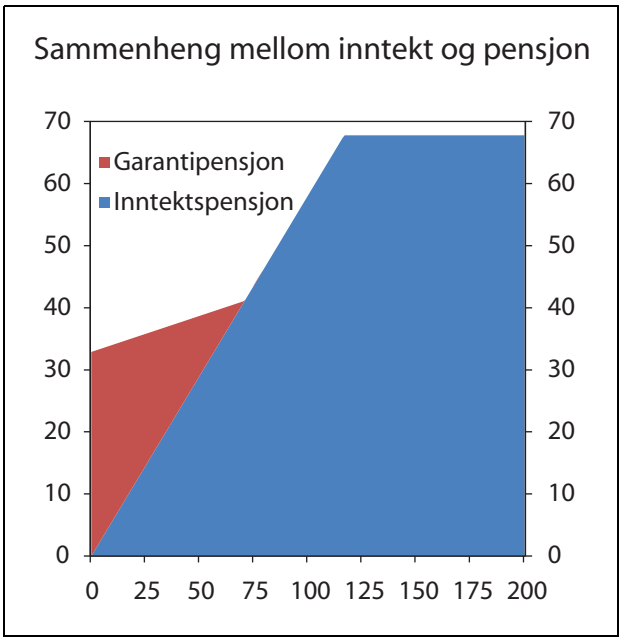
Hvordan den økte fleksibiliteten vil påvirke utviklingen i alderspensjonistenes inntekter, vil blant annet avhenge av når den enkelte velger å ta ut alderspensjon og hvor mange som vil kombinere arbeid og pensjon. Årlig alderspensjon vil øke med senere uttak, og et mer fleksibelt system kan isolert sett bidra til større forskjeller i årlig inntekt blant alderspensjonistene.

Alderspensjonen blir levealdersjustert for nye alderspensjonister fra 2011. Levealdersjusteringen innebærer at nye årskull må arbeide noe lenger enn tidligere årskull for å få samme pensjon i forhold til inntekten hvis levealderen fortsetter å øke. Levealdersjustering kan dermed isolert sett bidra til noe lavere inntektsnivå for den delen av alderspensjonistene i framtiden som ikke utsetter pensjoneringsalderen.

For eksisterende alderspensjonister vil utviklingen i pensjonsinntekten avhenge av reguleringen av alderspensjonen. Fra 2011 skal alderspensjonen reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 pst. Den nye reguleringen vil isolert sett gi alderspensjonistene en litt svakere inntektsutvikling framover enn om pensjonen hadde vært regulert i takt med lønnsveksten. Så lenge reallønnsveksten framover overstiger 0,75 pst., vil likevel alderspensjonistene fortsatt få en årlig vekst i realinntekten.

Minstepensjonssatsene skal fra 2011 reguleres med lønnsveksten fratrukket effekten av levealdersjusteringen ved 67 år. Den gradvise innfasingen av levealdersjusteringen innebærer at forholdstallet ved 67 år for årskullene 1943-1949 ikke skal øke med mer enn 0,5 pst. fra et årskull til det neste. Minstepensjonen vil dermed i de første årene fra og med 2011 bli regulert noe bedre enn alderspensjon under utbetaling generelt.

Pensjonsreformen innebærer også at det innføres en ny modell for opptjening av alderspensjon. I den nye modellen skal alle år med inntekt i alderen 13 til 75 år telle med, og opptjeningen er proporsjonal med inntekt opp til en årlig inntekt på 7,1 G. Den nye modellen skal gjelde fullt ut for personer født i 1963 eller senere. Personer født i 1953 eller tidligere vil få pensjonen beregnet etter den gamle opptjeningsmodellen, mens personer født i perioden 1954-1962 vil få pensjonen beregnet basert på begge opptjeningsmodeller, med en gradvis økende vekt på ny opptjeningsmodell for yngre årskull. Ny opptjeningsmodell vil derfor først fra 2016 gradvis få betydning for utbetalt alderspensjon.



Figur 4.6 Sammenheng mellom inntekt og pensjon i den reformerte alderspensjonen beregnet før skatt og før effekter av levealdersjustering, forutsatt 43 opptjeningsår med jevn inntekt.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

En viktig del av arbeidet med ny opptjeningsmodell har vært å sikre at pensjonssystemet fortsatt skal ha en god fordelings- og likestillingsprofil. Det er flere elementer som bidrar til omfordeling, blant annet en fortsatt god minstesikring. I tillegg innebærer taket for opptjening av inntektspensjon på 7,1 G at personer med lave og midlere inntekter får høyere kompensasjonsgrad i alderspensjonen enn de med høye inntekter. Figur 4.6 illustrerer i et typeeksempel at inntektspensjonen er proporsjonal med inntekten opp til taket på årlig inntekt, og at de med lav eller ingen inntektspensjon vil få en garantipensjon som avkortes gradvis mot inntektspensjonen.

De som er helt eller delvis ute av arbeidslivet i en periode for å ta seg av barn eller eldre, kompenseres for dette i pensjonssystemet ved at de får omsorgsopptjening. Omsorgsopptjeningen økes som en del av pensjonsreformen fra 4 G til 4,5 G per år. Også pensjonsopptjeningen for dagpengemottakere forbedres. I det gamle pensjonssystemet fikk man pensjonsopptjening på grunnlag av utbetalte dagpenger. I den nye alderspensjonen vil en få pensjonsopptjening basert på tidligere inn-

tekt, noe som er en klar forbedring for dem det gjelder.

Virkningene av pensjonsreformen på inntektsfordelingen vil også avhenge av utviklingen i andre pensjonsordninger og tilpasninger i disse. Fram til og med 2010 har pensjonsalderen i folketrygdens alderspensjon vært 67 år, mens AFP har gitt mulighet til pensjon for aldersgruppen 62-66 år for de som har vært omfattet av en AFP-ordning.

I privat sektor er AFP-ordningen fra 2011 omgjort til å utgjøre et livsvarig påslag til folketrygden som kan tas ut fra 62 år eller senere. Påslaget er basert på de samme prinsippene som folketrygdens alderspensjon, og det årlige påslaget vil øke jo senere det tas ut.

Innføringen av obligatorisk tjenestepensjon fra 2006 innebærer at alle får en pensjon i tillegg til folketrygden. Intensjonen er at tjenestepensjon skal få økt betydning i framtiden, og at den vil bli jevnere fordelt i gruppen av alderspensjonister. Personer som har opptjent tjenestepensjon i bare noen få år, vil imidlertid få utbetalt beskjedne beløp per år.

I offentlig sektor vil AFP videreføres som en førtidspensjonsordning for aldersgruppen 62-66 år. Offentlig ansatte har videre såkalte brutto tjenestepensjonsordninger, som i seg selv skal sikre en alderspensjon ved 67 år på 66 pst. av sluttlønn, som deretter samordnes med folketrygden. Av de sysselsatte arbeider om lag 1/3 i offentlig sektor.

Offentlig ansatte vil derfor ikke ha insentiver til å benytte adgangen til fleksibel pensjon i folketrygden, og for disse gruppene vil pensjonsreformen bare ha små effekter de første årene etter 2011. Også offentlig ansatte vil imidlertid fra 2011 omfattes av levealdersjusteringen og av ny regulering av alderspensjon under utbetaling.

Uførepensjon

Folketrygdens *uførepensjon* skal sikre inntekt ved varig inntektsbortfall som skyldes sykdom, skade eller lyte.

Uførepensjonen beregnes etter samme prinsipp som alderspensjonen (gammel ordning). Ytelsen består av grunnpensjon og tilleggspensjon. Personer som ikke har opptjent rett til tilleggspensjon eller har lav opptjening, får særtillegg (minstepensjon).

39 pst. av befolkningen mottar uførepensjon fra folketrygden før de går over på alderspensjon ved 67 år. Ved utgangen av 2010 var det 301 000 mottakere av uførepensjon. Om lag 18 pst. hadde gradert ytelse. De fleste av disse har arbeidsinntekt i tillegg til uførepensjonen. Det er flere uførepensjonerte kvinner enn menn.

Et offentlig utvalg la i 2007 fram forslag om ny beregningsmodell for uførepensjon og prinsipper for overgang fra uførepensjon til alderspensjon (NOU 2007: 4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*). Målet med utvalgets arbeid var blant annet å få på plass en uføreordning som kan fungere sammen med ny alderspensjon fra folketrygden.

Regjeringen har i Prop. 130 L (2010-2011) (uforeproposisjonen) i tråd med Uførepensjonsutvalgets forslag foreslått å beregne uførepensjonen etter samme prinsipp som folketrygdens midlertidige ytelser. Dermed løsrives beregningsreglene for uførepensjon fra beregningssystemet for pensjon. Det betyr at inntektsgrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i pensjonsgivende inntekt i en relativt kort periode før uføretidspunktet. Inntekt i tidligere perioder vil, i motsetning til dagens ordning, ikke ha betydning for utmålingen av den nye uførepensjonen. Regjeringen har foreslått at inntektsgrunnlaget i den nye uføreordningen skal utgjøre pensjonsgivende inntekt i de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet, og at kompensasjonsgraden settes til 66 pst. av inntektsgrunnlaget. I tråd med forslag fra Uførepensjonsutvalget har Regjeringen foreslått at den nye uføreytelsen skattlegges som lønn, og at det gis en høyere minsteytelse enn dagens minstepensjon for å kompensere for økt skatt. Det behovsprøvde barnetillegget foreslås videreført, mens ordningen med ektefelletillegg foreslås avviklet for nye tilfeller.

Midlertidige ytelser i folketrygden

Folketrygdens korttidsytelser skal kompensere for bortfall av inntekt i ulike situasjoner der den enkelte i en tidsbegrenset periode ikke kan forsørge seg selv ved hjelp av eget arbeid: dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger ved sykdom, og arbeidsavklaringspenger, som fra 1.mars 2010 erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Sykepenger, dagpenger og arbeidsavklaringspenger utmåles i forhold til tidligere inntekt (utmålingsprosenten varierer), med et øvre tak. Dagpenger og sykepenger gis i tillegg bare til dem som har opptjent rettigheter i folketrygden. Arbeidsavklaringspenger har en minsteytelse for personer som har hatt lav eller ingen inntekt. Både minsteytelsen i arbeidsavklaringspengene og opptjeningstaket er omfordelende elementer. Behovet for å sikre gode arbeidsinsentiver er iva-

retatt på litt ulike måter. Maksimal stønadsperiode varierer mellom ordningene.

Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp skal sikre et forsvarlig livsopphold for personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid, rett til trygdeytelser eller andre økonomiske rettigheter. Økonomisk sosialhjelp er ment som en midlertidig ytelse og er et nedre økonomisk sikkerhetsnett i velferdsordningene.

I løpet av 2010 mottok 119 400 personer økonomisk sosialhjelp. Om lag 40 pst. mottok sosialhjelp i seks måneder eller mer, 12 pst. mottok stønaden i alle årets måneder. 41 pst. av mottakerne hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Selv om andelen lavinntektshusholdninger blant sosialhjelpsmottakere har økt siden 2004, er knapt halvparten av alle mottakere i 2008 ikke lavinntektshusholdninger. For langtidsmottakere av sosialhjelp er forekomsten av lavinntekt høyere. To av tre personer i husholdninger som mottok sosialhjelp i seks måneder eller mer i 2008, var registrert med lavinntekt. Inntektsutviklingen for sosialhjelpsmottakere har vært svakere enn den generelle inntektsveksten i befolkningen i de senere årene.

En betydelig andel av dem som mottar økonomisk sosialhjelp, har vedvarende lavinntekt. Andelen er særlig stor for husholdninger som mottar både sosialhjelp og bostøtte i minst tre påfølgende år og for husholdninger der sosialhjelp utgjør minst 50 pst. av husholdningens samlede inntekt i minst tre påfølgende år. Sistnevnte gruppe omfatter imidlertid et begrenset antall personer.

Stønadsnivået i sosialhjelpen er ikke fastsatt ved lov. Kommunene utmåler stønad etter en individuell behovsvurdering der søkers faktiske økonomiske situasjon legges til grunn. Arbeidsdepartementet har gitt veiledende retningslinjer for utmåling av økonomisk stønad til livsopphold. Gjennomsnittlig faktisk utbetaling av sosialhjelp per måned i 2010 var 7 337 kr. De statlige veiledende retningslinjene er økt med 5 pst. utover prisjustering i 2007 og ytterligere 5 pst. utover prisjustering i 2009.

Telemarksforskning sammenlignet i 2005 de kommunale sosialhjelpssatsene med det en mottaker i gjennomsnitt får utbetalt per måned. Sammenligningen viser at langtidsmottakere av sosialhjelp i gjennomsnitt disponerer betydelig høyere inntekter enn summen av veiledende sats og nøkterne boutgifter skulle tilsi. Den viser også at det er små forskjeller i utbetalt sosialhjelp mellom kommuner med ulike kommunale satser.

4.3.5 Full sysselsetting og lav arbeidsledighet i alle deler av landet

Figur 4.7 viser arbeidsledighetsrater i Europa i mars 2010 inndelt på regionalt nivå. Figuren viser at Norge har lav arbeidsledighetsrate sammenlignet med de fleste andre land, men også at forskjellene mellom ulike deler av landet er mindre i Norge enn mange andre steder.

Norge har også høy sysselsetting i hele landet, noe som har sammenheng med at næringsvirkomheten er spredt geografisk. Mange av de næringene hvor Norge er markedsledende, som for eksempel energisektoren, maritime og marine næringer, har sitt utspring i distriktene.

En viktig forklaring bak likeverdige levekår er en lik tilgang til offentlige og private tjenester. En aktiv distrikts- og regionalpolitikk er et viktig bidrag til både å utvikle et konkurransedyktig næringsliv og til likeverdige levekår i alle deler av landet.

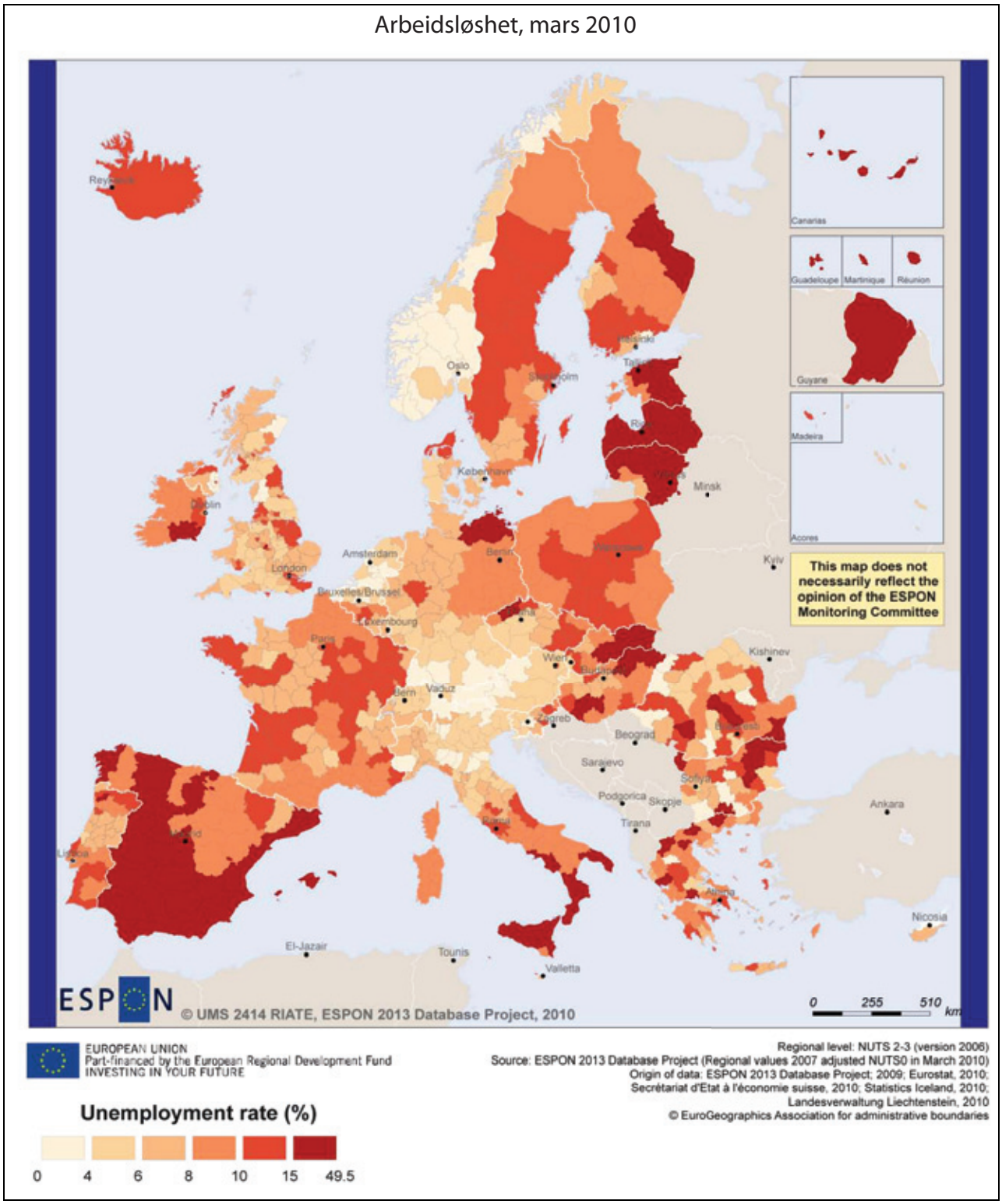
For å sikre regional balanse i nye arbeidsplasser og høy sysselsetting i hele landet satt Regjeringen ned et eget utvalg, Kompetansearbeidsplassutvalget (NOU 2011: 3). Utvalget følges opp med en egen stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken som legges fram i 2012.

4.4 Skattepolitikken

Skattesystemet er blant de viktigste fordelingspolitiske virkemidlene myndighetene har. Skatter og avgifter er for det første en forutsetning for å kunne tilby omfattende velferdsgoder i form av sterkt subsidierte eller gratis offentlige tjenester og et omfattende sikkerhetsnett i form av overføringer. For det andre er skattene i seg selv omfordelende fordi inntektsskatten for personer er progressiv, og fordi formue og arv skattlegges. Men skattene og avgiftene påvirker også fordelingen av inntekter indirekte, via virkninger på bl.a. individenes arbeidsinnsats. Som omtalt i kapittel 1, virker skattesystemet også omfordelende over livsløpet.

Avgiftene har også fordelingsvirkninger, men de har primært andre mål enn inntektsomfordeling og regnes ikke som fordelingspolitiske virkemidler. Avgiftspolitikken omtales derfor ikke her.

Skattesystemet har også flere andre mål enn fordeling. Regjeringens mål for skatte- og avgiftssystemet er også å sikre inntekter til fellesskapet, bidra til et bedre miljø, fremme sysselsettingen i hele landet og bedre økonomiens virkemåte.

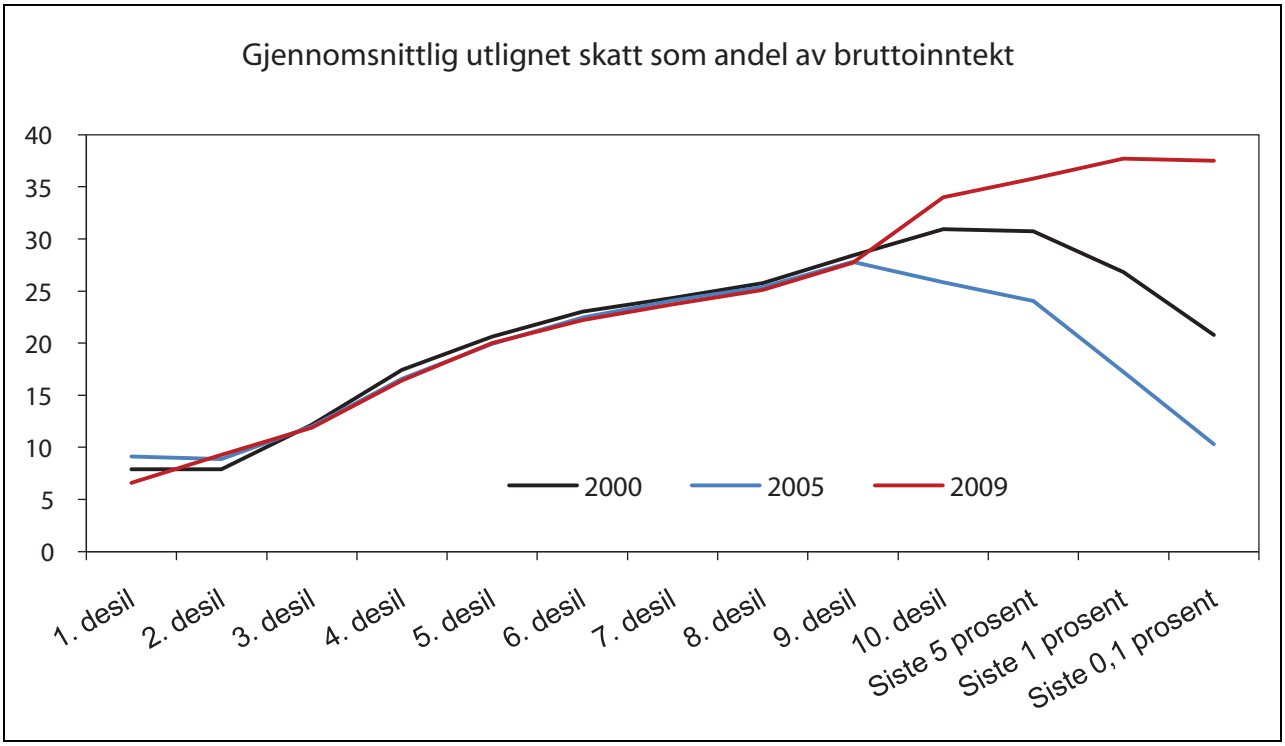


Figur 4.7 Regional arbeidsledighet i Europa

Kilde:

Skatt på arbeidsinntekt reduserer isolert sett deltakelsen i arbeidslivet og antall timer folk ønsker å jobbe. Dette kan i neste omgang redusere den økonomiske veksten og skatteinntektene. Om denne effekten er stor eller liten, vil blant annet avhenge av verdsettelse av fritid, mulighet for arbeidsfrie inntekter, institusjonelle rammer og sosiale normer.

Skatteinntektene sikres best ved at inntektsskattegrunnlaget omfatter de aller fleste typer inntekter, og dessuten ved at formue, arv og forbruk skattlegges. Dette bidrar til at skattesatsene kan



Figur 4.8 Gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av bruttoinntekt. Bosatte personer 17 år og over. Personene er rangert etter stigende inntekt og deretter delt inn i ti like store grupper (desiler). Siste desil er ytterligere inndelt. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

holdes på et relativt lavt nivå. Dette er viktig for å opprettholde en god økonomisk vekst.

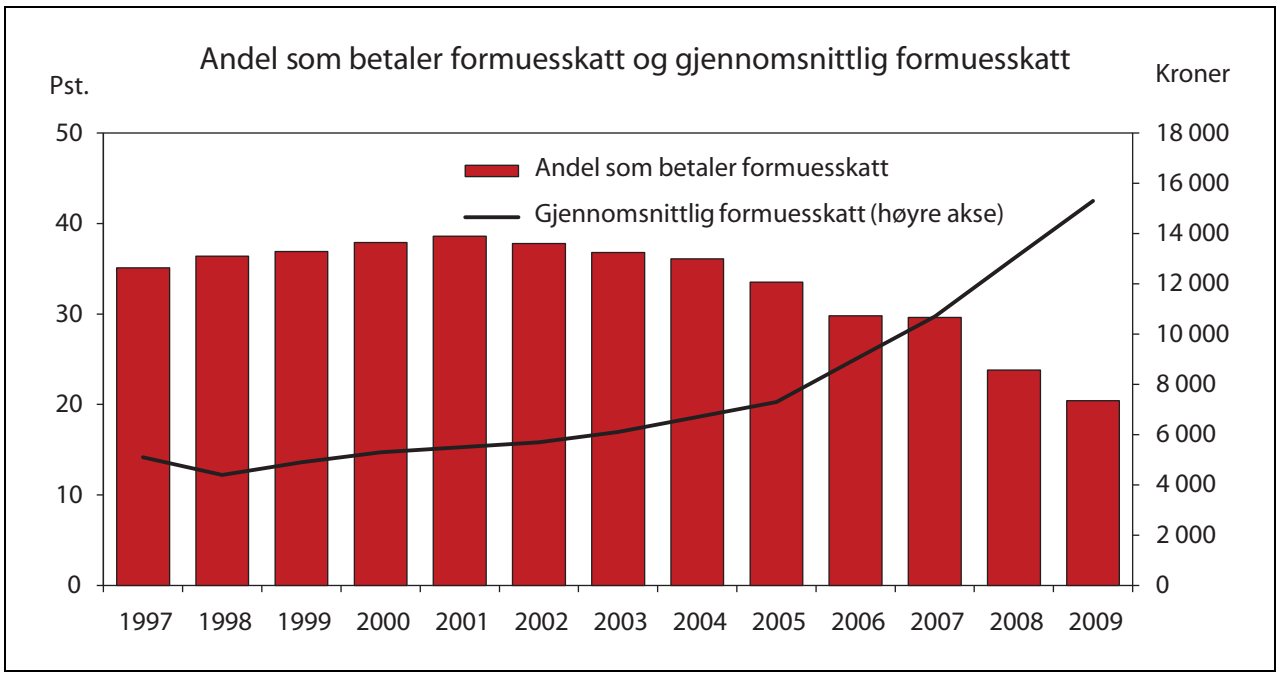
Det er rom for å ha en progressiv satsstruktur for enkelte skattearter uten tap av verdiskapning. Fordelingsutvalget viste til studier som kan tyde på at skattereduksjoner på lave inntekter som bedrer fordelingen av skattebyrden, kan gi økt arbeidstilbud. Et hovedargument for dette er at lavlønnsgrupper er mer følsomme for endringer i lønn og skatt enn høyinntektsgrupper. Dermed kan en reduksjon i skattebyrden til lavtlønnsgruppene bidra til en samlet økning i arbeidstilbudet ved at disse øker arbeidstilbudet sitt mer enn høyinntektsgruppene reduserer sin.

Skattepolitikken etter 2005 har vist at det er mulig å skape et mer omfordelende skattesystem. Samtidig har verdiskapingen vært god i perioden.

Regjeringens arbeid for å forbedre omfordelingsegenskapene ved skattesystemet

Regjeringen har prioritert velferd framfor skattelettelser. Etter at Stoltenberg II-regjeringen overtok regjeringsmakten i 2005, har skattenivået blitt ført tilbake til 2004-nivå. Et tilstrekkelig skattenivå er viktig for å finansiere velferdsordningene, som i sin tur jevner ut levekårene. Regjeringen har samtidig arbeidet kontinuerlig for å bedre omfordelingen i skattesystemet. Dette er gjort innenfor hovedlinjene i skattepolitikken de siste 20 årene, med vekt på at alle inntekter skal fram til beskatning, likebehandling mellom skatteytere og et fornuftig nivå på skattesatsene. Vi har derigjennom også opprettholdt stabile rammevilkår for næringslivet.

I 2006 ble det gjennomført en større skattereform. Målet med reformen var å rydde opp i skjevheter i skattesystemet som innebar at mange lot reelle arbeidsinntekter framstå som kapitalinntekter, slik at de fikk lavere skatt. Reformen i 2006 reduserte forskjellen mellom skatten på aksjeinntekt og skatten på lønn, slik at tilpasninger av denne typen ikke lenger skulle være lønnsomme. Skattesatsen på alminnelig inntekt og dermed på selskapsoverskudd ble værende på 28 pst. Samtidig ble det innført beskatning av utbytter og gevinster som tilfaller de personlige eierne i selskapene. Dermed ble utbyttebeskatningen (inkludert selskapsskatt) 48,2 pst. på marginen. Samtidig ble de høyeste marginalskattene på lønn redusert, slik at den høyeste marginalskatten på lønn i dag er 54,3 pst. inkl. arbeidsgiveravgift. Etter skat-



Figur 4.9 Andel personer som betaler formuesskatt og gjennomsnittlig formuesskatt i løpende kroner. 1997-2008. Anslag for 2009 og 2010

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tereformen i 2006 er det formelt sett lite som hindrer folk å tilpasse seg slik at arbeidsinntekter framstår som kapitalinntekter, men på grunn av utjevningen mellom skattesatsene er dette langt mindre lønnsomt enn før. Systemet er imidlertid avhengig av at forholdet mellom skatten på kapital og skatten på arbeid ikke forrykkes nevneverdig.

Regjeringen har evaluert skattereformen og de virkningene den hadde på fordelingen. Resultatene fra evalueringen er presentert i Meld. St. 11 (2010-2011) Evaluering av skattereformen 2006. Som det framgår der, har fordelingsvirkningene av skattereformen vært overveiende positive. Omfordelingen gjennom skattesystemet er betydelig styrket. Det er i første rekke utbytteskatten og forbedringer i formuesskatten, jf. nedenfor, som har styrket omfordelingen. Redusert toppskatt har dessuten medført at folk jobber mer. Reformen førte også til at hvor mye man betaler i skatt, nå er mindre avhengig av hvordan arbeidsinntekten er opptjent eller virksomheten organisert. Effekten av tilpasningene til reformen begynner også å avta; inntektene fra utbytteskatten har økt fra 1,9 mrd. kroner i 2006 til 6,1 mrd. i 2009.

For dem med aller høyest inntekt har de direkte skattene gått fra å være regressive (gjennomsnittsskatten synker med økt inntekt) til progressive (gjennomsnittsskatten stiger). Dette er illustrert i figur 4.8. Den viser skattebelastningen målt som gjennomsnittlig utlignet skatt som andel av bruttoinntekten fordelt på ulike inntektsgrupper i årene 2000-2009. Figuren viser for det første at skattesystemet er progressivt, ved at de med lavest inntekt betaler minst skatt. For det andre viser figuren at de ti prosentene av befolkningen nederst i inntektsfordelingen har fått noe redusert skattebelastning i perioden, mens særlig de øverste inntektsgruppene har fått økt skattebelastning. For den siste gruppen er det særlig utbytteskatten og økt formuesskatt som bidrar til økt skattebelastning. Det er små endringer for de andre gruppene. Statistisk sentralbyrås analyser til evalueringen viser at skattesystemets bidrag til omfordeling samlet har økt med minst 11 pst. Skattesystemets bidrag til omfordeling er målt som forskjellen i Gini-koeffisienten før skatt og Gini-koeffisienten etter skatt.

Regjeringen har skjerpet formuesskatten for dem med de høyeste formuene gjennom å rette opp skjevheter i verdsettelsen av formuesobjekter, samtidig som bunnfradragene i formuesskatten har blitt økt betydelig. Dette gjør at langt færre betaler formuesskatt, mens gjennomsnittlig formuesskatt blant dem som betaler den, har gått opp. Figur 4.9 viser dette.

I 2010 betalte om lag 500 000 færre personer formuesskatt sammenliknet med en situasjon der skattereglene hadde blitt videreført uendret fra

2005. Til sammen har nesten én million personer fått lettelser i formuesskatten. De som har fått skjerpelser, har gjennomgående nokså høye inntekter. I gruppen som fikk inntil 5 000 kroner høyere formuesskatt i 2010 enn hva de ville ha fått med videreførte 2005-regler, var gjennomsnittlig bruttoinntekt om lag 530 000 kroner. I gruppen som får over 50 000 kroner i økt formuesskatt, er gjennomsnittlig bruttoinntekt nesten fire millioner kroner.

Et viktig bidrag til å gjøre formuesskatten mer rettferdig var avvikling av de særskilte aksjerabattene i formuesskatten. I tillegg kommer avviklingen av 80-prosentregelen[30], nye verdsettingssystemer i formuesskatten for næringseiendom og endringene i verdsettelsesmetodene for bolig fra 2010.

Fordelingsutvalget pekte på ulike muligheter til å øke skatteinntektene for å finansiere forslagene til økte utgifter de la fram i innstillingen. Utvalget la vekt på at også inndekningsforslagene skulle ha en god fordelingsprofil. Utvalget pekte for eksempel på at gradvis innføring av boligskatt ville ha gode fordelingsvirkninger, og at et slikt forslag trolig også ville bidra til å stabilisere boligmarkedet. Regjeringen mener at de forbedringene som er foretatt i verdsettelsen av bolig i formuesskatten de senere årene, har ført til en mer rettferdig skattlegging av boligformue. Gjennom å knytte verdsettelsen av bolig nærmere til faktisk verdi oppnådde vi en omfordeling fra høyinntektsgrupper til lavinntektsgrupper.

Utvalget pekte også på en økning i toppskatten ved å øke toppskattesatsen i dagens trinn 1 opp til nivået i trinn 2 som et mulig inndekkingsforslag. Utvalgets forslag innebar imidlertid økt skatt på arbeid. Dersom et forslag om å forenkle strukturen i toppskatten skal vurderes, bør en i tillegg også vurdere et provenynøytralt alternativ der grensen for å betale toppskatt samtidig justeres opp. Dette vil i tilfelle motvirke eventuelle negative virkninger på arbeidstilbudet av en slik omlegging.

De nye skattereglene for pensjonister, som ble innført fra nyttår, har en omfordelende effekt. Endringene gir i hovedsak en skattelette til AFP- og alderspensjonister med under 350 000 kroner i bruttoinntekt. Om lag 60 prosent av AFP- og alderspensjonistene får redusert skatt, om lag 10 prosent får uendret skatt og om lag 30 prosent får økt skatt. De som får økt skatt, har generelt god skatteevne. For pensjonistene som får økt skatt på tross av lav til middels inntekt, er det utarbeidet overgangsregler som gir en gradvis innfasing av det nye skattenivået. Samlet sett gir de nye, generelle reglene en lettelse til pensjonistgruppen på 1,35 milliarder kroner i 2011. Overgangsreglene gir en ytterligere lettelse på 400 mill. kroner i 2011.

[30] 80-prosentregelen ga redusert formuesskatt for personer med høy formue og lav inntekt, men ble utilsiktet svært gunstig fra og med skattereformen i 2006. Den ble dermed avskaffet fra og med 2008, noe som førte til at omfordelingen via formuesskattens økte.

4.5 Helse- og omsorgspolitikken

Helse- og omsorgstilbudet betyr mye for den enkeltes levekår og livsutfoldelse og er en viktig forutsetning for et godt samfunn. Regjeringens utgangspunkt er at det er et offentlig ansvar å fremme helse og forebygge sykdom, og å sikre nødvendige helse- og omsorgstjenester til hele befolkningen.

4.5.1 Folkehelsepolitikk

Det er et samfunnsansvar å bidra til god helse i hele befolkningen. Hvordan vi utvikler samfunnet vårt har stor betydning for helsen til hver og en av oss, og ikke minst for hvordan helsen er fordelt i befolkningen. God helse hos den enkelte øker mulighetene for livsutfoldelse. Rettferdig fordeling av velferdsgoder er grunnleggende for god helse i befolkningen. Et mål for Regjeringens utjevningspolitikk er å redusere sosiale forskjeller i helse. Sosiale forskjeller i helse er helseforskjeller som varierer systematisk med utdanningsnivå, yrkesgruppe eller inntektsnivå.

Befolkningens helse er bedre enn noen gang. De siste 20 årene har alle grupper her i landet – uavhengig av utdanningslengde og inntekt – fått bedre helse, og levealderen har økt. Men bedringene har ikke gått like raskt i alle grupper. Bedringen har vært større i grupper med lang utdanning og høy inntekt enn i grupper med kort utdanning og lav inntekt. Samfunnsforhold påvirker også forskjeller i levevaner. Forskning viser at kosthold, fysisk aktivitet og tobakksbruk henger sammen med sosioøkonomisk status. Jo høyere inntekt og utdanning, desto sunnere levevaner.

Helsetilstanden påvirkes av alt fra grunnleggende faktorer som økonomi og oppvekstvilkår, utdanning, arbeid og bomiljø, til mer umiddelbare faktorer, som levevaner og bruk av helsetjenester. Et individs levevaner og bruk av helsetjenester er imidlertid ikke uavhengig av de grunnleggende faktorene.

Forskning på befolkningens helsetilstand tar ofte utgangspunkt i at befolkningen kan deles inn i sosioøkonomiske grupper, målt med ulike kombinasjoner av inntekt, utdanning eller yrke. Internasjonale sammenligninger viser at jo høyere den sosioøkonomiske statusen, desto bedre er helsen. Også i Norge viser forskning at det er betydelige forskjeller mellom ulike sosioøkonomiske grupper enten vi ser på dødelighet, sykelighet eller selvopplevd helse. Selv om sosioøkonomiske faktorer forklarer hoveddelen av forskjellene i helse, kan årsaksretningen også gå den andre veien, slik at tap av helse kan gi tap av inntekt. Dette gjelder særlig i de laveste inntektsgruppene.[31] God folkehelsepolitikk kan derfor ikke begrenses til tiltak rettet mot helseatferd alene, men må ta hensyn til de grunnleggende årsakene til forskjeller i helse.

Arbeidet for å redusere helseforskjeller i befolkningen skapes i stor grad utenfor helsesektoren og krever en langsiktig og målrettet innsats på mange områder samtidig. St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* beskriver Regjeringens politikk for å utjevne forskjellene. Meldingen legger vekt på en bred tilnærming. Viktige strategier er å utjevne økonomiske forskjeller, sikre trygge bo- og oppvekstvilkår, gi like muligheter til utvikling og utdanning og fremme et inkluderende arbeidsliv og sunne arbeidsmiljøer. Det legges også stor vekt på å redusere forskjeller i helseadferd og på å tilby likeverdige helse- og omsorgstjenester. Rettferdig fordeling av inntekt og like muligheter til utdanning og arbeid er dermed viktig for å redusere sosiale helseforskjeller. Fysiske miljøbelastninger som luftforurensing og støy kan også være sosialt skjevt fordelt.

Helsesektoren har, i tillegg til ansvaret for å tilby likeverdige helsetjenester, et ansvar for å fremskaffe kunnskap om befolkningens helsetilstand og om effektive forebyggende tiltak.

En kombinasjon av målrettede og universelle tiltak

Arbeidet for å redusere sosiale forskjeller i helse må kombinere generelle velferdsordninger og befolkningsrettede tiltak med målrettet innsats mot spesielt utsatte grupper.

Helseforskjellene rammer hardest i grupper med lav inntekt og kort utdanning, og det er derfor viktig å prioritere disse gruppene. Men målrettede tiltak er likevel ikke alltid de beste virkemidlene. I mange tilfeller kan målretting, for eksempel behovsprøving, virke stigmatiserende og derfor mot sin hensikt. Generelle velferdsordninger virker mindre stigmatiserende og bidrar til å forebygge at mennesker havner i sårbare situasjoner. I tillegg har sosiale helseforskjeller betydning for alle. Vi må derfor bygge videre på den nordiske tradisjonen med generelle velferdsordninger, samtidig som vi må ha egnede tiltak for å hjelpe dem som har det vanskeligst.

Sosiale forskjeller i helseadferd

Helseatferd som gir økt risiko for sykdom, er mer utbredt i grupper med kort utdanning og lav inntekt. Helseatferd forklarer en betydelig del av de sosiale forskjellene i helse og dødelighet i Norge og flere andre land.

Forskjeller i helseatferd følger det samme mønsteret som forskjeller i helsetilstand. Jo høyere utdanning og inntekt, desto mer helsefremmende helseatferd. For å bedre befolkningens helse er det nødvendig å satse på tiltak som er direkte rettet mot å endre helseatferden, og tiltak som kan påvirke de bakenforliggende årsakene til atferden.

I arbeidet for å redusere forskjeller i helseatferd vil Regjeringen legge vekt på en kombinasjon av strukturelle virkemidler og helseopplysningstiltak. De strukturelle virkemidlene skal gjøre de sunne alternativene mer tilgjengelige og de usunne alternativene mindre tilgjengelige. Strukturelle virkemidler som pris, tilgjengelighet og endringer i lover og forskrifter er effektive for å fremme folkehelsen og redusere sosioøkonomiske forskjeller i helseatferd. Ungdom påvirkes særlig av pris som virkemiddel. Særavgifter brukes for å begrense bruk av tobakk og alkohol. Det er i dag også særavgifter på sukker, sjokolade- og sukkervarer og søte drikkevarer. Særavgiftene skal begrense det store forbruket, særlig hos barn og unge. Lovregulering av tobakk og alkohol har hatt god effekt. Lovregulering skal vurderes også for andre levevaneområder som på kostholdsområdet. Blant annet skal behovet for å innføre lov- og forskriftsregulering av markedsføring av mat og drikkevarer rettet mot barn og unge utredes.

Regjeringen vil at befolkningen skal få økt kunnskap og bevissthet om helse og levevaner. Familie, barnehage, skole, arbeidsliv og helse- og omsorgstjenesten er sentrale arenaer. Tiltak rettet mot barn og unge er av særlig stor betydning både fordi grunnlaget for gode vaner legges tidlig i livet, og fordi forhold i barndommen har stor

[31] Dahl, E. og J. I. Elstad (2009): «Kan helserelatert seleksjon forklare sosial ulikhet i helse?» I: Mæland m.fl. (red.): Sosial epidemiologi – sosiale årsaker til sykdom og helsesvikt. Gyldendal akademisk, Oslo.

betydning for helsen senere i livet. Det betyr at barnehage og skole er viktige for forebyggende arbeid. Skolehelsetjenesten er sentral i arbeidet med barns helsetilstand og levevaner. Bedre helse og bedre vaner kan igjen bedre elevenes skolemotivasjon, innsats og mestring. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal være lett tilgjengelig for barn og unge.

Risikofaktorer som tobakksbruk, skadelig alkoholbruk, usunt kosthold og fysisk inaktivitet, medvirker til en rekke sykdommer.

I Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007–2011) legges det vekt på å redusere sosiale forskjeller i kosthold. Ett initiativ er helsemyndighetenes «Kokebok for alle». Boken deles ut gratis til ungdomsskoleelever og selges også til kostpris til kommunene. Det er siden 2007 solgt om lag 25 000 kokebøker til kommunene som bruker den i ulike opplæringsformål, blant annet i introduksjonskurs for innvandrere.

Sunnhetsmerkeordningen Nøkkelhullet ble innført ved et felles nordisk samarbeid i 2009. Samarbeidet støttes av Norges Ministerråd, og tre av landene i Norden har tatt i bruk merkeordningen. Undersøkelser viser at forbrukerne har god kjennskap til ordningen, som skal bidra til å gjøre det enklere for alle å velge sunt. I tillegg har en ekspertgruppe over flere år samlet kunnskap om hvordan kosthold kan påvirke utvikling av sykdom. Kunnskapen skal benyttes i arbeidet med å nå ut med kostholdsinformasjon til alle lag av befolkningen. Nye kostråd ble lansert av Helsedirektoratet i januar 2011.

Regjeringen innførte fra høsten 2007 gratis frukt og grønt til elever i ungdomsskolen og elever på kombinerte barne- og ungdomsskoler. Evaluering av forsøk med gratis frukt og grønt i skolen har vist at forbruket øker i alle grupper, uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn.

Fysisk inaktivitet er en selvstendig årsak til flere sykdommer, overvekt og fedme. Et viktig tiltak for å utjevne forskjellene som skyldes inaktivitet, er å satse på fysisk aktivitet i skolen. Fra skoleåret 2009 er det innført 2 uketimer fysisk aktivitet i tillegg til kroppsøving på grunnskolens 5. og 6. trinn. Det arbeides i 2011 med prioriteringer i en videre nasjonal satsing på økt fysisk aktivitet i befolkningen.

I 2010 røykte om lag 19 pst. av befolkningen mellom 16 og 74 år, eller i overkant av 700 000 personer. Det er tre ganger så mange som røyker blant dem med grunnskole som høyeste utdanning, sammenlignet med dem med universitets- eller høgskoleutdanning. I Regjeringens nasjonale tobakksstrategi har det vært et mål å halvere andelen unge som røyker daglig fra nivået i 2005 som var 24 pst. Statistisk sentralbyrås tall fra 2010 viser at målet er nådd, og at andelen ungdomsrøykere nå er på 12 pst. Målet om å redusere andelen som røyker daglig, i hele befolkningen til under 20 pst. er også nådd. Erfaringene fra forrige strategiperiode viser at vi er på rett vei i det tobakksforebyggende arbeidet, men at det er behov for å satse videre i årene framover. Det arbeides med en ny strategi for tobakksforebygging som skal ferdigstilles i løpet av 2011.

Strategien skal bidra til å fornye og forsterke innsatsen i det tobakksforebyggende arbeidet.

Sammenhengen mellom alkoholbruk og sosial bakgrunn er mer kompleks enn for fysisk aktivitet, kosthold og tobakk. Det er en J-formet kurve hvor de med kortest utdanning og lavest inntekt drikker mer enn de som har noe lengre utdanning og høyere inntekt. Forbruket stiger igjen blant de med lengst utdanning og høyest inntekt[32]. Det er imidlertid slik at grupper med kort utdanning ofte har en mer skadelig bruk av alkohol enn grupper med lang utdanning, med større mengder om gangen. Dette fører til at det i grupper med kort utdanning og lav inntekt er flere som pådrar seg akutte alkoholskader[33].

Noen befolkningsgrupper er spesielt utsatt for å utvikle rusmiddelproblemer, for eksempel barn av rusmiddelavhengige og psykisk syke foreldre, og barn og ungdom som selv har psykiske lidelser. Rusmiddelavhengige er overrepresentert i grupper med kort utdanning og lav inntekt. Rusmiddelproblemer fører til at mange faller ut av arbeidslivet, og rusforebygging er derfor også viktig i et utjevningsperspektiv. Regjeringen arbeider med en stortingsmelding om rusmiddelpolitikken, og her vil tiltak bli vurdert i lys av de overordnede målene om å redusere sosioøkonomiske forskjeller i helsetilstand og fattigdomsbekjempelse.

4.5.2 Helsetjenester

God helse skapes først og fremst utenfor helsesektoren, men en velfungerende helse- og omsorgstjeneste er likevel en avgjørende forutsetning for befolkningens helse, velferd og trygghet. Den norske helse- og omsorgstjenesten er organisert og finansiert på en måte som legger godt til rette for likeverdig tilgang til tjenester. Tjenestene

[32] Nasjonalt folkehelseinstitutt: Faktarapport 2007: 1 Sosial ulikhet i helse.

[33] Sosial- og helsedirektoratet 2005: Sosiale ulikheter i helse i Norge – en kunnskapsoversikt.

er i utgangspunktet tilgjengelige for alle, og egenandelene er på et lavt nivå. Dessuten er skjermingsordningene for svake grupper gode, og våre sosiale sikkerhetsnett gjennom trygder og stønader er godt utbygd.

Kunnskap om sosiale forskjeller i tilgang til helsetjenester

En rekke internasjonale studier av sosioøkonomiske variasjoner i tilgang til helsetjenester viser at helsegevinsten av behandling øker med økende sosioøkonomisk status. Det betyr at det er forskjeller i utbyttet av helsetjenester som varierer systematisk etter utdanning, inntekt og sosioøkonomisk status i grupper med samme behov for tjenestene.

Studiene, som er samlet opp i to kunnskapsoppsummeringer[34], viser at spesialiserte og forebyggende tjenester brukes mer av grupper med høy sosioøkonomisk status, og at akutte tjenester brukes mer av grupper med lav sosioøkonomisk status. Allmennlegetjenester har ikke en entydig sosial fordeling, men det kan se ut til å være en tendens til mer bruk blant grupper med lav sosioøkonomisk status.

Kunnskapen om sosial ulikhet i bruk av helsetjenester i Norge er begrenset, men i den grad man kan trekke slutninger om norske forhold, er resultatene sammenfallende med kunnskapsoppsummeringene. Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra hhv. Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet laget to rapporter om sosiale forskjeller i helsetjenestebruk.

I den første rapporten[35] studeres variasjoner i bruken av ulike helsetjenester etter tre ulike mål på sosial status (utdanning, inntekt og et sammensatt sosioøkonomisk mål) blant personer med tilnærmet samme behov for helsetjenester. Rapporten presenterer resultater for fire ulike behovsbestemte grupper: personer med dårlig helsetilstand, personer med varig sykdom, personer med hjerte- og karsykdommer og personer med sykdommer i muskel og skjelettsystemet. Konklusjonen er at tjenestebruken varierer med sosial status, særlig etter utdanning, men også dels etter inntekt. Jo høyere sosioøkonomisk status en person har, jo høyere er bruken av helsetjenester, gitt samme behov for tjenestene. Ulikhetene gjør seg gjeldende både blant kvinner og menn og i alle aldersgrupper, men særlig i de to eldste aldersgruppene, 45-66 år og 67 år og eldre.

I den andre rapporten[36] presenteres en oppsummering av forskning som blant annet ser på virkningene av ulike ordninger i helsetjenesten, slik som fritt brukervalg og ulike finansieringsordninger. På bakgrunn av forskningen diskuteres mulige sosiale fordelingsvirkninger av ordningene. På den ene siden er det hevdet at mer valgfrihet kan gi grupper med lav sosioøkonomisk status større grad av mestring og kontroll, og at ordningene slik sett bidrar til mer likeverdige helsetjenester. Andre hevder at de med lav sosioøkonomisk status vil ha større problemer med å benytte seg av brukervalg. Det er så langt ikke dokumentert at ordningen med innsatsstyrt finansiering faktisk har medført uønskede vridninger i tjenestetilbudet. I rapporten presenteres også en studie som viser at sannsynligheten for å få behandling på det mest spesialiserte nivået i behandlingskjeden for barn med astma i Norge ser ut til å øke med foreldrenes utdanning. Når det gjelder skolehelsetjenester og helsestasjon for ungdom, ser derimot bruken ut til å styres mer av behov enn sosial posisjon.

I 2010 ble det utgitt en rapport om helsetjenestebruk for personer med nedsatt funksjonsevne.[37] Rapporten viser at personer med nedsatt funksjonsevne bruker 70 pst. mer til helseformål enn gjennomsnittet. Helseutgiftene er særlig tyngende for unge i alderen 20-34 år og for personer med lav inntekt. Personer med nedsatt funksjonsevne har store merutgifter til helseformål, særlig til egenandeler for medisiner på blå resept eller ved besøk hos lege eller psykolog. De har også større utgifter til andre reseptbelagte medisiner, tannlege og alternativ behandling. Merutgiftene har sammenheng med at personer med nedsatt funksjonsevne har dårligere helse, og dermed større behov for helsetjenester og medisiner. Personer med nedsatt funksjonsevne bruker de fleste typer helsetjenester i større grad enn gjennomsnittsbefolkningen.

Vi mangler fremdeles kunnskap om fordelingsvirkninger av måten helsetjenesten er innrettet på. Delvis skyldes dette metodiske utfordringer. Det er relativt enkelt å måle variasjon mellom

---

[34] Woods, D. m.fl. (2005): «Vulnerable groups and access to health care: a critical interpretive view. Report for the National coordination Centre for the NHS Service Delivery and Organization R&D. (NCCSDO)
Goddard, M. og P. Smith (1998): Equity of access to health care, Centre for Health Economics, University of York.

[35] Jensen, A (2009) Sosiale ulikheter i bruk av helsetjenester (SSB Rapporter 2009/6).

[36] Finnvold, JE (2009) Likt for alle? Sosiale skilnader i bruk av helsetenester. Oslo: Helsedirektoratet (IS- 1783).

[37] SSB, Helseutgifter og levekår for personer med nedsatt funksjonsevne, Rapporter 20/2010.

ulike gruppers bruk av helsetjenester. Problemet er at man ikke vet hvordan omfanget og alvorlighetsgraden av sykdom fordeler seg innad i gruppene. Uten å justere for behov kan man ikke si noe om fordelingsvirkningene av helsetjenesten.

Med utgangspunkt i tilgjengelig kunnskap om sosiale forskjeller i bruk av helsetjenesten i Norge er det ikke mulig å gi et klart svar på om og eventuelt på hvilken måte sosiale forskjeller i bruk av helsetjenester (inkludert tilgjengelighet, kvalitet og resultat) påvirker inntektsfordelingen. Vi mangler også kunnskap om hvordan helsetjenesten fungerer for grupper med minoritetsbakgrunn. Kunnskapsutvikling på hele dette feltet er derfor et sentralt mål for Regjeringen. Redusert dødelighet i befolkningen som følge av velferdsutvikling og utviklingen av medisinsk teknologi vil sannsynligvis føre til at helsetjenesten vil bli stadig viktigere for bedring av folkehelsen.

Helsetjenestetilbudet til barn og unge

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har en svært høy dekningsgrad, og tilnærmet alle norske barn møter til kontroll på helsestasjonen de første leveårene. Skolehelsetjenesten er en lett tilgjengelig tjeneste for alle elever ved skolen. Tjenestene brukes dermed i tilnærmet like stor grad i alle sosiale lag. Dette gjør at tjenestene bidrar til å avdekke risikofaktorer og helseproblemer på et tidlig tidspunkt.

Samhandlingsreformen vektlegger at en større innsats skal rettes mot forebygging og folkehelsearbeid. Det må tenkes «*helse i alt vi gjør*», og barne- og ungdomsårene er en viktig tid der mye av grunnlaget for god helse legges. Målrettet innsats og gode felleskapsløsninger er avgjørende for et godt og inkluderende leve- og oppvekstmiljø. Folkehelseinstituttet har på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet utarbeidet en rapport om forebygging av psykiske lidelser. Rapporten «*Bedre føre var, psykisk helse: helsefremmende og forebyggende tiltak og anbefalinger*» oppsummerer kunnskapen vi har om forebygging av psykiske lidelser. Den viser også til gode og effektive tiltak på en rekke arenaer: i kommunen, i familien og oppvekstmiljøet, i skolen og på arbeidsplassen. Psykiske plager og lidelser representerer et betydelig folkehelseproblem og kan føre til redusert funksjonsevne i hjem og skole eller arbeid og til tap av livskvalitet.

Tidlige tiltak og mer tilgjengelige tjenester for barn og unge er et prioritert område for Regjeringen. Gjennom Opptrappingsplanen på rusfeltet satses det betydelig på å gripe inn tidlig (tidlig intervensjon). Veilederen *Fra bekymring til handling* er utarbeidet i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Politidirektoratet og Utdanningsdirektoratet, og er en del av strategien om tidlig intervensjon. Det er også igangsatt om lag 25 metodeutviklingsprosjekter i ulike kommuner. Prosjektene er hovedsakelig rettet mot risikoutsatt ungdom (11-23 år) og barn av rusmisbrukende og psykisk syke foreldre. Prosjektene innebærer tidlige tiltak overfor gravide, spedbarnsforeldre og småbarnsforeldre. De sju regionale kompetansesentrene for rus er sentrale i arbeidet med oppfølging og formidling av tidlig intervensjonsverktøy i tjenestene. Gjennom tilskuddsordninger over statsbudsjettet er det iverksatt en rekke tiltak og prosjekter som har til hensikt å gi rusmiddelavhengige en tett oppfølging og veiledning gjennom tjenesteapparatet. Dette arbeidet må også ses i lys av satsningen på psykisk helse. Også i arbeidet for barn og unges psykiske helse legges det vekt på forebygging og rask respons i kommunene. I helse- og omsorgstjenesteloven fremgår det tydelig at kommunene skal sørge for at alle pasient- og brukergrupper tilbys nødvendig helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade, eller lidelser, rusmiddelproblem, sosiale problem eller personer med nedsatt funksjonsevne.

Over statsbudsjettet gis det støtte til tverrfaglig psykososialt arbeid med barn og unge. I St. meld. nr. 16 (2010-2011) Nasjonal helse og omsorgsplan pekes det på at det psykiske helsevernet (spesialisthelsetjenesten) for barn og unge skal gjennomgås for å sikre en best mulig bruk av ressurser. En må se på hvordan det kan legges til rette for riktig prioritering og gode arbeidsmåter. Samtidig må tilgjengelighet og faglighet sikres. Regionsentrene for barn og unges psykiske helse/ Regionalt kunnskapssenter for barn og unges psykiske helse og barnevern skal bidra til å utvikle, kvalitetssikre og forvalte vitenskapelig og praksisnær tverrfaglig kunnskap og kompetanse innen alle sentrale områder i arbeidet med barn og unges psykiske helse. Formidling og bidrag til at slik kompetanse er tilgjengelig, er en sentral del av sentrenes virksomhet.

Individuell plan er sentral i oppfølgingen av samhandlingsreformen. Dette gjelder særlig personer, herunder barn og unge med behov for langvarig og koordinerte tjenester. I lov om kommunale helse- og omsorgstjenester er det kommunene som har ansvaret for å sette i gang arbeidet med individuell plan og for å koordinere planarbeidet. Det innebærer at kommunen skal tilby

koordinator for pasienter og brukere. Koordinatoren skal ha et hovedansvar for å sørge for nødvendig oppfølging av den enkelte samt sikre samordningen av tjenestetilbudet og framdriften i arbeidet med Individuell plan. I tillegg pålegger loven kommunen å ha en koordinerende enhet som skal ha overordnet ansvar for arbeidet med Individuell plan og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator.

Barn som pårørende er et prioritert område for Regjeringen. Barn som opplever alvorlig sykdom eller rusproblematikk i familien, har økt risiko for utvikling av psykiske og sosiale vansker. Den pågående opptrappingsplanen på rusfeltet har flere tiltak rettet mot barn av personer med rusmiddelproblemer. Det er fra 2010 blitt lovfestet at mindreårige barn av psykisk syke, rusmiddelavhengige, alvorlig somatisk syke eller skadde pasienter skal få bedre oppfølging når foreldrene mottar helsehjelp. *Nasjonalt kompetansenettverk for forebygging og behandling av problemer hos barn av psykisk syke og rusmiddelavhengige foreldre* samler og sprer kunnskap, bl.a. gjennom nettsidene www.barnasbeste.no. Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms og familiedirektoratet samarbeider om en rekke prosjekter, informasjonsmaterielle konferanser og veiledere for tjenesten knyttet til barn som pårørende. Det er bevilget egne midler over statsbudsjettet til forskning om barn som pårørende. Hensikten er å få bedre kunnskap om omfanget og om hvordan kontakt, bistand og oppfølging av familiene best kan gjennomføres.

Stortinget vedtok ved behandlingen av statsbudsjettet for 2010 å heve aldersgrensen for fritak fra 12 til 16 år for alle tjenester som går inn under egenandelstak 1. Vedtaket gjør det enklere for ungdom i denne aldersgruppen å oppsøke lege mv.

Helsetilbudet til personer med innvandrerbakgrunn

I dag har 12,2 pst. av Norges befolkning innvandrerbakgrunn. Mange innvandrere kommer fra land hvor sykdomsbildet er forskjellig fra det en finner i Norge. Det er høyere forekomst av sykdommer som diabetes, enkelte kreftformer og psykiske lidelser i innvandrerbefolkningen. Det samme gjelder overvekt og inaktivitet, bruk av tobakk, alkohol, narkotika, rusmidler og legemidler. For eksempel er kostholdsrelaterte lidelser mer utbredt i enkelte grupper av innvandrerbefolkningen. Blant annet viser undersøkelser fra Oslo kommune at overvekt, fedme, D-vitaminmangel, svangerskapsdiabetes og dårlig tannhelse er mer utbredt blant innvandrere fra enkelte land. Enkelte innvandrergrupper bruker imidlertid tobakk og rusmidler i mindre grad enn majoritetsbefolkningen. Selv om visse helseproblemer er mer utbredt i enkelte innvandrergrupper, er det likevel, i likhet med den øvrige befolkningen, stor variasjon i helseutfordringene blant innvandrere. Helsetjenesten må tilpasses for å kunne gi innvandrere et helsetilbud som passer deres behov.

Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse (NAKMI) driver kunnskapsformidling, forskings- og utviklingsarbeid og informasjonsutveksling nasjonalt og internasjonalt om somatiske og psykisk helse og omsorg for mennesker med innvandrerbakgrunn. NAKMI mottar støtte over statsbudsjettet fra Helse- og omsorgsdepartementet (www.nakmi.no).

Fastlegeordningen er en tjeneste som generelt fungerer godt, og som har stor oppslutning i befolkningen. Mange innvandrere bruker likevel legevakten mer enn den øvrige befolkningen. Helse Sør-Øst RHF deltar i et prosjekt sammen med enkelte bydeler i Oslo og Akershus for å avdekke hva som kan forklare dette. Det er mulig at noe av årsaken kan være at mange innvandrere ikke kjenner godt nok til hvordan fastlegeordningen fungerer, og heller ikke vet hvordan den norske helsetjenesten er utformet og er ment å skulle fungere. Helsedirektoratet gav derfor i 2010 ut en revidert utgave av Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente (2010). Formålet med veilederen er å bidra til at asylsøkere og flyktninger får nødvendig somatisk og psykisk helsehjelp. Veilederen er i første rekke beregnet på helsepersonell og personell i administrative stillinger i primær- og spesialisthelsetjenesten. I tillegg er den beregnet på ansatte i mottak og på ulike beslutningsnivåer i kommuner, fylkeskommuner og i helseforetak.

Det ble i 2008 innført et landsdekkende helsestasjonstilbud med gratis vitamin D tilskudd til spedbarn med innvandrerbakgrunn.[38] Evaluering av et prosjekt i Oslo 2008-2010 med klinisk ernæringsfysiolog som ressurs for helsestasjons- og skolehelsetjenesten viste at helsesøstre og ledende helsesøstre opplevde god støtte og kunne gi bedre tilbud på ernæringsområdet.

Språk og god kommunikasjon er en forutsetning for å kunne sikre likeverd i helsetjenestene. Språklig tilrettelegging både skriftlig og muntlig er nødvendig. Det er en lovfestet pasientrettighet å få forståelig informasjon om sin helsetilstand og helsehjelpen som ytes, og det er et offentlig

[38] Fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

ansvar at så skjer. Det er en utfordring å utdanne og sikre bruk av kvalifiserte tolker. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har utarbeidet www.tolkeportalen.no hvor det gis en oversikt over praktiserende tolker og deres kvalifikasjoner i ulike distrikt i landet. Helsedirektoratet har utgitt en veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenestene (2011).

4.6 Boligpolitikken

Uten en trygg bosituasjon er det vanskelig å opprette eller holde på en stabil arbeidstilknytning, stå i et skole- og utdanningsløp, motta helsetjenester og forebygge kriminalitet. Boligpolitikken er derfor en viktig del av Regjeringens brede velferdspolitikk og innsatsen mot fattigdom. Boligens betydning i velferdspolitikken er framhevet av Boligutvalget, som mente at bolig kan ses på som én av fire viktige velferdspilarer, se boks 4.2.

I Fordelingsutvalgets modell for inntektsdannelsen, gjengitt i kapittel 2, er boligpolitikken pekt på som ett av politikkområdene som påvirker den endelige fordelingen av økonomiske ressurser etter at kontante overføringer og inntekter har formet en fordeling. Forhold på boligmarkedet påvirker fordelingen på flere måter. Store deler av husholdningenes gjeld er knyttet til bolig, og svingninger i rentene påvirker boligprisene og dermed den personlige inntekts- og formuesfordelingen. Investering i bolig gir muligheter for gevinster og tap, og dette påvirker også fordelingen.

Myndighetene påvirker boligmarkedet gjennom skattepolitikken, rentepolitikken og reguleringer av kredittmarkedet. I tillegg føres en sosial boligpolitikk rettet mot utsatte grupper i boligmarkedet. Dette skjer bl.a. gjennom boliglovene[39], øremerkede midler til prioriterte formål og kompetansehevende tiltak. Med den store betydningen boligen har i de fleste husholdningenes økonomi vil dermed endringer på disse politikkområdene ha stor betydning for husholdningenes økonomiske ressurser, jf. NOU 2009: 10 kapittel 14.

Mens boligpolitikken tidligere i stor grad var knyttet til tiltak for å øke boligbyggingen og gi flest mulig anledning til å eie sin egen bolig, har politikken de siste årene rettet oppmerksomheten mer mot å støtte utsatte grupper i boligmarkedet. I Regjeringens politiske plattform (2009-2013) er det bl.a. gitt følgende mål for boligpolitikken:

> «Regjeringen vil føre en sosial boligpolitikk slik at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Boligpolitikken vil være en viktig del av Regjeringens brede velferdspolitikk. En sosial boligpolitikk skal forebygge at mennesker kommer i sosialt og økonomisk uføre.»

I det følgende vil Regjeringen løfte fram de viktigste innsatsområdene innenfor den sosiale boligpolitikken. Disse innsatsområdene er bl.a. bostøtte, startlån, og tilskudd til etablering og tilpasning.

[39] Eierseksjonsloven, husleieloven, borettslagsloven, boligbyggelagsloven, leiegårdsloven og husbankloven.

Boks 4.3 Boligutvalget

NOU 2011: 15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden.

Regjeringen satte i mai 2010 ned et offentlig utvalg som skulle gi tilrådinger om hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken skal løses framover. Boligutvalget har vært ledet av ordfører i Steinkjer, Bjørn Arild Gram. Deres innstilling ble overlevert Regjeringen 18. august 2011. Regjeringen tar sikte på å følge opp innstillingen med en egen stortingsmelding om boligpolitikk.

150 000 personer som ikke får tilstrekkelig hjelp

Utvalget anslår at rundt 150 000 personer ikke får den hjelpen de trenger for å bo godt og trygt. De fleste vanskeligstilte på boligmarkedet leier bolig. Aleneboende er overrepresentert, og flest vanskeligstilte bor i Oslo. Tre av fire har vedvarende lavinntekt. Veien ut av lavinntekt og fattigdom går først og fremst gjennom økt arbeidstilknytning. Av utvalgets analyser framkommer det at én av tre vanskeligstilte på boligmarkedet ikke er yrkesaktive.

Bolig gir mer velferd

Utvalget mener at boligens betydning i velferdspolitikken er underkommunisert. Utvalget finner at bolig, i tillegg til helse, utdanning og inntektssikring, må forankres som den fjerde av velferdspolitikkens pilarer. Dette må skje gjennom at Husbankens rolle som støttespiller for kommunene må forsterkes og videreutvikles, blant annet gjennom å styrke det boligsosiale kompetansetilskuddet. Kommunenes ansvar må forankres tydeligere i lov, og de må sikres tilstrekkelige økonomiske rammer for å ivareta sitt ansvar. Utvalget foreslår også at bostøtten styrkes, særlig for barnefamilier.

Boligsosialt løft i kommunene

Det boligsosiale arbeidet er sammensatt og krevende. Skal kommunene utnytte sitt handlingsrom må de ha eierskap til oppgavene og også ha tilstrekkelig kompetanse til å løse disse oppgavene. Kommunene har ansvar for store velferdsoppgaver. Å løse disse oppgavene krever evne til å finne helhetlige og individuelt tilpassede løsninger der den enkeltes bolig- og omsorgsbehov ivaretas. Et av utvalgets forslag er 2 500 flere egnede boliger til rusavhengige, personer med psykiske lidelser og dobbeltdiagnose.

Boligeie for flere vanskeligstilte

De fleste nordmenn eier sin bolig. Utvalget har vist at flere vanskeligstilte kan eie bolig. For mange vil boligeie være et bedre og rimeligere alternativ enn å leie bolig. Vanskeligstilte bør imidlertid skjermes bedre mot risiko enn i dag. Økt eieretablering vil i stor grad være mulig innenfor dagens statlige bevilgninger til disse formålene.

Et mer velfungerende leiemarked

For mange er det å leie bolig det mest hensiktsmessige i perioder av livet. Andre blir boende langvarig og ufrivillig til leie. Utvelgelses- og diskrimineringsmekanismer i leiemarkedet innebærer at enkelte står overfor et dårlig og dyrt leietilbud. Utvalget viser i sin innstilling til at vanskeligstilte og etniske minoriteter gjennomgående betaler høyere husleie og opplever vilkårlige oppsigelser og leieforhøyelser.

Det private leiemarkedet er imidlertid vanskelig å regulere. Utvalget anbefaler blant annet økt bygging av studentboliger, utvidelse av Husleietvistutvalget og en styrket organisering av leieboere.

4.6.1 Bostøtte

Et viktig formål med bostøtten er å sikre husstander med lav inntekt og høye boutgifter tilgang til en egnet bolig. Det å disponere en egen bolig kan være viktig for mulighetene til å få en stabil tilknytning også i arbeidsmarkedet, og derfor viktig for å føre husholdninger ut av lavinntekt. Bostøtteordningen forvaltes av Husbanken og kommunene. Kommunene registrerer søknader og har kontakt med søkere, mens Husbanken fatter vedtak og utbetaler bostøtten. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt og boutgifter. Øvre inntektsgrense for å motta bostøtte er i 2010 rundt 185 000 kroner for en enslig som bor utenfor pressområdene, og som har høye boutgifter. For en familie på fem er øvre inntektsgrense rundt 274 000 kroner. Avkortingsreglene er nødvendige både av rimelighetshensyn og av hensynet til de samlede kostnadene ved ordningen, men kan også bidra til svake arbeidsinsentiver for noen grupper ved at gevinsten ved å ta inntektsgivende arbeid blir redusert.

Regjeringen har, som ledd i den særlige satsingen mot fattigdom, gjennomført forbedringer i bostøtten de siste årene. Nytt regelverk for bostøtte trådte i kraft 1. juli 2009, jf. St.prp. nr. 11 (2008-2009). Ordningen ble med dette vesentlig endret og betydelig opptrappet, først og fremst ved at den åpnet for alle typer husstander, foruten studenter uten barn, militære og sivilt tjenestepliktige. Ytelsene til barnefamilier, enslige forsørgere og andre husstander med flere personer har økt. Ved tildeling av bostøtte i desember 2010 fikk 122 800 husstander bostøtte, noe som er 20 700 flere enn før omleggingen. Gjennomsnittlig utbetaling av bostøtte per mottaker per måned har siden omleggingen økt med 6 pst. til 2 142 kroner i desember 2010. Den totale bevilgningen for bostøtte i 2011 er på over 4 mrd. kroner, inklusive ekstrautbetalingen til bostøttemottakerne som hjelp til å dekke de høye strømregningene etter en kald vinter.

Som vist i kapittel 3 hadde nesten halvparten av de som mottok bostøtte i 2008, vedvarende lavinntekt. Det betyr samtidig at halvparten av de som mottok bostøtte dette året, hadde en inntekt (inkl. bostøtten) over lavinntektsgrensen. Etter omleggingen av bostøtten i 2009 har støtten bidratt til å løfte flere husholdninger ut av lavinntektsgruppen. Av de husstandene som fikk bostøtte i desember 2010, var 28 pst. uføre, 24 pst. eldre, 21 pst. husstander med midlertidige trygdeytelser og 27 pst. husstander uten trygdeytelser. Etter at det nye regelverket trådte i kraft 1. juli 2009 har økningen særlig vært stor i de to sistnevnte gruppene, henholdsvis 30 og 40 pst. sammenlignet med samme måned to år før. I disse to gruppene var det personer som tidligere var utelukket fra ordningen fordi de ikke mottok trygd, pensjon eller var langtidsmottakere av sosialhjelp. Å åpne bostøtteordningen for personer som kombinerer arbeidsinntekt med offentlige ytelser, var viktig for å styrke arbeidsinsentivene ved ordningen. Gruppen eldre har gått ned med 4 pst. Dette skyldes trolig at antall minstepensjonister er redusert, og at reglene for formue er skjerpet.

Gjennomsnittlig husstandsinntekt for mottakerne i desember 2010 var 133 921 kroner og gjennomsnittlig boutgifter var 5 850 kroner per måned. En indikator på om bostøtten når dem som har høye boutgifter, er andelen av mottakerne som har boutgifter over tak, dvs. de som har så høye boutgifter at de ikke inngår i beregningen. Ved tildelingen av bostøtte i desember 2010 hadde 50 pst. boutgifter over tak, mot 45 pst. året før. Andelen som har boutgifter over tak, øker med antall medlemmer i husstanden. 44 pst. av husholdningene med én person har utgifter over tak, og 86 pst. av husholdninger med fire eller flere personer. Av mottakerne i Oslo har 58 pst. boutgifter over tak.

4.6.2 Startlån

Startlån er en låneordning for personer som har problemer med å skaffe egenkapital til å etablere seg på boligmarkedet. Husbanken tildeler kommunene midler til startlån, og kommunene selv tildeler lånet til den enkelte husholdning. Lånet kan gis både til kjøp av bolig og til refinansiering. Lånet kan finansiere hele boligkjøpet eller være topplån der andre gir grunnfinansieringen. Boligen det gis lån til, skal være nøktern, egnet og rimelig i forhold til antall beboere og lokalt prisnivå. For personer som ikke har egenkapital, kan boligtilskudd og eventuell bostøtte være aktuelt.

De fleste kommuner tilbyr startlån. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere om startlån innvilges, og hvor stort lånet blir. De kan også gi tilskudd som supplement til lånet for å redusere låneopptaket. Lånets størrelse vil også være avhengig av betalingsevne og eventuell annen gjeld. Lånesøker må kunne klare å betjene løpende bo- og livsoppholdsutgifter. I 2011 er lånerammen til Husbanken på 20 mrd. kroner, der startlånet har førsteprioritet.

Kommunene utbetalte 9 529 startlån i 2010, og det utgjør en økning på 21 pst. fra året før. Av husstandene som mottok startlån i 2010, var om lag 60 pst. førstegangsetablerere. Halvparten av dem

som mottok startlånet, var i aldersgruppen 35 år eller yngre. Det er hovedsakelig husholdninger som tidligere har leid privat bolig, som har søkt og fått innvilget startlån. Nesten halvparten av lånene ble i 2010 gitt som topplån i kombinasjon med grunnfinansiering i en privat bank.

Det framgår av rapporten *Bolig og levekår i Norge 2007* (2010: 2) fra NOVA at lavinntektshusholdninger i mindre grad enn andre eier sin egen bolig. Boligeie øker med inntekten. Tall fra 2007 viste at 32 pst. av husholdningene i nederste inntektsdesil eide sin egen bolig, og 57 pst. i nest nederste desil. I de to øverste desilene er andelen 96 pst. Startlånet hjelper flere av dem som har problemer med å få lån i det private kredittmarkedet, til å etablere seg på boligmarkedet, og til at renteutgiftene ikke blir for høye.

Eie av bolig er gunstig behandlet i skattesystemet, og økningen i boligprisene har ført til at mange boligeiere har økt sin formue de senere årene. Samtidig innebærer det å eie sin egen bolig en risiko for tap. Husholdninger med lav inntekt og lav egenkapital er særlig utsatt dersom boligprisene synker. Hittil rapporteres det om få og lave tap på startlånsordningen. Dårlig betjeningsevne er hovedårsaken til avslag på startlån. Andre årsaker er for høy inntekt og for dyr bolig.

4.6.3 Tilskudd til etablering og tilpasning

Tilskudd til etablering og tilpasning skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligtilskuddet blir gitt til etablering i egen bolig og til tilpasning av boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. Tildelingen gjøres etter streng økonomisk behovsprøving. Boligtilskudd til etablering og tilpasning videreformidles fra Husbanken til kommunene.

Tilskudd til etablering gis til enkeltpersoner for oppføring, utbedring, kjøp eller refinansiering av egen bolig. Tilskuddsutmålingen avhenger av boligbehov, husstandens økonomi og muligheter for andre offentlige støtteordninger som for eksempel bostøtte.

Husbanken gir også tilskudd til utredning og prosjektering av boliger som skal dekke spesielle boligbehov, bl.a. for personer med nedsatt funksjonsevne. I tillegg gis det tilskudd til tilstandsvurdering av borettslag, sameier o.l., samt til prosjektering av og investering i heis i eksisterende boligbygg. I 2011 er bevilgningen om lag 400 mill. kroner.

Tilskudd til utleieboliger er et virkemiddel i kommunenes arbeid til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken forvalter tilskuddet, og i 2011 er tilsagnsrammen på om lag 400 mill. kroner.

4.6.4 Forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene

I Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon (Dokument nr. 3:8 (2007-2008)) av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet ble det vist til at bostøtte, boligtilskudd og startlån kun i liten grad virket sammen. Selv om det ikke er et mål i seg selv at virkemidlene skal kunne benyttes samtidig, er det et mål at de blir vurdert i sammenheng, slik at effektiviteten av ordningene blir best mulig.

Det er nylig åpnet for nye kombinasjoner av Husbankens låne- og tilskuddsordninger som skal hjelpe flere til å kjøpe egen bolig. Modellen blir betegnet som «leie før eie»-konseptet. Det går ut på at kommunen først kjøper en bolig ved hjelp av grunnlån og boligtilskudd til utleieboliger. Beboeren kan så leie boligen en tid. Når det blir aktuelt å kjøpe boligen, kan eieren få startlån og boligtilskudd til etablering.

Husbanken arbeider aktivt med kommuner for å øke den boligsosiale kompetansen og aktiviteten. Siden 2009 har Husbanken målrettet innsatsen mot kommuner med store boligsosiale utfordringer. Samtlige av Husbankens regionkontorer har inngått forpliktende samarbeidsavtaler med slike kommuner. Formålet er at kommunene i større grad skal effektivisere arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet, og se boligens betydning i sammenheng med andre velferdsområder. Husbankens rolle er å tilby faglig og finansiell støtte. Samarbeidsavtalene vil lede til en utvikling av systemer, indikatorer og læringsarenaer som gjør at andre kommuner kan ta del i utviklingsarbeidet. Fordelingsvirkningene av boligsosiale virkemidler er blant annet avhengig av kommunenes forvaltning. Boligsosiale virkemidler på Husbankens område må ses sammen med virkemidler på andre departementers ansvarsområder der målet er å styrke og utvikle kommunale tjenester. Dette gjelder blant annet Arbeidsdepartementet, Barne-, likestilling- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og politidepartementet. Flere av disse virkemidlene, blant annet tilskuddet til oppfølgingstjenester i bolig som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, har blitt styrket som ledd i den særlige innsatsen mot fattigdom.

4.6.5 Husleietvistutvalget

Husleietvistutvalget er et tvisteløsningsorgan som kan behandle alle typer tvister om leie av bolig i Oslo, Akershus, Bergen og Trondheim. Ordningen er obligatorisk i områdene der det er opprettet husleietvistutvalg. Forliksrådet behandler dermed ikke saker som kan avgjøres av Husleietvistutvalget. Utvalget er et lavterskeltilbud for utleiere og leiere om tvisteløsning med kort saksbehandlingstid og lave kostnader. Tvisteløserne har spesialkompetanse innen husleierett og konfliktmegling. Det skal være enkelt å fremme saker, og advokat er ikke nødvendig for å bringe inn en sak for Husleietvistutvalget. Husleietvistutvalget bistår også med informasjon, veiledning og besvarer spørsmål fra utleiere og leiere i hele landet. Regjeringen foreslår at ordningen i 2012 utvides til å omfatte Hordaland og Trøndelagsfylkene.

4.7 Tiltak på justisfeltet

En rekke undersøkelser peker på at en stor andel av innsatte i fengsel er rusavhengige, mangler bolig, arbeid, skolegang og lever under fattigdomsgrensen. Svært mange har sammensatte levekårsproblemer og omfattende behov for bistand og oppfølging. De senere årene er det gjennomført flere tiltak med sikte på å bedre innsattes levekår og deres muligheter for tilbakeføring til samfunnet.

Innsatte i fengsel har de samme rettigheter til tjenester fra forvaltningen som befolkningen ellers. Det er et mål at alle etater som kriminalomsorgen samarbeider med, skal tilby sine tjenester i alle fengsler av en viss størrelse. I dag tilbyr primærhelsetjenesten og opplæringssektoren sine tjenester i alle fengsler. Alle innsatte får tilbud fra primærhelsetjenesten. Det er etablert et skoletilbud i alle landets fengsler, som blant annet gir tilbud om videregående opplæring. De fleste av landets fengsler har nå også bibliotek, og i enkelte fengsler er det tilbud om kontakt med NAV-veiledere og spesialisthelsetjenesten.

Tilbakeføringsgarantien – fra fengsel til kommune

Regjeringens tilbakeføringsgaranti, innebærer at innsatte som har behov for sosiale tjenester, rusbehandling eller andre helsetjenester, eller som mangler bolig, arbeid eller opplæring, skal ha tilbud om dette når de løslates. Hensikten er å gjøre tjenestene mer tilgjengelige.

Tilbakeføringsgarantien skal legge til rette for at fengsler, kommuner, fylker og helseforetak kan samordne sine tjenester bedre. Tilbakeføringsarbeidet har en klar parallell til Regjeringens samhandlingsreform i helse- og omsorgstjenestene og til NAV-reformen, som alle har et uttalt mål om bedre samordning mellom kommuner, helseforetak og andre statlige etater. Samordningen overfor innsatte skal skje både før, under og etter løslatelse. Fengslenes oppgave er å tilrettelegge ved å skaffe egnede lokaler og utstyr, og informere, kartlegge og motivere slik at innsatte raskt får kontakt med de andre tjenestene i fengselet. I 2011 ble det ansatt 25 nye tilbakeføringskoordinatorer i fengslene. Deres oppgave er å samordne tjenestene internt og legge til rette for tilbakeføring til samfunnet.

Samarbeid med arbeids- og velferdsforvaltningen

Stortingsmelding nr 37 (2007-2008) om kriminalomsorgen fremhever at nøkkelen til en vellykket tilbakeføring av tidligere innsatte er samarbeidet med kommunene. En særlig utfordring i løslatelsesarbeidet er samarbeidet med den kommunen innsatte skal bosette seg i etter løslatelse. I dag er NAV-kontoret i oppholdskommunen før innsettelse ansvarlig for å yte sosiale tjenester til innsatte under fengselsoppholdet, ved løslatelse og reetablering. Innsatte gjennomfører ofte straffen i et fengsel langt unna bostedskommunen. Da har det i praksis vist seg vanskelig å få til en tilfredsstillende planlegging av løslatelsen. Det er likevel ikke bare lange avstander som skaper hindringer i løslatelsesarbeidet. Kriminalomsorgen har over tid opplevd utfordringer i samarbeidet med kommunene. Det er et behov for at NAV-kontoret i kommunen der fengselet ligger, kan yte tjenester til innsatte og planlegge tilbakeføringen sammen med ansvarlig kommune.

Arbeidsdepartementet igangsatte i 2009, i samarbeid med Justisdepartementet, et 3-årig nasjonalt forsøk i 7 kommuner som har fengsel. Fengselskommunene som deltar i forsøket, skal planlegge og samordne tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen i samarbeid med kommunene som innsatte skal løslates til (løslatelseskommunen). Formålet er å finne fram til modeller og metoder som sikrer innsatte kontinuitet, god samordning av tjenester og tettere individuell oppfølging i overgang fra fengsel til frihet. NAV-kontoret i fengselskommunen foretar arbeidsevnevurdering mens innsatte er i fengsel, og planlegger oppstart av arbeidsrettede tiltak i samarbeid med løslatelseskommunen, fortrinnsvis Kvalifiserings-

program. I prosjektet, som administreres av Arbeids- og velferdsdirektoratet, kan innsatte få hjelp til å planlegge både kommunale og statlige arbeidstiltak, bolig og individuell plan mv. Målet er at innsatte kan starte i tiltakene den dagen de løslates. Arbeidsforskningsinstituttet har fått i oppdrag å evaluere prosjektet.

Vergemålsloven

Den nye vergemålsloven skal gi sårbare grupper økt rettssikkerhet. Loven ble vedtatt av Stortinget 11. mars 2010. Etter den nye loven skal ansvaret for vergemål overføres fra kommunene til fylkesmennene og fylkesmennene skal bli lokal vergemålsmyndighet. Det skal også opprettes en sentral vergemålsmyndighet. Regjeringen vil foreslå å legge til rette for organisatorisk oppbygning av vergemålsmyndigheten. En verge har som oppgave å ta seg av en umyndig persons økonomi og opptre på dennes vegne. Som regel har vergen også et visst ansvar for den umyndiges personlige levevilkår. Viktige oppgaver for vergemålsmyndighetene er å oppnevne verger og å føre tilsyn med dem.) Regjeringen vil fremme forslag om endringer i utlendingsloven, som skal ivareta enslige mindreårige asylsøkeres særskilte behov for representasjon. Representantordningen vil erstatte dagens vergeordning, med virkning fra samme tidspunkt som ny vergemålslov. Vergemålsloven vil etter planen gjelde så langt den passer også for enslige mindreårige asylsøkere, hvilket bl.a. vil innebære at fylkesmannen også vil ha ansvar for oppnevning av representant (verge) for denne gruppen.

5 Hovedstrategier for Regjeringens arbeid med inntektsfordeling framover

5.1 Overordnede mål

Et samfunn med små forskjeller mellom grupper og generasjoner skaper bedre vilkår for å utvikle et mer rettferdig og solidarisk samfunn. Godene må deles rettferdig. De som har mest og tjener mest, må bidra mer til fellesskapet enn de med lav inntekt og liten eller ingen formue. Sosial likhet styrker tilliten og solidariteten et godt samfunn er bygget på.

Den nordiske velferdsmodellen har vist seg vellykket i møte med en omskiftelig verden. Norge har lykkes i å kombinere utbygging av velferdsordninger og jevn inntektsfordeling med høy sysselsetting. Det har gitt god velstandsutvikling. Kjernen i den nordiske samfunnsmodellen er samspillet mellom arbeidsmarkedet, skattesystemet og velferdsordningene. Et godt fungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og relativt små lønnsforskjeller utgjør et viktig grunnlag for velferd og utjevning. Velferdsordningene har bidratt til å redusere den enkeltes risiko ved omstillinger, og er utformet slik at de understøtter sysselsettingen. Høy sysselsetting har også gitt et stort skattegrunnlag for finansiering av velferdsordningene. Bærekraften i modellen er avhengig av at den høye arbeidsinnsatsen opprettholdes.

Regjeringen vil slå ring om den norske samfunnsmodellen med aktivt folkestyre, høy yrkesdeltakelse, gode offentlige velferdsordninger for alle og et nært samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet. Også framover skal denne samfunnsmodellen sikre en jevn fordeling av levekår og like muligheter i hele landet.

Regjeringen vil utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og bekjempe fattigdom ved å bringe flere inn i arbeidslivet slik at de kan leve av egen inntekt. Dette handler både om å skape et mer inkluderende arbeidsliv og å redusere barrierene som den enkelte kan møte i arbeidsmarkedet. Vi vil gjennom velferdsordningene sikre økonomisk trygghet for mennesker som på grunn av sykdom eller andre forhold ikke kan arbeide. Regjeringen legger vekt på tiltak som kan bidra til inkludering i samfunnet for personer som står utenfor arbeidslivet.

Regjeringens mål er et samfunn uten fattigdom. Et inkluderende samfunn skal bidra til dette. En viktig forutsetning for å skape et samfunn med små sosiale og økonomiske forskjeller er å gi alle barn og unge samme muligheter til å delta og utvikle seg i samfunnet, uavhengig av foreldrenes økonomiske situasjon og sosiale bakgrunn. Regjeringen er derfor opptatt av å føre en aktiv fordelingspolitikk med et bredt forebyggende perspektiv. Målsettingen er å endre forhold som skaper og opprettholder sosial og økonomisk ulikhet. Bredden i perspektivet innebærer forebyggende innsats overfor barnefamiliene, i barn og unges bo- og oppvekstmiljø, i barnehagene, i skolen, i arbeidslivet, på arbeidsmarkedet og innenfor velferdsordningene. Regjeringen vil styrke innsatsen for barn og unge i utsatte livssituasjoner. Gjennom tidlig innsats og samordnet bistand fra ulike deler av hjelpeapparatet vil Regjeringen bidra til å styrke vanskeligstilte barn og unges utviklingsmuligheter, uavhengig av foreldrenes situasjon.

En forholdsvis stor andel av lavinntektsfamiliene lever på én, ofte mors, inntekt. Regjeringen vil føre en politikk som har som mål å gi kvinner og menn like muligheter og reell likestilling. Kvinner og menn skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi, like muligheter for å få alle typer arbeid og arbeidsvilkår som gjør det mulig å forsørge seg.

Arbeid til alle er et hovedmål for Regjeringens politikk. For den enkelte er tilknytning til arbeidsmarkedet viktig for å sikre inntekt og for opplevelse av inkludering og medvirkning. Samtidig vil deltakelse i arbeidslivet bidra til å sikre velferdsstaten på kort og lang sikt, redusere sosiale forskjeller og hindre fattigdom. Det er en sterk sammenheng mellom formell utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet. Et utdanningssystem av høy kvalitet som inkluderer alle, vil være det beste forebyggende tiltaket for å sikre at flest mulig får en sterk tilknytning til arbeidsmarkedet. Utdanning og arbeid er også viktige arenaer for integrering. Opplæring i språk og samfunnskunnskap

samt tilgang til kvalifiseringstiltak skal hindre utstøting og sikre inkludering i utdanning og arbeid. Arbeid og aktivitet skal lønne seg.

Velferdstjenestene skal gi familier den hjelpen som er nødvendig for at de kan mestre både foreldrerollen og arbeidslivet. Hjelpen fra velferdstjenestene må også sikre at barns utvikling og sosiale deltakelse ikke er avhengig av foreldrenes ressurser alene.

Norge er bedre rustet enn de aller fleste land til å ivareta og utvikle et godt velferdssamfunn, men selv hos oss vil det kreve at vi prioriterer fellesskapet. Regjeringen vil prioritere fellesskap framfor kutt i det generelle skatte- og avgiftsnivået. Det er et mål at de økonomiske forskjellene skal reduseres. I framtida vil antallet pensjonister øke, og den yrkesaktive andelen av befolkningen vil reduseres. For å finansiere framtidens velferdssamfunn vil Regjeringen legge til rette for økt verdiskaping, en ansvarlig økonomisk politikk med en langsiktig forvaltning av petroleumsformuen, et bærekraftig pensjonssystem og en sterk og effektiv offentlig sektor. Det er vesentlig å sikre økt yrkesdeltakelse fra grupper som i dag ikke deltar i arbeidslivet. Dette gjelder særlig innsats for å få flere eldre og uføre som ønsker å være yrkesaktive, i arbeid. Universell utforming er en strategi som vil bidra til dette.

Vi legger vekt på at de offentlige velferdsordningene skal være bærekraftige i en tid med demografiske utfordringer. Bare gode, rimelige og robuste tjenester kan over tid være et alternativ til privatisering av velferden.

Hovedstrategiene for Regjeringens fordelingspolitikk framover bygger derfor på virkemidler som påvirker inntektsfordelingen over tid, gjennom blant annet arbeids- og velferdspolitikken og utdanningspolitikken. I tillegg vil Regjeringen bidra til omfordeling på kortere sikt blant annet gjennom inntektssikringsordninger og skattesystemet.

5.2 Innsats på særlige områder

5.2.1 Oppvekst- og utdanningspolitikken

Gode oppvekst- og levekår

Det er et overordnet politisk mål å sikre alle barn og unge gode oppvekst- og levekår. Det innebærer at de allmenne velferdsordningene må innrettes slik at de fremmer like muligheter, forebygger risiko og fremmer sosial mobilitet. Samtidig er det behov for særlig innsats rettet mot utsatte barn og unge og deres familier.

Velferdspolitikken vektlegger et bredt forebyggende perspektiv. Tiltak som kan bidra til en jevnere inntekts- og velferdsutvikling blant dem som nå vokser opp, vil styrke de allmenne oppvekstvilkårene. Et bredt forebyggende perspektiv ligger til grunn for en fordelingspolitikk som bidrar til å gi barn og unge et likeverdig tilbud og muligheter for selvforsørgelse og velferd i eget voksenliv.

For å unngå at fattigdom rammer barn og ekskluderer dem fra sosiale fellesskap, vil Regjeringen arbeide for en god kommuneøkonomi, en sosial boligpolitikk, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, gratis eller rimelige fellesgoder og en inntektssikring som gir familiene mulighet til å leve et verdig liv.

FNs konvensjon om barnets rettigheter er inkorporert i norsk rett. Et hovedprinsipp i konvensjonen er at staten plikter å vektlegge hensyn til barn og unges situasjon. Regjeringen vil øke innsatsen mot fattigdom og særlig legge vekt på at alle barn og unge skal gis muligheter til å delta og utvikle seg i samfunnet uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. Regjeringen støtter ordninger med ferie- og fritidstilbud for barn av foreldre med dårlig økonomi. Som et ledd i den særlige innsatsen mot fattigdom er tilskudd til tiltak for deltakelse og inkludering av utsatte barn og unge styrket. Denne satsingen videreføres. Innsatsen er målrettet og statlige tilskudd overfor målgruppen ses i sammenheng. Tiltak som inngår i en helhetlig og samordnet barne- og ungdomspolitikk og innsats for å forebygge fattigdom og sosial eksklusjon, prioriteres.

Trygge og inkluderende oppvekstmiljø og gode offentlige velferdsordninger bidrar til å skjerme og motvirke negative konsekvenser av en vanskelig oppvekst. Regjeringen er opptatt av at det skal finnes gode og billige møtesteder for barn og unge lokalt, både i privat og offentlig regi. Det er derfor et mål at kommunene legger til rette for åpne og inkluderende møteplasser for samvær, utfoldelse og kultur- og fritidsaktiviteter hvor barn og unge kan delta uavhengig av familiens økonomiske eller sosiale situasjon. Et inkluderende oppvekstmiljø skapes gjennom et tett samspill mellom stat, kommune og andre aktører i lokalsamfunnet, som frivillige organisasjoner, barn og ungdom selv, foreldre og andre grupper som ønsker å engasjere seg og gjøre en innsats. Frivillige aktiviteter som er lagt til offentlige bygg, anlegg og andre arenaer, som kommunale idrettsanlegg eller skolebygg, bør tilbys gode vilkår slik at aktivitetene blir rimelige å delta i.

For familier som mottar sosialhjelp, regnes kostnader for barns deltakelse i fritidsaktiviteter og utstyr til slike aktiviteter som en del av livsopphold etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV-kontoret har dermed plikt til å ta slike kostnader med i vurderingen ved utmåling av økonomisk stønad. Også i de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold omfattes utgifter til deltakelse i fritidsaktiviteter og fritidsutstyr for barn. Det kan hevdes at en svakhet med dagens ordning er at det ikke er gitt at utmålt støtte, som inkluderer fritidsaktiviteter til barn, kommer dette formålet til gode, og at det kan være vanskelig å få tilleggsstønad til engangskostnader knyttet til fritidsaktiviteter. På den annen side er utgangspunktet at også familier som er avhengig av økonomisk stønad, skal ha frihet til å disponere midlene etter eget behov. Dette bidrar til å ansvarliggjøre og gi familiene fleksibilitet. Det enkelte NAV-kontor kan likevel bestemme at utgifter til barns fritidsaktiviteter holdes utenfor den ordinære stønadsutbetalingen, og i stedet dekke slike kostnader særskilt etter en konkret vurdering. I formålsparagrafen til den nye loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er det tatt inn en ny bestemmelse om at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Denne bestemmelsen vil bli fulgt opp i veiledningsmateriell til loven. Barns rettigheter og hensynet til barns oppvekst, deltakelse og inkludering vil også bli vektlagt. Regjeringen vil utrede hvordan aktivitetsstøtte til barn og unge i familier berørt av fattigdomsproblemer kan ivaretas.

Alle barn og unge har rett til hjelp og støtte til å utvikle sine evner ut fra egne forutsetninger, interesser og ønsker. Gjennom en aktiv oppvekstpolitikk vil Regjeringen legge til rette for at alle barn og unge ut fra egne forutsetninger inkluderes i sosiale fellesskap og sikres innflytelse i eget liv. Den norske velferdsstaten er tuftet på demokratiske prinsipper om likeverd og medborgerskap. Det er derfor et mål at barn allerede fra tidlig barndom får erfare medbestemmelse, solidaritet, ansvar og respekt for andre.

En forutsetning for å lykkes med sosial utjevning er tidlig hjelp overfor særlig utsatte barn og unge. Lykkes vi med å yte tidlig hjelp til disse gruppene, kan helseproblemer, rusproblemer, kriminalitet osv. i mange tilfeller unngås. Tidlig hjelp gir størst effekt. Det styrker barnas egne ressurser slik at de over tid blir i stand til å ta vare på seg selv og å møte samfunnets forventninger. Tidlig innsats overfor særlig risikoutsatte barn og unge er ofte samfunnsøkonomisk lønnsomt og bidrar på sikt til å redusere velferdsstatens utgifter.

Sikre barnefamiliers økonomi

For å bedre livssituasjonen for barn som lever i fattigdom, må foreldrenes yrkestilknytning styrkes. Det er også en utfordring å legge til rette for at eninntektshusholdninger får tettere tilknytning til arbeidslivet ved å gjøre det enklere å kombinere krevende omsorgsoppgaver med lønnet arbeid. Regjeringen vil rette spesiell oppmerksomhet mot kjønnsdimensjonen i arbeidet mot lavinntekt og fattigdom.

Barnetrygden er den viktigste universelle overføringsordningen for barnefamiliene. Barnetrygden bidrar til å løfte noen av de mest økonomisk utsatte barnefamiliene over lavinntektsgrensen, slik Fordelingsutvalget påpekte. Fordelingsutvalget foreslo at barnetrygden framover skulle oppjusteres med lønnsveksten. Utvalget begrunnet dette med at husholdninger som har barnetrygd som en relativt stor del av inntektene, har sakket akterut i inntektsutviklingen som følge av underreguleringen av barnetrygden. På den annen side har Velferds- og migrasjonsutvalget, som drøfter barnetrygden i et migrasjonsperspektiv, pekt på at utvikling av tjenestetilbudet bør kunne prioriteres framfor en opptrapping av kontantytelsene for barnefamilier.

Regjeringen har prioritert utbygging og redusert pris for barnehageplasser. Økt satsing på barnehager har kommet barnefamiliene til gode, og har, som Fordelingsutvalget pekte på, trolig stor betydning for barns læring og framtidige levekår. Regjeringen har også økt fradraget for pass og stell av barn betydelig for familier med to eller flere barn. Disse tiltakene har isolert sett bidratt til høyere kjøpekraft for mange familier med yngre barn. For familier med noe eldre barn har innføringen av gratis læremidler i videregående opplæring i perioden 2007-2009 avlastet familienes økonomi.

I tillegg til Fordelingsutvalget har flere offentlige utvalg pekt på uheldige sider ved kontantstøtteordningen, jf. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* og NOU 2011: 14 *Bedre integrering*. Regjeringen mener det er gode grunner til å foreta endringer i kontantstøtteordningen. Ordningen kan begrense arbeidskraftstilbudet blant småbarnsforeldre og har uheldige effekter for integrering.

Regjeringen vil derfor foreslå å fjerne kontantstøtten for toåringer fra 1. august 2012. I tråd med regjeringens politiske plattform foreslås samtidig

en styrking av kontantstøtten for ettåringer mellom 13 og 18 måneder.

Ved utgangen av 2010 gikk 87,3 pst. av toåringene i barnehage. Det antas at avviklingen av kontantstøtten vil resultere i økt barnehagebruk og økt yrkesdeltakelse fra mødre med barn mellom to og tre år. Disse barna har siden høsten 2009 hatt rett til barnehageplass. Kommunene vil bli kompensert for anslåtte økte kostnader til barnehagesektoren.

Vern om utsatte barn og unge

Barnevernet er en viktig tjeneste i arbeidet med å forhindre marginalisering og fattigdom. Bedre hjelp til utsatte barn og unge vil føre til at flere barnevernsbarn får et bedre voksenliv, og gis muligheter til å ta utdanning og komme i lønnet arbeid.

Det siste tiåret har antallet barn som får hjelp av barnevernet, økt med hele 56 pst. Økningen har funnet sted både i kommunalt og statlig (tidligere fylkeskommunalt) barnevern. Det statlige barnevernet har siden forvaltningsreformen for barnevernet fra 2004 blitt tilført betydelige ressurser for å håndtere det økte behovet.

Også i det kommunale barnevernet har utviklingen det siste tiåret medført utfordringer. Selv om kommunene har iverksatt forebyggende tiltak og i betydelig grad økt ressursbruken i barnevernet, har veksten i saksmengden overgått veksten i antall stillinger. For å bidra til at alle utsatte barn og unge får riktig hjelp til riktig tid, har kommunene styrket satsingen på barnevernet betydelig de siste årene. Kommunenes brutto driftsutgifter til barnevernet økte med vel 1 mrd. kroner i 2010 sammenlignet med 2009. I statsbudsjettet for 2011 ble det videre øremerket 240 mill. kroner for blant annet å øke antall stillinger i det kommunale barnevernet. I tillegg til flere stillinger krever et styrket barnevern også høy kompetanse blant de ansatte. Kompetansen må ikke bare holdes ved like, men også utvikles for å kunne møte endrede behov. Det er også viktig å forberede nyutdannede tilstrekkelig på arbeid i barnevernet.

Regjeringen vil fortsette satsingen på barnevernet og er i ferd med å evaluere forvaltningsreformen for barnevernet fra 2004.

Utdanningssektoren: tidlig innsats og livslang læring

Regjeringen har som mål at alle skal gis like muligheter til å utnytte sine evner og nå sine mål, uavhengig av sosial bakgrunn. Barnehagen og utdanningssystemet skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Et godt og tilgjengelig barnehagetilbud, en sterk offentlig fellesskole av høy kvalitet, gratis og desentralisert høyere utdanning og et godt studiefinansieringssystem bidrar til å utjevne sosiale forskjeller.

Lav foreldrebetaling og høy deltakelse i barnehagen, gratisprinsippet i det offentlige utdanningssystemet og en sterk offentlig fellesskole gjør at vi i Norge har mindre sosiale forskjeller i utdanning enn de fleste andre land. Også i Norge ser vi likevel klare sammenhenger mellom familiebakgrunn og i hvilken grad ungdom lykkes i utdanning.

Norsk utdanningspolitikk og utdanningssystem har mange likhetsskapende trekk. Et svært viktig trekk i norsk utdanningspolitikk har ifølge Fordelingsutvalget vært den bevisste og langvarige satsingen på gratisprinsippet i skolen og i høyere utdanning. Fordelingsutvalget peker på at gratisprinsippet på enkelte områder ikke er gjennomført, slik som i barnehagesektoren og skolefritidsordningene.

Barnehager

De senere årene har barnehagen likevel blitt et velferdsgode som nesten alle barn tar del i. Norsk forskning viser at barnehagedeltakelse påvirker utdannings- og inntektsnivået på lang sikt.[1] Barnehager av høy kvalitet er også gunstig for barns ferdigheter, herunder språkutvikling. Internasjonal forskning viser at høy kvalitet i barnehagen er avgjørende for barns utvikling og trivsel. I barnehagen legges også et viktig grunnlag for barns helse og levevaner i samarbeid med foresatte. Barn som ikke deltar i barnehage, vil ikke få ta del i dette, og vil derfor ha et annet utgangspunkt når de skal begynne på skolen. Regjeringen ønsker derfor at flest mulig barn skal ha erfaring med barnehage før skolestart. Dette er bakgrunnen for at regjeringspartiene inngikk barnehageforliket og derigjennom sikret maksimalpris på foreldrebetalingen.

Fordelingsutvalget framhever at jo større satsinger det gjøres for å integrere barnehagene ytterligere i utdanningsløpet, desto viktigere blir det å sikre reell tilgang for alle barn uavhengig av sosial bakgrunn. Utvalget mener derfor at det bør gjøres endringer i regelverket om foreldrebetaling i barnehagene, slik at eventuelle økonomiske barrierer for barnehagebruk fjernes. Fordelings-

---

[1] Havnes, T. og M. Mogstad (2009): No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes , Discussion Paper, 582, Statistisk sentralbyrå.

utvalget foreslår 20 timer gratis kjernetid for alle slik at man sikrer et kortidstilbud som er gratis og tilgjengelig for alle grupper. Fordelingsutvalget foreslår at det deretter vurderes obligatorisk kjernetid for femåringene.

Antall barn som ikke er i barnehage i dag, er lavt. I aldersgruppen tre til fem år, den mest aktuelle gruppen for skoleforberedende tiltak, er det om lag 6 500 barn som ikke går i barnehage. Utvalgets forslag innebærer at også foreldrene til de om lag 276 000 barna som allerede er i barnehage, får gratis kjernetid.

Regjeringens politikk er at barnehagedeltakelse er frivillig, noe som for øvrig er i tråd med Brenna-utvalgets innstilling. Regjeringen har valgt å bruke maksimalpris som et universelt virkemiddel for å redusere foreldrebetalingen i barnehagen, og har dermed medvirket til at den økonomiske belastningen for barnefamiliene er blitt betydelig redusert de siste årene. Regjeringen vil videreføre maksimalprisen på samme nominelle nivå hvert år framover, til målet i plattform for regjeringssamarbeidet 2005–2009 om en maksimalgrense for foreldrebetalingen på 1 750 kroner (2005-kroner) er nådd. Kommunene skal i tillegg ha ordninger som kan tilby familiene med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak fra foreldrebetaling. Regjeringen har lagt til rette for at foreldrebetalingen også i årene fremover vil være så lav at alle familier som ønsker det, har råd til en barnehageplass.

Selv om barnehagedeltagelsen har økt siden innføringen av maksimalprisen, er det likevel behov for særskilte tiltak for å øke deltakelsen i barnehage for noen grupper. Siden hovedhensikten med Fordelingsutvalgets forslag om å innføre gratis kjernetid var å nå vanskeligstilte grupper som blant annet på grunn av nivået på foreldrebetalingen ikke bruker barnehager i dag, fremstår forslaget om universell gratis kjernetid som svært kostnadskrevende og lite treffsikkert.

Det kan også være andre årsaker enn økonomi som medvirker til at barn ikke går i barnehage. Enkelte familier ønsker at en av foreldrene er hjemmeværende. Et ønske fra foreldrene om at barna skal lære morsmålet sitt kan også medvirke til at noen barn ikke går i barnehage, uavhengig av pris.

Regjeringen har valgt å satse på gratis kjernetid i barnehage i enkelte områder med høy andel barn med innvandrerbakgrunn. Dette skal bidra til at flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn skal få bedre norskkunnskaper før skolestart. Forsøket med gratis kjernetid innebærer en reduksjon i oppholdsbetalingen og senker barrieren for å søke plass i barnehage. Forsøket innebærer også heving av kompetansen til personalet i barnehagen og inneholder tiltak rettet mot foreldrene. Regjeringen videreførte også i statsbudsjettet for 2011 satsingen på bruk av gratis kjernetid som et virkemiddel for å stimulere til økt barnehagedeltagelse. Regjeringen mener forsøk med gratis kjernetid i barnehage i områder med en høy andel barn med innvandrerbakgrunn er et godt virkemiddel for å bedre levekårene og bidra til en jevnere fordeling, og vil vurdere en utvidelse av ordningen.

Regjeringen ønsker også å kartlegge nærmere gruppen som ikke går i barnehage, og vurdere denne gruppens behov for et slikt tilbud før skolestart. Barn som ikke går i barnehage, vil være et tema i den nye stortingsmeldingen om framtidens barnehage som etter planen skal legges fram for Stortinget høsten 2012.

Et av Regjeringens fremste mål for barnehagesektoren er høy og likeverdig kvalitet i alle landets barnehager. God kvalitet på barnehagetilbudet kan bidra til sosial utjevning og likeverdige muligheter for alle barn til å delta i et livslangt læringsløp. Det er indikasjoner på at det er store kvalitetsforskjeller i dagens barnehager. Brennautvalget[2] konkluderer med at dagens barnehagetilbud ikke har den grad av systematikk og kvalitet som skal til for å sikre at alle barn får et godt pedagogisk tilbud. I tråd med vurderingene fra Brennautvalget vil Regjeringen prioritere å heve kvaliteten i barnehagene.

I de nærmeste årene ønsker Regjeringen å videreutvikle det pedagogiske tilbudet i barnehagene. Dette krever et personale med høy kompetanse som kan oppfylle de nasjonale kravene til kvalitet i barnehagen. I dagens norske barnehager har drøyt 30 pst. av de ansatte pedagogisk utdanning, mens 23 pst. av de ansatte i barnehagen ikke har høyere utdanning enn grunnskole.

Fordelingsutvalget mente at andelen pedagoger i barnehagene burde økes. Som kapittel 4 viser, er det per i dag ikke nok utdannede pedagoger til at dagens stillinger til pedagogisk personale blir besatt. Regjeringen mener derfor det er svært viktig å styrke rekrutteringen og kompetanseutviklingen i barnehagene de nærmeste årene, slik at man får tilstrekkelig kvalifisert personale i barnehagene. Kunnskapsdepartementet planlegger blant annet en kompetansestrategi som skal sikre økt kompetanse for alle ansatte i barnehagen. Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan vurderes på lengre sikt, når barne-

[2] NOU 2010:8 Med forskertrang og lekelyst

hagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk.

Det er lite forskning og kunnskap om hva som kjennetegner barnehager med god kvalitet, jf. St. meld. nr 41. (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* og Fordelingsutvalget. Kunnskapsdepartementet vil derfor sette igang et større forskningsprosjekt om kvalitet i barnehagen.

Regjeringen planlegger å legge fram en ny stortingsmelding om framtidas barnehage høsten 2012. Stortingsmeldingen skal gi en tydelig retning for hva barnehagen skal være i framtiden. Flere offentlige utvalg har kommet med innspill av stor betydning for videreutviklingen av en helhetlig og ambisiøs barnehagepolitikk (Midtlyng-, Østberg-, Brenna- og Fordelingsutvalget). Mange av disse forslagene skal vurderes og ses i sammenheng i arbeidet med den nye stortingsmeldingen.

Grunnskole og videregående opplæring

Fullført utdanning på minimum videregående nivå er i økende grad en forutsetning for arbeid. Regjeringen ønsker derfor at flere skal gjennomføre videregående opplæring.

Fordelingsutvalget framhevet at kvalifikasjonskravene i arbeidslivet stadig blir strengere, og pekte på at denne utviklingen trolig vil fortsette. Dette trekker i retning av at jobbmulighetene for personer med lave kvalifikasjoner trolig vil reduseres i årene som kommer. Utvalget pekte på at frafallet i videregående opplæring i Norge er relativt stort, og at fullført videregående opplæring er blant de viktigste enkeltfaktorene som forebygger lavinntekt. Å øke gjennomføringsgraden i videregående opplæring er derfor etter utvalgets vurdering svært viktig for yrkesdeltakelsen og utviklingen i inntektsfordelingen i årene framover. Fordelingsutvalget pekte på at nøkkelen til å øke gjennomføringsgraden ligger i forebygging gjennom tiltak i barnehagen og tidlig i utdanningsløpet. Utvalget viste til at mange elever ikke har tilstrekkelige forutsetninger fra grunnskolen for å gjennomføre videregående opplæring. Utvalget hadde ingen konkrete forslag til tiltak i grunnskolen eller videregående opplæring, men viste til at det er mye arbeid som pågår på dette området.

Fordelingsutvalgets vurderinger støtter i hovedtrekk opp under Regjeringens hovedstrategi om å vektlegge tidlig innsats for å sikre alle en god utdanning og øke gjennomføringen i videregående opplæring. Sosiale forhold som foreldres utdanningsnivå skal ikke avgjøre om elever lykkes i skolen. Gjennom tidlig innsats i gode barnehager og skoler, og tett oppfølging og høy lærerkompetanse gjennom det 13-årige grunnopplæringsløpet kan vi motvirke sosial skjevhet i utdanningssystemet og gi alle like muligheter. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å sikre kvaliteten i grunnopplæringen.

Regjeringen har økt antallet undervisningstimer i kjernefagene norsk, matematikk og engelsk med til sammen fem timer på barnetrinnet (høsten 2008), innført to nye timer med fysisk aktivitet for 5.-7. trinn (høsten 2009), og ytterligere én undervisningstime på barnetrinnet (høsten 2010). Regjeringen har også innført en plikt for kommunene til tilrettelegging i form av tidlig innsats for elever med svake ferdigheter i lesing og regning på 1. – 4. trinn. Den tidlige innsatsen skal settes inn i fagene norsk/samisk og matematikk. Tiltak som tidlig innsats, blant annet gjennom satsing på grunnleggende ferdigheter og fokus på motivasjon, samt videreutdanning av lærere og skoleledere og ny grunnskolelærerutdanning, skal videreføres og utvikles videre for å sikre kvaliteten i opplæringen.

Skolefritidsordningen (SFO) er frivillig og mange barn deltar ikke. Barnetilsynsundersøkelsen fra 2010 viser at deltakelsen er lavere blant lavinntektsfamilier og familier med minoritetsbakgrunn. En undersøkelse fra NIFU STEP viser at det er samvariasjon mellom læringsresultater og deltakelse i SFO. I tillegg er SFO et viktig sted for integrering. Regjeringen ønsker mer kunnskap om hvem som ikke deltar, hvorfor, effekter av deltakelse og konsekvenser for fordeling. Regjeringen vil derfor utrede disse spørsmålene videre og vurdere behovet for eventuelle tiltak.

Regjeringen vil også utrede nasjonale kvalitetsstandarder i SFO samt vurdere tiltak for å begrense foreldrebetalingen, eventuelt i kombinasjon med å styrke timeantallet i barnetrinnet. Allerede fra høsten 2010 er det etablert tilbud om leksehjelp på til sammen 8 timer for 1. – 4. trinn. Et gratis og helhetlig tilbud til alle elever kan bidra til sosial utjevning gjennom inkludering, bedre rammer for læringsutbytte og økt sosial trivsel.

Regjeringen vurderer behovet for ytterligere utvidelse av timetallet på barnetrinnet. Dette kan være undervisningstimer eller læringsstøttende aktiviteter (blant annet leksehjelp), fysisk aktivitet og samarbeid med kulturskolen. Også slike aktiviteter kan være del av den obligatoriske skoledagen.

Regjeringen la våren 2011 fram en egen stortingsmelding om ungdomstrinnet. Ungdomstrinnet er sentralt i arbeidet med å øke gjennomføringen av videregående opplæring. I stortingsmel-

dingen legges det vekt på at økt valgfrihet kan skape bedre motivasjon hos elevene og gi økt lyst til læring. Behovet for mer varierte tilbud skal skje gjennom økt valgfrihet innenfor fellesskolen, ikke gjennom spesialklasser eller elitetilbud. Regjeringen vil i 2012 innføre valgfag på 8. trinn i ungdomsskolen. Tilbudet om valgfag skal gi alle elever faglige utfordringer og bidra til et mer praktisk og variert ungdomstrinn. Det legges også opp til større fleksibilitet i fag- og timefordelingen for å kunne gi økt lokalt handlingsrom, og Kunnskapsdepartementet vil sende på høring et forslag om omfang og innretning. Lærerens evne til å være en god leder av klassen er en forutsetning for å skape en variert opplæring, der elevene er motiverte og får et godt læringsmiljø. Klasseledelse er derfor et sentralt tiltak. Elevene skal møte faglige utfordringer og ha et godt læringsutbytte slik at de er best mulig rustet til å gjennomføre videregående opplæring. Derfor varsles det at Kunnskapsdepartementet vil prioritere å styrke ferdighetene i regning og matematikk og videreføre lesesatsingen, som i større grad skal ha som mål å styrke guttenes leseferdigheter. God kultur for tilbakemeldinger og vurdering er viktige faktorer for motivasjon og læring. Regjeringen er også opptatt av sentrale sider ved elevenes læringsmiljø som mobbing, psykisk helse og livsstil.

Videre la Kunnskapsdepartementet våren 2011 fram en stortingsmelding om tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Meldingen bygger på det utdanningspolitiske målet om inkludering. Det er viktig at barn og unge med ulik sosial bakgrunn og med forskjellig etnisk, religiøs og språklig tilhørighet møtes i en barnehage og skole som har god kvalitet og høye forventninger til læring for alle. Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap* gir en samlet framstilling av behovet for spesialpedagogiske tiltak i barnehage og grunnopplæring med særlig vekt på kvalitet. Regjeringen ønsker å gjøre barnehagen og skolen, samt de kommunale og statlige støtteapparatene, bedre rustet til å fange opp og følge opp de som trenger hjelp og støtte. Hovedgrepene for å oppnå dette er tidlig innsats og å bygge et lag rundt læreren, blant annet gjennom et bedre system for vurdering og oppfølging av barn og unge, kompetansetiltak for PP-tjenesten og omorganisering av Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped). Midtlyng-utvalgets utredning, NOU 2009: 18 *Rett til læring*, er et viktig grunnlag for meldingen.

Målrettet innsats for å oppdage og støtte elever med svake grunnleggende ferdigheter i videregående opplæring er en viktig del av tidlig innsats for å sikre gjennomføring i videregående opplæring. Tiltak vil bli utviklet i nært samarbeid med kommuner og fylkeskommuner gjennom prosjektet Ny *GIV*, jf. omtale i kapittel 4. Regjeringen vil følge resultatene fra Ny *GIV* nøye, og det er aktuelt å øke den statlige innsatsen.

Utfordringen med frafall er særlig stor innenfor fag- og yrkesopplæringen. Det er spesielt mange på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene som slutter i overgangen mellom opplæring i skole og opplæring i bedrift. Mangel på læreplasser er en av årsakene til dette. Regjeringen har derfor tatt initiativ til å fornye samfunnskontrakten for å sikre økning i antall læreplasser. Samtidig er det viktig at fylker og arbeidsliv samarbeider om at elever som er mer arbeids- enn skoleorienterte, kan bruke opplæringsmodeller hvor mer av opplæringen foregår i arbeidslivet. Kompetansen til lærerne er avgjørende for kvaliteten også i fag- og yrkesopplæringen. Det ble i 2009 satt av økte midler til etterutdanning av lærere og instruktører i disse fagene. Regjeringen vil fortsette dette arbeidet. I tillegg er det bevilget midler til utprøving av hospiteringsordninger for lærere på yrkesfag. Kunnskapsdepartementet er videre i ferd med å få utredet hvordan en eventuell rett til læreplass og/eller fireårig opplæring/forsterket alternativt løp i skolen kan gjennomføres.

For noen unge kan forhold som ligger utenfor skolen være til hinder for en vellykket skolegang, og ikke alle utfordringer kan løses gjennom virkemidler i utdanningssektoren alene. Som en del av satsingen *Ny GIV* ble Oppfølgingstjenesten og samarbeidet mellom Oppfølgingstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen for å nå ungdomsgruppen som står utenfor både arbeid og utdanning, styrket i 2011, jf. omtale i kapittel 4. Regjeringen har videre satt i gang Losprosjektet, der siktemålet er å styrke skoletilknytningen til ungdom med sammensatte vansker og bistå ungdommen i livet rundt skolen.

Voksenopplæring

Fordelingsutvalget mente det var godt faglig grunnlag for å hevde at et fag- eller svennebrev vil være en mer solid investering både for samfunnet og for den enkelte enn de fleste kurs innenfor arbeidsmarkedsopplæringen. Fordelingsutvalget pekte videre på at de fleste voksne med lav utdanning antakeligvis opplever det som vanskelig å heve sitt formelle utdanningsnivå på grunn av inntektstapet og nedbetalingsbyrden et ev. studielån vil påføre dem. For å sikre at flere voksne med lav

utdanning gjennomfører videregående opplæring, foreslo Fordelingsutvalget å endre de stipendbaserte ordningene til Statens Lånekasse og i større grad enn i dag la arbeidsledige beholde dagpenger mens de får tilbud om å ta fag- eller svennebrev som arbeidsmarkedsopplæring.

Om lag 30 pst. av arbeidsstyrken har bare grunnskole. De fleste av disse klarer seg bra på arbeidsmarkedet, men arbeidsledigheten er høyere enn blant personer med mer utdanning. Arbeidsledigheten for personer med grunnskoleutdanning var om lag 10 pst. i 2010, mot 2 pst. for dem med høyere utdanning.[3] Regjeringen prioriterer målrettede tiltak for dem som faktisk blir arbeidsledige. På enkelte områder kan det likevel være aktuelt med tiltak rettet mot en større del av voksenbefolkningen, særlig kan det være aktuelt med spesielt tilrettelagte tiltak for voksne som helt eller delvis mangler grunnskole. Denne gruppen vil i liten grad være kvalifisert til å komme inn på arbeidsmarkedet og få videreutviklet sin kompetanse der.

Regjeringen viser også til pågående utviklingsarbeid i samarbeid med fylkeskommunene for å bidra til mer tilpassede tilbud på fag- og yrkesopplæring for arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring, jf. omtale i kapittel 4. Regjeringen vil vurdere eventuell videreføring av forsøkene med videregående opplæring for arbeidsledige etter at forsøksperioden er fullført og forsøkene grundig evaluert.

Det vil også bli iverksatt et forsøk i 3 fylker knyttet til arbeidslediges mulighet for å fullføre fagbrev. Forsøket utformes slik at dagpengemottakere som har vært ledige i minst 3 måneder skal kunne delta i opplæring for å sluttføre fagbrev i inntil 3 måneder. Denne perioden kan forlenges med inntil 3 måneder. Det stilles som krav at deltagerne i forsøket til enhver tid må være tilgjengelige for arbeid. Forsøkene avsluttes og evalueres sammen med de allerede pågående forsøkene nevnt over.

Regjeringen vil også sette i gang forsøk med opplæring på arbeidsplassen for ufaglærte i helse- og omsorgssektoren og barnehagesektoren. Hovedformålet med forsøket er at det utvikles opplæringstilbud i fylkeskommunal regi som kan bidra til at flere voksne ufaglærte tar fagbrev. Som varslet i St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*, vurderer Regjeringen også om voksne over 25 år som ikke tidligere har bestått videregående opplæring, bør ha rett til slik opplæring. Regjeringen vurderer også innføringen av en rett til opplæring i grunnleggende ferdigheter for voksne som har behov for det, i kombinasjon med videregående opplæring. Voksne har allerede rett til videregående opplæring med samme studiefinansiering som gjelder for høyere utdanning. Studiefinansieringsordningene for voksne som skal ta videregående opplæring, må blant annet vurderes i sammenheng med ordningene som gjelder for andre grupper.

Regjeringen er også opptatt av at voksne som har svake grunnleggende ferdigheter, får mulighet til å videreutvikle sin kompetanse. Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) er det sentrale virkemiddelet. Dette programmet har blitt betydelig styrket de senere årene, blant annet som ledd i den særlige innsatsen mot fattigdom. Regjeringen vil sette igang en evaluering av effekten av BKA-tiltak på deltakernes arbeidsmarkedstilknytning.

5.2.2 Arbeids- og velferdspolitikken

Arbeids- og velferdspolitikken skal bidra til et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse i alle deler av landet og sikre inntekt blant annet til dem som midlertidig eller mer varig ikke kan delta i arbeidslivet. Arbeids- og velferdspolitikken skal også, i samspill med andre politikkområder, bidra til den samlede innsatsen for å utjevne økonomiske og sosiale forskjeller.

Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet om et organisert arbeidsliv, da dette er en sentral mekanisme for å fremme en jevn inntektsfordeling. Det er også en av hovedpilarene i den norske velferdsmodellen, sammen med gode trygdeordninger og en stor offentlig sektor. Det er samspillet mellom trepartssamarbeidet, velferdsordningene og offentlig sektor som er kjernen i samfunnsmodellen vår.

Grunnlaget for samarbeid om rettferdig fordeling er bygd opp gjennom flere generasjoner. Opprinnelig var drivkraften ønsket om anstendige og stabile arbeidsvilkår og et stabilt arbeidsmarked med lavt konfliktnivå. Hovedavtalen mellom LO og NAF som ble inngått i 1935, var en milepæl når det gjaldt anerkjennelse av fagbevegelsen som ansvarlig part i arbeids- og samfunnslivet, men den var også et uttrykk for partenes vilje til å ta ansvar gjennom avtaleverket. Sentrale tariffrevisjoner og inntektspolitisk samarbeid skjer med basis i landsomfattende organisasjoner og deres tariffavtaler, mens lokale forhandlinger og med-

[3] Bjørnstad, Roger, Marit L. Gjelsvik, Anna Godøy, Inger Holm og Nils Martin Stølen, (2010), Demand and supply of labor by education towards 2030. Linking demographic and macroeconomic models for Norway, Statistics Norway Reports 2010/39.

bestemmelse skjer med hjemmel i tariffavtaler og lovverk.

Oppslutning om organisasjonene er viktig for å gi trepartssamarbeidet legitimitet og effekt også på lengre sikt. Internasjonalt har denne oppslutningen gått betydelig ned; også Norge har opplevd noe nedgang.

Det viktigste bidraget til trepartssamarbeidet er å benytte det til å møte viktige utfordringer. Regjeringen vil derfor satse på å videreføre de relevante institusjonene, utvikle samarbeidet om inkluderende arbeidsliv og forebygging av useriøsitet og sosial dumping. Dette vil i seg selv virke positivt på fordelingen av inntekt og levekår.

Et viktig bidrag til å styrke organisasjonsgraden fra myndighetenes side er å støtte medlemskap gjennom skattefradrag. Regjeringen har doblet fradraget siden 2005, til 3660 kroner i dag. Dette er en betydelig økning siden 1980- og 90-tallet. Bedriftene har også fradrag for medlemsavgift. En NHO-bedrift betaler for eksempel kontingent til NHO, til NHOs konfliktfond og til landsforeningen.

Arbeidsmiljøpolitikken skal bidra til et godt arbeidsliv med plass til alle. Målsettingen er virksomheter som forebygger helseskader og utstøting og sikrer arbeidstakerne trygge og gode arbeidsplasser, medvirkning og medbestemmelse. For myndighetene er det særlig viktig å påse at de mest utsatte gruppene i arbeidslivet får det vernet og de arbeidsforholdene de har krav på. Arbeidet mot sosial dumping og uakseptable arbeidsforhold i enkelte bransjer er en viktig del av den samlede innsatsen for å utjevne forskjeller.

Høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften er en forutsetning for høy verdiskaping og gjør det dermed mulig å opprettholde og videreutvikle velferdssamfunnet. Sett i et internasjonalt perspektiv er yrkesdeltakingen i alle deler av Norge høy. Arbeidsstyrken er godt kvalifisert og arbeidsledigheten lav. Samtidig har det gjennom mange år vært en betydelig vekst i antallet i yrkesaktiv alder som mottar helserelaterte ytelser eller går av med avtalefestet pensjon (AFP). Ved utgangen av 2010 mottok om lag hver femte person i yrkesaktiv alder sykepenger, arbeidsavklaringspenger, en uføreytelse eller AFP.

De geografiske forskjellene i sysselsetting er klare. Sentrale strøk har hatt en sterkere vekst i sysselsettingen enn mindre sentrale strøk i perioden 1999–2009. Sysselsettingsveksten er lavest i Nord-Norge og i innlandet. Sørlandet, Vestlandet og Trøndelag har hatt den sterkeste sysselsettingsveksten i perioden. Det er særlig utkantstrøk i Nord-Norge som skiller seg ut med lavest vekst i sysselsettingen.

Deltakelse i arbeidslivet gir den enkelte økonomisk selvstendighet og mulighet til å bedre sin økonomiske situasjon ved å øke arbeidsinnsatsen. Arbeid er det viktigste virkemiddelet for å motvirke fattigdom, utjevne sosiale forskjeller og oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Arbeidslivet er dessuten en viktig arena for sosial inkludering.

Det er en utfordring å styrke arbeidsdeltakelsen til husholdninger med svak arbeidsmarkedstilknytning og å gi alle reelle muligheter til å delta i inntektsgivende arbeid. Dette handler om å redusere barrierene som den enkelte møter i arbeidsmarkedet, om å skape et mer inkluderende arbeidsliv og om å gi alle en reell mulighet for livslang læring.

En del personer som står utenfor arbeidsmarkedet, vil kunne ha behov for omfattende bistand og oppfølging i form av kvalifisering, helsehjelp, hjelp mot problemer med rusmiddelavhengighet og/eller psykiske problemer eller boligproblemer for å kunne delta i lønnet arbeid. Det er en utfordring å legge til rette for inkludering av personer som ikke kan ha en ordinær arbeidsmarkedstilknytning. Tjenester og tiltak må ha en slik innretning at de treffer de sammensatte og individuelle behovene den enkelte har.

Arbeids- og velferdspolitikken skal også gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter i forbindelse med sykdom, arbeidsledighet, midlertidig svikt i arbeids- og inntektsevne, uførhet, sykdom og ved aleneomsorg for barn. Nivået på ytelser til livsopphold for dem som av ulike grunner er avskåret fra arbeidslivet, må gi økonomisk trygghet og ikke føre til ekskludering fra deltakelse i samfunnet. Særlig viktig er det å gi barnefamilier en inntektssikring som gir mulighet til å leve et verdig liv, slik at fattigdom i så liten grad som mulig rammer barn og ekskluderer dem fra sosiale fellesskap.

Gode inntektssikringsordninger og tiltak som fremmer deltakelse i arbeidsmarkedet, gir viktige bidrag til Regjeringens mål om å utjevne økonomiske og sosiale forskjeller og bekjempe fattigdom. Arbeids- og velferdspolitikken inneholder samtidig enkelte vanskelige avveininger. Én avveining gjelder forholdet mellom fordeling og arbeidsinsentiver. På den ene siden vil reduserte stønader kunne øke insentivene til å arbeide. På den annen side har dette uheldige fordelingsvirkninger. Det er videre ikke nødvendigvis slik at størst mulig forskjell mellom stønad og potensiell arbeidsinntekt gir det beste grunnlaget for å sti-

mulere til arbeid. Fattigdom kan virke ødeleggende på mulighetene til å skaffe seg arbeid. Videre må fordelingen på kort sikt avveies mot fordelingen på lang sikt. Tiltak som utjevner på kort sikt, kan bidra til at fordelingen på lengre sikt blir skjevere. Motsatt kan tiltak som gir negative utslag på kort sikt, bidra til å gi bedre fordeling i framtiden.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. For å møte utfordringene knyttet til aldring av befolkningen er det avgjørende at vi klarer å mobilisere de arbeidskraftressursene vi har. Derfor er arbeidslinja i velferdspolitikken viktig. Det er også en fordel for den enkelte å opprettholde en tilknytning til arbeidslivet. Samtidig som arbeid forebygger fattigdom, er det viktig å få mulighet til å bruke sine evner og å være del av et sosialt fellesskap.

Mange endringer de senere årene har hatt som mål at det skal lønne seg å jobbe, og at alle i større grad skal ta del i arbeidslivet. Det gjelder pensjonsreformen og forslag om ny uførepensjonsordning så vel som NAV-reformen. Ny Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), innføring av arbeidsevnevurdering, arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram understøtter også dette. Som en videreføring av arbeidslinja ønsker Regjeringen å skjerpe kravet om yrkesrettet aktivitet for enslige forsørgere med overgangsstønad. Både pensjonsreformen og forslaget til ny uførepensjonsordning balanserer hensynet til fordeling og ønsket om høy yrkesdeltakelse. Det er for tidlig å si noe om de langsiktige effektene av tiltakene.

Videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV-reformen har lagt grunnlaget for en helhetlig, effektiv og brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning. Et likeverdig samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal bidra til å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Den nye forvaltningen gir et bedre utgangspunkt for bistand til personer som er i utkanten av arbeidsmarkedet, og som har behov for et bredt spekter av statlige og kommunale tjenester.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har siden 2006 vært gjennom en krevende reformperiode. Samtidig med gjennomføring av store organisatoriske endringer har det vært innført flere nye virkemidler og ytelser, herunder arbeidsevnevurdering, arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram for utsatte grupper.

Regjeringen legger vekt på at arbeids- og velferdsforvaltningen gir brukerne hjelp til tiltak og tjenester som er tilpasset deres behov. God måloppnåelse og effektiv drift av Arbeids- og velferdsetaten er avgjørende for å skape et velfungerende arbeidsmarked.

Den organisatoriske delen av NAV-reformen er nå fullført, og store innholdsreformer er iverksatt. Arbeidet med å videreutvikle Arbeids- og velferdsetatens tjenester blant annet gjennom modernisering av IKT er nå igangsatt. Det vil bidra til forbedring av brukeroppfølgingen og til effektivitet og kvalitet i forvaltningen. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om velferdsutdanningene, blant annet for å sikre god kompetanse blant de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene er inne i en ny fase, hvor en skal rette innsatsen mot å videreutvikle forvaltningen slik at den kan nå de ambisiøse målene som ble satt for reformen.

Et fortsatt godt samarbeid mellom stat og kommune i NAV-kontorene og mellom arbeids- og velferdsforvaltningen lokalt og aktuelle kommunale og statlige tjenester utenfor NAV-kontorene er viktig for å styrke arbeidsdeltakelsen for personer med særlige behov for hjelp til å komme i arbeid.

En fornyet og forsterket arbeidslinje

Regjeringen omtaler i Prop. 130 L (2010-2011) *Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre* (uføreproposisjonen) enkelte elementer i en fornyet og forsterket arbeidslinje. Forebygging og tidlig innsats vil fortsatt være det viktigste tiltaket for å hindre at personer faller varig ut av arbeidslivet. Enkelte grupper vil trenge særskilt oppfølging, for eksempel unge med psykiske problemer, som vil ha behov for mer systematisk støtte og tilrettelegging for å kunne ta i bruk sin arbeidsevne. Samarbeid mellom ulike sektorer vil her være sentralt.

Det er et viktig prinsipp at det skal lønne seg å arbeide framfor å motta stønad. Det er samtidig nødvendig å se nærmere på regelverket og praktiseringen av trygdeordningene. Erfaringer viser at konsekvent bruk av aktivitetskrav bedrer insentivene for overgang til arbeid.

Det er viktig å vektlegge den enkeltes muligheter framfor begrensninger. Det kan også være nødvendig å se nærmere på både legers og Arbeids- og velferdsetatens beslutninger. Dette gjelder både vurdering av arbeidsevne og tilståelsen av ytelser før det settes fram krav om uføretrygd. I dag får 80 pst. av de som får innvilget uføretrygd, en uføregrad på 100 pst. Det antas at en del av disse vil kunne være i noe lønnet arbeid,

dersom forholdene legges til rette. Det er derfor et mål for Regjeringen å bidra til at flere enn i dag kan kombinere gradert uføretrygd med lønnet arbeid. Samtidig vil det være en del som selv etter gjennomførte kvalifiseringstiltak har en arbeidsevne som er for lav eller for ustabil til at vedkommende vil kunne få arbeid i det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår. Det kan være mange årsaker til dette, eksempelvis at det lokale arbeidsmarkedet ikke er fleksibelt nok til at personer med lav eller ustabil arbeidsevne kommer i arbeid. Det er etter Regjeringens mening behov for å vurdere ulike løsninger som kan bidra til å nå disse målene på en best mulig måte. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om denne problemstillingen på en egnet måte.

En utfordring er å finne hensiktsmessig arbeid til personer som i utgangspunktet har en redusert arbeidsevne. Samtidig skal personer som ikke kan arbeide, fortsatt ha gode inntektssikringsordninger. I uføreproposisjonen signaliserte Regjeringen at den vil gå kritisk igjennom og vurdere virkemiddelbruken som skal støtte opp om arbeidslinja, herunder forsøksordningen med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) og internasjonale erfaringer med bruk av lønnstilskudd, som den danske fleksjobbordningen.

Inkluderende arbeidsliv

Samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv er et viktig virkemiddel for å oppnå overordnete mål i sysselsettings-, arbeidsmiljø- og inkluderingspolitikken. Den 24. februar 2010 ble Regjeringen og partene i arbeidslivet enige om en ny intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv for perioden 1. mars 2010 - 31. desember 2013, samt protokoll om felles innsats for å forebygge og redusere sykefraværet og styrke inkluderingen.

Den nye IA-avtalen er blitt mer målrettet og stiller tydeligere krav til aktivitet og rapportering. Avtalen bygger på tett oppfølging av den sykmeldte fra sykmelder, Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver, samt økt tilrettelegging for nærvær. I tillegg understrekes i større grad betydningen av forebyggende innsats og systematisk HMS-arbeid i virksomhetene.

Alle de tre delmål i den tidligere IA-avtalen er videreført. Sykefraværsmålet i IA-avtalen er fortsatt å redusere sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i 2. kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent.

Styrke arbeidsdeltakelsen til personer med nedsatt funksjonsevne

Fordelingsutvalget viste til at sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelser er lav, og at andelen heller ikke har økt de siste årene. For å styrke sysselsettingsmulighetene til personer med redusert arbeidsevne foreslår Fordelingsutvalget at myndighetene utreder mulighetene for en ordning av samme type som den danske fleksjobbordningen. Som nevnt vil Regjeringen gjennomgå erfaringene med både forsøksordningen med TULT og de internasjonale erfaringene grundig. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering av dette spørsmålet.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at sysselsettingsandelen til personer som oppgir at de har en funksjonshemming, har endret seg lite de siste årene. Regjeringen vil styrke innsatsen for at flere med redusert funksjonsevne kommer i arbeid. I forbindelse med statsbudsjettet for 2012 legger Regjeringen fram en jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Strategien er forankret i den politiske plattformen for flertallsregjeringen 2009-2013. Jobbstrategien skal også støtte opp om delmål 2 i ny IA-avtale for 2010-2013 om å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne.

Jobbstrategien har blitt utarbeidet i et nært samarbeid med både partene i arbeidslivet og funksjonshemmedes organisasjoner. To paneler har blitt bedt om å komme med forslag til tiltak: Ett brukerpanel med representanter fra funksjonshemmedes organisasjoner og ett erfarings- og idépanel med representanter fra arbeids- og næringsliv. Arbeidsforskningsinstituttet har utarbeidet en kunnskapsstatus om erfaringene med politikken på dette området. Strategien legger vekt på å forhindre at unge med nedsatt funksjonsevne skal bli varig utestengt eller utstøtt fra arbeidslivet. Ambisjonen er å komme tidlig inn med tiltak for å forebygge lange stønadsløp. Hovedmålgruppen for strategien er personer med nedsatt funksjonsevne under 30 år som har behov for arbeidsrettet bistand for å komme i jobb.

Redusere langtidsmottak av sosialhjelp gjennom å fremme overgang til arbeid og aktivitet

En betydelig andel av dem som lever i husholdninger som mottar økonomisk sosialhjelp og bostøtte, har vedvarende lavinntekt. Andelen er særlig stor blant langtidsmottakere av disse stønadene, og forekomsten av lavinntekt blant både sosial-

hjelpsmottakere og bostøttemottakere har økt markert over tid.

Fordelingsutvalget viser i sin innstilling til at sosialhjelpen ikke er ment å være en varig ytelse, men at mange likevel kun har sosialhjelp å leve av over lengre tid. I lys av at kvalifiseringsprogrammet nylig ble innført nettopp for å gi langtidsmottakere av sosialhjelp en bedre ytelse, kombinert med tiltak for å bedre deres tilknytning til arbeidsmarkedet, avsto utvalget fra å vurdere sosialhjelpsordningen i sin helhet, men foreslo at de statlige, veiledende satsene for sosialhjelp burde følge lønnsutviklingen i samfunnet ellers.

Kvalifiseringsprogrammet er sentralt i innsatsen mot fattigdom. Siden oppstart 1. november 2007 har et stort antall langtidsmottakere av sosialhjelp og andre som står langt fra arbeidsmarkedet, fått bistand til å komme i arbeid gjennom denne ordningen. Det er igangsatt en evaluering av kvalifiseringsprogrammet. Evalueringen omfatter en prosessevaluering og en effektstudie. Sluttrapporten fra prosessevalueringen ble publisert sommeren 2011. Som vist til i kapittel 4 pekes det her på en del utfordringer og mulige forbedringstiltak knyttet til arbeids- og velferdsforvaltningens gjennomføring av programmet. Arbeidsdepartementet vil gjennomgå resultatene fra evalueringen og på denne bakgrunn vurdere om det er behov for å iverksette ytterligere tiltak for å legge til rette for god oppfyllelse av hovedmålene med programmet. Resultater fra effektstudien vil først foreligge i 2013.

I forbindelse med at den nye loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen trådte i kraft, har Regjeringen igangsatt et arbeid med å oppdatere rundskrivene til loven.

Redusere antallet som ufrivillig jobber deltid

De fleste som arbeider deltid, gjør det frivillig. En del ansatte med deltidsstillinger arbeider imidlertid ufrivillig deltid og ønsker seg høyere stillingsandel. Har den ansatte aktivt forsøkt å få lengre arbeidstid ved å kontakte offentlig arbeidsformidling, annonsere eller lignende, kalles vedkommende undersysselsatt. Ufrivillig deltid er også en form for arbeidsledighet og bidrar til inntektsulikheter. Statistisk sentralbyrå benytter begrepet undersysselsetting i sin arbeidskraftundersøkelse.

Undersysselsetting forekommer særlig innen tjenesteytende virksomheter som har lang åpningstid eller døgnkontinuerlig drift. Det er en klar overvekt av kvinner som er undersysselsatte. Det er stor gjennomstrømming i gruppen av undersysselsatte, og det er forholdsvis få som blir værende undersysselsatte over lengre tid. Den forventede tidsperioden som undersysselsatt er om lag to kvartaler. De fleste undersysselsatte lykkes med å få lengre arbeidstid, men noen blir frivillig deltidsarbeidende uten at arbeidstiden har økt, og en mindre gruppe blir arbeidsledige eller forlater arbeidsstyrken.

Det er et mål for Regjeringen å redusere ufrivillig deltid, og at de som ønsker det får arbeide heltid. I Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* ble ulike tiltak som inngår i Regjeringens krafttak mot ufrivillig deltid, lagt fram. Blant annet foreslår Regjeringen å utrede et forslag om rett til større stillingsprosent for arbeidstakere som over tid har arbeidet utover avtalt arbeidstid. Regjeringen foreslår også å sende et forslag om drøftingsplikt med tillitsvalgte om bruk av deltid på høring. Arbeidsdepartementet skal videre se nærmere på hvordan arbeidsplanene kan brukes som et verktøy mot ufrivillig deltid. Endelig skal fortrinnsretten for deltidsansatte evalueres med sikte på at den skal være reell. Regjeringen vil over en treårsperiode styrke tiltak som kan bidra til å redusere antallet som arbeider ufrivillig deltid, jf. omtale i kapittel 4.

Videreføre arbeidet mot sosial dumping

Den kraftige økningen i arbeidsinnvandringen fra nye EØS-land har gitt deler av den innenlandske arbeidskraften større konkurranse. Denne konkurransen forsterkes ytterligere dersom det forekommer sosial dumping. Et viktig mål med politikken mot sosial dumping er å sikre at utenlandske arbeidstakere omfattes av de samme arbeidslivsstandarder som gjelder i samfunnet for øvrig. Sosial dumping rammer også andre arbeidstakere og virksomheter i Norge. Sosial dumping kan dermed også føre til urettferdig konkurranse, med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer.

Arbeidet mot sosial dumping har positive fordelingseffekter. Blant annet har Regjeringen gjennom to handlingsprogrammer mot sosial dumping bidratt til at utenlandske arbeidstakere sikres norske lønns- og arbeidsvilkår, herunder ryddige arbeidsforhold for arbeidstakere på inn- og utleiemarkedet.

Arbeidet mot sosial dumping er svært høyt prioritert av Regjeringen, og det framgår blant annet av Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* at innsatsen mot sosial dumping skal videreføres. Meldingen legger også

vekt på at virkemiddelbruken skal være effektiv nok.

I meldingen er det vist til at det blant annet er nedsatt et partssammensatt arbeid for å vurdere mulige nødvendige tiltak for å hindre sosial dumping i tilknytning til offentlig sektor. Det er også vist til at stortingsmeldingen inneholder en rekke forslag som skal sikre bedre forhold i arbeidslivet generelt, og som samtidig kan være viktige tiltak i arbeidet mot sosial dumping. I meldingen er det også pekt på at det på grunnlag av evalueringen av tiltakene i handlingsplanene mot sosial dumping kan være aktuelt å gjennomføre en ny vurdering av tiltak mot sosial dumping, herunder allmenngjøring.

Bransjer som er spesielt utsatt for useriøsitet, sosial dumping og utstøtings- og arbeidsmiljøproblemer, vil også bli fulgt opp gjennom treparts bransjeprogrammer.

Legge til rette for økt yrkesdeltakelse blant innvandrere

Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår enn resten av befolkningen.

Innvandrere har generelt lavere inntekter enn resten av befolkningen. Vi vet at tilknytning til arbeidsmarkedet er en av de viktigste veiene ut av lavinntekt. Samtidig krever det norske arbeidsmarkedet i stor grad høykvalifisert arbeidskraft. Dette stiller store krav til arbeidstakernes utdanningsnivå, og mange innvandrere vil derfor ha problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet uten videre kvalifisering. Mange nyankomne innvandrere vil ha rett til deltagelse i introduksjonsprogrammet, som skal inneholde kvalifiserende tiltak som letter tilgangen til arbeidsmarkedet i Norge. For å hindre at nyankomne innvandrere havner i en situasjon med vedvarende lavinntekt, er det derfor viktig at innholdet i introduksjonsprogrammet er tilpasset den enkelte deltagers kvalifiseringsbehov, og at en rask og varig tilknytning til arbeidslivet sikres. Innvandrere er imidlertid en svært heterogen gruppe, og inntektene varierer mye avhengig av innvandringsårsak og om man selv har innvandret eller om foreldrene har det. Også gjennom en god bosettingspolitikk vil Regjeringen legge grunnlaget for at nyankomne flyktninger skal komme seg raskt i jobb eller utdanning. Regjeringen vil videreføre og styrke de særskilte kvalifiseringsordningene for flyktninger og familiegjenforente for å sikre bedre overgang til arbeidslivet, jf. Prop. 79 L *Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven*. Med blant annet Ny sjanse vil Regjeringen videreføre arbeidet med å øke yrkesdeltakelsen blant innvandrere med lang botid i landet, med en særlig vekt på hjemmeværende innvandrerkvinner.

Opplæringstilbudet til nyankomne elever og flerspråklige elever som har vokst opp i Norge er utredet i NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i utdanningssystemet* (Østbergutvalget). Utredningen var på høring høsten 2010, og Kunnskapsdepartementet vurderer oppfølging av utvalgets forslag.

Nyankomne flyktninger må få et fast sted å bo så raskt som mulig slik at de får mulighet til å livnære seg ved egen inntekt. I dag er det for mange som må vente for lenge i mottak før de blir bosatt i en kommune. For å bidra til raskere bosetting av flyktninger har Regjeringen sendt på høring forslag til endringer i bosettingsordningen for flyktninger. Endringene tar primært sikte på å få kommunene til å ta et større ansvar for fordelingen av flyktninger seg i mellom, og gjennomføre rask bosetting av alle som får opphold. Det er viktig at kommuner kan tilby et godt introduksjonsprogram, og at det er mulig å finne arbeid eller ta videre utdanning for den enkelte.

For de fleste nyankomne vil norskkunnskaper og norsk samfunnskunnskap være viktig for å kunne skaffe seg og beholde en jobb. Introduksjonsloven gir i første rekke nyankomne innvandrere med beskyttelsesbehov samt enkelte familiegjenforente rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

For å styrke norskopplæringen vil Regjeringen innføre obligatoriske avsluttende prøver og utvide retten og plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer. Obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for å gi tilpasset opplæring av høy kvalitet. Utvidelsen fra 300 til 600 timer vil øke muligheten for at den enkelte skal kunne bestå den obligatoriske prøven.

Nyankomne innvandrere med bakgrunn som flyktninger og deres familiemedlemmer har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Evalueringer har vist at introduksjonsprogrammet har en positiv effekt på overgangen til arbeid eller ordinær utdanning. Fra 1. juni 2011 utvidet derfor Regjeringen personkretsen for introduksjonsprogrammet. Nå omfattes også personer som uten å ha søkt beskyttelse (asyl) har fått oppholdstillatelse på grunn av mishandling i ekteskap eller samboerskap, eller som ved samlivsbrudd ikke kan returnere til hjemlandet grunnet sosiale og kulturelle forhold der.

Regjeringen er opptatt av å oppnå best mulig kvalitet i introduksjonsprogrammet og opplærin-

gen i norsk og samfunnskunnskap. Det er særlig viktig med best mulig individuell tilpasning. Regjeringen innfører derfor statlig tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven og plikt til kommunal internkontroll.

Det er et mål at nyankomne innvandrere blir økonomisk selvstendige i størst mulig grad. Regjeringen mener at flere kvinner med innvandrerbakgrunn som er utenfor arbeidsstyrken og blir forsørget av sin ektefelle eller andre familiemedlemmer, bør gis mulighet til å gjennomføre et kvalifiseringsprogram etter mønster av introduksjonsprogrammet. Dette vil gjøres gjennom videreføring av kvalifiseringsforsøket Ny sjanse.

Motvirke gjeldsproblemer

Det er et overordnet mål at flest mulig skal oppleve trygghet for sin personlige økonomi. Regjeringen vil arbeide både for å forebygge at økonomiske problemer oppstår, og for å hjelpe dem som er rammet. Det er viktig at ungdom så tidlig som mulig lærer å ta ansvar for egen økonomi. Personlig økonomi er integrert i flere fag i læreplanverket for Kunnskapsløftet. Kommunene har plikt til å gi tilbud om økonomisk rådgivning. Arbeidet med å styrke kompetansen blant ansatte med ansvar for økonomisk rådgivning og for å øke tilgjengeligheten til tjenesten videreføres.

Et forslag til endringer i gjeldsordningsloven har vært på høring og behandles i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Hensikten med eventuelle endringer er å gjøre det lettere for særlig vanskeligstilte både å komme inn under loven og å gjennomføre en gjeldsordning.

Regjeringen arbeider med å vurdere standardiserte livsoppholdssatser ved tvangsinndrivelse og ved gjeldsordning etter gjeldsordningsloven.

Både når det fastsettes utleggstrekk og når det avgjøres hvor mye som skal betales hver måned under gjeldsordning, må det tas hensyn til hvor mye skyldneren trenger for å dekke egne nødvendige utgifter. Lovens utgangspunkt er i begge situasjoner at skyldneren skal kunne beholde det som med rimelighet trengs til underhold av skyldneren og skyldnerens husstand. Det skal gjøres en konkret, skjønnsmessig vurdering av hvor mye som trengs til livsopphold. Eventuelle standardiserte satser for livsopphold vil gi større forutberegnlighet for både skyldnere og kreditorer, og føre til større grad av likebehandling.

Livsoppholdssatsenes nivå må balansere hensynet til at skyldnere skal kunne opprettholde en forsvarlig levestandard, og hensynet til at kreditorene skal få dekket sine krav. Effektiv innkreving er viktig for å opprettholde betalingsmoralen. Regjeringen er likevel opptatt av å sikre at alle som skylder penger skal ha en akseptabel levestandard.

5.2.3 Skattepolitikken

Skattepolitikken er et viktig redskap i den økonomiske politikken, blant annet for å skape rettferdig fordeling og økonomisk handlingsrom til å løse viktige fellesoppgaver.

De som har høye inntekter og store formuer, skal bidra med en større andel av inntekten sin i skatt enn de som har lave inntekter og formuer. Dette tilsier at vi fortsatt skal bygge på brede skattegrunnlag, og unngå hull og unntak som undergraver et rettferdig skattesystem.

Regjeringen er opptatt av at skattesystemet, sammen med overføringssystemet, skal bidra til omfattende omfordeling og dermed en jevnere fordeling av inntekt og formue. Siden 2005 er det gjennomført flere tiltak som har bidratt til jevnere fordeling, og graden av omfordeling er i dag større enn i de fleste andre land. Men drivkreftene for ulikhet er sterke. Hensynet til fordeling vil derfor fortsatt veie tungt i utformingen av skattepolitikken. Det er et mål for Regjeringen at de økonomiske forskjellene skal reduseres. Økt skatt på høye inntekter og formuer, og/eller skattelettelser for lavtlønte, bidrar til reduksjon av forskjellene. Skattelettelser for lavtlønte kan også bidra til økt arbeidstilbud fra lavinntektsgrupper, noe som kan være et viktig tiltak for å bekjempe lavinntekt og redusere forskjeller. Samtidig er det noen viktige begrensninger i hvor langt skattepolitikken kan bidra til bedre fordeling. En del grupper, slik som minstepensjonister, studenter, personer på sosialstønad eller med svært lave arbeidsinntekter, betaler lite eller ingen skatt. Ønsker en å forbedre omfordelingsegenskapene til skattesystemet gjennom skattelettelser, treffer en derfor ikke, eller bare i liten grad, disse gruppene.

Det kan samtidig være vanskelig å øke skatten på de høyeste lønnsinntektene uten at man får uheldige tilpasninger slik man hadde i betydelig omfang før skattereformen i 2006. Den store forskjellen i marginalskattesats på arbeidsinntekt og kapitalinntekter før skattereformen i 2006 gjorde det svært lønnsomt å omgjøre det som reelt sett var arbeidsinntekt til kapitalinntekt for skattemessige formål. Selv om den formelle skatten på arbeidsinntekt var mer progressiv før skattereformen enn etter, viser evalueringen av skattereformen at skattesystemets bidrag til omfordeling samlet har økt med minst 11 pst. Flere skatteend-

ringer har bidratt til dette resultatet. Utbytteskatten som ble innført i forbindelse med reformen, har gitt skatteskjerpelser til aksjeeiere, som i hovedsak befinner seg øverst i inntektsfordelingen. Utbytteskatten ga i 2009 om lag 6 mrd. kroner i inntekter til staten. Det er gitt lettelser gjennom minstefradraget på om lag 2 mrd. kroner. Formuesskatten er lagt om slik at den har blitt et mer treffsikkert fordelingspolitisk virkemiddel, herunder er aksjerabatten og 80-prosentregelen, som tidligere ga store skattelettelser til mange av de mest velstående, fjernet. For dem med høyst inntekt gikk de direkte skattene fra å være regressive før reformen, dvs at gjennomsnittsskatten synker med økende inntekt, til progressive etter reformen.

Regjeringen vil holde fast ved hovedprinsippene fra skattereformen. Et forutsigbart skattesystem er også en viktig forutsetning for at næringslivet skal ha gode rammevilkår.

I Soria Moria-erklæringen varslet Regjeringen at vi skulle videreføre det samlede skattenivået i denne stortingsperioden. Endringene som er gjennomført de siste årene, viser at det innenfor dette nivået har vært mulig å skape en bedre fordeling.

Det er grunn til å vente at skattesystemets omfordelende egenskaper vil styrkes ytterligere framover. Gjennom de siste årene har skatteinntektene fra utbytteskatten tatt seg opp. Det er grunn til å tro at vi framover vil se en ytterligere økning i inntektene fra denne skatten. En mer rettferdig verdsetting av eiendom i formuesskatten vil også styrke skattesystemets omfordelende egenskaper.

Regjeringen arbeider for å sette en pris på forurensing for å verne natur og miljø gjennom avgifter eller kvoter. Miljøavgifter og kvoter bør normalt fastsettes uavhengig av fordelingshensyn. Fordelingsvirkninger av den samlede prisingen av forurensning bør håndteres ved bruk av direkte beskatning, f.eks. i form av lav skatt på lave inntekter.

Endringer i skattesystemet på lengre sikt

Regjeringen legger stor vekt på å videreføre de sentrale trekkene i den norske velferdsmodellen. Vi står overfor en rekke utfordringer, ikke minst knyttet til aldringen av befolkningen. For at den norske velferdsmodellen skal kunne videreføres i møte med disse utfordringene, er det avgjørende at vi klarer å sikre bred deltakelse i arbeidslivet og et vekstkraftig næringsliv. I et slikt perspektiv er det særlig viktig å utforme skattesystemet slik at den enkelte stimuleres til å arbeide, og til at ressursene benyttes der de kaster mest av seg for samfunnet. Med et velfungerende skattesystem kan et forholdsvis høyt skattenivå opprettholdes til akseptable samfunnsøkonomiske kostnader. Dersom det blir behov for å øke skattenivået på lang sikt, vil det være viktig å gjøre dette på en fordelingsmessig god måte, og samtidig legge til rette for en god utnyttelse av ressursene og dermed for økonomisk vekst.

OECD har i rapporten «Tax and economic growth» sett på hvilke muligheter OECD-landene har for vekstfremmende skattereformer. Høy inntektsskatt, særlig skatt på selskapsinntekter, framheves som særlig skadelig for økonomisk vekst, mens skatt på fast eiendom vurderes som den skatteformen som gir lavest kostnader i form av redusert vekst. Mange land som i dag har svært lav skatt på fast eiendom, vil dermed kunne redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattesystemet ved å vri beskatningen fra inntektsskatt til skatt på fast eiendom. OECD framhever at en slik omlegging kan være vanskelig å gjennomføre i mange land. OECD mener derfor at en omlegging til mer bruk av forbruksskatter, det vil si merverdiavgift og andre avgifter, kan være et mer realistisk alternativ ved omlegging til et mer vekstfremmende skattesystem.

Skattleggingen i Norge legger imidlertid allerede stor vekt på skatt på forbruk sammenliknet med andre land. Fordelingsvirkningene av å øke forbruksskattene kan også være uheldige.

I 2009 fikk Norge kun 3,0 pst. av skatteinntektene fra eiendom og lå godt under OECD-gjennomsnittet på 5,6 pst. For Norge inkluderer anslaget imidlertid de samlede inntektene fra formuesskatt og arveavgift mv. og dermed også skatt på andre formuesobjekter som aksjer mv. Den faktiske skatten på fast eiendom utgjør trolig under 2 pst. av de samlede skatteinntektene.

I et langsiktig perspektiv vil trolig en skatteveksling fra skatt på arbeid til skatt på skattegrunnlag som i dag er lavt beskattet, kunne gi en samfunnsøkonomisk sett bedre fordeling av skattebyrden, samtidig som vi kan opprettholde viktige omfordelingsegenskaper i skattesystemet.

5.2.4 Helse- og omsorgspolitikken

Gjennom Meld. St. 16 (2010-2011) Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015) har Regjeringen lagt den politiske kursen for helse- og omsorgstjenestene og folkehelsearbeidet de neste fire årene. Regjeringens utgangspunkt er at det er et offentlig ansvar å fremme helse og forebygge sykdom, og å sikre nødvendige helse- og omsorgstjenester

til hele befolkningen. Alle skal ha et likeverdig tilbud om helsetjenester uavhengig av diagnose, bosted, personlig økonomi, kjønn, etnisk bakgrunn og den enkeltes livssituasjon.

Nasjonal helse- og omsorgsplan er sammen med lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) og lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), som Stortinget vedtok våren 2011, viktige virkemidler i å gjennomføre Samhandlingsreformen.

Med Samhandlingsreformen vil Regjeringen sikre et bærekraftig, helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud av god kvalitet, med høy pasientsikkerhet og tilpasset den enkelte bruker. Det skal legges økt vekt på helsefremmende og forebyggende arbeid, på habilitering og rehabilitering, på økt brukerinnflytelse, på avtalte behandlingsforløp og forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommuner og sykehus. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal styrkes og spesialisthelsetjenesten skal videreutvikles.

Utredning og behandling av hyppig forekommende sykdommer og tilstander skal desentraliseres når dette er mulig. Utredning og behandling av sjeldne sykdommer og tilstander skal sentraliseres der det er nødvendig for å sikre god kvalitet og god ressursutnytting.

Folkehelsepolitikken

Samhandlingsreformen innebærer målrettet satsing på helsefremmende og forebyggende arbeid. En større del av helsetjenestene skal leveres i kommunene. Det skal lønne seg å bygge opp tjenester der folk bor og behandle sykdom så tidlig som mulig.

Mye av grunnlaget for god helse gjennom livsløpet legges i tidlige barne- og ungdomsår. Folkehelsearbeid handler om å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge, forebygge sykdom og skader og å utvikle et samfunn som legger til rette for sunne levevaner, beskytter mot helsetrusler og som fremmer fellesskap, trygghet, inkludering og deltakelse.

Fremover vil det bli flere friske eldre, men det vil også bli flere som har aldersrelaterte helseutfordringer med blant annet sammensatte og kroniske sykdommer. De demografiske endringene er et resultat av en samfunnsutvikling med bedrede levekår og gode velferds- og helsetjenestetilbud. Samtidig gjør befolkningssammensetningen, de sosiale helseforskjellene og en sykdomsutvikling med flere kronisk syke det nødvendig med forsterket innsats for å styrke folkehelsen. En befolkning med god helse gjennom alle livets faser er viktig for den enkelte, for vårt velferdssystem og for samfunnets bærekraft.

For å bedre folkehelsen og utjevne sosiale forskjeller i helse er det nødvendig å ta tak i de bakenforliggende årsakene til helseutfordringene. Folkehelsearbeidet skal bidra til å forebygge sykdom, skape og forsterke forhold som fremmer god helse, og til at de som er kronisk syke, kan leve best mulig med sykdommen. Viktige mål for folkehelsearbeidet er flere leveår med god helse for den enkelte og reduserte sosiale helseforskjeller i befolkningen.

Regjeringen satte allerede gjennom St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* temaet høyt på dagsordenen i helsepolitikken. Meldingen inneholder en bred beskrivelse av sosiale helseforskjeller som politisk utfordring, og skisserer strategier for å utjevne forskjellene på en lang rekke samfunnsområder. Inntekt, arbeid, arbeidsmiljø, oppvekst og utdanning, helseatferd og tilgang til helsetjenester har betydning for helsen. Sosiale forskjeller på disse områdene skaper sosiale helseforskjeller. Regjeringen vil dreie oppmerksomheten fra enkeltindividets ansvar for egen helse til samfunnets ansvar. Begrunnelsen er at systematiske sosiale forskjeller i helse i stor grad er påvirket av sosiale og økonomiske faktorer som den enkelte ikke har valgt. Selv helseatferd er i stor grad bestemt av det sosiale miljøet. Røyking, fysisk inaktivitet, ugunstige kostvaner og rusmisbruk er ujevnt fordelt. For å legge til rette for endringer i befolkningens helseatferd er det derfor nødvendig å endre bakenforliggende og strukturelle årsaker til atferden. Godt folkehelsearbeid på dette området handler derfor om å gjøre det enklere og mer nærliggende å ta sunne valg.

Utviklingen i arbeidet for å redusere sosiale helseforskjeller følges gjennom Helsedirektoratets årlige folkehelsepolitiske rapport.

Sosiale helseforskjeller er også et viktig perspektiv i Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015) og lov om folkehelsearbeid.

Nasjonal helse- og omsorgsplan inneholder mål for arbeidet med nasjonale folkehelsetiltak og lokalt folkehelsearbeid. Regjeringen mener at samfunnet skal legge til rette for sunne valg, blant annet gjennom strukturelle virkemidler som pris, lovregulering og infrastruktur. Eksempler på infrastruktur kan være gang- og sykkelveier, friluftsområder og nærmiljøer som oppfordrer til aktivitet. Det vil i større grad kreve tiltak også utenfor helsesektoren.

Regjeringen vil i 2012 legge fram en bred folkehelsestrategi for å sikre systematisk og langsik-

tig arbeid på tvers av sektorer. Strategien skal bidra til å knytte sammen eksisterende handlingsplaner og strategier. Hensikten er å styrke koordineringen mellom sektorer, og gi mulighet for å se ulike områder i sammenheng.

Kommunene er den viktigste arenaen for folkehelsearbeidet. Den nye folkehelseloven skal bidra til en samfunnsutvikling som fremmer helse og utjevner sosiale helseforskjeller. Loven understreker kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for å ivareta hensynet til befolkningens helse gjennom lokal og regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting.

Folkehelseloven legger opp til bedre politisk forankring av kommunens folkehelsearbeid ved at ansvaret flyttes fra helsetjenesten i kommunen til kommunen som sådan. Loven setter krav til at kommunene skal identifisere folkehelseutfordringene, fastsette mål og strategier og iverksette nødvendige tiltak. Tiltak kan for eksempel knyttes til oppvekst- og levekårsforhold som bolig, utdanning, arbeid og inntekt, fysiske og sosiale miljøer, fysisk aktivitet, ernæring, skader og ulykker, tobakksbruk, og alkohol- og annen rusmiddelbruk. Utjevning av sosiale helseforskjeller er en viktig del av dette arbeidet.

Helsedirektoratet skal tilby kommunene kompetansehevende tiltak. Helsedirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell og samarbeider med høyskoler og universiteter om videreutvikling av kurs- og utdanningstilbud i folkehelse.

Videre skal kommuner og fylkeskommuner få tilgang til data fra nasjonale registre, for å få oversikt over helsetilstand og faktorer som påvirker denne. Nasjonalt folkehelseinstitutt vil ha en sentral rolle i arbeidet med å gjøre data tilgjengelig for kommunene.

I nasjonal helse- og omsorgsplan vises det til barnehagen og skolen som sentrale arenaer for å fremme helse og utjevne sosiale forskjeller i levevaner og helse, og det er et mål at de inkluderer helsefremmende faktorer i virksomheten. En viktig begrunnelse for dette er at skolen, og i stor grad også barnehagen, når alle barn uavhengig av sosial status.

Gratis frukt og grønt til elever ved ungdomsskoler og skoler med 1.-10. trinn er forankret i opplæringsloven. Elever som ikke omfattes av gratisordningen, kan delta i en subsidiert abonnementsordning for frukt og grønt.

Regjeringen vil ta initiativ til en ny gjennomgang av faktorer som påvirker sosiale forskjeller i helse på tvers av sektorer. Formålet er å videreutvikle og konkretisere oppfølgingen av stortingsmeldingen om sosiale helseforskjeller. Forskning på sosiale forskjeller i helse vil bli prioritert i neste programperiode i folkehelseprogrammet i Norges forskningsråd. Regjeringen vil videre styrke kunnskapen om sosiale forskjeller i helsetjenestebruk. Som ledd i utviklingen av et nasjonalt system for kvalitetsindikatorer i helsetjenesten skal det legges vekt på å inkludere indikatorer på sosiale forskjeller i tilgjengelighet og bruk og resultat av helsetjenester.

Likeverdige helsetjenester

En trygg og god helse- og omsorgstjeneste skal bidra til god helse og forebygge sykdom. I St. meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* er målet om likeverdige helse- og omsorgstjenester supplert med mål om å styrke kunnskapen om sosiale forskjeller i bruk av helsetjenester, styrke kunnskapen om hva som bidrar til eller kan motvirke slike forskjeller, og mål om å styrke helsetjenestetilbudet til utsatte grupper.

Det understrekes i regjeringsplattformen at det forebyggende helsearbeidet må prioriteres langt høyere enn i dag, ikke minst for å bidra til å redusere helseforskjeller mellom ulike grupper. Helsestasjonen, skolen og barnehagen er viktige arenaer for å fremme folkehelse.

Regjeringen mener at det er et offentlig ansvar å sikre nødvendige helse- og omsorgstjenester til hele befolkningen. Likeverdig tilbud av helsetjenester er en viktig del av fordelingen av økonomiske ressurser i befolkningen. I gjennomføring av samhandlingsreformen legger Regjeringen vekt på at en større andel av innsatsen skal rette seg mot forebygging og folkehelsearbeid. Den kommunale helse- og omsorgstjenesten skal utvikles videre slik at den gir brukerne gode muligheter for livskvalitet og mestring, og slik at den i større grad kan oppfylle ambisjonene om forebygging og innsats så tidlig som mulig. Kommunene skal sørge for en helhetlig tenkning med forebygging, tidlig intervensjon, tidlig diagnostikk, behandling og oppfølging slik at helhetlige pasientforløp i størst mulig grad kan ivaretas. Arbeidslivet er en viktig arena for forebygging. Det vil derfor også bli lagt vekt på et godt samarbeid mellom helse- og omsorgstjenesten og de lokale NAV-kontorene.

Samhandlingsreformen er en retningsreform som iverksettes fra 2012. Reformen skal legge til rette for mer koordinerte tjenester, bedre arbeidsdeling og samarbeid mellom kommune- og spesialisthelsetjeneste og bidra til en styrket forebyggende innsats i helsetjenesten. Nytt lovverk skal bidra til å følge opp reformen. Kommunene skal

etter den nye helse- og omsorgstjenesteloven tilby en koordinator for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Målet er at brukere med sammensatte tjenestebehov skal få bedre koordinerte tjenester.

Også spesialisthelsetjenesten må videreutvikles for å møte fremtidens utfordringer. Nye metoder kan innebære at flere tjenester kan desentraliseres, mens andre tilbud vil kreve ytterligere spesialisering. Teknologisk avansert behandling gjør sykehusene mer avhengige av kostbart og kompetansekrevende utstyr. Samtidig må spesialisthelsetjenesten legge til rette for at de store pasientgruppene med kroniske og sammensatte problemstillinger i størst mulig grad får sine tjenester nær der de bor. Spesialisthelsetjenesten må utvikle tilbudene i dialog med kommunene, og de må samarbeide. Regjeringen vil satse videre på forskning og innovasjon for en bedre helse og for bedre helse- og omsorgstjenester.

Det er krevende å få et godt bilde av sosiale mønstre i helsetjenestebruk fordi den faktiske bruken må vurderes opp mot behovet. Tilsynelatende lik bruk kan dermed tilsløre store forskjeller dersom det er store forskjeller i sykdomsbildet mellom grupper. Etableringen av et personidentifisert norsk pasientregister åpner for nye muligheter til å studere sosiale forskjeller i helsetjenestebruk. Ved å koble data herfra med data fra andre registre kan man studere utbredelse av sykdom og helsetjenesteforbruk i spesialisthelsetjenesten etter sosiale kjennetegn som utdanning og inntekt.

Forebyggende tjenester, som helsestasjons- og skolehelsetjeneste, er viktige for å redusere sosiale ulikheter i helse, da disse tjenestene når hele målgruppen uavhengig av sosioøkonomisk status. Skolehelsetjenesten er én av flere aktører som kan identifisere og følge opp barn og unge som står i fare for å falle ut av skolen. Erfaringer viser at lavterskeltilbud som befinner seg der brukerne oppholder seg, slik som skolehelsetjenesten, fanger opp utsatte grupper. Det kan være hensiktsmessig at skolene og skolehelsetjenesten utvikler rutiner for oppfølging av barn og unge med stort fravær. Helsedirektoratet har foreslått en utviklingsstrategi for disse tjenestene som vil bli fulgt opp på egnet måte.

Universelle befolkningsrettede tiltak må vurderes supplert med målrettede tiltak for mennesker som har behov for ytterligere hjelp. Eksempler på slike grupper kan være rusavhengige, personer med overvekt, enkelte grupper av innvandrere, personer med nedsatt funksjonsevne eller andre med spesielle behov for tjenester. Kommunene skal stimuleres til å etablere tilbud til personer som har økt risiko for å utvikle sykdom knyttet til levevaner, og personer med psykiske lidelser. Det må også gis tilbud og settes inn tiltak for personer som har utviklet sykdom, herunder tiltak for å stanse videre utvikling og hindre tilbakefall, begrense funksjonssvikt og øke mestringsevnen.

Frisklivssentraler er et kommunalt tilbud for personer som trenger å endre levevaner. Det gjelder blant annet fysisk aktivitet, kosthold og tobakk. Det er per i dag etablert frisklivssentraler i om lag 130 kommuner. Det er nesten en dobling siden inngangen til 2010, og flere er under oppbygging. Det er ønskelig at flere kommuner etablerer slike tilbud, og det er bevilget øremerkede tilskudd til dette. Frisklivssentraler er viktige for å nå målene om å forebygge mer og bedre. Helse- og omsorgstjenesteloven og folkehelseloven gir kommunene nye insentiver til å etablere frisklivssentraler.

Fastlegeforskriften skal revideres. Det vil bli vurdert å presisere innholdet i fastlegenes listeansvar og å innføre nasjonale kvalitets- og funksjonskrav med tilhørende rapporteringskrav. Dette kan bidra til at fastlegene tar et mer helhetlig ansvar for tjenestene til innbyggerne på sine lister, og kan bidra til å fange opp personer med behov for målrettede tiltak, og å gjøre de målrettede tiltakene mer tilgjengelige for eksempel gjennom lavterskeltilbud og lokalmedisinske sentre.

Tidlig hjelp og mer tilgjengelige tjenester for barn og unge er et prioritert område for Regjeringen. Kommende prosesser og iverksatte tiltak for barn og unge er nærmere beskrevet i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, stortingsmeldingen om Nasjonal helse og omsorgsplan samt videreføringen av opptrappingsplanen for rusfeltet. Den varslede stortingsmeldingen for rusfeltet vil se på de erfaringer som er gjort, vurdere eventuelt endrende eller nye tiltak rettet mot barn og unges tilgjengelighet til tjenestene og behovet for tidlig intervensjon. Regjeringen har som mål å i større grad se fagområdene rus og psykisk helse i sammenheng. Barn som pårørende skal fortsatt være et prioritert område. Det å sette i verk de rette tiltakene på et tidlig tidspunkt er sentralt for å hindre utvikling av psykiske og sosiale vansker hos den enkelte, og ønsker å øke den områderettede innsatsen i Bergen. I tillegg ønsker regjeringen å utvide områdesatsingen til å omfatte Trondheim.

Selv om de fleste har god tannhelse, er det fortsatt mange barn og voksne som har særskilt behov for tannhelsehjelp, og det er sosiale for-

skjeller i tannhelse. Regjeringen har som mål at sosiale forskjeller i tannhelse skal reduseres, og at det offentlige tilbudet i større grad skal innrettes mot dem som trenger det mest. Geografisk tilgjengelighet med tilstrekkelig personellressurser er en forutsetning for å kunne oppnå likeverdighet i tjenestetilbudet og for å redusere sosiale ulikheter i tannhelse. Det skal i tillegg igangsattes et utredningsarbeid om ulike modeller for finansiering av tannbehandling, inkludert modeller for egenandelstak.

5.2.5 Boligpolitikk og områdepolitikk

Sosial boligpolitikk

Boligpolitikken er en viktig del av Regjeringens brede velferdspolitikk. En sosial boligpolitikk skal forebygge at mennesker kommer i sosialt og økonomisk uføre. En god og trygg bolig er viktig for å oppnå en stabil arbeidstilknytning, for å kunne stå i et skole- og utdanningsløp, motta helsetjenester, og for arbeidet med å forebygge kriminalitet. En aktiv boligpolitikk er også viktig for rask bosetting av flyktninger og for en vellykket integrering.

Kommunal- og regionalministeren fikk i august 2011 overlevert utredningen fra et offentlig utvalg som skulle gi tilrådinger om hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken skal løses framover (NOU 2011: 15 *Rom for alle*). Utvalgets mandat var blant annet å vurdere boligbehovet for ulike grupper vanskeligstilte, og hvordan statlig og kommunal innsats best kan innrettes for å møte disse behovene. Viktige temaer er boligen som ramme for barns oppvekstvilkår, det kommunale og private leiemarkedet og hvordan flere kan få mulighet til å eie sin egen bolig. Regjeringen tar sikte på å følge opp utvalgets arbeid gjennom en egen stortingsmelding om boligpolitikk.

Bostøtten skal sikre husstander med lav inntekt og høye boutgifter en egnet bolig. En trygg bosituasjon kan være svært viktig for mulighetene til å få en stabil tilknytning også i arbeidsmarkedet, og kan derfor være en viktig faktor for å føre husholdninger ut av fattigdom. Et nytt regelverk for ordningen trådte i kraft i 2009. I Regjeringens politiske plattform varslet Regjeringen at den vil sikre at flere får tilgang til bostøtte gjennom den nye ordningen. Både antall mottakere og ytelsene har økt etter omleggingen.

Startlån skal bidra til å skaffe egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet. Låneordningen har førsteprioritet innenfor Husbankens låneramme. Startlån skal være et finansieringstilbud for boligtiltak som vanligvis ikke gis lån i ordinære kredittinstitusjoner. Regjeringen er særlig opptatt av at flere leietakere i kommunale boliger skal få mulighet til å kjøpe boligen.

En viktig oppgave for Husbanken er å være en finansiell og faglig støttespiller for kommunene i deres boligsosiale arbeid. Husbanken skal rette en særlig innsats mot kommuner med store boligsosiale utfordringer. Gjennom Husbanken vil Regjeringen blant annet legge til rette for at det blir skaffet flere kommunalt disponerte utleieboliger med tilrettelagte oppfølgingstjenester til personer uten egen bolig. De som kommer ut fra behandling i spesialisthelsetjenesten eller løslates fra fengsel, skal tilbys et egnet botilbud. Arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet krever utstrakt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Husbanken har et statlig koordineringsansvar og skal sammen med andre velferdsaktører støtte opp om kommunenes arbeid.

Innsats i avgrensede geografiske områder med særskilte levekårsutfordringer

Områdeutvikling er i utgangspunktet et kommunalt ansvar. Men i enkelte geografiske områder i ulike deler av landet er levekårsproblemene hos befolkningen så sammensatte og store at de vanskelig lar seg løse uten særskilt innsats. Områdesatsing kan være et relevant virkemiddel for å bedre levekårene i slike områder.

En områdesatsing innebærer et forpliktende og langsiktig samarbeid mellom stat og kommune for å bedre levekårene i utsatte geografiske områder. Det er viktig at det satses på tiltak innenfor flere områder som kan gi en positiv utvikling, så som tiltak innenfor utdanning, språk, helse, bolig og nærmiljø. Områdesatsing favner som regel over flere sektorer og bør være et samarbeidsprosjekt mellom flere sektormyndigheter på kommunalt og sentralt nivå. En bærekraftig satsing vil i de fleste tilfeller også innebære midler til bolig-, by- og stedsutvikling.

Regjeringen har inngått langsiktige samarbeidsavtaler med Oslo kommune om felles satsinger for å forbedre levekårene i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand. I 2011 har også Bergen kommune fått midler til områdeløft og gratis kjernetid i barnehage i områder med særskilte levekårsutfordringer. Erfaringer fra denne typen områdesatsinger, både i Norge og internasjonalt, viser at det er behov for langsiktighet for å oppnå resultater. Regjeringen vil derfor følge opp de eksisterende områdesatsingene, og ønsker å utvide den områderettede innsatsen i Bergen. I til-

legg ønsker Regjeringen å utvide områdesatsingen til å gjelde Trondheim.

Staten har forsøk med gratis kjernetid i barnehage i områder med høy andel minoritetsspråklige barn. Dette er et viktig element i det statlige bidraget til områdesatsingene. Som omtalt i avsnitt 5.2.1 er utdanning et sentralt virkemiddel for å hindre at dårlige levekår, lavinntekt og fattigdom går i arv. Det å mestre det norske språket er en viktig forutsetning for å lykkes i skolen. Ved å gå i barnehage vil barn med et annet morsmål enn norsk få bedret sine norskferdigheter og bli bedre forberedt på skolestart. Regjeringen mener forsøk med gratis kjernetid i barnehage i områder med høy innvandrerandel er et godt virkemiddel for å bedre levekår og bidra til en jevnere fordeling, og vil vurdere en utvidelse av ordningen.

5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

De konkrete tiltakene som er beskrevet i meldingen, dekkes innenfor Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2012. Fordelingsmeldingen angir også Regjeringens hovedstrategier for arbeidet med å utjevne inntektsforskjeller og temaer som vil bli utredet videre. Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak vil bli kartlagt i det kommende utredningsarbeidet. Tiltak som krever bevilgningsøkninger, vil bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettene. Gjennomføringen av nye tiltak må vurderes ut fra den økonomiske situasjonen.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 30. september 2011 om fordelingsmeldingen blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress 09/2011