

# Tiltak mot ulikhet

*Av Marius Doksheim, politisk økonom og fagsjef i Civita*



**INNHOLDSFORTEGNELSE**

<b>INNLEDNING</b>	<b>3</b>
<b>ARBEID</b>	<b>5</b>
<i>Betydningen av høy arbeidsdeltakelse</i>	5
<i>Høy sysselsetting fordrer et lønnsomt næringsliv</i>	6
<i>Omstilling må oppmuntres</i>	7
<i>Kunnskap og kompetanse</i>	8
<i>Fleksibilitet i ansettelse</i>	9
<i>Teknologisk utvikling gir produktivitetsvekst</i>	11
<i>Handel er avgjørende for velstanden</i>	12
<i>Innvandringens betydning</i>	14
<i>Integreringen må styrkes</i>	15
<i>Trepartssamarbeidets betydning</i>	17
<i>Tiltak for høy organisasjonsgrad</i>	18
<i>Tariffavtaler og lønnsdannelse</i>	19
<b>UTDANNING</b>	<b>21</b>
<i>Utdanning og kompetanse er avgjørende</i>	21
<i>Barnehagen fungerer utjevne</i>	23
<i>Økt kvalitet i skolen og tidlig ekstra innsats for svakere elever</i>	24
<i>Bolig- og skolestruktur</i>	25
<i>Frafallet må ned</i>	26
<i>Gratis høyere utdanning er ikke nødvendigvis utjevne</i>	27
<i>Kompetanseheving blant voksne</i>	28
<b>VELFERDSSTATEN</b>	<b>29</b>
<i>Offentlige tjenester og overførings betydning</i>	29
<i>Arbeidsdeltakelse og aktivitet</i>	30
<i>Ytelsesens nivå</i>	31
<i>Omstilling og omskolering</i>	31
<i>Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd</i>	32
<i>Sosialhjelp</i>	33
<i>Alderspensjon</i>	34
<i>Ordninger til barnefamilier</i>	34
<i>Ordninger for enslige foreldre</i>	35
<i>Barnetrygd</i>	36
<i>Borgerlønn</i>	38
<b>SKATT</b>	<b>39</b>
<i>Skattesystemets betydning</i>	39
<i>Skattetilpasning</i>	40
<i>Arv</i>	41
<i>Formuesskatt</i>	42
<i>Bolig</i>	43
<i>Hjelp inn i boligmarkedet</i>	44
<i>Beskatning av bolig</i>	44
<i>Regulering av markeder</i>	45
<b>AVSLUTNING</b>	<b>46</b>

## INNLEDNING

De økonomiske forskjellene i Norge har økt noe over de siste 30-40 årene. Selv om den største økningen kom før årtusenskiftet, og vi fortsatt er et av landene i verden med minst forskjeller, er det blitt mye debatt om ulikhet også her. Det er ikke unaturlig. Økende ulikhet er en av årsakene til økonomisk og politisk ustabilitet i mange land, og debatteres derfor nå verden rundt. Norge er dessuten et land som gjennom mye av sin historie har vært preget av små forskjeller, noe som gjør at det er på sin plass å tenke på tiltak for å hindre en uheldig utvikling. Det er også gode grunner til å anta at mange av de faktorene som fører til økende ulikhet i andre land, også har betydning i Norge, og kan få større betydning i tiårene som kommer, når Norge ikke lenger kan basere økonomien og velferdsstaten på voksende oljeinntekter og like høy sysselsetting. Det er derfor gode grunner til at hensynet til å motvirke akselererende ulikhet står sentralt også i norsk politikktutforming.

Samtidig bør vi ikke ukritisk importere debatten fra andre land. At en betydelig andel av amerikanske arbeidstakere ikke har hatt reallønnsvekst på flere tiår, er for eksempel en mye brukt forklaring på misnøye og Donald Trumps valgseier. I Norge har situasjonen vært en ganske annen.<sup>1</sup> Gjennomsnittlig lønnsvekst siden 1986 har vært 87 prosent, og også den femtedelen med lavest inntekt har økt inntektene med nærmere 70 prosent.<sup>2</sup> I den siste OECD-statistikken er det bare Island som har lavere ulikhet enn Norge,<sup>3</sup> og det har ikke vært noen stor økning i gini-koeffisienten, om man ser på utviklingen siden årtusenskiftet.<sup>4</sup> Risikoen for fattigdom og sosial ekskludering er lav i Norge sammenlignet med andre land, og enkelte studier tyder på at den er redusert det siste tiåret. Andelen som har store materielle mangler, er mer enn halvert.<sup>5</sup>

De siste få årene har man sett at lønnsveksten nederst i lønnsfordelingen har avtatt noe, mens de med høy inntekt fortsatt har høy inntektsvekst, og at forskjellene derfor kan sies å være økende.<sup>6</sup> En viktig forklaring på denne utviklingen er at kapitalinntektene har økt mer enn lønnsinntektene de siste årene. Kapitalinntekter er skjevere fordelt enn lønnsinntekt.<sup>7</sup> Sysselsettingsandelen har også falt over lengre tid, og produktivetsveksten er svakere enn før. Samtidig har vi, i stor grad på grunn av høy innvandring, sett en økning i andelen som har vedvarende lavinntekt, og at flere barn enn før vokser opp i familier med dårlig råd. Rundt 9 prosent av husholdningene har nå vedvarende lavinntekt, som er opp fra 7,7 prosent i 2011.<sup>8</sup> Dette notatet trekker derfor frem en rekke tiltak som har til hensikt å holde forskjellene i Norge lave og forebygge en uheldig utvikling i fremtiden. Hovedtyngden av forslagene er tiltak som har til hensikt å øke sysselsettingen og produktiviteten, på kort og på lang sikt, men vi ser også på tiltak spesielt rettet mot utsatte grupper, det være seg innvandrere, enslige, barnefamilier eller andre.

Å bevare moderate forskjeller i Norge bør være ett av mange mål for samfunnsutviklingen, men tiltakene må veies mot andre formål. Dette notatet går også igjennom mange av de avveiningene man må gjennom, når man skal utforme politikk mot ulikhetsvekst. Det er forsøkt å belyse hvilke problemer vi har eller kan få, og hvilke dilemmaer vi støter på hvis vi vil gjøre noe.

Det er også interessant å diskutere blant annet den historiske utviklingen i ulikhet, hvilke forskjeller som må bekjempes og hvilke som kan bidra til å gi incentiver eller rimelig belønning, hvorfor og hvorvidt større forskjeller er skadelige, og andre spørsmål rundt ulikhet. Siden dette er belyst i tidligere Civita-notater, er det ikke et tema i denne teksten, men interesserte kan starte med å lese

blant annet Marius Gustavsons rapport fra 2012, *Økonomisk ulikhet*, Lars Fredrik Svendsens pamflett *Rettferdighet og Civita-notatet "Thomas Piketty – Nyansering og mulige løsninger"* fra 2014.

Noen nyanser bør med før vi går nærmere inn på detaljene i inntektsfordelingen. Lavinntekt i Norge betyr ikke at man lever på eksistensminimum. Det kan imidlertid være ille nok at man ikke har nok til å delta fullt ut i samfunnet.<sup>9</sup> En person med lav inntekt i Norge vil likevel ha et høyere inntektsnivå enn de med lavinntekt i de aller fleste andre land. I tillegg vil personen i Norge ha tilgang til offentlig finansierte tjenester som mennesker i andre land oftere vil måtte betale for.<sup>10</sup>

Det er videre relativt stor utskiftning i lavinntektsgruppene, og mange kommer seg ut av lavinntektssituasjonen ved å bli yrkesaktive.<sup>11</sup> Rundt én av tre som har lavinntekt ett år, har høy nok inntekt til at de faller ut av gruppen året etter.<sup>12</sup> Noe av lavinntekten er også et resultat av egne valg, for eksempel ved at man en periode ønsker fritid eller å studere.<sup>13</sup> Men det finnes også en betydelig gruppe som har lav inntekt over lang tid.<sup>14</sup>

En ganske stor andel av dem med vedvarende lavinntekt mener at de er i en nokså god økonomisk situasjon. Andelen som svarer at det er "lett eller svært lett å få endene til å møtes" er 23 prosent i lavinntektsgruppen, mot 38 prosent i hele befolkningen. "Bare" 16 prosent av lavinntektsgruppen synes den økonomiske situasjonen er vanskelig eller svært vanskelig, mot syv prosent i hele befolkningen. Det er altså flere i lavinntektsgruppen som er rimelig fornøyd med sin situasjon, enn som synes den er vanskelig. Også den materielle situasjonen oppleves for mange med lave inntekter som relativt god. Det er ikke mer enn 20 prosent som mener de ikke har råd til å ha bil eller ta en ukes ferie, under fem prosent av dem med vedvarende lavinntekt mener de ikke har råd til PC, og bare to prosent mener de ikke har råd til å holde boligen varm. Disse andelene er imidlertid rundt dobbelt så høye som i befolkningen som helhet.<sup>15</sup>

Det er samtidig slik at de med de laveste inntektene blant annet har dårligere helse og mindre kontakt med andre, og på en del områder har de svakere ferdigheter enn resten av befolkningen.<sup>16</sup> Her må man selvsagt anta at effektene går begge veier, ved at lav inntekt både kan komme av og forårsake helseproblemer og isolering. Det er dessuten ofte slik at den relative situasjonen betyr mer enn den faktiske – altså at man kan være misfornøyd med at andre har mye mer enn en selv, selv om en har nok til å klare seg.

Dette notatet har til hensikt å beskrive situasjonen og presentere en rekke tiltak som kan bidra til fortsatt lav ulikhet i Norge. Mange av tiltakene er foreslått i tidligere Civita-utgivelser eller av andre, og mange av dem må utredes nærmere før man eventuelt iverksetter dem. Her går vi ikke gjennom alle fordeler og ulemper ved hvert tiltak, men har forsøkt å få med en bredde av mulige alternativer.

De tiltakene som fremmes her, kan plasseres innenfor en liberal idéretning, i den forstand at de baserer seg på markedsøkonomi, at statens makt er begrenset og et betydelig innslag av menneskelig frihet og personlig ansvar. Det betyr også at en grunnholdning er at ikke alle ulikheter kan eller bør utjevnes. I et fritt samfunn vil det oppstå ulikheter, både av gode og dårligere grunner. Vi bør likevel ha som mål at samfunnet er egalitært i den forstand at alle har de beste mulige forutsetningene for selv å velge hvordan de vil leve sine liv, samtidig som man hindrer at dårlige valg eller uflaks får for store konsekvenser.

Mye av ulikhetsdebatten har dreid seg om mulige nye eller økte skatter, spesielt på de rikeste. Også i dette notatet ser vi på hvordan skattesystemet kan bidra til utjevning, men perspektivet er bredere, og det legges klart mer vekt på å få de nederst på inntektsskalaen oppover ved hjelp av arbeidsdeltakelse og kompetanseutvikling, enn på å holde de rikeste nede. Høye skatter kan virke riktig, men dersom problemet i hovedsak er lave inntekter for mange, vil skatter som begrenser arbeidsinnsats, investeringer eller økonomisk vekst, fort kunne være kontraproduktivt.

For ikke å gjøre notatet for omfattende er det gjort noen tematiske avgrensninger. Tiltak på helseområdet vil ikke bli drøftet, selv om helse, psykiatri og rus er viktige områder for ulikhetsutviklingen. Sentrum-periferi-dimensjonen er heller ikke med. Det kan noteres at bildet i Norge skiller seg fra bildet i andre land, der distriktene i større grad er marginaliserte – slik vi har hørt om for eksempel i det amerikanske rustbeltet. I Norge er det i Oslo og i østlandsområdet at det er størst andel familier med lavinntekt.<sup>17</sup>

Det er også begrenset med oppmerksomhet om formue i notatet. Formuer er langt skjevere fordelt enn inntekter, blant annet fordi mange har negativ netto formue ved at gjelden overstiger bruttoformuen. De 10 prosentene med høyest formue står for nær halvparten av netto formue.<sup>18</sup> Samtidig har vi dårligere tall for formue enn for inntekt, slik at det foreløpig er vanskeligere å se detaljene som må ligge til grunn for politikktutforming. Det er også vanskeligere, og mer problematisk, å utjevne oppsparte formuer enn løpende inntekter. Men: Over tid vil selvsagt tiltak for inntekt gi seg utslag også i formue, og enkelte av tiltakene under vil også ha direkte betydning for formuesoppbyggingen.

En siste avgrensning som bør nevnes, er at vi ikke ser i detalj på tiltak som i hovedsak faller innenfor justissektoren – i denne sammenhengen spesielt tiltak for å hindre kriminalitet og sosial dumping i arbeidsmarkedet. Men ulikhetsutviklingen i Norge er selvsagt avhengig av et velfungerende og rettferdig arbeidsliv.

Under er tiltakene delt inn i fire hovedområder, og vi presenterer de overordnede linjene og konkrete tiltak for å legge til rette for 1) høy arbeidsdeltakelse og god lønnsutvikling, 2) god utdanning, 3) en velfungerende velferdsstat og 4) et godt skattesystem.

## ARBEID

### Betydningen av høy arbeidsdeltakelse

Det viktigste man kan gjøre for å redusere antallet med lave inntekter og å unngå større forskjeller, er å få flere i arbeid. Bare én prosent av alle personer som er stabilt yrkesdeltakende, og fire prosent av husholdningene der minst én person er i arbeid, har vedvarende lavinntekt.<sup>19</sup> At det er blitt flere uten arbeid er den viktigste forklaringen på at andelen med lavinntekt har økt de siste årene.<sup>20</sup>

Andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder som er i arbeid, er høy i Norge, men andelen har falt en god del siden 2008 – fra rundt 72 til 68 prosent blant dem mellom 15 og 74 år.<sup>21</sup> Noe av forklaringen er

flere eldre og flere innvandrere i befolkningen, og at flere har gått over til utdanningssystemet, men det er også indikasjoner på at en del har falt helt ut av arbeidsmarkedet og gått over på permanente eller midlertidige velferdsordninger.

Den viktigste forklaringen på den høye sysselsettingsandelen i Norge er at kvinner deltar oftere i arbeidslivet enn i de fleste andre land. Norske menn har ikke vesentlig høyere yrkesdeltakelse enn menn i andre land. Og mens kvinner har økt sysselsettingsandelen kraftig siden 1970-tallet, fra 45 til 65 prosent, har andelen sysselsatte menn falt, fra rundt 77 prosent til 71 prosent.<sup>22</sup> At det nå er liten forskjell på kvinner og menns deltakelse, bidrar sterkt til at det er små forskjeller i Norge.<sup>23</sup>

Mange faktorer vil trekke i retning av at det blir vanskeligere å sysselsette like mange i tiårene som kommer. Teknologiske endringer, hyppigere omstilling og økt internasjonal konkurranse gjør at noen blir mindre attraktive på arbeidsmarkedet. At vi blir flere eldre og flere innvandrere gjør også at det trengs spesifikke politiske tiltak for å opprettholde og øke arbeidsdeltakelsen.

Svært mange av tiltakene i dette notatet vil ha til hensikt å øke arbeidsdeltakelsen. Skal man bevare små forskjeller i Norge, er det helt avgjørende at arbeidsdeltakelsen holdes høy.

### **Høy sysselsetting fordrer et lønnsomt næringsliv**

For å oppnå og opprettholde høy arbeidsdeltakelse i Norge, må det skapes mange arbeidsplasser i det private næringslivet. Offentlig sektor sysselsetter en stor andel av arbeidstakerne her til lands, men også offentlig sektor er avhengig av næringslivet og innovasjonen og skatteinntektene derfra. Gode rammebetingelser for næringslivet er derfor avgjørende for lav ulikhet.

Det er ikke naturlig, i dette notatet, å gjennomgå alle de faktorer som må være til stede om næringslivet skal ha gode vilkår for jobbskaping. Men det bør likevel understrekes: Det private næringslivets betydning har fått for lite oppmerksomhet i ulikhetsdebatten. Uten et produktivt, konkurransedyktig, omstillingsvillig og lønnsomt næringsliv, blir målet om lav ulikhet umulig å oppfylle. Under luftes derfor noen overordnede perspektiver på næringslivets kår.

Av og til kan tiltak som er gunstige for næringslivet, tilsynelatende trekke forskjellene i feil retning. Satt på spissen: Det er naturlig å anta at skattelettelse til de rikeste gir større forskjeller. Og slik kan det selvsagt ofte være. Men man må også se på effektene på flere indikatorer og over lengre tid. Dersom rikere mennesker investerer i bedrifter som oppretter arbeidsplasser og ansetter mennesker som tidligere var uten arbeid, kan godt begrunnede skattelettelse gi lavere ulikhet over noen år.

På et praktisk og overordnet nivå er det stor forståelse for dette i Norge, og de fleste partier ser det som viktig at det private næringslivet har gode rammebetingelser. I konkrete stridsspørsmål kan det langsiktige perspektivet være vanskeligere å fremme – og å måle.

Tilsvarende kan tiltak for reduserte forskjeller være uheldige på sikt, dersom de svekker incentivene til å arbeide eller skape arbeidsplasser. Igjen: Det viktigste man kan gjøre for å bevare forskjellene små, er å ha flest mulig i arbeid.

## Omstilling må oppmuntres

Et annet dilemma i debatten om ulikhet og arbeidsplasser, er at omstilling ofte er negativt her og nå, men helt avgjørende på sikt. Det vil ofte være fristende å bevare ting (og arbeidsplasser) som de er, men det kan fort slå tilbake og gi større problemer senere.

Penge- og finanspolitikken kan og bør bidra til å dempe store og brå svingninger i økonomien, og enda viktigere er det at de som møter utfordringene tettest på, får den støtten de trenger for å komme gjennom omstillingsprosessene på en best mulig måte. Den økonomiske politikken er viktig for å skape en viss harmoni i makroøkonomien, velferdsstaten for å sikre stabilitet og risikovilje hos hver enkelt.

Samtidig er det en avveining mellom å unngå arbeidsledighet og å legge til rette for omstilling. Det er ikke gunstig med en politikk som hindrer ulønnsomme virksomheter og arbeidsplasser i å gå tapt. Et illustrerende eksempel ser vi når det gjelder permitteringer: En utvidet adgang til permitteringer, som gjør at bedriftene kan utsette oppsigelser og arbeidstakerne utsette jobbsøkingen, har ikke hatt den ønskede virkningen ved at de permitterte har kommet tilbake i arbeid raskere. Dermed er bare den vanskelige omstillingen utsatt.<sup>24</sup> Å hindre eller bremse omstilling vil gi lavere produktivitet og kan skape større problemer på et senere tidspunkt. Det at kostnadene ved at arbeidsplasser går tapt ofte er godt synlige, mens kostnadene ved å forsøke å unngå omstillingene, og gevinstene ved å la være, ofte er mer skjult eller kommer først på sikt, bør ikke påvirke vurderingene for mye.

Økonomien er i stadig endring. Næringer kommer og går, ny teknologi endrer etterspørselen etter arbeidskraft, konkurrenter i andre land blir mer eller mindre konkurransedyktige, og konjunktorene går opp og ned. I en markedsbasert økonomi er det avgjørende at også ressursene kan flyttes, fra næringer og arbeidsplasser som ikke lenger er like lønnsomme, til næringer som har fremtiden for seg. Bare gjennom stadig omstilling kan ressursene benyttes mest mulig produktivt.

Omstilling kan være svært krevende og vil alltid ramme noen hardere enn andre. Samtidig er det ingen tvil om at omstilling er grunnlaget for velstanden vår. Alternativet til å omstille seg er å la ressurser (som arbeidskraft) bli stående ledig, eller i lite produktive anvendelser – som også medfører lavere lønn og skatteinntekter. Treg omstilling gjør at det tar lang tid før man går fra en mindre til en mer produktiv innsats.

En omstillingsdyktig økonomi bidrar derfor også til å redusere lønnsforskjeller.<sup>25</sup> Ressursene må brukes der de kaster mest av seg – det vil gi både lavere arbeidsledighet, høyere produktivitet og høyere lønninger. Som Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) skriver:

En omstillingsdyktig økonomi gir flere muligheten til å få en jobb med god lønn, og bidrar slik til å jevne ut inntektsforskjeller. Omstillingsevnen har også betydning for inntektsnivået på lang sikt både gjennom å bidra til økt økonomisk vekst, og gjennom å redusere kostnader ved konjunktursvingninger og endringer i de økonomiske rammebetingelsene.<sup>26</sup>

Det er en rekke faktorer som må ligge til rette for god og hurtig omstilling. Næringslivet må ha gode rammebetingelser, inkludert incentiver til både å legge ned mindre lønnsomme selskaper og

å skape nye.<sup>27</sup> Arbeidsmarkedet må være fleksibelt, uten for høye barrierer enten for oppsigelser eller ansettelser. Arbeidstakerne må ha et kunnskaps- og kompetansenivå som gjør at de kan bytte arbeidsområde eller arbeidsplass. Det er også en stor fordel, og til dels en nødvendighet, at en stor andel av arbeidsstyrken er geografisk mobile, og kan flytte dit det finnes arbeid å få. Næringsliv og myndigheter må bidra med omskolering, og velferdsordningene må fungere som støtdempere, risikoavlastning og legge til rette for å komme raskt i nytt arbeid.<sup>28</sup> I omstillingsarbeidet er det en stor fordel at Norge har høy reallønnsfleksibilitet, som gjør at lønningene tilpasser seg endret etterspørsel.<sup>29</sup>

I Norge har vi tradisjonelt vært gode til å få til omstilling. For 50 år siden arbeidet for eksempel én av fire norske arbeidstakere i tradisjonelle industrier. I dag er det bare én av 10 som arbeider i industrien, og deres arbeidsoppgaver er utvilsomt også ganske forskjellige fra de deres fedre hadde.

### Kunnskap og kompetanse

En viktig faktor for å legge til rette for en omstillingsdyktig økonomi, er kunnskap og kompetanse.

Det norske arbeidslivet, med høye lønninger og dermed høye krav til de ansatte, gjør at det ofte er avgjørende med høy kompetanse og høy produktivitet for å få arbeid. Det er få arbeidsplasser for mennesker med mangelfull eller ufaglært kompetanse, og utviklingen tilsier at kravene vil fortsette å stige.<sup>30</sup> Godt under fem prosent av arbeidstakerne i Norge har arbeid uten særlige krav til kvalifikasjoner.<sup>31</sup>

Det er stor forskjell på arbeidsdeltakelsen blant de med lite og mye utdanning. Blant de med høyere utdanning, er yrkesdeltakelsen rundt 30 prosentpoeng høyere enn blant de med bare ungdomsskole (90 mot 60 prosent).<sup>32</sup> Hvor mye utdanning man har, har stor betydning for hvilken inntekt man får senere i livet. Det er heller ingen tvil om at næringslivet er avhengig av mange mennesker med høy kompetanse, og samtidig at arbeidstakerne stadig tilegner seg erfaring og ny kunnskap.

I en globalisert verden er det større konkurranse enn tidligere. Det har siden utvidelsen av EU vært høy arbeidsinnvandring til Norge, og vi deltar aktivt i det internasjonale varebyttet. Det har spesielt vært en økning i den konkurransen som lavere utdannet og faglært arbeidskraft møter. Disse gruppene utfordres også av teknologiske endringer, som kan gjøre noe av det arbeidet disse arbeidstakerne tradisjonelt har utført, overflødig.<sup>33</sup> Disse trendene kan bidra til lavere lønnsvekst og krav til omstilling.<sup>34</sup>

Tradisjonelt har utdanning vært noe man tar før yrkeskarrieren, og jo mer utdanning man tar, jo mer kan man tjene senere. Og fortsatt er det slik at de med høyere utdanning har et bredere repertoar å spille på i arbeidslivet. Samtidig vil det fremover ha større kostnader å basere seg på at all utdanning skal finne sted tidlig i livet. Selv en lang utdanning vil ikke kunne forberede en godt nok på de arbeidsoppgavene som trengs 10 eller 40 år senere.<sup>35</sup> I et senere kapittel vil vi se nærmere på tiltak for stadig kompetanseheving.



## Fleksibilitet i ansettelse

Det er flere faktorer som påvirker om bedriftene ansetter mennesker de vet eller frykter har lavere kompetanse, eller av andre grunner medfører høyere risiko for bedriften.<sup>36</sup>

For det første har det mye å si hvor lett det er å ansette og å avslutte et ansettelsesforhold. Norge har et stillingsvern som regnes som nokså gjennomsnittlig internasjonalt, som gir et forholdsvis svakt vern ved økonomiske begrunnelser og et sterkere vern ved individuelle forhold, og balanserer trolig godt mellom å gi arbeidstakerne som er i arbeid trygghet, og arbeidsgiverne fleksibilitet. I land med sterkere stillingsvern ser vi gjerne en klarere todeling av arbeidsmarkedet, der noen har trygge, gode jobber, mens en stor andel ikke kommer inn i de trygge jobbene, men forblir i midlertidige eller dårligere stillinger.

For det andre vil lønnsnivået ha betydning. Om en arbeidsgiver må betale mindre for en arbeidstaker han tror har lavere produktivitet i starten, er det mer sannsynlig at arbeidstakeren får forsøke seg. Det er i dag begrensede muligheter til å bruke lønnsvariasjon som strategi for inkludering i arbeidslivet. I stedet tolererer man at en del ikke kommer inn i arbeidslivet, og heller havner på ulike velferdsordninger. Det er imidlertid i økende grad aksept for at myndighetene bidrar til å betale "mellomlegget", slik at arbeidstakeren får en høy lønn, uten at arbeidsgiveren betaler alt.

Bedriftenes kostnader ved å ha ansatte påvirker etterspørselen etter arbeidskraft. Skatter og avgifter er blant faktorene som påvirker disse kostnadene. Hvor stor betydning slike faktorer har, avhenger blant annet av hvor enkelt det er å erstatte arbeidskraften med teknologi. I en fremtid der roboter og annen teknologi kan erstatte arbeidstakere i større skala enn tidligere, kan også slike kostnader få større betydning. Vi vet også at etterspørselen etter lavkompetent arbeidskraft er mer kostnadssensitiv enn etterspørselen etter høykompetent arbeidskraft.<sup>37</sup> Det er derfor grunn til å være varsom med skattleggingen når bedrifter ansetter.

Norske arbeidsgivere bør få styrkede incentiver til å ansette lavkompetente. En periode med lønnstilskudd, som kompenserer arbeidsgiveren for den lavere produktiviteten, er blant de mest effektive tiltakene for å øke arbeidsdeltakelsen, og det øker sjansen for fast sysselsetting betydelig.<sup>38</sup> Faren med slike tiltak er at det fortrenger andre arbeidstakere, ved å gjøre de minst produktive mer attraktive å ansette enn de som er noe mer produktive.<sup>39</sup> Fordelingsutvalget anbefaler at man utreder en ordning som ligner på den danske fleksjobb-ordningen, der man utformer arbeidsoppgaver etter arbeidstakerens evner og hvor kommunen betaler et tilskudd som supplement til lønnen. Arbeidsgiveren betaler bare for den produktiviteten hun får.<sup>40</sup>

Fast tilknytning til arbeidslivet er viktig for å unngå fattigdom. Om man er helt utenfor arbeidslivet, eller har sporadisk tilknytning gjennom å arbeide noen måneder i året eller bare en kortere periode, har ikke stor betydning for om man tilhører gruppen med vedvarende lavinntekt eller ikke, selv om litt yrkesdeltakelse er bedre enn ingen.<sup>41</sup> Langvarig midlertidighet gir mindre trygghet og kan hindre både ansatte og bedrifter i å ta risiko, for eksempel ved å investere i kompetanse.<sup>42</sup>

For mye og langvarig midlertidig arbeid vil også kunne være uheldig for dynamikken i arbeidsmarkedet, slik vi ser i en del europeiske land. I land som Spania, Portugal og Frankrike er nå en svært stor andel

av arbeidstakerne, og spesielt de unge, midlertidig ansatte. De midlertidige ansettelsene fungerer heller ikke som springbrett inn i det ordinære arbeidslivet. I stedet ser man en utvikling i retning av at kontraktene blir stadig kortere. Kontrakter på en måned er vanlig, og en fjerdedel av nye jobber i Spania har kontrakter med en varighet på mindre enn en uke.<sup>43</sup>

Noe av problemet er at de kontinentaleuropeiske landene har svært todelte arbeidsmarkeder, der de som har fast stilling, er godt beskyttet og nærmest ikke kan miste jobben, mens de uten altså har få rettigheter. Det gir arbeidsgiverne sterke incentiver til å unngå faste ansettelser, spesielt i de usikre økonomiske tidene de har vært gjennom det siste tiåret.

Samtidig kan midlertidig arbeid og andre løsninger for et fleksibelt arbeidsmarked fungere som et springbrett inn i arbeidslivet, om det gjøres på riktig måte. For eksempel er det slik i Norge at midlertidig ansettelse gjennom et vikarbyrå øker sjansen for å få fast arbeid med 30 prosent.<sup>44</sup> Økt arbeidsinnsats bidrar til lavere inntektsforskjeller, spesielt når det går på bekostning av offentlige stønader. Flexibilitet "gjør at flere får muligheten til å få et bein innenfor arbeidsmarkedet og kan utvikle seg videre derfra," skriver Fordelingsutvalget.<sup>45</sup>

Norge har fortsatt en lav andel sysselsatte i midlertidig arbeid.<sup>46</sup> Godt under 10 prosent av de sysselsatte har en midlertidig ansettelse. Bruken av midlertidige ansettelser er høyere i offentlig enn i privat sektor.<sup>47</sup> Det er langt mer utbredt i serviceyrker innen overnatting og servering, og i helse- og sosialtjenester, enn i andre bransjer. Andelen er for eksempel lav i bygg og anlegg.<sup>48</sup>

Det bør ikke være noe mål at andelen midlertidig ansatte stiger mye, og i deler av arbeidslivet, blant annet i akademia, bør bruken av midlertidige ansettelser reduseres.<sup>49</sup> Man bør også innskrenke muligheten til å basere bemanningen på innleie, slik NHO har foreslått.<sup>50</sup> Samtidig bør det finnes muligheter for midlertidige ansettelser, uten for mye byråkrati eller begrensninger, i en kortere periode. Viktigere er det imidlertid å videreføre Norges relativt fleksible ansettelsesvern, som bidrar til at vi har et effektivt arbeidsmarked.<sup>51</sup>

Fremover forventes det også at selvstendig arbeid blir viktigere, som følge av blant annet delingsøkonomi og at det blir lettere å leve av spesialisert, individualisert håndverk.<sup>52</sup> Gode og fleksible ordninger for selvstendig næringsdrivende, som blant annet gjør at de kan betale seg inn i de offentlige velferdsordningene, kan bidra til å redusere risikoen.

En relatert utfordring er veksten i outsourcing og oppsplitting av arbeidsoppgaver. Når en stor del av en bedrifts produksjon skjer gjennom bruk av underleverandører, er det en fare for at ansvaret for de ansattes lønns- og arbeidsforhold pulveriseres.<sup>53</sup> Samtidig har spesialisering åpenbare fordeler og vil ofte kunne øke effektiviteten og produktiviteten. Her må det utformes regler med formål om å fordele ansvaret presist.

Omtrent en fjerdedel av arbeidstakerne i Norge arbeider deltid. Mindre deltidsarbeid vil ha positive effekter på inntektsfordelingen.<sup>54</sup> Det meste av deltidsarbeidet er frivillig. Kvinner står for tre fjerdedeler av deltidsarbeidet, noe som gjør at kvinners gjennomsnittlige arbeidsuke er betydelig kortere enn menns (31,1 mot 37,2 timer).<sup>55</sup> Totalt sett har Norge nokså lav gjennomsnittlig arbeidstid.<sup>56</sup>

Sysselsatte arbeider i snitt 1400 timer per år, mot et gjennomsnitt på 1770 i OECD-landene.<sup>57</sup>

At tjenestesektoren har fått langt større betydning i det norske arbeidsmarkedet, har gjort at behovet (og mulighetene) for deltidsansatte har økt. En av årsakene til den høye deltidsandelen, er organiseringen av helse- og omsorgssektoren og andre deler av offentlig sektor. Her bidrar arbeidsavtalene til at det blir mange deltidsstillinger.<sup>58</sup> Det kan ved hjelp av relativt enkle endringer, for eksempel andre turnusordninger, være mulig å få til en bedre utnyttelse av arbeidskraftressursene, på en måte som ville redusert bruken av deltidsstillinger.<sup>59</sup>

### **Teknologisk utvikling gir produktivetsvekst**

Den teknologiske utviklingen de siste tiårene har isolert sett bidratt til større forskjeller. Maskiner og informasjonsteknologi har gjort at mange arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av mennesker med lite utdanning, nå er automatisert. Samtidig har utviklingen gitt større etterspørsel, og høyere lønn, for mennesker med relevant kompetanse og utdanning.

Fremover vil med all sannsynlighet videre teknologisk utvikling og flere anvendelsesområder for blant annet datamaskiner og roboter endre etterspørselen etter arbeidskraft ytterligere. Det finnes ulike teorier om hvilken påvirkning som vil dominere på sikt. Ett mulig utfall er at teknologien kan brukes på en måte som øker produktiviteten til de ansatte, og at de som utfører arbeidsoppgaver som kan gjøres enklere og bedre av maskiner, flyttes over til de mer produktive arbeidsoppgavene. Ser vi på den teknologiske utviklingen gjennom historien, er det klart at ny teknologi i all hovedsak har skapt flere arbeidsplasser og gitt mer produktive arbeidstakere.<sup>60</sup> Det er derfor ingen god løsning å stanse automatiseringen. Skal vi utnytte fordelene ved robotene, må det lønne seg å ta risiko og investere i nye bedrifter og arbeidsplasser, som er mer produktive enn de som legges ned.<sup>61</sup>

En annen mulighet er at roboter vil ta over stadig flere arbeidsoppgaver, slik at det blir stadig færre arbeidsplasser igjen til oss mennesker. Det er de med minst kompetanse som så langt har vært mest utsatt, men det er blitt spådd at robotene, etter hvert som de blir smartere, også kan ta over arbeidsoppgaver med langt større kompleksitet, slik at store deler av arbeidsstyrken vil være utsatt for konkurransen.<sup>62</sup>

Igjen blir omstilling avgjørende. Det vil med stor sannsynlighet alltid finnes nok udekkede menneskelige behov til at det kan skapes arbeidsoppgaver nok til de aller fleste. Men man kan ikke forvente å kunne fortsette med de samme oppgavene man tidligere har hatt. Sektorer som helse og omsorg og tjenesteytende private næringer forventes å øke i årene som kommer, mens blant annet mange (flere) arbeidsplasser i oljenæringen forventes å forsvinne.

Teknologien skaper minst like mange nye muligheter som den skaper utfordringer. Digitalisering og globalisering kan bidra til at arbeid som tidligere var for lite produktivt, kan bli levedyktige arbeidsplasser. Det kan for eksempel bli lettere for noen mennesker som tidligere ville blitt uføre, å arbeide hjemmefra til tider som passer dem selv, med å dekke etterspørsel helt andre steder i verden. Det er spådd at online-plattformer og lavere formidlings- og transportkostnader kan øke verdiskapingsmulighetene i blant annet kunst og håndverk.<sup>63</sup>

Om robotene tar over mange arbeidsoppgaver, vil det kunne bidra til at de som eier robotene, altså bedriftseierne, vil gjøre det svært mye bedre. Det vil kunne gi økt ulikhet, og taler for at for eksempel et progressivt skattesystem blir viktigere. Vi kommer tilbake til dette i kapitlet om skatt under. På den annen side er det heller ikke utenkelig at fortsatt fallende kostnader og bedret teknologi vil gjøre det vanskeligere enn i dag å hente ut ekstra profitt gjennom å sitte på teknologiene.

Påvirkningen er også avhengig av konkurransen i produkt- og kapitalmarkedene. Med tilstrekkelig konkurranse i disse markedene (særlig kombinert med koordinert lønnsdannelse) er det ikke åpenbart at automatisering endrer på den funksjonelle inntektsfordelingen, det vil si fordelingen av faktorinntekt mellom arbeid og kapital. Endringen i den funksjonelle inntektsfordelingen har variert mye i vestlige land de siste tiårene, fra liten til ingen endring i Norge, til stor endring i USA, på tross av at alle land har opplevd automatisering.

### **Handel er avgjørende for velstanden**

Økende globalisering, både i form av handel og migrasjon, er blitt tillagt stor vekt for å forklare økende ulikheter. Det er imidlertid lett å overdrive betydningen, og mye tyder på at teknologiske endringer og veksten i IT- og andre tjenesteytende næringer har større betydning.<sup>64</sup> For eksempel er industriproduksjonen også i rike land fortsatt økende, til tross for at sysselsettingen i næringen går ned. Industrien opplever nå det landbruket gikk gjennom i forrige århundre: at man kan oppnå økt produksjon med færre arbeidstakere.

Men det er naturlig at et økende tilbud av arbeidskraft gir økt konkurranse om arbeidsplassene, og handel er av faktorene som kan forklare noe av nedgangen i sysselsettingsrater, først og fremst blant de med minst kompetanse.<sup>65</sup> Når Kina har kommet med i den internasjonale økonomien, har det gjort at mange produkter produseres rimeligere der enn her. Når vi rimelig kan importere varer fra hele verden, også fra land med lavt lønnsnivå, vil det presse ned prisene på disse varene, og dermed inntjeningen til de som produserer lignende varer i Norge. Det er også naturlig at disse effektene merkes hardest av de som i utgangspunktet har mindre utdanning, omstillingsevne og inntekt, og at økt globalisering derfor isolert sett og på kort sikt bidrar til redusert lønnsvekst og større ulikheter.<sup>66</sup> Selv om handelen i snitt og totalt sett gir større fordeler enn ulemper, er det avgjørende at også de som i utgangspunktet taper i konkurransen, på sikt opplever fordeler.

Når det blir større tilbud av arbeidskraft, og ikke tilgangen til kapital øker tilsvarende, blir også kapitalen relativt knappere. Det gjør at avlønningen av denne kan øke, og kapitaleierne kan ta en høyere andel av overskuddet, mens arbeidstakerne får mindre. Siden kapitaleiere stort sett befinner seg i de høyere inntektskategoriene, vil det kunne bidra til øke de økonomiske forskjellene.<sup>67</sup>

Samtidig er det store problemer med å føre en mer proteksjonistisk politikk. Mye taler for at ulempene totalt sett ville være større enn fordelene. For det første gjør handel og økt spesialisering at den totale økonomiske kaken vokser, og at det derfor er mulig at alle får det bedre enn før. Dette avhenger imidlertid av omstillingsevne og omfordeling. For det andre har handelens prispressende effekter stor betydning også for lavere inntektsgrupper, som får rimeligere varer og tjenester, og som ved å omstille seg i møte med konkurransen kan oppnå høyere produktivitet.<sup>68</sup> Derfor har handelen

stort sett vært positiv for store deler av befolkningen, også i rike land.<sup>69</sup> For det tredje, og avgjørende, vil proteksjonistiske tiltak skade grupper som har det enda vanskeligere enn lavinntektsgrupper i rike land. Siden 1990 er andelen ekstremt fattige i verden redusert fra 35 til 10 prosent, og den globale middelklassen blir stadig større. Det er ingen tvil om at økende internasjonalt varebytte har spilt en stor rolle i denne utviklingen, og at en reversering av en åpen politikk vil ha negative effekter. Ser man verdens befolkning som helhet, er det ingen tvil om at handel og migrasjon alt i alt bidrar til mindre, ikke større forskjeller.<sup>70</sup>

Det er også mulig å kombinere handel og migrasjon med små forskjeller. Norge er selv blant de fremste eksemplene. Vi har utsatt oss for konkurransen utenfra, men samtidig klart å omstille oss fra industrier som har forsvunnet og over i industrier som har hatt fremtiden foran seg. Disse nye industriene har også gitt arbeidstakerne høyere produktivitet og høyere lønninger. Samtidig har Norge ført en aktiv omfordelingspolitikk, der de som har mistet arbeidsplassen, er blitt sikret støtte.

Det blir ofte sagt av globaliseringens og handelens forsvarere, som sant er, at handel og migrasjon vil gi en større kake, og at det dermed er mulig at alle får det bedre. Samtidig har mange i etterkant av blant annet Brexit og Donald Trumps valgseier kommet til en erkjennelse av at man har vært for dårlige både til å formidle dette, og til faktisk å føre en politikk som omfordeler deler av gevinsten til dem som i utgangspunktet taper på konkurransen. Derfor har deler av befolkningen tapt på globaliseringen, uten å bli kompensert – mens andre, og gjerne de som hadde det best i utgangspunktet, har fått brorparten av gevinstene. Løsningen som fremmes, er gjerne økt skattlegging av de rike og/eller mer sjenerøse velferdsordninger til "taperne".

Men kanskje er det også et stort problem med dette resonnementet. De fleste arbeidstakere ønsker nok å forsørge familien med sin egen inntekt heller enn å motta velferdsytelser. De vil ikke nødvendigvis bli "kompensert" for tapene, og kanskje er det også denne holdningen om at noen mennesker ikke kan hevde seg i konkurransen, som gjør dem provosert.<sup>71</sup>

Svaret på at noen blir utkonkurrert i en global markedsøkonomi kan ikke først og fremst være omfordeling, velferdsytelser eller passivisering av deler av arbeidsstyrken. Det må være å legge til rette for at de som blir utkonkurrert, har mulighet til å skaffe seg nytt, produktivt arbeid.

Dagens situasjon kan til en viss grad sammenlignes med den man sto overfor da landbruket møtte økt konkurranse fra import, samtidig som teknologiske endringer gjorde at arbeidskraftbehovet stadig sank. I 1950 arbeidet én av fem i landbruket, 50 år tidligere langt flere. I dag er andelen nede i rundt to prosent. Man har forsøkt å bremse utviklingen. De fleste land har hatt avskrekkende tollbarrierer på landbruksprodukter, og mange land har i tillegg ført en politikk med subsidier, prisregulering og andre tiltak for å sikre innenlandsk produksjon.

Vi må anta at denne politikken faktisk har bidratt til at flere kunne leve av landbruket i de rike landene, og til at omstillingsbehovet har kommet saktere enn det ellers ville gjort. Likevel har trenden vært klar: Bønder har måttet omstille seg til annet og mer produktivt arbeid. Samtidig har reguleringer, toll og subsidier kostet staten og forbrukerne mange penger, som trolig kunne vært brukt mer effektivt. Det er ikke utenkelig at man ville fått den samme omstillingen, med mindre kostnader og

større gevinster, om man hadde satsset på å hjelpe bønder over i nytt arbeid, heller enn å forsøke å bevare de gamle arbeidsplassene deres. Samtidig må det erkjennes at politiske tiltak for å hjelpe enkeltmenneskene som er utsatt kan være på sin plass i enkelte tilfeller. Men de bør ta vare på arbeidstakerne, ikke nødvendigvis arbeidsplassene.

### **Innvandringens betydning**

Den viktigste årsaken til økningen i lavinntekt de siste årene er den relativt høye innvandringen.<sup>72</sup> Nesten halvparten av de med lavinntekt i Norge, har innvandrerbakgrunn.<sup>73</sup>

Bildet er imidlertid todelt: Innvandrere med ikke-vestlig opprinnelse er sterkt overrepresentert blant de med lave inntekter. Den viktigste forklaringen er at sysselsettingen er lav.<sup>74</sup> Arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa, derimot, har nå en sysselsetting som er høyere enn snittet i befolkningen for øvrig.<sup>75</sup> Arbeidsinnvandringen fra EU-landene i øst har stått for det meste av sysselsettingsveksten etter 2008. Totalt sett er nå omtrent 15 prosent av arbeidstakerne i Norge innvandrere.<sup>76</sup>

Det betyr at også utfordringen i et ulikhetsperspektiv er todelt: På den ene siden gjør lav yrkesdeltakelse og lave inntekter blant innvandrerne, spesielt de som har kommet som flyktninger og familiegjenforente, at antallet med lave inntekter øker. Siden mange av familiene er unge og har mange barn, har det gitt seg spesielt utslag i økende antall fattige barn de siste årene. På den annen side gir innvandringen økt konkurranse om arbeidsplassene for de som allerede er i landet, og da spesielt for de som har tilsvarende (lav) utdanning eller produktivitet. Det kan gi lavere lønnsvekst, eller i verste fall føre til at noen faller ut av arbeidsmarkedet.<sup>77</sup> Det er også en fare for økning i det uformelle, svarte eller grå arbeidsmarkedet, der det skjer reell sosial dumping og brudd på lover og regler.

Innvandring vil kunne ha ulike effekter på inntektsfordelingen. De påvirker den direkte, ved at innvandrerne som regel tar plass i nedre del av inntektsfordelingen, i hvert fall den første tiden de er i landet. Innvandring vil da gi flere med lave inntekter og større forskjeller i befolkningen. Det hører med til bildet at de som oftest, selv om de havner lavt i inntektshierarkiet i Norge, vil gjøre et sprang i levestandard idet de kommer til Norge, og at migrasjon bidrar til redusert fattigdom og mindre forskjeller i et globalt perspektiv.

Innvandring vil også påvirke inntektsfordelingen indirekte, ved å endre tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft, varer og tjenester. I arbeidsmarkedet er påvirkningen på kort sikt avhengig av hvorvidt innvandrerne er konkurrenter eller komplementære til andre arbeidstakere. I den grad de er konkurrenter, vil økt innvandring kunne gi reduserte lønninger i de sektorene det kommer flest til. Men innvandrerne kan også være komplementære i arbeidsmarkedet, for eksempel ved at de tar arbeid andre arbeidstakere helst ikke ønsker, og med det bidrar til høyere produktivitet og høyere lønninger for andre.<sup>78</sup> Innvandrerne vil også etterspørre varer, tjenester og offentlige goder, og vil dermed både kunne skape flere arbeidsplasser, legge press på offentlige ordninger og gi prisstigning på blant annet boliger.

Innvandring bidrar til at tidligere skjermede næringer, blant annet bygg og anlegg, i praksis er blitt mer konkurranseutsatt. Det gir, alt annet likt, lavere lønns- og prisvekst på kort sikt.<sup>79</sup> På lang sikt vet vi at konkurranse øker sjansene for innovasjon, effektivisering og produktivitetsvekst.

På lengre sikt er innvandringens effekter på fordelingen også avhengig av omstillingsevne og markedsdynamikk. Hvis de som møter økt konkurranse fra innvandrere, tilpasser seg ved å ta annet og mer produktivt arbeid, eller tilpasser arbeidsmetodene slik at de blir mer effektive, vil alle kunne tjene på konkurransen.<sup>80</sup> Hvis de i stedet blir utkonkurrert fra arbeidsmarkedet eller må finne seg i lavere lønn også på sikt, vil betydelige grupper tape på konkurransen.

Arbeidsinnvandringen til Norge det siste tiåret har i all hovedsak vært positiv for den norske økonomien, men har også bragt med seg utfordringer som økt konkurranse og press på arbeidslivets institusjoner, herunder systemet for lønnsdannelse, og har trolig bidratt til å holde lønnsveksten nede i enkelte bransjer.<sup>81</sup> Konkurransen har vært sterkest for arbeidstakere uten fullført videregående skole og for andre innvandrere, spesielt i bygg- og anleggsnæringen.<sup>82</sup> For andre deler av befolkningen har lønnspresset i noen bransjer gitt lavere priser og dermed økt kjøpekraft.<sup>83</sup> Det er også mye som tyder på at det skjer gunstig omstilling i møte med innvandring, ved at arbeidstakere som utkonkurreres av innvandrere, flytter til andre og mer produktive stillinger og næringer, og dermed oppnår høyere inntekt.<sup>84</sup> På lengre sikt kan det være at innvandringen påvirker utdanningsambisjonene blant ungdom, ved at flere ser fordelene ved å ta mer utdanning.<sup>85</sup>

Det er ikke enkelt å trekke ut noen hovedfunn fra forskningen på innvandringens effekter, men overordnet kan man si at innvandring mest sannsynlig har små, positive effekter for mange, men samtidig større, negative effekter for dem som møter konkurransen direkte. Totalt vil effektene stort sett være små, men positive. Som med påvirkningen fra handel og teknologisk utvikling er løsningen derfor å bidra til omstilling og utnytte dynamikken, heller enn å forsøke å stanse innvandringen som sådan. Det finnes imidlertid også en rekke tiltak som kan sikre at utviklingen ikke går for fort og blir ødeleggende av den grunn.

Det er imidlertid slik at innvandring, og spesielt mottak av flyktninger, isolert sett vil medføre økt økonomisk ulikhet i Norge, selv om integreringen skulle gå betydelig bedre enn i dag.<sup>86</sup> Her er det altså en avveining mellom hvilke verdier man setter høyest, eller hvor mye høyere ulikhet man vil kunne akseptere i Norge for å bidra til reduserte forskjeller internasjonalt.

### **Integreringen må styrkes**

Brochmann II-utvalget, som så på konsekvensene av høy innvandring, oppsummerte sin egen utredning med en konklusjon om at "Den norske velferdsmodellen er både en ressurs og et problem når det gjelder integrasjon av innvandrere og etterkommere."<sup>87</sup> På den ene side er lav ulikhet, liten lønnsspredning og gode utdanningsinstitusjoner positivt for sosial mobilitet. På den andre siden gjør høye kompetansekrav og begrenset fleksibilitet det vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet for dem med lave kvalifikasjoner.

Hovedvirkemiddelet i integreringspolitikken er introduksjonsordningen og andre ordninger som tar sikte på å øke innvandrernes kompetanse og språkkunnskaper, og dermed gjøre innvandrerne bedre stilt i det norske arbeidsmarkedet. Samtidig spiller velferdsstatens ytelser en avgjørende rolle i å gi innvandrerne inntekt.

De nåværende tiltakene for å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet karakteriseres av Brochmann-utvalget som "moderat vellykkede".<sup>88</sup> For å øke sysselsettingen blant innvandrere fremover, anbefaler utvalget at man i enda større grad legger vekt på aktivisering, kvalifisering og tilrettelegging. Det innebærer at man går fra rene overføringer til aktivitetskrav og tilpasset arbeid, kombinert med lønnstilskudd og utdanning.<sup>89</sup>

Det er i dag store forskjeller mellom kommunene i hvordan introduksjonsordningen fungerer.<sup>90</sup> Ordningen er fortsatt relativt ny, og det er nødvendig å se mer på hva kommunene som lykkes, gjør riktig. Haakon Riekeles og Mathilde Fasting har i et Civita-notat argumentert for at introduksjonsordningen bør rette seg mer direkte mot å få deltakerne i arbeid. Derfor er de innlåsningseffektene som finnes i ordningen i dag, når ordningen er helårig og på fulltid, uheldige. Deltakelsen kunne vært kombinert med deltakelse i arbeid. Ordinær deltakelse i arbeidslivet samtidig med kursdeltakelsen er klart mer effektivt enn tiltakene som benyttes mest i dag, som kurs, yrkesprøving, språkpraksis og arbeidspraksis.<sup>91</sup> Også Brochmann II-utvalget foreslår at ordningen legger mer vekt på arbeid og utdanning, kombinert med norskopplæring.<sup>92</sup> Riekeles og Fasting mener også at introduksjonsstønadene i større grad bør gi incentiver til å arbeide, ved at avkortningen ved lønnsinntekt reduseres, og ved at man legger til rette for større fleksibilitet og variasjon, slik at man tilrettelegger for raskest mulig overgang til arbeidsmarkedet.<sup>93</sup>

Brochmann II-utvalget påpeker også betydningen av tidlig kvalifisering og opplæring. Enklere adgang til arbeid og utdanning, og raskere godkjenning av kompetanse fra utlandet, kan bidra positivt til integrering og like muligheter.<sup>94</sup> Riekeles og Fasting foreslår konkret å etablere korte utdanningsløp for innvandrere som har fagutdanning fra hjemlandet som ikke lar seg godkjenne i Norge, for eksempel fordi det mangler dokumentasjon. De foreslår også å redusere kravene for å få generell studiekompetanse for flyktninger.<sup>95</sup>

Lavinntektsfamilier med innvandrerbakgrunn er i hovedsak store familier med én (eller ingen) i arbeid. For innvandrerfamilier med flere barn og bare én i arbeid er det nærmest umulig ikke å være i lavinnteksgruppen, dersom en vanlig inntekt skal forsørge to voksne og tre eller flere barn. Da vil ekvivalensskalaene gi husholdningen 3,2 forbruksenheter etter OECDs skala, og 2,4 forbruksenheter etter EUs skala. Dermed må husholdningen ha en inntekt på 1,6 ganger medianen for å være over OECDs fattigdomsgrense (på 50 % av medianen) og på 1,44 x medianen for å være over EUs grense på 60 % (med de respektive ekvivalensskalaene). Selv om den ikke yrkesaktive forelderens får velferdsytelser på litt over 2 G (som er omtrent minstenivået for en del ytelser), så må den yrkesaktive ha en inntekt over medianen for at husholdningen skal unngå å være i lavinnteksgruppen.

Man kan ikke regne med at mange innvandrere ender opp med inntekter over medianen, i hvert fall ikke på mange år.



### Trepartssamarbeidets betydning

Det norske arbeidsmarkedet er preget av utstrakt koordinering mellom arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og myndighetene. Dette trepartssamarbeidet har blant annet stor betydning for lønnsdannelsen. Frontfagsmodellen og relativt sterk forhandlingsmakt til lavinntektsgrupper har bidratt til at globalisering og teknologiske endringer så langt har hatt mindre påvirkning på lønnsforskjellene i Norge enn i en del andre land.<sup>96</sup>

Denne formen for arbeidsmarkedsorganisering har bidratt til liten lønnsspredning, høy arbeidsdeltakelse, produktivitetsvekst og et konkurransedyktig næringsliv. Slik systemet fungerer i Norge, ansvarliggjør det alle parter, både arbeidsgivere, arbeidstakere og myndighetene. Arbeidsgiverne får stabile og forutsigbare rammer for virksomheten, en viss andel av verdiskapningen, og oppnår forståelse for sammenhengen mellom lønnsutbetalinger og bedriftenes levedyktighet. Arbeidstakerne kan koordinere sine krav, på en måte som både gir dem større gjennomslag og samtidig større grunn til å ta hensyn til konjunktursituasjon og innbyrdes forskjeller. Myndighetene får et ansvar for rammebetingelser og håndhevelse av gode relasjoner, og får lønnsoppgjør tilpasset landets økonomiske situasjon og fremtidige bærekraft. Samtidig er det et betydelig rom for lokale tilpasninger, noe som gjør det mulig å i relativt stor grad å følge markedsprinsipper om at lønninger i utgangspunktet skal følge individuelle produktivitetsforskjeller.

Spesielt gunstig med det norske systemet er det at arbeidstakerne har vektige grunner til å ta hensyn til bedriftenes og bedriftseiernes interesser, når de fremmer sine krav. Med for høye lønnskrav risikerer man å svekke bedriftens konkurransevne, og slik sette sin egen arbeidsplass i fare. På samme måte har arbeidsgiverne interesse av å dele overskuddet med de ansatte, slik at man skaper gode samarbeidsforhold, riktige incentiver og produktivitetsvekst. En bedrift som ikke lar noe av produktivitetsveksten tilfalle de ansatte gjennom høyere lønn, møter raskt konkurranse fra bedrifter som er ute etter produktiv arbeidskraft. Den sammenpressede lønnsstrukturen kan også bidra til høyere produktivitet, ved at arbeidsgiverne må effektivisere bruken av relativt kostbar arbeidskraft.

I hovedtrekk bør derfor det koordinerte arbeidsmarkedet bevares og støttes opp om, dersom målet er små inntektsforskjeller. Samtidig har systemet også svakheter, som i større grad bør adresseres.

Små lønnsforskjeller kan gjøre det vanskeligere å komme i arbeid for dem som i utgangspunktet er minst produktive. De laveste lønningene er relativt høye, og lavtlønnede i Norge tjener mer enn lavtlønnede i andre land.<sup>97</sup> Dette fordrer relativt høy produktivitet blant de ansatte. Bedrifter kan ikke forventes å ansette mennesker som koster mer i lønn enn det de produserer for. Det er dermed en risiko for at de som er i arbeidslivet, tjener godt, men på bekostning av de som ikke kommer seg inn.<sup>98</sup> Den totale effekten på de økonomiske ulikhetene er derfor ikke åpenbar. Og selv om totaleffekten trolig er positiv, slik vi måler ulikhet, er det synd for enkeltmenneskene og dyrt for velferdsstaten at såpass mange er utenfor arbeidsmarkedet.

Samtidig betyr små lønnsforskjeller at høye lønninger i Norge er relativt lave. Det kan påvirke incentivene til å øke arbeidsinnsatsen, eller incentivene til å gjøre seg attraktiv i utgangspunktet, for eksempel gjennom å ta høyere utdanning. Norge er et av de landene der lang utdanning koster minst av seg, både for samfunnet og hver enkelt.<sup>99</sup> Fordelingsutvalget skriver: "Elementene som bidrar til

inntektsutjevning kan samtidig ha betydelige, negative konsekvenser for arbeidstilbudet”.<sup>100</sup>

Modellen der lavkompetent arbeidskraft er relativt godt betalt og høykompetent arbeidskraft relativt rimelig, er avhengig av at det likevel finnes incentiver til å ta lang utdanning og høyne egen produktivitet. De siste tiårene har dette fungert: Stadig flere har tatt høyere utdanning, og mange av arbeidsplassene med lave produktivitetskrav er flyttet ut av landet eller automatisert.<sup>101</sup>

I de gode tidene vi har vært gjennom de siste tiårene, har ikke de utstøtende mekanismene vært spesielt fremtredende, og Norge har hatt høy sysselsetting. Likevel ser vi at det er svært mye lavere sysselsetting i grupper med lavere produktivitet, for eksempel fordi de har lite utdanning eller innvandringsbakgrunn.<sup>102</sup>

Det er et åpent spørsmål om problemene vil bli mer synlige i trangere økonomiske tider, eller om vi fortsatt klarer å kompensere for svakhetene gjennom inntektssikringsordninger, kompetansehevende tiltak og produktivitetsvekst. Det kan også være at utfordringene blir tydeligere når det norske arbeidsmarkedet skal integrere mange flyktninger med lav kompetanse.

### **Tiltak for høy organisasjonsgrad**

Det er en klar sammenheng mellom organiseringsgraden og inntektsforskjeller. Svakere fagforeninger gjør at ledelse og eiere står sterkere når det skal forhandles om fordelingen av overskuddet fra aktiviteten.<sup>103</sup>

Redusert organisasjonsgrad i mange land de siste tiårene er en av årsakene til noe reduserte lønnsandeler, altså hvor stor andel av verdiskapingen som tilfaller arbeidstakerne gjennom lønn. Dette fallet har imidlertid vært langt mer begrenset i Norge, noe som nok kan tilskrives at vi har bevart relativt høyt medlemskap i fagforeninger og opprettholdt de kollektive lønnsforhandlingene.<sup>104</sup>

Slik har økt produktivitet også kommet arbeidstakerne til gode, og ikke bare de som har investert i maskinene og teknologien.<sup>105</sup>

En stor andel fagorganiserte er altså positivt fra et fordelingsperspektiv. Det bidrar blant annet til å gi bedre koordinering mellom arbeidstakere, arbeidsgivere og myndighetene. Fagforeningene har selv et hovedansvar for å bevare oppslutningen og utvide medlemskapet til nye grupper av arbeidstakere. For å gjøre det, kan det fra utsiden se ut som det for de største norske fagforeningene ville være fornuftig å bli mindre (parti)politiske, iverksette tiltak for å bli mer attraktive for innvandrere og andre nye grupper i arbeidslivet, og se hvilke behov de mange ansatte i tjenesteytende næringer har, som eventuelt skiller seg fra industriarbeiderbehovene fagforeningene tidligere har hatt som hovedoppgave å dekke.<sup>106</sup> Innvandrere, og spesielt arbeidsinnvandrere, er i dag i mindre grad enn resten av befolkningen fagorganisert.<sup>107</sup>

Fagforeninger kan i større grad bli sentraler for kompetanseheving og samarbeid, blant annet ved at de ser trendene i arbeidsmarkedet og kan koordinere tilbud og etterspørsel, samt legge til rette for språkopplæring, videreutdanning og utvikling.<sup>108</sup> I et mer individualisert arbeidsliv, må fagforeningene i større grad enn tidligere kjempe for arbeidstakerne, ikke den spesifikke arbeidsplassen.

Samtidig er det avgjørende at også arbeidstakerorganisasjonene er likeverdige deltakere i arbeidsmarkedsmodellen. "Mindre arbeidsgivermakt og arbeidsgiversolidaritet kan true den skandinaviske modellens framtid like alvorlig som redusert makt og solidaritet i fagbevegelsen," har økonomen Kalle Moene skrevet.<sup>109</sup>

### Tariffavtaler og lønnsdannelse

Fagorganisering fungerer godt i noen land, og dårlig i andre. Det har trolig sammenheng med hvilket nivå man forhandler på. At vi i Norge har en kombinasjon av helt lokale og nasjonale forhandlinger, gjør at man kombinerer behovene både til den enkelte arbeidsplass og til økonomien som helhet. Dersom fagforeningene har snevrere interesser, vil de kunne bidra til dårlig fungerende arbeidsmarkeder, der noen er innenfor (og har gode ordninger) og andre er utenfor. Sterke fagforeninger kan da også gjøre at lønningene blir så høye at de går utover bedriftenes konkurranseevne, og dermed arbeidsplassene.<sup>110</sup>

I Norge er lønnsdannelsen organisert på en slik måte at fagorganiseringen bidrar til gunstige resultater for både arbeidstaker-, arbeidsgiver- og myndighetssiden. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene spiller en viktig rolle i den koordinerte lønnsdannelsen, og det kan sies å være en forutsetning at organisasjonene er brede og ansvarlige.<sup>111</sup>

Litt over halvparten av arbeidstakerne i Norge er fagorganisert. Denne andelen har vært stabil over tid, men den største organisasjonen, LO, har blitt mindre dominerende og organiserer i dag omtrent halvparten av de organiserte. Den norske organisasjonsgraden er betydelig lavere enn i Sverige, Finland og Danmark (der nærmere 70 prosent er organisert), men langt høyere enn i de fleste andre land (26 prosent i Storbritannia, 18 i Tyskland, 11 i USA og 8 i Frankrike).<sup>112</sup> Andelen som dekkes av tariffavtaler, er høyere enn andelen som er organisert: Rundt 70 prosent av arbeidstakerne er dekket.<sup>113</sup>

Tariffavtalene mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene er viktige for lønnsdannelsen. I det statlige er lønnsfastsettelsene stort sett sentralt bestemt, og også rammene for lokale tillegg er satt sentralt. I privat sektor er det større fleksibilitet, ved at det settes minstelønninger, men ikke rammer for de lokale tilleggene. Slike tillegg fastsettes normalt etter bedriftens konkurranseevne og produktivitet. Systemet bygger også på "frontfagsmodellen", som gjør at lønnsveksten tilpasses behovene til bedrifter i konkurranseutsatt sektor.<sup>114</sup>

Med større arbeidsinnvandring og dermed større lavlønnskonkurranse, har det oppstått behov for nye og mer målrettede virkemidler. Allmenngjøring av tariffavtaler, som innebærer at en tariffavtale gjøres gjeldende for alle arbeidstakere i en sektor, brukes stort sett for å hindre at innvandrere skal presse lønningene i sektoren nedover gjennom lønnskonkurranse. Effektene på fordelingen er ikke gitt. På den ene side vil allmenngjøring kunne føre til at bedriftene ansetter færre, siden kostnadene og kravene til produktivitet øker. På den annen side vil allmenngjøring gi høyere lønninger til de som arbeider, og den bidrar også til å opprettholde koordineringen i lønnsdannelsen.<sup>115</sup> Siden allmenngjøring er blitt brukt mest i bransjer der etterspørselen etter arbeidskraft i hovedsak er dekket av innvandring, er nok den siste effekten den viktigste for norsk ulikhetsnivå isolert sett.<sup>116</sup>

Men allmenngjøring kan i seg selv være en trussel mot organisasjonsgraden, ved at den gir samme vilkår uavhengig av organisering.

De siste årene er det, i tillegg til allmenngjøring, innført en rekke tiltak mot lavlønnskonkurransen og sosial dumping i Norge, og vi må anta at de har dempet innvandrings påvirkning på norske lønninger. Slike tiltak gjør at arbeidsinnvandrere som ikke har høy nok produktivitet, ikke kommer inn i arbeidsmarkedet i Norge.<sup>117</sup> En måte å kombinere ønskene om arbeidsinnvandring og stabilitet i arbeidsmarkedsmodellen på, er å følge svenskene og innføre et system der en bedrift kan ta inn den arbeidskraften den trenger, også fra utenfor EØS, men må følge de retningslinjer og lønnskrav som råder ellers i bransjen.<sup>118</sup>

Innvandrere som forblir i hjemlandet, påvirker selvsagt ikke ulikhetsstatistikkene i Norge. Men høye krav til produktivitet skyver utvilsomt også andre ut av arbeidsmarkedet, noe som uten korrigerende tiltak kan gi høyere ulikhet. Det er derfor behov for å se på tiltak som kan få flere med det som i utgangspunktet er lav produktivitet, til å i størst mulig grad å delta i arbeidslivet.

En i utgangspunktet enkel løsning er å la lavproduktive arbeide for lønninger som tilsvarer deres produktivitet. Da vil de i større grad være attraktive i arbeidsmarkedet. Det er ikke åpenbart at det for eksempel er mer verdig å leve av lave trygdeytelser eller sosialhjelp, enn av lave lønninger. En slik løsning vil likevel ha klare negative effekter, for eksempel ved å skape et negativt lønnspress og betinge lavere trygdeutbetalinger.

Som nevnt over, er det viktigste tiltaket overfor innvandrere med lav produktivitet å forsøke å øke kompetansen og produktiviteten deres, før de "slippes løs" i arbeidsmarkedet. Dette fungerer for mange, men arbeidsdeltakelsen er fortsatt for lav i mange innvandrergupper, blant annet fordi arbeidsgivere fortsatt er usikre på produktiviteten innvandrerne bringer med seg.

En løsning kan da være å forsøke å utligne forskjellene mellom produktivitet og lønn, slik lønnstilskudd gjør.<sup>119</sup> Med lønnstilskudd refunderer NAV deler av lønnen til en nyansatt, i ordinært arbeid, i en begrenset periode. Dermed reduseres den økonomiske risikoen arbeidsgiveren tar, og det blir mer attraktivt å ansette mennesker man er litt i tvil om vil fungere i stillingen. Samtidig kommer arbeidstakeren inn i arbeidslivet, og man kan forvente at hun tilegner seg ny kompetanse og erfaring. Inntil halvparten av lønnen kan refunderes (ved nedsatt arbeidsevne, 75 prosent).<sup>120</sup> Lønnstilskudd er i dag lite brukt, men det er et mål at det skal benyttes oftere.<sup>121</sup> Internasjonale studier viser at lønnstilskudd ofte er det mest effektive tiltaket for å få folk i arbeid, også for svakere grupper og innvandrere.<sup>122</sup> Også Steinar Holden, Simen Markussen og Knut Røed har kommet med en lignende løsning for å få mennesker med helseutfordringer i arbeid. Økonomene foreslår å subsidiere arbeidstakerens lønn og tilretteleggingstiltak, og om det ikke er nok, å opprette egne, kommunale arbeidsplasser.<sup>123</sup>

Man kan også gå lenger, og tillate en form for innslutingslønn, der man tillater lave lønninger i for eksempel en prøveperiode.<sup>124</sup> Blant annet IMF og OECD har anbefalt midlertidig lønnsreduksjon, eller egne midlertidige opplæringsstillinger med lavere lønn, for å integrere innvandrere i arbeidslivet.<sup>125</sup> Haakon Riekes og Mathilde Fasting har skissert en løsning der innslutingslønnen ligger på 80

prosent av minstenivået i tariffområdene, som betinger fast ansettelse og en maksimal varighet på tre år.<sup>126</sup>

Mange frykter at slike løsninger vil skape problemer,<sup>127</sup> men tankegangen ligner den som gjør at vi tillater lavere lønninger for ungdom og lærlinger. I slike tilfeller kombineres arbeid og opplæring, men man anerkjenner at noen grupper i en periode har lavere produktivitet, noe som må medføre lavere betaling frem til produktiviteten er høyere. Blant annet i Danmark diskuteres innslutingslønn nå seriøst, også av regjeringspartiene og det økonomiske vismannsrådet.<sup>128</sup> En av grunnene er at også en betydelig gruppe utenfor arbeidslivet, som ikke kommer i arbeid, vil utgjøre en utfordring for lønnsdannelsen.<sup>129</sup>

En fare med tiltak som lønnstilskudd og innslutingslønn er at det kan fortrenge andre arbeidssøkere, som relativt sett blir dyrere å ansette.<sup>130</sup> Slike ordninger må derfor evalueres og justeres ettersom de brukes, men mye tyder på at de kan spille en viktigere rolle i å få flere i arbeid.<sup>131</sup> Derfor er det gledelig at NAV i større grad enn før satser på tiltak i det ordinære arbeidsmarkedet, gjennom blant annet lønnstilskudd og individuell tilpasning.<sup>132</sup>

## UTDANNING

### Utdanning og kompetanse er avgjørende

Som det allerede har kommet frem over, er utdanning, kompetanseutvikling og omstillingsevne avgjørende for små forskjeller i fremtiden.

Norge er blant de landene der utdanning teller mest for senere yrkesdeltakelse. Selv om vi i alle grupper har relativt høy sysselsetting, er den relative forskjellen mellom de som bare har grunnskole, og de som har fullført videregående, større enn i andre land. Arbeidsledigheten er dobbelt så høy blant lavt utdannede som i resten av befolkningen, og mens 81 prosent av alle mellom 25 og 64 år var sysselsatt i 2008, var andelen bare 65 prosent blant de med lav utdanning.<sup>133</sup>

Gruppen med lav utdanning er ingen marginal gruppe. Det er et sted mellom 700 000 og 800 000 voksne som har utdanning under videregående nivå. Flertallet av dem er under 50 år, og det er lite som tilsier at denne gruppen vil "forsvinne" med tiden, for eksempel fordi det bare er de eldre som mangler utdanning. Antallet er ganske jevnt fordelt mellom aldersgruppene.<sup>134</sup>

Utdanningsnivå har stor betydning for fremtidig arbeidsdeltakelse og inntekt, og de med lav utdanning utgjør en stor andel av de med de laveste inntektene. Forekomsten av vedvarende lavinntekt er omtrent tre ganger høyere blant de med utdanning kun på grunnskolenivå enn blant de med fullført høyere utdanning.<sup>135</sup> Videre er utdanning avgjørende både for økonomisk vekst, omstillingsevne og mulighetslikhet. Det påvirker også levestandard, helse, kriminalitet og demokratisk deltakelse.<sup>136</sup>

Det er derfor bekymringsfullt at det stadig er en stor andel som ikke fullfører videregående skole.

Den sosiale mobiliteten i Norge er relativt god – det er omtrent 20 prosents sjanse for at en som vokser opp i en lavinntektsfamilie vil befinne seg i en lavinntektsfamilie også som voksen (mot 30 og 40 prosents sjanse i Storbritannia og USA) – men fortsatt har foreldrenes sosioøkonomiske status påvirkning på barnas muligheter og resultater.<sup>137</sup> Med god utdanning vil effekten av foreldrenes bakgrunn bli redusert, og hva en oppnår i livet blir mer avhengig av ens egen innsats, evner og valg. Utdanning er med andre ord viktig for å utjevne noe av påvirkningen foreldrenes bakgrunn har på barnas liv og senere inntekt.

Selv om det fortsatt er sterk sammenheng mellom bakgrunn og resultater,<sup>138</sup> kan det norske skolesystemet synes å være bedre til å utjevne forskjeller enn mange andre lands skolesystemer.<sup>139</sup> En indikasjon på at skolesystemet fungerer ganske godt, er at innvandrernes barn så langt gjør det bra i Norge. Mens innvandrere mellom 25 og 39 år har en inntekt tilsvarende 79 prosent av inntektsnivået, har etterkommere født i Norge en inntekt tilsvarende 95 prosent.<sup>140</sup> Dette er imidlertid en liten gruppe, foreløpig.

Norge skårer godt i PIIAC-undersøkelsen, som ser på kompetansen til voksne.<sup>141</sup> Det legger et godt grunnlag for fremtiden. Det moderne arbeidslivet er avhengig av nærmest kontinuerlig omstilling og nyskaping, og det kan oftere enn før bli nødvendig å gå gjennom ulike karrierer i løpet av arbeidslivet. Derfor må utdanning i større grad bli noe man tilegner seg gjennom hele livet.

Noe av det som trengs, kan arbeidsgiver forventes å stå for. Men arbeidsgivere kan ofte være skeptiske til å investere i hver enkelt ansatt, siden den ansatte kan ta med seg kompetansen og gå til en konkurrent. Fra et ulikhetsperspektiv er det også en utfordring at det er de som allerede har mye utdanning, som gjerne tar mer. Ny kunnskap er en investering, og det er de som har spart opp penger, som enklest kan ta sjansen. De som tjener godt og har god utdanning fra før, har gjerne også mer fleksible arbeidsdager og arbeidsgivere som er mer interessert i kompetanseutvikling.<sup>142</sup> Derfor kan det offentlige spille en viktig rolle, ved å bidra til finansieringen av kompetanseutviklingen. I Singapore har man for eksempel innført "learning credits", der arbeidstakere kan bruke en viss sum årlig på videreutdanning utført av private selskaper eller sivil sektor.<sup>143</sup> Regjeringen har nylig lagt frem en strategi for økte investeringer i videreutdanning.<sup>144</sup>

Det er hovedsakelig i tjenestesektoren at fremtidens norske arbeidsplasser vil komme. Det gir noen ekstra utfordringer, fordi en del tjenesteytende næringer består av arbeidsplasser med lave kvalifikasjonskrav. Selv om voksne i Norge stort sett har gode ferdigheter, er det også en betydelig gruppe som mangler selv basisferdigheter i norsk og matematikk.<sup>145</sup> Dermed står vi i fare for at det norske arbeidsmarkedet får større innslag av lavkompetansearbeidsplasser med lav lønn og begrensede muligheter for produktivitetsvekst.<sup>146</sup> Tiltak som kan bidra til at det skapes gode og trygge arbeidsplasser i tjenestenæringer, er derfor nødvendig, og man bør spesielt tenke nytt om hvordan utdanning og kompetanseutvikling kan bidra til gode arbeidsplasser, produktivitetsutvikling og omstilling.<sup>147</sup>

## Barnehagen fungerer utjevnende

Tidlige tiltak er gjerne mest effektive, og mye tyder på at barnehagedeltakelse både gir gode resultater og reduserer betydningen av sosial bakgrunn. Barnehagedeltakelse gir bedre språk, som er grunnlaget for senere læring, og har spesielt gunstig påvirkning for barn av lavt utdannede og innvandrerbarn. Selv om det er for tidlig å si noe om de langsiktige resultatene av at nesten alle barn går i barnehage, har tidligere utvidelser i barnehagedekningen bidratt positivt til utdanningsnivå og sysselsetting.<sup>148</sup>

I dag går de aller fleste barn i barnehage, i hvert fall de siste par årene før skolestart.<sup>149</sup> Det er gjort mye for å gjøre barnehagedeltakelse mer attraktivt, også for familier med lave inntekter, de senere årene. Det er ikke gitt at stadig større ressursbruk for å nå de siste tre-fire prosentene, som ofte allerede har både anledning og incentiver til å delta, lenger er det mest effektive. Trolig kan økt sysselsetting og tiltak på andre områder, være vel så effektive som lite målrettede ordninger innenfor barnehagesektoren. På den annen side påpeker blant annet OECD det fordelingsmessig uheldige i at høyere utdanning er gratis, mens barnehagene, som er mer utjevnende, krever foreldrebetaling.<sup>150</sup>

Det er i hvert fall én ting man bør gjøre for å øke deltakelsen: Fjerne kontantstøtten. Den bidrar til å redusere bruken av barnehage de første årene, spesielt i de gruppene som kunne hatt aller mest nytte av deltakelsen. I tillegg har den negativ påvirkning på yrkesdeltakelsen.<sup>151</sup> Fordelingsutvalget foreslo derfor å fjerne ordningen.<sup>152</sup> Argumentene har ikke blitt svakere i årene som er gått siden den gang, og forslaget er gjentatt blant annet av Brochmann II-utvalget og Barnefamilieutvalget.

I en statisk beregning, der man ikke tar hensyn til påvirkning på arbeidsdeltakelsen, gjør en fjerning av kontantstøtten at det blir noe flere fattige barn. Men vi vet at kontantstøtten hemmer arbeidsdeltakelsen og har erfaring med at endringer som gir færre kontantstøttemottakere, gir flere i arbeid.<sup>153</sup> En fjerning av kontantstøtten vil spesielt bidra til at flere innvandrere kommer i arbeid. I 2015 mottok 45 prosent av ettåringene med innvandrerbakgrunn (dvs. deres foreldre) kontantstøtte, mot 16 prosent i resten av befolkningen.<sup>154</sup>

Man vet ikke nok om hvordan barnehagene kan gi den beste tidlige læringen, eller om læring i det hele tatt er det viktigste barnehagen gir. Det trengs mer forskning på kvalitet i barnehagene og hvilke faktorer som er viktige for gode langsiktige resultater av ressursbruken. Mange har etterlyst mer konkrete læringsmål og bedre kvalifisert personale, og det er de siste årene satt inn ressurser i denne retningen.<sup>155</sup> Likevel tyder mye på at barnehagene, også slik de har fungert til nå, har gitt gode resultater både i barndommen og inn i voksenlivet. Effekten er størst for utsatte barn.<sup>156</sup>

Private aktører leverer i snitt bedre kvalitet<sup>157</sup> til lavere kostnader, og tilfører i tillegg verdifull valgfrihet og mangfold i løsninger.<sup>158</sup> Forsøk på å begrense de private aktørene i barnehagetilbudet virker ikke som det mest konstruktive forslaget for økt kvalitet. Private plasser koster også det offentlige mindre enn kommunale plasser. En kommunal barnehageplass koster i snitt rundt 20 000 kroner mer per år. Forskjellene forklares med at kommunale barnehager har flere ansatte, både fordi de har høyere personaltetthet og flere barn med særskilte behov, og at de ansatte har noe høyere lønn og pensjon.<sup>159</sup>

Et flertall av medlemmene i Barnefamilieutvalget, inkludert Civita-ansatte Mathilde Fasting, ønsker at det innføres gratis barnehage for alle barn.<sup>160</sup> Mindretallet er ikke prinsipielt mot gratis barnehage, men vil i lys av kostnadene heller ha økt vekt på moderasjonsordningene, som er forsterket under Solberg-regjeringen og gir lavere betaling for familier med lav inntekt.

Siden 2015 har regelen for differensiering av prisen for en barnehageplass vært slik at ingen skal bruke mer enn seks prosent av samlet inntekt på en barnehageplass. Foreldrene må søke om lavere betaling. Før 2015 var det kommunene som bestemte hvor store fradrag som kunne gis, og hvor inntektsgrensene skulle gå. Man har også innført gratis kjernetid for 3- til 5-åringer fra husholdninger med lav inntekt. Rundt 25 000 barn har reduserte priser, og 16 000 har gratis kjernetid.<sup>161</sup> Barnefamilieutvalget har kritisert dette systemet for å være for komplekst, og for å påvirke arbeidsdeltakelsen negativt. Mindretallet i utvalget ønsker en forenklet og styrket moderasjonsordning, med et bunnfradrag som gjør barnehagen gratis for dem med de laveste inntektene. En slik ordning vil ha begrenset negativ virkning på arbeidstilbudet, men gi en målrettet økning i det økonomiske handlingsrommet i de fattigste barnefamiliene.<sup>162</sup>

I en situasjon der de aller fleste, inkludert mer enn 95 prosent av femåringer med minoritetsspråklig bakgrunn, går i barnehage, vil det være kostbart og lite målrettet å gi alle gratis tilgang.<sup>163</sup> Det er også usikkert om gratis barnehage til alle vil bidra til økt arbeidsdeltakelse i gruppene som trenger det mest.<sup>164</sup> Anbefalingen må derfor være at økt barnehagedeltakelse utover dagens ordninger først og fremst oppnås ved å gi styrkede incentiver til arbeidsdeltakelse. Moderasjonsordninger, gjerne med økt gradering slik at de med høye inntekter betaler mer og de med lave inntekter mindre, er fornuftig, men bør utformes enklest mulig.

### **Økt kvalitet i skolen og tidlig ekstra innsats for svakere elever**

God utdanning er avgjørende for stabil deltakelse i arbeidslivet. Vi vet at voksne som mangler de grunnleggende kunnskapene innen matematikk og norsk, har langt høyere risiko både for arbeidsløshet og utstøtning fra arbeidslivet enn andre.<sup>165</sup> En god faglig basis vil også bidra til å redusere sannsynligheten for frafall i videregående skole.<sup>166</sup>

Mens omtrent 90 prosent av barn med høyt utdannede foreldre fullfører videregående skole, er det under halvparten av barn med foreldre som kun har grunnskole, som gjør det.<sup>167</sup> Det samme bildet gjør seg gjeldende gjennom hele skolesystemet: Barn med lavt utdannede foreldre har svakere resultater i grunnskolen og lavere deltakelse i høyere utdanning. Foreldrenes inntekt har også statistisk påvirkning, men den er langt mindre tydelig enn utdanningsnivåets betydning.

Barn med lavt utdannede foreldre har i snitt dårligere utgangspunkt ved skolestart, språklig og kognitivt, enn barn av høyt utdannede. Det er klar sammenheng for eksempel mellom utdanning og hvor mye man leser med barna, eller hvor mange ord barna hører i løpet av en dag. Forskjellene kan også vedvare gjennom skolegangen, blant annet fordi høyt utdannede kan være mer opptatt av barnas skoleprestasjoner eller kan hjelpe dem med leksene.<sup>168</sup>

Samtidig er det selvsagt ikke slik at alle barn med lavt utdannede foreldre har et dårlig utgangspunkt, eller at det ikke finnes mange barn med høyt utdannede foreldre som stiller svakt. Det er imidlertid



viktig at det settes inn ekstra innsats for elever som presterer dårlig, allerede tidlig i skoleløpet. Regjeringen har trappet opp arbeidet med tidlig innsats, med mål om at elever som henger etter, skal få tilbud om ekstra tiltak. Da må man imidlertid først fange opp hvem som sliter, og det krever nytenkning. OECD viser til en mulig finsk løsning, der pedagoger med spesiell kompetanse bistår lærerne med å identifisere elevene som trenger ekstra hjelp.<sup>169</sup> De siste årene er det blitt økt oppmerksomhet om behovet for å satse på grunnleggende ferdigheter og kjernefagene i skolen, og det er blitt satt i verk tiltak.

For å oppnå høyere kvalitet, er god skoleledelse og gode lærere avgjørende. Ressurser er også viktig, men enda viktigere er det at ressursene brukes på riktig måte. Som Mathilde Fasting skriver i Civita-notatet "Sosial mobilitet og utdanning", om at en betydelig andel av forskjellene i prestasjoner på PISA-undersøkelsene kan tilskrives forskjeller skolene imellom:

De beste skolene har en skoleledelse som stiller krav, setter mål og kommuniserer dem godt. Ledelsen utarbeider tydelige planer for hvordan målene skal nås, inkludert spesifikke oppgaver for lærere og for andre som har betydning for læringsmiljøet. Gode skoleledere evner også å skape et godt skolemiljø, et godt samarbeidsmiljø blant lærerne og muligheter for profesjonell utvikling av lærere som er målrettet mot det elevene ved skolen trenger. Videre kjennetegnes en god skoleledelse av at lærerkollegiet oppmuntres og oppfordres til å være med på utviklingen av skolen og av samarbeid mellom foreldre og skolen. Gode skoleledere stiller krav til elevene og til lærerne, samtidig som de oppmuntrer og støtter fremgang og tilbyr hjelp til elever som trenger det. At skoleledelse har avgjørende betydning, innebærer også at skolene må være desentraliserte og ha autonomi. Skolene må være i stand til selv å sette inn ressursene der skoen trykker.<sup>170</sup>

Det er også en bred erkjennelse av at økt lærerkompetanse er avgjørende for bedre resultater,<sup>171</sup> og denne tankegangen ligger bak blant annet satsningen på mastergradsutdanning for lærere. Stabilitet i lærerkollegiet og motiverte og oppmuntrende lærere gir bedre resultater for elevene. Det bør derfor utformes gode systemer for at lærerne skal kunne påvirke sine egne karrieremuligheter.<sup>172</sup>

Kvalitet i SFO er også viktig, siden de aller fleste barn bruker en god del tid der.<sup>173</sup> Oslo er et eksempel på en kommune som har satset på SFO, i Oslo kalt Aktivitetsskolen (AKS), og ser ut til å være med på vei mot gode resultater.<sup>174</sup>

### **Bolig- og skolestruktur**

Blant de klareste funnene i skoleforskningen, er at store forskjeller mellom skolene også gir store forskjeller mellom elevene. Elevene har godt av å møte en blandet elevgruppe, forstått som elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn og med ulike resultater. Det er positivt for de svakeste elevene, og det ser ikke ut til å hemme de sterkeste.<sup>175</sup> Derfor er utformingen av opptakssystemer avgjørende. Valgfrihet i seg selv er positivt, men det må innrettes på en måte som gjør at for eksempel foreldrenes inntekt ikke er avgjørende for skolevalget. Mer generelt gir det bedre resultater om man unngår *permanent* å dele opp elevene etter resultater eller evner, enten det er i ulike skoler, fagretninger eller undervisningsopplegg, for tidlig.<sup>176</sup> Innvandrere og andre med spesielle behov bør integreres i ordinær undervisning, ikke skiller ut i egne klasser.<sup>177</sup>

Det er for øvrig ikke klar sammenheng mellom minoritetsandel på skolen og elevenes resultater,

når man kontrollerer for sosioøkonomisk bakgrunn. Det er derfor sosioøkonomiske forhold som er avgjørende, ikke innvandrerbakgrunn.<sup>178</sup> Det er like fullt positivt om man kan unngå at mange med samme sosioøkonomiske bakgrunn, og dermed i praksis innvandrerbakgrunn, konsentreres på få skoler.<sup>179</sup> OECD peker på at utdanningspolitikk, boligpolitikk og byplanlegging bør ses i sammenheng, slik at man får en blandet elevmasse ved skolen.<sup>180</sup> I dag har Norge den beste blandingen etter sosioøkonomisk bakgrunn blant PISA-landene.<sup>181</sup>

Privatdrevne, men offentlig finansierte skoler kan være et viktig innslag i skolesystemet, også med tanke på utjevning. Fordelingsutvalget skriver det slik: "OECDs studier tyder på at kombinasjonen av privat skoledrift og offentlig finansiering øker et lands gjennomsnittlige læringsresultater noe, og reduserer effekten av sosial bakgrunn på elevenes læringsresultater".<sup>182</sup> Samtidig kan forskjeller i den offentlige finansieringen av offentlig og privat drevne skoler være uheldig, fordi høyere foreldrebetaling gir uheldige seleksjonseffekter. I Norge i dag finansierer det offentlige 85 prosent av det en skoleplass koster, mens foreldrene bidrar med resten. For å gjøre forskjellene mellom offentlig og privat drevne tilbud minst mulig, bør egenbetalingen i offentlig finansierte, privat drevne skoler på grunnskolenivå fjernes, selv om det så langt er lite som tyder på avgjørende seleksjonsmekanismer.

### **Frafallet må ned**

Nesten én av fem unge uten fullført videregående skole befinner seg utenfor utdanning og arbeid. Blant de som har fullført, derimot, er bare én av 20 utenfor.<sup>183</sup> Manglende videregående utdanning regnes som den viktigste forklaringen på at andelen med lavinntekt blant de unge har økt kraftig.<sup>184</sup>

Fordelingsutvalget peker på at det å fullføre videregående opplæring anses som "inngangsbilletten" til yrkeslivet i Norge, og at mindre utdanning enn dette dermed er en betydelig hemsko.<sup>185</sup> Å få flest mulig gjennom videregående skole er avgjørende for å ha høy arbeidsdeltakelse og moderate forskjeller. Det er dessuten forventet at de som ikke har fullført videregående, vil ha enda vanskeligere med å få seg jobb i fremtiden, på grunn av økende krav og endringer i arbeidskraftsbehovene.<sup>186</sup>

Mens fullført videregående opplæring er avgjørende for deltakelse i arbeidslivet, har høyere utdanning større påvirkning på lønnsnivået, og kan dermed isolert sett bidra til større forskjeller.<sup>187</sup>

Det er oftest for sent å gjøre grep når eleven allerede er i ferd med å falle fra. For å hindre frafall i videregående skole, må man sette inn tiltakene mye tidligere. Derfor er mange av tiltakene nevnt over viktige også i arbeidet med å redusere frafallet på videregående. Grunnskolen må gi elevene de forutsetningene de trenger for å klare videregående. Vi vet for eksempel at svake karakterer fra grunnskolen øker sannsynligheten for frafall betraktelig.<sup>188</sup>

Men noe kan og bør man selvsagt også gjøre i videregående. Man bør for eksempel styrke skolenes (og lærlingebedrifters) incentiver til å få elevene gjennom utdanningsløpet. I dag kan skolene spare ressurser på at de mest krevende elevene faller fra.<sup>189</sup> Fraværsregelen Solberg-regjeringen har innført, gjør at flere møter opp, noe som bør tilsi at det kan bidra til lavere frafall på sikt. Samtidig bør man også se på hva man kan gjøre for å unngå at psykiske, fysiske og sosiale problemer leder til frafall.<sup>190</sup>

En bør, slik det den siste tiden har vært fokus på, spesielt se på tiltak innen yrkesfagutdanningene.<sup>191</sup> Disse elevene er mest utsatt for frafall. Ungdom med lavt utdannede eller lavt lønnete foreldre velger oftere enn andre yrkesfaglig studieretning, selv når de har samme karakterer fra grunnskolen.<sup>192</sup> En fremskrivning av arbeidsmarkedsbehovene de neste tiårene, gjort av SSB, indikerer at det mot 2035 vil bli underskudd på fagutdannede.<sup>193</sup> Med eldrebolgen vet vi blant annet at det vil kreves langt flere ansatte innen helse- og sosialtjenestene.<sup>194</sup> Vi vil altså trenge flere som tar og fullfører videregående yrkesfagopplæring.

Det er innført en ny ordning der NAV skal drive arbeidsrettet oppfølging med mulighet for tilegning av formalkompetanse overfor ungdom uten fullført utdanning.<sup>195</sup> Det er også fornuftig at regjeringen er i ferd med å innføre en livslang rett til videregående utdanning.

### **Gratis høyere utdanning er ikke nødvendigvis utjevnende**

Også i høyere utdanning er det en underrepresentasjon av elever med foreldre med lavere utdanning og/eller inntekt. Blant innvandrere er det imidlertid ikke like klare forskjeller etter foreldrenes bakgrunn. De er tvert i mot overrepresentert i høyere utdanning, til tross for at foreldregenerasjonen ofte mangler utdanning.<sup>196</sup>

Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) hevder at gratisprinsippet, også i høyere utdanning, er avgjørende for fordelingen, "fordi det er viktig for å gjøre slik utdanning tilgjengelig for alle."<sup>197</sup> Men det er ikke gratisprinsippet alene som avgjør om høyere utdanning er tilgjengelig og attraktivt. Dersom eventuelle moderate studieavgifter også medfører rimelig finansiering fra Lånekassen, vil man kunne ha like god mulighet til å studere, men samtidig være med på selv å finansiere det godet høyere utdanning utgjør for individet.

Moderate studieavgifter i høyere utdanning ville samtidig vært positivt i den forstand at det ville redusert overføringen som i dag går fra arbeidstakere uten høyere utdanning, til de som etter hvert vil bli (forhåpentlig godt betalte) arbeidstakere med høyere utdanning, ved at høyere utdanning finansieres over skatteseddelen. Studieavgifter har også andre positive effekter, blant annet at det styrker utdanningsinstitusjonenes autonomi og gir studentene bedre incentiver til gjennomføring og resultater. Det vil også gi lavere utgifter over statsbudsjettet.<sup>198</sup>

Gevinsten ved å ta høyere utdanning er lavere i Norge enn i de fleste andre land. Ett år med utdanning gir i snitt 5-6 prosent høyere lønn, mot 6-9 prosent i andre europeiske land og over 10 prosent i USA.<sup>199</sup> Men også i Norge øker betydningen av høyere utdanning, fordi arbeidsgivere i økende grad etterspør høy kompetanse. Det bør utvilsomt legges godt til rette for at mange tar høyere utdanning, og at man reduserer de skjevhetene studentenes bakgrunn medfører i dag. Men når man skal prioritere de viktigste tiltakene for små forskjeller, kommer gratis høyere utdanning et stykke ned på listen over effektive virkemidler.

## Kompetanseheving blant voksne

I dag er det få med lav utdanning som deltar i kompetansehevende tiltak. Det er de som allerede har høyere utdanning, som i størst grad fyller på med ny kompetanse. Et illustrerende tall er fra 2007, da bare seks prosent av voksne med bare grunnskoleutdanning hadde tatt formell utdanning det siste året, mot hele 17 prosent av voksne med høyere utdanning.<sup>200</sup>

Det er også slik at de som er i arbeid, og som tjener godt, oftere deltar i kompetansehevende tiltak.<sup>201</sup> Det er til dels naturlig, da mye av kompetansearbeidet er knyttet til yrkesdeltakelse og forventet produktivitet. Samtidig er det grunn til å tro at både individene selv og samfunnet ville fått utbytte av at flere utenfor arbeidslivet, i lavtlønnede yrker eller med lav kompetanse i større grad tok kurs og etterutdanning, som bidro til å få dem i arbeid og oppover i inntektsstatistikken.

Som nevnt er det positivt at retten til å ta videregående utdanning er utvidet.<sup>202</sup> Man kan også styrke incentivene til slik kompetanseheving, for eksempel ved at det offentlige etablerer ordninger som finansierer deler av kostnaden. I Singapore har man forsøkt med en ordning der alle innbyggere over 25 år får muligheten til å ta kurs og videreutdanning for rundt 3000 kroner, betalt av det offentlige. Eldre arbeidstakere får i tillegg subsidiert en stor del av den resterende kostnaden.<sup>203</sup>

Det sivile samfunn kan også spille en større rolle på dette området, og for eksempel kan bedrifts-sammenslutninger, fagforeninger og bransjeorganisasjoner tilby kurs og opplæringsaktiviteter.

Man bør også vurdere om det er hensiktsmessig å gi de som en periode er uten arbeid, bedre anledning til å ta kompetansehevende utdanning.<sup>204</sup> I dag er det vanskelig eller umulig å ta utdanning samtidig som man mottar ytelser fra NAV, fordi vi har ordninger som Lånekassen. Det gir svekkede incentiver til utdanning, siden man får utbetalt mer fra NAV enn fra Lånekassen. I stedet for ordinær utdanning, satser NAV på arbeidsrettede tiltak, som ofte kan være mindre egnede.<sup>205</sup> En ekspertgruppe ser i skrivende stund på dette problemet.<sup>206</sup>

Brochmann-utvalget legger stor vekt på behovet for at innvandrere må få utenlandsk utdanning godkjent og komplettert i Norge<sup>207</sup>. Vi ser at utdanning innvandrerne har tatt i utlandet, før de kom til Norge, er lite verdt i det norske arbeidsmarkedet, og at utdanning i Norge er svært positivt for sysselsettingen.<sup>208</sup> Flyktninger som har fått utdanning i Norge, har tilnærmet lik arbeidsdeltakelse som resten av befolkningen.<sup>209</sup> Selv om utdanning i Norge er dyrt og tidkrevende, er gevinstene både for den enkelte og for samfunnet svært store.<sup>210</sup> Som nevnt over ble det i Civita-notat nr. 2/2016 fremmet forslag til tiltak for å gjøre godkjenning og komplettering av utdanning fra utlandet enklere.<sup>211</sup>

Det er interessant at det ikke er noen forskjeller i sysselsetting mellom innvandrere og resten av befolkningen, når man tar høyde for leseferdigheter.<sup>212</sup> Det indikerer at å løfte innvandrernes kompetanse kan gi gode sysselsettingsresultater og dermed bidra til reduserte forskjeller. Blant annet bør ordningen kalt Basiskompetanse i arbeidslivet, som gir midler til opplæring i språk på arbeidsplassen, også kunne brukes av flyktninger.<sup>213</sup>

Introduksjonsprogrammet kan forbedres gjennom bedre tilpasning til den enkelte bruker, bedre lærerkompetanse og bedre kobling på det lokale arbeidsmarkedet. Det er allerede innført endringer

som skal trekke i denne retningen.<sup>214</sup> Men aller mest trengs mer kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer.<sup>215</sup>

Brochmann II-utvalget anbefaler ”at det innenfor introduksjonsprogrammet utvikles forslag til et begrenset antall moduler som kan settes sammen ut fra behovet til de største eller vanligste gruppene av programdeltakere”.<sup>216</sup> En slik tankegang kan utvides til ikke bare å gjelde innvandrere i introduksjonsprogrammet, men også danne grunnlaget for hvordan vi bør tenke om voksenopplæring og livslang læring for alle: Kompetansetiltakene bør være kortvarige og konsentrerte, og man bør kunne sette sammen en miks av tiltak og kurs som passer den enkelte. Utdanning er ikke lenger noe man tar én gang i livet og så er ferdig med.

Ordningene bør også ligge tett på behovene som finnes i arbeidsmarkedet, og i størst mulig grad bør opplæring og arbeidsdeltakelse kombineres, slik det anbefales blant annet av Brochmann II-utvalget.<sup>217</sup>

## VELFERDSSTATEN

### Offentlige tjenester og overføringers betydning

De mest brukte målene på økonomisk ulikhet ser på (skattbar) inntekt, og fanger derfor ikke opp verdien av mange offentlige goder. De offentlige godene, som for eksempel subsidierte barnehager og helsetjenester, er imidlertid svært viktige for alle husholdninger, og spesielt for dem med de laveste inntektene.<sup>218</sup> Norge er et av de landene der de offentlige tjenestene reduserer ulikheten mest. Tar man høyde for verdien av tjenestene, halveres antallet med lavinntekt i Norge.<sup>219</sup> Ulikhetene som skapes i markedet reduseres med omtrent 30 prosent om man inkluderer offentlige overføringer.<sup>220</sup>

Velferdsordningene fungerer stort sett utjevne, men det er noen forskjeller mellom ordningene. Mens introduksjonsstønad, bostøtte og sosialhjelp i all hovedsak går til de fattigste, er ordninger som dagpenger, pensjon og uførepensjon mer jevnt fordelt over befolkningen. Sykepenger og tjenestepensjon skiller seg derimot ut ved å gå mest til dem som tjener relativt godt. Skulle man redusere kompensasjonsgraden for sykepenger, ville det ha svært lite å si for fordelingen.<sup>221</sup> Om man gjorde det på en måte som ga de med lave inntekter mer enn de med høye, kunne en reduksjon av sykelønnen fungere omfordelende.

Blant de med de laveste inntektene har inntekter fra arbeids- og næringsinntekt mindre å si enn det hadde tidligere. Offentlige overføringer utgjør nå nesten 60 prosent av samlet inntekt for tiendelen med lavest inntekt.<sup>222</sup> Mens denne gruppen tidligere var i arbeid, men tjente dårlig, er det nå ofte slik at de er helt eller delvis ute av arbeidslivet. Norge har relativt høy sysselsetting, men vi har også relativt mange som mottar helserelaterte ytelser og er helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet.

Hovedmålet med de offentlige ordningene er å sikre en viss økonomisk trygghet ved bortfall av inntekt. De skal sikre en minsteinntekt, selv om man ikke kan delta i arbeidslivet. Ordningene utjevner

også inntekter over ens livsløp, og mellom grupper med og uten arbeid. Samtidig er det et klart mål ved ordningene at de skal stimulere til mest mulig arbeidsdeltakelse.

Dermed er det en balansegang her: På den ene siden vil høye ytelser bidra til lavere ulikhet ved å øke inntektene til de som ikke har noe annet valg enn å være utenfor arbeidslivet. På den annen, vil høye ytelser gjøre det mer attraktivt å være utenfor for de som har en viss grad av valg. Til sammen gjør dette at ytelsene bør være på et rimelig høyt nivå, sammenlignet med inntektene i resten av samfunnet, men samtidig på et nivå der det alltid vil være gunstig å arbeide om man kan.

For de aller fleste er det en betydelig gevinst i å gå fra trygd til fulltidsjobb. Det er imidlertid beregnet at omtrent fem prosent av trygdemottakerne vil tape økonomisk på å komme i arbeid, selv om de får en fulltidsjobb.<sup>223</sup> Det er en klar sammenheng: Når ytelsene blir mer sjenerøse, blir det flere som mottar ytelsen, og færre som går ut i arbeid. Effekten er sterkest for innvandrere og andre med lav potensiell yrkesinntekt.<sup>224</sup>

Deltakelse i arbeidslivet er det klart mest effektive for å unngå lavinntekt. Over 40 prosent av personene i familier uten sysselsatte har vedvarende lavinntekt.<sup>225</sup>

Under vil vi først gå gjennom noen generelle prinsipper for velferdsordningene, før vi går gjennom noen forslag til endringer i noen konkrete ordninger.

### **Arbeidsdeltakelse og aktivitet**

Brochmann II-utvalget la, som vi så over, vekt på at innvandrere integreres best med aktivitetskrav og tilpasset arbeid, gjerne kombinert med lønnskudd og kvalifiseringstiltak, og anbefalte samtidig at slike tiltak gjøres overfor hele befolkningen.<sup>226</sup>

Aktivisering skal både gi incentiver til arbeid, og gi bedre premisser for å arbeide. Aktivitetene må være av en art som gir bedre forutsetninger for å få arbeid. Hvordan vilkårene praktiseres og hvilke aktiviteter som gis, er avgjørende. Antall sosialhjelpsmottakere blir for eksempel redusert med krav om fulltids oppmøte med praktiske oppgaver, og med sanksjoner, mens man ikke finner effekt av pliktig oppmøte på kurs.<sup>227</sup>

Det er innført flere krav om aktivisering de siste årene, men det er varierende oppfølging av kravene.<sup>228</sup> Brochmann II-utvalget mener "at alle som mottar velferdsytelser, bør delta i aktiviteter som virker kvalifiserende, eller som bidrar til å holde fast i kontakten med arbeidslivet, og at aktivitetskrav bør praktiseres strengt. ... De mulighetene som ligger i lovverket til å bruke betingelser og sanksjoner, bør tas i bruk i større grad enn i dag."<sup>229</sup>

For den enkelte er inntektene fra arbeid det viktigste over livsløpet, selv om velferdsordningene kan være viktige i perioder. For ulikhetsnivået i samfunnet er høy sysselsettingsandel avgjørende. Det kan dermed argumenteres for at man i noe større grad bør se på incentivene velferdsordningene gir til å arbeide det man kan, og ikke bare den kortsiktige inntektssikringen. Det kan man for eksempel oppnå gjennom økt gradering.<sup>230</sup>

### Ytelsesenes nivå

Mange som går fra arbeid til trygd, har ikke noe reelt valg. Men vi vet også at mange faktisk har et valg, og at endringer i incentivene vil endre adferden. Kutt i ytelsene bidrar til å få flere i arbeid. Samtidig vil de som forblir på ytelsen, få lavere inntekt. Effekten på forskjellene totalt sett er derfor uklar.<sup>231</sup>

De aller fleste taper penger på å gå fra arbeid til trygd, og vil tjene på å komme tilbake i arbeid igjen. For noen er imidlertid ikke forskjellen stor, og noen kan endog tape på å gå fra velferdsutbetalinger til arbeidsdeltakelse.<sup>232</sup>

Sjenerøse velferdsordninger har likevel også en arbeidsstimulerende effekt. Det reduserer risikoen ved å søke nytt arbeid, og for noen blir det enklere å bruke tid på å finne arbeid. Slik gjør det også at et svakere stillingsvern er mulig, og det kan bidra til omstilling og tilpasning i arbeidsmarkedet.<sup>233</sup>

Kutt i velferdsordningene er ikke nødvendigvis det mest effektive for å gi de riktige incentivene til arbeidsdeltakelse og mindre forskjeller på sikt. Det finnes en rekke tiltak man kan sette inn, som gjør det mindre attraktivt å være utenfor arbeidsmarkedet, og som derfor bidrar til økt arbeidsdeltakelse. Det kan være så enkelt som at man må søke på nytt for å få nye utbetalinger, eller samtale med arbeidsgiver med jevne mellomrom i en sykemeldingsperiode. Forskningen antyder at også slike tiltak kan ha betydelige effekter på arbeidsdeltakelsen.<sup>234</sup> Pensjonsreformen illustrerer at redusert avkorting av stønad mot økt arbeidsinntekt fungerer til å få stønadsmottakere til å arbeide mer, et prinsipp som bør gjøres gjeldende i alle velferdsordningene.

De siste årene har det vært en dreining ved at flere av velferdsordningene betinger aktivitet, og at flere av tiltakene skjer hos ordinære arbeidsgivere, gjerne med lønnstilskudd.<sup>235</sup> Tiltak som gir styrkede incentiver til deltakelse, uten å kutte ytelsene for de som ikke kan arbeide mer, vil være det mest effektive for å redusere ulikhetene.

### Omstilling og omskolering

Det er indikasjoner på at nedleggelse og nedbemanning gjør at noen av de som mister jobben, går ut av arbeidsmarkedet og over på ulike velferdsordninger. Andelen som er utenfor arbeidslivet og på helserelaterte ytelser er også høy i Norge sammenlignet med andre land.<sup>236</sup> Det kan indikere at disse ordningene til en viss grad benyttes fordi arbeidstakere ikke har høy nok produktivitet eller makter omstillingene. Det er i så fall uheldig, fordi vi vet at tilknytning til arbeidslivet er viktig på sikt. Endringer som kan omskolere og aktivisere de som har arbeidsevne, vil derfor både kunne gi bedre livskvalitet og lavere ulikhet.

Velferdsordningene bør derfor, som vi også var inne på i delen om utdanning, gi incentiver til å omstille og omskolere seg, heller enn bare å sikre inntekten på kort sikt. Det kan man oppnå ved å i større grad basere ordningene på krav om aktivisering i arbeid eller utdanning, ved å øke bruken av lønnstilskudd og samarbeidet med næringslivet, og ved se på ordningene som bidrag til aktiv kvalifisering for fremtidig arbeid. Da må man bygge kompetanse og bedre forutsetningene for å

delta i produktivt arbeidsliv.<sup>237</sup> Arbeidstakere må kvalifiseres for et skiftende arbeidsliv, heller enn at man satser på å reparere når man mister jobben.<sup>238</sup>

Velferdsordningene, og spesielt dagpenger, bør også sikre mobilitet i arbeidsmarkedet. Kravet om at arbeidsledige må kunne ta ulike typer arbeid ulike steder i landet, bør praktiseres strengere der det kan gjøres uten store negative virkninger.<sup>239</sup>

I årene som kommer, er det spådd at flere vil være selvstendig næringsdrivende, blant annet på grunn av delingsøkonomien og større fleksibilitet. Velferdsstatens ordninger bør derfor tilpasses denne gruppen på en bedre måte. En kan tenke seg at det utformes et system som ligner det man har for bilforsikring: Noen forsikringer er obligatoriske, for å dekke en selv og andre, mens man kan toppe dette med andre forsikringer man ønsker seg. Det er for eksempel naturlig at man er tvunget til å bidra til pensjonssystemet, mens man bør kunne velge om man vil forsikre seg mot kortere sykefravær.

### **Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd**

Arbeidsavklaringspenger gis til mennesker med nedsatt arbeidsevne, som aktivt forsøker å komme seg i arbeid, enten gjennom helsebehandling, arbeidsrettede tiltak eller andre tiltak. For å motta ordningen må arbeidsevnen være redusert med minst 50 prosent. Ytelsen har til nå som regel ikke blitt gitt lenger enn i fire år.<sup>240</sup> De som etter fire år ikke kommer i arbeid, blir oftest uføretrygdet. Det er foreslått å redusere normallengden til tre år.

Det har vært en betydelig vekst i antallet som mottar arbeidsavklaringspenger blant dem som mangler utdanning eller arbeidserfaring. NAV selv advarer mot at dette gir innlåsingeffekter, og at få kommer i arbeid.<sup>241</sup> En effektanalyse viser at unge på midlertidige helseytelser, som arbeidsavklaringspenger, sliter med å komme i arbeid og øker risikoen for å havne på varig uføretrygd.<sup>242</sup> Grunnen er blant annet manglende oppfølging av de kravene som stilles blant annet til aktivisering.<sup>243</sup> Det kan være fornuftig å bruke det kommunale Kvalifiseringsprogrammet, som gir tettere oppfølging og strengere krav til aktivitet.<sup>244</sup> Her kreves det fulltids, daglig fremmøte, og utbetalingene er lavere. Det er også et viktig moment at ordningen ikke "sykeliggjør" fravær fra arbeidsmarkedet.<sup>245</sup> Mye tyder på at mange av de som i dag blir erklært midlertidig uføre, tidligere ville fått dagpenger eller sosialhjelp.<sup>246</sup>

Arbeiderpartiets programkomite ønsket i sitt forslag til partiprogram 2017–2021 en aktivitetsreform for unge, der perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger ble kuttet fra fire til to år, og det ble stilt strengere krav til aktivitet, for de som er født etter 1990.<sup>247</sup> Forslaget ble nedstemt på landsmøtet, men bør vurderes igjen og gjelde alle, ikke bare de yngste. Regjeringen kommer med nytt forslag til AAP i løpet av 2017.

Uførepensjon er derimot en varig ordning. Økninger i ytelsene har gjort at de aller fleste mottakere av uførepensjon nå kommer over terskelen for lavinntekt.<sup>248</sup> Uføretrygden er også blitt endret de siste årene, slik at det skal være enklere å arbeide noe, selv om man mottar uføretrygd. Det er altså grunn til å vente med store nye endringer i uførepensjonen. På sikt bør man, om endringene ikke har ønsket effekt, gå enda lenger i å gradere og gjøre det lønnsomt å arbeide mest mulig, og i å



finne tilpassede ordninger for de som kan arbeide, men som ikke har tilstrekkelig produktivitet til å forsvare en full lønn fra arbeidsgiver.

Man bør spesielt se på om man bør samkjøre nivået på de ulike ordningene bedre, slik at det blir mindre rom for tilpasninger og uheldige effekter av at man får svært ulike utbetalinger om man blir sykmeldt, arbeidsledig, får arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.<sup>249</sup> Haakon Riekeles har vist at en reduksjon i minsteytelsen for gifte eller samboende mottakere av arbeidsavklaringspenger og uførepensjon, kombinert med en økning for enslige, kan ha gunstige fordelingsvirkninger.<sup>250</sup> Simen Markussen, Steinar Holden og Knut Røed har foreslått et system der man krever deltakelse for å motta helserelaterte ytelser. Full uføretrygd skal bare benyttes i unntakstilfeller, da de aller fleste har en viss restarbeidsevne. Til gjengjeld skal det legges langt større vekt på tilrettelegging og større aksept for tilpasninger til arbeidsevnen. I siste instans skal det offentlige selv finne arbeidsoppgaver som passer.<sup>251</sup>

Regjeringen har startet en prosess med å redusere barnetilleggene, slik at den totale uføretrygden ikke skal overstige den tidligere lønnen.<sup>252</sup> Et mindretall i Barnefamilieutvalget foreslår å fjerne barnetilleggene i trygdeytelsene helt. Disse skal i utgangspunktet hjelpe foreldre som ikke kan delta i arbeidsmarkedet med å forsørge barn. Ordningen bidrar til at det for en del ikke lønner seg tilstrekkelig å gå fra trygd til arbeid. Varierende satser kan også skape uheldige tilpasninger. For eksempel kan høyere barnetillegg i uføretrygden enn ved arbeidsavklaringspenger gjøre at noen ønsker å bli uføretrygdet raskt.<sup>253</sup> Pengene er bedre anvendt om de brukes til å øke barnetrygden, mener utvalgets mindretall. Det vil bedre incentivene til å arbeide, og det vil i større grad likebehandle barnefamilier med lav inntekt. Det er prinsipielt uheldig at to familier med samme inntekt skal få ulike bidrag, avhengig av hvor inntekten kommer fra.<sup>254</sup>

## Sosialhjelp

Sosialhjelp gis skjønnsmessig, som et siste økonomisk sikkerhetsnett, når man ikke har andre muligheter til å dekke grunnleggende utgifter. Det gis et beløp som ikke er standardisert, men som tilpasses den enkeltes situasjon og behov. Gjennomsnittlig utbetalt månedsbeløp var i 2014 9000 kroner.<sup>255</sup> Det betales ikke skatt på sosialhjelp. Ofte gis sosialhjelp i kombinasjon med andre ordninger, som bostøtte.

Nesten to av tre familier som mottar sosialhjelp, har en inntekt under fattigdomsgrensen.<sup>256</sup> Sosialhjelp gis som oftest i kortere perioder – over halvparten mottar sosialhjelp i mindre enn fire måneder, og de fleste bare i én måned.<sup>257</sup> Nesten halvparten av sosialhjelpsmottakerne har innvandrerbakgrunn, og innvandrere får mer utbetalt enn resten av befolkningen, fordi de benytter seg av tjenesten over en lengre periode og har flere barn.<sup>258</sup>

Det er en målsetting for NAV å redusere antallet som mottar sosialhjelp over lang tid. Det forsøker man å nå blant annet ved å kreve at mottakerne melder seg som arbeidssøkende.<sup>259</sup> Regjeringen har innført aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere.

Det er også blitt anbefalt at man i større grad tilbyr gratis eller rimelige tjenester, heller enn økte

ytelser. Det vil kunne avhjelpe fattige familier uten å redusere incentivene til sysselsetting like mye. Ordninger der man tilbyr gratis transport, læremidler eller forbruksvarer som ski og sykler, vil kunne fungere bedre enn generelle tillegg til ytelser.<sup>260</sup>

### Alderspensjon

Det økende antallet eldre i befolkningen kan isolert sett bidra til å øke forskjellene, fordi de eldre i snitt har høye inntekter og formuer.<sup>261</sup>

De eldre har også hatt en god inntektsvekst det siste tiåret, og det er nå langt færre med lavinntekt blant de eldste. Dette kommer både av at arbeidsdeltakelsen i gruppen har økt, og at pensjonene er blitt mer sjenerøse.<sup>262</sup> Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom pensjonistene. For de med lavest inntekter er folketrygdpensjonen avgjørende.<sup>263</sup> Fortsatt utgjør aleneboende pensjonister en stor andel av dem med vedvarende lavinntekt.<sup>264</sup>

Som skissert over for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, har Haakon Riekeles også foreslått en avkorting av grunnpensjonen for samboende og gifte, kombinert med en økning for enslige. Med en slik omlegging vil de pensjonistene som har dårligst råd, de enslige minstepensjonistene, få økte inntekter. Samboende og gifte, som i utgangspunktet har langt bedre råd, vil få ytelser som i større grad er tilpasset utgiftene.<sup>265</sup>

### Ordninger til barnefamilier

Mens eldre har hatt god inntektsvekst de siste årene, og andelen med lavinntekt har gått ned, har andelen med lavinntekt blant unge og barnefamilier økt.<sup>266</sup> Barnefamilier, spesielt med små barn, har også hatt noe svakere inntektsutvikling enn andre,<sup>267</sup> og det er barnefamilier med lav inntekt som har hatt den svakeste utviklingen. De 10 prosentene av barnefamiliene med lavest inntekt har hatt bare halvparten av den prosentvise inntektsveksten de 10 prosentene med høyest inntekt har hatt siden årtusenskiftet, noe som også er betydelig lavere vekst enn resten av befolkningen har hatt.<sup>268</sup>

Da aller fleste barnefamilier har imidlertid god inntekt og inntektsutvikling. Inntektsnivået blant barnefamiliene er helt på topp i Europa.<sup>269</sup> I ni av 10 familier med barn er minst én forelder i arbeid.<sup>270</sup> Inntekten deres stiger med barnas alder, og par med barn over seks år har en høyere inntekt enn resten av befolkningen.<sup>271</sup> Par med barn er også underrepresentert blant dem med vedvarende lavinntekt.<sup>272</sup> De siste årene har barnefamilier i tillegg fått rimeligere og bedre tilgang til barnehager og andre tjenester. Disse tjenestene inngår ikke i innteks- og fattigdomsberegninger, men det er klart at om verdien av tjenestene ble medregnet, ville det påvirket ulikhetstallene positivt.<sup>273</sup>

Barn av enslige forsørgere har større sannsynlighet enn andre for å havne nederst i inntektsfordelingen.<sup>274</sup> Også enslige forsørgere øker sin inntekt med tiden, men oppnår aldri like høy inntekt som resten av befolkningen. Når barna er mindre enn tre år, har de en inntekt (justert for familiestørrelse) på bare 60 prosent av befolkningen, som stiger til 80 prosent når barna er i tenårene.<sup>275</sup> Den viktigste forklaringen er at enslige forsørgere med små barn (0–5 år) har lav sysselsetting, på bare 56 prosent. Andelen i arbeid øker til 76 prosent når barna er 6–11 år.<sup>276</sup>

Andelen enslige forsørgere med lavinntekt har økt mye. Rundt halvparten av alle enslige forsørgere er blant de 20 prosent med lavest inntekt.<sup>277</sup> Deres disponible inntekt er imidlertid noe undervurdert, fordi mange enslige mottar private barnebidrag. SSB mener likevel effektene av barnebidrag på inntektsfordelingen er moderate.<sup>278</sup>

Familien til 98 000 barn hadde i 2015 lavinntekt, hvorav omtrent halvparten av barna kom fra innvandrerfamilier.<sup>279</sup> Innvandring forklarer det meste av økningen i antallet fattige barn, men også andelen blant resten av befolkningen er konstant eller økende.<sup>280</sup> Innvandringens økte betydning i fattigdomsstatistikken skyldes at det blir flere innvandrere, ikke at innvandrere som gruppe får det dårligere.<sup>281</sup> Den viktigste forklaringen er også for innvandrernes del manglende arbeidstilknytning, noe som antyder at man må balansere mellom sjenerøse velferdsordninger og incentiver til arbeidsdeltakelse.

Antallet barn i familien har også stor betydning for risikoen for lavinntekt.<sup>282</sup> Familier med to barn er underrepresentert blant lavinntektsfamiliene, mens familier med fire eller flere er sterkt overrepresentert – én av fire slike familier har vedvarende lavinntekt.<sup>283</sup> Det er for øvrig relativt få enslige foreldre med innvandrerbakgrunn, men de som finnes, er overrepresentert blant lavinntektsfamiliene.<sup>284</sup>

Når betydningen av familieordningene (barnetrygd, kontantstøtte og overgangsstønad) er redusert, har bostøtte og folketrygdens ordninger blitt viktigere. Nesten halvparten av inntektene til lavinntektsfamiliene er fortsatt overføringer fra det offentlige.<sup>285</sup>

### Ordninger for enslige foreldre

Enslige foreldre kan motta en rekke ulike stønader. Overgangsstønad er den vanligste ordningen. Enslige foreldre mottar også utvidet barnetrygd, som betyr at det gis barnetrygd for ett barn mer enn man har,<sup>286</sup> og får dekket opp til 64 prosent av kostnadene ved barnetilsyn, dersom de er i arbeid.

Formålet med overgangsstønaden er å sikre en inntekt for de som ikke kan forsørge seg selv, som følge av omsorg for barn. Den enslige forsørgeren kan motta overgangsstønad i inntil tre år, men når barnet passerer ett år, må forelderens delta i yrkesrettet aktivitet, dvs. arbeid, arbeidssøking eller utdanning, i minst halvparten av full tid. Enslige foreldre må være ugift, separert eller skilt, og ikke være samboer. Mottakeren av stønaden må også ha størstedelen av den daglige omsorgen. Stønaden er i overkant av 200 000 kroner, og reduseres med 45 øre for hver krone mottakeren tjener eller mottar fra andre velferdsordninger.<sup>287</sup>

Overgangsstønaden er strammet kraftig inn over de siste tiårene, og det er nå en klar forventning at også enslige foreldre skal delta i arbeidslivet og forsørge seg selv. Antallet mottakere er sterkt redusert. Samtidig er satsen for de som mottar den, økt, med den hensikt å motarbeide fattigdom.<sup>288</sup>

Overgangsstønad er, til tross for strengere aktivitetskrav,<sup>289</sup> fortsatt en ordning som gjør veien til arbeidsdeltakelse lenger.<sup>290</sup> Heller enn støtte til forelderens, bør man utrede kompensasjonsordninger som kan tilrettelegge bedre for økt arbeidsdeltakelse. Kan man for eksempel tenke seg

et lønnstilskudd, som tilfaller arbeidsgiveren, som kan gjøre det enklere å kombinere eneansvar for barn og arbeid?

Det er gode grunner for å kompensere enslige forsørgere ekstra, da det krever ekstra innsats og større fleksibilitet å ha omsorg alene. Det gjør det vanskeligere å kombinere omsorg og arbeid. Det meste blir også billigere om man er to til å dele på kostnadene. Men i et samfunn som i større grad enn tidligere er likestilt, og man etter skilsmisser og samlivsbrudd som oftest velger delt omsorg for barna, er det ikke lenger slik at én forelder er enslig forsørger. Mange er foreldre "på deltid". I dag har man ikke rett til stønader som enslig forelder, om man ikke har klart mer omsorg for barna enn den andre forelder.

Å gi familier støtte basert på foreldrenes samlivsstatus, har flere problematiske sider, og spesielt er det uheldig om det gir foreldrene økonomiske grunner til å gå fra hverandre. Det er også uheldig at en-forelderfamilier med god råd får støtte, om ikke parfamilier med dårlig råd får det. Samtidig kan det være gode grunner til å kompensere enslige foreldre for den ekstra belastningen, med samme begrunnelse som man på generell basis kompenserer familier med barn for noe av kostnadene.

Barnefamilieutvalget anbefaler at man avvikler særstønadene til enslige foreldre, med den begrunnelse at regelverket er vanskelig å følge, invaderende i familielivet og lite målrettet. Unntaket er ekstra støtte til enslige forsørgere gjennom utvidet barnetrygd, og bidragsforskott til enslige som ikke mottar barnebidrag fra den forelder som ikke bor med barna.<sup>291</sup>

Barnefamilieutvalget peker på at man trolig kan bekjempe fattigdom i denne gruppen på en bedre måte, om man retter innsatsen mot dem med lave inntekter, uavhengig av man er én eller to foreldre. Mange av de fattige kommer fra innvandrerfamilier, som også kan avhjelpest mer effektivt enn gjennom stønader til enslige foreldre.<sup>292</sup>

Man bør gi enslige forsørgere så høy barnetrygd at det kompenserer en god del av ekstrakostnaden ved å være aleneforelder, men innrette ytelsen slik at den legger grunnlag for langt høyere deltakelse i arbeidslivet. Målet om sjenerøse ytelser må også balanseres slik at det ikke gir økonomiske argumenter mot å inngå samboerskap, eller økonomiske gevinster ved å gå fra hverandre.

Sammen med eneforsørgere, er det innvandrerfamilier som i all hovedsak utgjør familiene der det finnes barnefattigdom. En kunne derfor sett for seg en tilsvarende økt barnetrygd for innvandrere. En slik ordning vil imidlertid kollidere med en del rettferdighetshensyn, og også hatt større incentiveeffekter ved å gjøre det mer attraktivt å være utenfor arbeidslivet. Tiltak for å få innvandrerfamilier overfor lavinntektsgrensen og inn i arbeidslivet, må derfor finnes andre steder.

### **Barnetrygd**

Fortsatt er barnetrygden viktig for mange barnefamilier, og spesielt de med lavest inntekter: En beregning antyder at antallet med lavinntekt ville øke med 40 000 dersom barnetrygden ble fjernet.

Barnetrygden gis til alle som har barn, uavhengig av inntekt og behov. Et argument for en slik

ordning, er at når alle med barn mottar denne ytelsen, er det med på å gi velferdsstaten oppslutning. En behovsprøvd ordning kan fort bli mindre populær blant flertallet, og kanskje spesielt om man oppfatter at den for eksempel holder innvandrerkvinner unna arbeidslivet.<sup>293</sup>

Et viktigere argument er at en universell ytelse ikke påvirker vurderingene om hvorvidt man skal arbeide mer eller ikke, like mye. En med lav inntekt som begynner å arbeide mer, vil ikke miste barnetrygden fordi inntekten blir for høy til å kvalifisere. Spesielt adferden til kvinner med barn og de som tjener minst påvirkes av hvor lønnsomt det er å arbeide, og effektene av en behovsprøving av barnetrygden er svært høye marginalsatser for de med lave inntekter. Med behovsprøvede ordninger vil incentivene til å arbeide svekkes, noe som i neste rekke kan gi fortsatt lav inntekt og høyere ulikhet.<sup>294</sup>

Problemet er imidlertid at ordningen blir dyr når den skal gis til alle. Barnetrygden kostet i 2016 det offentlige 15 milliarder kroner.<sup>295</sup> Kostnaden er hovedgrunnen til at barnetrygden sist ble justert for prisstigning i 1996, hvilket betyr at verdien av ytelsen siden er kraftig redusert. Om barnetrygden var blitt justert i takt med prisstigningen for øvrig siden 1996, ville utbetalingene vært 50 prosent høyere og det offentliges utgifter 8 milliarder mer.<sup>296</sup>

Reduksjonen i barnetrygdens kjøpekraft må imidlertid ses i sammenheng med andre ordninger for småbarnsfamilier. Spesielt er subsidieringen av barnehager viktig. Slike goder viser seg ikke i inntekts- og ulikhetsstatistikkene, men er ikke mindre viktige av den grunn.

Den manglende justeringen har likevel bidratt til større forskjeller og at flere barn lever i fattige familier.<sup>297</sup> Det er beregnet at det ville vært 18 000 færre fattige barn med en prisjustering.<sup>298</sup> Det pågår derfor en diskusjon om hvorvidt utbetalingene bør økes eller målrettes.

Flertallet i Barnefamilieutvalget er blant dem som har anbefalt at ordningen målrettes mot de med lavest inntekt.<sup>299</sup> Da kan den økes for de som får den. En slik løsning vil imidlertid gi uheldige incentiveeffekter, ved at det vil bli mindre lønnsomt å arbeide mer. For utvalgets flertall er imidlertid de direkte fattigdomsreducerende effektene viktigere: En økt, og mer målrettet, barnetrygd vil redusere barnefattigdommen på en effektiv måte.

Mindretallet i utvalget vil ikke behovsprøve barnetrygden, men ha en fortsatt universell ordning. Dette mindretallet ønsker derimot å skattlegge utbetalingene, og bruke de økte inntektene til å øke satsene. KrF foreslår det samme i sitt program for neste stortingsperiode.

Men kanskje er ikke barnetrygden det beste middelet for å redusere barnefattigdommen. Den er ikke først og fremst utformet for å gi lavere økonomisk ulikhet. Hensikten er, og bør være, å kompensere deler av de høyere kostnadene en familie som får barn pådrar seg. Slik utjevner barnetrygden mellom de som forsørger barn og de som ikke gjør det, og mellom de fasene av livet der man har barn og ikke. Dette kan begrunnes med at det at det blir født barn, har store samfunnsgevinster. Dermed bør også alle barnefamilier få utbetalingene, og de bør justeres i takt med endringer i kostnadene barnefamiliene står overfor. Slik kan barnetrygden fylle sitt formål: å utjevne noe av forskjellene i kostnader mellom barnefamilier og andre.

Dette betyr også at det ikke er helt urimelig at verdien av barnetrygden har gått ned, når det i samme periode blant annet er blitt langt rimeligere med barnehageplass og skolebøker i videregående skole. Hvorvidt slike politiske tiltak oppveies av kostnadsøkninger andre steder, må imidlertid utredes nærmere.

Vil man utjevne mellom mennesker med lave og høye inntekter, finnes det langt bedre og mer målrettede ordninger, som også ofte oppmuntrer til økt arbeidsdeltakelse. Blant de viktigste tiltakene for utjevning er skattesystemet, og derfor bør barnetrygden skattlegges, slik mindretallet i Barnefamilieutvalget også argumenterer for.

Enkelte grupper foreldre har imidlertid høyere kostnader enn andre. En økning av barnetrygden for familiene med mange barn og/eller enslige foreldre, slik det er skissert over, vil gjøre at den i større grad treffer lavinntektsfamiliene, og det uten å gi de samme uheldige incentiveeffektene som en målretting etter inntekt, og uten å kreve de samme utgiftsøkningene som generelle økninger.<sup>300</sup>

### **Borgerlønn**

Borgerlønn har noen attraktive sider. Ved å gi alle en fast sum, uavhengig av innsats og evner, vil den ikke være stigmatiserende, og den vil kun i liten grad påvirke incentivene i negativ retning. Tvert imot: Borgerlønn vil bidra til at det alltid lønner seg å arbeide mer, og forutsigbarheten gir større grunn til å ville ta risiko.

Likevel er det flere ulemper enn fordeler med borgerlønn.

For det første vil en borgerlønn være svært kostbart, og fordre langt høyere skatter eller lavere ytelser enn i dag.<sup>301</sup> En borgerlønn er også vanskelig å forene med en relativt liberal migrasjonspolitikk, fordi den vil gjøre det attraktivt å komme til Norge, uten å gjøre det like attraktivt å arbeide her. Viktigere er det at en borgerlønn vil kunne forsterke noen av problemene med utenforskap, selv om det rent finansielle aspektet blir bedret. Det som trengs, er tiltak som får mennesker som kan arbeide inn i arbeid og samfunnsliv, ikke tiltak som gjør det mer attraktivt å være utenfor. De som utkonkurreres, må få noe bedre å gjøre, ikke betales for å la være. Å befinne seg utenfor arbeidslivet kan være fremmedgjørende og passiviserende, uavhengig av om inntekten opprettholdes på et tålelig nivå. Samfunnet skal sikre at alle, uavhengig av innsats, har nok til å klare seg. Det gjør vi i dag, uten å overføre penger til alle gjennom en borgerlønn.

Borgerlønn fjerner også en del av de mulighetene til individuell oppfølging og støtte som velferdsordningene nå gir. Det kan også gjøre det mer attraktivt med midlertidig arbeid, deltidsjobb og sosial dumping, som man ellers ønsker å unngå.<sup>302</sup>

I en eventuell fremtidig situasjon der ulikhetene øker raskt og noen få blir svært rike, mens svært mange ikke får arbeid for eksempel fordi arbeidsplassene er overtatt av roboter, vil borgerlønn kunne være en velegnet løsning. I dag, der de aller fleste er i arbeid og den norske velferdsstaten på en nokså god måte fanger opp resten, og tilbyr dem høyere ytelser enn en rimelig borgerlønn vil kunne gi, er en mer målrettet velferdsstat fortsatt fornuftig.

## SKATT

### Skattesystemets betydning

Skattesystemet bidrar først og fremst til små økonomiske forskjeller gjennom å finansiere offentlige tjenester og overføringer, men har også en viktig selvstendig betydning, da høye inntekter skattlegges hardere enn lave inntekter. Skattesystemet reduserer isolert sett forskjellene med omtrent 10 prosent (offentlige overføringer reduserer forskjellene med 30 prosent).<sup>303</sup> Skattenes nivå og sammensetning vil også påvirke befolkningens adferd, for eksempel ved at høye skatter kan gi mindre arbeidsinnsats, og dermed lavere inntekter. Høye skatter på næringslivet kan også bety at det investeres mindre, eller at bedrifter flyttes utenlands. Begge deler vil gi færre arbeidsplasser.

Skattlegging som gjør det mindre attraktivt å arbeide, kan føre til at færre arbeider, eller at de arbeider færre timer enn de ellers ville gjort. Siden arbeidsinntekt er helt sentralt for å unngå forskjeller, må derfor skattleggingen være av en slik art at det ikke i for stor grad påvirker beslutningene om arbeidsinnsats negativt. Det betyr at det er grenser for hvor høy inntektsskatten bør være.

Ikke alle påvirkes like sterkt av endringer i skattleggingen. Mange er godt etablert i arbeidslivet, og har kanskje også begrenset mulighet til å påvirke egen arbeidstid. For dem er ikke mindre endringer avgjørende, i hvert fall på kort sikt. Det er derimot mennesker med en mer varierende tilknytning til arbeidsmarkedet, og gifte kvinner (som ofte arbeider deltid), som påvirkes mest av incentivene. Redusert inntektsskatt kan bidra til at mennesker som står utenfor, vil få sterkere incentiver til å delta, og kvinner vil få sterkere incentiv til å arbeide flere timer.<sup>304</sup> Det taler for lav skattlegging av lave inntekter, og en progressivitet der skattesatsene øker med inntekten. Et slikt prinsipp praktiseres i dagens norske skattesystem, men endringer i retning av at skattene på lave og alminnelige inntekter reduseres ytterligere, mens den økes for høye inntekter, bør vurderes. Slike endringer må imidlertid ta hensyn at også endringer i skattesatsen på høyere inntekter kan gi tilpasninger på sikt. Det vil blant annet bli mindre attraktivt å ta høyere utdanning eller på andre måter heve kompetansen, og vi kan oppleve at høykompetent arbeidskraft i større grad flytter ut, eller at det blir vanskeligere å tiltrekke nødvendig arbeidskraft fra utlandet.

Et annet viktig prinsipp i det norske skattesystemet har vært at man ønsker brede skattegrunnlag. Økende beskatning av løpende inntekter fra kapital de siste årene har vært riktig, både fra et effektivitets- og fordelingsperspektiv, og det bør arbeides videre med å beskatte alle typer kapitalinntekter likt.

Skatt på forbruk, som grønne skatter eller merverdiavgift, har i utgangspunktet lignende effekter som høyere inntektsskatt: De gjør det mindre attraktivt å arbeide, siden man får mindre igjen for strevet. Effektene er imidlertid mer indirekte, og antas stort sett å ha mindre virkning på arbeidsinnsatsen. Det kan derfor være gode grunner, også fra et ulikhetsperspektiv, til å skattlegge (luksus)forbruk og forurensning mer, i bytte mot lavere skattlegging av inntekt. Skattlegging av forbruk vil imidlertid ofte ramme de med lavest inntekt hardest, siden forbruket utgjør en større andel av inntekten. I den grad man kan legge avgifter på goder som forbrukes mest av de med de høyeste inntektene, vil det derfor være positivt for fordelingen.

Arbeidsdeltakelsen endres mest dersom skattleggingen påvirker forholdet mellom arbeidsinntekt og andre former for inntekt, herunder trygder og pensjoner. I Sverige har et såkalt jobbskattefradrag, et skattefradrag som gis til personer i arbeid, gitt gode resultater.<sup>305</sup> Intensjonen er å bedre incentivene til å arbeide fremfor å gå på trygd. SSB har regnet på ulike mulige former for jobbskattefradrag i Norge, og funnet positive effekter: Arbeidstilbudet øker, og det mest blant de som i utgangspunktet har de laveste inntektene. Det gir seg store utslag i ulikhetene målt med gini-koeffisienten: En reduksjon på nesten to prosent med en modell med et flatt fradrag, og en reduksjon på fire prosent om fradraget fases gradvis ut ettersom inntekten blir høyere.<sup>306</sup> Selv om en slik ordning er kostbar, ved at det reduserer skatteinntektene til det offentlige, er det et målrettet tiltak for høyere likhet. Det er også blitt anbefalt av en venstresideøkonom som Anthony Atkinson.<sup>307</sup>

Den viktigste forklaringen på at de rikestes inntekter øker, er at kapitalinntektene vokser. Kapitalinntektene utgjør omtrent 60 prosent av inntektene for de mest velstående. Samtidig har de øverste innteksgruppene også hatt den høyeste inntektsveksten, og det er høyinnteksgruppene som i minst grad tilpasser sin adferd ved høyere skattlegging.<sup>308,309</sup> Det taler isolert sett for høyere toppskatt, men må ses i sammenheng med farene for skattetilpasning og at noen flytter utenlands.

På samme tid vil høye skatter på inntekter fra kapital svekke incentivene til å spare, og øke incentivene til å ta opp lån. Noe av økningen vil også føres over på ansatte og kunder. Siden sparing er nødvendig for investeringer i næringsvirksomhet, er sparing en aktivitet med viktige positive ringvirkninger. Redusert selskaps- og kapitalbeskatning fra norske nivåer har normalt positive effekter på investeringer, lønninger og velferd.<sup>310</sup> For høy skattlegging vil gi lavere sparing og større opptak av lån, med negative virkninger for økonomien og for antallet arbeidsplasser som skapes.<sup>311</sup> Vi har allerede økt progressiviteten i skattesystemet med de siste skattereformene.<sup>312</sup> Så selv om progressiviteten i skattesystemet kan økes ytterligere, er det urealistisk å tro at store endringer utelukkende vil gi positive effekter. Vi er nå midt inne i gjennomføringen av en skattereform, og det er naturlig å fokusere mest på andre tiltak de kommende årene.

### Skattetilpasning

I kommende reformer må man imidlertid igjen se på mulighetene til å fjerne uheldige fradrag fra skattesystemet. Både Skatteutvalget (NOU 2014:13) og Skauge-utvalget (NOU 2003:9), som så på tiltak for et effektivt skattesystem, og Barnefamilieutvalget (NOU 2017:6), som så på tiltak for barnefamilier, anbefaler å fjerne skattefradrag. Det vil gi et bedre fungerende skattesystem og gi økte skatteinntekter, som for eksempel kan brukes til å redusere skatt på inntekt.

For eksempel gis barnefamilier et foreldrefradrag for utgifter til barnepass. Det reduserer skatten med rundt 6000 kroner for første barn, og deretter rundt 4000 kroner per barn. Det er anslått at fradraget har en "kostnad" for det offentlige i overkant av to milliarder kroner lavere skatteinntekter.<sup>313</sup> I tillegg får enslige forsørgere et særfradrag. En fjerning av disse fradragene ville gi større muligheter til å målrette støtten til de som trenger det mest, og anbefales derfor fjernet av Barnefamilieutvalget.<sup>314</sup>

Et annet fradrag det er naturlig å trekke frem, er skatteklasser 2. En fjerning av denne ordningen vil



ha gode effekter på arbeidstilbud og integrering, ved å gjøre det mer lønnsomt å arbeide for de som i dag er hjemmeværende.<sup>315</sup>

Det er imidlertid også mulig å innføre nye fradrag, som målrettet bidrar til høyere yrkesdeltakelse. Sverige har hatt suksess med skattefradrag for tjenester i hjemmet. Med det har de flyttet svart arbeid over i den regulerte økonomien og skapt nye arbeidsplasser, spesielt for arbeidstakere med lav produktivitet.<sup>316</sup> Det norske finansdepartementet har vært svært skeptisk til en slik løsning, og peker blant annet på høye kostnader og usikre effekter.<sup>317</sup> Andre har skissert mer positive effekter og lavere kostnader.<sup>318</sup>

Et omfordelende skattesystem fungerer best, dersom det er enkelt og uten for mange tilpasningsmuligheter. Det er som regel de rikeste som har størst muligheter, og mest å tjene, på å benytte seg av skatteplanlegging.<sup>319</sup> Ekstremtilfellene finner vi i den skatteplanleggingen internasjonale selskaper bedriver, som stort sett skjer innenfor juridiske, men ikke nødvendigvis etiske rammer.<sup>320</sup>

At kapital kan flyttes relativt fritt over landegrensler, gjør at den lettere kan flyttes til det prosjektet eller den investeringen der den kaster mest av seg. Det bør isolert sett føre til mer effektiv ressursbruk og en totalt sett større kake som kan fordeles. Men det kan også ha negative effekter på fordelingen i et land, for eksempel når de rike investerer i utlandet heller enn hjemme, og kapital dermed ikke kommer resten av befolkningen til gode i like stor grad som dersom den ble investert i arbeidsplasser innenlands. Løsningen på dette må være å legge til rette for investeringer og konkurransekraft.

Mer problematisk kan det imidlertid være at internasjonal kapital kan og vil utnytte forskjeller i skattlegging, transparens, reguleringer og rammebetingelser, noe som gir en konkurranse mellom landene om å tiltrekke seg kapitalen. Det har positive sider, dersom det gjør at flere land legger til rette for næringsvirksomhet, men det kan også gjøre at man får en konkurranse om færrest hindringer og lavest skatt, heller enn om de beste næringsprosjektene. Det kan gi en negativ spiral, der det i ytterste konsekvens blir umulig å skattlegge kapitalinntekter eller selskaper.

Derfor er et internasjonalt marked også avhengig av internasjonalt samarbeid. Det er selvsagt ikke et mål at alle land skal ha samme regler og skattenivåer, men det er fornuftig med en koordinering for å hindre de mest uheldige utslagene. Et eksempel på et slikt pågående samarbeid er BEPS-prosessen i regi av OECD.

## Arv

Økonomiske forskjeller går i mindre grad i arv i Norge enn i andre land,<sup>321</sup> men også her er det de menneskene som er rikest, som også mottar mest arv.<sup>322</sup> I et meritokratisk samfunn, der ens resultater optimalt sett skal følge av ens innsats, og ikke av ens bakgrunn, er det fornuftig med en omfordeling over generasjonene.

Slik den var utformet, hadde imidlertid arveavgiften som ble fjernet fra 2014, store mangler. Den ga ikke likebehandling. Den svekket også incentivene til å spare og arbeide, og ga rom for skatteplanlegging.<sup>323</sup> Det var ofte det ikke forelå likviditet.

Dagens system er mer fornuftig. Nå er ordningen der det må betales en (lav) arveavgift ved overtakelse av arven erstattet av et system der hovedregelen er at det avkreves en (høyere) kapitalgevinst-skatt når verdiene realiseres, altså når for eksempel en arvet bedrift selges. Dermed skatter man når man er likvid, og slipper å selge det man arver, for å ha penger å betale skatt med.

Samtidig som kontinuitetsprinsippet erstattet arveavgiften, ble overtakelse av primærbolig og fritidsbolig i praksis gjort skattefritt. Men ved arv av andre verdier enn bolig medførte endringen en skatteskjerpelse i utjevneende retning: Skatten på kapitalavkastning er høyere enn den avviklede arveavgiften var.<sup>324</sup>

### Formuesskatt

Skattereformer og mindre justeringer de senere årene har økt beskatningen av kapitalinntekter kraftig. Med innføring og økning av utbytteskatten skattlegger man i langt større grad enn før inntektene fra investeringer.<sup>325</sup> Opptjeningen av en formue er med andre ord hardere skattlagt i dag enn tidligere. Det er et argument for å lette, eller fjerne, skattleggingen av formuen når den er investert i næringsvirksomhet.<sup>326</sup> For å legge til rette for investeringer, bør ikke den samlede beskatningen av kapital være for høy. Det er fornuftig å skattlegge de løpende inntektene, heller enn beholdningen av kapital.

En fjerning av formuesskatten vil statistisk beregnet – altså før man tar hensyn til at det kan gi større investeringer, mer sparing eller flere arbeidsplasser – øke ulikheten målt ved gini-koeffisienten med 0,005. Fjerner man bare formuesskatten på arbeidende kapital, er den statiske økningen 0,001.<sup>327</sup> En av grunnene til at Norge internasjonalt sett har små økonomiske forskjeller, er at få mennesker har ekstremt høy inntekt.<sup>328</sup> Heller ikke formuesskatten treffer disse så godt. I stedet betales formuesskatten av relativt mange, rundt en halv million mennesker. De fleste av disse har moderate formuer.<sup>329</sup>

Omleggingen i skattereformen, der det gis en verdsettelsesrabatt på 20 prosent for formue investert i driftsmidler og aksjer, er et steg i riktig retning, men på sikt bør formuesskatten på arbeidende kapital fjernes fullt ut. Omleggingen reduserer favoriseringen av boliginvesteringer, men fjerner den ikke helt. Mer norsk egenkapital tilgjengelig vil gi større finansieringsmuligheter, spesielt for oppstartbedrifter og andre mindre bedrifter hvor kapitalkilden i all hovedsak er norsk. Redusert formuesskatt ville også styrke bedriftenes egenkapitaloppbygging ved overskudd, ved at man unngår at det tas ut utbytte eller økt lønn for å betale eiers skatt. Det vil i neste omgang kunne gi økt innovasjonsevne og flere og tryggere arbeidsplasser.<sup>330</sup>

Om det viser seg at ordningen for å skille ut den arbeidende kapitalen fungerer etter hensikten, vil det også være mulig å øke skattleggingen av det resterende av store formuer. I så fall bør en overgang til en bruttoskatt, der det ikke gis fradrag for gjeld, kombinert med en mer reell verdsetting av eiendom, utredes.

En idé som ligner på tanken bak formuesskatten, er forslaget om en skatt på roboter. Ideen har den siste tiden blitt fremmet av flere, inkludert Miljøpartiet De Grønne og Bill Gates. Tanken er at en

skatt på roboter både vil begrense bruken av dem, og kompensere de som mister jobben som følge av ny teknologi. Men det er ingen enkel oppgave å skille bruk av teknologi som skaper arbeidsplasser og øker produktiviteten, og teknologi som gjør menneskelig arbeidskraft overflødig. Den nye teknologien er heller ikke utelukkende noe bedriftseiere kan bruke for å spare lønnskostnader. I svært mange tilfeller vil det gi bedre tjenester eller bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Å skattlegge for å få mindre av det, er derfor uheldig. Som Lawrence Summers har påpekt: Det er bedre å utnytte teknologien til å skape en størst mulig pott, som så kan fordeles, enn å hindre utviklingen for å unngå ulikheter.<sup>331</sup>

Resonnementet kan også overføres til formuesskatten. Det er viktig at det legges til rette for at mennesker med kapital investerer denne kapitalen i produktiv virksomhet, som gir flere arbeidsplasser og produktivtvekst. Økonomen Kalle Moene har skrevet om hvordan arbeidstakerne i Norge gjennom tidene har brukt kapitalistene nærmest som sparegriser: Ved å tillate at eierne får en andel av verdiskapingen i bedriftene, sørger man for nye investeringer i næringslivet, som på sikt gir et mer konkurransedyktig næringsliv, flere arbeidsplasser og høyere lønninger.<sup>332</sup> Formuesskatten fungerer på en måte som gir færre investeringer, og dermed redusert verdiskaping på sikt. Dermed er det heller ikke gitt at en fjerning av formuesskatten vil gi høyere ulikhet på sikt.

## Bolig

Eiendom er i utgangspunktet et godt skatteobjekt, fordi det ikke kan flyttes, og fordi beskatning av eiendom i mindre grad enn andre skatteformer påvirker incentivene til å arbeide og investere i næringsvirksomhet. De siste årenes kraftige boligprisvekst har også gitt en sterk økning i realformuen, spesielt blant dem med høyest inntekter, og dermed bidratt til større forskjeller.<sup>333</sup> Det norske skatte-systemet favoriserer investeringer i bolig fremfor investeringer i næringslivet, noe som er uheldig om målet er økt verdiskaping og flere arbeidsplasser.

Samtidig har man i Norge ført en relativt vellykket politikk for at de aller fleste skal ha anledning til å eie sin egen bolig, noe man må anta har positive effekter også for fordelingen. 82 prosent av befolkningen bor i egen, eid bolig, og 98 prosent er fornøyd med boligen de bor i.<sup>334</sup> Med boligprisutviklingen de siste årene, er det ingen tvil om at mange har fått økte verdier som følge av sitt eierskap. Det at man eier sin egen bolig, bidrar også til at man tar bedre vare på eiendommen, at man bidrar mer i nærsamfunnet, og at man får en kapitalbase som kan brukes blant annet til å starte næringsvirksomhet. Om inntektene fra eierskap til bolig var inkludert i beregningene av lavinntekt, ville rundt én av fem som regnes som å ha lav inntekt, falle ut av gruppen.<sup>335</sup>

Den høye selveierandelen er trolig undervurdert blant forklaringene på den relative likheten i Norge.<sup>336</sup> Vi har lite boligsegregasjon, og det finnes ikke den type "gettoer" som vi ser i blant annet Sverige og Danmark.<sup>337</sup> Det gjør at blant annet skolene får en mer variert elevgruppe, noe som er viktig for gode resultater. At bydelene er sammensatt av ulike typer boliger, gjør det også mulig å bedre boligstandarden uten å flytte til et helt nytt sted, i en annen bydel. Det er trolig positivt for integreringen og forskjellsutviklingen, fordi innvandrere og andre som gjør det godt, blir igjen og blir ressurser for andre.<sup>338,339</sup>

I arbeidet med en fornuftig, utjevneende boligpolitikk må man, for å ta vare på disse kvalitetene, finne en middelvei der det fortsatt er attraktivt å eie sin egen bolig, samtidig som man demper boligprisveksten og styrer investeringer fra bolig til næringsvirksomhet.

### Hjelp inn i boligmarkedet

De aller fleste er avhengige av å ta opp lån for å finansiere egen bolig. Derfor er et velfungerende kredittmarked avgjørende, og for flertallet tilstrekkelig for å komme inn i boligmarkedet.

Men stadig høyere boligpriser gjør det stadig vanskeligere for mennesker med lav og moderat inntekt og formue å komme seg inn på boligmarkedet. Det vil gi økte forskjeller, om disse gruppene da også går glipp av den verdistigningen som følger med boligeierskap ved fortsatt stigende priser.

Men selv om de unges inntekter har hatt lavere vekst enn andres, samtidig som boligprisene har steget kraftig, er det flere unge enn før som eier sin egen bolig. Noe av forklaringen er økonomisk hjelp fra foreldrene. For å bistå de som ikke har tilgang til egenkapital eller kausjonister, er Husbanken og bostøtten styrket.<sup>340</sup> Spesielt enslige forsørgere kan trenge bistand for å oppnå en komfortabel bosituasjon.

Bostøtten skal gi familier med lavinntekt støtte til boutgifter, slik at de kan bo relativt godt og ha større økonomisk frihet. Antallet mottakere har de siste årene gått ned, mens gjennomsnittlig støtte har økt. Det gjenspeiler at mottakerne i snitt er blitt fattigere, og at boutgiftene samtidig har økt. Utgiftene har steget langt mer enn støtten. Fra 2017 av gjøres ordningen noe mer sjenerøs. Det er likevel slik at ordningen er for moderat til å bidra effektivt som fattigdomsreducerende tiltak.<sup>341</sup>

Rundt 120 000 personer, fra 45 000 husstander, regnes som "vanskeligstilte på boligmarkedet", fordi de bor dårlig, har høy gjeld eller lav inntekt. Samtidig bidrar prisveksten til at offentlige støtteordninger, som bostøtten og kommunale leiligheter, blir dyrere og fungerer dårligere.<sup>342</sup> Bostøtteordningen bør utvides og styrkes, mener Barnefamilieutvalget, men er lite konkrete om hvordan, utover at de ønsker at ordningen blir mer relevant for barnefamilier.<sup>343</sup> Det bør utredes hvordan bostøtten kan bli styrket for alle grupper av mottakere, og hvilken kostnad og hvilke incentiveeffekter det vil ha.

### Beskatning av bolig

Investeringer i bolig er kraftig favorisert i det norske skattesystemet. Det gir seg utslag i at husholdningene i all hovedsak sparer gjennom å investere i bolig. Det betyr at vi har mindre finansiell sparing, sparing som går til blant annet investeringer i næringslivet, og har også bidratt til de kraftig økende boligprisene.<sup>344</sup> De utvalgene som har utredet endringer i skattesystemet, har derfor argumentert for økt beskatning av bolig og eiendom.<sup>345</sup> Til tross for mindre justeringer de siste årene er boligbeskatningen fortsatt lav.

Civita-økonom Villeman Vinje har foreslått radikale endringer i hvordan eiendom beskattes. Han foreslår en endring fra dagens årlige beskatning av beholdningen, til et system basert på realisert gevinst ved eiendomssalg – så lenge gevinsten ikke reinvesteres i boligmarkedet.<sup>346</sup>

I tillegg til en slik gevinstbeskatning, bør rentefradraget for privatpersoner fjernes. Dette fradraget er redusert med lavere sats i inntektsskatten, men fortsatt har fradraget negative konsekvenser. Det gjør det mer attraktivt å ta opp lån, noe som fører til økt gjeldsgrad og økende boligpriser, og dermed at de som vil inn i boligmarkedet må ta opp større lån eller forbli utenfor. Som Fordelingsutvalget skriver: "den støtte som nå gis gjennom skattesystemet bidrar til å øke de problemer (høye boligpriser og ujevn inntektsfordeling) fordelingspolitikken normalt skal avhjelpe."<sup>347</sup> Det er de som har de høyeste inntektene, som også får de høyeste fradragene.<sup>348</sup>

En fjerning av rentefradraget vil i seg selv være et utlignende tiltak. Det vil også gi betydelig økte inntekter for det offentlige, som kan benyttes mer målrettet for verdiskaping og/eller ulikhetsbekjempelse. For hvert prosentpoeng fradraget reduseres, øker statens inntekter med rundt 800 millioner kroner.<sup>349</sup> Skjerpet beskatning av eiendom vil øke omfordelingsvirkningen av skattesystemet, spesielt om det kombineres med lavere inntektsskatt.

Den kommunale eiendomsskatten har som oftest til hensikt å øke kommunenes inntekter, heller enn først og fremst å omfordele. Med en gevinstbeskatning og redusert eller fjernet rentefradrag, vil det ikke være behov for en statlig eiendomsskatt, og den kommunale handlefriheten kan beholdes. Samtidig kan man fjerne begrensninger i lovverket, som gjør at eiendomsskatten i dag fungerer regressivt.<sup>350</sup>

### Regulering av markeder

I Civita-notatet "Pikettys sannheter og fataliteter", som var et innlegg i debatten om Thomas Pikettys bok *Capital in the Twenty-First Century*, peker Lars Peder Nordbakken på betydningen av økonomiens funksjonsmåte for ulikhetsutviklingen.<sup>351</sup> Mange har pekt på et institusjonsforfall, spesielt i USA, men også ved at for eksempel eurosonens institusjoner ikke var godt nok satt opp før eurokrisen. Nordbakken argumenterer for at slike strukturelle faktorer har hatt betydning både for økonomisk stagnasjon, kunstig høy avkastning på investert kapital og ulikhetsnivået.

For å bedre markedenes funksjonsmåte, må man derfor også se på slike strukturelle løsninger. Nordbakken er spesielt opptatt av at man må se på bedriftene og eiernes incentiver til i større grad å se på kortsiktig avkastning og verdifordelende aktivitet, heller enn langsiktig vekst og verdiskapning. I mange bransjer har det blitt vel så viktig å skaffe seg gunstige reguleringer gjennom lobbyisme, som å konkurrere i markedet om å tilby de beste produktene.<sup>352</sup>

En annen viktig forklaring på ulikhetsvekst har vært svekket konkurranse og tiltakende konsentrasjon. Det er de siste årene, blant annet som følge av nettverkseffekter i den digitale økonomien, blitt større forskjeller mellom bedrifter: Flere bedrifter opplever svært høy avkastning, mens andre har det langt trangere.<sup>353</sup> En velfungerende, liberal økonomi er avhengig av velfungerende

konkurranse, uten monopoltendenser eller politisk innblanding. Regulering, lisenser og manglende konkurranse i markedene kan gjøre at forskjellene mellom hva bedriftene tjener, øker. Det gjør at lønnsforskjellene mellom ansatte i ulike bedrifter øker, uten at lønnsforskjellene mellom ansatte innad i en bedrift øker tilsvarende.<sup>354</sup>

Dette betyr også at tiltak som tilsynelatende reduserer forskjellene, men som gjør det vanskeligere å etablere eller drive næringsvirksomhet i konkurranse med større, etablerte aktører, kan gi større strukturelle problemer senere.

## AVSLUTNING

Den viktigste forklaringen på at noen har lave inntekter i Norge er at de ikke er i arbeid. Mange tilsynelatende gode tiltak for å redusere de økonomiske ulikhetene vil gjøre lite for å bidra til at flere kan komme seg i produktiv og inntektsgivende aktivitet. Noen tiltak, både enkelte høyere skatter og enkelte økninger i velferdsytelsene, vil kunne være skadelige, om de gir incentiver til passivitet eller redusert aktivitet.

Dette betyr selvsagt ikke at ikke velferdsordninger og et progressivt skattesystem er til fordel for ulikhetsnivået i landet. Norge har gode velferdsordninger og et godt skattesystem, og forslagene i dette notatet har vært å styrke enkelte ordninger, som målrettet reduserer fattigdom. Fokuset har vært å få de som har lavest inntekt oppover, gjennom kompetanseutvikling og arbeidsdeltakelse.

I det videre arbeidet for å redusere forskjeller, bør man også se på tiltak som vil være enda mer målrettede enn de som er tatt opp her. Tiltak som hjelper rusmisbrukere, bekjemper psykisk sykdom, hindrer kriminalitet eller gir målrettet utdanning til elever som sliter, vil kanskje ikke gi store utslag på gini-koeffisienten, men vil være uhyre verdifullt for dem som hjelpes.

**FORFATTER:** Notatet er skrevet av Marius Doksheim, politisk økonom og fagsjef i Civita.

**Takk til alle, både internt og eksternt, som har lest, kommentert og på andre måter bidratt til dette notatet.**

*Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere. Ta kontakt med forfatteren på [marius@civita.no](mailto:marius@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).*

## Sluttnoter

- 1 St.meld. nr. 9 (2008-2009). Perspektivmeldingen 2009. Kapittel 6.3.1.
- 2 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 12-13.
- 3 OECD 2017: Inequality. <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>
- 4 Doksheim, Marius 2016. "Økende ulikhet i Norge?" Civita-notat nr. 4/2016.
- 5 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 30.
- 6 Jordfald og Nymoen: "Hva skjer nederst i lønnsfordelingen i privat sektor?" Senter for lønnsdannelse, rapport nr. 8-2016.
- 7 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 13.
- 8 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 3. Se også SSB 2017: "Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt", <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt>
- 9 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 124.
- 10 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 138.
- 11 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 13 og 78.
- 12 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 76.
- 13 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 18.
- 14 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 76.
- 15 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 74 og 75.
- 16 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 4.
- 17 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 4.
- 18 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 137.
- 19 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 71 og 72.
- 20 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 3.
- 21 SSB: Nøkkeltall for arbeid, oppdatert 23.11.16. <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/nokkeltall/hovedside-arbeid-og-lonn>
- 22 SSB: Nøkkeltall for arbeid, oppdatert 23.11.16. <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/nokkeltall/hovedside-arbeid-og-lonn>
- 23 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 167.
- 24 Dokken, Kann og Sørbo 2017. "Hvordan endringer i permitteringsregelverket slår ut for de permitterte". Arbeid og velferd 1-2017.
- 25 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 116.
- 26 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 14.
- 27 Vinje, Villeman 2013. "Kompetent kapital – Innovasjon, eierskap og skatt". Civita-rapport.
- 28 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 117.
- 29 Cappelen, Ådne. "Lønnsmodellen i norsk økonomi: Fortsatt bærekraftig?" Presentasjon ved Samfunnsøkonomenes valutaseminar 2017.
- 30 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 15.
- 31 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 96.
- 32 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 168.
- 33 Acemoglu og Restrepo 2017: "Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets". NBER Working Paper No. 23285
- 34 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 111.
- 35 The Economist: "Lifelong learning is becoming an economic imperative". 12.01.2017.
- 36 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 246.
- 37 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 215-216.
- 38 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 295.
- 39 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 295.
- 40 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 295-296. Beskæftigelsesministeriets informasjonssider om fleksjobb: <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Fleksjob/Loen-og-tilskud.aspx>

- 41 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 71.
- 42 Aaslestad, Petter: "Lammende fleksiarbeid". Dagens Næringsliv 16.02.2017.
- 43 Sandbu, Martin. "The rise of the precariat". Financial Times 06.08.2015.
- 44 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 100.
- 45 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 116.
- 46 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 98.
- 47 Ødegaard, Anne Mette 2017: "Midlertidige ansettelser: omfang, regler og kjennetegn". <http://www.arbeidslivet.no/Lonn/Stillingsvern/Midlertidige-ansettelser/>
- 48 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 94.
- 49 Regjeringen har nylig strammet inn vilkårene i akademien: [http://akademikerne.no/no/lonn\\_tariff\\_og\\_statistikk/stat/Strammer+inn+for+a+gi+statsansatte+fast+stilling.b7C\\_wRnOYm.ips](http://akademikerne.no/no/lonn_tariff_og_statistikk/stat/Strammer+inn+for+a+gi+statsansatte+fast+stilling.b7C_wRnOYm.ips)
- 50 NHO 2017: "Ønsker forutsigbare ansettelsesforhold for bemanningsansatte". [https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Arbeidslivspolitik/onsker-forutsigbare-ansettelsesforhold-for-bemanningsansatte/?utm\\_source=newsletter\\_22.mars.2017&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter\\_all](https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Arbeidslivspolitik/onsker-forutsigbare-ansettelsesforhold-for-bemanningsansatte/?utm_source=newsletter_22.mars.2017&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_all)
- 51 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 19.
- 52 Sandbu, Martin. "Learn to love the real job killer". Financial Times, 11.01.2017.
- 53 Porter, Eduardo: "Shaky Jobs, Sluggish Wages: Reasons Are at Home". New York Times 28.02.2017
- 54 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 174-175.
- 55 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 16.
- 56 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 119.
- 57 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 65.
- 58 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 174.
- 59 Fasting, Mathilde 2013: "Arbeidstidsavtaler i offentlig sektor". Civita-rapport.
- 60 Samuelson, Robert J. 2017. "Will robots steal all our jobs?". The Washington Post, 10.5.17.
- 61 Sandbu, Martin. The problem is not too many robots, but too few. Financial Times 4.4.2017.
- 62 Markussen, Simen. "Hvordan sikre jobb til alle i fremtiden?" [http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/jobb\\_til\\_alle.pdf](http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/jobb_til_alle.pdf)
- 63 O'Connor, Sarah: "The highs and lows of hipster capitalism". Financial Times 10.01.2017.
- 64 Corlett, Adam: "Examining an elephant: Globalisation and the lower middle class of the rich world". Resolution Foundation, 2016 og NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 14 og 110.
- 65 Se for eksempel Autor, Dorn og Hanson, 2011. "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States". American Economic Review <http://www.ddorn.net/papers/Autor-Dorn-Hanson-ChinaSyndrome.pdf>, men også kritikken av denne i Rothwell 2017: "Cutting the Losses: Reassessing the Costs of Import Competition to Workers and Communities". SSRN. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2920188](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2920188)
- 66 Sandbu, Martin, 2017. "Blinded by averages". Financial Times 27.01.2017.
- 67 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 111.
- 68 Furman og Shambaugh: "US tariffs are an arbitrary and regressive tax" Vox 12.01.2017. NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 111.
- 69 Corlett, Adam 2016: "Examining an elephant: Globalisation and the lower middle class of the rich world". Resolution Foundation.
- 70 Milanovic, Branko 2016. *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.
- 71 Brooks, Arthur C., 2017. "The Dignity Deficit". Foreign Affairs, March/April 2017.
- 72 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 16.
- 73 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 20.
- 74 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 3.
- 75 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 243. Årsaken er dels at de i snitt er yngre.
- 76 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 14.



- 77 Berg m.fl. 2016. "Innvandrerussystemsetting og konsekvenser for norske arbeidere". Senter for lønnsdannelse, rapport nr. 5-2016.
- 78 Jaumotte, Koloskova og Saxena. "Immigration and economic prosperity". Vox, 12.01.2017.
- 79 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 147.
- 80 Jaumotte, Koloskova og Saxena. "Immigration and economic prosperity". Vox, 12.01.2017.
- 81 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 133.
- 82 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 148.
- 83 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 14.
- 84 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 149.
- 85 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 150.
- 86 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 16 og 151.
- 87 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 11. Civita-kollega Haakon Riekeleyes var et av utvalgets medlemmer.
- 88 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 20.
- 89 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 20.
- 90 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 75.
- 91 Riekeleyes, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 92 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 83.
- 93 Riekeleyes, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 94 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 190-192.
- 95 Riekeleyes, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 96 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 144.
- 97 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 204.
- 98 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 19.
- 99 OECD 2014: Education at a glance. Side 169-172.
- 100 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 270.
- 101 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 144.
- 102 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 281.
- 103 Sandbu, Martin, 2015. "Free Lunch: Cui bono?". Financial Times. <https://www.ft.com/content/83c53834-78cc-11e5-933d-efcdc3c11c89>
- 104 Det kan diskuteres hvor godt dette målet er, og om det har vært en viss nedgang i andelen som går til arbeidstakerne. Se Bjørnstad m.fl. 2017. "Årsaken bak økt ulikhet: Teknologiske endringer eller maktforskyvning?" Senter for lønnsdannelse, rapport nr. 7-2017.
- 105 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 142.
- 106 Se også Bals, Jonas 2017. "Løft arbeidsinnvanderne inn". Agenda Magasin 21.03.2017.
- 107 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 100.
- 108 The Economist: "Retraining low-skilled workers". 12.01.2017.
- 109 Moene m.fl., Vedlegg 3 til NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 348.
- 110 Jaumotte, Florence og Carolina Osorio Buitron, 2015: "Union power and inequality". Vox. <http://voxeu.org/article/union-power-and-inequality>
- 111 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 176.
- 112 Arbeidslivet.no "Antall fagorganiserte og organisasjonsgrad i Norge". Publisert 20.04.16. <http://www.arbeidslivet.no/Lonn/Fagorganisering/Antall-fagorganiserte-og-organisasjonsgrad-i-Norge/>
- 113 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 240.
- 114 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 178-180.
- 115 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 189-190. og NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 150 og 204.
- 116 Bjørnstad m.fl. 2015. "Virkinger av allmenngjøring av tariffavtaler". Senter for lønnsdannelse, rapport nr. 2-2015.

- 117 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 143.
- 118 Doksheim, Marius og Kristin Clemet, 2012. *De nye seierherrene: Et liberalt perspektiv på innvandring og integrering*. Civita.
- 119 Riekeles, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 120 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 92.
- 121 Regjeringen 2016: "Enighet om et hurtigspor inn i arbeidslivet". <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-et-hurtigspor-inn-i-arbeidslivet/id2502297/>
- 122 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 94.
- 123 Holden, Markussen og Røed, 2012. "Arbeid til alle?". *Samfunnsøkonomen* 9/2012.
- 124 Riekeles, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 125 IMF: "The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges". IMF Staff discussion note, januar 2016. NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 204.
- 126 Riekeles, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 127 Se for eksempel NOU 2016:15. Lønnsdannelsen i lys av økonomiske utviklingstrekk.
- 128 Winther, Bent, 2017. "LA og K vil have flyktninge". *Berlingske* 8.2.2017. <http://www.b.dk/nationalt/la-og-k-vil-have-flygtninge-til-at-pudse-sko-og-hjaelpe-med-kufferterne-for-at>.
- 129 Riekeles, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 130 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 94.
- 131 Riekeles, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 132 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 58.
- 133 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 132.
- 134 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 133-134.
- 135 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 13 og 70.
- 136 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 132.
- 137 Fasting, Mathilde 2016: "Utdanning og sosial mobilitet". Civita-notat nr. 27/2016 og NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 127.
- 138 Ekren, Rachel 2014. "Sosial reproduksjon av utdanning?". *Samfunnsspeilet* 4/2014.
- 139 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 136-137.
- 140 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 20.
- 141 OECD 2016: "Survey of Adult Skills (PIAAC)" <http://www.oecd.org/skills/piaac/>
- 142 The Economist: "Retraining low-skilled workers". 12.01.2017
- 143 The Economist: "Lifelong learning is becoming an economic imperative". 12.01.2017.
- 144 Regjeringen.no 2017: Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021.
- 145 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 175-176.
- 146 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 143.
- 147 Sandbu, Martin. "Learn to love the real job killer". *Financial Times*, 11.01.2017.
- 148 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 15 og 140.
- 149 Dekningsgraden blant 3-5-åringene var 96,6 prosent i 2015. [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Oppvekst/Barnehage\\_og\\_skole/Deltakelse\\_i\\_barnehage\\_og\\_skole/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Barnehage_og_skole/Deltakelse_i_barnehage_og_skole/)
- 150 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 143.
- 151 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 211.
- 152 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 20 og 289-290.
- 153 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 163.
- 154 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 116.
- 155 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 142.
- 156 Se forskning henvist til i NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 178.

- 157 Målt ved foreldrenes tilfredshet.
- 158 Koksrud Bekkelund, Anne Siri 2016: "Velferdsinnovatørene". Civita-notat nr. 20/2016.
- 159 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 168.
- 160 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 251.
- 161 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 168-169.
- 162 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 269-270.
- 163 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 173.
- 164 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 177.
- 165 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 132.
- 166 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 144.
- 167 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 15 og 137-138.
- 168 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 137.
- 169 Fasting, Mathilde 2016: "Utdanning og sosial mobilitet". Civita-notat nr. 27/2016.
- 170 Fasting, Mathilde 2016: "Utdanning og sosial mobilitet". Civita-notat nr. 27/2016. Side 12.
- 171 Gomendio, Montserrat 2017. "Empowering and Enabling Teachers to Improve Equity and Outcomes for All". OECD.
- 172 Fasting, Mathilde 2016: "Utdanning og sosial mobilitet". Civita-notat nr. 27/2016.
- 173 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 181.
- 174 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 186.
- 175 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 146.
- 176 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 146.
- 177 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 65.
- 178 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 129.
- 179 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 196.
- 180 OECD 2010: "A family affair: Intergenerational Social Mobility Across OECD Countries".
- 181 World Economic Forum, 2017: "Lessons from Norway, the world's most inclusive economy". <https://www.weforum.org/agenda/2017/04/lessons-from-norway-the-world-s-most-inclusive-economy>
- 182 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 146.
- 183 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 133.
- 184 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 20.
- 185 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 15.
- 186 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 135.
- 187 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 132.
- 188 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 291.
- 189 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 145.
- 190 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 291.
- 191 Høst, Håkon (red.) 2015. "Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen". NIFU-rapport 14/2015.
- 192 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 138.
- 193 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 103.
- 194 Holmøy, Ramm og Strøm 2014: "Behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren fremover". SSB-rapport 2014/14.
- 195 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 4.
- 196 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 138.
- 197 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 286.
- 198 Gauden-Kolbeinstveit, Lars 2016: "Egenandeler i høyere utdanning". Civita-notat nr. 16/2016.
- 199 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 191.
- 200 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 134-135.

- 201 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 138-139.
- 202 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 20 og 292.
- 203 The Economist: "Retraining low-skilled workers". 12.01.2017.
- 204 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 292.
- 205 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 67.
- 206 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 203.
- 207 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 77 og 202.
- 208 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 15 og 77-82.
- 209 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 83.
- 210 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 80-82.
- 211 Riekeles, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 212 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 91.
- 213 Riekeles, Haakon og Mathilde Fasting: "Flyktninger og arbeid". Civita-notat nr. 2/2016.
- 214 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 198.
- 215 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 197-198.
- 216 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 199.
- 217 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 207-209.
- 218 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 13 og 55.
- 219 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 146.
- 220 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 203.
- 221 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 237-238.
- 222 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 9 og 12.
- 223 Hernæs, Markussen og Røed: "Kompensasjonsgrader i inntektssikringsystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet". Frischsenteret, rapport 1/2016.
- 224 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 121.
- 225 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 24.
- 226 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 20.
- 227 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 119-120.
- 228 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 119-120.
- 229 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 213.
- 230 Markussen, Simen 2016: "Hvordan sikre jobb til alle i fremtiden?" [http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/jobb\\_til\\_alle.pdf](http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/jobb_til_alle.pdf)
- 231 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 211.
- 232 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 246.
- 233 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 279.
- 234 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 280.
- 235 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 4.
- 236 Se referanser til ulik forskning i NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 119.
- 237 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 223.
- 238 Morel, Palier og Palme: "Towards a social investment welfare state?" [http://ose.be/files/slides/recwowe18032011/PALIER\\_SocialInvestment\\_Brussels\\_18032011.pdf](http://ose.be/files/slides/recwowe18032011/PALIER_SocialInvestment_Brussels_18032011.pdf)
- 239 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 255.
- 240 NOU 2017:6. Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 213.
- 241 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 4 og 44.
- 242 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 49.

- 243 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 50.
- 244 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 4.
- 245 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 51 - 53.
- 246 Vigtel sitert i Markussen, Simen 2016: "Hvordan sikre jobb til alle i fremtiden?" [http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/jobb\\_til\\_alle.pdf](http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/jobb_til_alle.pdf)
- 247 Arbeiderpartiet 2017: "Forslag til nytt partiprogram 2017-2021"
- 248 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 66 og 68.
- 249 Riekeles, Haakon 2016: "Hvordan redusere statens utgifter?". Civita-notat nr. 25/2016.
- 250 Riekeles, Haakon 2016: "Hvordan redusere statens utgifter?". Civita-notat nr. 25/2016.
- 251 Markussen, Simen 2016: "Hvordan sikre jobb til alle i fremtiden?" [http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/jobb\\_til\\_alle.pdf](http://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/jobb_til_alle.pdf)
- 252 Nav 2016. "Endringer i barnetillegget fra 2016"
- 253 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 217.
- 254 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 276.
- 255 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 41.
- 256 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 222.
- 257 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 38.
- 258 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 4 og 39.
- 259 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 42 og 43.
- 260 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 212.
- 261 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 14.
- 262 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 20.
- 263 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 227.
- 264 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 61 og 64.
- 265 Riekeles, Haakon 2016: "Hvordan redusere statens utgifter?". Civita-notat nr. 25/2016.
- 266 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 19.
- 267 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 109.
- 268 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 116.
- 269 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 124.
- 270 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 109.
- 271 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 107.
- 272 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 120.
- 273 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 245.
- 274 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 127.
- 275 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 107.
- 276 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 116.
- 277 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 117.
- 278 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 122.
- 279Bufdir 2017: Barnefattigdom kommunestatistikk. [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnefattigdom/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnefattigdom/)
- 280 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 3. og NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 125.
- 281 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 125.
- 282 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 61, 65 og 66.
- 283 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 121.
- 284 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 116.
- 285 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 121.
- 286 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 136.

- 287 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 187-188.
- 288 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 190-192.
- 289 Med uklare, men delvis positive resultater. Se Dokken, Therese 2017: " Sysselsetting blant enslige mødre: Har aktivitetskrav i småbarnsfasen effekt?". Arbeid og velferd 1-2017.
- 290 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 197.
- 291 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 272.
- 292 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 198.
- 293 Se for eksempel Aksel Braanen Sterri: "Barnehage bør bli gratis uten kutt i barnetrygden". Dagbladet 8.3.17.
- 294 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 142.
- 295 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 136
- 296 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 254.
- 297 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 231-232.
- 298 SV 2016: "Forskjells-Norge. Forskjeller, fattigdom og formue". [https://www.sv.no/wp-content/uploads/2016/09/Rapport\\_forskjells-Norge.pdf](https://www.sv.no/wp-content/uploads/2016/09/Rapport_forskjells-Norge.pdf)
- 299 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 251.
- 300 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 255-257.
- 301 Markussen, Simen. 2017. "Neppe noe å leve av". Dagens Næringsliv 13.01.2017 og Braanen Sterri, Aksel 2017. "Jobbpåklart er bedre enn borgerlønn". Dagbladet 8.2.2017.
- 302 Rentoul, John: "Basic income is the latest bad political idea that refuses to die". Independent, 02.01.2017.
- 303 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 203.
- 304 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 214.
- 305 Kirkebirkeland, Mats 2016. "En skattepolitikk for "folk flest". Dagbladet 20.12.2017.
- Finseraas, Henning og Axel West Pedersen: "Den nye gulroten i arbeidslinja?" ISF-rapport 2013:02.
- 306 Bhuller, Vestad og Aaberge 2016: "Virkninger av jobbskattefradrag på innvandreres arbeidstilbud". SSB-rapport 2016/38.
- 307 Atkinson, Anthony. *Inequality: What Can Be Done?* Harvard University Press, 2015.
- 308 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 194.
- 309 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 12.
- 310 Bjertnæs, Geir. 2015. "Velferdseffekter av redusert selskapsbeskatning i Norge. SSB-rapport 27/2015. Se også Vinje, Villeman 2015: "Norsk skattereform". Civita-rapport.
- 311 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 213.
- 312 Lian, Nesbakken og Thoresen 2013: Skattesystemets omfordelende effekt 2005-2013. SSB-rapport 29/2013.
- 313 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 233.
- 314 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 256.
- 315 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 279.
- 316 Koksrud, Anne Siri: "Skattefradrag for tjenester i hjemmet". Civita-notat nr. 6/2011.
- 317 Finansdepartementet 2014: Skattefradrag for håndverkertjenester i private hjem (ROT-fradrag)
- 318 Virke 2015: ROT-fradrag– Et effektivt virkemiddel mot svart arbeid.
- 319 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 193.
- 320 Civita vil publisere et notat om dette temaet i løpet av 2017.
- 321 Meld. St. 29. Perspektivmeldingen 2017. Side 139.
- 322 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 212.
- 323 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 212.
- 324 Vinje, Villeman 2015: "Norsk skattereform". Civita-rapport. Side 64-65.
- 325 Vinje, Villeman 2015: "Norsk skattereform". Civita-rapport.
- 326 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 206.

- 327 Finansdepartementet 2016: Svar på spørsmål 6 fra Finanskomiteen/Vs fraksjon av 11.01.2016 <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Sporsmal-til-skattemeldingen/> Man finner noe høyere tall i en annen beregning, Svar på spørsmål 464 fra Finanskomiteen/Vs fraksjon av 13.10.2016 <http://www.statsbudsjettet.no/templates/budsjettsporsmaal.aspx?id=72028&epslanguage=en&parti=&query=ulikhet&sort=desc>, men de oppgitte stemmer best med tidligere tall.
- 328 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 13.
- 329 Vinje, Villeman 2015: "Norsk skattereform". Civita-rapport. Side 69-70.
- 330 Vinje, Villeman 2015: "Norsk skattereform". Civita-rapport. Kapittel 6.
- 331 Summers, Lawrence. "Picking on robots won't deal with job destruction". The Washington Post 5.3.2017.
- 332 Moene, Kalle 2014. Forord til Thomas Pikettys bok "Kapitalen i det 21. århundre!.
- 333 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 3.
- 334 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 33.
- 335 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 85.
- 336 Doksheim, Marius. 2010. "Innvandring og eiendom". Civita-notat nr. 5/2010.
- 337 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 15.
- 338 NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Side 129.
- 339 Grødem, Anne Skevik, 2011. "Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljø for integrering". Fafo-rapport 2011:32.
- 340 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 34.
- 341 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 227 og 230.
- 342 Nav 2016. Rapport 4/16: Fattigdom og levekår i Norge. Side 4.
- 343 NOU 2017:6: Offentlig støtte til barnefamiliene. Side 277.
- 344 Vinje, Villeman 2015: "Norsk skattereform". Civita-rapport. Side 57.
- 345 NOU 2014:13: "Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi"
- 346 Vinje, Villeman 2015: "Norsk skattereform". Civita-rapport. Side 111.
- 347 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 18.
- 348 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Side 265.
- 349 Vinje, Villeman 2015: "Norsk skattereform". Civita-rapport. Side 113.
- 350 Johansen, Per Richard 2017. "Kortreist skatt". Dagens Næringsliv, 11.5.17.
- 351 Nordbakken, Lars Peder 2014. "Pikettys sannheter og fataliteter". Civita-notat nr. 17/2014.
- 352 Zingales, Luigi 2012. *A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*. Basic Books.
- 353 Furman og Orszag, 2015. "A Firm-Level Perspective on the Role of Rents in the Rise in Inequality" [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/20151016\\_firm\\_level\\_perspective\\_on\\_role\\_of\\_rents\\_in\\_inequality.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/20151016_firm_level_perspective_on_role_of_rents_in_inequality.pdf)
- 354 Sandbu, Martin, 2015. "Free Lunch: Cui bono?". Financial Times. <https://www.ft.com/content/83c53834-78cc-11e5-933d-efcdc3c11c89>