

Hvor mye mer må vi jobbe i fremtiden, og hvordan skal vi få det til?

Av Haakon Riekeles, samfunnsøkonom i Civita

Innledning

Det er velkjent i samfunnsdebatten at vår velferdsstat er underfinansiert, og at vi, i fravær av reformtiltak i tiårene som kommer, vil stå overfor et stort underskudd på statsbudsjettet. Dette beskrives blant annet i Perspektivmeldingen fra 2017, der Regjeringen skisserer fire forskjellige handlingsalternativer for å gjøre velferdsstaten bærekraftig.¹ Det første av disse er arbeidsalternativet, som går ut på å øke den totale arbeidsinnsatsen i befolkningen.

Dette notatet ser nærmere på hva som skal til av økt arbeidsdeltakelse, med utgangspunkt i tallene fra Perspektivmeldingen. Arbeidsalternativet er et attraktivt alternativ fra et politisk perspektiv. Lykkes man i å få folk til å jobbe mer, vil det innebære økt velstand, og vi vil slippe ubehagelige politiske endringer som økt egenbetaling for offentlige tjenester eller økt skatt. Samtidig er det et krevende alternativ å lykkes med, ettersom det er forventet at demografiske endringer isolert sett vil redusere arbeidsdeltakelsen, og ettersom det har vært en trend mot kortere gjennomsnittlig arbeidstid de siste tiårene, noe som er naturlig å forvente at vil fortsette i takt med at vi blir rikere.

Det foreslås ofte tiltak begrunnet med behovet for økt arbeidsinnsats, men det er sjeldent at tiltakenes betydning for å løse de totale utfordringene kvantifiseres. I dette notatet gjøres det et forsøk på å vurdere forskjellige typer tiltak opp mot hverandre på en konsistent måte. Beregninger viser at dersom finansieringsgapet i Perspektivmeldingen skal dekkes gjennom økt arbeidsinnsats, må arbeidsinnsatsen økes med minst 21 millioner ekstra arbeidstimer per år, målt i forhold til det basisscenarioet som Perspektivmeldingen legger til grunn.

Konklusjonen er at tiltak som treffer brede grupper av befolkningen, og særlig tiltak som øker antall arbeidede timer blant personer som allerede er i arbeid, har større sannsynlighet for å kunne dekke behovet, enn tiltak rettet mot enkeltgrupper som i dag står utenfor arbeidsmarkedet. Dette er ikke en overraskende konklusjon, men er likevel interessant sett i lys av at den offentlige debatten i all hovedsak handler om målrettet innsats mot enkeltgrupper.

Trengs det økt arbeidsinnsats?

Før man beskriver hvor mye mer vi må arbeide i fremtiden og hvordan den ekstra arbeidsinnsatsen kan fordeles i befolkningen, så er det nødvendig å stille spørsmålet om økt arbeidsinnsats i det hele tatt er nødvendig. Økt arbeidsinnsats er kun en av flere måter å møte fremtidens finansieringsutfordringer i velferdsstaten på. Hvis offentlig sektor blir vesentlig mer effektiv, så kan det løse en stor del av problemet. Det er imidlertid lite som tyder på at det vil skje i tilstrekkelig grad. Tjenester levert av offentlig sektor er i hovedsak arbeidsintensive og har historisk hatt en lav produktivitetsvekst. Endringer i teknologi, som for eksempel utvikling av nye medisinske behandlinger, har bidratt til å heve kvaliteten, men ikke til å redusere den nødvendige arbeidsinnsatsen eller kostnadene. Det kan hende at fremtidige teknologiske endringer vil være annerledes, men å redusere arbeidsinnsatsen i for eksempel helse og omsorg eller utdanningssektoren gjennom bruk av teknologi vil sannsynligvis være krevende og utfordre våre forventninger til denne typen tjenester.

Et annet alternativ for å finansiere velferdsstaten i fremtiden er å inndra mer privat kjøpekraft, enten gjennom skatter eller økte egenandeler. Med en forventet økonomisk vekst som gir økt disponibel inntekt, så kan en slik tilnærming forsvares med at private husholdninger uansett blir rikere, selv om de vil måtte betale en vesentlig høyere andel av inntekten til det offentlige.² Økte skatter fører imidlertid ikke bare til en overføring av ressurser fra privat til offentlig sektor. Det endrer også økonomiske incentiver. Det kan i seg selv gi lavere økonomisk vekst. Hvis man har som strategi å inndra mesteparten av husholdningenes inntektsvekst for å finansiere en større offentlig sektor, vil det nødvendigvis også bety at privat sektors andel av økonomien blir vesentlig mindre. Hvis man legger til grunn at produktivitetsveksten i privat, konkurranseutsatt sektor også i fremtiden vil være høyere enn i offentlig sektor, vil en slik endring i sammensetningen av økonomien redusere veksten, utover de negative incentiveeffektene fra høyere skatter. I skattealternativet vil befolkningen derfor oppleve en dobbelt negativ effekt. For det første vil skattebyrden øke betydelig fra dagens allerede høye nivå. For det andre vil økonomien potensielt vokse tregere. I dag har norske borgere svært høy levestandard, sammenlignet med resten av verden. Det gjelder særlig i den nedre halvdel av inntektsfordelingen. Selv om det finnes land der gjennomsnittsinntekten er høyere, er det ingen land i verden der inntekten til en husholdning midt i inntektsfordelingen er høyere enn i Norge.³ Skattealternativet vil med stor sannsynlighet bidra til at Norge sakter akterut etter denne målestokken. Det kan være en pris som er verdt å betale, men det innebærer at norske borgere vil se at muligheter til personlig forbruk og velvære som er tilgjengelig for borgere i andre land, ikke er tilgjengelig for dem.

Dette notatet ser på hvor mye tilbudet av arbeidskraft må økes. Det er også mulig å stille spørsmål ved etterspørselen etter arbeidskraft i fremtiden. Samfunnsdebatten veksler mellom bekymringer for effektene av eldrebølgen og bekymringer for at teknologi vil føre til at det i fremtiden ikke vil være nok jobber tilgjengelig. I dette notatet tas det utgangspunkt i en økonomi som på lang sikt er i balanse, det vil si med full sysselsetting. Norge har en fleksibel og tilpasningsdyktig økonomi. Flytende valutakurs og vårt system for lønnsdannelse, som sørger for at lønnsutviklingen er tilpasset behovene til næringer som er i konkurranse med utlandet, har bidratt til at vi har klart å opprettholde nær full sysselsetting mesteparten av tiden. Forhåpentligvis vil dette vedvare. I så fall er det naturlig å konsentrere seg om tilbudssiden i arbeidsmarkedet. Det er ikke utenkelig at det i fremtiden kan komme teknologiske endringer som gjør deler av arbeidsstyrken overflødig. Slike endringer er utenfor det dette notatet ser på.⁴ En slik teknologisk utvikling vil være en stor utfordring for den økonomiske og sosiale politikken, blant annet knyttet til å sikre en forsvarlig inntekt og meningsfulle liv til de arbeidstakerne det ikke lenger er behov for, uten å ødelegge incentivene til å jobbe for resten av befolkningen. Fra perspektivet som legges til grunn i dette notatet derimot, det vil si arbeidsmengden som trengs for å finansiere fremtidens velferd, så vil et slikt teknologisk sjokk sannsynligvis være positivt, fordi man kan dekke samfunnets behov med vesentlig mindre arbeidskraft enn det som legges til grunn i fremskrivningene i Perspektivmeldingen.

En mer fundamental innvending mot en diskusjon om hvor mye mer vi må jobbe i fremtiden, går ut på å spørre om vi ikke heller bør jobbe mindre, fordi det kan gi økt livskvalitet og kanskje lavere miljøbelastning. I offentlig statistikk gir arbeid økt verdiskapning, mens fritid ikke gjør det. For den enkelte er det imidlertid åpenbart at fritid har en stor verdi, og at den verdien må veies opp mot det ekstra konsumet man kan oppnå ved å arbeide mer. Som samfunn bør vi anerkjenne verdien av fritid. Det er likevel to viktige grunner til at det er naturlig at politikken er opptatt av å få folk til å jobbe mer, heller enn mindre. Den første er at vår nåværende velferdsstat er avhengig av det. Selv om det er grunn til å ha sympati med de som mener at vi bør verdsette andre ting enn forbruk høyere, så må de som fremmer en politikk for redusert arbeidstid også kunne beskrive hvordan de ønsker å trappe ned velferdsstaten fra dagens nivå. Budskapet i Perspektivmeldingen er at å videreføre dagens velferdsstat med det arbeidstilbudet som anses som mest sannsynlig, vil være krevende. Et lavere arbeidstilbud vil derfor mest sannsynlig kreve at man godtar mindre offentlig finansiert velferd.

Den andre grunnen til at det er naturlig at den politiske debatten fokuserer på hvordan arbeidstilbudet kan økes, er at det systemet vi har, med en universell velferdsstat med sjenerøse minstenivåer finansiert delvis av en progressiv inntektsskatt, allerede gir incentiver til å jobbe mindre. Som individ kan man foretrekke mer fritid og lavere materiell velstand. Men fra et politisk perspektiv må det tas hensyn til at en person som tar et slikt valg får tilgang til en rekke velferdsgoder som han ikke fullt ut er med på å betale for. For eksempel er deler av pensjonen man får fra Folketrygden uavhengig av opptjent inntekt, og inntekt over visse terskelnivåer gir ikke økte rettigheter i Folketrygden, selv om man fortsatt betaler samme andel av inntekten i trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. I tillegg så vil man som individ vurdere verdien av økt fritid, opp mot de reduserte konsummulighetene det gir. Konsummulighetene bestemmes av inntekt etter skatt og avgifter. Verdien for samfunnet av arbeid er imidlertid inntekten før skatt. Arbeidsgiveravgift, skatt på arbeid, og merverdiavgiften på varene og tjenestene man kjøper er den delen av verdiskapningen til

den enkelte som staten krever inn, og en enkeltperson vil ikke fullt ut ta hensyn til betydningen av disse inntektene for samfunnet når man bestemmer sitt arbeidstilbud. Når hovedtendensen er at staten skaper incentiver til å jobbe mindre, så er det naturlig at oppmerksomheten retter seg mot tiltak som kan motvirke disse effektene.

Hvor mye må arbeidsinnsatsen øke?

Perspektivmeldingen beskriver den forventede utviklingen i arbeidsinnsatsen fremover under to forskjellige scenarioer og den nødvendige økte arbeidsinnsatsen dersom hele det fremtidige finansieringsbehovet skal dekkes gjennom økt arbeidsdeltakelse. Det er presentert i figur 11.10 i denne meldingen. Konklusjonen er at:

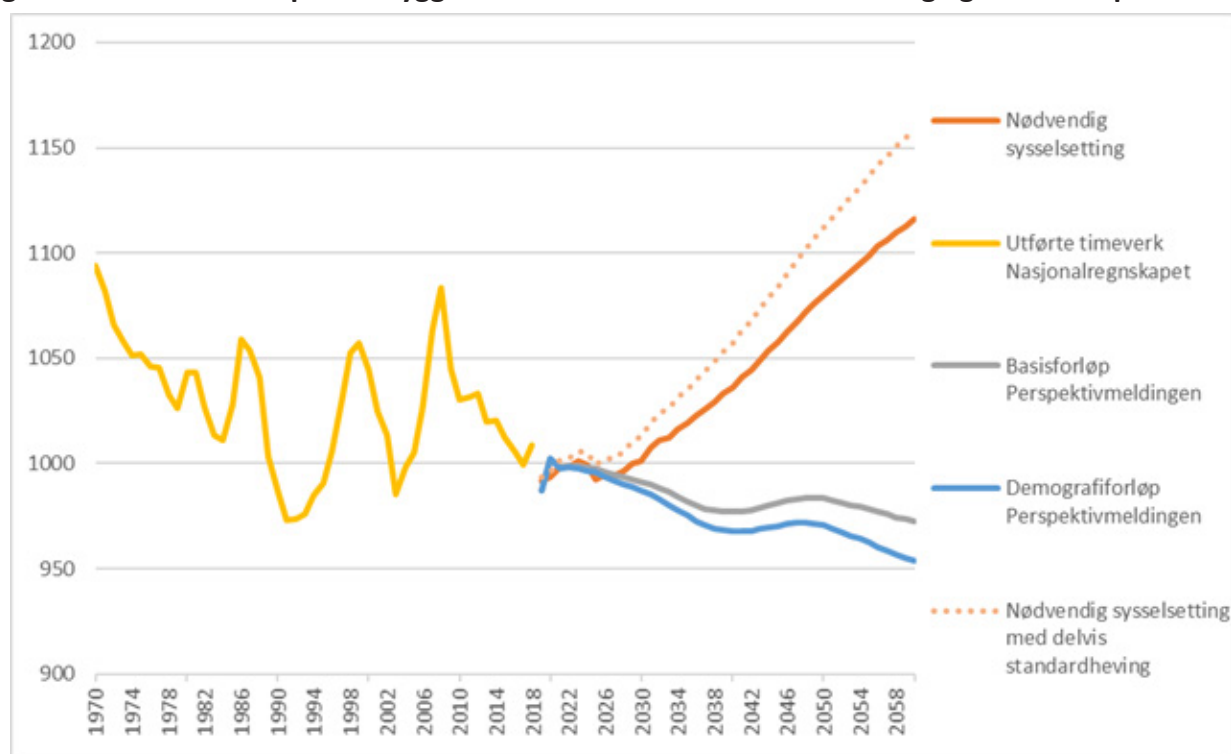
Selv om økt arbeidsinnsats er et naturlig svar på økende levealder, illustrerer figur 11.10 at det er grenser for hva som kan dekkes inn ved økt sysselsetting alene, særlig med tanke på at den demografiske utviklingen trekker i retning av lavere sysselsetting fremover.

Det er en konklusjon det er lett å stille seg bak, i lys av hvor stor økning i arbeidsinnsatsen som er nødvendig. Siden arbeidsalternativet er et populært alternativ blant myndighetene, er det likevel verdt å se nærmere på tallene. Tallene fra figuren i meldingen er gjengitt i figur 1 under, med enkelte endringer. Alle tall er antall timeverk per innbygger i alderen 15-74 år, det vil si det som vanligvis regnes som den bredeste definisjonen av de i yrkesaktiv alder. Utførte timeverk i figuren viser tall hentet fra Nasjonalregnskapet, som i all hovedsak er like tallene i Perspektivmeldingen, men er oppdatert med tall for 2017 og 2018. Basisforløpet, demografiforløpet og nødvendig sysselsetting er identisk med tallene i Perspektivmeldingen. Demografiforløpet i Perspektivmeldingen beskriver hvordan arbeidstilbudet vil utvikle seg gitt at den aldersspesifikke arbeidsadferden videreføres, mens befolkningen eldes. Basisforløpet, derimot, legger til grunn en gradvis økt yrkesdeltakelse blant eldre arbeidsdeltakere basert på en antagelse om en friskere alderdom og at incentivene i pensjonsreformen vil virke. Den nødvendige sysselsettingen viser hvor mye sysselsettingen per person må øke i forhold til basisforløpet for å finansiere de økte kostnadene i velferdsstaten fremover. Hvor store disse kostnadene er, avhenger av hvilke forutsetninger man legger til grunn. Her har man brukt forutsetningene i basisscenarioet, som i tillegg til noe økt arbeidsdeltakelse blant eldre og lavere vekst i eldreomsorg grunnet friskere alderdom, antar økte standarder i sykehussektoren på 0,5 prosent per år. Det er lavere enn standardveksten har vært historisk.

Finansdepartementet har utgitt et arbeidsnotat som drøfter de forskjellige forutsetningene i Perspektivmeldingen.⁵ Der beskrives det at dersom man legger til grunn en standardheving av offentlige tjenester lik den gjennomsnittlige endringen fra 1993 til 2013, så vil den årlige veksten i bruken av arbeidskraft i offentlig tjenesteyting være på 0,5 prosent, mot 0,2 prosent i basisscenarioet og demografiscenarioet. I figur 1 er den nødvendige arbeidsinnsatsen som trengs for å dekke det behovet illustrert med linjen «Nødvendige sysselsetting med delvis standardheving». Den viser kun en andel av ressursbruken som trengs for å ha en standardheving på historisk nivå, ettersom den kun tar med den ekstra arbeidskraften som brukes i offentlig tjenesteyting.

En standardheving i offentlig tjenesteyting vil også innebære økte kostnader til kjøp av varer og tjenester i offentlig sektor, som vil kreve økte skatteinntekter, som igjen krever økt arbeidsinnsats dersom skattesatsene skal kunne forbli på dagens nivå.

Figur 1: Antall timeverk per innbygger i alderen 15–74 år. Faktisk utvikling og ulike forløp fremover.



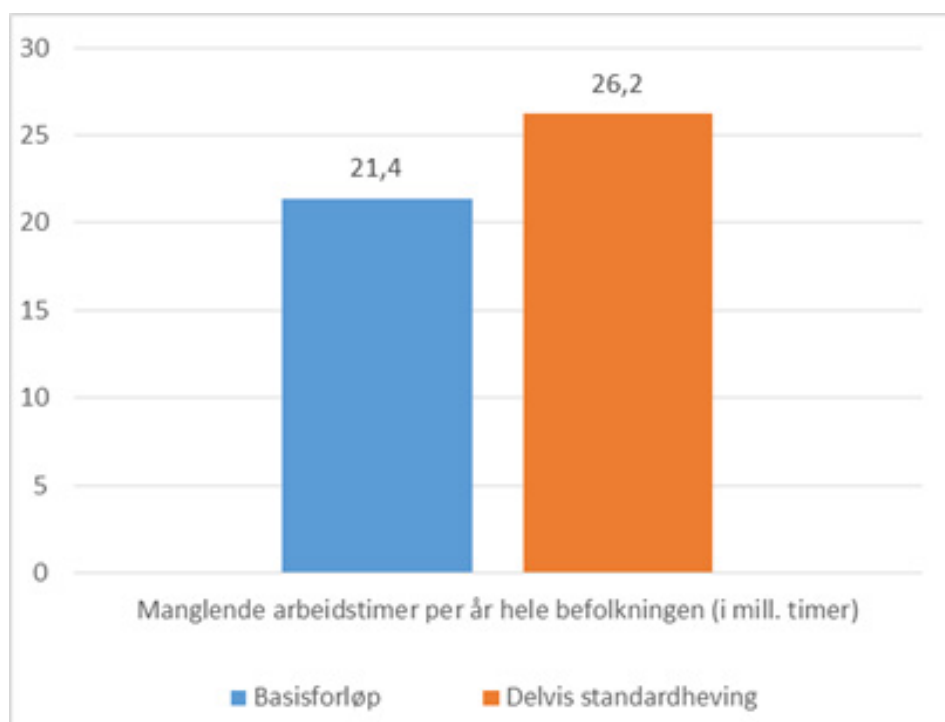
Kilde: Finansdepartementet, SSB og Civita.

I basisforløpet i Perspektivmeldingen er det spådd at offentlig sektors andel av samlet sysselsetting vil øke med 5,7 prosentpoeng, fra 27,6 prosent i 2017 til 33,4 prosent i 2060. Offentlig sektors konsum som andel av Fastlands-BNP vil øke fra 27,8 prosent til 29 prosent.⁶ Det er i hovedsak for å finansiere denne økningen gjennom økte skatter og for å dekke det ekstra behovet for arbeidskraft at det er nødvendig å øke antall timeverk per innbygger.

I Perspektivmeldingen beskrives behovet for økt arbeidsinnsats i form av antall timeverk per innbygger i yrkesaktiv alder. Fordelen med det er at det er en intuitiv og lettfattelig målestokk for hvor mye mer den enkelte må jobbe i snitt. Ulempen er at det raskt leder tanken i retning av at den naturlige løsningen er at alle jobber litt mer. Det er ikke åpenbart. Man kan også øke den gjennomsnittlige arbeidsinnsatsen ved å få enkeltgrupper som jobber lite eller ikke i det hele tatt til å arbeide mer. Det er faktisk hovedtilnærmingen i Perspektivmeldingen. Beregningene i fremskrivningene forutsetter uendret gjennomsnittlig arbeidstid i tiårene fremover.⁷ Tiltakene som nevnes i Perspektivmeldingen for å øke den gjennomsnittlige arbeidstiden handler alle om å få enkeltgrupper til å jobbe mer, ikke om å øke innsatsen litt hos alle.

Effekten på gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt er ikke en spesielt velegnet målestokk for å sammenligne tiltak som har effekt på mindre grupper av ulik størrelse. En alternativ målestokk får vi ved å regne ut antall millioner arbeidstimer som mangler i basisforløpet. Det kan man enkelt gjøre ved å gange den nødvendige arbeidstiden per person i alderen 15-74 år, med antall personer det er forutsatt at det vil være i det alderssegmentet. Gjør man det, finner man at det i 2060 vil mangle i overkant av 700 millioner arbeidstimer. I beregningen med delvis standardheving, vil det mangle i overkant av 900 millioner arbeidstimer for å finansiere velferdsstaten. Antall timer som mangler i 2060 er på mange måter mindre interessant enn hvor mange flere arbeidstimer man må mobilisere per år fremover. Frem til rundt 2025 er det ikke spådd noen manglende arbeidsinnsats. Deretter vil det være behov for i overkant av 21 millioner arbeidstimer ekstra per år frem til 2060 i basisforløpet, som det fremkommer i figur 2.

Figur 2. Behov for flere arbeidstimer per år fra 2025.



Kilde Civita

Antall manglende arbeidstimer totalt er ikke en like intuitiv målestokk som antall timer arbeidsinnsatsen må økes i snitt per person, men det gjør det lettere å gjennomføre en konsistent sammenligning av tiltak som treffer ulike grupper.

Forskjellige strategier for økt total arbeidsinnsats

Det er mulig å skille mellom grovt sett to ulike måter den totale arbeidsinnsatsen kan økes på, den ene er langs den intensive dimensjonen, mens den andre er langs den ekstensive dimensjonen. Den intensive dimensjonen er at de som allerede jobber i dag vil jobbe mer i fremtiden. Eksempler på slike endringer er økning i normalarbeidstiden, så de som i dag jobber fulltid jobber flere timer

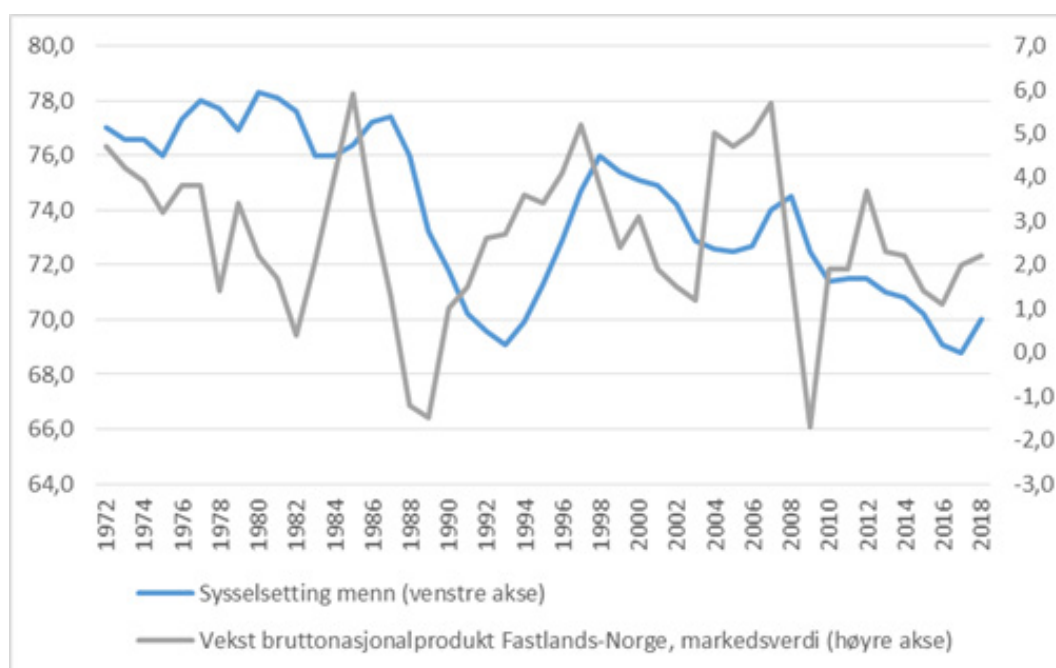
i året, at andelen som jobber deltid reduseres, eller at sykefraværet til de som er i full jobb går ned. Den ekstensive dimensjonen er at personer som i dag er helt utenfor arbeidslivet kommer i arbeid. Det kan være å få studenter ut i arbeidslivet tidligere, redusere antall som er uføretrygdede eller av annen grunn er utenfor arbeidslivet, eller sørge for at folk pensjonerer seg senere.

Den ekstensive dimensjonen - hvilke grupper kan komme inn i arbeidslivet og hvor mye monner det?

Den totale effekten på arbeidsinnsatsen av å få flere i arbeid er stor. I 2018 var 67 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år sysselsatt.⁸ Det er en liten økning i forhold til årene før, men er fortsatt lavere enn i 2007 og 2008, da 71,6 prosent var sysselsatt. For hvert prosentpoeng sysselsettingen øker, øker arbeidsinnsatsen i samfunnet med nesten 60 millioner timer, gitt at de ekstra arbeidstakerne har samme gjennomsnittlige avtalte arbeidstid og sykefravær som arbeidstakere for øvrig. Det betyr at en økning i sysselsettingen på et halvt prosentpoeng i året er mer enn nok for å dekke behovet som er identifisert i Perspektivmeldingen og dette notatet. En økning i sysselsettingen til nivået før finanskrisen vil øke den totale arbeidsinnsatsen nok til å dekke finansieringsbehovet frem til 2038 i basisscenarioet og til 2035 med delvis standardheving.

Det er imidlertid flere grunner til å tro at dette regneeksempelet gir et for optimistisk bilde. Sysselsettingen varierer mye med de økonomiske konjunktorene. Det er tydelig i figur 1, hvor man ser store svingninger i arbeidsinnsatsen i de historiske tallene. 2007 og 2008 var toppen av en kraftig høy-konjunktur. Det er derfor ikke overraskende at sysselsettingen var høy de årene. Som figur 3 viser er det vanlig at sysselsettingen faller etter perioder med lav eller negativ økonomisk vekst, og går opp når veksten i økonomien har vært høy.

Figur 3. Sysselsettingsandel blant menn i alderen 15-74 år og BNP-vekst fra 1972 til 2018.



Kilde SSB.

Vi må forvente svingninger i konjunktorene også i fremtiden. Det betyr at sysselsettingen i perioder vil være høy, som i 2007 og 2008, og i perioder er lavere. Det er urealistisk å forvente at sysselsettingen i snitt over tid vil ligge på nivåer som er forbundet med høykonjunkturer. For å dekke finansieringsbehovet som er identifisert i Perspektivmeldingen, er det nødvendig å øke den gjennomsnittlige arbeidsinnsatsen gjennom den økonomiske syklusen. Dersom det skal gjøres gjennom høyere sysselsettingsandel, må man identifisere grupper som i dag er utenfor arbeidslivet og få dem inn.

En slik gruppe kan være ungdom som står utenfor både arbeid og utdanning, såkalt NEET («Not in Employment, Education or Training»). Det er mye oppmerksomhet i samfunnsdebatten rettet mot problemet med unge mennesker som faller utenfor arbeidsmarkedet, blant annet knyttet til andelen unge som blir uføre. Det er gode grunner til å være opptatt av dette. Hvis man faller utenfor arbeidslivet allerede i ung alder, kan det innebære svært mange år med tapt arbeidsinnsats for samfunnet og en stor belastning for de det gjelder. Ifølge Sysselsettingsutvalget er det seks prosent av de mellom 15 og 29 år som kvalifiserer som NEET. Det utgjør 66 000 personer.⁹ Denne andelen har vært ganske stabil siden 2006, som er det første året man førte statistikk om denne gruppen. Andelen unge som regnes som NEET er lavere i Norge enn i de fleste sammenlignbare land. At andelen er stabil og lavere enn i sammenlignbare land kan tyde på at potensialet for å redusere antallet er relativt lite. OECD har sett i mer detalj på kjennetegnene til ungdom i NEET-gruppen i Norge.¹⁰ Et interessant funn er at mer enn to tredjedeler av ungdom på ett eller annet tidspunkt er innom gruppen NEET. 35 prosent er i midlertidig i NEET-gruppen i under ett år, og man kan anta at slike kortvarige perioder utenfor arbeid og utdanning er selvvalgte friperioder, venting på å starte en utdanning eller kortvarig arbeidsledighet etter fullført utdanning. Kortvarige perioder utenfor arbeid og utdanning er mindre bekymringsverdig og sannsynligvis vanskelig å unngå, fordi de i større grad er et resultat av egne valg, ikke av manglende muligheter i arbeidsmarkedet. Det kan likevel være uheldig dersom normene blant unge endres i retning av senere inntreden i arbeidslivet, lengre perioder med fri og unødvendig lange studier, men det er ikke mulig å konkludere at dette har skjedd basert på antallet i NEET-gruppen. Blant de med lengre perioder i NEET-gruppen er ungdom uten fullført videregående utdanning, og ungdom med flyktningbakgrunn, overrepresentert. Det er de samme gruppene som sliter i arbeidsmarkedet i andre alderskategorier.

Det er urealistisk å forvente at ingen ungdom vil stå utenfor arbeid og utdanning. Dersom man halverte antallet ungdom i alderen 15-29 år i NEET-gruppen, så ville det tilsvart rundt 50 millioner arbeidstimer. Det ville med andre ord dekket omtrent to års inndekningsbehov. Å halvere antallet unge uten arbeid eller utdanning er et svært ambisiøst mål, men gir altså likevel et ganske beskjedent bidrag til å nå behovet for økt arbeidsinnsats. Det er mange andre grunner til at det er viktig å rette oppmerksomhet mot ungdom som faller utenfor arbeidslivet, men for å dekke finansieringsgapet i Perspektivmeldingen må man i hovedsak se på andre grupper.

En annen gruppe det rettes stor oppmerksomhet mot er innvandrere, særlig innvandrere som har kommet av fluktbaserte grunner (det vil si enten flyktninger eller personer som er familie-gjenforente med flyktninger). Som beskrevet blant annet i Brochmann II-utvalget, har disse en klart lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig.¹¹ Mens sysselsettingsraten for hele befolkningen i alderen 20-66 år i 2015 var på 75 prosent, og for befolkningen, eksklusive innvandrere, var på

77,5 prosent, så var den for flyktninger og familieinnvandrere til flyktninger på kun 50,8 og 51,3 prosent. Arbeidsinnvandrere hadde til sammenligning en sysselsettingsrate på 74,5 prosent. I Perspektivmeldingen er det beskrevet at dersom innvandrere med landbakgrunn fra Afrika, Asia og Latin-Amerika hadde samme yrkesdeltakelse som den øvrige befolkningen, så ville antall timeverk økt med 3 prosent i 2016 og nær 7 prosent i 2060. Grunnen til at effekten blir større lengre ut i tid, er at denne gruppens andel av befolkningen i yrkesaktiv alder forventes å øke. En økning i antall timeverk på 3 prosent tilsvarer over 100 millioner arbeidstimer, mens en økning på 7 prosent tilsvarer over 275 millioner arbeidstimer, eller nesten 40 prosent av det totale forventede inndekningsbehovet i 2060. Det ville altså være et svært betydelig bidrag. Til gjengjeld er det sannsynligvis svært krevende å få økt yrkesdeltakelsen til denne gruppen så mye at den blir lik som i den øvrige befolkningen. Brochmann II-utvalget beskrev forskjellige scenarioer for flyktningers fremtidige arbeidsdeltakelse. Der var det å få en lik arbeidsmarkedstilknytning som arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske EU-land det mest optimistiske utfallet man regnet på. Selv det er et svært ambisiøst mål.

Norge har i flere år hatt et omfattende sett med tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant innvandrere. Den viktigste av disse er introduksjonsordningen som kom i 2004. På tross av disse tiltakene har andelen som er i arbeid stort sett holdt seg på et lavt nivå. Som beskrevet i Brochmann II-utvalget har man observert et mønster der sysselsettingsratene etter noen års botid flater ut eller til og med begynner å gå svakt nedover. Dette forklares med at mange flyktninger som kommer i arbeid likevel har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Den svake tilknytningen kommer blant annet av mangel på kompetanse som er tilpasset det norske arbeidslivet, lavt gjennomsnittlig utdanningsnivå og svake norskferdigheter. Selv om det kan være mulig å forbedre introduksjonsprogrammet og å innføre andre tiltak som styrker tilknytningen til arbeidslivet, er det sannsynligvis svært krevende å oppnå en stor økning i flyktningers arbeidsdeltakelse.

Norge har en større andel av befolkningen på uføretrygd og andre helserelaterte velferdsytelser enn mange sammenlignbare land. At man mottar en slik velferdsytelse er ikke ensbetydende med at man ikke er i arbeid. Velferdsordningene er utformet slik at de er mulig å kombinere med noe arbeid, og det har lenge vært en målsetning å få flest mulig til å ha en gradert ytelse og å utnytte den eventuelle restarbeidsevnen mottakerne av ytelsene har. De fleste som kombinerer trygd med arbeid har imidlertid lave stillingsbrøker. Sysselsettingsutvalget har beregnet at det i 2017 gikk tapt 684 000 årsverk ved at folk mottok forskjellige inntektssikringsordninger heller enn å jobbe fullt.¹² Dette er imidlertid ikke et realistisk anslag på antall årsverk som det er mulig å fremskaffe. Disse årsverkene er fordelt på flere ulike velferdsordninger. En del er personer som er sykemeldte. Sykefravær drøftes senere i dette notatet. En del er også arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak.

Den største kilden til tapte årsverk er imidlertid personer som er på uføretrygd. Det utgjør hele 300 000 tapte årsverk. I tillegg til dette kommer andre personer med nedsatt arbeidsevne, som i all hovedsak mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). Disse utgjør omtrent 150 000 ytterligere tapte årsverk. For å motta uføretrygd må man ha en medisinsk diagnose som tilsier at man har minst femti prosent nedsatt arbeidsevne. Selv om det kan være tilfeller av at folk mottar uføretrygd eller AAP uten å reelt sett ha behov for det, er det grunn til å anta at de aller fleste av de som mottar

disse ytelsene ikke har mulighet til å jobbe et fullt årsverk. De kan likevel ha en restarbeidsevne, som kan benyttes. Hvis man klarte å få utnyttet en tiendedel av de tapte årsverkene blant personer på uføretrygd og med nedsatt arbeidsevne, så ville det tilsvar 78 millioner arbeidstimer. Det er et betydelig tall. Dette kommer ikke i tillegg til potensialet blant ungdom som er i NEET-gruppen og innvandrere med fluktrelatert bakgrunn, ettersom det er noe overlapp mellom disse gruppene.

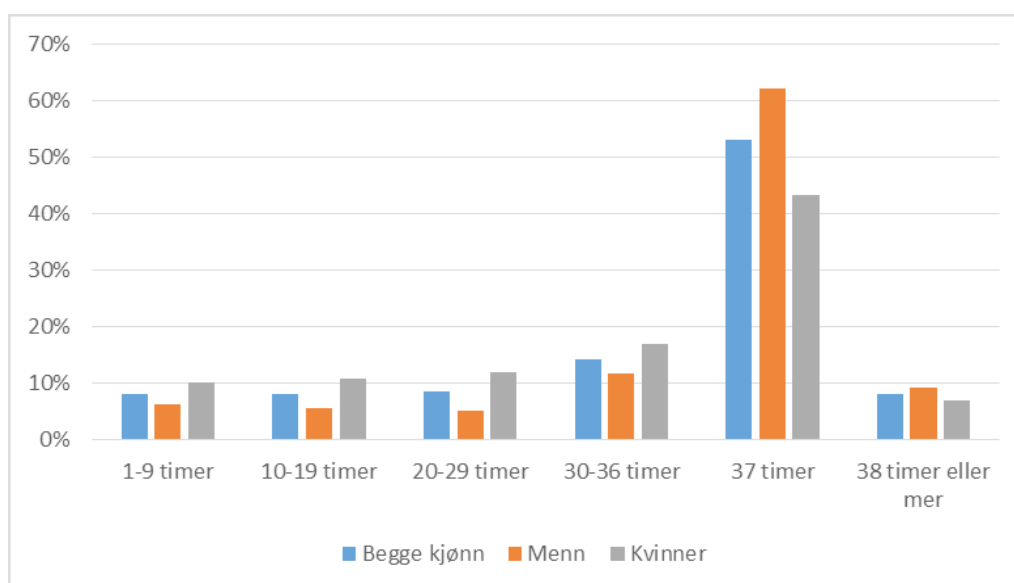
Selv om det er et stort teoretisk potensiale for økt arbeidsinnsats blant personer på helse-relaterte ytelser, er det nødvendig å stille spørsmål ved hvor realistisk det er å få utnyttet en stor del av det potensialet. Arbeidslinjen har lenge stått sentralt i norsk velferdspolitik. Det har blitt gjennomført reformer som har som hensikt å gjøre det lettere og mer lønnsomt å kombinere arbeid og trygd, blant annet uførereformen. Å få utnyttet 10 prosent av de tapte årsverkene kan derfor være et optimistisk anslag for hva det er mulig å oppnå.

En siste gruppe som det er vanlig å fokusere på når det er snakk om økt arbeidsinnsats, er eldre arbeidstakere. For denne gruppen er det imidlertid uklart om det finnes et økt potensiale. Pensjonsreformen har allerede bidratt til økt arbeidsinnsats. I tillegg legger Perspektivmeldingen til grunn ganske optimistiske anslag for eldres yrkesdeltakelse i basisforløpet.

Potensialet langs den intensive dimensjonen – hvem kan jobbe mer?

Et alternativ til å få personer som ikke er i arbeid til å jobbe, er å få personer som allerede er i arbeid til å jobbe mer. En viktig potensiell kilde til økt arbeidsinnsats er personer som i dag jobber deltid. Figur 4 under viser andelen arbeidstakere fordelt på forskjellige antall avtalte timer med arbeidstid i uken.

Figur 4. Fordeling av lønnsstakere etter total avtalt arbeidstid per uke, for både hoved- og biarbeidsforhold. Tall for 2018.



Kilde SSB.

Som det kommer frem av figuren er det vanligste å ha en avtalt arbeidstid på 37-38 timer. Det er ikke overraskende, ettersom normalarbeidstiden er på 37,5 timer i uken. 53 prosent av lønns-takere har en avtalt arbeidstid som samsvarer med det, og 8 prosent av lønns-takere har en avtalt arbeidstid som er på 38 timer eller mer i uke. Altså er det nesten 40 prosent av arbeidstakerne som har en lavere avtalt arbeidstid. Dersom alle som har en avtalt arbeidstid på under 37 timer økte sin avtalte arbeidstid med bare en time per uke, så ville det øke den totale arbeidsinnsatsen med 46 millioner arbeidstimer i året. Selv små endringer i gjennomsnittlig adferd kan med andre ord ha stor effekt på det totale arbeidstilbudet.

Andelen lønns-takere med en avtalt arbeidstid på minst 37 timer er større for menn enn for kvinner. Det er derfor særlig blant kvinner at det er potensiale for å øke arbeidsinnsatsen gjennom å redusere deltidsandelen. Dersom kvinner hadde den samme fordelingen av avtalt arbeidstid som menn i 2018, så ville det gitt 212 millioner flere arbeidstimer. Det tilsvarer hele ti år av inndekningsbehovet identifisert i Perspektivmeldingen.

En annen måte å øke arbeidsinnsatsen på, er å få de som i dag jobber fulltid til å jobbe mer. En måte å gjøre det på er å øke normalarbeidstiden. Dersom man gikk fra en normalarbeidsuke på 37,5 timer til en på 40 timer, ville det utløst 158 millioner flere arbeidstimer, gitt at alle som i dag jobber 37,5 timer faktisk økte sin arbeidstid i tråd med endringen. Sannsynligvis er det en del av de som i dag jobber 37,5 timer som ville ha valgt å beholde den arbeidstiden, selv om normalarbeids-tiden ble forandret. Dermed er det ikke realistisk at hele det potensialet kan utløses kun ved å endre reglene. Utrengningen illustrerer likevel at det er et stort potensiale i å se på arbeidstiden til de som i dag jobber fulltid.

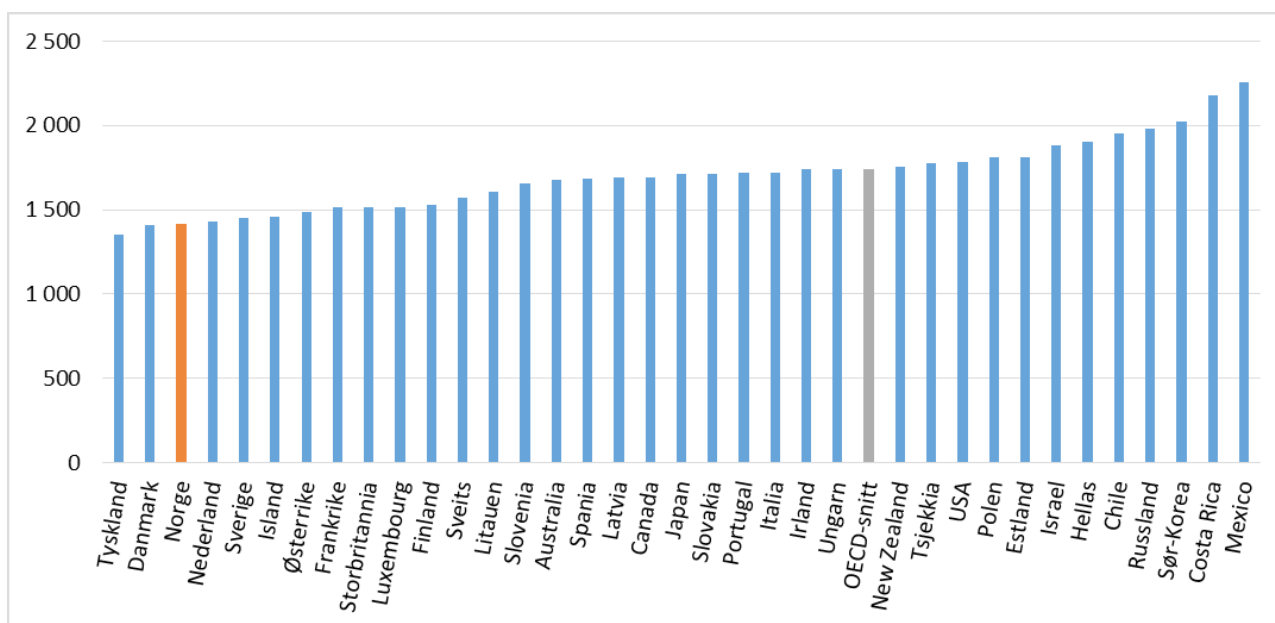
Det vanligste er å jobbe i stillinger med fastlønn. En eksogen økning i arbeidstiden vil da ikke nødvendigvis automatisk bidra til økte lønninger og tilsvarende økte skatteinntekter. Gitt at den ekstra arbeidstiden er nyttig for arbeidsgiverne, så vil verdiskapningen øke med økt arbeidstid. Økt verdiskapning som følge av økt arbeidsinnsats vil være et forhandlingsargument for økt lønn. På lang sikt er det sannsynlig at endringer i arbeidstid ikke i seg selv vil endre hvordan gevinstene fra arbeidskraften som ytes fordeles mellom arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden, og det er derfor en rimelig antagelse at en økning i lønn og skatteinntekter fra arbeid vil være proporsjonal med økningen i verdiskapningen. I offentlig sektor vil en økning i arbeidstiden bidra mer direkte til å dekke behovet for økt arbeidskraft. Et ytterligere viktig forbehold er at arbeidstiden kan påvirke produktiviteten per time. Hva sammenhengen er mellom arbeidstid og produktivitet er ikke noe man vet med sikkerhet, men det finnes indikasjoner på at land der den formelle arbeidstiden er kort, så er arbeidstakerne mer effektive mens de er på jobb. Hvis den sammenhengen er riktig, vil økningen i verdiskapningen bli noe lavere enn økningen i arbeidstid. Det er likevel i dette notatet snakk om forholdsvis små økninger i den gjennomsnittlige arbeidstiden, som ikke på langt nær vil bringe Norge på nivå med landene med lengst arbeidstid. Derfor er produktivitetseffektene mest sannsynlig beskjedne.

En kilde til redusert arbeidsinnsats blant personer som er sysselsatt er sykefravær. I sysselsettings-utvalgets rapport kommer det frem at det totale legemeldte sykefraværet står for om lag 100 000

tapte årsverk. I likhet med de tapte årsverkene til uføretrygd og nedsatt arbeidsevne, er de fleste av disse ikke mulig å unngå. Men i motsetning til andre helserelaterede ytelser, har sykepengeordningen få incentiver til å komme raskt tilbake til arbeid for den enkelte, som kan tilsa at det er et større potensiale for å redusere fraværet. Dersom man lyktes i å redusere det egenmeldte og legemeldte sykefraværet med 20 prosent, så ville det tilsvart i overkant av 40 millioner flere arbeidstimer.

Figur 5 viser gjennomsnittlig årlig arbeidstid blant sysselsatte i OECD-landene. Norge er blant landene der de som er i arbeid jobber minst. Kun Tyskland og Danmark har kortere gjennomsnittlig arbeidstid per år blant sysselsatte. De fleste landene vi vanligvis sammenligner oss med er i den nedre delen av skalaen for gjennomsnittlig arbeidstid. De landene med lengst arbeidstid i oversikten er i stor grad land med lavere verdiskapning, som Mexico, Costa Rica, Russland og Chile. Dette er ikke nødvendigvis land som Norge bør prøve å etterligne. Men at det finnes andre land som er likere oss enn disse, hvor gjennomsnittlig arbeidstid også er høyere, er en indikasjon på at det er mulig å øke den gjennomsnittlige arbeidsinnsatsen i Norge uten for store samfunnsendringer.

Figur 5. Gjennomsnittlig årlig arbeidstid i timer i OECD-land og utvalgte andre land. 2018.



Kilde OECD.

Sverige har for eksempel en gjennomsnittlig arbeidstid blant sysselsatte som er 2,4 prosent høyere enn i Norge. Sverige har også en større andel som er sysselsatte, noe som tilsier at dette ikke skyldes en sammensetningseffekt. Dersom vi i Norge økte vår gjennomsnittlige arbeidstid blant lønnstakere til Sveriges nivå, så ville det tilsvart over 90 millioner flere arbeidstimer. Finland har en gjennomsnittlig arbeidstid blant sysselsatte som er hele 7,9 prosent høyere enn Norges. Dersom vi økte gjennomsnittlig arbeidstid til finsk nivå, ville det tilsvare over 300 millioner flere arbeidstimer.

Avslutning

Dersom behovet for økt arbeidsinnsats skal fylles, er man mest sannsynlig avhengig av å lykkes med flere ting samtidig. Det er ikke mulig å kun se på hvordan flere kan bli sysselsatte, eller på hvordan de som er sysselsatte kan jobbe mer. Mest sannsynlig er det ikke mulig å dekke hele finansieringsbehovet identifisert i Perspektivmeldingen kun gjennom økt arbeidsinnsats.

Som dette notatet viser, finnes det et stort teoretisk potensiale i å få personer som er utenfor arbeidsstyrken i jobb. Det er imidlertid grunn til å anta at det er krevende å utløse det potensialet. Det er allerede en betydelig innsats rettet mot å få det til, og det er derfor grunn til å anta at en stor del av potensialet allerede er tatt ut. Det er mindre diskusjon om hvorvidt det er mulig å få folk som allerede er i jobb til å jobbe mer. Dette notatet viser at relativt små endringer på dette området vil ha store effekter på det totale arbeidstilbudet. Å be vanlig arbeidstakere i full jobb om å jobbe mer er sannsynligvis lite populært. Det fortjener likevel en større plass i diskusjonen om hva som skal til for å dekke behovene i Perspektivmeldingen.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. 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 haakon@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Meld. St. 29 (2016-2017) Perspektivmeldingen 2017, kap. 11.4
- 2 Det er for eksempel argumentet i rapporten «En plan for privatisering» av Roman Linneberg Eliassen og Magnus Engen Marsdal i Manifest Tankesmie (Rapport Nr. 1/2019) <http://manifesttankesmie.no/wp-content/uploads/sites/2/2019/02/En-plan-for-privatisering.pdf>
- 3 Ifølge en studie fra Gallup: <https://news.gallup.com/poll/166211/worldwide-median-household-income-000.aspx>
- 4 Se for eksempel Civita-rapporten «Det teknologiske arbeidslivet» av Anne Siri Koksrud Bekkelund, for en diskusjon om disse spørsmålene: <https://www.civita.no/wp/?download=54879&file=Civita-rapport-2018--Det-teknologiske-arbeidslivet.pdf>
- 5 Finansdepartementet. Arbeidsnotat 2017/6 Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2017 av Yngvar Dyvi https://www.regjeringen.no/contentassets/4555aa40fc5247de9473e99a5452fdfd/arbnotat6_2017.pdf
- 6 Ibid, side 23 og 26
- 7 Ibid, side 16
- 8 Ifølge SSB, tabell 06445 i statistikkbanken.
- 9 NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring. Side 38.
- 10 OECD (2018), Investing in Youth: Norway, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264283671-en>.
- 11 NOU 2017:2 Integrasjon og tillit
- 12 NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring. Side 38.