

Arbeidslivets betydning for utviklingen i ulikhet

1. Andelen som er i jobb
2. Hvor kommer sysselsettingsveksten?
3. Arbeidstid
4. Fordeling mellom arbeid og kapital
5. Fordeling av lønn

Mars 2019

Tidligere utgitte samfunnsnotat i 2019

Samfunnsnotat	1/19	Inkluderende arbeidsliv
Samfunnsnotat	2/19	Skatt på pensjon
Samfunnsnotat	3/19	Hvorfor stiger strømprisene?

* * *

De økonomiske forskjellene har økt i Norge – både når en ser på lønn, samlet inntekt og formue. Ulikhet drives av markedskrefter, og kan motvirkes gjennom politikk og velfungerende institusjoner i lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet. Når markedskreftene blir sterkere, må de politiske tiltakene og den kollektive lønnsdannelsen også forsterkes, for at ikke ulikheten skal øke.

Mye tyder på at markedskreftene har blitt sterkere. Teknologiske endringer kan eksempelvis bidra til markedskonsentrasjoner, som igjen kan forrykke balansen mellom arbeidstakere og eiere. Resultatet kan være sterkere prisvekst – og dermed svakere reallønnsvekst – og at en fallende andel av verdiskapningen tilfaller lønnstakerne. Utvikling i teknologi kan også medføre endrede krav til kompetanse, som kan lede til at en større andel av befolkningen har vanskeligheter med å komme i arbeid.

En tydeligere global arbeidsdeling som følge av globalisering leder til at økonomier i større grad spesialisere seg, noe som også endrer hvilken kompetanse det er etterspørsel etter. Slik spesialisering gjør gjerne at inntektene samlet sett øker, med en mer effektiv ressursbruk og større produksjon. Men det kan også bidra til at forskjellene øker – at noen vinner og noen taper.

Norge har over tid hatt en høy innvandring fra lavkostland. Innvandrere fra slike land har i gjennomsnitt lavere lønninger enn andre. Et større arbeidstilbud rettet mot jobber med lavt lønnsnivå leder til en svakere lønnsutvikling blant de med lavere lønn enn befolkningen for øvrig, samt en økning i arbeidsledighet og utenforskap, dersom det ikke er ordninger som effektivt motarbeider dette.

Mye tyder altså på at markedskreftene mot økt ulikhet har blitt sterkere. Hvilken effekt slike ytre endringer har for ulikheten i et land, avhenger av institusjonene i det enkelte landet, og hvilken politikk som føres. Ulikheten blant pensjonister avhenger av hvilket pensjonssystem vi har. Hvor stor andel av befolkningen som henger med på den teknologiske utviklingen og står i jobb gjennom omstilling etter omstilling, avhenger av kompetansepolitikk og arbeidsmarkedspolitik. Størrelsen på og utformingen av sosiale og helserelaterte ordninger har direkte effekt på inntektsulikheten, og påvirker hvor mange som er i arbeid. I hvor stor grad skattesystemet skal omfordele formue og inntekt er en politisk beslutning. Siden vi har opplevd økt ulikhet i Norge, kan det skyldes at vår politikk på disse områdene og våre institusjoner innen lønnsdannelse og arbeidsmarked ikke har blitt styrket i takt med de økte utfordringene.

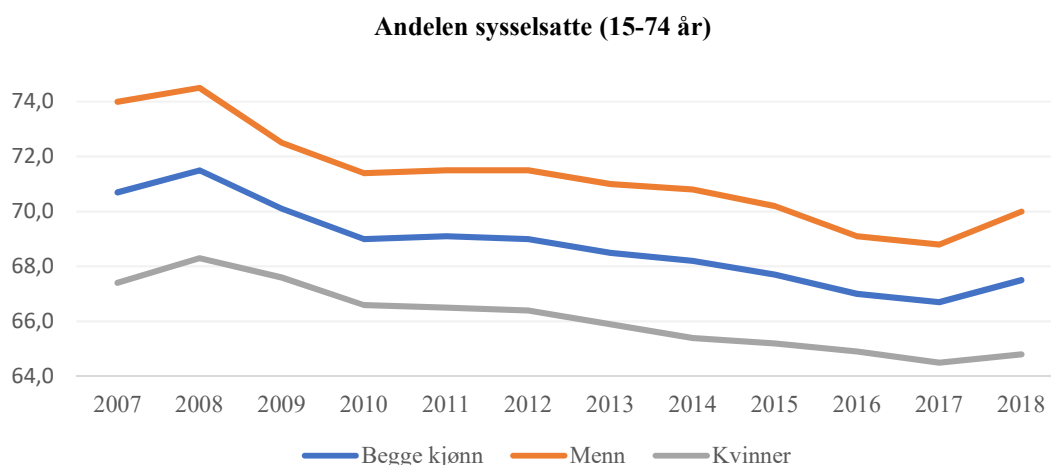
Arbeid er den desidert største inntektskilden folk har, og deltakelse i arbeidslivet og måten arbeidslivet er organisert på er derfor helt avgjørende for utviklingen i økonomiske forskjeller blant folk. Det har stor betydning *om man er i arbeid*, hvilken *type arbeid*, *arbeidstid*, hvor stor *andel av verdiskapningen* arbeidstakerne sitter igjen med og *lønnsfordelingen* mellom arbeidstakerne. I dette notatet ser vi nærmere på hvordan ulikheten i Norge påvirkes av utviklingen i arbeidslivet.

1. ANDELEN SOM ER I ARBEID

For at de økonomiske forskjellene mellom folk i Norge skal reduseres, er det helt avgjørende å legge til rette for at flere er i jobb. Arbeid gir lønnsinntekt for den enkelte, og hvor stor andel av oss som er i jobb er avgjørende for hvor gode velferdsordninger vi som samfunn har mulighet til å finansiere. I tillegg kan deltakelse i arbeidslivet virke positivt på levekår, helse, kompetanse og sosialt liv.

Andelen sysselsatte (15-74 år) gikk opp med 0,8 prosentpoeng (pp) fra 2017 til 2018, etter å ha falt med 4,8 pp i perioden 2008-2017. Dersom sysselsettingsandelen i 2018 skulle være på nivå med toppåret 2008, måtte 160 000 flere vært i jobb.

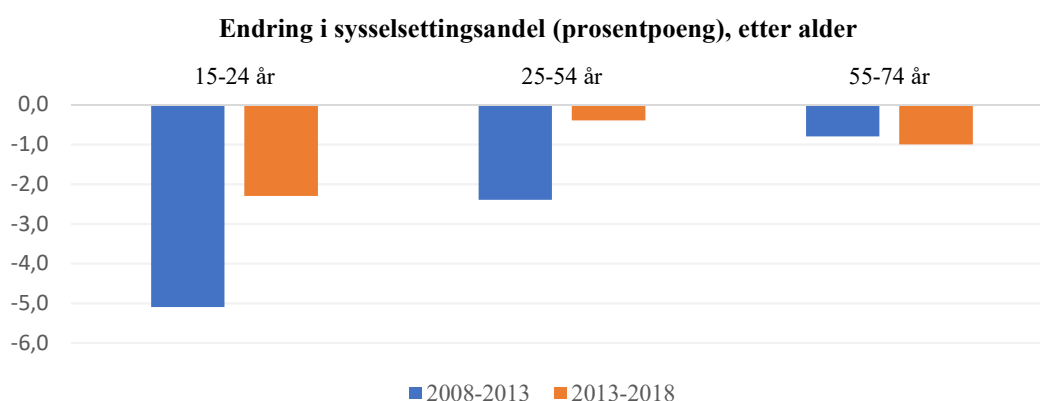
Nedgangen siden 2008 var sterkest blant menn, og oppgangen det siste året kom i hovedsak blant menn. Dette har sammenheng med at menn i større grad enn kvinner jobber i konjunkturutsatte næringer.



Kilde: SSB, AKU

Inkludering av flere unge i arbeidslivet

I perioden fra 2008 til 2018 har nedgangen i andel sysselsatte vært sterkest i de yngre aldersgruppene, og svakest blant seniorene.



Kilde: SSB, AKU

Utviklingen blant de unge må til en viss grad ses i sammenheng med at en stadig større andel av de unge tar lengre utdanning. Andelen unge med utdanning på universitets- eller høgsolenivå har økt fra 19 til 24 prosent siden 2008. Samtidig blir det færre unge som jobber ved siden av studiene. Sviktende jobbmuligheter er nok likevel hovedårsaken til at mange unge har gått inn i ulike studier isteden. Ikke alle har hatt den muligheten. Andelen unge uføre under 30 år økt over tid, og mer enn doblet seg fra 1992 til 2017.¹

NAV's registerbaserte statistikk for arbeidsløshet blant unge gir ikke et dekkende bilde for den reelle arbeidsløsheten, fordi mange unge ikke har opparbeidet dagpengerettigheter og dermed har begrensede motiver for å melde seg ledige til NAV. Samtidig inkluderes skoleungdom som søker etter deltidsjobb i AKUs tall for arbeidsløse. Det er i tillegg store gråsoner i statistikkene hos NAV mellom de som er registrert med nedsatt arbeidsevne eller som ordinær arbeidssøker.

Et mål på inkluderingsutfordringen er de som i spørreundersøkelsen AKU oppgir at de verken er i arbeid eller utdanning i alderen 15-29 år (NEET). De utgjør om lag 66 000, eller 6 pst. av alle i denne aldersgruppen. Tallene inkluderer hjemmearbeidende og personer som har valgt å ta et friår i tillegg til bla arbeidsløse og personer med helseproblemer.

I SSBs registerbaserte statistikk er kriteriene som legges til grunn for å regnes som i arbeid eller under utdanning noe forskjellig fra AKU. Ifølge registerbasert statistikk var 114 000 av de unge i alderen 15-29 år klassifisert som verken i utdanning eller arbeid i 2017 (11 pst). En stor andel av denne gruppen har ikke fullført videregående opplæring. Også sannsynligheten for å over tid være i gruppen som hverken er i utdanning eller arbeid har tett sammenheng med utdanningsnivå. Blant unge med utdanning på universitetsnivå som var NEET i 2012, var 20 prosent fortsatt i denne statusen fem år etter. For unge uten fullført videregående skole var tilsvarende andel over dobbelt så høy – 43 prosent. Den generelle samfunnsutviklingen med økt digitalisering og mer omfattende krav til formell utdanning, tilsier at sammenhengen mellom utdanning og sysselsetting vil bli sterkere i årene som kommer².

De siste årene har Stortinget bedt Nav om å prioritere utdanning for unge brukere som mangler kvalifikasjoner. Likevel finner Nav at *«opplæringstiltakene er relativt lite brukt og at det er nedgang i bruken de siste årene, også etter 2017. Vi finner at målet om bruk av mer langvarige opplæringstiltak ofte ikke iverksettes, selv når Nav-veilederne mener det kan være hensiktsmessig»*.³

Også SSB⁴ peker på sammenhengen mellom utdanningsnivå og sysselsetting blant unge, og trekker blant annet fram at

- I næringer som ansetter mange unge med lav utdanning, var veksten i antall ansatte svakere enn gjennomsnittet for hele økonomien, og antall ansatte under 30 år gikk ned.
- Konsentrasjonen av innvandrere til jobber som ikke krever faglært kompetanse øker, spesielt for dem over 30 år. Denne gruppens andel i næringene med mindre krav til formell kompetanse økte fra 9 til 15 prosent i perioden 2009 til 2016.

¹ Bragstad, T. (2018): Vekst i uføretrygding blant unge. Arbeid og velferd 2-2018

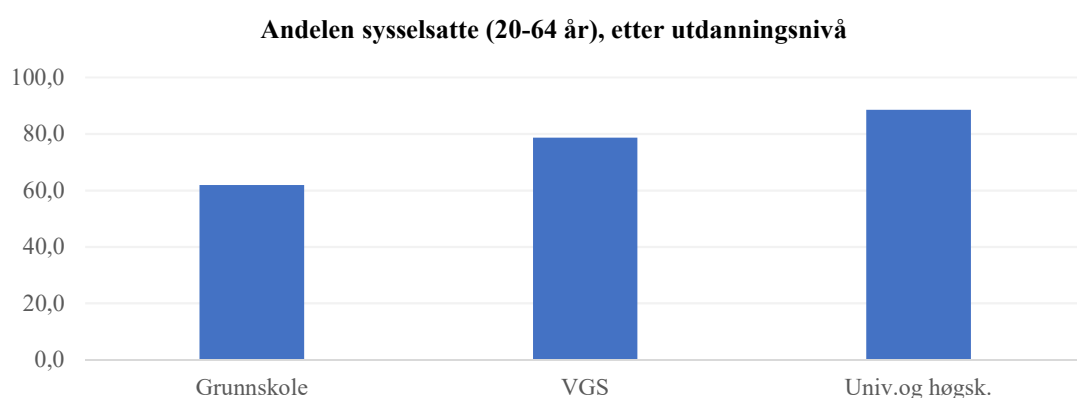
² NOU 2018:13 Voksne i grunnskole og videregående opplæring

³ Arbeid og velferd 1/2019 Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge Nav-bruker

⁴ SSB analyse 2018/19: Sysselsetting blant unge

Det er ikke bare blant unge at formell kompetanse har stor innvirkning på sannsynligheten for å være sysselsatt. I Norge har vi i stor grad en sentralisert, koordinert lønnsdannelse. I et slikt system er gjerne de høyeste lønningene lavere enn de ellers ville vært, og de laveste lønningene er høyere enn de ellers ville vært. En konsekvens av høyere minstelønnsatser er at det stilles høyere krav til arbeidstakernes kompetanse. Høy grad av omstilling krever også en særlig aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

Det er ikke bare blant unge at formell kompetanse har stor innvirkning på sannsynligheten for å være sysselsatt. I Norge har vi stor grad av sentralisert, koordinert lønnsdannelse. I et slikt system er gjerne de høyeste lønningene lavere enn de ellers ville vært, og de laveste lønningene er høyere enn de ellers ville vært. En konsekvens av høyere minstelønnsatser er at det stilles høyere krav til arbeidstakernes kompetanse, noe som krever en særskilt satsing på kompetanse. Høy grad av omstilling krever også en særlig aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

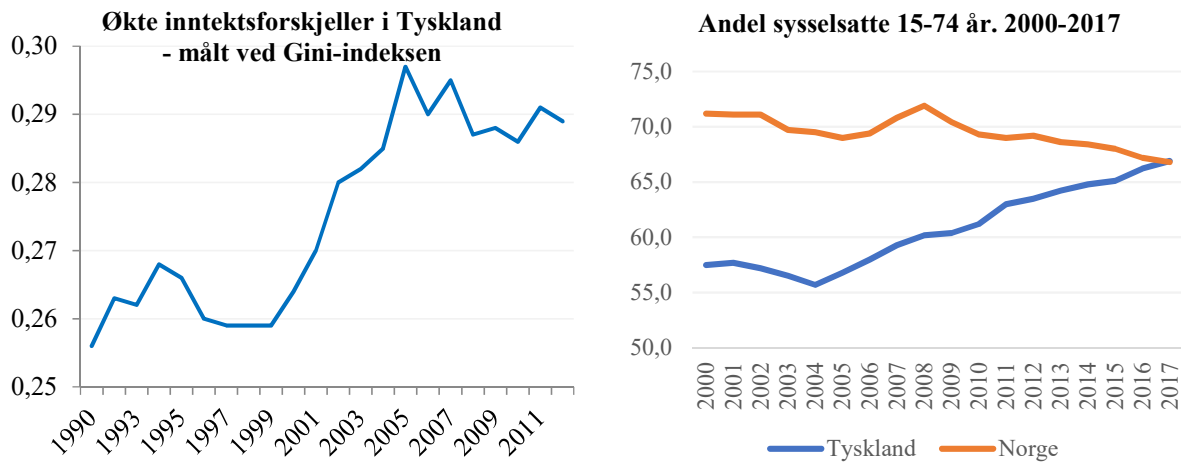


Kilde: SSB, AKU

2. HVOR KOMMER SYSSELSETTINGSVEKSTEN?

Om det er store forskjeller i hva slags arbeidskontrakt og arbeidsvilkår de sysselsatte har, kan dette også gi utslag i høy ulikhet. Et illustrerende eksempel er utviklingen i tysk arbeidsmarked etter år 2000.

Ulikheten i Tyskland har økt betydelig, både som følge av gjenforeningen mellom øst og vest og andre endringer i arbeidsmarkedet, til tross for at andelen sysselsatte har tatt seg kraftig opp i denne perioden.



Kilde: OECD og Eurostat. Figuren til høyre er ikke justert for brudd i statistikken 2005-2006 og 2010-2011.

Ulikheten er her målt ved Gini-koeffisienten. Dette er et tall mellom 0 og 1, der 0 innebærer at alle har samme inntekt, og 1 at én har all inntekt. Jo høyere tall, jo større ulikhet.

Økt ulikhet i lønnsinntekt og mer atypisk arbeid, kombinert med skattelettelse for høye inntekter, bidro til voksende økonomisk ulikhet i perioden 2000-2005. Deretter har den kombinerte effekten av økt sysselsetting, og den negative effekten av en mindre omfordeling via skatt og trygde, ført til at Gini-indeksen har stabilisert seg i perioden etter.⁵

Den økte ulikheten har tett sammenheng med fremveksten i "mini-jobber" som ledd i reformene fra 2003. Dette er ansettelser i jobber med årslønn på ca. 50 000 kr (450 euro per måned), kombinert med lave skatter (2 prosent) og fritak for trygde- og pensjonspremier. Arbeidsgiver betaler de reduserte trygdepremiene, som i sin tur reduserer pensjonsrettigheter og tar bort retten til arbeidsløshetsstrygd for de aktuelle arbeidstakere.

Ifølge OECD er det anslagsvis mellom seks og åtte millioner mini-jobber i Tyskland (tilsvarende 15-20 prosent av sysselsettingen), hvorav mange tilfaller studenter og pensjonister. 1 av 5 kvinner er sysselsatt på mini-jobber, og kvinner står for over 60 prosent av alle mini-jobber.

Situasjonen i Norge ligner ikke den i Tyskland. Men også her er det tegn til en fremvekst av atypiske jobber. På landsbasis jobber bare 2,3 prosent av alle lønntakere innen

⁵ Schmid og Stein: Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010. September 2013. DIW Berlin. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2339128

arbeidskrafttjenester (utleie av arbeidskraft), men bruken av innleie varierer sterkt mellom næringer og regioner. Dessuten er dette en næring i kraftig vekst, antall lønnstakere innen arbeidskrafttjenester økte med 19 prosent fra 4. kv. 2016 til 4. kv. 2018. I økonomien for øvrig økte antall lønnstakere med 3 prosent. Dermed sto arbeidskrafttjenester for 11 prosent av økningen i antall lønnstakere de siste to årene.

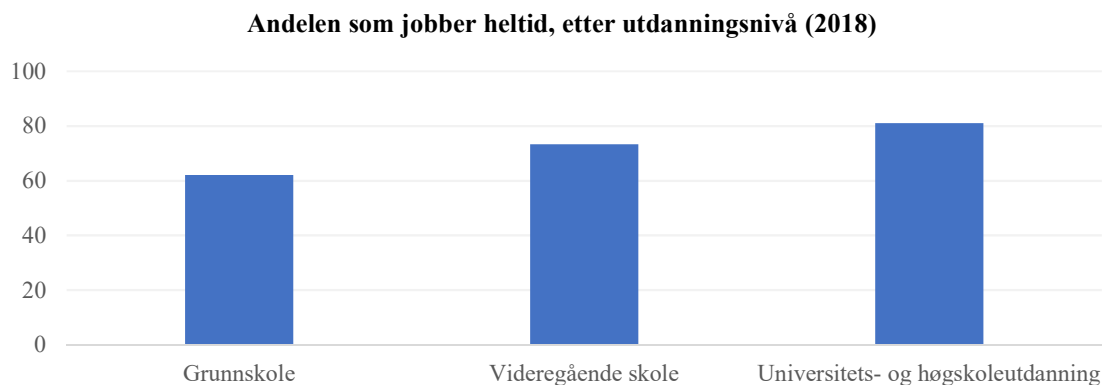
Samtidig øker antall arbeidsforhold i Norge mer enn antall lønnstakere, det har med andre ord blitt mer vanlig å ha flere jobber. Antall arbeidsforhold per lønnstaker er høyere blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig.

3. ARBEIDSTID

Selv om andelen kvinner som jobber heltid har økt fra 56 prosent i 2006 til 63 prosent i 2018, er andelen fortsatt lav, og lavere enn blant menn (85 prosent).

Deltidssysselsatte tjener mindre enn heltidssysselsatte, ettersom de utfører mindre lønnsarbeid. Men også når en justerer for arbeidstid, har de som jobber deltid lavere lønn. Lønnen til deltidsansatte per heltidsekvivalent som andel av heltidsansattes lønn, varierte i 2018 fra 70 prosent for ansatte i varehandelen til 89 prosent for ansatte i kommuner og fylkeskommuner og i helseforetakene, med et gjennomsnitt for alle på 76 prosent. Andelen gikk noe ned i 2018.

Også arbeidstid har sammenheng med utdanningsnivå, og andelen som jobber heltid øker med fullført utdanning.



Kilde: SSB, AKU

Det er store næringsvise variasjoner, og de laveste andelen heltidssysselsatte finner vi innen overnatting og servering, personlig tjenesteyting, helse- og sosialtjenester, som alle har heltidsandeler mellom 50 og 60 prosent.

Preferansene for arbeidstid ser ut til å påvirkes av hva som oppleves som normalt i et gitt yrke eller arbeidsplass. En studie viser for eksempel at hos kvinnelige sykepleiere er preferansen for å jobbe deltid sterkere etter å ha jobbet i yrket over tid, men finner ikke en slik effekt blant kvinnelige leger.⁶

Deltidsarbeid svekker den enkeltes mulighet til å forsørge seg selv, både som yrkesaktiv og den dagen man blir pensjonist. Dette bidrar til inntektsforskjeller mellom menn og kvinner, og flere heltidsstillinger ville bidratt til lavere ulikhet i realinntekt i Norge.

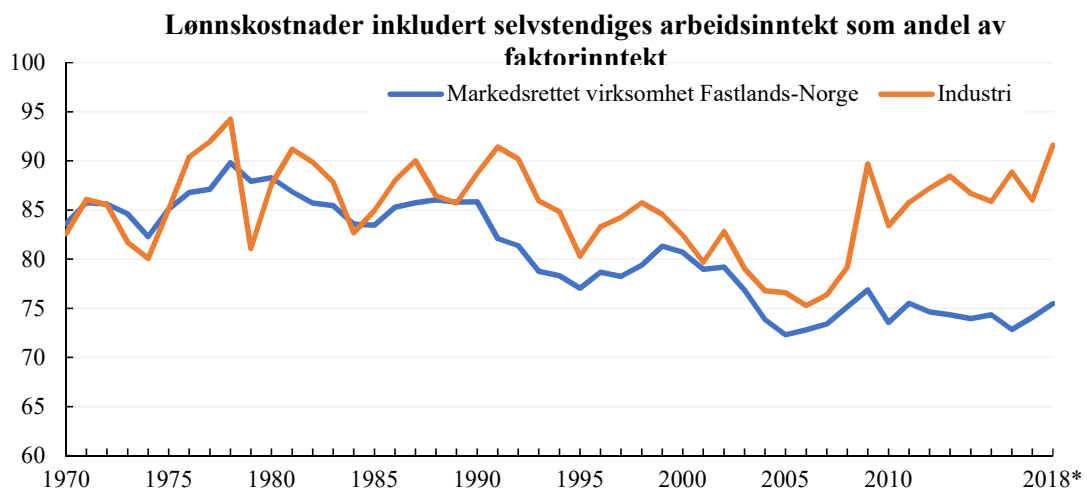
⁶ Forskjeller i kvinners arbeidstid – et spørsmål om preferanser? Bente Abrahamsen (2009)

4. FORDELING MELLOM ARBEID OG KAPITAL

Når styrkeforholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere er stabilt, vil en gitt andel av verdiskapningen over tid tilfalle arbeid (lønn) og kapital (eiere).

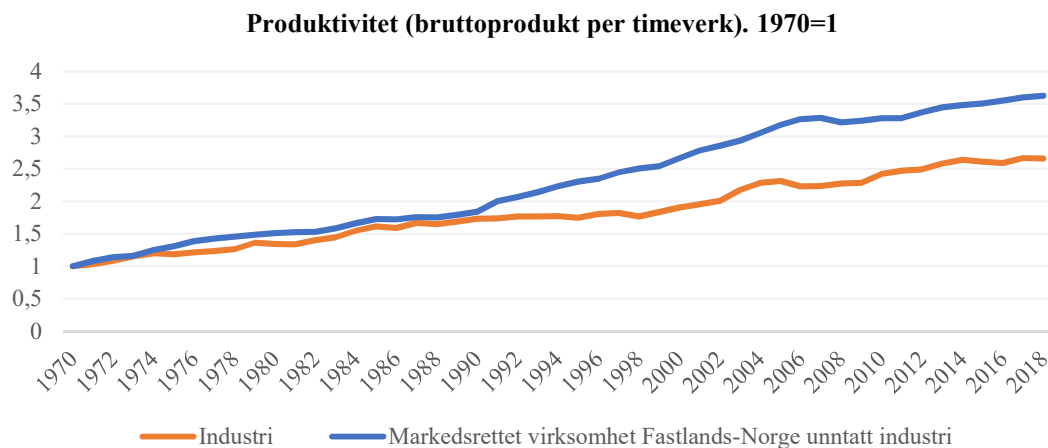
Den franske økonomen Thomas Piketty har ved hjelp av en stor mengde historiske data vist hvordan kapitaleiernes andel av verdiskapningen gjennomgående har økt siden 1970-tallet, mens arbeidstakernes lønnsandel har blitt redusert tilsvarende.⁷

I Norge har andelen som går til arbeidstakerne i industrien svingt rundt et stabilt nivå gjennom flere tiår. Når vi ser på hele økonomien, er det annerledes. Gjennomsnittlig nivå på arbeidstakernes andel av verdiskapningen var relativt stabil rundt 85 prosent i perioden 1970-1990, men har siden falt.



Kilde: TBU

Dette har sammenheng med at produktivitetsveksten har vært langt høyere i tjenestenæringene enn i industrien etter 1990. Dette til tross for at disse bruker relativt lite kapital og maskiner i produksjonen. Det gjenspeiler høy effektivisering og digitalisering i arbeidsintensive næringer. De høye minstelønningene i Norge framskynder og forsterker disse prosessene.



Kilde: SSB

⁷ Kapitalen i det 21. århundre (2013), Thomas Piketty

I den norske lønnsdannelsen er det industrien som i hovedsak bestemmer lønnsveksten for de fleste arbeidstakere, gjennom frontfagsmodellen. Da er det produktivtetsveksten i industrien som er bestemmende for lønnsveksten, også for de som jobber i tjenestenæringene. En stadig lavere del av verdiskapningen i hele økonomien har altså tilfalt arbeidstakerne etter at produktivtetsveksten mellom industrien og andre næringer skilte lag.

I frontfaget oppnås en jevn inntektsfordeling mellom bedriftseiere og arbeidstakere dersom maktforholdene i lønnsoppgjørene der er jevne. Det krever sterke arbeidstakerorganisasjoner.

I tjenestenæringene må også et annet krav være oppfylt. Dersom det ikke er tilstrekkelig konkurranse mellom tjenestebedriftene, vil bedriftene med monopolmakt kunne øke prisene til kundene utover sin kostnadsvekst. Dermed vil veksten i eiernes inntekter vokse mer enn arbeidstakernes. Og reallønnsutviklingen blir svakere enn den ellers ville vært, fordi prisstigningen blir høyere ved markedskonsentrasjon.

Den fallende lønnsandelen er en indikasjon på markedskonsentrasjon i den norske økonomien. Samtidig har det at en del arbeidstakere ikke tar del i lønnsveksten som er satt i frontfaget bidratt til lavere lønnsandel samlet sett (se under).

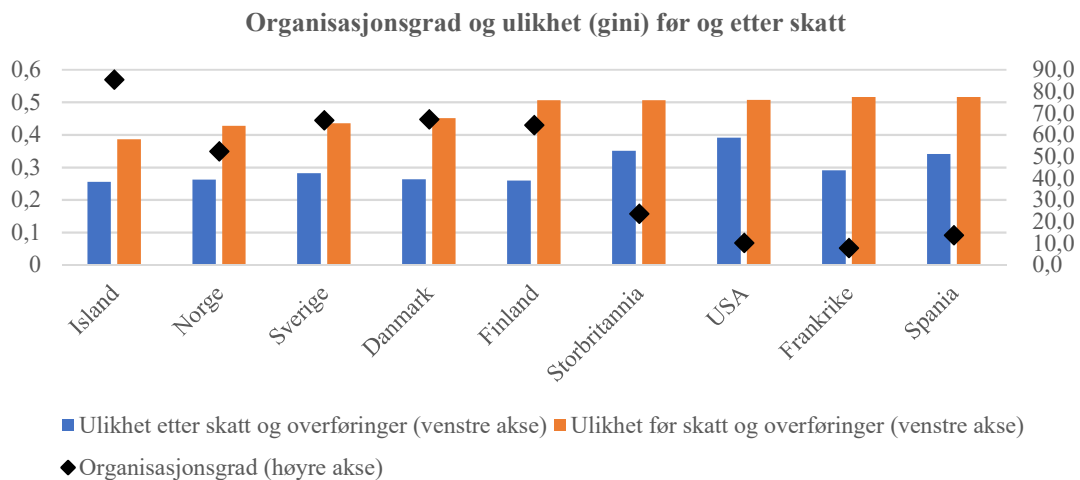
En gjenopprettet balanse mellom arbeid og kapital krever derfor både en styrking av det organiserte arbeidslivet, og en forsterket konkurranse- og forbrukerpolitikk fra myndighetene.

5. FORDELING AV LØNN

Inntektsfordelingen *etter* skatt og overføringer i et land har tett sammenheng med inntektsfordelingen *før* skatt og overføringer. Denne bestemmes i stor grad av hvor store lønnsforskjellene er, ettersom arbeidsinntekt er den viktigste inntektskilden. Lønnsforskjellene i et land har tett sammenheng med systemet for lønnsforhandling, som igjen avhenger av arbeidstakernes forhandlingsmakt og grad av koordinering. Et mål for denne forhandlingsmakten er organisasjonsgraden – hvor stor andel som er fagorganisert.

I OECD Employment Outlook 2018 beskriver OECD betydningen av kollektive forhandlinger. I rapporten klassifiseres Norge som et 'organisert desentralisert og koordinert forhandlingsystem'. Denne formen for lønnsdannelse gir små lønnsforskjeller høy sysselsetting og lav arbeidsløshet, sammenlignet med systemer med desentralisert lønnsdannelse.

Også IMF har vært opptatt av sammenhengen mellom organisasjonsgrad og ulikhet. I notatet *Causes and Consequences of Income Inequality* (2015) finner de at en reduksjon i andelen fagorganiserte impliserer lavere forhandlingsstyrke for arbeidstakerne, som igjen gir økt lønnsulikhet. IMF understreker at mer fleksibilitet knyttet til ansettelser og oppsigelser, lavere minstelønner relativt til medianlønnen og lavere forhandlingsstyrke til fagforeningene fører til høyere lønnsulikhet.



Kilde: OECD, siste tilgjengelige år (2015-2016)

I figuren er ulikhet målt ved Gini-koeffisienten. Jo høyere tall, jo større ulikhet. Verdien av offentlige tjenester er ikke med i beregningene.

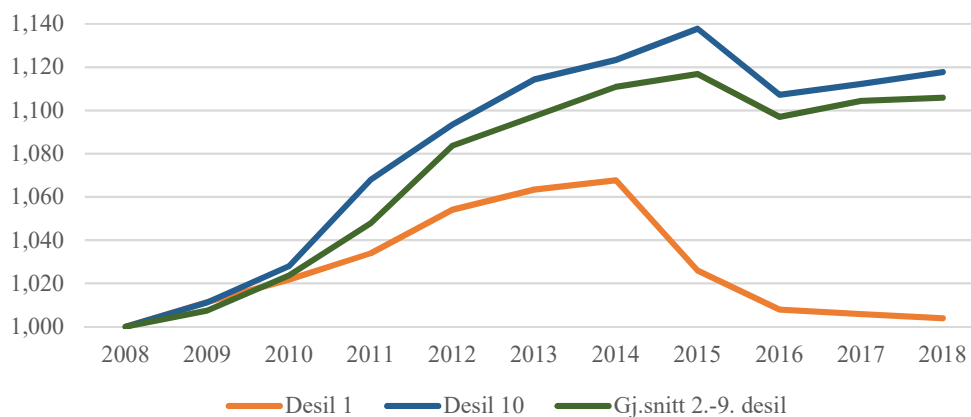
Lønningene øker ikke nederst i inntektsfordelingen

Utviklingen i lønnsforskjeller kan måles ved å se på reallønnsutviklingen fordelt etter desiler. Lønnstakerne kan for eksempel deles inn i ti desiler, eller grupper, der det første desilet er de ti prosent med lavest lønn og det tiende desilet er de ti prosent med høyest lønn.

De siste ti årene har de ti prosent med høyest lønn hatt sterkere reallønnsvekst enn gjennomsnittet for de åtte desilene i midten av lønnsfordelingene. Mest påfallende er det

imidlertid at de ti prosent med lavest inntekt nesten ikke har hatt noen vekst i reallønn. Oversatt til kroner innebærer dette at første desil har hatt en reallønnsøkning tilsvarende om lag 1000 kroner fra 2008 til 2018. I tiende desil har reallønnen økt med 107 000 kroner i samme periode.

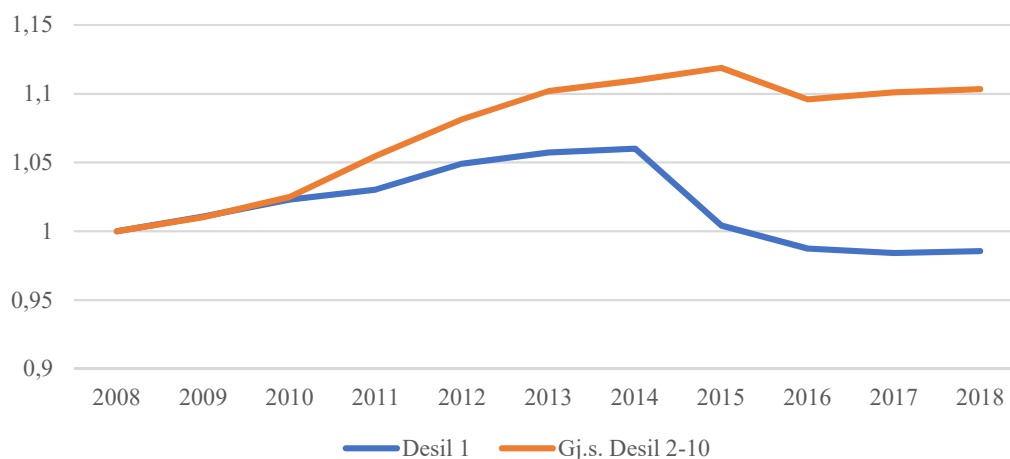
Reallønnsutvikling etter desil, 2008=1



Kilde: TBU. LOs justering for statistikkbrudd i 2015

I privat sektor har lønnsutviklingen vært særlig skjev – her har det faktisk vært en reallønnsnedgang for første desil de siste ti årene.

Reallønnsutvikling i privat sektor etter desil, 2008=1



Kilde: SSB. LOs justering for statistikkbrudd i 2015

En rapport fra Senter for lønnsdannelse (2016)⁸ ser nærmere på hva som kjennetegner arbeidstakerne som befinner seg nederst i lønnsfordelingen i privat sektor på bakgrunn av data fram til og med 2012. De finner blant annet at:

- Tre av fire ikke var dekket av tariffavtale. Andelen har økt, fra fire av ti i 2007.
- Over halvparten jobbet deltid (selv om statistikken er basert på heltidsekvivalenter, den er altså justert for ulik arbeidstid).

⁸ Senter for lønnsdannelse, rapport nr. 8-2016, *Hva skjer nederst i lønnsfordelingen i privat sektor?*

- Andelen kvinner blant de med lavest inntekt har gått ned, men kvinner er fortsatt overrepresentert.
- Den høyeste andelen av de lavest lønte jobbet innen serveringsvirksomhet, der nesten halvparten var blant de ti prosent lavest lønte. Ser en på lønnstakere i denne næringen som var over 30 år, utgjorde de lavest lønte nesten 30 prosent. Høy andel var det også innen arbeidskrafttjenester, ‘annen personlig tjenesteyting’ (vaskerier, rensier, frisører, skjønnhetspleie) og overnatting. Målt i antall var det flest i den laveste lønnsgruppen som jobbet innen detaljhandel (47 500). 82 prosent av disse var under 30 år.
- Det store flertallet var norskfødte, men andelen innvandrere har økt. Antall norskfødte som ligger nederst i lønnsfordelingen er stabilt, men fordi det har vært betydelig vekst i antall lønnstakere, har andelen gått ned.
- Gjennomsnittsalderen har gått ned. Dette kan være med på å forklare svakere lønnsutvikling for denne gruppen, ettersom lønn og alder korrelerer sterkt.

Høy arbeidsinnvandring til Norge etter EØS-utvidelsen i 2004 har bidratt til endringer i det norske arbeidsmarkedet. Fra 2008 til 2014 kan hele økningen i antallet sysselsatte knyttes til innvandring. EU øst sto for nesten 60 prosent av økningen. Selv om nettoinnvandringen fra denne gruppen har falt de siste årene, sto innvandrere for 82 prosent av veksten fra 2015 til 2017. Bidragene til økt sysselsetting har kommet både fra innvandrere på lengre og korte opphold, som her er regnet med.

SSB har undersøkt om denne arbeidsinnvandringen har påvirket lønnsdannelsen i Norge. Resultatene av analysen viser at den store tilgangen på arbeidskraft har dempet lønnsveksten i industrien i Norge.⁹ Sosial dumping i særlig uorganiserte deler av norsk arbeidsliv har bidratt til at de lavest lønte ikke tar del i lønnsveksten. Forskning fra Frischsenteret viser at innvandring fra lavkostland har redusert sosial mobilitet og ført til økte forskjeller i Norge.¹⁰

⁹ SSB, Gjelsvik m.fl. (2015)

¹⁰ Immigration and Social Mobility, Hoen, Markussen og Røed (oktober 2018)