

# Likhet og ulikhet under Erna Solbergs regjering

Einar Øverbye

Professor

Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for sosialfag

[einar.overbye@hioa.no](mailto:einar.overbye@hioa.no)

Inntektsulikheten i Norge øker. Det har vært en sterkere økning i ulikheten under Solberg (2013–2015) enn under Stoltenberg (2005–2013). Ulikheten økte imidlertid også i Stoltenbergs siste regjeringssperiode, fra 2009 (Tabell 1). Det mest brukte ulikhetsmålet er Giniindeksen. Mellom 2013 og 2015 steg indeksen fra 0,239 til 0,263. Andre ulikhetsmål øker også: S80/S20 økte fra 3,4 til 3,8, mens P95/P05 økte fra 3,88 til 4,06.<sup>1</sup>

Tabell 1 Inntektsfordelingen 2005–2015

År	Regjering	Gini	P95/P05	S80/S20
2005	Stoltenberg II 12/9	0,319	3,95	4,5
2006		0,235	3,70	3,3
2007		0,244	3,83	3,5
2008		0,240	3,82	3,4
2009	Stoltenberg III 14/9	0,231	3,68	3,3
2010		0,236	3,69	3,3
2011		0,237	3,75	3,4
2012		0,239	3,82	3,4
2013	Solberg I 9/9	0,241	3,88	3,4
2014		0,247	3,98	3,5
2015		0,263	4,06	3,8

Kilde: Statistisk Sentralbyrå 2016a

1. Takk til Axel West Pedersen for gode kommentarer til et tidligere utkast.

Regjeringens politikk har ikke til nå vært en viktig faktor bak den økte ulikheten. Tidsperioden vi har data om, er rett og slett for kort til at de politiske vedtakene i Solbergs regjeringstid har fått særlig effekt ennå. Sosiale, demografiske og økonomiske endringer har større betydning. Langeland, Dokken, Furuberg og Lima (2016) mener at økningen i kapitalinntekter (inkludert verdien av selveide boliger), høy innvandring, og økt arbeidsledighet er de viktigste faktorene bak den økende inntektsulikheten i tabell 1 (se også Pedersen 2013).

Tall for 2016 blir først tilgjengelige høsten 2017, og vi trenger enda lengre tidsserier for å si noe om virkninger av vedtak fattet etter regjeringsskiftet i 2013. Vi kan imidlertid lage begrunnede antakelser om hvordan politiske vedtak i Solbergs regjeringstid vil påvirke inntektsfordelingen i framtiden. Vi har skilt ut fire sett politiske reformer for nærmere studie: endringer i formues- og arvebeskatningen, endringer i uføre- og sosialhjelpssystemet, endringer i arbeidsmiljøbestemmelsene, og endringer i alderspensjon og barnetrygd.

## ENDRINGER I FORMUES- BEDRIFTS- OG ARVEBESKATNINGEN

Formuesskatten har gradvis blitt redusert. Høyvannsmerket var i 2009, på 1,1 prosent av netto formue over kr 470.000. I 2017 er høyeste sats redusert til 0,85 prosent for netto formue over 1,48 millioner. Kuttet i formuesskatt til staten er sterkest, fra 0,4 prosent i 2012 til 0,17 prosent i 2014. Kommunens andel har ligget fast på 0,7 prosent, men begge skattene har de facto blitt kuttet ved at fribeløpsgrensen er justert opp raskere enn inflasjonen. For eksempel økte fribeløpet med 5,7 prosent mellom 2016 og 2017.

Bedriftsbeskatningen er også redusert, fra 27 prosent i 2015 til 24 prosent i 2017 (Statsministerens kontor 2015, 2016). Samtidig er imidlertid inntektsskatten på aksjeutbytte skjerpet (fra 2016). Ytterligere skjerpelse av inntektsskatt på aksjeutbytte er varslet for neste år.

Vi nevner disse reformene først, fordi vi alt nå kan observere en effekt. Statistisk Sentralbyrå (2016b) mener at den ekstra økningen i inntektsulikhet mellom 2014 og 2015 (tabell 1) har sammenheng med at flere husholdninger tok ut større aksjeutbytter i 2015 enn i 2014. Aksjer er skjevfordelt, så når flere tar ut aksjeutbytte stiger inntektsulikheten. Uttak av aksjeutbytte vil sannsynligvis avta igjen når skatten på aksjeutbytte ikke lenger varsles å skulle stige året etter, så dette kan være en korttidsvirkning.

En ide bak reduksjonen i bedriftsbeskatningen har vært å mildne skatten på «produktiv» bruk av kapital, og isteden vri skatten over på forbruk av kapital (ved skjerpet skatt på aksjeutbytte). Den samme ideen lå bak avskaffelse av arveavgiften i 2013, med virkning fra 2014 (Arveavgift 2016; NOU 2014:13). Da arveavgiften ble avskaffet, ble samtidig skatten de facto skjerpet på arvinger som solgte unna arvede verdier for å realisere en gevinst – så som bedrifter eller boliger (bortsett fra arvet bolig brukt som primærbolig). Enkelt sagt var et motiv å vri skatten vekk fra å straffe generasjonsoverføring av produktiv kapital, til heller å straffe arvinger som deretter solgte unna for å leve glade dager på arvede midler.

Håpet er at denne skatteomleggingen vil øke produktiv bruk av kapital (reinvesteringer) og redusere forbruk av kapital (uttak av aksjeutbytte og salg av kapitalverdier). Da kan den

økonomiske veksten øke, og med den kaken til fordeling. Hvis dette slår til er det kanskje ikke så viktig om ulikheten også øker, ettersom tidevannet (økonomisk vekst) kan løfte små båter (de fattige) så vel som store (de rike).

Men det er skjær i sjøen. Økt skatt på aksjeutbytte og på salg av verdier kan føre til økt manipulering av bedriftsbeskatningen. Det vil si å forkle konsumformål som produktive formål. Mindre gjennomsiktighet i hvordan formue brukes, og til hvilke formål, er ikke ønskelig. Skjult uttak til konsumformål vil også redusere den vekstfremmende virkningen av reformene. Videre kan omleggingen føre til større investeringer i fast eiendom framfor investeringer i produktiv virksomhet. Boliger skattlegges mye mildere enn andre kapitalobjekter. Det gjør dem attraktive som investeringer. Boligprisene særlig i Oslo-området fortsetter å øke, og til nå er regjeringens mottiltak beskjedne.<sup>2</sup> Den vekstfremmende virkningen av disse reformene er altså usikker.

Den langsiktige fordelingsvirkningen er sikrere. Avskaffelsen av arveavgiften og reduksjonen av formues- og bedriftsbeskatningen vil øke formuesforskjellene i Norge. På lang sikt kan vi få framvekst av sterkere familiedynastier. Norge har til nå ikke hatt like sterke og innflytelsesrike familiedynastier som Sverige (tenk Wallenberg-familien), men dette kan endre seg. Som Tore Hansen ved Institutt for Statsvitenskap i Oslo har uttrykt det: «Når vi vedtar lover som skal bevare Norge for kommende slekter, bør vi ikke helt glemme at vi allerede kjenner navnet på flere av disse slektene».

Relatert til dette påpeker Kalle Moene (2016) at Norge alt i dag har en høyere andel multimillionærer per innbygger enn for eksempel USA. De rike er ikke like rike som i USA: mens de 0,1 prosent rikeste i USA mottar 11 prosent av nasjonalinntekten, er den tilsvarende andelen i Norge bare 2,5 prosent (ibid.). Men de rike er flere: Per million innbyggere var det 536 multimillionærer i Norge (definert som innbyggere med netto formue over 30 millioner US dollar), sammenliknet med 161 i USA.<sup>3</sup> Et tilleggsmoment: Kanskje de rikeste nordmennene i større grad enn i USA har bosatt seg utenfor landets grenser. For eksempel bor skipsrederen John Fredriksen, med sin netto formue på 9,8 milliarder US dollar (Forbes 2017), på Kypros. Hvis lavere formues- og arvebeskatning lokker folk som ham hjem igjen, kan andelen av nasjonalformuen som registreres på Norges 0,1 prosent rikeste plutselig stige kraftig, nærmere opp mot USAs nivå.

## ENDRINGER I UFØREPENSJONEN OG SOSIALHJELPSSYSTEMET

Det har vært en svak nedgang i andelen som mottar uføretrygd siden toppåret i 2003 (Halvorsen, Stjernø og Øverbye 2016). I 2016 mottok 9,5 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år uføretrygd (Nav 2017). Uføretrygdete med ansvar for mindreårige barn kan motta et inntektsprøvd barnetillegg i tillegg til barnetrygden. I 2015 gjennomførte Solberg flere

2. Tiltakene er økt kapitalkrav ved kjøp av annet enn primærbolig i Osloområdet, samt økt verdianslag ved beregning av skattegrunnlaget for annet enn primærboligen.
3. Det høyere antallet må sees i sammenheng med at gjennomsnittsnordmannen er 23 prosent rikere enn gjennomsnittsamerikaneren. Videre gir ulike datakilder noe ulike anslag på antallet. Konklusjonen at det er flere rike per capita i Norge enn i USA er likevel robust (Moene op.cit.).

endringer i trygden. Den fordelingsmessig viktigste var at summen av uføretrygd og barnetilleggene ikke lenger kan overstige 95 prosent av inntekten før trygd.

Bakgrunnen for endringen var bekymring for at høy kompensasjonsgrad (av og til over 100 prosent av tidligere inntekt) kan friste lavinntektstakere med barn til urettmessig å skaffe seg adgang til uføretrygd. Håpet er at innstrammingen skal redusere dette incentivet. Hvis det skjer er det bra. Men for lavinntektstakere med barn som reelt blir uføre, innebærer endringen økt fattigdom, herunder økt barnefattigdom. Dette er en konflikt mellom incentiv- og fordelingshensyn. Spørsmålet er hvor sterk incentivvirkningen er. For å bli innvilget uføretrygd må ervervsevnen være nedsatt med minst 50 prosent og med «medisinsk hovedårsak». Praktiseringen av denne regelen har blitt innskjerpet flere ganger, illustrert ved nedgangen fra toppåret i 2003.

Det springende punkt er om svakere incentiv til å søke uføretrygd er tilstrekkelig grunn til å godta mer barnefattigdom. Avveiningen vil avhenge av hvor sterk positiv verdi man tillegger at noen voksne får et svekket incentiv til å søke, og hvor sterk negativ verdi man tillegger at noen flere barn vokser opp i familier med permanent lav inntekt.

Sosialhjelp er velferdsstatens nederste sikkerhetsnett. Kommunene har lenge hatt mulighet til å kreve arbeid for sosialhjelp, men ikke alle kommuner benyttet seg av dette. I 2016 bestemte Solberg at kommunene fra og med 2017 skal kreve arbeid for sosialhjelp for alle mottakere under 30 år, med mindre det er sterke grunner som taler mot. Håpet er at reformen vil redusere pågangen av søkere som kan men ikke vil jobbe, samt at mottakerne får jobbtrening og lettere kvalifiserer seg for skikkelige jobber etter hvert.

Filges, Smedslund, Knudsen og Jørgensen (2015) har gjort en sekundævaluering av metodisk godt gjennomførte arbeid-for-velferd evalueringer. De konkluderer at arbeid-for-velferd programmer har en positiv, men beskjeden virkning på sannsynligheten for å komme i arbeid relativt til sosiale program som ikke omfatter arbeidskrav. En mye kraftigere virkning er reduksjonen i antall søkere, også kalt «caseload decline» eller «offloading». En studie av Dahl og Lima (2016) tyder på at reduksjonen i antall søkere varierer med hvordan arbeid-for-velferd praktiseres. I Fjell og Sandnes, der arbeidskravet er utformet som obligatorisk kursdeltakelse, var reduksjonen liten. Men i Drammen og Fredrikstad, der arbeidskravet først og fremst er praktisk arbeid, har søkningen til sosialhjelp gått ned med 15–30 prosent.

Ingen vet hvordan kommunene vil praktisere den nye regelen, eller hvor ofte de vil benytte seg av unntaksregelen og likevel ikke kreve arbeid for sosialhjelp. Hvis de fleste kommuner praktiserer regelen på samme måte som Drammen og Fredrikstad, kan vi vente en ganske sterk reduksjon i søkningen til sosialhjelp. Vil dette i så fall øke eller minste ulikheten i Norge? Det avhenger av hva de 15-30 prosent som lar være å søke, gjør isteden. Får de seg jobb? Da vil ikke reformen øke ulikheten. Ulikheten kan til og med bli mindre. Men kanskje de isteden blir værende nede i kjellerstuen til mor og far, eller forsørges av skiftende kjærester, eller skaffer seg inntekter gjennom småkriminalitet og prostitusjon? Dette vet vi ikke foreløpig. Det gir imidlertid grunn til bekymring at psykiske plager, avbrutt skolegang og sosial angst er utbredt blant unge sosialklienter (Bråthen, Hyggen, Lien & Nielsen 2016). Hvis de som «hektes av» er ungdom med såpass mye psykisk

bagasje at de ikke mestrer kravene men heller trekker seg unna (samtidig som de ikke er tilstrekkelig dårlige til å kvalifisere for uføretrygd), kan reformen øke fattigdommen i Norge.

## ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVEN OG TILSTØTENDE LOVER

Lovverket for arbeidsmiljø ble endret i 2014. Den viktigste endringen var at arbeidsgivere som hovedregel har anledning til å ansette folk på midlertidige kontrakter i opp til 12 måneder (Dahl og Lorentzen 2016). Håpet er at dette vil bedre jobbmulighetene til arbeidssøkere der arbeidsgiverne er usikre på arbeidsevnen. En 12 måneders prøve-periode kan berolige arbeidsgiverne i så måte, og føre til flere faste ansettelser av «marginal» arbeidskraft. Hvis dette slår til, kan reformen redusere inntektsulikheten.

Insentivvirkningen (overfor arbeidsgivere) må imidlertid veies mot sannsynligheten for at det utvikler seg et større permanent sjikt av midlertidig ansatte, dvs. at stadig flere ansettes midlertidig og at mange av disse sies opp nær 12 måneders grensa (Steen 2015). Midlertidig ansatte vil antagelig være mer engstelige enn fast ansatte med å fremme lønnskrav. Da kan reformen isteden lede til økte inntektsulikheter, og til dannelsen av et større «prekariat» med usikre ansettelsesforhold.

## ENDRINGER I MINSTEPENSJON OG BARNETRYGD

Antall minstepensjonister har gått tilbake over flere tiår, etter hvert som nye årskull med større pensjonsrettigheter har erstattet eldre årskull der minstepensjonister utgjorde en større andel (Langeland mfl 2016, Omholt 2016). De fleste gjenværende minstepensjonister er eldre enker. Solberg økte minstepensjonen med 4000 kroner i 2015. Engangsøkningen i minstepensjonen vil redusere denne gjenværende «lommen» av fattige pensjonister.

Barnetrygden er ikke justert oppover siden 2001, det vil si verken under Stoltenberg eller Solberg (NOU 2017:6). Den manglende justeringen er et eksempel på politiske *ikke-vedtak*. Ikke-vedtak (å unnlate å justere stønadsbeløp i perioder med pris- og/eller lønnsvekst) har også konsekvenser for inntektsfordelingen. Barnetrygden er ikke inntektsprøvd, men kronebeløpet er det samme uavhengig av inntekt. Det betyr at barnetrygden er relativt viktigere i lavinntektsgrupper enn i høyinntektsgrupper.

## INNTEKTSVIRKNINGEN AV SUBSIDIERTE TJENESTER

Vi har definert «inntekt» som registrert inntekt etter skatt. Dette er den innteksdefinisjonen som brukes både i Norge og internasjonalt (Omholt 2016). Teoretisk bør imidlertid inntekt defineres mye bredere, som «verdien av de varer og tjenester som en person consumerer i en tidsperiode». Ut fra en slik bredere innteksdefinisjon representerer bruk av offentlig subsidierte tjenester også inntekter: inntekten er lik forskjellen mellom den subsidierte prisen på tjenesten og det tjenesten ville kostet på et marked. Om en slik bredere

inntektsdefinisjon legges til grunn, har kanskje utbyggingen av subsidierte tjenester i perioden (for eksempel barnehager og skolefritidsordninger) bidratt til en jevnere inntektsfordeling. Men dette gjelder vel og merke bare hvis vi kan forutsette at lavinntektstakere i større grad enn høyinntektstakere benytter seg av offentlig subsidierte tjenester, og det er ikke sikkert denne forutsetningen holder. Mange offentlige tjenester har til nå blitt etterspurt like mye eller mer av høyinntektsfamilier, for eksempel barnehager.<sup>4</sup>

Avslutningsvis må det igjen minnes om at politiske reformer kun er en av flere faktorer bak endringer i inntektsfordelingen. Den videre utviklingen av boligprisene, innvandringen og arbeidsløsheten kan bety mer for framtidig inntektsulikhet i Norge enn politiske reformer. Men da må det samtidig sies at endringer i boligpriser, innvandring av arbeidsløshet også påvirkes av politiske vedtak.

### FRA ÆTTESAMFUNN TIL VELFERDSSTAT – OG TILBAKE IGJEN?

De fleste av de reformene vi har gjennomgått vil antagelig øke inntektsforskjellene på lang sikt, i hvert fall hvis man bruker fordelingsmål som er sensitive for endringer i ytterpunktene av inntektsfordelingen (som S80/S20 og P95/P05<sup>5</sup>). Det er mindre grunn til å tro at reformene vil endre Gini-indeksen i stor grad, for Gini-indeksen påvirkes først og fremst av inntektsendringer i store befolkningsgrupper, dvs blant de som befinner seg mer midt i inntektsfordelingen. For flertallet i midten har endringer i barnetillegg, barnetrygd og midlertidige ansettelsesforhold begrenset betydning.

Reformene av formues-bedrifts- og arvebeskatningen er de mest konsekvensrike på lang sikt. Kombinert med generasjonsvekslingen, samt at like (rike) mennesker tenderer til å flytte sammen og få barn med hverandre (på fagspråket kalt «homogami»), kan reformene bidra til sterkere og mer langvarige familiedynastier i Norge. En slik langsiktig tendens er kanskje vel så interessant av politiske som av økonomiske grunner. Penger er makt, sier et gammelt ord.

I statsvitenskapens barndom her i landet lanserte Stein Rokkan fyndordet «stemmer teller, men ressurser avgjør». Rokkan tenkte på de organisatoriske ressursene til partene i arbeidslivet, ikke på betydningen av store arvede midler i sterke familier. Store arvede ressurser som via generasjonsvekslingen konsentreres om få familier kan gi slike familier betydelig politisk innflytelse. Så kanskje Rokkans fyndord i framtiden vil få en mer konkret betydning enn han tenkte selv?

4. Verdien av ubetalt husarbeid er også «inntekt» etter en slik utvidet inntektsdefinisjon. Vasker man gulvet selv, har man en inntekt lik hva det ville kostet å betale en vaskehjelp. I den grad fattige vasker gulvene selv i større grad enn rike, bidrar slikt ubetalt husarbeid til å jevne ut denne «utvidete» inntektsfordelingen.
5. Gini varierer mellom 0 og 1, der 0 innebærer perfekt likhet og 1 innebærer at all inntekt i samfunnet mottas av én person. S80/S20 er forholdet mellom samlet inntekt til de 20 prosent rikeste og de 20 prosent fattigste i befolkningen. P95/P05 er forholdet mellom nedre inntektsgrense til de 5 prosent rikeste sammenliknet med øvre inntektsgrense til de 5 prosent fattigste.

## LITTERATUR

- Arveavgift (2016) *Nye regler om arveavgift*, <https://goo.gl/wR4X3A> (lest 30.12.2016).
- Bråthen, M., C. Hyggen, L. Lien og R.A. Nielsen (2016) Unge sosialhjelpsmottakere i storbyene. *FAFO rapport 13/2016*. Oslo: Fafo.
- Dahl, E. og T. Lorentzen (2016) Employment policy and social investment in Norway, *Working paper*, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dahl, E.S. og I.A.A. Lima (2016) Krav om å stå opp om morra'n: virker det? *Arbeid og Velferd* 3, 115–130.
- Filges, T., G. Smedslund, A.S.D. Knudsen, A.M.K. Jørgensen (2015) *Active labour market programme (ALMP) participation for unemployment insurance recipients*, Campbell Systematic Review 2015.
- Forbes (2017) *John Fredriksen*, <http://www.forbes.com/profile/john-fredriksen/> (lest 8.1.2017).
- Halvorsen, K., S. Stjernø og E. Øverbye (2016) *Innføring i helse- og sosialpolitikk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Innst. 207 L (2014–15) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv.)*, Stortinget: Arbeids- og sosialkomiteen.
- Langeland S.E., T. Dokken, J. Furuberg og I.A.A. Lima (2016) *Fattigdom og levekår i Norge*. Nav-rapport No 4/2016. Oslo: Nav.
- Lovdata (2016) *Endringer i lov om sosiale tjenester – aktivitetsplikt under 30 år*, <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2016-12-20-105> (lest 28.12.2016).
- Moene, K. (2016) The social upper class under social democracy. *Nordic Economic Policy Review* 2016, TemaNord 2016:503.
- Nav (2016) *Barnetillegget i uføretrygden*, <https://goo.gl/fOzYq7> (lest 30.12.2016)
- Nav (2017) *Uføretrygd*, <https://www.nav.no/no/Person/Pensjon/Ufoetrygd> (lest 6.3.2017).
- Omholt, E.L. (red) (2016) *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2016*, rapport nr. 30/2016, Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- NOU 2014:3, *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2017:6, *Offentlig støtte til barnefamiliene*, Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Pedersen, A.W. (2013) *Inntekt og helse. Underlagsrapport til prosjektet Sosial ulikhet i helse: en norsk kunnskapsoversikt*, Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus 2014.
- Regjeringen.no (2015) *Skattesatser 2016*, <https://goo.gl/DCyG6H> (lest 28.12.2016)
- Regjeringen.no (2016) *Skattesatser 2017*, <https://goo.gl/QsGwSV> (lest 28.12.2016)
- Statistisk Sentralbyrå (2016a) *Statbank*. <https://goo.gl/ia5NUa>.
- Statistisk Sentralbyrå (2016b) *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2015*, <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus/aar>.
- Statsministerens kontor (2016) *Et budsjett for flere jobber*, <https://goo.gl/ixPdmA> (lest 28.12.2016).
- Steen, J.R. (2015) Norway: Reaction to the new Working Environment Act, *EurWork*. <https://goo.gl/3YijsM> (lest 30.12.2016).