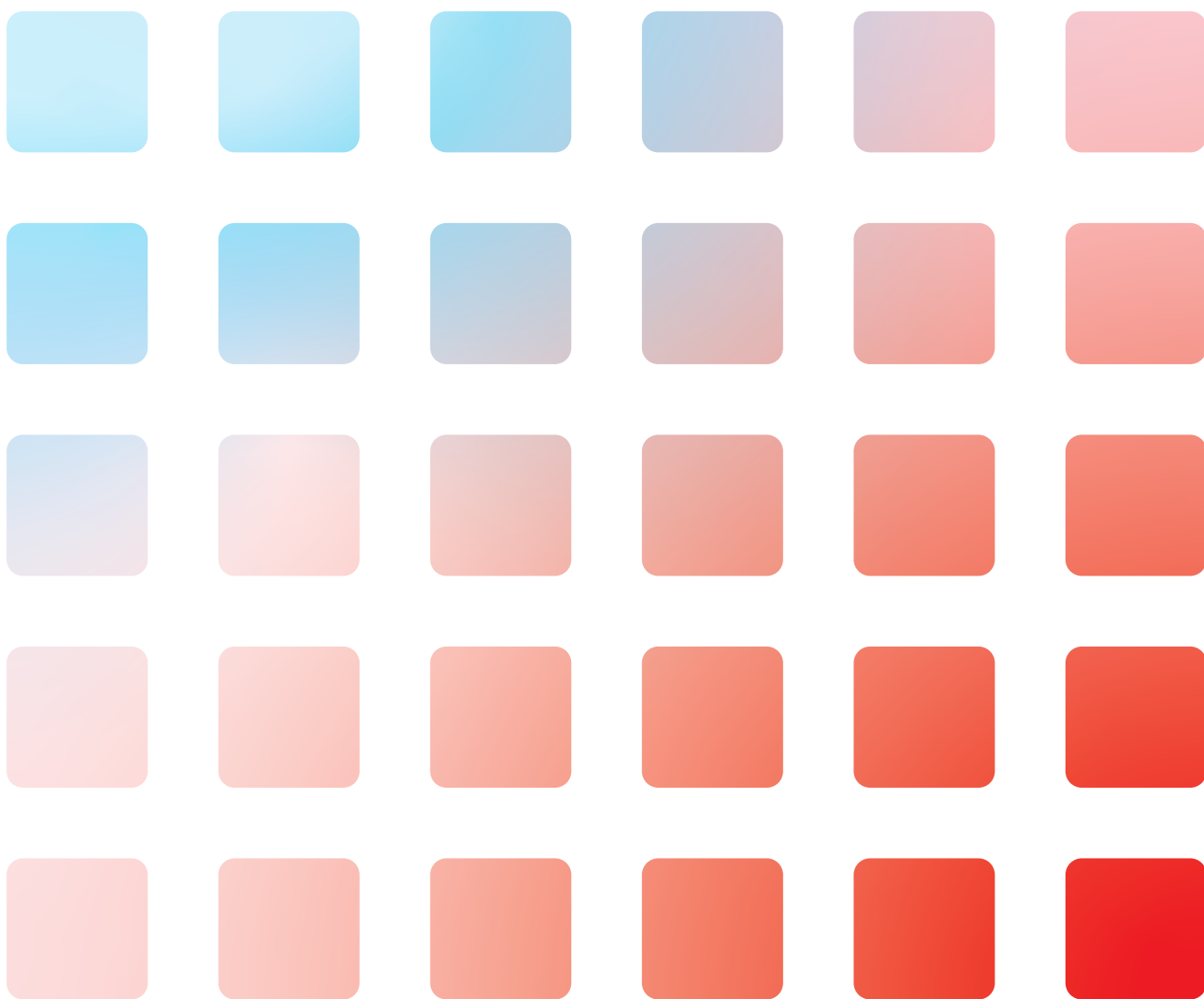


# Den norske modellen og betydningen av politikk for små forskjeller



# Innhold

<b>1. Introduksjon</b>	<b>4</b>
<b>2. Å skape og dele: et oversiktsbilde</b>	<b>7</b>
<b>3. Tillit og likestilling som institusjonelle forutsetninger</b>	<b>10</b>
<b>4. Del I: Kjernemekanismer for lav ulikhet</b>	<b>13</b>
4.1 Lønnsdannelsen	13
4.2 Offentlige velferdsordninger	15
4.3 Skatt og fordeling	17
<b>5. Del II: Hvordan ulikhetsdempende mekanismer utfordres</b>	<b>21</b>
5.1 Skatt og fordeling – utfordringer	27
5.2 Velferdsstatens utfordringer	34
5.3 Kommersielle aktører i velferdstjenestene	37
5.4 Velferdsstaten og likestilling – viktige utfordringer	39
5.5 Pensjon og ulikhet	40
<b>6. Sammenfatning: Betydningen av politikk for små forskjeller</b>	<b>42</b>

# 1. Introduksjon

Små forskjeller og tillit er limet i den norske modellen og et viktig grunnlag for vår høye verdiskaping. Små forskjeller er et av tre idealer som den norske modellen er innrettet mot, men også det idealet som er under størst press i dag.

Ulikheten i Norge øker, både på grunn av norske forhold og som del av en global utvikling. Globalt øker den absolutte ulikheten mellom de fattigste og de rikeste menneskene i verden, og ulikheten øker innad i nesten alle land.<sup>1</sup> Organisasjoner som det Internasjonale Pengefondet (IMF)<sup>2</sup>, Verdens Økonomiske Forum (WEF)<sup>3</sup> og Organisasjonen for økonomisk samarbeid (OECD)<sup>4</sup>, har de siste årene advart sterkt mot den økonomiske ulikhetens påvirkning på økonomisk vekst og politisk stabilitet.

Det er sterke krefter som driver frem den økte ulikheten både i Norge og globalt. Men prosessen er ikke uunngåelig, det er fullt mulig å snu utviklingen. Det krever forståelse for de prosessene som driver ulikheten, og en vilje til å bruke politiske virkemidler for å stanse disse mekanismene.

Selv om mange har fått det bedre, har den økonomiske globaliseringen og den teknologiske utviklingen relativt sett styrket kapitalsiden og de økonomiske elitene. Digitaliseringen og plattformøkonomien har ført til monopoldannelser som har gitt kapitalen økt andel av verdiskapingen. Samtidig har fagbevegelsen blitt svekket de senere tiårene. Ledere og enkelte grupper har tidvis fått til dels sterk økning i lønn og gjennom bonuser, og særlig skattleggingen av kapital har blitt svekket over tid.

Ulikhet reduserer tilliten i samfunnet, truer demokratiet<sup>5</sup>, reduserer livskvalitet og framtidsutsikter. OECD argumenterer for at økt ulikhet kan redusere den økonomiske veksten.<sup>6</sup> I diskusjonene om årsaker til framveksten av høyrepopulisme, nyfascisme høyreekstremisme og andre trusler mot demokratiet, vises det ofte til økende ulikheter, i tillegg til sviktende kollektive identiteter og opplevelsen av manglende representasjon i de brede styringspartiene for store grupper i befolkningen.<sup>7</sup>

Dette er bakgrunnen for at målet om små forskjeller har stått sentralt i utviklingen av den norske modellen. Ideen om at økonomisk vekst først og fremst er samfunnstjenlig så lenge den fordeles rettferdig, har ligget til grunn både for arbeiderbevegelsens tilnærming til utvinningen av olje i Nordsjøen, skattepolitikken og prioriteringen av lavtlønte i lønnsoppgjør. Arbeiderbevegelsen har kjempet frem politikk som reduserer den økonomiske ulikheten. Både lønnsdannelsen, skattepolitikken og velferdsstaten er innrettet for å legge til rette for

---

<sup>1</sup> World Inequality Report 2022, Milanovic, B. (2016). Global inequality, a new approach for the age of globalization. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. Hentet fra Økonomisk ulikhet i verden: hvordan kan norsk utviklingspolitikk gjøre en forskjell? Agenda-notat 1/2019

<sup>2</sup> Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F., & Tsounta, E. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*.

<sup>3</sup> World Economic Forum. (2017). The Global Risks Report 2017, 12th Edition

<sup>4</sup> OECD. (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All

<sup>5</sup> Martin Gilens og Benjamin I. Page (2014), "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". Cambridge University Press

<sup>6</sup> OECD. (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All

<sup>7</sup> Se f. eks. om globalisering, ulikhet og sosial endring: Vardøger, nr. 39/2022, «USAs hegemoni. Mellom global misjon og indre oppløsning». Om styringspartienes tapte posisjon: Tarjei Skirbekk (2021). De moderate folkepartienes vekst og fall i Europa. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

omfordeling og små forskjeller, men de politiske kampene om denne fordelingen pågår daglig, både på Stortinget, i kommunestyre og i lønnsforhandlingene.

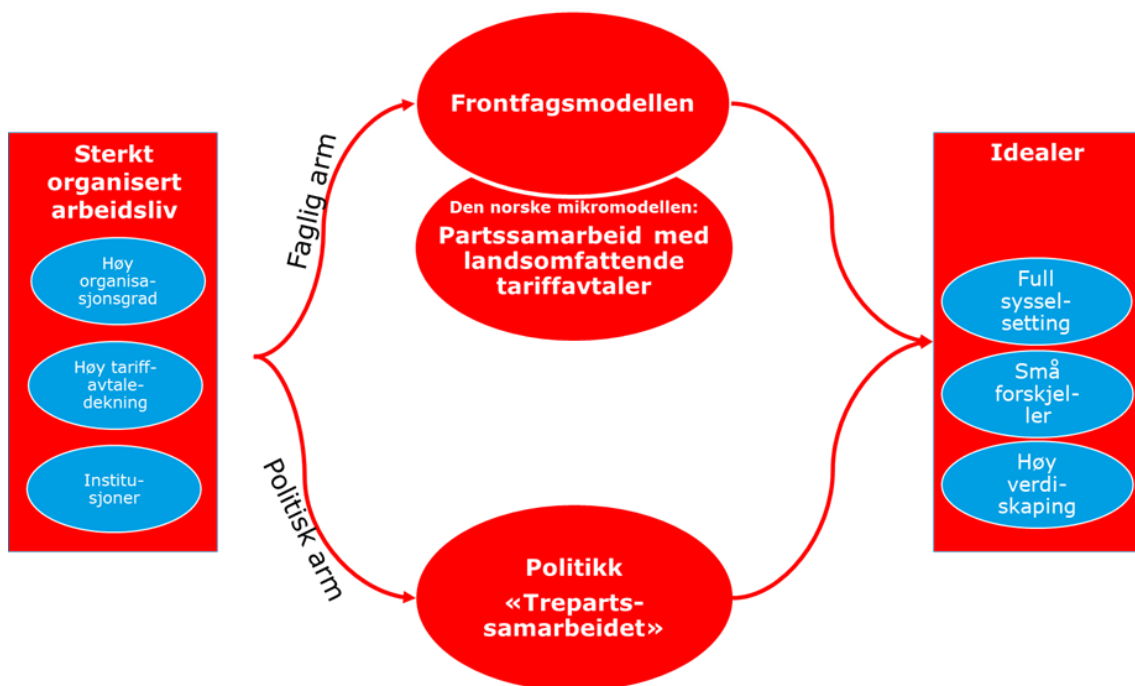
Om vi lykkes med å fordele verdiene mer rettferdig, så vil ikke dette redusere verdiskapingen i samfunnet. Tvert imot: Den norske modellen har vist at det ikke er noen motsetning mellom å øke verdiskapingen og samtidig sikre en rettferdig fordeling av godene som skapes.

Den norske modellen hviler på at vi skaper og deler. Gjennom å dele legges det til rette for større verdiskaping, slik at det å skape og dele er gjensidig avhengig av hverandre. Modellen er sirkulær. Verdiskapingen deles gjennom lønnsdannelsen, ulike velferdsordninger og tilgang på offentlige tjenester. De to siste finansieres av skatter og innretningen på skattesystemet spiller inn på ulikheten.

Resultatet er at den norske modellen for politisk og økonomisk organisering i internasjonale sammenlikninger regnes som en vellykket modell med sin høye sysselsetting og yrkesdeltakelse, høy verdiskaping, relativt små lønnsforskjeller, det relativt lave konfliktnivået i arbeidslivet, høy grad av tillit og lav ulikhet. I dette samfunnsnotatet som inngår i serien av samfunnsnotater fra Samfunnspolitisk avdeling om den norske modellen, settes fokuset spesielt på det siste punktet: ulikhet og fordeling.

Idealene for arbeiderbevegelsen og dermed for den norske modellen har ligget fast siden arbeiderbevegelsen tok form. I tiltredelseserklæringen til arbeiderpartiregjeringen i november 1945 er målene for politikken formulert som «Full sysselsetting, økonomisk vekst og rettferdig fordeling.»<sup>8</sup> Arbeiderbevegelsen har formet samfunnet etter disse idealene både gjennom politisk og faglig påvirkning. Modellen må forstås som en dynamisk prosess, der endringer i samfunnsutviklingen møtes med partssamarbeid og forhandlinger for å sikre arbeidstakernes interesser i viktige omstillingsprosesser.

Figur 1. Den norske modellen. Kilde: Samfunnspolitisk avdeling, LO



<sup>8</sup> Finansminister Brofoss formulerte målene for politikken i arbeiderpartiregjeringens tiltredelseserklæring i november 1945: «Full sysselsetting, økonomisk vekst og rettferdig fordeling.» Kilde: Helge Røed (2024), Erik Brofoss. *Strateg og samfunnsbygger*. Gyldendal.

Selv om det er kontinuerlige endringer i og rundt institusjonene som kan beskrives som den norske modellen, ligger noen kjennetegn fast. Normod-prosjektet<sup>9</sup> beskrev hvordan den nordiske modellen, som den norske modellen er en del av, har et fast fundament rundt *tre pilarer*.

- Den norske arbeidslivsmodellen med frontfagsmodellen og den kollektive lønnsdannelsen
- Makroøkonomisk styring for full sysselsetting
- Den universelle velferdsstaten.

LO har gjennom sin 125 år lange historie jobbet for å redusere lønnsforskjellene i Norge, gjennom sentrale, kollektive lønnsforhandlinger. Lik lønn for arbeid av lik verdi og økt lønn for lavlønte har vært vektlagt. Resultatet er at lønnsforskjellene i Norge er relativt små sammenlignet med andre land. Men når vi ser på formuer er forskjellene større, og på linje med land som Storbritannia. Forskjellene i både inntekt og formue har økt over tid, i likhet med de fleste andre vestlige land.<sup>10</sup> Dette er ikke en trend fagbevegelsen gjennom det organiserte arbeidslivet kan snu alene, men er avhengig av de andre grunnpilarene i den norske modellen: nemlig den økonomiske politikken og velferdsstaten.

I dette notatet går vi gjennom hvordan mekanismer knyttet til de ulike pilarene bidrar til små forskjeller, og hvordan disse mekanismene er under press. Det er mange former for ulikhet, som ulikhet i helse, ulikhet i demokratisk deltakelse, ulikhet i utdanning, osv. Vi fokuserer på økonomisk ulikhet, primært inntekts- og formuesulikhet, som ofte gir en felles forklaring på ulikhet langs de andre dimensjonene.

Den norske modellen er også avhengig av viktige institusjonelle forutsetninger som høy grad av tillit og likestilling mellom kjønnene. Disse er både forutsetninger for den norske modellen, og utfall av modellen. Vi beskriver kort hvorfor tillit og likestilling mellom kjønnene er viktig for å nå målene om små forskjeller. I siste del av rapporten skriver vi hva som utfordrer mekanismene som sikrer lav ulikhet.

---

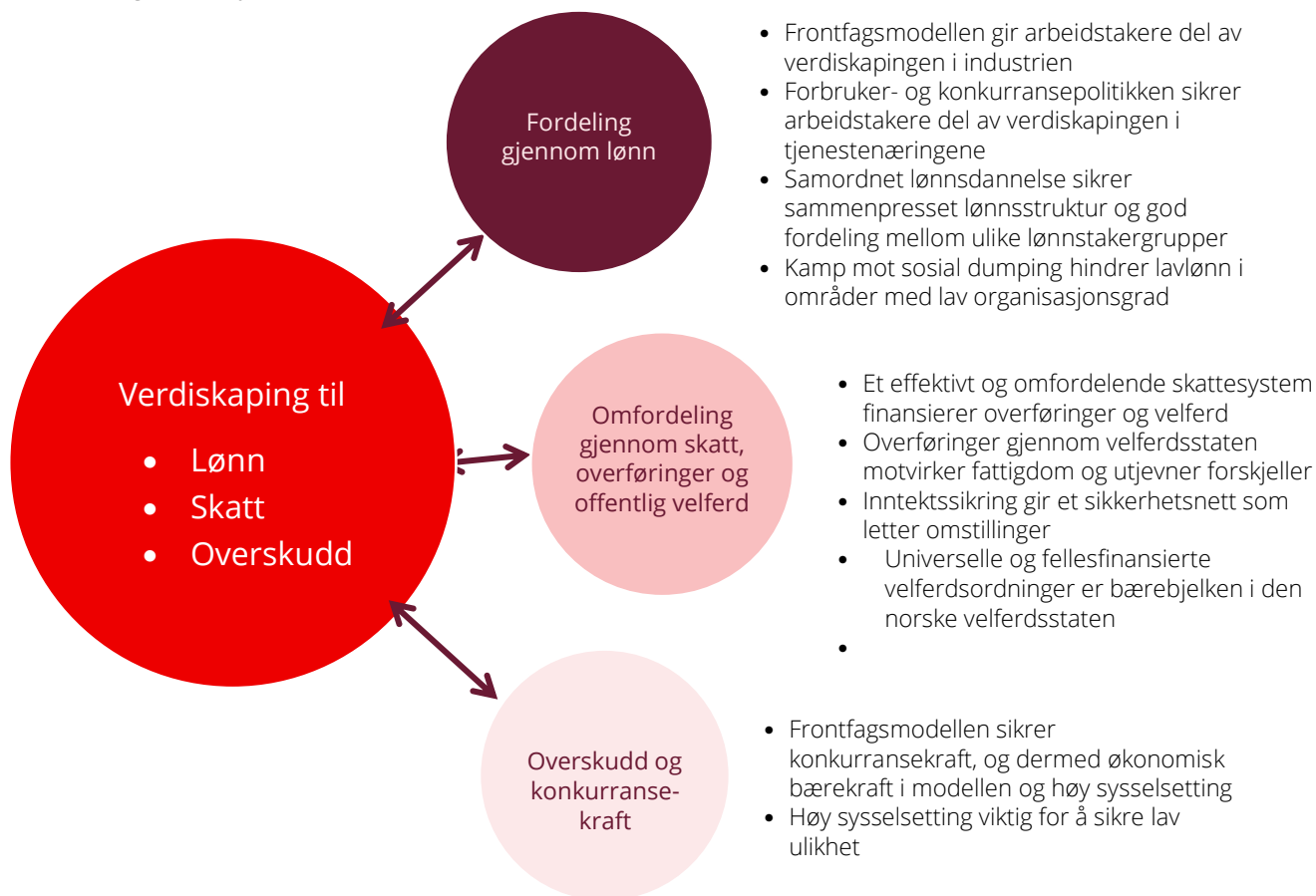
<sup>9</sup> Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M. & Jordfald, B., 2014. Den nordiske modellen mot 2030: Et nytt kapittel? Fafo-rapport 2014:46, Oslo: Fafo.

<sup>10</sup> Se f. eks. Perspektivmeldingen 2024, eller «Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre» av Rolf Aaberge, Magne Mogstad, Ola L. Vestad og Arnstein Vestre. SSB-rapport 2021: 33.

## 2. Å skape og dele: et oversiktsbilde

Figur 2 gir et oversiktsbilde over hvilke mekanismer i den norske modellen som bidrar til å redusere ulikhet.

Utgangspunktet i illustrasjonen er verdiskapingen og hvordan den fordeles, å skape og dele. Verdier skapes i den produktive økonomien, både i privat næringsliv og ved produksjon av offentlige tjenester. Verdiene fordeles videre gjennom lønnsdannelsen, skattesystemet og velferdsordningene, men også gjennom kapitalavkastning som bidrar til investeringer og ny verdiskaping. For hver av disse måtene å fordele på inngår kjernemekanismer som leder mot lav ulikhet, som vil forklares utover i notatet. Men prosessen går også motsatt vei: Velferdsordningene og politikk for øvrig bidrar til å øke produktiviteten og verdiskapingen gjennom for eksempel en aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk og ved å sikre inntektsgrunnlaget til arbeidskraften gjennom omstillinger. Det vil si at å dele for å skape er en like viktig dimensjon.



Figur 2. Mekanismer i den norske modellen som bidrar til å redusere ulikhet.

Figuren viser flere kjernemekanismer som bidrar til å redusere eller bremse ulikhet, både i fordelingen gjennom lønn og overskudd, omfordeling gjennom skatt og overføring gjennom offentlig velferd. Skattesystemet og velferdsstaten har slike mekanismer i seg. I tillegg sikrer frontfagsmodellen og lønnsdannelsen næringslivet overskudd, konkurransekraft og nye investeringer, og bidrar således til at mekanismene i modellen kan stå seg over tid.

Kilde: Samfunnspolitisk avdeling, LO

De siste årene har det blitt publisert en lang rekke forskningsartikler som dokumenterer at økt ulikhet hemmer økonomisk vekst.<sup>11</sup> Høyere inntektsulikhet reduserte i gjennomsnitt den kumulative BNP-økningen i perioden 1985-2005 med 4,7 prosentpoeng, ifølge OECD<sup>12</sup>. En annen OECD-rapport finner at økt ulikhet reduserte den totale veksten i Norge fra 1990-2010 med 9 pst.<sup>13</sup> Årsaken er lavere etterspørsel som følge av en betydelig inntektsreduksjon blant de fire fattigste tidelene.

Tankegangen er enkel; siden de fattigste bruker mesteparten av inntekten på forbruk, blir den generelle etterspørselen lavere når innteksandelen deres faller. De rike ønsker å spare fordi deres forbruksbehov er dekket og for å maksimere avkastningen av pengene sine. Den lave etterspørselen gir imidlertid mindre grunnlag for investeringer og verdiskaping. Dystre utsikter skaper usikkerhet og gjør nye bedrifter til mindre attraktive investeringsobjekter. Investeringene ledes i stedet til det som oppfattes som tryggere investeringsobjekter, slik som eiendom eller andre eksisterende formuesobjekter, men som skaper færre jobber. I boligmarkedet ser vi i dag hvordan høyere boligetterterspørsel fører til høyere boligpriser, som øker formuen til boligeiere og reduserer kjøpekraften til resten. De fattigste får mindre å rutte med, som igjen fører til enda lavere etterspørsel. Høy ulikhet virker hemmende for vekst og sysselsetting, mens lav ulikhet gjør at økonomien stimuleres ved at flere aktører etterspør goder og tjenester.<sup>14</sup>

Et eksempel på dette er utviklingen i USA mellom 1979 og 2018, da økende ulikhet førte til 1,5 prosent fall i samlet etterspørsel.<sup>15</sup> I Italia konkluderte forskere med at 1 prosent økt ulikhet reduserte BNP-veksten med 0,13 prosent. De fant også at 1 prosent økt inflasjon hadde halvparten så store konsekvenser for veksten.<sup>16</sup>

Høy ulikhet rammer den økonomiske veksten gjennom flere kanaler. Siden 1990-tallet har det vært en sterk økning i nye jobber som gir en mer usikker tilknytning til arbeidslivet, som midlertidige stillinger, deltid, vikarbyråer, innleie og plattformøkonomien. Mangelen på faste stillinger har bidratt til stort fall i andelen av verdiskapingen som går til arbeidere, på tvers av alle landene i OECD. Bortfallet av stabile arbeidsforhold har vært en viktig årsak til økende fattigdom og ulikhet ifølge OECD.<sup>17</sup>

Den økende ulikheten i tilknytning til arbeidslivet, og færre faste, hele stillinger gjør det også vanskeligere å sikre høy organisasjonsgrad på arbeidsplassene. Og dermed mister vi også noe av det som har vært drivkraften bak produktivitsveksten i mange vestlige økonomier.

---

<sup>11</sup> Lukasz Rachel og Lawrence Summers (2019), "On Falling Neutral Real Rates, Fiscal Policy, and the Risk of Secular Stagnation", Brookings Papers on Economic Activity, BPEA Conference Drafts.

Cynamon, Barry Z. og Fazzari, Steven M (2014), "Inequality, the Great Recession, and Slow Recovery".

Se også en diskusjon i Samfunnsnotat nr. 3 – august 2021, Samfunnspolitisk avdeling i LO «Litt om økonomisk ulikhet og tilknyttede utfordringer»

<sup>12</sup> OECD (2015), "In It Together: Why Less Inequality Benefits All",

<sup>13</sup> Federico Cingano (2014), "Trends in income inequality and its impact on economic growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163.

<sup>14</sup> Hentet fra Samfunnsnotat nr. 3 – august 2021 Samfunnspolitisk avdeling i LO. Litt om økonomisk ulikhet og tilknyttede utfordringer

<sup>15</sup> Bivens, J. and A. Banerjee (2022), "Inequality's drag on aggregate demand: The macroeconomic and fiscal effects of rising income shares of the rich", Economic Policy Institute

<sup>16</sup> Njindan Iyke, B. and S. Ho (2017), "Income Inequality and Growth: New Insights from Italy", University Library of Munich, Germany

<sup>17</sup> Prekære og midlertidige arbeidsplasser i Europa har ført til at en av seks europeere har usikre inntekter og mangler tilstrekkelig sparing til å kompensere for denne usikkerheten. OECD. (ed.) (2023), *On Shaky Ground? Income Instability and Economic Insecurity in Europe*, OECD Publishing, Paris. Og OECD (2015), "In It Together: Why Less Inequality Benefits All", figur 2.5

Forskning viser at det er en direkte sammenheng mellom høy organisasjonsgrad og produktivitet.<sup>18</sup>

OECD finner også at høyere ulikhet sammenfaller med lavere kompetanse<sup>19</sup> og svakere sosial mobilitet. Det vil si, langt svakere muligheter på arbeidsmarkedet for barn til foreldre med kortere utdanning. Dette er igjen et hinder for å øke produktiviteten i samfunnet som helhet.

For å oppsummere: nyere økonomisk forskning viser hvordan økende ulikhet kan hemme både produktiviteten og veksten i økonomien. Dermed henger Arbeiderbevegelsens idealer om små forskjeller og høy verdiskaping tett sammen.

Samtidig viser land som USA og Kina at det er mulig å oppnå høy vekst samtidig som ulikheten øker. Spørsmålet er hvor bærekraftig det vil være på sikt. Stor ulikhet kan føre til konflikt og politisk ustabilitet, noe som svekker økonomisk vekst.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Se Samfunnsnotat 3/2024 fra LO. «Den norske mikromodellen. Produktivitet, teknologi og kompetanse gjennom partssamarbeid». Se også Dosi, G. et al. (2021), "The impact of deunionization on the growth and dispersion of productivity and pay", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 30/2, pp. 377-408.

<sup>19</sup> OECD (2015), "In It Together: Why Less Inequality Benefits All", figur 2.5

<sup>20</sup> Omtalt i Perspektivmeldingen 2024. Se for eksempel Keefer, P., & Knack, S. (2002). "Polarization, politics and property rights: Links between inequality and growth", Verdensbanken.



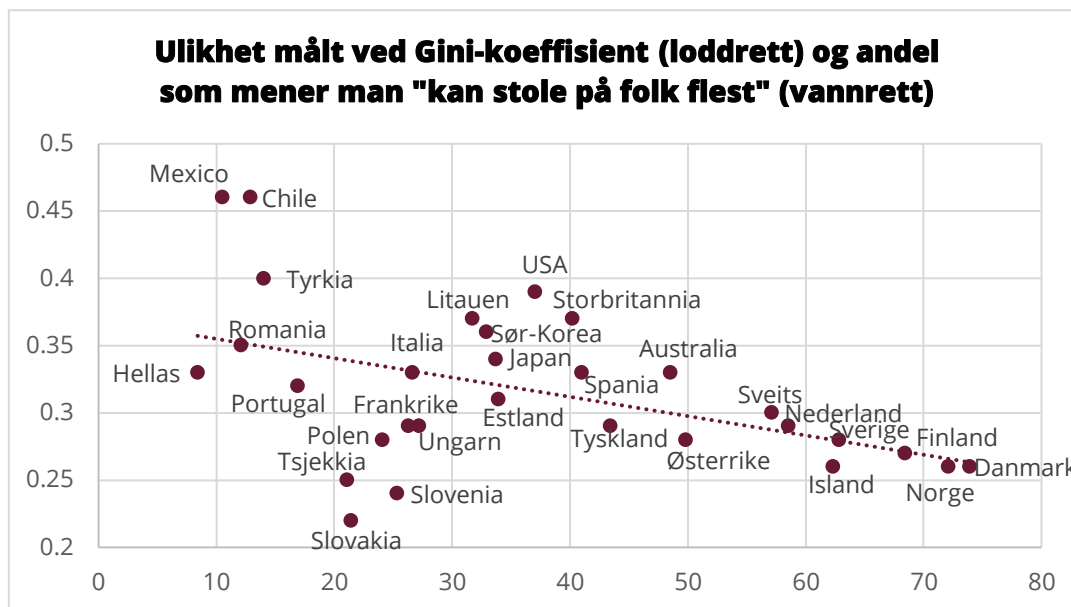
### 3. Tillit og likestilling som institusjonelle forutsetninger

#### Tillit styrker den norske modellen, og høy grad av tillit er samtidig en konsekvens av modellen

Den nordiske modellens suksesshistorie forklares blant annet med tillit.<sup>21</sup> Men tillit er ikke bare et resultat av modellen, det er også en forklaring på de sosiale resultater som er oppnådd.<sup>22</sup>

Høy grad av tillit mellom mennesker og til sentrale institusjoner er avgjørende for at samarbeidsrelasjonene i arbeidslivet skal fungere. Tillit er også nødvendig for å sikre stor oppslutning om velferdsstaten og lavt spenningsnivå mellom ulike sosiale sjikt og klasser.

Figuren under viser sammenhengen mellom ulikheten i et land og nivået av tillit. Mye tyder på at økonomisk ulikhet reduserer tilliten mellom innbyggere og deres tillit til staten, kort sagt fundamentet for et samfunns sosiale samhold.



Figur 3: Ulikhet og tillit. Kilde: OECD (2020) og world values survey (2017-2020).

Innbyggere i land med lav ulikhet, stoler mer på sine medborgere og har tillit til at staten anvender skattepengene fornuftig. De aksepterer derfor et høyere skattenivå enn innbyggere i høy-ulikhets-land. Land med høy økonomisk ulikhet preges av lav tillit til andre medborgere og til staten. Lav tillit fører i sin tur til et ønske om å betale lav skatt, som igjen leder til mangelfulle eller ikke-eksisterende fellesskapsløsninger, f.eks innenfor helse og utdanning. Når ulikheten i høy-tillitsland øker, minsker viljen til å bidra. Tillit står derfor i sentrum for land med utviklede

<sup>21</sup> Andreasson (2017) Trust – the Nordic Gold, Nordisk råd og Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M., & Jordfald, B. (2014). Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel? Fafo-rapport 2014:46.

<sup>22</sup> Trygstad et al (2021) Arbeidstakeres medbestemmelse og medvirkning. FAFO-rapport 2021:10 s. 98

velferdssystemer. For et høyskattland som Norge, er det god grunn til å tro at høyere ulikhet på sikt truer tilliten, skatteviljen og dermed også dagens velferdsstat.<sup>23</sup>

Samtidig er høy grad av tillit et resultat av modellen, ved at den sikrer høy sysselsetting, inntektssikring gjennom velferdsordninger og små forskjeller gjennom lønnsdannelsen. En rapport fra Nordisk råd slår fast at det er en sammenheng mellom økte nivåer av tillit i de nordiske landene og utviklingen av folkelige bevegelser, som fagbevegelsen. En sterk tradisjon for organisasjonsvirksomhet har lagt til rette for at motstridende interesser løses gjennom forhandlinger, noe som har beredt grunnen for at et høyt nivå av tillit.<sup>24</sup> Medlemskap i organisasjoner, og statens åpne holdning til organisasjonslivet, har bidratt til å skape grunnlaget for maktspredning i de nordiske landene. Dette har bidratt til å skape økt tillit til institusjonene, men også økt den generelle tilliten i samfunnet.<sup>25</sup>

Tariffavtaler og institusjoner for partssamarbeid og forhandling er en sentral mekanisme for å skape økt grad av tillit mellom ledere og ansatte i norsk arbeidsliv. Tillit er en form for sosial kapital som igjen bidrar til økt produktivitet og verdiskaping. Forskning indikerer også at samfunn med en universell velferdsstat oppnår høyere nivåer av tillit.<sup>26</sup>

Endelig må vi ikke glemme at i den samarbeidsorienterte norske modellen også inngår en grunnleggende interessemotsetning mellom arbeid og kapital, mellom vanlige lønnsmottakere og kapitaleiere. I Norge har vi, fra Hovedavtalen mellom partene i arbeidslivet kom til i 1935, lyktes å bygge kompromisser over denne motsetningen og skape i stor grad tillitsbaserte relasjoner i arbeidslivet og samfunnslivet. På tross av relativt små forskjeller, er Norge like fullt også i dag et klassesamfunn.<sup>27</sup>

### **Likestilling som en forutsetning for den norske modellen, og samtidig en konsekvens av modellen**

Likestilling er en annen viktig institusjonell forutsetning for den norske modellen. Høy grad av likestilling og høy kvinnelig yrkesdeltakelse er en forutsetning for høy generell sysselsetting og for finansiering av velferdsstaten. Samtidig har den norske modellen vist seg å være en kraftig katalysator for likestilling. Gjennom samarbeid mellom fagbevegelse, politikk og kvinnebevegelsen har man kunnet utforme politikk og tiltak som fremmer likestilling og legger til rette for kvinners yrkesdeltakelse.

Den norske modellen handler grunnleggende sett om å legge til rette for at folk kan leve frie, trygge liv. En utvidet velferdsstat, med barnehager, utdanning, helsetjenester og

---

<sup>23</sup> Hentet fra Samfunnsnotat nr. 3 – august 2021 Samfunnspolitisk avdeling i LO. Litt om økonomisk ulikhet og tilknyttede utfordringer

<sup>24</sup> A. Ilsøe, "The Flip Side of Organized Decentralization: Company-Level Bargaining in Denmark", in *British Journal of Industrial Relations* 50 (2012), referert i Andreasson (2017) *Trust – the Nordic Gold*, Nordisk råd

<sup>25</sup> K.M. Sønderskov & P.T. Dinesen, "Danish Exceptionalism: Explaining the Unique Increase in Social Trust in Denmark Over the Past 30 Years", i *European Sociological Review* 30 (2014), Andersen & Dinesen. "Social capital in the Scandinavian countries", i *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics* (2017) og Sønderskov, K.M., Dinesen, P.T. "Trusting the State, Trusting Each Other? The Effect of Institutional Trust on Social Trust". *Polit Behav* 38, 179–202 (2016).

Se også B. Rothstein & D. Stolle, "Introduction: Social Capital in Scandinavia", i *Scandinavian Political Studies* (2003).

<sup>26</sup> B. Rothstein, "Corruption, Happiness, Social Trust and the Welfare State: A Causal Mechanisms Approach", in *QoG Working Paper Series* 9 (2010).

<sup>27</sup> Se f. eks. Jørn Ljunggren og Marianne Nordli Hansen (red.) *Arbeiderklassen*, Cappelen Damm 2021.

foreldrepermisjon har gitt norske kvinner stor grad av frihet til å styre sitt eget liv, med muligheter for arbeid og inntekt.

Familievennlige rettigheter for arbeidstakere som foreldrepermisjon og rett til fridager med lønn ved syke barn er deler av velferdsstaten som gjør det mulig å stå i jobb også når man får barn. Det har gjort det mulig for kvinner å jobbe, og i dag bidrar det til mer likestilling for både kvinner og menn. Foreldrepermisjon, fedrekvote og rett til å være hjemme med syke barn, legger til rette for at fedre kan få en større del av omsorgsrollen hjemme.

I likhet med andre nordiske land har Norge jobbet aktivt for å redusere forskjellene mellom kvinner og menn i arbeidslivet og samfunnet generelt. Innen arbeidslivet er likestilling en viktig faktor for å sikre lik tilgang til jobber, lik lønn for likt arbeid, og like muligheter for karriereutvikling uavhengig av kjønn. I tariffoppgjørene har LO prioritert både lavlønn og likelønn, og lokal aktivitet for økt likestilling mellom kjønn er i dag del av de fleste tariffavtalene. Likestillingsloven i Norge har et sterkt rettslig rammeverk som forbyr diskriminering basert på kjønn og pålegger virksomheter å arbeide aktivt for å fremme likestilling.

Velferdsstaten selv er en stor sysselsetter med en høy andel kvinnelige arbeidstakere. Kvinner utgjør en vesentlig del av arbeidsstyrken innen helse- og omsorgstjenestene, og deres bidrag er avgjørende for å opprettholde kvaliteten og tilgjengeligheten av velferdstjenestene.

Når vi sier at likestilling er en institusjonell forutsetning for den norske modellen, betyr det at likestilling er en integrert del av institusjonene, lovgivningen og praksisene som definerer den norske samfunnsmodellen. Likestilling er ikke bare en verdi eller et ideal, men en konkret og praktisk tilnærming som er viktig for å opprettholde en rettferdig og inkluderende samfunnsstruktur i Norge.

## 4. Del I: Kjernemekanismer for lav ulikhet

### 4.1 Lønnsdannelsen

Lønnsdannelsen i den norske modellen bidrar til å begrense lønnsforskjeller, og til å løfte lønnsveksten for brede grupper av arbeidstakere.<sup>28</sup> Frontfagsmodellen og kollektive forhandlinger sikrer at verdiskapingen i konkurranseutsatt sektor kommer alle sektorer til gode. Frontfaget forhandler på grunnlag av lønnsomheten i bedriftene, for slik å sikre arbeidstakerne sin andel av verdiskapingen. Lønnsveksten i industrien fungerer videre som en norm for lønnsveksten i resten av økonomien. Det betyr at offentlig ansatte og svakt organiserte i privat sektor sikres en lønnsvekst som i den høyproduktive industrien.

Kollektive lønnsforhandlinger spiller en avgjørende rolle for å hindre ulikhet. Studier har vist at høyere grad av koordinering i lønnsdannelsen går sammen med mindre lønnsforskjeller.<sup>29</sup> Det er bred forskning som underbygger det positive bidraget fra høy organisasjonsgrad og kollektive lønnsforhandlinger for å redusere ulikheten på tvers av land i OECD.<sup>30</sup> Særlig sentraliserte eller koordinerte kollektive lønnsforhandlinger henger tett sammen med lavere lønnsulikhet blant fulltidsansatte. Det gir også høyere sysselsetting og lavere arbeidsledighetsnivåer enn i land med desentraliserte lønnsforhandlinger.<sup>31</sup>

Arbeidstakerne står sterkere når man forhandler sammen, og de som står svakest og har høyest risiko for lavlønn har særlige fordeler av å forhandle samlet med resten av laget. Men resultatet vil avhenge av hvilke prioriteringer partene gjør.

Lavlønnsutvalget slår fast at i Norge har inntektspolitiske prioriteringer hos LO historisk bidratt til en lønnspolitikk som har prioritert lavtlønte grupper. I de sentrale forhandlingene i privat sektor har LO og YS ofte vektlagt å heve de laveste lønningene, gjennom virkemidler som generelle tillegg som hever minstelønnsatser og særlige lavlønnstillegg.

Sentralt framforhandlede lønnsatser fungerer som felles lønnsgulv innenfor bransjer og dermed gir mindre ulikhet.<sup>32</sup> Av samme grunn pleier LO å kreve at de sentrale tilleggene gis som kronetillegg, fordi lønnsøkninger i kroner betyr relativt mer for de lavest lønte, sammenlignet med prosentvise tillegg. Prosentvise tillegg betyr et større kronebeløp for de høyest lønte. Dette er også viktig i kampen for likelønn. Ettersom det er en større andel kvinner enn menn som er lavtlønte i Norge, vil et kronetillegg gi noe sterkere gjennomsnittlig

---

<sup>28</sup> Se for eksempel Lavlønnsutvalget (2024)

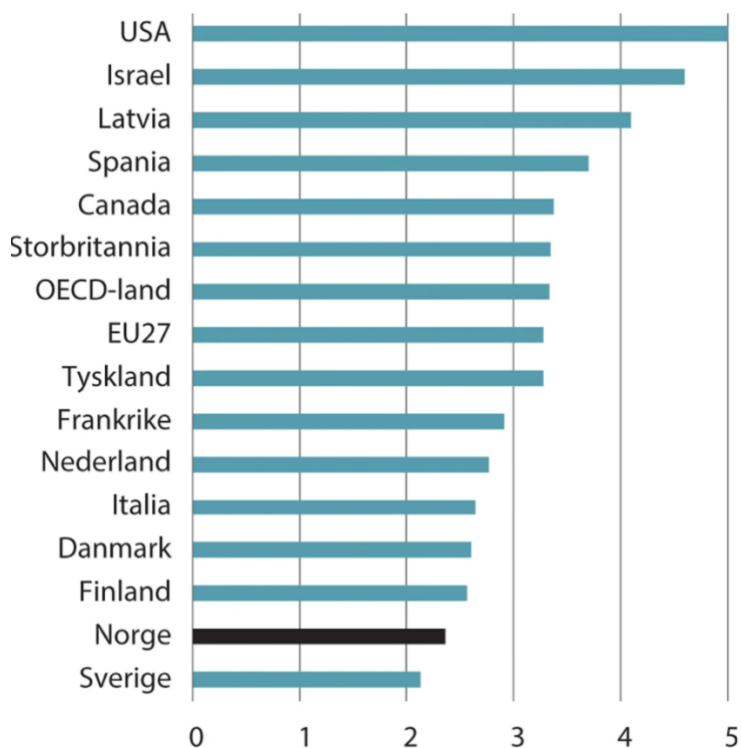
<sup>29</sup> Se lenger diskusjon om dette i Lavlønnsutvalget (2024). Her refereres det blant annet til OECD (2019). *Negotiating Our Way Up. Collective bargaining in a changing world of work*. OECD Publishing, Paris. Barth, E., K. Moene & M. Wallerstein (2003). *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Gyldendal Akademisk OECD (2021). *The Role of Firms in Wage Inequality: Policy Lessons from a Large Scale Cross-Country Study*. OECD Publishing, Paris. Dale-Olsen, H., Strøm, M., Østbakken, K. M. & Barth, E. (2018). *Avtaleformer, lønnsvekst og lønnsfordeling* (Rapport 2018:5). Institutt for Samfunnsforskning. Darvas, Z., G. Gotti and K. Sekut (2023), «Trade unions, collective bargaining and income inequality: a transatlantic comparative analysis». Montebello, R., J. Spiteri and P. Von Brockdorff (2023), "Trade unions and income inequality: Evidence from a panel of European countries", *International Labour Review*, Vol. 162, pp. 481-502 Stansbury, A. and L. Summers (2020), "The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation for the Recent Evolution of the American Economy.", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1/96

<sup>31</sup> OECD (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris

<sup>32</sup> Bhuller, M., Moene, K.O., Mogstad, M. & Vestad, O. L. (2022). "Facts and Fantasies about Wage Setting and Collective Bargaining". *Journal of Economic Perspectives* 36(4), 29-52.

prosentvis lønnsvekst for kvinner enn menn.<sup>33</sup> Det samme gjelder når LO krever egne lavlønnstillegg i oppgjørene.<sup>34</sup>

Resultatet er en samlet lønnsfordeling og mindre lønnsforskjeller enn det som ville vært resultatet med en markedsbestemt lønnsdannelse. Det norske arbeidslivet har et høyere nivå på de laveste lønningene, og lønnsforskjellene er mindre her enn i de fleste andre land.



Figur 4: Figuren viser lønnsforskjellene mellom de 10 prosent lavest lønte og de 10 prosent høyest lønte i ulike land, og viser at kun Sverige har mindre lønnsforskjeller enn Norge. P90/P10 i utvalgte land. Heltidsansatte, 2019. Kilde: OECD Gross earnings: decile ratios, oppdatert februar 2024, fra Lavlønnsutvalget kapittel 10

Lavlønnsutvalget viste at lønnsulikheten i Norge økte markert fra 1997 til 2015, men har vært mer stabil siden. Det meste av økningen skjedde på slutten av 90-tallet og frem til rundt 2015, og knyttes blant annet til EU utvidelsen i 2004.

Et sterkt organisert arbeidsliv er grunnlaget for at frontfagsmodellen fungerer, og muliggjør en koordinert, kollektiv lønnsdannelse. LO spiller en sentral rolle fordi LO organiserer arbeidstakere i alle sektorer. Andre forbund støtter også opp under de samme prinsippene for lønnsdannelse, og det er avgjørende at alle parter på begge sider av bordet forplikter seg til modellen.

For at den norske modellen for lønnsfastsettelse skal fungere, er det nødvendig at en stor del av arbeidsstyrken er fagorganisert og at bedriftene har tariffavtaler. Det er et problem når de

<sup>33</sup> Likelønnstrekk ved oppgjørene i 2023, s. 25 i Etter inntektsoppgjørene 2023 (2023) Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<sup>34</sup> LO (2021) Lavlønnsmoeller.

<https://www.lo.no/globalassets/okonomi-og-samfunn/ny-lo-lavlønnsutredningen-2021-a4-skjerm.pdf>

høyest lønte sektorene ikke forholder seg til frontfagsmodellen, og det er et problem når de lavest lønte sektorene faller fra fordi arbeidstakerne ikke er organisert og bedriftene ikke har tariffavtaler. Forskning viser at økt fagorganisering på arbeidsplassen har bidratt til å redusere sannsynligheten for å være lavtlønnet i Norge.<sup>35</sup> Innenfor sektorer der tariffavtalene står svakt har det vært nødvendig å supplere med nye virkemidler som allmenngjøring av tariffavtalene.

Samtidig er det en del av frontfagsmodellen at lønnsandelen skal være stabil over tid, og dermed skal også kapitalens andel av verdiskapingen være stabil over tid. Dette er fordi et visst nivå på overskudd og investeringer i næringslivet er nødvendig for å sikre bærekraft i samfunnsmodellen, der investeringer i ny næringsvirksomhet er helt avgjørende.

I samfunnsnotat 02/2023 behandler vi nærmere mekanismer knyttet til den kollektive lønnsdannelsen<sup>36</sup>.

## 4.2 Offentlige velferdsordninger

Når vi måler graden av ulikhet i et samfunn, er det ikke tilstrekkelig å bare se på ulikhet i inntekt og formue. Det er også nødvendig å analysere hvordan gratis eller subsidierte offentlige tjenester til innbyggerne, finansiert av skatter og avgifter, bidrar til å redusere ulikheten. Offentlig finansierte tjenester virker utjevne ettersom de betyr relativt mest for personer med lav inntekt.

Universelle velferdsordninger som er relativt generøse bidrar til å redusere nivået på den økonomiske ulikheten sammenlignet med mer markedsbaserte velferdsstater. Norske velferdsordninger gir også i stor grad inntektssikring ved omstillinger i arbeids- og næringslivet. Det gjør at arbeidsløshet i forbindelse med omstillinger i økonomien i liten grad bidrar til økt ulikhet. Det bidrar også til å gjøre økonomien mer omstillingsdyktig, noe som i seg selv er viktig for å sikre høy sysselsetting over tid. Velferdsordningenes kobling opp mot arbeidsmarkedet, samt en aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk, bidrar til å holde sysselsettingen høy.

Velferdsstaten i Norge kan grovt sett deles i to bestanddeler, velferdsytelser og velferdstjenester, som vist i figur 5.

---

<sup>35</sup> Svarstad, E. & Nymo, R. (2023) Wage inequality and union membership at the establishment level: An econometric study using Norwegian data. *Oxford Economic Papers* 75 (2), 371–392 og Svarstad, E. (2022). Do unions care about low-paid workers. Evidence from Norway. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 00(0): 1–25

<sup>36</sup> Den norske modellen: Mål om full sysselsetting og betydningen for den økonomiske politikken. Samfunnsnotat nr. 2/2023. Samfunnspolitisk avdeling i LO.



Figur 5: Hovedbestanddelene i den norske velferdsstaten. Oversikten er ikke utfyllende. Kilde: Samfunnspolitisk avdeling, LO.

Den norske velferdsstaten er omfattende i internasjonale sammenlikninger. Det gjelder det offentlige engasjementet, selv om private velferdstjenester øker i omfang. Videre har velferdsstatens ordninger et høyt antall sysselsatte og de skattefinansierte kostnadene er høye. Dette er en konsekvens av velferdsstatens universelle utforming. I stedet for å betale for disse tjenestene privat, eller gjennom private forsikringer, så finansieres tjenestene over skatteseddelen. Også private velferdstilbud finansieres i stor grad over skatteseddelen, gjennom at for eksempel private barnehager og private helsetilbydere har avtaler med det offentlige og utfører tjenester på vegne av stat og kommune.

Forskere ved SSB har vist at omfordelingseffekten av kommunal tjenesteproduksjon har økt over tid og at den i 2013 var blitt sterkere enn omfordelingseffekten av kontantoverføringer fra staten.<sup>37</sup> Dette bekrefter ifølge forskerne den økende betydningen av kommunale tjenester for velferden til innbyggerne.<sup>38</sup> Den norske velferdsstaten er også mer omfordelende<sup>39</sup> sammenlignet med mindre omfattende, mindre utviklede og/eller mer markedsbaserte velferdsstater, og særlig der innslaget av behovsprøving er større. Fattigdom er også et mindre problem i Norge enn i mange andre land, målt ved standard lavinntektsmål, selv om f.eks. barnefattigdommen<sup>40</sup> har økt betydelig over tid også her i landet.

Gratis utdanning er et viktig eksempel på en offentlig tjeneste som reduserer ulikheten. I mange land må foreldre bruke en stor del av inntekten sin på skolepenger dersom de ønsker å

<sup>37</sup> Aaberge, R., Eika, L., Langørgen, A., og Mogstad, M. (2019). Local governments, in-kind transfers, and economic inequality. *Journal of Public Economics*, 180

<sup>38</sup> Aaberge et al Økonomisk ulikhet i det 21. århundre, s. 73

<sup>39</sup> Se Tone Fløtten, «Den norske ulikhetsdebatten» i Tone Fløtten, Hanne Cecilie Kavli og Sissel Trygstad (red.) *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget 2023.

<sup>40</sup> I 2020-2022 var det 103 000 barn under 18 år eller 10,6 prosent som levde i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU 60), opp fra 74 000 barn eller 7,6 prosent i 2009-2011. En stor del av økningen er relatert til innvandringen.

gi barna en god utdanning. Dette gjelder særlig innenfor høyere utdanning, som i svært mange land baserer seg på egenbetaling kombinert med diverse private stipendordninger. I Norge er høyere utdanning tilnærmet gratis, og lånekassen har vært svært viktig for å sikre reell mulighet til å studere for store samfunnsgrupper. Når det er sagt, vil vi også tilføye at moderne norsk utdannings- og klasseforskning<sup>41</sup> har påvist klare «motstridende» krefter for reproduksjon av ulikhet gjennom utdanningssystemet, der unge med foreldre med mye økonomisk og kulturell kapital kommer best ut.

Velferdsytelsene reduserer ulikheten gjennom ulike mekanismer. For det første kompenseres de for tap av inntekt grunnet sykdom, uførhet, arbeidsløshet og alderdom, mm

En stor del av velferdsytelsene i den norske modellen er knyttet opp mot mottakerens tidligere arbeidslivskarriere og lønnsnivået vedkommende har hatt. Ytelsene fungerer som inntektssikring, en sikkerhet mot å plutselig miste inntekten din om du blir syk eller mister jobben. Grupper med lite eller ingen opptjening i arbeidslivet havner på ulike minstesatser. Generelt kan man si at de norske ytelsene er generøse i internasjonal målestokk, men det forutsetter at du har rett på en ytelse som knytter seg til et tidligere arbeidsforhold, og det vil avhenge av ditt tidligere lønnsnivå. Det norske sosialhjelpssystemet ikke er spesielt sjenerøst i en sammenlikning mellom Norge, de andre nordiske landene og Nederland, Tyskland og Storbritannia.<sup>42</sup>

Den andre omfordelende mekanismen i velferdsordningene er at de bidrar til inntektssikring og til å opprettholde sysselsettingen og etterspørselen i økonomien ved *omstillinger* i næringslivet, og ved strukturelle endringer i økonomi og arbeidsliv. Slik sett bidrar de til å redusere ulikhet eller til å hindre økt ulikhet. Velferdsordningene bidrar også til å redusere motstanden mot omstillinger og å innføre ny, arbeidsbesparende teknologi. Eksempelvis kan dagpenger ved arbeidsløshet og permittering gjøre omstillinger, nedbemanning, mv. lettere å gjennomføre. Det eksisterer et velferdsstatlig sikkerhetsnett i slike situasjoner og prosesser.

For det tredje bidrar velferdsstatens ordninger gjennom en aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk til å styrke arbeidsinkluderingen, primært gjennom NAV-systemet. Dette fremmer høy sysselsetting og lav ulikhet. Det er ressurskrevende, da det forutsetter at NAV fokuserer på tett, individuell oppfølging, arbeidsformidling, arbeidsrettede aktiviteter og kompetanseheving, koblet opp mot medisinsk behandling for enkelte. Her er det spesielt store utfordringer for de unge<sup>43</sup>.

### 4.3 Skatt og fordeling

Skattesystemet fordeler gevinstene som skapes i den norske modellen, og skatteinntektene er et viktig økonomisk fundament for velferdsstaten. Sammen med utjevning av inntekt gjennom lønnsdannelsen og universelle velferdsgoder til alle er skatt et av våre viktigste fordelingspolitiske virkemidler.

Skattesystemet har tre hovedoppgaver: Hente inntekter til å finansiere offentlige utgifter, bidra til rettferdig fordeling gjennom økonomisk utjevning mellom innbyggerne, og å styre folks

---

<sup>41</sup> Se f.eks. boka *Arbeiderklassen* (2021) redigert av Jørn Ljunggren og Marianne Nordli Hansen.

<sup>42</sup> I en rapport fra Institutt for Samfunnsforskning, ISF-rapport 2019:14, slår forskerne Axel West Pedersen, Anne Skevik Grødem og Ines Wagner fast at det norske sosialhjelpssystemet ikke er spesielt sjenerøst i en sammenlikning mellom Norge, de andre nordiske landene og Nederland, Tyskland og Storbritannia.

<sup>43</sup> Se Samfunnsnotat 2/2022, «Unge – psykisk helse, arbeid og utdanning», Samfunnspolitisk avdeling, LO.



adferd for å fremme effektiv ressursbruk. I dette notatet fokuserer vi på målet om økonomisk utjevning.

Den viktigste fordelingseffekten i skattesystemet er gjennom progressive skatter, som er utformet med mål om at de som har mest også bidrar mest til fellesskapet. Inntektsskatten og formueskatten er utformet «progressivt», som vil si at skattesatsen øker med inntekten/formuen. De fleste andre skattene er «flate», som vil si at alle betaler samme skattesats.

### **Formueskatt**

Formue er generelt mye mer ujevnt fordelt i samfunnet enn inntekt.<sup>44</sup> Videre er det vanskelig å beskatte kapitalinntektene som formuene genererer på samme måte som lønnsinntekter. Derfor er skatt på formue den viktigste omfordelende skatten vi har. Den er viktig for å bevare små økonomiske forskjeller.

Formueskatten beregnes på nettoformue, altså formue fratrukket gjeld. Skatten beregnes ut ifra verdien av ulike formuesobjekter, som eiendom, bankinnskudd, næringskapital og aksjer. I 2024 er bunnfradraget på 1,7 millioner kroner.<sup>45</sup> Det vil si at det kun betales skatt på formue som overstiger dette. Formueskatten er 1 prosent av beløp over 1,7 millioner kroner og opptil 20 millioner, etter dette øker satsen til 1,1 prosent. Alt dette er fratrukket gjeld, det betyr at du må ha over 1,7 millioner i beregnet formue etter at gjelden er trukket fra.

Selv om de fleste typer formuesobjekter omfattes av formueskatten, så varierer verdivurderingen av ulike objekter. Bankinnskudd og aksjer i børsnoterte selskaper verdsettes til markedsverdi, mens fast eiendom verdsettes til en ligningsverdi på 25 prosent for primærbolig, for bolig verdt opptil 10 millioner kroner. Det betyr at når formueskatten skal beregnes, så er det på grunnlag av en liten del av boligverdien, og det er fratrukket gjeld. Fra 2024 er ligningsverdien for sekundærbolig på 100 prosent.<sup>46</sup>

De økonomiske virkningene av formueskatten er omdiskutert, blant annet fordi formueskatt må betales av verdier som ikke nødvendigvis gir inntekter for eieren ved skattetidspunktet. Det er mange med store interesser i at formueskatten fjernes, og den offentlige debatten om formueskatten bærer preg av dette. Likevel, formueskatten er det viktigste verktøyet vi har i dag, for å begrense veksten i økonomisk ulikhet.

### **Inntektsskatt**

Skatt på personinntekt er delt opp i tre ulike komponenter: skatt på alminnelig inntekt,<sup>47</sup> trygdeavgift<sup>48</sup> og trinnskatt (tidligere toppskatt). De to førstnevnte er flate skatter,<sup>49</sup> mens trinnskatten er progressiv, og øker med inntektsnivået, i fem trinn. Inntekter under 208 050 kroner i året beskattes ikke, deretter øker skattesatsen fra 1,7 prosent for inntekter opptil 292 850 kroner, og helt opp til 17,6 prosent for inntekter over 1,35 millioner kroner. Slik bidrar trinnskatten til å trekke ned inntektsulikheten. I tillegg kommer altså skatt på alminnelig inntekt som er 22 prosent og trygdeavgiften på lønnsinntekt er på 7,8 prosent. Det betyr at de med

---

<sup>44</sup> [formuesskatt – Store norske leksikon](#)

<sup>45</sup> [Formuesskatt og verdsettingsrabatter - Skatteetaten](#)

<sup>46</sup> [Formuesverdi av bolig - Skatteetaten](#)

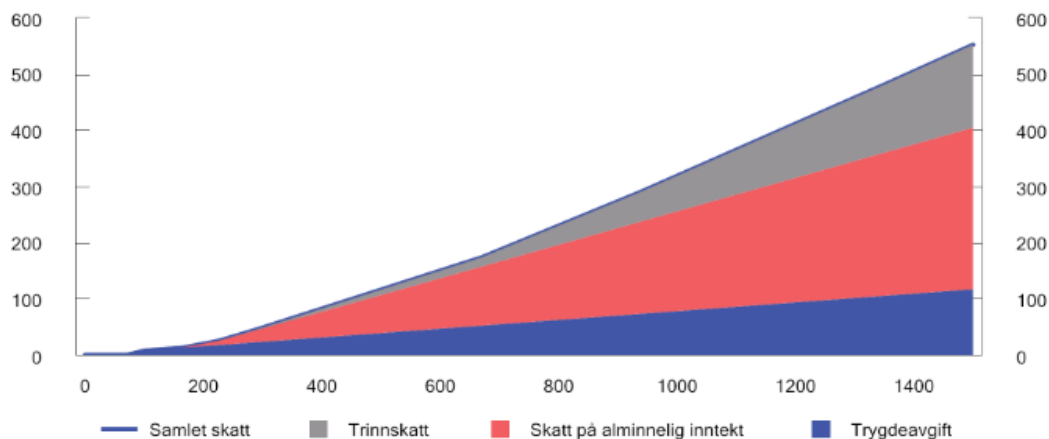
<sup>47</sup> [inntektsskatt – Store norske leksikon](#)

<sup>48</sup> [Trygdeavgift - Skatteetaten](#)

<sup>49</sup> [inntektsskatt – Store norske leksikon](#)

høyest inntekt, til sammen betaler en marginalsatt på 47,4 prosent. Den faktiske skatten du betaler regnes ut etter diverse fradrag som personfradrag og minstefradrag.

Figuren under viser hvordan samlet skatt, og de ulike skattetyperne, slår ut for ulike inntektsnivåer. Trinnskatten er progressiv og sikrer høyere skattesatser i toppen.



Figur 6. Skatt på ulike nivåer for lønnsinntekt for en person som kun har lønnsinntekt og standard fradrag. 2024-regler. Lønnsinntekt og skatt målt i 1 000 kroner. Kilde: Statsbudsjettet 2025<sup>50</sup>

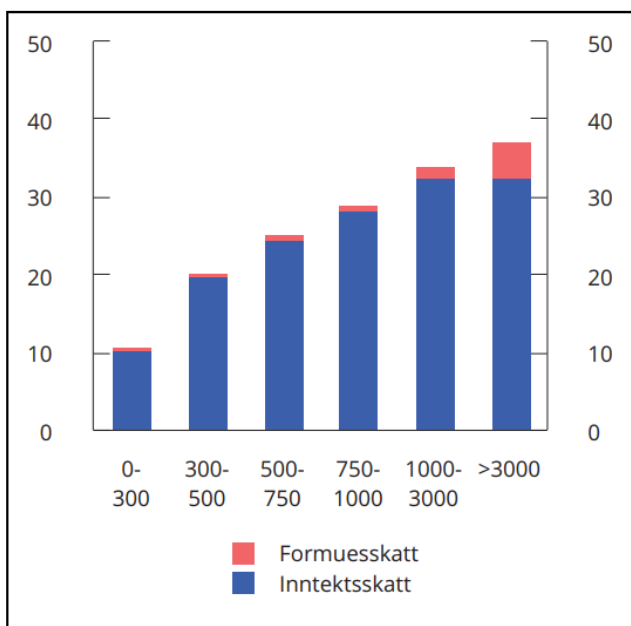
Inntektsskatt er også en omdiskutert skatt, fordi den kan tenkes å trekke i retning av lavere arbeidstilbud, fordi skatt på arbeidsinntekt gjør det mindre lønnsomt å arbeide. I økonomisk teori er dette substitusjonseffekten, som tilsier at når arbeid blir mindre lønnsomt vil man velge mer fritid. Det er imidlertid også faglige argumenter for at denne effekten er overvurdert.<sup>51</sup> For eksempel jobber de fleste arbeidstakere 37,5 timer i uka, ikke fordi det er det de selv velger, men fordi normal arbeidstid er regulert slik. Dessuten er det lite som tyder på at folk med høye lønninger påvirkes av denne effekten, mens det kan være grunnlag for at folk med lave inntekter – gjerne i kombinasjon med trygd eller andre overføringer – påvirkes av skattenivået. Likevel er det grunn til å tro at det finnes en maksimumsgrense for hvor høy inntektsskatten kan bli før det går utover arbeidsviljen og -tilbudet.

<sup>50</sup> Statsbudsjettet 2025, Prop. 1 LS (2024-2025) Boks 2.2

<sup>51</sup> Knut Røed (2023). En skattepolitikk for arbeid til alle - Samfunnsøkonomen

## Formueskatten gir et mer progressivt skattesystem

Samlet bidrar inntektsskatten og formueskatten til et progressivt skattesystem. Vi vet fra Skatteutvalget at formuesskatten fører til at skattesystemet virker mer progressivt enn ved inntektsbeskatning alene.<sup>52</sup> Som vi ser i figur 7 bidrar formueskatten til progressivitet i toppen av inntektsfordelingen. Dette er fordi inntektsskatten er stigende med inntekt opptil de øverste gruppene, men ikke på toppen av inntektsfordelingen. Her er det formueskatten som sørger for progressivitet i beskatningen. Figuren viser skatt som andel av bruttoinntekt, for ulike inntektsgrupper.



Figur 7: Skatt som andel av bruttoinntekt i ulike intervaller for bruttoinntekt (tusen kroner) i 2020. Prosent. Kilde: NOU 2022:20. Et helhetlig skattesystem

<sup>52</sup> NOU 2022: 20. Et helhetlig skattesystem.

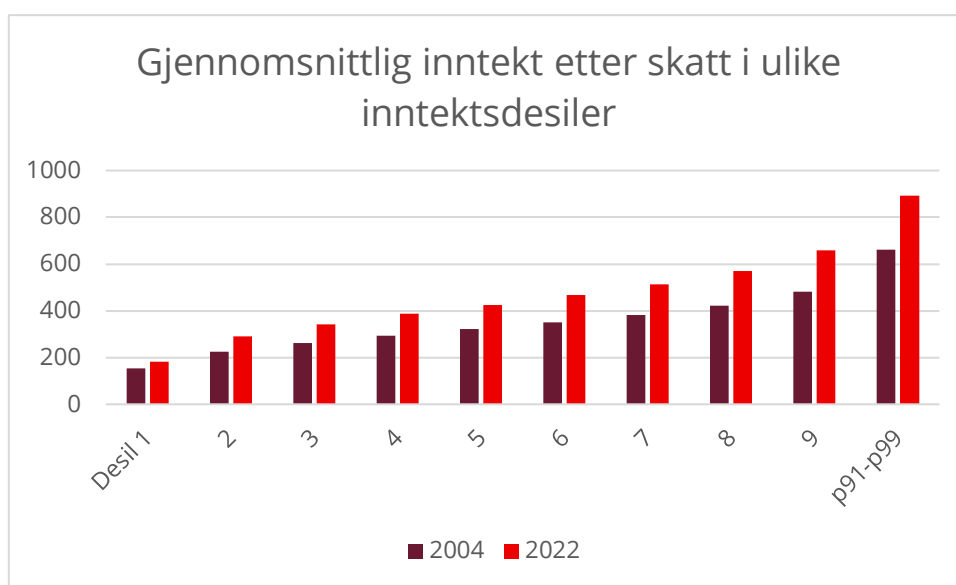
## 5. Del II: Hvordan ulikhetsdempende mekanismer utfordres

Som vi har vist har den norske modellen bidratt til at ulikheten er lavere i Norge enn i mange andre land. En undersøkelse fra 1982 viste at 60 prosent var enige i påstanden: «Klasseforskjellene blant folk er så godt som forsvunnet i dagens Norge». Men når FAFO stilte det samme spørsmålet i 2022 var kun 15 prosent enige i samme påstand.<sup>53</sup> Det er liten tvil om at de ulikhetsdempende mekanismene i den norske modellen er under sterkt press.

Første del av dette notatet har handlet om hvordan sentrale mekanismer i den norske modellen bidrar til å motvirke dette presset og hvorfor ulikheten i Norge er lavere sammenlignet med mange andre land. I del to ser vi på hvordan de ulikhetsdempende mekanismene i den norske modellen utfordres, og da særlig innenfor lønnsdannelsen, skattepolitikken og velferdsstaten.

### Økt inntektsulikhet

Perspektivmeldingen 2024 viser at inntektsveksten de siste 20 årene har vært klart svakest for dem med lavest inntekt, og sterkest i toppen av inntektsfordelingen.<sup>54</sup>



Figur 6. Topp 1 prosent er utelatt. Tusen 2022-kroner. Kilde: Perspektivmeldingen 2024<sup>55</sup>

Figur 7 viser at for de ti prosent rikeste har realinntekten økt med nærmere 40 prosent fra 2004 til 2022, mens økningen har vært i underkant av 20 prosent for de ti prosent fattigste. I figuren deles hele befolkningen opp i såkalte *desiler*. Det betyr at hele befolkningen deles i 10 like store grupper. Desil 1 er de 10 prosent fattigste. Desil 2 er den gruppen som er litt mindre fattige. Desil 9 er de 10 prosent av befolkningen som befinner seg nest øverst i

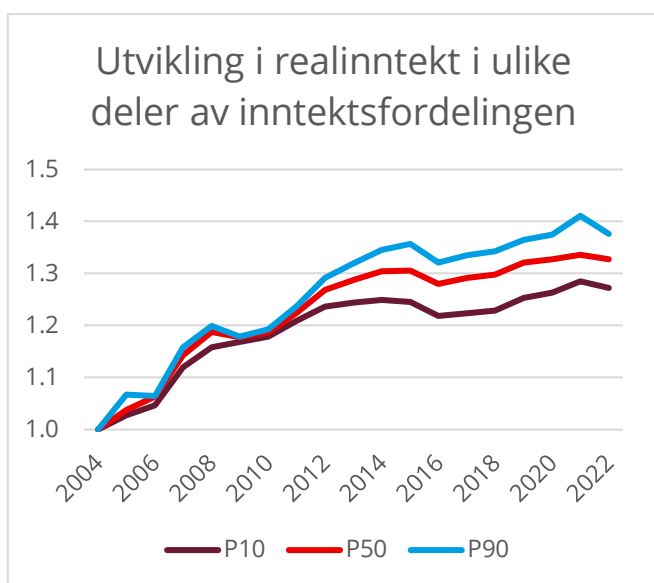
<sup>53</sup> Fløtten, T. & Trygstad, S. (2022, 9. juni). En underliggende uro. Kronikk, Klassekampen, referert i Ulikhetens drivere og dilemmaer, Fløtten, Kavli og Trygstad (red.), Universitetsforlaget (2023)

<sup>54</sup> Perspektivmeldingen 2024 s. 114

<sup>55</sup> Inntektene er justert for antall personer i husholdningene og sammensetningen av voksne og barn. Negative beløp er satt til null. Omfatter bosatte i privathusholdning ekskl. studenthusholdninger. Kilde: Perspektivmeldingen 2024 side 116

inntektsfordelingen. Desil 10 er de 10 prosent rikeste, men den rikeste prosenten er utelatt i denne figuren, ettersom de reelle inntektene for denne gruppen er krevende å måle. Derfor er kun p91-p99 oppført i figuren.

Perspektivmeldingen har også inkludert en annen måte å illustrere utviklingen på, som ikke påvirkes av utviklingen helt i bunnen og toppen av fordelingen, se figur 8. P10 er de som ligger mellom første og andre desil, P50 er medianinntekten og P90 er de som ligger mellom niende og tiende desil. Dermed kan vi følge utviklingen i realinntekt for tre ulike steder i inntektsfordelingen, og tydelig se hvordan de rikeste trekker ifra (nesten 40 prosent økning i realinntekt fra 2004 til 2022), mens de med lavest inntekt får relativt sett stadig mindre å rutte med (under 30 prosent realinntektsvekst i perioden). Forskjellene økte særlig i årene 2010-2015.



Figur 7. Indeks (2004=1). Kilde: Perspektivmeldingen 2024<sup>56</sup>

Dette er offisiell statistikk, men Rolf Aaberge m.fl. (2020) viser i artikkelen «Ulikheten betydelig større enn statistikken viser» at inntektsulikheten har økt markant siden 2001, og at den er gjennomgående høyere enn det offisiell statistikk viser, særlig etter 2006.<sup>57</sup> Forskjellen på den offisielle statistikken og forskningen til Aaberge mfl. er at de inkluderer personlige eieres andel av tilbakeholdt overskudd i aksjeselskaper som en del av inntektsmålet. Hvorfor dette gjøres forklarer vi i kapittel 5.1. Forskerne fulgte opp med SSB rapporten «Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre» (2021), der de supplerer offisiell statistikk med et mer omfattende mål for bruttoinntekt,<sup>58</sup> og forskerne konkluderer med at den høye ulikheten i Norge etter tusenårsskiftet skyldes både at den rikeste 1 prosenten mottar en større andel av

<sup>56</sup> Inntektene er etter skatt og justert for antall personer i husholdningene og sammensetningen av voksne og barn. Negative beløp er satt til null. Omfatter bosatte i privathusholdninger ekskl. studenthusholdninger. Kilde: Perspektivmeldingen 2024 side 116

<sup>57</sup> Aaberge, Modalsli og Vestad (2020) Ulikheten – betydelig større enn statistikken viser. SSB 2020/13

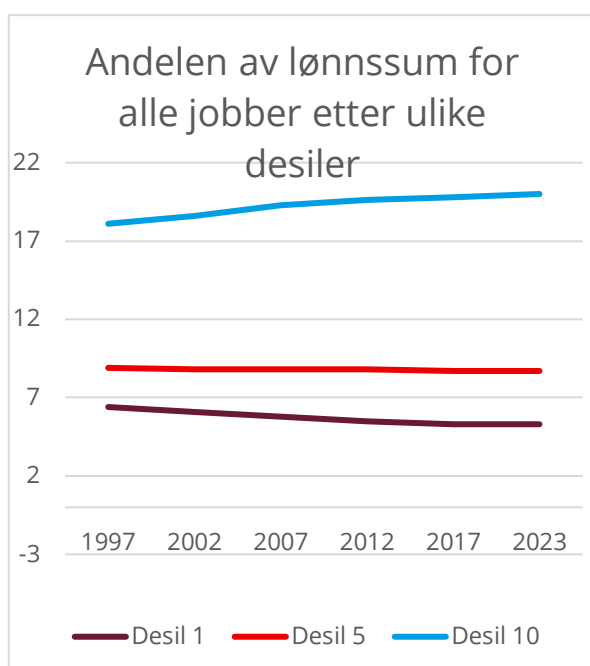
<sup>58</sup> Aaberge bruker et mål for bruttoinntekt som inkluderer tre viktige inntektskomponenter som ikke rapporteres i s kattermeldingene: (i) personlige eieres andel av tilbakeholdt overskudd i private selskaper; (ii) verdien av boligjenester for boligeierhushold; (iii) kapitalgevinster for bolig og annen fast eiendom og verdipapirer (unntatt aksjer). Kilde: Rolf Aaberge, Magne Mogstad, Ola L. Vestad og Arnstein Vestre, Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre, Statistisk Sentralbyrå (2021)

bruttoinntektene enn tidligere, og at de betaler en lavere andel av inntekten sin i skatter og avgifter.

### Økt lønnsulikhet

Lønnsdannelsen har stor betydning for utviklingen av ulikhet i et samfunn. Om skattesystemet skulle sikret omfordeling alene ville det betydd svært høy skatt på høye inntekter. I en diskusjon om hvordan den norske lønnsdannelsen påvirker ulikheten, er det nødvendig å se på utviklingen i lønnsinntekt isolert. De foregående grafene inkluderte ulike typer inntekt, som for eksempel kapitalinntekt.

Lønnsulikheten i Norge er lav sammenlignet med andre land, men ulikheten vokser. Det er blitt større forskjeller mellom de som tjener relativt lite og de som tjener mye.<sup>59</sup> En økende andel av lønnsporten går til høytlønnede, mens andelen av lønnsporten som går til de lavtlønte har falt i perioden. Andelen til de i midten av fordelingen har holdt seg relativt stabil, se figur 9<sup>60</sup>



Figur 8: Andelen av lønnssum for alle jobber etter ulike desiler. Kilde: SSB og Perspektivmeldingen side 119.

Som beskrevet i del 1, er frontfagsmodellen utviklet for å bidra til små lønnsforskjeller i samfunnet gjennom kollektive og koordinerte lønnsforhandlinger på sentralt nivå. Økende lønnsforskjeller legger press på frontfagsmodellen. For det første fordi vi ser at økende ulikhet i privat sektor sammenfaller med lavere organisasjonsgrad og tariffavtaledekning.<sup>61</sup> For det andre, fordi økte lederlønninger og bonusordninger fører til svekket oppslutning om modellen. Dette er både fordi det øker ulikheten og fordi det bryter med prinsippet om lønnsvekst i tråd med frontfagsmodellen. Når arbeidsgiverne tillater at noen grupper stikker fra, blir det mer utfordrende å holde resten av laget samlet om en ansvarlig lønnsutvikling for Norge.

<sup>59</sup> Målt etter gini-koeffisient for månedslønn. Kilde SSB og Perspektivmeldingen side 118.

<sup>60</sup> Grini, Røv, Konci (2023) Månedslønn og ulikhet gjennom 25 år, SSB, i Perspektivmeldingen 2024 s 119

<sup>61</sup> Bøckmann, Dapi og Svarstad (2023) Lavere organisasjonsgrad i arbeidsmarkedet. Har det konsekvenser for fordelingen? Side 106-119 i Ulikhetens drivere og dilemmaer, Fløtten, Kavli og Trygstad. FAFO (2023)

I Norge er lønnsforskjellene mindre i offentlig enn i privat sektor. Ettersom offentlig sektor er stor, bidrar dette til at vi har lav lønnsulikhet sammenlignet med andre land. Selv om lønnsforskjellene i utgangspunktet er større i privat sektor, så har lønnsforskjellene økt raskere i stat og kommune, enn i privat næringsliv.<sup>62</sup> Dette henger blant annet sammen med utviklingen i lederlønninger i offentlige institusjoner.<sup>63</sup>

Det er ikke alle partene i arbeidslivet som prioriterer små lønnsforskjeller. Særlig arbeidsgiversiden motsetter seg ofte å øke minstelønnsatser eller å gi ut lavlønns tillegg. Diskusjonen om lønnsforskjeller i offentlig sektor førte til brudd i forhandlingene i staten og streik våren 2024. De ulike fagforeningene som organiserer ansatte i staten har ulikt syn på hvorvidt større lønnsforskjeller er et gode. Akademikerne organiserer grupper med høy utdanning, og mener «vi må tåle større lønnsforskjeller internt i offentlig sektor, for at utdanningsgruppene der skal kunne matche privat sektor».<sup>64</sup> Akademikerne ønsker at arbeidsgivere i større grad skal kunne bruke lønn for å for å tiltrekke seg kompetanse. For å få til dette ønsker de at lønnpotten i offentlig sektor i sin helhet skal fordeles gjennom lokale forhandlinger. Dermed kan ledere i offentlig sektor tilby økt lønn til enkelte for å sikre kompetanse i et presset arbeidsmarked. Samtidig går de mot sentrale, generelle tillegg til alle og mot sentrale minstelønnsatser. I Rikslønnsnemda påpekte Akademikerne at sentrale, generelle tillegg bidrar til en omfordeling av inntekt, og mente at dette ikke er lønnsoppgjørenes oppgave. De mener omfordelingspolitikk er Regjering og Stortingets oppgave blant annet gjennom skatte- og avgiftspolitikken.<sup>65</sup>

LO og YS ønsker derimot sentrale forhandlinger i offentlig sektor, der man i større grad ønsker generelle tillegg til alle ansatte. De har argumentert for at det bør være ulikhet i oppgaver og ansvar som skal være grunnlaget for hvor mye de ansatte tjener, og bekymret for økte lønnsforskjeller om arbeidsgiverne kan bruke «trynefaktor» når lønnsøkninger fordeles. LO og YS har også krevd kronetillegg for de laveste lønningene, for å opprettholde målet om små lønnsforskjeller. YS Arbeidslivsbarometer viser også at den norske befolkningen i hovedsak foretrekker sentrale forhandlinger. Mens 49 prosent svarer at lønnsforhandlinger i hovedsak bør skje sentralt, svarer 24 prosent at de i hovedsak ønsker lokale forhandlinger og 15 prosent ønsker individuelle forhandlinger. Blant kommuneansatte ønsker 64,7 prosent sentrale forhandlinger mens 51,7 prosent av de statsansatte svarer det samme. 44,2 prosent av ansatte i privat sektor foretrekker sentrale forhandlinger.<sup>66</sup>

Dette viser noen av dilemmaene i diskusjonen om ulikhet og lønnsforskjeller. Når lønnsforskjellene øker i privat sektor, fører dette til et press fra enkelte for økte forskjeller også i offentlig sektor. Dette legger press på frontfagsmodellen og målet om små forskjeller.

Dersom frontfagsmodellen og den koordinerte og kollektive lønnsdannelsen svekkes, vil det bidra til økt ulikhet. Internasjonale sammenligninger viser at land uten kollektiv og koordinert lønnsdannelse har lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet,<sup>67</sup> noe som igjen kan gi økt

---

<sup>62</sup> SSB analyse 2018/20: Månedslønn og ulikhet gjennom 20 år. Brattere trapp til lønnstoppen, Preben Geier og Knut Håkon Grini

<sup>63</sup> Amundsen (2019), Økonomisk ulikhet: tre årsaker til at ulikheten vokser. Forskning.no <https://www.forskning.no/penger-ulikhet/okonomisk-ulikhet-tre-arsaker-til-at-ulikheten-vokser/1300204>

<sup>64</sup> Sitat fra leder i Akademikerne Lise Lyngsnes Randeberg i Klassekampen 13. august 2024. «Full strid om lønn i offentlig sektor». <https://klassekampen.no/utgave/2024-08-13/full-strid-om-lonn-i-offentlig-sektor>

<sup>65</sup> Rikslønnsnemdas kjennelse. Sak 2/2024. Arbeidstvisten mellom akademikerne og staten

<sup>66</sup> YS ARBEIDSLIVSBAROMETER. Norsk arbeidsliv 2024: Kontroll og tillit på jobb. Karl Ingar Kittelsen Røberg, Helge Svare, Elin Moen Dahl og Elisabeth Nørgaard

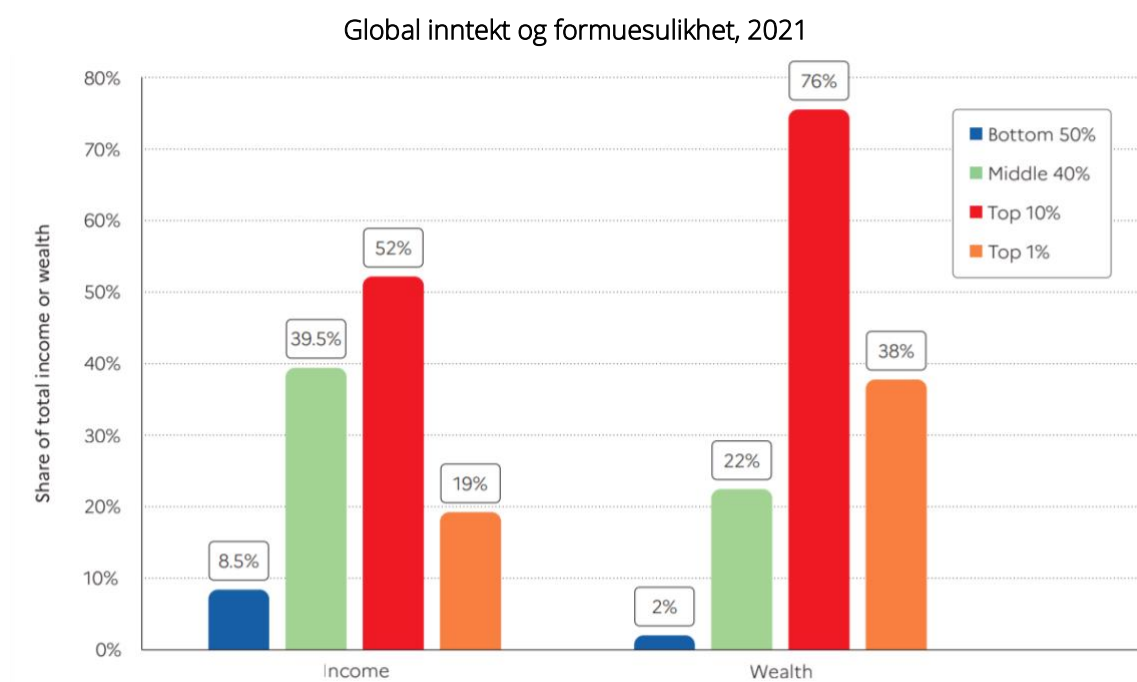
<sup>67</sup> NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen og norsk økonomi. Side 12.

ulikhet. Uten kollektive forhandlinger og et sterkt fokus på lavlønnstillegg vil avstanden mellom de lavtlønte og høytlønte i økonomien øke, og uten koordinert lønnsdannelse vil lønnsforskjellene mellom ulike sektorer i samfunnet øke. Frontfagsmodellen har sikret at lønnsveksten i offentlig sektor har holdt tritt med lønnsveksten ellers i samfunnet, en utvikling vi ikke har sett i så mange andre sammenlignbare land.

### Økt formuesulikhhet

For å forstå den økende ulikheten kan vi ikke bare se på inntektsfordelingen, det er særlig formuesveksten til de aller rikeste som driver frem den økte ulikheten, både i Norge og globalt.

World Inequality Report utgis årlig av Harvard University Press, og viser at formuesulikheten er betydelig større enn inntektsulikheten. De 10 prosent rikeste eier 75 prosent av global formue, mens den halvpartarten av verdens befolkning med lavest formue (50 prosent), til sammen eier så vidt 2 prosent av all formue. Som figuren viser er inntektsforskjellene også betydelige, men mindre. De 10 prosent rikeste får 52 prosent av all inntekt, mens de 50 prosent fattigste mottar 8 prosent av all inntekt.<sup>68</sup>

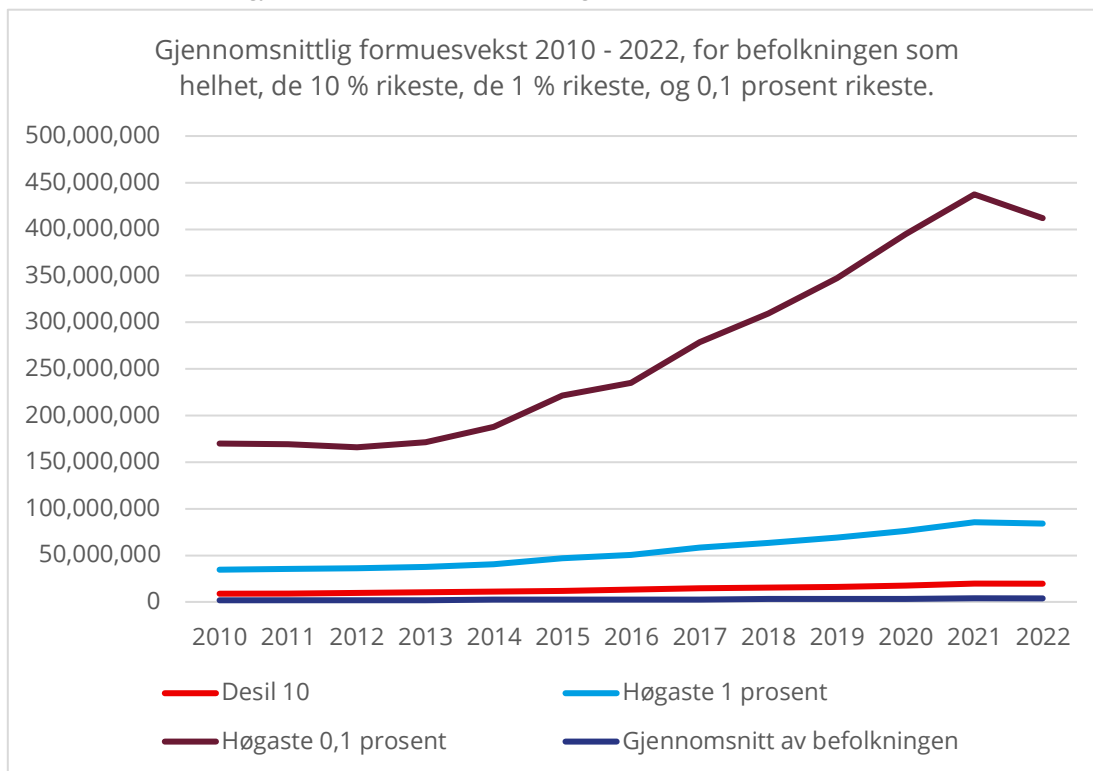


Figur 10. Andel av total inntekt og formue til ulike inntektsgrupper. Målt med Purchasing Power Parity (PPP). Inntekt inkluderer pensjoner og arbeidsledighetstrygd, og er målt før skatt. Kilde: World Inequality Report 2022.

<sup>68</sup> Chancel, L. et al. (2022), World Inequality Report 2022, Harvard University Press

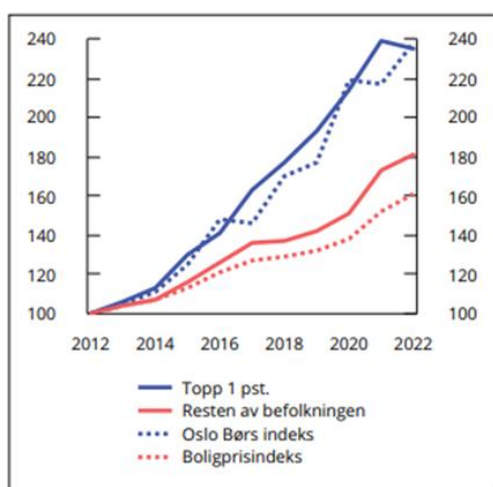


Formuesulikheten har også eksplodert i Norge de siste 10 årene, se figur 11 som viser formuesvekst for de 0,1 prosent rikeste og de 1 prosent rikeste, sammenlignet med formuesveksten for gjennomsnittet av befolkningen.



Figur 11: Gjennomsnittlig formuesvekst 2010-2022 for befolkningen som helhet, de 10 prosent rikeste, 1 prosent rikeste og 0,1 prosent rikeste. Kilde: SSB tabell 10318

Det er mange drivere bak den økende ulikheten. Enkelte globale trender ble nevnt innledningsvis, som økonomisk globalisering og en teknologisk utvikling som har gitt økt markedsrett og styrket kapitalsiden. I Norge har boligsektoren generert økt ulikhet i formue<sup>69</sup>, etter at boligbehovet ble overlatt til markedet tidlig på 1980-tallet. Formuesulikheten ble forsterket i perioden med lave renter etter finanskrisen i 08/09, da verdien av fast eiendom økte mye. Økende formuesulikhet sammenfaller også med den sterke veksten i aksjemarkedet, se figur 12.



Figur 12: Formuesutvikling i topp 1 prosent av befolkningen (blå linje), og resten av befolkningen (rød linje). Grafen viser at formuesutviklingen blant den rikeste 1 prosent av befolkningen sammenfaller med veksten i aksjemarkedet, mens formuesutviklingen for resten av befolkningen sammenfaller med boligprisene. Målt ved nominell nettoformue. Kilde: Nasjonalbudsjettet 2024, Statistisk sentralbyrå, Macrobond.

<sup>69</sup> Aaberge, Mogstad, Vestad, Vestre (2021) Økonomisk ulikhet i det 21. århundre. SSB 2021/33

## 5.1 Skatt og fordeling – utfordringer

Som vi har vært inne på, har nyere forskning fra SSB vist at skatte- og avgiftssystemet i Norge er regressivt i toppen av inntektsfordelingen. Det vil si at skatte- og avgiftsprosenten blant de 1 prosent rikeste er sterkt fallende med økt inntekt.<sup>70</sup> I dette kapitlet forklarer vi hva som ligger bak denne utviklingen.

### De store skattereformene

Inntektsskattesatsene var på sitt høyeste på 1980-tallet. Tidlig på 1980-tallet var høyeste skattesats for arbeidsinntekt over 70 pst. mens skattesatsen for aksjeselskaper var over 50 pst. Høye skattesatser bidro til at det ble innført en rekke unntak, som følge av sterke interesser og politiske kamper.

Det ble gjennomført omfattende skattereformer i 1987 og 1992.<sup>71</sup> Vi gikk fra et system med høye skattesatser og betydelige fradrag til en modell med lavere satser og færre fradragmuligheter. Dette skulle bidra til en mer effektiv bruk av ressurser, og var inspirert av den amerikanske skattereformen i 1986, gjennomført under Ronald Reagan. Prinsippet om brede skattegrunnlag og relativt lave satser lå også til grunn for skattereformene i 2006 og 2016.

Skattereformen i 1992 innførte progressiv beskatning på arbeidsinntekt. Samtidig fikk man en flat skatt på kapitalinntekt, og i praksis null skatt på utbytte.<sup>72</sup> Det ble innført et todelt system for inntektsskatten, som kombinerer en lav flat sats på de fleste typer kapitalinntekt, med høyere progressive skatter på arbeidsinntekt.

Utfordringen var at det ble lettere for folk å unngå skatt ved å gjøre om arbeidsinntekt til kapitalinntekt, som ble beskattet med en lavere skattesats. Dette er bakgrunnen for at en ny skattereform ble vedtatt i 2004, og innført i 2006. Da ble aksjonærmodellen og fritaksmetoden innført. Målet var å redusere forskjellene i beskatning av inntekter fra kapital og arbeid, ved å skattlegge utbytte som alminnelig inntekt.<sup>73</sup> Aksjonærmodellen gjelder for personlige aksjeeiere og innebærer skattlegging av aksjeutbytte og gevinster utover skjermingsfradraget. For andre aksjeeiere som for eksempel aksjeselskaper gjelder fritaksmetoden, som innebærer at skattesatsen for utbytte mottatt av selskapsaksjonærer er (tilnærmet) lik null.

### Hva er skjermingsfradraget?

Skjermingsfradraget skal sikre finansieringsnøytralitet, ved at den avkastningen man kunne oppnådd på en sikker passiv kapitalplassering, ved bankinnskudd, unntas fra beskatningen. Fradraget beregnes av pengene man har investert, altså innskudd i selskapet, justert med skjermingsrenten som tilsvarer gjennomsnittlig 3-måneders rente på statskasseveksler i Norges bank.

<sup>70</sup> Aaberge, Modalsli, Vestad (2020) Ulikheten – betydelig større enn statistikken viser. SSB

<sup>71</sup> Store Norske Leksikon. Skattereformene i 1987 og 1992

<sup>72</sup> Alstadsæther, Annette (24.02.2024). Vi treng ein ny skattereform. Dagens Næringsliv.

<https://www.dn.no/samfunn/skattereform/fritaksmetoden/skjermingsfradrag/vi-treng-ein-ny-skattereform/2-1-760489>

<sup>73</sup> Store Norske Leksikon. Skatt. <https://snl.no/skatt>

Mellom de store skattereformene skjedde det også mindre endringer i skattesystemet. Arveavgiften ble avskaffet fra og med 2014. Formueskatten har også blitt redusert, samtidig som fradragene har økt. Forskere ved SSB konkluderte i 2019 med at endringene i skatleggingen av inntekt og formue for personer i perioden 2013-2019 ga en svak svekkelse av inntekts- og formuesskattens omfordelende effekt.<sup>74</sup> På den andre siden fant forskerne at økt minstefradrag for lønn og pensjon bidrar til at skattesystemet blir mer omfordelende. Mellom 2013 og 2019 har minstefradraget økt, både i prosent av inntekt og den øvre grensen.<sup>75</sup> Dette letter skattetrykket for de som er aller nederst på inntektsfordelingen. Den rødgrønne regjeringen har videreført disse lettelsene, og i statsbudsjettet for 2025 økte innslagspunktet for å betale skatt på alminnelig inntekt til rett over 200 000 kr. for en person med lønn/trygd som eneste inntekt, og bidrar til progressiviteten i skattesystemet.<sup>76</sup>

Selskapsskatten ble redusert fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent i 2019. Bakgrunnen for dette var at mange land hadde redusert selskapsskatten, slik at Norges skattesats var over gjennomsnittet i OECD.<sup>77</sup> Samtidig har skattesatsen på utbytte og gevinster i aksjonærmodellen økt fra 28 prosent til 37,84 prosent, gjennom en oppjustering av skattegrunnlaget. Likevel ser vi tegn på at de aller rikeste gjerne unngår å betale utbytteskatt, blant annet på grunn av fritaksmetoden og skjermingsfradraget.<sup>78</sup>

### Utbytteskatt og fritaksmetoden

Utbytteskatten gjelder altså når det utbetales gevinster og utbytte til privatpersoner, og da bare om det overstiger skjermingsfradraget. Men når gevinster og utbytte overføres mellom selskap skjer dette skattefritt. Det er dette som er fritaksmetoden – du fritas utbytteskatt når overføringen skjer mellom bedrifter. Målet er å sikre at kapital flyter fritt mellom selskapene, slik at overskuddet reinvesteres der det kaster mest av seg.

I praksis oppsto det dermed et skattehull med skattereformen i 2006. Gjennom fritaksmetoden ble det mulig å hente ut utbytte fra et selskap du eier, og plassere pengene i et såkalt holdingselskap. Om du gjør dette, istedenfor å putte pengene rett på konto, slipper du å betale utbytteskatt. Tanken er at investorer dermed vil reinvestere pengene direkte inn i annen produktiv virksomhet, og at det blir enkelt å flytte penger fra et selskap til et annet uten å måtte skatte av det.

Resultatet er at holdingselskapene nærmest fungerer som sparebøsser for ubeskattede eierinntekter, og en stor oppbygging av rikdom som ikke synes i offisiell inntektsstatistikk. Verdien av de ubeskattede eierinntektene (såkalt latente eierinntekter) i disse holdingselskapene har økt kraftig og har blitt anslått til å være opptil 3 100 milliarder kroner.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Lian, Bård; Runa Nesbakken, Thor Olav Thoresen, Zhiyang Jia, Odd Erik Nygård og Trine Engh Vattø (SSB 2019). Er skattesystemet mer omfordelende nå?

<sup>75</sup> Fra 2013 til 2019 har minstefradraget økt fra 40 til 46 prosent - opptil 104 450 kr i året - for lønnsinntekt, og 26 til 31 prosent for pensjonsinntekt – opptil 86 250 kr i året. Den øvre grensen for minstefradraget har altså også økt

<sup>76</sup> Statsbudsjettet 2025, Prop. 1 LS (2024–2025)

<sup>77</sup> Reduksjon av selskapsskatten ble anbefalt av Scheel-utvalget (NOU 2014:13).

<sup>78</sup> Alstadsæther, Annette (24.02.2024). Vi treng ein ny skattereform. Dagens Næringsliv.

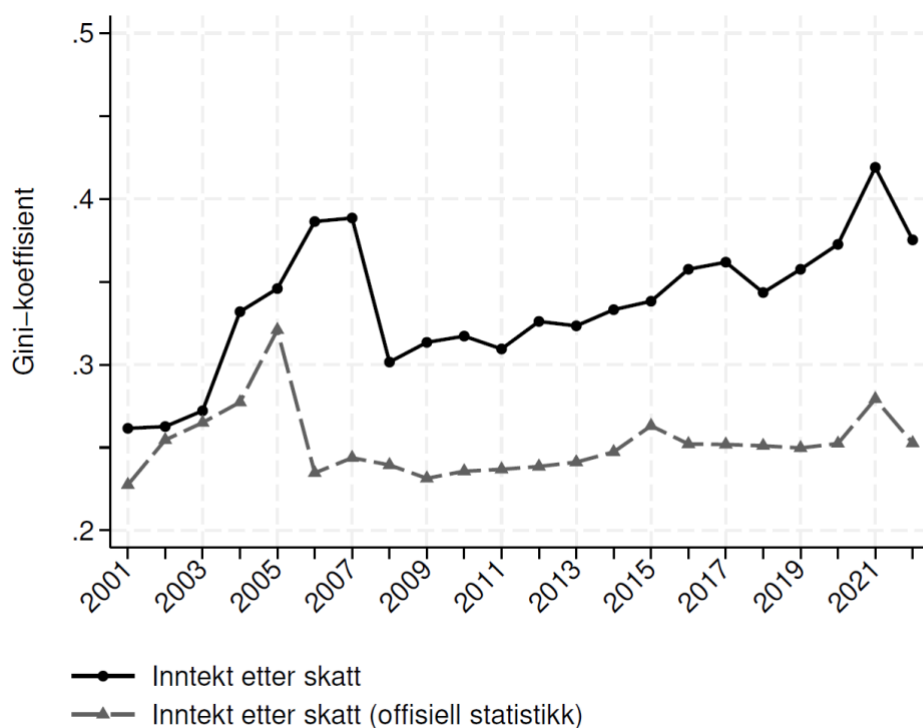
<sup>79</sup> Se diskusjon i Skatteutvalget kapittel 8.5.6 Beskatning av latent aksjeinntekt. Skatteutvalget skriver at det er betydelig usikkerhet i anslagene, men at det likevel kan konkluderes med at samlede, latent eierinntekter er store og voksende. Tallene er basert på en analyse av Andresen, M. E. (2022). Latente eierinntekter og skatteplikt på unoterte aksjer etter aksjonærmodellen. SSB rapporter 2022/37 og Andresen, M. E., & Bø, E. E. (2022). Verdsetting av unoterte selskaper. SSB rapporter 2022/31.

Dette betyr at formuene til landets rikeste vokser svært raskt, og det vokser frem stadig nye familiedynastier i Norge.

### Alle eierinntekter bør regnes med når ulikheten måles

SSB har beregnet hvordan disse latente eierinntektene påvirker inntektsulikhetene i Norge. Her er vi altså over på inntektsulikhet igjen, ettersom det særlig er størrelsen på kapitalinntekter som fører til oppbygging av store formuer over tid.

Inntektsbegrepet er ment å inkludere kapitalinntekter, og forskere ved SSB har påpekt at for at tallene skal bli korrekte, bør det også inkludere eiernes inntekter selv om de ligger i holdingselskaper og står på et selskaps konto. I offisiell statistikk inkluderes bare inntekter fra utbytte som realiseres «på personlig hånd», altså ikke når utbyttet overføres til et selskap. Figuren under viser at dersom man regner med de latente eierinntektene som en del av inntektsbegrepet, så fører dette til en sterk økning i den målte ulikheten.



Figur 13: Utviklingen i inntektsulikhet i perioden 2016-2022. Kilde: Ola Vestad (2024). SSB.<sup>80</sup> Figuren viser at inntektsulikheten i Norge er større enn i offisiell statistikk, når inntekt etter skatt inkluderer et mer omfattende mål for kapitalinntekter. Mens offisiell statistikk viser inntekt som rapporteres i skattemeldingen, har forskerne her også tatt med kapitalinntekter som holdes tilbake i selskapene.

Figuren viser at inntektsulikheten i Norge økte fra 2001 til 2005, og deretter falt kraftig i 2006 (i offisiell statistikk). Dette henger sammen med innføringen av utbytteskatten i 2006; den varslede endringen gjorde det svært lønnsomt å ta ut utbytte før regelen trådte i kraft, og dermed økte ulikheten i inntekter i den perioden. Etter regelendringen ble det plassert store

<sup>80</sup> Utviklingen i inntektsulikhet i perioden 2016-2022 – SSB.

<https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/utviklingen-i-inntektsulikhet-i-perioden-20162022>

summer tilbake inn i selskapene, og derfor viser grafen at ulikheten faller. Siden 2006 har det lønt seg å holde kapitalinntekter tilbake i selskapene, i stedet for å ta ut utbytte.

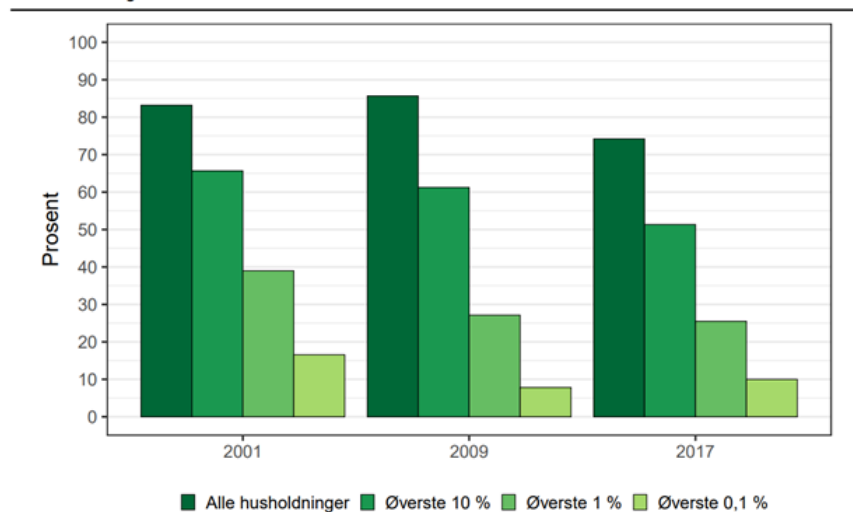
I figuren over illustreres dette ved at forskjellen mellom de to grafene begynte å øke rundt 2006. I den offisielle statistikken holder ulikheten seg lav, men dette er fordi landets rikeste har inntekter som holdes tilbake i selskapene. Dette er fordi de har tilpasset seg den nye utbytteskatten og bruker fritaksmetoden til å unngå å ta ut utbytte på personlig hånd, og i større grad overføre verdiene til holdingsselskaper. Dermed fremgår ikke de reelle eierinntektene av den offisielle statistikken. Figuren viser at inntektsulikheten i Norge har økt kraftig siden 2008, men at man kun får med seg dette dersom man regner med de latente eierinntektene. Disse verdiene har blitt omtalt som en snøball, som vokser seg stadig større og bidrar til at formuesulikheten i Norge vokser, av forskere ved SSB.<sup>81</sup> Det betyr at de som allerede er rike får stadig mer.

### De 1 prosent rikeste betaler mindre skatt enn andre

Når de reelle inntektene medregnes finner de at skattesystemet er progressivt bare opptil 99 prosentil, mens for de 1 prosent rikeste er skattesystemet regressivt. Dette er altså fordi de har kapitalinntekter som ikke telles med i skattegrunnlaget. Figuren under viser at for den rikeste prosenten, så er det kun en liten andel av den reelle inntekten som rapporteres i skattemeldingen.

I praksis betyr dette at de 1 prosent rikeste betaler mindre skatt av hver krone, sammenlignet med folk flest.<sup>82</sup>

**Figur 2.1** Bruttoinntekt i skattemeldingen som andel av et mer fullstendig mål for bruttoinntekt; 2001, 2009 og 2017.



Note: Figuren viser bruttoinntekt rapportert i skattemeldingen som andel av bruttoinntekt målt som i dette kapittelet. Andelene er vist for hhv. alle personer og de øverste 10, 1 og 0,1 prosentene i fordelingen av bruttoinntekt.

<sup>81</sup> Ulikhetsforskerne i SSB har uttalt at de rikeste i Norge sine formuer kan sammenlignes med en rullende snøball som legger stadig mer på seg på grunn av høy avkastning og gunstige skatteregler (Økonomisk ulikhet: Tre årsaker til at ulikheten vokser (forskning.no)).

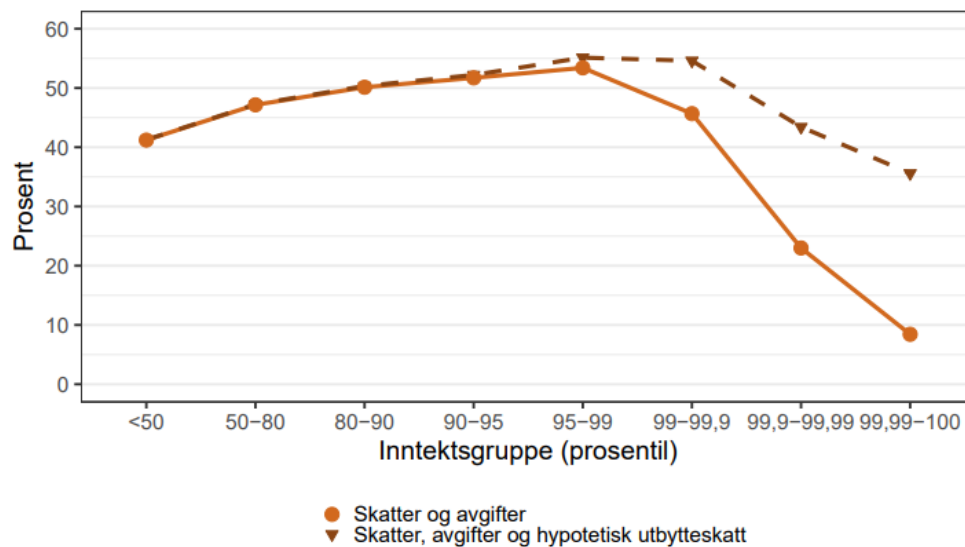
<sup>82</sup> Aaberge, Mogstad, Vestad, Vestre (2021) Økonomisk ulikhet i det 21. århundre. SSB 2021/33

Figur 14. Bruttoinntekt i skattemeldingen som andel av et mer fullstendig mål for bruttoinntekt. Kilde: Aaberge m.fl 2021, figur 2.1

Når man inkluderer latente eierinntekter i inntektsmålet, finner man at de 1 prosent rikeste betaler mindre skatt (lavere skattesats) enn vanlige lønnsinntakere. Mens gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent i dag er økende med inntekt for lønnsinntakere, er den fallende med økt inntekt for kapitaleiere.

Den lysebrune linjen i grafen under viser dette tydelig. Dersom man deler opp befolkningen i ulike grupper etter inntekt, så vil den halvparten av befolkningen med lavest inntekter (<50) ha en gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent på ca 40 prosent. Denne prosentandelen øker etter hvert som man ser på grupper med høyere inntekt, f.eks de ca 10 prosent rikeste (inntektsgruppe 90-95 og 95-99) der gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent er litt over 50 prosent. Men derfra og ut faller det, og særlig de 0,1 prosent rikeste i Norge i 2018 betalte under 10 prosent av bruttoinntekten i skatter og avgifter. Bakgrunnen for dette er som nevnt blant annet tilbakeholdte overskudd, såkalte latente eierinntekter. Det vil si at det er en skatteregning som ligger og venter på grunn av fritaksmetoden. Den stiplede linjen viser hva den gjennomsnittlige skatteprosenten blir i et hypotetisk scenario hvor det betales utbytteskatt på de latente eierinntektene.

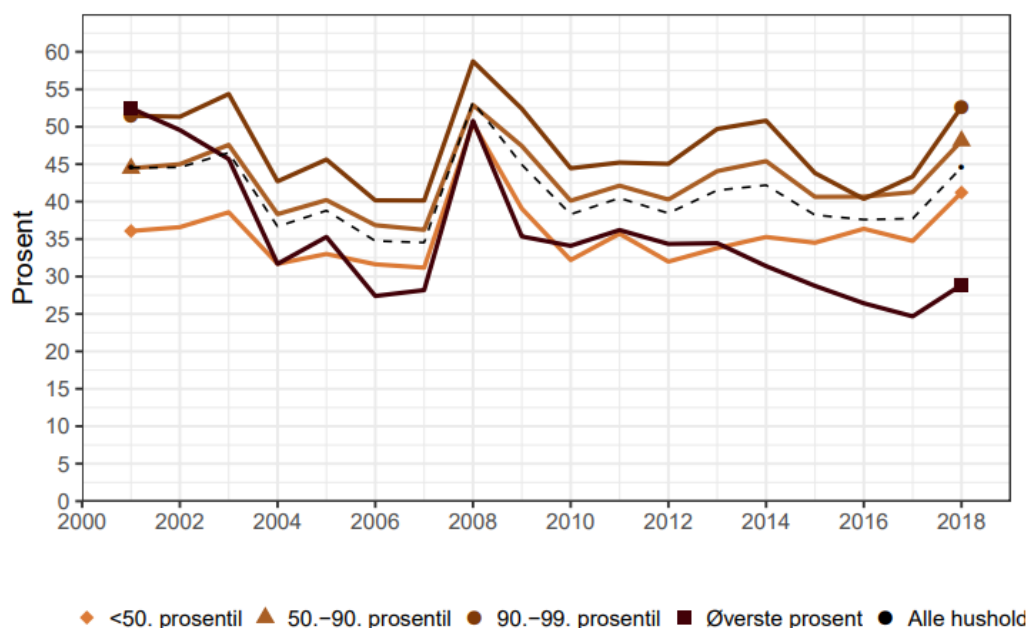
Den stiplede linjen viser dermed hvilken skatteregning som ligger latent, og som skal betales. Da betaler den rikeste promillen ca 35 prosent av bruttoinntekten i skatter og avgifter.



Figur 15: Gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent for ulike segmenter i fordelingen av bruttoinntekt, 2018. Gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent er beregnet ved å dele samlede skatter og avgifter på samlet bruttoinntekt. Kilde: Aaberge m.fl. 2021. Økonomisk ulikhet i det 21. århundre, figur 5.3. Se fotnote for beskrivelse av den mørkebrune linjen som viser hypotetisk utbytteskatt.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> Figur 15 viser gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent sammenlignet med gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent i et hypotetisk scenario med full utbytteskatt på selskapenes overskudd. Bakgrunnen for å sammenligne med et hypotetisk scenario er å oppnå bedre samsvar mellom realiseringstidspunkt og opptjeningstidspunkt enn det vi får ved å måle utbytteskatt som faktisk betalt utbytteskatt i hvert år. Derfor beregnes utbytteskatt som produktet av tre

Figur 16 viser hvordan skatte- og avgiftsprosenten for den rikeste prosenten av befolkningen har vært fallende siden 2001, fra litt over 50 prosent til litt under 30 prosent i 2018.



Figur 16: Utviklingen i gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent i perioden 2001-2018 for ulike segmenter i fordelingen av bruttoinntekt.<sup>84</sup> Kilde: Aaberge m.fl. 2021. Økonomisk ulikhet i det 21. århundre, figur 5.1

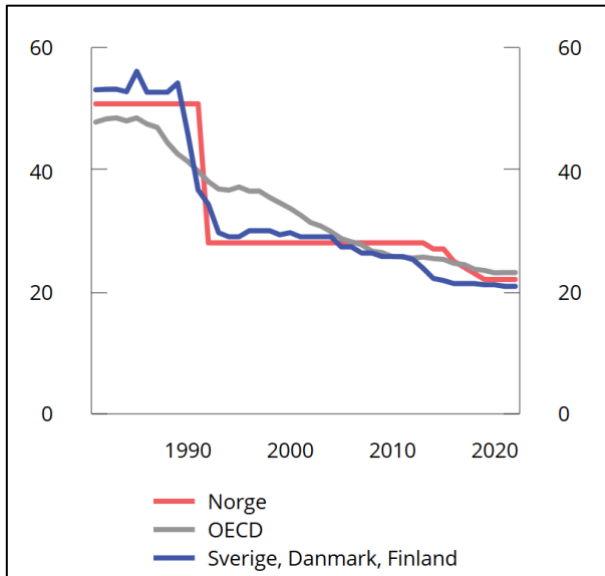
Resultatet er altså at det norske skattesystemet ikke lenger er like omfordelende, og det sikrer heller ikke at alle bidrar etter evne til å finansiere velferdsstaten. Dermed øker ulikheten og vi kommer lenger unna idealet om små forskjeller i den norske modellen. Dette er også bakgrunnen for at den offentlige debatten om formueskatten har blitt såpass betent de siste årene. Formueskatten er i dag det eneste virkemiddelet vi har for å sørge for at de som har mest, også betaler sin del av skatteinntektene. Det er viktig å opprettholde tilliten til skattesystemet, samt å skattlegge disse verdiene for å unngå at ulikheten fortsetter å vokse like raskt.

### Utfordringer i årene som kommer

Ettersom økonomien er blitt stadig mer digital og globalt sammenvevd blir skattepolitikken stadig mer preget av aggressiv skatteplanlegging som truer de brede skattegrunnlagene og tilspisser den internasjonale skattekonkurransen mellom land. Resultatet er lavere skattesatser på selskaper, kapital og eiendom - med eskalerende ulikhet som resultat.

faktorer: samlet realisasjonsgrad, selskapsinntekt i år t og skattesats for utbytte i år t. Samlet realisasjonsgrad er definert som samlet utbytte og realisert kapitalgevinst delt på samlet selskapsinntekt, alle størrelser summert over årene i perioden med utbytteskatt for personlige aksjonærer (2006–2018). Dersom selskapsinntekten i år t er negativ settes utbytteskatten i år t til null. En svakhet ved denne metoden er at selskapsinntekten i år t beskattes med skattesatsen i år t, selv om inntekten kan ha vært eller kan komme til å bli beskattet på et annet tidspunkt, med en høyere eller lavere skattesats. Feilene som oppstår som følge av denne svakheten er imidlertid ikke store nok til å påvirke resultatene nevneverdig.

<sup>84</sup> Gjennomsnittlig skatte- og avgiftsprosent er beregnet ved å dele samlede skatter og avgifter på samlet bruttoinntekt.



Figur 17: Utvikling i formelle selskapsskattesatser 1981-2022, i prosent. Kilde: Skatteutvalget og OECD<sup>85</sup>

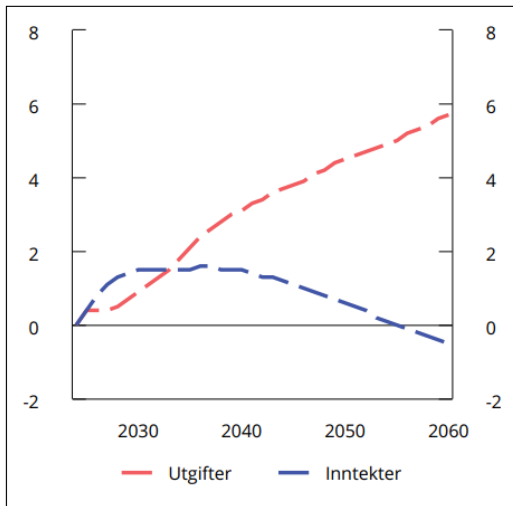
Mange land har økende underskudd på statsbudsjettet og er opptatt av hvordan skatt kan bidra til økte offentlige inntekter. Selv om vi i Norge har petroleumsinntekter som dekker opp budsjettunderskudd gjennom handlingsregelen, får vi også stadig større utfordringer knyttet til behovet for økt finansiering av offentlig tjenester - og investeringer for et samfunn i omstilling.

Perspektivmeldingen 2024<sup>86</sup> framskriver offentlige inntekter og utgifter fram mot 2060, og finner at utgiftssiden i velferdsstaten over tid vil vokse om lag 7 mrd. kroner mer per år enn inntektene. Dette er dersom velferdsordninger og skattesystem videreføres som i dag. Utviklingen drives hovedsakelig av fallende petroleumsinntekter og en aldrende befolkning som behøver mer helse- og omsorgstjenester, og bidrar med mindre skatteinntekter til staten. Perspektivmeldingen diskuterer ulike løsninger, som økt arbeidstilbud og mer effektiv offentlig forvaltning. Men satt på spissen vil det tvinge oss til å velge mellom mindre velferdstjenester og økte skatteinntekter.

<sup>85</sup> Hentet fra NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem. Viser uveide gjennomsnitt for Sverige, Danmark, Finland og OECD. Kilden er Finansdepartementet og OECD (2020). Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS. Paris: OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.

<sup>86</sup> Meld. St. 31 (2023-2024). Perspektivmeldingen 2024





Figur 18: Offentlige utgifter og Inntekter frem mot 2060. Andel av BNP for Fastlands-Norge, prosent. Kilde: Perspektivmeldingen 2024, s. 15

Med et mindre progressivt skattesystem går en økende andel av inntektene i Norge til å finansiere privat forbruk i stedet for allmenne offentlige tjenester. Dette er med på å øke den økonomiske ulikheten, samt at en mindre andel av vår samlede kjøpekraft brukes på å finansiere velferdsstaten.

Skatteflukt og skatteplanlegging er en stor utfordring for skattesystemet, og en viktig driver av økende formuesulikhet både i Norge og internasjonalt. I praksis skjer dette blant annet på grunn av hull i skattesystemene våre, som gjør det mulig for de aller rikeste å planlegge seg vekk fra skatt. Noen land har fordelaktige skatteregler eller muliggjør hemmelighold, slik at kapitalinntekter kan unngå beskatning. Slike land kalles gjerne for skatteparadiser. Mens skatteunndragelse er ulovlig, og gjerne straffes hardt, er skatteplanlegging utnyttelse av lovlige (med uintenderte) hull i skattesystemet. Problemet er at de rikeste har større muligheter og mer ressurser til å utnytte slike hull. På sikt kan økt skatteplanlegging og -flukt bidra til å svekke tilliten i skattesystemet, og dermed underminere den norske modellen.

Muligheten for skattetilpasning og overskuddflytting er en utfordring når det kommer til lønnsforhandlinger, fordi selskapene kan få det til å se ut som det ikke er noe overskudd å fordele til arbeidstakerne. Dermed får ikke arbeidstakerne sin rettmessige andel av verdiskapingen.

## 5.2 Velferdsstatens utfordringer

Det er mange innfallsvinkler til og måter velferdsstatens utfordringer og mekanismene knyttet til den kan komme under press på. Her er det bare rom for å berøre noen få sentrale. Innledningsvis er det verdt å nevne at også velferdsstaten påvirkes av trender i samtiden, såkalte megatrender, som økonomisk globalisering, klimaendringer, demografi og migrasjon og den teknologiske utviklingen. Perspektivmeldingen (2024) setter søkelys på utfordringene vi står ovenfor når befolkningen blir eldre og utgiftene til folketrygden vil øke markant. En aldrende befolkning gir også utfordringer med å ha nok folk til å løse omsorgsoppgavene som venter. Tidligere har migrasjon og økt innvandring fått mange til å stille spørsmål ved velferdsstatens

bærekraft<sup>87</sup>, men når innvandringen uteblir er det mangelen på arbeidskraft som løftes frem som en utfordring.<sup>88</sup>

Ett sentralt spørsmål er om velferdsytelsene, inntektssikringsordningene, pensjoner, sosialhjelpen, bostøtten, mm. makter å holde tritt med kravene til et anstendig inntektsnivå, og om de i noen tilfeller kan låse folk inne i fattigdomsfeller. Dersom det blir krav om bedre minsteytelser og sosialhjelpssatser, kan det i neste runde svekke arbeidsinsentivene i det ordinære velferdssystemet. Her er det også viktig å se ytelsene i sammenheng, mange kan motta flere ytelser, og det er avkortingsregler mellom dem. Over har vi sett at det er mulig innenfor den norske modellen å politisk justere minstenivåene på universelle ytelser som AAP og uføretrygd.

Når det gjelder den økonomiske sosialhjelpen, er den behovsprøvet og forvaltet på kommunalt nivå (gjennom lokale NAV-kontor) med statlige veiledende satser. Intensjonen er at den skal være en kortvarig ytelse i økonomiske krisesituasjoner eller vanskelige økonomiske tider for den enkelte. Noen mottar imidlertid sosialhjelp over lengre tid<sup>89</sup> og kan havne i en fattigdomssituasjon. Enkelte grupper er overrepresenterte blant sosialhjelpsmottakere, blant dem innvandrergupper og enslige forsørgere. Mange langtidsmottakere har også betydelige helseproblemer og/eller sosiale problemer og mange har et marginalt forhold til arbeidslivet<sup>90</sup>

I debatten har det kommet fram kritikk mot overdrevne krav til dokumentasjon for å få økonomisk sosialhjelp og at det utvikles et kontrollregime med innslag av mistenkeliggjøring av mottakere. Det utfordrer ideen om at velferdsstaten er et fellesskap som trår til og hjelper deg når du trenger det. Utfordringen er å finne gode metoder for å kvalitetssjekke at offentlige midler blir brukt etter hensikten, og skape et system som støtter istedenfor å bryte folk ned.

Videre har det kommet kritikk om at de kommunale sosialhjelpssatsene er for lave. Her har det kommet anmodninger<sup>91</sup> til kommunene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å redusere dokumentasjonskrav og saksbehandlingstiden, samt å være romsligere i sosialhjelpsutbetalingene. De statlige veiledende satsene er også økt.

### **Arbeidslinja**

Når vi har omtalt velferdsstatstilstanden, er vi som nevnt over også opptatt av arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikken og NAVs arbeidsmarkedstiltak. Dette er tema for et eget samfunnsnotat, men her skal kort sies litt om betydningen av *arbeidslinja* for disse politikkkfeltene og for velferdsstatstilstanden og ulikhet generelt. For arbeiderbevegelsen er arbeid i utgangspunktet et gode og en rettighet for den enkelte. Arbeid gir mening, identitet, sosial tilhørighet og muligheten til å utfolde ens evner. Gitt at arbeidsmiljøet er tilfredsstillende, at en ikke er underlagt uverdige kontrollregimer, at arbeidet ikke er fremmedgjørende, mv. I tillegg er arbeid og arbeidskraften selvsagt et gode for virksomhetene som trenger den, og for samfunnet som sådan. Dette er bakgrunnen for overskriften i kapittel 3 «Arbeiderpartiets kriseprogram. – Arbeidslinjen» i arbeiderpartiets kriseprogram fra 1933, som innledet arbeiderpartiets langvarige regjeringsmakt og som de benyttet til å bygge den politiske armen av den norske modellen.

---

<sup>87</sup> Problematisert i Brochmann 1 og 2-utvalgene, hhv. NOU 2011: 7 «Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid og NOU 2017: 2 «Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring».

<sup>88</sup> Perspektivmeldingen 2024

<sup>89</sup> Andelen som mottok sosialhjelp gjennom hele året i 2022 var på 11 prosent (SSB).

<sup>90</sup> 17 prosent av sosialhjelpsmottakerne i 2022 hadde arbeid på heltid eller deltid (SSB).

Men begrepet om arbeidslinja kom for alvor inn i språket med Attføringsmeldingen<sup>92</sup> fra 1992 under Brundtland-regjeringen. Attføringsmeldingen ga uttrykk for en utstrakt bekymring fra myndighetshold for at mange av stønadsordningene i for liten grad la grunnlag for aktivitet som ledet tilbake til arbeidslivet og i stedet hensatte mange i passivitet.

Tankegangen var at den enkeltes rettigheter ikke bare er knyttet til kontantytelser, men også at en har en *rett* og en *plikt* til å arbeide, delta i attføringstiltak eller gjennomgå utdanning der det er mulig. I dette ligger også «prinsippet om lavere attraktivitet», at minstesatsene ikke overstiger de laveste lønnsnivåene og at det skal lønne seg å jobbe. Samtidig er nivåene på ytelsene knyttet til den enkeltes tidligere lønn. Slik gir det et sterkt insentiv til å delta i arbeidslivet, samtidig som at støtten ikke overstiger den lønnen den enkelte ville fått om man var i jobb.

Lavlønnsutvalget fant at omfanget av lave lønninger i Norge økte fra 1997 til 2015, og har holdt seg omtrent på samme nivå siden 2015. Selv om nivået har stabilisert seg, betyr det at vi nå har et større lavtlønnsegment i Norge enn tidligere. Dette legger også press på minsteytelsene i velferdsordningene våre og gjør det vanskelig å utarbeide velferdsordninger som er i tråd med prinsippene i arbeidslinja.

Noen av kritikerne av dagens arbeidslinje mener at «pliktelementet» har blitt til et innslag av «pisk», som innebærer en individualisering av sosiale problemer, mistenkeliggjøring av brukeres motiver, eventuelt nekting/reduksjon av ytelser, også for folk som kan være langtidssyke, reetablering av skammen ved å stå utenfor arbeidslivet, mm. Dette kan bidra til å skape sosiale utfordringer. Fra enkelte forskerhold<sup>93</sup> fokuseres det på at trygdene før ble sett på som en rettighet, men nå fremstilles av politikere og andre som et valganliggende, og at trygdeordningene dermed må innrettes slik at den enkelte *velger* arbeid.

Fungerer så arbeidslinja i praksis? Norge er et av de landene der størst andel av gruppen 55 – 64 år er sysselsatt. Dette er den demografiske gruppen som både har mest helseutfordringer og høyest andel mottakere av trygd (55 år og eldre). At Norge har høy sysselsetting blant demografiske grupper som er mottakere av trygd kan tyde på at arbeidslinja i trygdesystemet er ivaretatt. Samtidig er det mange som<sup>94</sup> [?]. Forskningen viser også at tett oppfølging virker. Men mange har også blitt kasteballer fra tiltak til tiltak i et New public management-preget system, med overdrevne krav til dokumentasjon, kontroll og rapporteringer. Og det er ellers arbeidsgivere som kvier seg for å ansette personer med nedsatt arbeidsevne.

For at arbeidslinja skal fungere og samtidig ivareta opplevelsen av rettferdigheten og anstendigheten i velferdssystemet, er det helt avgjørende at politikerne fører en aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk, med et tilstrekkelig antall arbeidsmarkedstiltak av god kvalitet, der kompetanseheving og utdanningsdimensjonen står sentralt. Samtidig må det tilbys kvalifisert behandling, ofte psykisk helsehjelp, for de som måtte trenge det. Det er dermed knyttet viktige politiske veivalg til om arbeidslinja fungerer.

Når de borgerlige partiene omtaler arbeidslinja, retter det seg oftere mot å styrke arbeidsinsentivene ved å stramme inn på ytelser, der tankegangen er at dette vil få folk til å

---

<sup>92</sup> Stortingsmelding nr. 39, 1991-92.

<sup>93</sup> Som i Knut Halvorsen; Steinar Stjernø; Einar Øverbye (2019). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (henvisning fra Wikipedia).

<sup>94</sup> Se f.eks. «Unge, psykisk helse, arbeid og utdanning. Vedlegg om prosjekter», september 2022, notat fra Samfunnspolitisk avdeling, LO.

velge å jobbe. Under Solberg-regjeringen (2013-2021) ble det ført en mer restriktiv velferdspolitik, med innstramminger i en rekke inntektssikringsordninger og velferdsytelser.<sup>95</sup> Men som vi har vist over er det mer komplekst enn som så å legge til rette for at folk kan jobbe. Det er usikkerhet forbundet med hvorvidt dette leder flere inn i jobb eller om det snarere blir flere på uføretrygd og sosialhjelp.

Både svikt i arbeidslinja som vist til over og en mer restriktiv velferdspolitik, kan gjøre det vanskeligere å redusere ulikheten i samfunnet. Det er et spørsmål om større grupper forblir på så lave lønninger og ytelser at de ikke kan delta i samfunnet som andre. Da kan det bli reist spørsmål ved velferdsstatens legitimitet.

### 5.3 Kommersielle aktører i velferdstjenestene

Den universelle velferdsstaten innebærer at vi som samfunnsborgere får våre grunnleggende velferdsbehov dekket av det offentlige. Tilbudet skal styres av den enkeltes behov og ikke av betalingsevnen.

Stat og kommune har et lovpålagt finansierings- og forsyningsansvar når et hjelpebehov oppstår. En sentral begrunnelse for det sterke statlige engasjementet er at alle skal ha lik tilgang til godene (rettferdig fordeling). Velferdstjenestenes grunnleggende samfunnsfunksjon er demokratisk bestemt og har tradisjonelt hatt bred politisk forankring og legitimitet i befolkningen. Tjenestene ytes i stor grad som rettigheter, gjelder alle og har ingen eller lav egenandel.

#### Hva betyr universelle velferdsgoder?

Universelle velferdsrettigheter innebærer at innbyggerne har like rettigheter til de velferdsgoder som ytes av offentlige myndigheter – det være seg økonomiske trygdeytelser eller tjenester som barnehager, skoler, helsetjenester eller eldreomsorg.

Begrepet universelle ytelser betyr at ytelsene er rettighetsbasert og at tildelingen ikke er økonomisk behovsprøvd. Den enkeltes sosiale status eller økonomiske evne benyttes altså ikke som en mekanisme til å stenge individer ute fra å nyte godt av velferdsgodene. Både fattig og rik har de samme rettigheter til økonomiske ytelser som for eksempel barnetrygd eller til tjenester som en sykehusoperasjon.

Hovedprinsippet for en universell velferdsordning er at du har rett på ytelsen dersom du møter kriteriene, uavhengig av inntekt og formue. Når en elev har behov for spesialpedagog i opplæringen, for eksempel, så vil den lovpålagte ytelsen bli tilbudt uavhengig av familiens økonomiske evne til å finansiere alternative tjenester.

Universalitetsprinsippet innebærer også at det økonomiske fundamentet for ytelsen skjer gjennom allmenn beskatning.

Historisk har det offentlige, med innslag av ideelle aktører, selv stått for produksjonen av velferdstjenestene. Sykehus er i hovedsak eid av staten via helseforetakene, og de ansatte i primærhelse- og omsorgstjenestene er kommunalt ansatte. Under Solberg-regjeringen økte innslaget av kommersielle aktører, blant annet ble helseforetakene i de årlige tildelingsbrevene

---

<sup>95</sup> Se Samfunnsnotat nr. 7/2019, «Hardere i klypa», fra Samfunnspolitisk avdeling, LO.

pålagt å øke bruken av private avtalespesialister. Solberg-regjeringen tilrettela videre for kommersielle aktører da de i 2015 innførte en godkjenningsordning for fritt behandlingsvalg (spesialisthelsetjenester) og i 2021 ble en godkjenningsmodell for fritt brukervalg i kommunene innført. Begge deler ble avviklet av Støre-regjeringen.

Begrunnelsen for å øke innslaget av kommersielle leverandører har vært økt mangfold, valgfrihet for brukere og at kommersielle aktører og konkurranse bidrar til innovasjon og bedre kvalitet i tjenestene. Det finnes imidlertid ikke forskning som underbygger disse påstandene. Forskning viser derimot at økt kommersialisering bidrar til økt ulikhet i tilgangen på tjenestene. På alle de viktigste tjenesteområdene med brukervalg i Norge finnes det forskning på betydningen av sosial ulikhet når det gjelder hvem som benytter muligheten til å velge leverandør. På området for spesialisthelsetjenesten viser undersøkelser at de med høyere sosioøkonomisk status har større tilgang til private spesialister.<sup>96</sup> Dette bekreftes av en evaluering av fritt behandlingsvalg i spesialisthelsetjenesten som viste at det var de mest ressurssterke gruppene som benyttet seg av valgfriheten.<sup>97</sup> I eldreomsorgen er det lite forskning fra Norge på sosiale forskjeller i utnyttelse av brukervalg, men undersøkelser med data fra Danmark, Sverige og Finland viser at eldre med høy utdanning og eldre med ressurssterke pårørende har større mulighet til å utnytte brukervalg både for sykehjem og eldretjenester.<sup>98</sup>

I norske barnehager er det overrepresentasjon av barn fra sosialt mer utsatte grupper i kommunale barnehager.<sup>99</sup> Statistikk viser også at på tross av tiltak som utjevner valgmuligheter, er det betydelige forskjeller i rekrutteringen mellom barnehager, noe som utfordrer teorier om hvordan brukervalg kan fremme kvalitet i velferdstjenestene.<sup>100</sup> I skolesektoren viser forskning at skolevalg kan forsterke ulikhet, fordi foreldre med høy utdanning og inntekt har en tendens til å gjøre mer informerte valg.<sup>101</sup> Forskning fra Norge viser betydelige og til dels økende sosioøkonomiske forskjeller i elevgrunnlaget mellom offentlige og private skoler, både i grunnskolen og i videregående skole.<sup>102</sup>

Oppsummert kan en derfor si at selv om økt innslag av kommersielle leverandører og brukervalg i de fleste tilfeller oppleves som et gode for den enkelte, har det negative effekter på velferdstjenestenes samfunnsfunksjon, ved at det bidrar til økt ulikhet i fordelingen av tjenestene. Stikk i strid med et viktig formål med fellesskapets velferdstjenester.

I tillegg tilbyr kommersielle aktører også privat finansierte velferdstjenester, og ofte i samme virksomhet. Historisk har omfanget av privat finansierte helse- og omsorgstjenester vært neglisjerbart i Norge, nettopp fordi den universelle velferdsstaten har dekket innbyggernes omsorgsbehov gjennom alle livsfaser. Men framover kan dette se annerledes ut. Demografi og økt levestandard generelt, med tilsvarende økte forventninger til alderdomsomsorg, vil trolig medføre mangel på helsepersonell. Det vil legge til rette for sterk vekst i den privat finansierte

---

<sup>96</sup> Grepperud S. (2018). Private behandlingforsikringer – status og mulige konsekvenser på effektivitet og fordeling, HERO Working paper 2018:2 UiO

<sup>97</sup> Se Kaarbøe, Lindèn, Ervik, Holmås, Iversen, Hagen m.fl. *Evaluering av fritt behandlingsvalg* (2021).

<sup>98</sup> Erlandsson, S., Brodin H., Graff L., Karsio O. (2022), Choice models in Nordic long-term care: care managers experience of privilege and disadvantage among older adults. *European Journal of Ageing* 19:211-220.

<sup>99</sup> Evensen, A.I., Foss E., Haraldsrud E. & Østhus, A. (2023) Barnetilsynsundersøkelsen 2023. Rapport 2023/49 Statistisk sentralbyrå.

<sup>100</sup> Domberger, S. & Jensen P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67-68)

<sup>101</sup> SOU 2019:40 Jämlikhet i möjligheter och utfall ur den svenska skolan

<sup>102</sup> Ekren, R., Stengrundet, A. & Kalcic, M (2024). Hva kjennetegner private skoler? Rapport 2024/6, Statistisk sentralbyrå

helse- og omsorgssektoren fordi betalingsevnen til de formuende er høyere enn betalingsevnen for det offentlige.

#### 5.4 Velferdsstaten og likestilling – viktige utfordringer

Den norske modellen har økt kvinners sysselsetting, men vi har fortsatt et kjønnsdelt arbeidsliv og et betydelig lønnsgap mellom kvinner og menn.<sup>103</sup> Kvinner jobber oftere i omsorgsykker, mens menn dominerer i de høyest betalte jobbene både i offentlig og privat sektor. Lønnsulikheten mellom kvinner og menn er et generelt problem som påvirker alle inntektsgrupper, men lønnsgapet er størst blant de som tjener mest og øker med alderen<sup>104</sup>. Det er viktig å merke seg at det ikke bare er ulikhet i lønnsinntekt, men også bruttoinntekt. Også når kapitalinntekter tas med tjener menn mer enn kvinner. Dette understreker behovet for fortsatte tiltak for å fremme likestilling i arbeidslivet.

Vi har tidligere omtalt likestilling som et viktig fundament for den norske modellen, og beskrevet hvordan den norske modellen har bidratt til å styrke kvinners stilling i Norge. Resultatet har vært en kraftig forbedring av kvinners posisjon og vi har som samfunn kommet langt i å løse mange store likestillingsutfordringer. Vi er likevel ikke i mål, og mange kamper gjenstår.

Til tross for at jenter ofte oppnår bedre karakterer og i større grad forfølger høyere utdanning enn menn, er det en vedvarende lønnsforskjell der menn tjener mer. Dette skyldes ikke bare lønnskjevheter, men også ulikhet i karriereutviklingsmuligheter i arbeidslivet, som kan være knyttet til stereotyper, arbeidsdeling og mangel på likestilte forfremmelsesmuligheter. Til tross for fleksible permisjonsordninger og fedrekvote eksisterer det fortsatt ofte en skeiv fordeling av oppgavene i hjemmet mellom kjønnene<sup>105</sup>.

Den offentlige utredningen til Kvinnehelseutvalget<sup>106</sup> belyser hvordan nedprioritering av finansiering, kunnskap og oppmerksomhet om kvinners helse har bidratt til betydelige kjønnsulikheter i det norske samfunnet. Denne ulikheten har direkte konsekvenser for kvinners deltakelse i arbeidslivet, da kvinner generelt har høyere sykefravær, mer deltid, flere uføre og tidligere avgang fra arbeidslivet enn menn. Den store forskjellen understreker behovet for økt engasjement og investering i kvinners helse for å fremme likestilling og styrke kvinners deltakelse i arbeidslivet.

Mange kvinner jobber i tjenesteyrker der man er tett på brukerne. Det kan gi psykososiale belastninger, som kan påvirke deres helse og trivsel på jobben. Idealet om kjønnsnøytralitet tar ikke hensyn til de eksisterende kjønnsforskjellene, og det er avgjørende å forstå disse forskjellene for å utvikle treffsikre tiltak. Dagens lowverk anerkjenner ikke alltid yrkesskader som kan oppstå i flere kvinnedominerte yrker. Det er derfor behov for mer kunnskap om kvinners yrkessykdommer og helse, samt en oppdatering av listen over hva som kvalifiserer som yrkesskader. Regjeringens utvalg for kvinners arbeidshelse er et viktig skritt for å bedre likestilling og kvinners posisjon i arbeidslivet.

---

<sup>103</sup> Hoen, Reisel, Rogne, Salvanes (2024). Ulik lønn for likt arbeid? Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, 2015-2022. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2024:8

<sup>104</sup> SSB 2020: alder og yrke påvirker lønnsgapet.  
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/alder-og-yrke-pavirker-lonnsgapet>

<sup>105</sup> Bufdir (2024, 05. mai). Familie i et kjønnsperspektiv. Statistikk og analyse | Bufdir

<sup>106</sup> NOU 2023:5 Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse.

Debatten om mannsrollen og mannens rolle i samfunnet har også blitt satt på agendaen i nyere tid, sist gjennom arbeidet til Mannsutvalget (2024). Vi må finne gode og treffsikre tiltak for å sikre at også menn får like muligheter til en god balanse mellom jobb og familie, samt aktivt fortsette jobben for kjønnsnøytrale yrkes- og utdanningsvalg.

Sosial ulikhet i skoleløpet har blitt observert i Norge over flere tiår. Denne ulikheten rammer flere gutter enn jenter. Svake skoleprestasjoner fører til mange utfordringer. Disse inkluderer manglende deltakelse i fellesskapet, dårligere levekår, sykdom og tidlig død. Det er flere gutter enn jenter som ikke fullfører videregående opplæring, og det er også en merkbar variasjon i kjønnsfordelingen i høyere utdanning. En del av årsaken er at kvinner i større grad velger yrker som krever høyere utdanning, som i helse- og omsorgssektoren. På den andre siden er det relativt flere menn enn kvinner som er godt lønnede i arbeidslivet uten at de har lang formell utdanning.

Den pågående mannsdebatten har ført til en viktig diskusjon om behovet for en mer fleksibel skolehverdag. En hverdag som er bedre tilpasset både gutter og jenter. Debatten har også reist spørsmålet om det er nødvendig å vurdere kvotering av begge kjønn til utdanning for å sikre en bedre kjønnsbalanse, for å skape like muligheter og rettferdig representasjon i ulike fagområder og yrker.

Samtidig er det viktig å påpeke at forskjellene i utdanningsnivå i befolkningen henger tettere sammen med ulik sosial bakgrunn enn med kjønn. Det er derfor viktig å rette oppmerksomheten mot sosial ulikhet og hvordan familiens sosiale og økonomiske ressurser påvirker elevenes prestasjoner, fremfor kun å se på kjønnsforskjeller. Det er nødvendig med mer kunnskap om hvordan skolen bidrar til å produsere eller forsterke sosiale ulikheter, og hvordan pedagogisk praksis kan tilpasses for å fremme likestilling.<sup>107</sup>

Pensjonssystemet kan forsterke kjønnsulikheten, da kvinner fortsatt oftere har kortere yrkeskarrierer, mer deltidsarbeid, lengre omsorgspermisjoner og flere år som pensjonister. Dette kan resultere i lavere pensjoner og økonomisk ulikhet over tid.

Den norske modellen har som mål å være inkluderende, men likevel kan det altså være mangler når det gjelder å sikre likestilt representasjon og deltakelse i beslutningsprosesser og ledelsesposisjoner. Til tross for lovgivning og politikk, kan tradisjonelle holdninger og kulturelle barrierer fremdeles bremse likestillingen i samfunnet.

## 5.5 Pensjon og ulikhet

Folketrygden sikrer alle som har bodd i Norge pensjon. Alderspensjonen fra folketrygden er omfordelende, ved at de med lave inntekter får forholdsvis større uttelling. All inntekt fra første krone og opp til 7,1 G gir opptjening i Folketrygden. Det betyr at all inntekt under 880 600 kr (2024-kroner) gir uttelling i framtidig pensjon. Samtidig er alle sikret en garantipensjon. For å få minstepensjon behøver man ikke inntekt, men det kreves at man ha bodd minst 40 år i Norge mellom 16 og 67 år for å få full minstepensjon. De aller fleste har nå inntektsgivende arbeid, og pensjonen fra Folketrygden bidrar til mindre ulikhet mellom pensjonister. Det samme gjør et omfordelende skattesystem for pensjonsinntekt, som sørger for at pensjonister med lave inntekter betaler lite eller ingen skatt.

---

<sup>107</sup>Turid Skarre Aasebø (2021). Fortellinger om gutters krise, jenters fremgang og skolens utfordringer med sosiale ulikheter Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk. 7-2021 s. 1-15

Endringene som det ble enighet om på Stortinget våren 2024 sikrer at minsteytelser og uføres alderspensjon blir høyere og bidrar dermed til å opprettholde et omfordelende pensjonssystem. Folketrygden er livsvarig og sikrer derfor alle en pensjon livet ut, og er dermed også omfordelende mellom kvinner og menn, siden kvinner lever lenger enn menn i gjennomsnitt.

Levealdersjusteringen som er innført i folketrygden kan motvirke den omfordelende effekten. Forventet levealder, helse og muligheten til å forlenge yrkesløpet er systematisk skjevfordelt. Høyinntektsgruppene lever lengst, har best jobbmuligheter og helse. Dette innebærer at på tross av at folketrygden omfordeler inntekter progressivt, så vil forskjellene i jobbmuligheter og levealder kunne utlikne denne progressiviteten før skatt.

I tillegg gir reglene for tjenestepensjon (innskudds-, hybrid- og ytelsespensjon) mulighet for å kompensere fullt ut for manglende opptjening over 7,1 G. En hovedbekymring er at systemet blir flatt når dette utnyttes fullt ut. Det vil si at fordelingsvirkningene i Folketrygden blir nullet ut av at bedriften betaler langt mer i pensjonssparing for sine høytlønte ansatte enn de betaler for sine lavtlønte. Mange virksomheter som gir mer enn minstenivået i OTP utnytter dette rommet. Det samme gjør offentlig tjenestepensjon. Da kan den samlede fordelingsvirkningen av pensjonssystemet virke regressivt, altså bidra til å øke forskjellene.

AFP har i utgangspunktet folketrygdens gode omfordelende egenskaper, ved at den har samme opptjeningsgrenser og også er livsvarig. Det viser seg imidlertid at det er en klar sammenheng mellom at bedrifter og ansatte som har dårlig tjenestepensjon (OTP) i mindre grad har AFP, mens de med god tjenestepensjon i større grad også har AFP. Kvalifikasjonsreglene i AFP-ordningen bidrar også til at en del med lavtlønnsyrker har større risiko for å miste AFP selv om de har vært ansatt i bedrifter med AFP gjennom livet.

LO har tidligere tatt til orde for at det er behov for å se på de samlede fordelingsvirkninger av hele pensjonssystemet. I pensjonsforliket ble det enighet om at ved neste evaluering (senest om ti år) skal det samlede pensjonssystemet ses på.



## 6. Sammenfatning: Betydningen av politikk for små forskjeller

Vi har her søkt å framstille hvordan viktige mekanismer for reduksjon av ulikhet fungerer i den norske modellen. Og hvordan de kan forstyrres og utfordres. Dette relatert til feltene *skatt, offentlige velferdsordninger, velferdsstaten og likestilling, og privatisering og kommersialisering av velferdstjenester*.

Så er det slik at det å dempe ulikhet eller å holde den i sjakk ikke er et mer eller mindre «teknisk» anliggende der mekanismene automatisk sørger for et slik utfall. Dette dreier seg også om politikk, om maktforhold i arbeidslivet og også om klasse- og gruppeinteresser.

I det store bildet er den norske modellen også del av en global kapitalistisk virkelighet der markeds mekanismer og markeds krefter har fått stadig større innflytelse over samfunnsutviklingen etter den nyliberale vendingen i økonomi og politikk fra 1980-tallet. Den norske modellen utsettes slikt sett også for ytre press, men er av de samfunnsmodellene i verden som er best egnet til å takle slikt press. Nettopp gjennom de institusjonene, ordningene og arenaene for politisk handling vi har utviklet. Norge valgte å åpne seg for frihandel og frie kapitalbevegelser, og samtidig bygge et sterkt sosialt sikkerhetsnett og sterke institusjoner for å fordele gevinstene fra internasjonaliseringen. Bygges disse ned vil opplutningen om globaliseringen svekkes.

Perspektivmeldingen 2024 slår fast det inntektspolitiske samarbeidet og en koordinert lønnsdannelse gjennom frontfagsmodellen blir særlig viktig for å håndtere de ventede omstillingene i økonomien og arbeidsmarkedet. Koordineringen demper lønnspresset ved et høyt sysselsettingsnivå, og gjør det mulig å oppnå høyere sysselsetting enn det som ville være mulig med ukoordinert lønnsdannelse.<sup>108</sup>

Den kollektive lønnsdannelsen er helt sentral for å holde ulikheten nede, særlig sett i forhold til hva en mer markedsbestemt lønnsdannelse ville medføre. Skatte- og velferdssystemet kan ikke kompensere for den jobben lønnsdannelsen gjør. Den kollektive lønnsdannelsen er bygget opp og kjempet fram gjennom arbeiderbevegelsens kamp fra tidlig i forrige århundre. Den kampen munnet ut i klassekompromisset med Hovedavtalen i 1935, og har senere utviklet seg til et bredt, tillitsbasert samarbeid mellom partene i arbeidslivet.

Likeledes har LO og den samlede arbeiderbevegelsen, herunder sosialdemokratiet, vært den grunnleggende kraften i etableringen og oppbyggingen av den norske velferdsstaten<sup>109</sup>. Riktignok var partiet Venstre viktig for flere velferdsreformer tidlig på 1900-tallet før Arbeiderpartiet var kommet i maktposisjon. Og i moderne tid slutter alle partiene opp om velferdsstaten. Borgerlige regjeringer har utviklet velferdsstaten ut fra sine premisser, og vi har som ledd i dette sett tendenser til en mer restriktiv velferdspolitik<sup>110</sup> under Solberg-regjeringene de senere årene.

Et omfordelende skattesystem er fundamentalt for at arbeidstakerne skal ha tillit til at den norske modellen virker i deres favør: Hvis arbeidstakere frivillig skal oppgi individuell

---

<sup>108</sup> Perspektivmeldingen 2024 s. 21

<sup>109</sup> Se f.eks. «Æren» for velferdsstaten, Samfunnsdokumentasjon nr.1/2008, Samfunnspolitisk avdeling LO.

<sup>110</sup> Se f.eks. «Hardere i klypa», Samfunnsnotat nr.7/2019, Samfunnspolitisk avdeling LO.

forhandlingsmakt, må det oppleves at skattebyrden fordeles rettferdig etter skattyternes evne til å bære den, og at denne byrden motsvares ved at det offentlige ivaretar sikkerhetsnett i arbeidslivet.

Vi har store utfordringer framover, knyttet til endring i befolkning og demografi, beredskap i en mer urolig og geopolitisk usikker verden, og omstillingsbehov til et mer miljøvennlig samfunn. Skal vi løse disse problemene innenfor rammen av den norske modellen, så innebærer det at utfordringene løses i fellesskap og at staten må ta en del av regningen, for deretter å fordele kostnadene rettferdig over skatteseddelen. Det er en forutsetning at dette skjer på en måte som er rettferdig for skattebetalerne, det vil si at alle bidrar. Dermed trygger vi økonomien for fremtiden, og legger til rette for investeringer, verdiskaping, kompetanseheving og en mer rettferdig fordeling av både goder og byrder i en omstillingsfase.

Forskning indikerer at den ujevne formuesøkningen og eksplosjonen i antallet multimillionærer kan svekke demokratiet.<sup>111</sup> De amerikanske forskerne Gilens og Pogens sammenligner offentlige meningsmålinger og politiske beslutninger i amerikansk politikk. De finner at ni av ti har liten innflytelse på politikken, mens de 10 pst. rikeste i stor grad får sine politiske ønsker oppfylt.<sup>112</sup> For å studere norske forhold, har professor Kalle Moene sammenlignet antallet mangemillionærer i Norge og USA<sup>113</sup>, og funnet ut at Norge har flere mangemillionærer som andel av befolkningen. Han stiller også spørsmål ved hvorvidt dette på sikt kan bidra til at denne gruppen får økt politisk makt, slik de har fått i USA.<sup>114</sup>

Selv om det er politisk konsensus om at vi skal ha en velferdsstat i Norge, så pågår det daglig en politisk kamp om hvordan den skal utformes og hvor omgripende den skal være. Særlig i skattedebatten ser vi tydelig hvordan økende ulikhet og voksende formuer kan brukes til politisk påvirkning. Penger er makt, og fagbevegelsen representerer derfor en viktig motmakt.

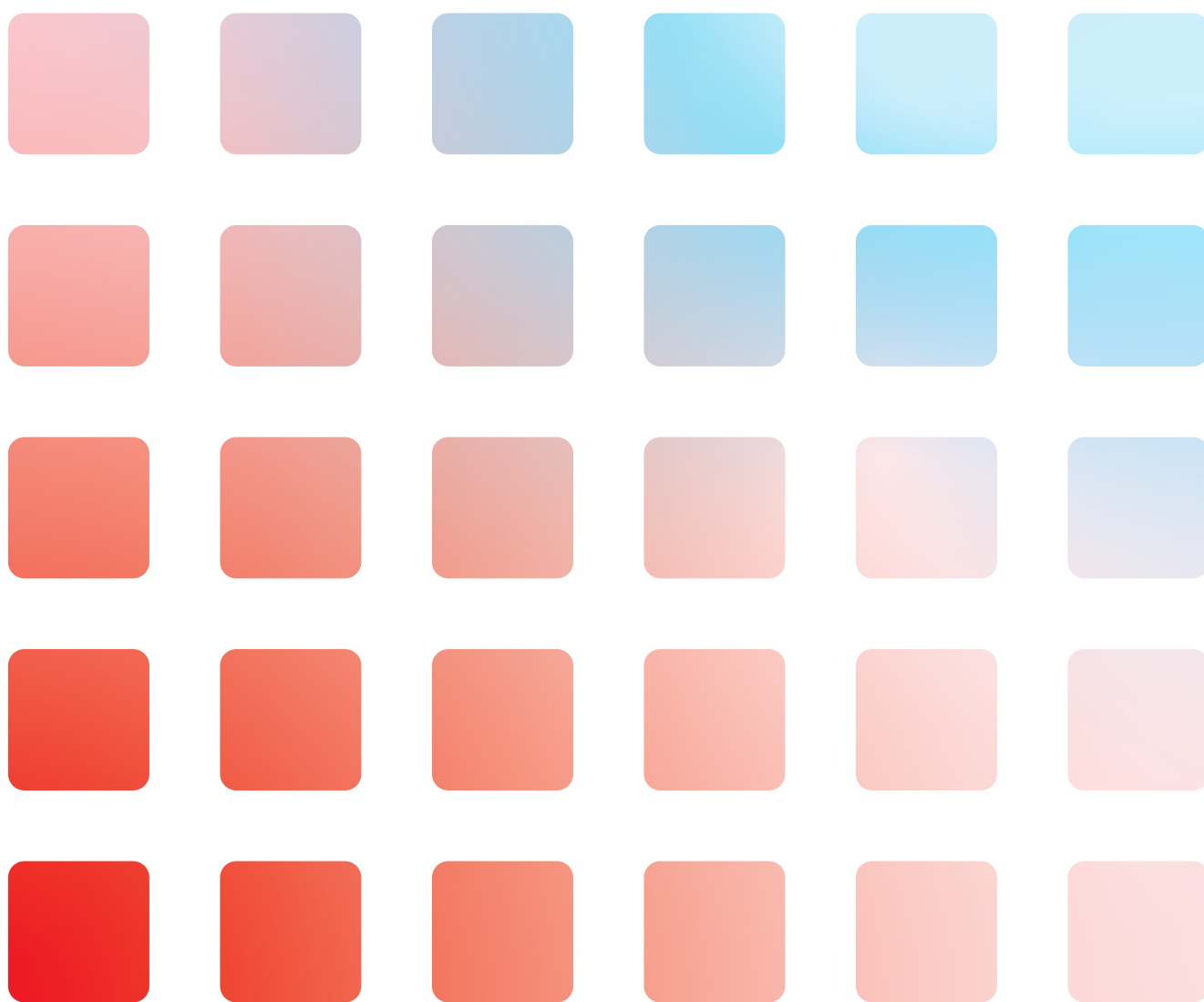
---

<sup>111</sup> Kilde: Samfunnsnotat nr. 3 – august 2021, Samfunnspolitisk avdeling i LO «Litt om økonomisk ulikhet og tilknyttede utfordringer»

<sup>112</sup> Martin Gilens og Benjamin I. Page (2014), *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens*.

<sup>113</sup> Artikkelen er fra 2015, og Moene bruker formue på over 30 millioner USD som målestokk.

<sup>114</sup> Kalle Moene (2015), *The Social Upper Class under Social Democracy*, s. 245-258, *Nordic Economic Policy Review*.



Landsorganisasjonen i Norge

Torggata 12, N-0181 Oslo

E-post: [lo@lo.no](mailto:lo@lo.no)

Telefon: 23 06 10 00

[www.lo.no](http://www.lo.no)