

Hvordan sikre jobb til alle i fremtiden?

Simen Markussen

Seniorforsker ved Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning¹,

simen.markussen@frisch.uio.no

1. Innledning

Robotene kommer...

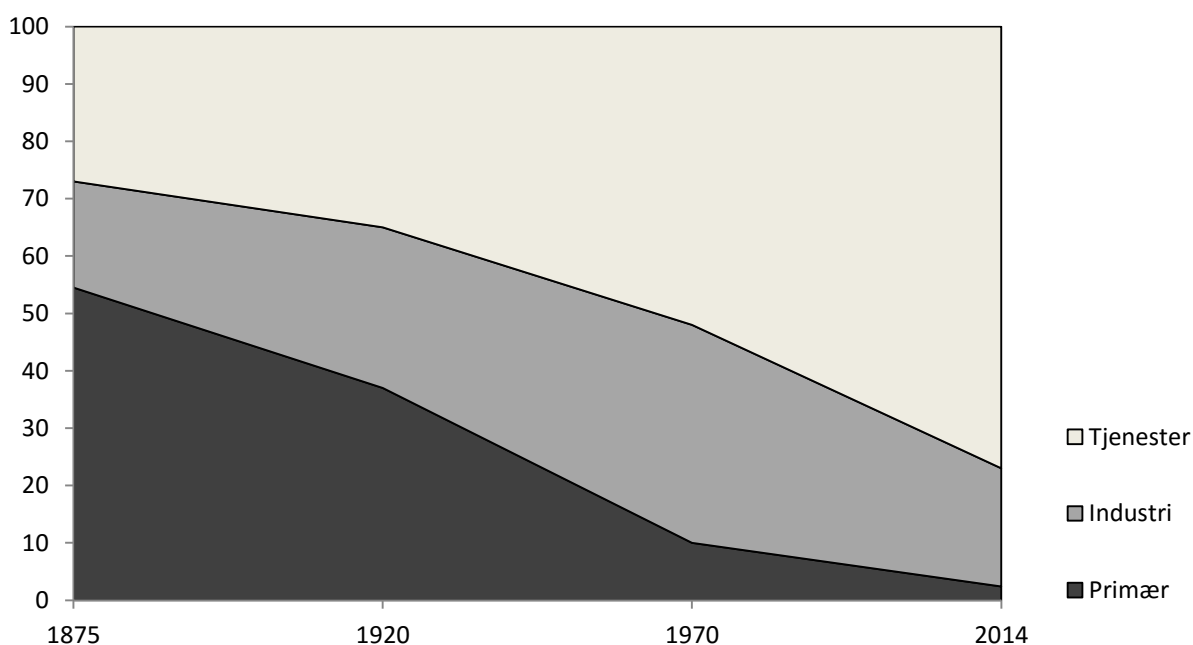
I en artikkel, som har fått betydelig oppmerksomhet, kommer forskerne Carl Benedikt Frey og Michael A. Osborne (2013), begge ved University of Oxford, med dramatiske spådommer om hvordan moderne teknologi vil erstatte mennesker i en rekke jobber. Analysen går ut på at de først vurderer i hvilken grad ulike nøkkeloppgaver kan gjøres av datamaskiner/roboter. Deretter benytter de detaljerte yrkesbeskrivelser (O'net) til å anslå i hvor stor grad mennesker i ulike jobber kan erstattes av maskiner. Analysen er åpenbart heftet med stor usikkerhet, noe de naturligvis også er åpne om selv, men konklusjonen er likevel både dramatisk og tankevekkende: Om lag 47 % av alle jobber i dagens USA er under risiko for å bli automatisert bort i løpet av et par tiår. Det er ingen grunn til å tro at dette tallet er spesielt for USA. Tilsvarende beregninger for Norge og Finland gir et noe lavere anslag, omlag 1/3, mens for Sverige finner man omtrent det samme som i USA (Ekeland et al. 2015). Forskjellen mellom landene skyldes at dagens yrkessammensetning er ulik. USA og Sverige har flere sysselsatte i jobber som lett kan erstattes av maskiner.

Om vi tillater oss å spekulere litt er det ikke vanskelig å se for seg at store næringer vil oppleve dramatiske endringer, selv ved hjelp av mer eller mindre eksisterende teknologi. Vi kan benytte dagligvarehandelen som et eksempel. Det jobber i dag omlag 90.000 mennesker i dagligvarehandelen i Norge (Virke, 2013). Kanskje vil det i løpet av noen år være vanlig å handle dagligvarer over internett. Butikken kan erstattes av et stort lager, operert (i hovedsak) av roboter. Disse pakker varene fortløpende når bestillinger kommer inn, og varene leveres fortløpende til kunden ved hjelp av selvkjørende biler. Om kunden er villig til å la "butikken" scanne hva som er igjen på kjøkkenet, kan den automatiske butikken også sørge for at kunden aldri går tom for basisvarer, ved å sende nye forsendelser når kjøleskapet er i ferd med å tømmes.

¹ Dette notatet er utarbeidet med støtte fra Næringslivets Hovedorganisasjon til bruk i forbindelse med NHOs årsakonferanse 2016. Notatet er utarbeidet uten bindinger fra oppdragsgiver og står følgelig ene og alene for forfatterens egen regning.

Selvkjørende biler og robotstyrte lagere kan kanskje høres ut som science fiction. Men det er ikke det. Det finnes allerede. Flere steder er lagrene allerede operert av maskiner, og selvkjørende biler er allerede ute på veiene. De kjører til og med tryggere enn mennesker.

Utviklingen av stadig mer intelligente maskiner har fått mange flere enn Frey og Osborne til å spå dramatiske endringer i arbeidsmarkedene i årene som kommer. Samtidig er det åpent spørsmål i hvilken grad dette er nytt. Endring er noe vi har levd med lenge. Figur 1 illustrerer dette, ved å vise andelen av de sysselsatte i Norge som jobber i hhv. primærnæringer, industri og tjenester. Over halvparten av de sysselsatte i Norge jobbet i 1875 med primærnæring (jordbruk, skogbruk, fiske m.m.). Omlag 27 prosent jobbet med tjenesteyting. I 2014 er dette totalt forandret. Kun 2.4 prosent jobber nå med primærnæring mens mer enn 3 av 4 jobber med tjenesteyting.



Figur 1: Andelen av de sysselsatte i Norge som jobbet i primærnæring, industri og tjenesteytende næringer i 1875, 1920, 1970 og 2014. Kilde: SSB historisk statistikk 1978 samt sysselsettingstall for 2014.

Heller ikke frykten for at teknologi skal gjøre mennesker arbeidsløse er noe nytt fenomen.² Den kanskje mest kjente teknologiske motstandsbevegelsen var de britiske Ludittene, som tidlig på 1800-tallet protesterte mot endringene som fulgte av den industrielle revolusjon, blant annet med å ødelegge tekstilmaskiner. Også i etterkrigstiden var frykten for at mennesker skulle erstatte maskiner

² Se Mokyr, Vickers og Ziebarth (2015) for en oppdatert historisk gjennomgang av teknologiangst.

sterk (Autor, 2015). Den 24. Februar 1961 kunne man lese følgende i TIME Magazine sin artikkel "The Automation Jobless"³:

"The number of jobs lost to more efficient machines is only part of the problem. What worries many job experts more is that automation may prevent the economy from creating enough new jobs. . . . Throughout industry, the trend has been to bigger production with a smaller work force. . . . Many of the losses in factory jobs have been countered by an increase in the service industries or in office jobs. But automation is beginning to move in and eliminate office jobs too. . . . In the past, new industries hired far more people than those they put out of business. But this is not true of many of today's new industries. . . . Today's new industries have comparatively few jobs for the unskilled or semiskilled, just the class of workers whose jobs are being eliminated by automation."

Utdraget fra TIME Magazine er slående på den måten at det er svært likt de scenariene mange kommer med idag. I artikkelen «Why are there still so many jobs?» forsøker en av verdens fremste forskere på teknologi og arbeidsmarked, David Autor (2015) ved MIT, å forklare hvorfor slike dommedagsprofetier til nå har tatt feil. Hans forklaring er at både kommentatorer og eksperter har en tendens til kun å vektlegge alle jobbene som erstattes av teknologi, men glemme at de jobbene som ikke kan erstattes av maskiner ofte blir mer produktive som følge av teknologien – og at disse derfor vil sysselsette flere. For eksempel var det lett å se for seg at overgangen fra hest og kjerre ville gå hardt utover produsentene av kjerrer og smedene som skodde hestene. Vanskeligere var det kanskje å forutse at bilene også ville bringe med seg en hel næring av tjenesteleverandører langs veiene; bensinstasjoner, veikroer og moteller.⁴ Virkningene av ny teknologi for sysselsetting i et yrke vil altså avhenge helt av hvordan dette yrket forholder seg til teknologien. La meg ta et for meg nærliggende eksempel; empirisk forskning. Tidligere benyttet universiteter, meteorologer og andre som skulle gjøre utregninger seg av faktiske personer som regnet ut f.eks. værmeldingen med penn og papir. I dag gjør en datamaskin jobben på langt kortere tid og tilnærmet gratis. Sysselsettingen blant regnepersonellet har derfor falt dramatisk. Samtidig har datamaskinen gjort at en empirisk forsker er langt mer produktiv enn tidligere og at forskning kan produseres til en mer konkurransedyktig pris.

Det er selvfølgelig en grense for hvor mye empirisk forskning et samfunn trenger. Derfor er det heller ikke sikkert at antall forskere kan vokse inn i himmelen. Utviklingen i sysselsetting avhenger altså også av i hvor stor grad vi etterspør mer av varen eller tjenesten etter hvert som vi blir rikere. Autor

³ Sitatet er hentet fra Autor (2015)

⁴ Se Jackson 1993.

(2015) bruker landbruk og helse som eksempel. På samme måte som i Norge har også USA hatt en voldsom produktivitetsvekst i landbruk samtidig som at sysselsettingen har falt dramatisk. Husholdningene benytter også en stadig mindre andel av sitt budsjett på mat. Landbruk er derfor et godt eksempel på at teknologi erstatter mennesker samtidig som produksjonen øker. I helsevesenet er utviklingen derimot annerledes. Også der er det en voldsom produktivitetsvekst i form av at tidligere uhelbredelige lidelser nå kan kureres, og i form av at prosedyrer, tester, operasjoner mv. kan gjøres raskere og ved hjelp av færre mennesker. Samtidig er helse noe vi gjerne bruker en større andel av budsjettet på etter hvert som vi blir rikere. Sysselsettingen i helsesektoren faller derfor ikke, men øker.

Selv om teknologisk endring frem til nå ikke har ført massearbeidsløshet, men snarere omstrukturering og velstandsvekst, er det selvfølgelig ingen garanti for dette også er tilfellet i fremtiden. I en tankevekkende video, kalt «Humans need not apply» laget av G. C. P. Grey, og som er avspilt nesten 5 millioner ganger på Youtube, argumenteres det for at det "denne gangen er annerledes". I filmen gjengis blant annet en tenkt dialog mellom to hester tidlig på 1900-tallet: Den ene hesten er bekymret for at nye mekaniske muskler (bilen) skal gjøre hestene overflødige. Den andre hesten avfeier det hele med å minne om at så langt har all teknologisk utvikling gjort livet deres bedre. De er allerede kvitt pløyningen av jorder, postlevering over store avstander og krigføring. I stedet har de komfortable jobber i byen, der de trekker vogner rundt omkring; "og med så mange mennesker i byene vil det være flere jobber for hester enn noensinne. Selv om denne bil-greia tar helt av vil det være jobber for oss hester som vi ikke en gang kan tenke oss», fortsetter den optimistiske hesten. Hestepopulasjonen økte frem til 1915, deretter har antallet hester falt og falt – fordi vi ikke behøver dem lenger. Videoen argumenterer for at på samme måte som mekaniske muskler gjorde hesten overflødig vil «mekaniske hjerner» gjøre mange mennesker overflødige.

Også forfatterne Andrew McAfee og Erik Brynjolfsson argumenter i boka «The second machine age» (2015) for at det vi nå står foran av teknologisk endring er annerledes enn noe vi har opplevd tidligere. Argumentene som benyttes av McAfee og Brynjolfsson (2015), og også i videoen «Humans need no apply» er litt forenklet som følger:

- «all purpose robots»/kunstig intelligens er noe helt annet enn spesialbygde maskiner som står fastmontert (industriroboter f.eks kjent fra bilbygging)
- Parallelt med utvikling av datamaskiner og prosessorer har det også vært en dramatisk utvikling i komplementær teknologi slik som sensorer, talegjenkjenning m.m. Dette tas nå i bruk sammen med datamaskinen og sammen gir det nye muligheter vi kun har sett starten av.

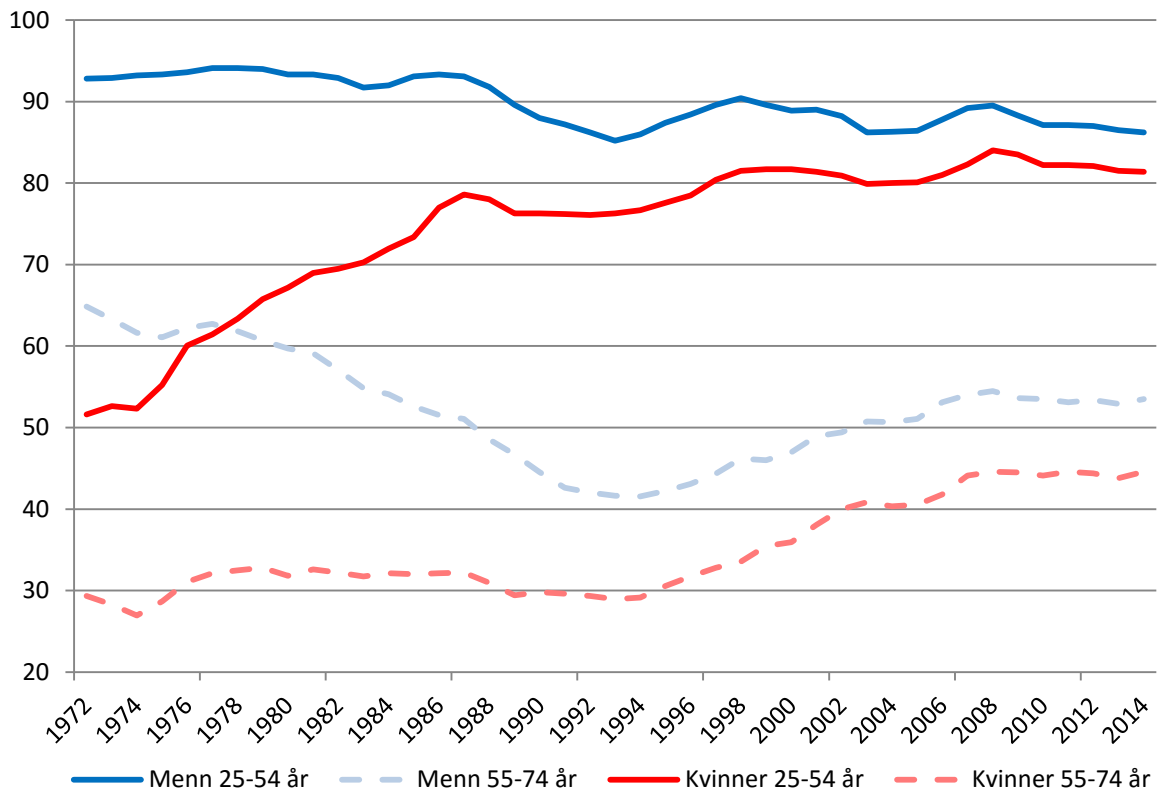
- omfanget av jobber som kan erstattes er derfor langt større enn hva vi har sett tidligere i historien.

Både den optimistiske spådommen fra David Autor (2015) og den mer pessimistiske fortalt av bl.a. McAfee og Brynjolfsson (2015) har en del fellestrekk. Maskiner kommer til å erstatte mennesker i en rekke jobber. Noen type jobber kan virke mer «truert» enn andre, så som sjåfør, postbetjener/bud, lagerarbeidere, butikkbetjener (evt. også butikker slik vi kjenner dem), regnskap og revisjon m.m. Men også på mer «kompliserte» områder som medisin, dokumentasjon/research og husbygging (det er blant annet utviklet en modell for en murerrobot som skal kunne sette opp et hus i murstein i løpet av et par dager). Uenigheten mellom de ulike perspektivene presentert over dreier seg først og fremst om i hvilken grad man ser for seg at de tapte jobbene erstattes av nye jobber eller ikke.

Et helt nytt studie fra Norge, akseptert i prestisjetidsskriftet *Quarterly Journal of Economics*, studerer konsekvensene av en type teknologiutbygging, bredbåndinternett, for lønninger og sysselsetting. Forfatterne Akerman, Gaarder og Mogstad (2015) benytter data for utbygging av bredbånd i norske kommuner til å isolere effekten av bredbåndstilgang fra andre forhold som endrer seg over tid. Deres funn er svært interessante. De finner at bredbånd gir økte lønninger for dem med høy utdanning mens det reduserer lønningene til dem med lav eller ingen utdanning. Tilsvarende finner de at sysselsettingen blant dem med høy utdanning øker, mens den ikke gjør (eller kanskje til og med faller) for dem med lav utdanning. Tilgang til raskt internett gjør utdannede ansatte, som utfører lite rutinepregede oppgaver, mer produktive. Samtidig erstatter det ansatte som gjør rutinepregede oppgaver.

Kanskje kan sysselsettingsutviklingen frem til nå fortelle oss noe om veien videre. Fra arbeidskraftsundersøkelsen har vi sammenlignbare tall for andelen sysselsatte fra 1972 og fremover. Figur 2 viser disse for menn og kvinner i aldersgruppene 25-54 og 55-74 år. Det aller tydeligste utviklingstrekket er den økte sysselsettingen for kvinner. Økningen var klart sterkest på 1970 og 80-tallet, men den har fortsatt helt frem til nå. Dette gjelder i begge aldersgruppene og noen kan det se ut som om "bølgen" av kvinner som traff arbeidsmarkedet på 1970-80 tallet har fortsatt i den øverste alderskategorien fra midten av 1990-tallet og frem til nå. Et noe mindre diskutert tema er fallet i sysselsetting blant menn. Vi ser av figuren at sysselsettingen for menn i aldersgruppa 25-54 år har falt jevnt og trutt i hele denne perioden, fra om lag 93,5 prosent på 1970 tallet, via 92,2 prosent på 1980-tallet, 87,9 prosent på 1990-tallet, 87,7 prosent på 2000-tallet og 86,8 prosent så langt på 2010-tallet. Det kan være flere årsaker til dette. Økt utdanning kan være én årsak, siden man vi nå tilbringer flere år i skolesystemet enn tidligere. Enkle sammenligninger av tall for antall studenter og sysselsatte viser likevel at dette på ingen måte kan være hovedforklaringen. Arbeidsdeling i familier

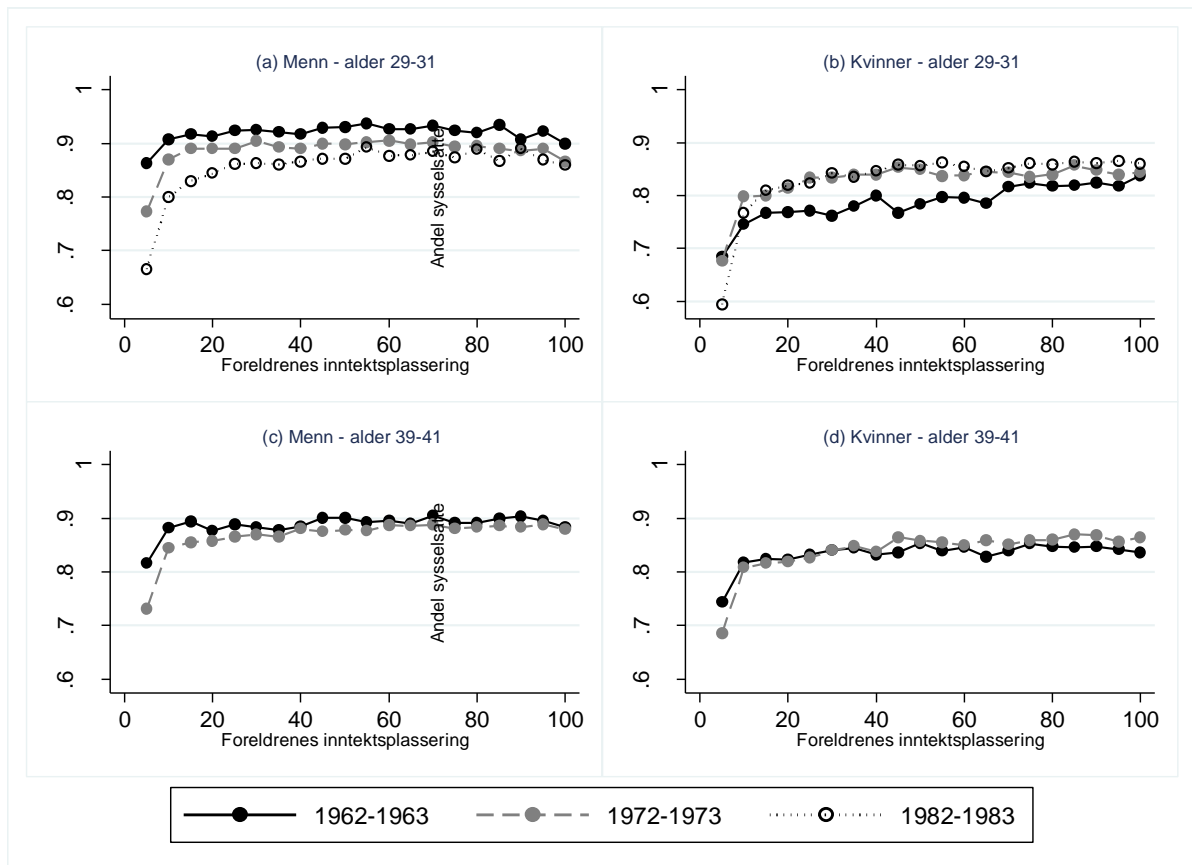
der kvinnene jobber stadig mer en mulig annen årsak. Men det kan også skyldes at en del menn passer stadig dårligere inn i kompetansekrevende arbeidsmarked der mannens mer tradisjonelle rolle, som bidragsyter av rå styrke og fysisk kapasitet, blir stadig mindre viktig. Mange spår at lavt utdannede menn er den gruppen som vil få størst problemer i fremtidens arbeidsmarked.



Figur 2: Utviklingen i sysselsetting i Norge 1972-2014 (kilde: SSB Arbeidskraftundersøkelsen)

I en helt ny studie av utviklingen i ulikhet og sosial mobilitet i Norge finner Markussen og Røed (2016) at fallet i sysselsetting blant menn først og fremst skyldes redusert sysselsetting blant dem vokst opp i hjem i den nederste fjerdedelen av inntektsfordelingen. Analysen deres er bygget opp ved å først sortere alle personer i et fødselskull etter hvor i inntektsfordelingen deres foreldre (den av dem som tjente mest da de var 44-46 år) befant seg, og deretter beregne gjennomsnittlig utfall for barna innen hver av disse gruppene. Figur 3, hentet fra deres artikkel, viser sysselsettingsandeler i 20 slike "klasser" inndelt etter foreldrenes inntektsplassering, for nordmenn født i 1962-63, 1972-73 og 1982-83. Panelet øverst til venstre viser andelen sysselsatte menn ved alder 29-31. Her ser vi tydelig fallet i sysselsetting blant menn, som vist i figur 2. Vi ser også at fallet er langt fra jevnt fordelt over sosial bakgrunn. Fallet i sysselsetting har vært klart størst for dem født inn i hjem lengst ned i inntektsfordelingen. Dette er urovekkende. I diskusjoner om ulikhet er ofte uenighet om hvor mye

resultatulikhet som er ønskelig et tema som gjerne følger klare partipolitisk skillelinjer. Det vi ser i figur 3 er derimot noe annet, og peker i retning av økende forskjeller i *mulighetslikhet*, noe det er bred enighet om at er uheldig. Like muligheter for alle er svært viktig, ikke bare fordi det er rettferdig, men også fordi det motiverer til innsats. Er muligheten for å lykkes uansett liten er det liten grunn til å prøve.



Figur 3: Sysselsetting og familiebakgrunn i Norge, fra Markussen og Røed (2016)

Baksiden av medaljen, så og si, av fallet i sysselsetting blant dem vokst opp i hjem nederst på inntektsstigen, er at andelen som mottar en eller annen form for ytelse har økt (Markussen og Røed, 2016). I en ny rapport fra Frischsenteret har Trond Vigtel forsøkt å beskrive utviklingen i stønadsmottak over tid (Vigtel, 2015). Han følger da den perioden der det finnes gode administrative data, dvs. fra 1993 og fremover. Det er spesielt to funn jeg finner det relevant å trekke frem i denne sammenheng. Det første er at det later å ha skjedd en dreining i *hvilke* ytelser man mottar i dag sammenlignet med tidligere. Fra offisiell statistikk vet vi at en større andel av ytelsesmottakerne mottar i dag helserelaterte ytelser, relativt til dagpenger ved arbeidsledighet og økonomisk sosialhjelp, enn tidligere. Det er likevel lett å tenke seg at dette kanskje skyldes at dagens

ytelsesmottakere er annerledes enn tidligere, eller at det skyldes at konjunktursituasjonen er annerledes. Vigtel estimerer derfor en statistisk modell med data fra 1993 der han bruker detaljerte registerdata, som beskriver *hva* mottakerne gjorde forut for ytelsesmottaket, *hvem* de er i form av utdanning, alder, landbakgrunn etc. og *hvordan* arbeidsmarkedsforholdene er i den kommunen de bor, til å forklare hvilke ytelser nye ytelsesmottakere motta;, altså om det er dagpenger, sosialhjelp eller det vi kan kalle midlertidige uføreytelser (det som fra 2010 heter Arbeidsavklaringspenger). Denne modellen kan altså tenkes på som en "tildelingsregel" eller "praksisstil" i ytelsessystemet anno 1993. Han anvender så denne modellen til å gjette på hvordan sammensetningen av ledighet, sosialhjelp og midlertidige uføreytelser skulle vært i årene fra 1993 til nå, dersom praksisstilen lå fast. Vigtels resultater viser svært tydelig at det synes å ha vært en dreining i hvilke ytelser som innvilges; fra ledighet og sosialhjelp og over til midlertidige uføreytelser. Kort fortalt, mange av dem som før ble innvilget dagpenger eller økonomisk sosialhjelp kategoriseres nå i stedet som midlertidig uføre.

Siden en stadig høyere andel av ytelsesmottakerne mottar helse relaterte ytelser skulle man kanskje tro at denne gruppens arbeidsmarkedsutsikter var blitt ditto forbedret over tid. Det later derimot ikke til å være tilfellet. Tvert i mot finner Vigtel (2015) at den årlige sannsynligheten for å avslutte mottak av midlertidige uføreytelser, kontrollert for en rekke individuelle kjennetegn og forløpsvarighet, har falt dramatisk i den samme perioden. Det viser seg at dette skyldes både, og i omtrent like stor grad, at færre gjør overgang til jobb og færre innvilges varig uførestønad. Konsekvensen er at langt flere blir gående i en midlertidig tilværelse.

Det er ytterligere to forhold som i liten grad har vært berørt av de ovennevnte, men som likefullt er viktige fordi de legger premisser for utforming av politikk. Mye tyder på at vi vil oppleve en betydelig vekst i etterspørselen etter tjenester vi i dag tilbyr gjennom offentlig sektor. Et sentralt forhold er at befolkningen eldes, noe som øker etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester (se f.eks. Oestreich Nilsen, 2008). I mine øyne er det også rimelig å anta at vi vil bruke en andel av den frigjorte arbeidskraften som følge av automatisering til å tilby bedre tjenester, så som: flere lærere, flere barnehageansatte osv. Dette følger egentlig av to enkle kjensgjerninger. Den første er at produktivitetsutviklingen så langt har vært langt større i produksjon av varer enn av tjenester. Den andre er at denne typen tjenester (eller kvaliteten på dem) er et "normalt gode", altså noe vi ønsker mer av ettersom vi blir rikere. Dersom dette fortsatt skal være goder tilbudt av, eller i det minste finansiert av, det offentlige, vil det kreve at offentlig sektor legger beslag på en stadig større andel av den totale økonomien. Dette er ikke ment som et normativt standpunkt men som en kjensgjerning; status quo innebærer at offentlig sektor vokser.

Siden 2004, da det ble åpnet for fri bevegelse av arbeidskraft fra Øst- og Sentral-Europa, har om lag 187,000 tusen personene fra disse landene bosatt seg i Norge. I tillegg til dette har opp mot like mange kommet hit på kortere opphold – uten å bosette seg. Så langt har dette på mange måter vært en suksesshistorie der innvandringen har gjort det mulig å utføre oppgaver vi ellers ikke ville ha fått utført. Vi vet også lite om hvorvidt innvandringen kommer til å fortsette. Så langt har de fleste av arbeidsinnvandrerne gått inn nettopp i jobb- og kompetansekategorier en kan mistenke vi får overskudd av i fremtiden. Skulle det fortsette risikerer vi derfor at arbeidsinnvandringen forsterker problemene knyttet til teknologisk omstilling. Den dramatiske økningen vi har sett høsten 2015 i antall asylsøkere som kommer til Norge kan også forsterke dette problemet. De som kommer hit har gjerne svært lav, eller ingen, utdanning, og erfaringene fra tidligere flyktningegrupper er at vi ikke klarer å nyttegjøre oss denne potensielle arbeidskraftsressursen i særlig stor grad.

2. Et slags fremtidsscenario

Formålet med dette notatet er ikke å gi noe autorativt svar på hvordan det kommer til gå, men heller å komme med et sett med politikk anbefalinger. Samtidig er det klart at slike anbefalinger må baseres på en slags forventet virkelighetsbeskrivelse. Jeg vil derfor kort redegjøre for hva jeg oppfatter som mulige eller sannsynlige utviklingstrekk, og som er virkelighetsoppfatningen som ligger til grunn for politikk anbefalingene.

Jeg deler oppfatningen av at svært mange av dagens «vanlige jobber» kan være erstattet av maskiner i løpet av 10-20 år. Jeg deler oppfatningen til f.eks. McAfee og Brynjolfsson (2015) om at det først og fremst er jobber som innehas av personer med liten eller lav utdanning som kommer til å erstattes. Denne teknologiske omstruktureringen innehar et potensiale for økonomisk vekst, og jeg tror ikke på spådommene om jobb-løse samfunn der maskiner gjør alt og mennesker ingenting. På samme måte som teknologi i tidligere tider har frigjort arbeidskraft for nye oppgaver vil også «robotrevolusjonen» kunne skape vekst gjennom reallokering av arbeidskraft. Å sette samfunnet best mulig i stand til en slik omstilling er derfor svært viktig.

Mer enn frykt for at kaken ikke skal bli stor nok er jeg derfor bekymret for at den skal bli svært ujevnt fordelt. Om mennesker erstattes av maskiner vil innsatsfaktoren «kapital» bli stadig viktigere og legge beslag på en stadig økende andel av totalinntekten. Kapital har så langt vi har data vært langt mer skjevfordelt enn lønn, og med mindre dette endres dramatisk vil kapitalens økende betydning resultere i økt ulikhet. Fallende inntektsandeler (andelen av samlet inntekt eller BNP som tilfaller lønsmottakere) er blitt observert i flere år allerede, slik at denne utviklingen er på ingen måte «science fiction» (Karabarbounis og Neiman, 2014). Vi har også sett at teknologi til nå har gitt opphav

til svært ulik utvikling for lønsmottakere, i form av økt lønnsulikhet og sysselsetting. Også i Norge har vi sett økende lønnsulikhet, selv om utviklingen på ingen måte kan sammenlignes med USA. Det er trolig mange grunner til den voldsomt økende inntektsulikheten i USA, men en faktor er trolig at utdanningseksplansjonen som fant sted i i første halvdel av 1900-tallet har stoppet opp (Goldin og Katz, 2008).

Mye tyder også på at vi kan komme til å se en litt annen struktur på arbeidsmarkedet enn det vi har vært vant til. Når mer og mer av produksjonen utføres av maskiner er det først og fremst serviceoppgaver som kommer til å sysselsette folk. Informasjonsteknologi gjør det trolig lettere å organisere sin egen bedrift da ting som regnskap, markedsføring, telefon, fakturering, betalingsløsninger etc. er langt lettere tilgjengelig i dag enn det var tidligere. Det er derfor lett å tenke seg at flere vil jobbe selvstendig i fremtiden, i mikrovirksomheter som utfører tjenester. Den raskt voksende delingsøkonomien kan være et eksempel på dette. Sett fra arbeidstakeres ståsted tror jeg den økende graden av selvstendighet kan være et tveegget sverd. For noen vil det innebære økt frihet og kanskje bedre betingelser. For andre vil det innebære økt usikkerhet, lav lønn og lite sikkerhetsnett.

Norge er en velferdsstat med et generøst og omfattende inntektssikringssystem. Skal vi forstå hvordan jobbtap påvirker Norge må man inntektssikringssystemet i betraktning. I den økonomiske læreboka vil ofte svaret på arbeidsledighet være at lønningene justeres seg ned slik at nye jobber kommer til og problemet forsvinner. I en generøs velferdsstat er det fare for at inntektssikringssystemet forhindrer dette, og i stedet parkerer arbeidsledige på varige ytelser, utenfor arbeidsmarkedet. Dersom dette i tillegg er økende arvbart står vi i verste fall overfor en utvikling i retning av en permanent underklasse, utenfor arbeid. Å gjøre inntektssikringssystemet robust for økende omstilling, uten å slå beina under folk som trenger hjelp, er derfor av største viktighet.

3. Hva kan vi gjøre?

Jeg har valgt å gå inn i drøfting av politikk og tiltak på tre ulike områder; utdanning, skatt og inntektssikring, og med en hovedvekt på det siste. Det viktigste bidraget i dette notatet er derfor et forslag, i svært grove trekk, til et nytt inntektssikringssystem.

Dette er opplagt ikke de eneste politikkområdene der den teknologiske utviklingen utfordrer oss og krever nye svar. For eksempel vil ny teknologi kunne gjøre det mulig eller nødvendig å tenke annerledes rundt helsevesen (teknologi for helseovervåkning), samferdsel (selvstyrende biler, droner

m.m.) og konkurransepolitikk (økt fremvekst av "naturlige" monopoler). Når jeg ikke berører dette er det fordi dette er langt utenfor mitt kompetanseområde.

3.1. Forslag til et nytt inntektssikringssystem

Er man av en eller annen grunn forhindret fra å arbeide har vi i Norge et omfattende system for å sikre at man får et livsgrunnlag. Dette systemet for inntektssikring består av en rekke ulike ytelser, tilpasset personer i ulike situasjoner, herunder *årsaken* til at de ikke har arbeid (helse, arbeidsledighet, omsorg for barn osv.) og *rettighetene* en har opparbeidet seg i folketrygden gjennom tidligere arbeid. Det er flere grunner til at utviklingen i automatisering gjør det relevant å diskutere, og kanskje reformere, inntektssikringsordningene våre.

- *Økt omstilling* øker behovet for arbeidsledighetstrygd men øker også faren for at arbeidsledighet. Vi vet fra empiriske studier at jobbtap og arbeidsledighet ofte ender som arbeidsuførhet (Bratsberg, Fevang og Røed, 2013). Dette reduserer den potensielle arbeidsstyrken og har derfor direkte økonomiske konsekvenser, både for samfunnet og for den enkelte.

- *Fallende sysselsetting* blant personer med lav utdanning og fra økonomisk vanskeligstilte hjem skaper fare for varig, intergenerasjonelt utenforskap, med dramatiske konsekvenser for den enkelte (og deres barn) såvel som for samfunnet. Funnene fra Markussen og Røed (2016), som viser at utenforskap i større grad enn tidligere overføres mellom generasjoner, kan tyde på at det er enda viktigere å unngå varig utenforskap og fattigdom enn hva det var tidligere.

- *Flere selvstendig næringsdrivende*. Dagens inntektssikringsordninger er i stor grad utformet med tanke på lønnstakere. Selvstendige næringsdrivende utgjør en utfordring for disse ordningene, blant annet fordi skillet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver ikke gir mening siden de innehar begge roller. Konsepter som (fast) lønn, arbeidsgiverperiode, oppsigelse etc., sentrale i ordningene utformet for arbeidstakere, gir ikke mening for denne gruppen. Om denne gruppen øker i størrelse kan det derfor være hensiktsmessig å utforme ordningene slik at vilkårene blir likest mulig og velfungerende for alle.

For å svare på disse utfordringene tar jeg til ordet for en vesentlig omlegging av inntektssikringssystemet vårt, herunder sammenslåing av ytelsene økonomisk sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, en aktiviseringsstrategi der man gis rett til arbeid innenfor ens arbeidsevne – og der deltakelse i tilpasset arbeid er en forutsetning for mottak av ytelse, redusert ytelsesnivå og varighet i sykepengeordningen, tilpasning av opptjeningskrav slik at ytelsene i størst mulig grad likebehandler selvstendig næringsdrivende, freelancere og ordinære sysselsatte.

Det har den senere tiden kommet flere relevante bidrag til diskusjonen om utformingen av inntektssikringsordningene våre. Jeg vil presentere tre av disse i mer detalj før jeg presenterer mitt

forslag i mer detalj. Aller først er det imidlertid hensiktsmessig å kort diskutere i hvilken grad de eksisterende ordningene kan kategoriseres som *omfordeling* eller *forsikring*.

Forsikring og/eller omfordeling?

Et kjennetegn ved velferdsstater er at de har systemer for å sikre folk inntekt i situasjoner der man ikke kan forsørge seg selv. Én måte å kategorisere dette på er ved å skille mellom ordninger som *forsikrer* mot inntektsbortfall, og ordninger som *omfordeler* inntekt. I praksis vil mange ordninger har elementer av begge deler, men for den forestående diskusjonen er distinksjonen likevel nyttig. For eksempel er både arbeidsledighetstrygd (dagpenger), de helserelaterte trygdeordningene (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd), og alderspensjon primært å tenke på som forsikringsordninger, som sikrer oss mot hhv. arbeidsløshet, sykdom og alderdom.⁵ Samtidig inneholder ordningene klare omfordelende trekk, i og med at det ikke er en 1:1 sammenheng mellom hva man betaler inn og hva man får ut. F.eks. er det i arbeidsavklaringspenger både et minimumsbeløp (2G) og et maksimumsbeløp⁶. Tjener du svært godt er kompensasjonsgraden en oppnår i disse ordningene, målt som andelen av inntekten som kompenseres, langt lavere enn om du tjener lite. Ordningene er dermed både forsikring og omfordeling på en gang. Barnetrygden er derimot en ren omfordelingsmekanisme⁷ som omfordeler ressurser fra dem uten barn til dem med barn. Den er dermed både en omfordeling mellom jevngamle med og uten barn, men vel så mye mellom generasjoner. Den siste store inntektssikringsordningen vi har, økonomisk sosialhjelp, som fungerer som en slags redningsplanke for dem som ikke har tilgang på hverken egen inntekt eller andre ytelser, kan kanskje også plasseres i begge leire. Den fungerer som en forsikring mot fattigdom. Men siden mottakerne ofte ikke har opparbeidede rettigheter er den ikke indeksert mot tidligere inntekt. Den er snarere utmålt for å akkurat gi et slags livsgrunnlag. Det er derfor ingen inntektssikringsordninger som virker mer omfordelende enn økonomisk sosialhjelp.⁸ Nær 80 prosent av all økonomisk sosialhjelp utbetales til de 20 prosentene av befolkningen med lavest inntekt. Tilsvarende tall for andre ordninger er; dagpenger 29 prosent, sykepenger 10 prosent, arbeidsavklaringspenger⁹ 30 prosent, uførepensjon 27 prosent og alderspensjon¹⁰ 35 prosent. Tallene illustrerer ganske tydelig at økonomisk sosialhjelp i svært stor grad er omfordeling. Årsaken til at sykepenger er så lite omfordelende er todelt. For det første er dem med lavest inntekter i liten grad

⁵ Alderspensjon kan forstås som en forsikring mot å leve lenge. Den sikrer at en kan opprettholde sin levestandard nogenlunde selv om man lever riktig lenge. Det alternative systemet, at en fikk pensjonspengene i form av en stor kontantoverføring f.eks når en fyller 67 år, ville ikke inneholdt dette forsikringselementet. Denen typen systemer finnes i blant annet Storbritannia og Australia (en opsjonsmulighet).

⁶ Maks inntektsgrunnlag er 6G. En får 2/3 av dette pluss eventuelle tillegg for barn og tjenestepensjoner.

⁷ Det er selvfølgelig mulig å tenke på barnetrygden som en forsikring mot å få barn.

⁸ Se Fordelingsutvalget NOU 2009:10, s.237.

⁹ Tallene er hentet fra NOU 2009:10, s.237, på dette tidspunktet fantes ikke AAP. 30 prosent er derfor i stedet tallet for rehabiliterings- og attføringspenger.

¹⁰ Dette er beregninger gjort i det gamle pensjonssystemet.

sysselsatt, der har derfor ikke rett på sykepenger uansett. Fordet andre utbetales sykepenger lik hele inntekten (opp til 6G), inntektsforskjellene gjenskapes derfor. Et element som trekker i motsatt retning er at sykefraværet er fallende med inntekt.

Foreslått alternativ 1: Borgerlønn eller negativ inntektsskatt

I sin bok *The second machine age* tar McAfee og Brynjolfsson (2015) til ordet for at den økte automatiseringen bør møtes med et inntektssikringssystem de kaller «negativ inntektsskatt». Systemet er først skissert av Milton Friedman (1968) og innebærer at systemet for sosialforsikring og inntektsskatt erstattes av to parametre. Det første er et 0-skatt-inntekt; altså et inntektsnivå der man ikke betaler noe skatt. La dette f.eks. være 400 000 kroner. Det andre er en skattesats. Tjener man mindre enn 0-skatt-inntekten får man dekket en andel, gitt ved skattesatsen, av differansen mellom ens arbeidsinntekt og 0-skatt-inntekten. Tjener man for eksempel 100 000 kroner og skattesatsen er 50% vil man få en negativ skatt – altså en overføring – slik at samlet inntekt bli arbeidsinntekten + skattesatsen * (0-skatt-inntekten minus arbeidsinntekten). I vårt eksempel blir det 250 000. Tjener man i stedet 600 000 kroner vil man i stede betale (positiv) skatt og inntekten etter skatt blir 500 000 kroner. Systemet er progressivt i den betydningen at gjennomsnittlig skatterate øker med inntekten.

Til tross for at McAfee og Brynjolfsson presenterer systemet som et alternativ til borgerlønn er systemene etter hva jeg kan forstå ekvivalente. Borgerlønnen blir da lik skattesatsen multiplisert med 0-skatte-inntekten, altså lik den negative skatten dersom man ikke har noen inntekt. I talleksemplet over vil derfor borgerlønnen utgjøre 200.000 kroner (netto).

En slik ordning er da ment å erstatte alle andre inntektssikringsordninger. Dette har flere fordeler: Systemet er svært enkelt både å forstå og å administrere og det sikrer at alle får positive arbeidsinsentiver. Systemet er også helt fritt for moralske dilemmaer, muligheter for misbruk og mistenkeliggjøring av brukere. Hver enkelt står fritt til å disponere sin arbeidsfrie inntekt som man vil. Utover det må man klare seg selv.

En ordning med borgerlønn eller negativ inntektsskatt er på sett og vis en rendyrket omfordelingsordning. Den jevner ut inntekt etter skatt, men tar ikke hensyn til at folk skal kunne opprettholde den levestandarden de hadde før de f.eks. mistet jobben. Noen talleksempler kan kanskje bidra til å gjøre dette klarere. En gjennomsnittlig sosialhjelpsmottaker mottar ca 106 000 kroner i året.¹¹ Mange mottar i tillegg bostøtte og andre tillegg, men systemet og beløpene skissert overfor ville uansett gitt denne gruppen et betydelig inntektshopp. For en uføretrygdet med tidligere arbeidsinntekt på omlag 550 000 vil derimot systemet innebære nesten en halvering av nettoinntekt. Sammenlignet med dagens system vil dette altså innebære en massiv omfordeling fra

¹¹ <https://www.ssb.no/soshjelpk/>

dem med en inntekts historie av en viss størrelse til dem med ingen eller lite samlet inntekt fra arbeidslivet.

Systemet med borgerlønn løser noen insentivproblemer, men det skaper samtidig andre. I dagens system, med overføringer som i mange tilfeller er betinget på at man ikke har inntekt, vil avkastningen av å arbeide for mange være svært svake, fordi det å ta arbeid samtidig innebærer at ytelse faller bort. Dette løses i systemet med borgerlønn. Samtidig vil et system med borgerlønn kreve, dersom borgerlønnen skal ha en viss størrelse, fortrinnsvis noe over dagens økonomiske sosialhjelp, en relativt høy skattesats, kanskje på 50 prosent. Til sammenligning er marginalskatten i dagens system 27, 36 og 48 prosent, for inntekter opp til hhv. 527 400, 857 300 og for alt overskytende.¹²

En annen svakhet ved borgerlønnssystemet er at det er svært sårbart for det som ofte kalles trygdeeksport. Uten krav til deltakelse og aktivitet kan borgerlønna tas med til land med langt lavere prisnivå enn vi har Norge.

Ytterligere et forhold som taler mot en ordning med borgerlønn er at den fjerner det implisitte insentivet til sysselsetting som ligger i dagens system. Som omtalt overfor gir dagens system langt mer utbetalt til dem som har sluttet å jobbe enn til dem som aldri har jobbet. Dette kan tenkes å øke sysselsettingen. Det er derimot uklart hvor betydningsfull denne mekanismen er i praksis.

Foreslått alternativ 2: Deltakelsesinntekt

I sin nye bok *Inequality* foreslår en av nestorene innenfor forskning på økonomisk ulikhet, Anthony Atkinson, noe han kaller *participation income*, eller deltakelsesinntekt på norsk. Hans utgangspunkt er at han ønsker å redusere økonomisk ulikhet samtidig som han ikke vil skape nye fattigdomsfeller ved å benytte behovsprøving. Utgangspunktet hans er altså på mange måter identisk med utgangspunktet til tilhengerne av borgerlønn. Samtidig innser han at systemet med borgerlønn inneholder et fundamentalt dilemma, som omtalt overfor: Enten må borgerlønnen være svært lav, eller den vil kreve svært høye skatter. Han gir enkel regneregul for å innse dette: For at borgerlønnen skal kunne utgjøre y prosent av gjennomsnittsinntekten i samfunnet, og det kreves skattesats på x prosent for å finansiere resten av offentlig sektor (veier, skoler, sykehus etc.), vil samlet skattesats være $x + y$ prosent. Altså, om borgerlønna skal utgjøre f.eks 30 prosent av gjennomsnittlig inntekt, og det kreves en skattesats på 20 prosent for å finansiere resten av offentlig sektor, må samlet skattesats være 50 prosent. Merk at det er gjennomsnittlig inntekt, ubetinget på sysselsetting, som ligger til grunn for dette regnestykket. I Norge utgjør dette omlag 361 000 for gruppen 18-66 år i

¹² Dette er satsene pr oktober 2015. Det er nylig foreslått et nytt system med flere trinn.

2013. 30 prosent av dette er altså en borgerlønn på 108 000, altså omlag det samme som dagens økonomiske sosialhjelp.

Atkinson skisserer i stedet en alternativ løsning, noe han kaller deltakelsesinntekt. Han ser for seg et system der det stilles et deltakelskrav for å motta borgerlønn. Deltakelse kan innebære at man er villig til å arbeid, delta på tiltak e.l., altså ikke ulikt den nylig innførte aktivitetsplikten for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Dette innebærer ikke bare en plikt til å delta, men også en rett til arbeid eller meningsfull aktivitet dersom man ønsker å delta. Deltakelsesinntekten skal være skattbar, og siden han også tar til ordet for en kraftig innskjerpet progressivitet i inntektsskatten, vil store deler av deltakelsesinntekten som tilfaller høytlønte bli tatt inn igjen i skatt. Oversatt til en norsk sammenheng forstår jeg det som at Atkinson ønsker å erstatte økonomisk sosialhjelp og dagpenger med deltakelsesinntekt, men at han vil holde de helserelaterte ytelsene utenfor. Logikken er at å kreve deltakelse fra dem som ikke har helse til å delta er urimelig, og at disse derfor må skjermes.

Ved å opprettholde et slik glassklart skille mellom helseytelser og andre ytelser stiller Atkinson i det tradisjonelle synet på arbeidsuførhet, der man enten er arbeidsfør eller arbeidsufør. De senere årene har det blitt stadig klarere at dette sort/hvitt-synet på helse og uførhet er en dårlig beskrivelse av virkeligheten. Kun et mindretall er enten alltid helt friske eller har så dårlig helse at arbeid ikke er mulig. For de fleste av oss er helsesituasjonen noe som varierer over tid, og som er knyttet til hvilket arbeid vi skal utføre. En kan bli syk av jobb, f.eks av arbeidsmiljøet, eller påkjennningene jobben gir psykisk og/eller fysisk, men en kan likevel være utmerket i stand til å utføre annet arbeid. Å utføre annet arbeid kan til og med være helsebringende.

Erfaringen fra Norge er at det først og fremst er de helserelaterte ytelsene som utgjør en utfordring for velferdsstaten. Det er to grunner til dette. For det første ytes de til en vesentlig større andel av befolkningen enn dagpenger og økonomisk sosialhjelp. For det andre er de langt mer absorberende. Hovedårsaken til dette er åpenbar; det er lettere å finne nytt arbeid om en er frisk enn det er å både finne arbeid og bli frisk (nok) om en er syk. Likevel er det grunn til å tro at en andel av den "norske uførheten" egentlig er skjult arbeidsledighet. I en studie av konsekvensene av konkurser og bedriftsnedleggelse finner kolleger ved Frischsenteret, Bernt Bratsberg, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013), at omlag 28 prosent av alle nye uføretilfeller skyldes omstillinger og tap av arbeid. Har arbeidsledigheten blitt gitt en diagnose og en permanent ytelse, er trolig veien tilbake til arbeid mye lengre enn om man "bare" er arbeidsledig.

På sett og vis tar derfor ikke Atkinsons forslag, som riktignok er myntet på Storbritannia, tak i en av de store utfordringene vi står overfor. Han diskuterer heller ikke hvorvidt hans forslag vil lage

ytterligere press på de helserelaterte ordningene. I stedet opptrer han som om uførhet er en klart definert tilstand som vi derfor trygt kan holde utenfor diskusjonen. I mine øyne er dette et blindspor.

Foreslått alternativ 3: "Arbeid til alle"

For noen år siden var jeg så heldig at jeg, sammen med to av landets mest sentrale forskere på norsk økonomi og arbeidsliv, kollega Knut Røed ved Frischsenteret og Professor Steinar Holden ved Universitetet i Oslo, fikk delta i utformingen av et forslag om en slags aktiviseringsstrategi for inntektssikringssystemet vårt. Forslaget vi kom med har slektskap med forslaget til Atkinson men skiller seg også på vesentlige punkter. Den viktigste forskjellen er kanskje at mens Atkinsons forslag holder mottakere av helserelaterte ytelser uten er det nettopp denne gruppen vårt forslag omhandler.

Bakgrunnen for forslaget er en rekke erkjennelser:

- Personers arbeidsevne er ikke enten/eller, men i stedet noe som kan beskrives som et kontinuum. I mange tilfeller er ikke arbeid uforenlig med helseplager, det kan tvert i mot være god "medisin". Mottak av ytelser reflekterer derimot ikke dette, da omlag 80 prosent av alle uføretilfeller full uføretrygd – der altså arbeidsevnen er antatt å være null.
- Den norske strategien med å kvalifisere arbeidstakere for retur til arbeidslivet har på mange måter vært suksessrik, men for gruppen med nedsatt arbeidsevne kan det se ut som om den har nådd sin begrensning. Det nytter ikke å forvente at personer med nedsatt arbeidsevne skal finne seg arbeid, dersom det ikke er arbeid å finne. Vi tok derfor til orde for å også benytte tiltak på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet.
- Inntektssikringssystemet vårt er sårbart for overforbruk. Dette kan presse frem et behov for å redusere ytelsene. Samtidig har dette uheldige konsekvenser for dem som ikke har arbeidsevne til å kompensere for dette, og som risikerer varig utenforskap. En alternativ strategi, som har vist seg effektiv flere steder, er aktivisering. En måte å tenke rundt dette på kan være at inntektssikringssystemet først og fremst skal sikre inntekt, men ikke nødvendigvis gi økt fritid. I praksis kan dette gjøres ved at når arbeidsevnen er redusert er produktivetskravene som stilles også redusert (har man 30 prosent arbeidsevne forventes man å yte tilsvarende 30 prosent lønn), men det er ikke arbeidstiden. En skal altså ikke jobbe med 100 prosent produktivitet 30 prosent av tiden, men med 30 prosent produktivitet 100 prosent av tiden. Inntektstapet for den delen av arbeidsevnen som er nedsatt, dekkes da av trygden etter ordinære satser. Det er verdt å merke seg at denne typen ordning praktiseres for sykmeldte enkelte steder, bl.a. i deler av sykehjemsetaten i Oslo.

- Innenfor kommunal sektor er det en rekke uløste oppgaver, noe som vil forsterke seg i fremtiden, spesielt innenfor pleie- og omsorg. Tenker vi på offentlig sektor under ett er det paradoksalt at man i en rekke tjenester har knapp bemanning, samtidig som en rekke personer med nedsatt – men likefullt positiv – arbeidsevne ikke har arbeid å gå til.

Forslaget vi kom med besto av flere elementer som alle avhang av hverandre.

1. Gradering bør være hovedregelen for nye «varige» stønadsforløp – også for uføretrygd. Utgangspunktet bør være at de aller fleste har en gjenværende arbeidsevne som er av verdi for samfunnet, og at 100 % uføretrygd kun benyttes i unntakstilfeller.
2. Uføreytelser bør være betinget av at mottaker er villig til å stille gjenværende arbeidsevne til disposisjon for arbeidsmarkedet. Graderte ytelser bør derfor kombineres med at mottaker også arbeider eller er reell jobbsøker med sin gjenværende arbeidsevne.
3. Gradering bør i utgangspunktet ta form av reduserte krav til ytelse/produksjon – ikke mer fritid (med mindre det foreligger særlige medisinske grunner som tilsier dette). En bør derfor legge arbeidsoppgavene til rette for at en person som f.eks. er 50 % ufør, faktisk har 100 % arbeidstid, men med mindre belastende arbeid og eventuelt høyere aksept for ustabilitet i arbeidsinnsatsen og helse relatert fravær.
4. Tiltak bør iverksettes for å øke etterspørselen etter arbeidstakere med redusert arbeidsevne i det vanlige arbeidsmarkedet. Dette kan skje i form av økonomisk støtte til tilrettelegging av arbeid for personer med redusert arbeidsevne og/eller med krav om en viss andel arbeidstakere med redusert arbeidsevne i store bedrifter.
5. Dersom mottaker ikke finner arbeid tilpasset sin gjenværende arbeidsevne innen rimelig tid bør det offentlig sørge for egnet – og reelt – arbeid, for eksempel i kommunal sektor.

Forslaget ligner altså på Atkinsons forslag i og med at vi stiller deltakelse, med den arbeidsevnen man har (igjen), som krav for å motta uføreytelser, samt at vi på samme måte som Atkinson sier at om ikke privat sektor makter å tilby nok arbeidsplasser må det offentlige gjøre det i stedet.

Sentralt i forslaget ligger en ambisjon om å fastsette personers arbeidsevne. I praksis vil dette måtte gjøres i form av et prosentall, f.eks. at man har 40 prosent gjenværende arbeidsevne. Denne vil kunne avhenge av hvilken jobb som er aktuell; en kan f.eks. være 100 prosent ufør som bryggesjauer og likevel være 50 prosent arbeidsfør som barnehageassistent. En slik éndimensjonal fastsetting av personers arbeidsevne er åpenbart ikke noen eksakt vitenskap og den må opplagt også kunne justeres underveis.

Siden forslaget ble lagt frem har politikken på dette området beveget seg noe i samme retning, selv om det er valgt andre løsninger enn hva vi foreslo. For eksempel har det blitt innført en ordning med tidsubestemt lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne. Det er ennå for tidlig å si hvorvidt dette kommer til å bli tatt i bruk i stor skala.

Forslaget om at kommunen skal få rolle som en garantist for arbeid, når alle andre muligheter er uttømt, har møtt mer motstand. Dette er forståelig på den måten at det vil kreve tilrettelegging og innsats fra kommunene. Likevel skulle jeg ønske flere også så potensialet som lå i å ta bruk en større del av arbeidsstyrken enn vi gjør i dag. Det kan virke som om vi i avveiningen mellom sikre kostnader, f.eks. kostnader med tilrettelegging eller aktiviseringstiltak, og usikre gevinster, i form av en reduksjon i antallet passive mottakere, legger for mye vekt på det sikre. En parallell til dette er diskusjonen rundt aktivitetskrav for sosialhjelpsmottakere. Implementeringen av aktivitetskrav har så langt uteblitt fordi stat og kommune ikke blir enige om kompensasjon av kommunene for de ekstra kostnadene til aktiviseringstiltak. Dette er på mange måter paradoksalt, siden erfaringen fra kommuner som har gjennomført dette, f.eks. Drammen, er at fallet i antallet mottakere er såpass vesentlig at tiltakene betaler seg selv – og mer til.¹³

Forslaget har også møtt innvendingen om det vil gjøre kommunal sektor til en slags vernet bedrift. I noen grad er dette rett; det vil gjøre noe med sammensetningen av ansatte i kommunen. Det er forståelig at hver enkelt kommune ønsker så kompetente medarbeidere som mulig. Det er viktig ut fra mange hensyn; kvalitet på tjenester og kanskje oppslutning om velferdsstaten. Samtidig er det paradoksalt om vi stiller så høye krav til produktivitet at vi ekskluderer store deler av arbeidsstokken. Det kan diskuteres hvorvidt dette er riktig for hver enkelt kommune isolert sett, men ser man offentlig sektor under ett fremstår det som feil og paradoksalt.

Forslag til et forenklet inntektssikringsystem

Etableringen av NAV har samlet alle inntektssikringsordningene under ett tak. De ulike ordningene har en del fellestrekk, men også en del ulikheter. Felles er det at i alle ordningene, unntatt uføretrygd, ligger det, i hvert fall i prinsippet, et krav om aktivitet. Som mottaker av dagpenger plikter man å aktivt søke arbeid, samt delta på ulike kvalifiserende tiltak. Som mottaker av arbeidsavklaringspenger skal man også delta på tiltak, innenfor hva som er forenlig med ens helsesituasjon. Begge ytelsene er basert på tidligere inntekt, riktignok med litt ulike regler, og gir mellom 62 og 66 prosent av tidligere inntekt. En viktig forskjell er at det for arbeidsavklaringspenger finnes et minimumsnivå, en minstebetaling, på 2G (i dag utgjør det 180 136 kroner). For dagpenger eksisterer det ingen slik minstebetaling. Også for mottakere av økonomisk sosialhjelp er det krav om

¹³ For en studie av effekter av vilkårsbruk i sosialhjelpen, se Hernæs, Markussen og Røed (2015).

aktivitet, et krav som har blitt innskjerpet det siste året. Som nevnt overfor mottar en gjennomsnittlig mottaker ca 106 000 kroner i året. Dersom man i stedet kan få støtte for at arbeidsevnen er nedsatt vil man altså motta AAPs minsteytelse, noe som innebærer nesten en inntektsdobling. Dette er paradoksalt, ikke bare fordi det ligger innbakt et så kraftig incitament for å overdrive egne helseproblemer, men også fordi helsetilstanden blant mottakere av økonomisk sosialhjelp i snitt trolig er dårligere enn blant mottakere av noen annen ytelse. Dette er vårt samfunns underklasse.

På den helt andre siden har vi sykepengerordningen. Denne er eksklusiv for dem som er i arbeid og erstatter 100 prosent av den tapte inntekten i opptil 1 år. Som vi har sett er sykepengeordningen langt mindre omfordelende, langs dimensjon rik/fattig, enn de andre inntektssikringsordningene.

Hva er så problemene med dagens struktur?

- For mottakere av ytelser som ikke er helse-relaterte (dagpenger, økonomisk sosialhjelp) er det mye å tjene rent økonomisk på å ha redusert arbeidsevne. Dette bidrar til å kamuflere arbeidsledighet som uførhet. Dette er kanskje også noe av årsaken til at det har foregått en langsom dreining i retning av at stadig flere av ytelsesmottakerne mottar helserelaterte ytelser.
- Som mottaker av arbeidsavklaringspenger, som betinger at arbeidsevnen er redusert med minst 50%, er det mye å tape rent økonomisk på å oppgi en arbeidsevne som overgår 50%. Dette skaper en paradoksal situasjon der mange av NAVs brukere først må overbevise NAV om at man er syk nok til å få ytelser, for så å møte en annen del av NAV som skal forsøke å overbevise en om at man er frisk nok til å delta i aktivitet. Denne dobbeltkommunikasjonen fra NAV er på mange måter helt unødvendig (selv om den er en logisk konsekvens av dagens system) og bidrar til å låse fast brukere i helserelaterte ytelser.
- Summen av dette er at vi har et inntektssikringssystem der det lønner seg å underdrive egen arbeidsevne. I en tid der teknologisk endring kan skape ytterligere press på inntektssikringsordningene kan dette være et farlig trekk ved den norske inntektssikringsmodellen.¹⁴
- Samlet sett er den norske inntektssikringsmodellen svært kostbar. I en tid der presset på offentlige finanser vil bli tiltakende er det verdt å spørre seg om inntektssikringssystemet gir best mulig inntektssikring for minst mulig penger.

¹⁴ Den nye uførepensjonen har gjort dette bedre for varig uføre, men det er paradoksalt at man først skal bli varig ufør, for så begynne å arbeide.

- Dagens system trekker også et klart skille mellom selvstendig næringsdrivende og ordinære lønsmottakere. For å unngå et A- og B-lag, der selvstendige har langt dårligere vilkår enn andre, bør reglene harmoniseres så langt det lar seg gjøre. Dette kan imidlertid ikke gjøre så enkelt som å gi selvstendige rettigheter som dagens lønsmottakere.
- Sykefraværsmodellen, der arbeidsgiver eller den selvstendige næringsdrivende selv, står for kostnadene de første 16 dagene, skaper en trygdefelle der insentivene for retur til arbeid faller over tid. Dette bør endres.

For å møte dette ønsker jeg å ta til ordet for et kraftig endret og betydelig forenklet inntektssikringssystem. Mitt forslag er:

1) Forenklet inntektssikringssystem bygget rundt én eneste ytelse. Erstatte ca 2/3 av tidligere inntekt med et minimumsbeløp på f.eks 1.5-2 G.¹⁵ Det stilles krav til deltakelse/arbeid. Er man ikke villig til dette mottar man ingenting, evt. 1G for å dekke livsopphold.

2) For å gjøre kravet om arbeid og deltakelse reelt må det også finnes arbeidsplasser. Som foreslått i "arbeid til alle" av Holden, Markussen og Røed bør det offentlige om nødvendig stille opp som en slags "employer of last resort". Målet må likevel være at majoriteten finner tilpasset arbeid i privat sektor med hjelp av økonomiske virkemidler og tiltak som oppfølging og veiledning fra NAV.

3) Sykepengeordningen inngår i samme system; dvs. ytelsen kuttes til omlag 2/3 av inntekten. Jobber man gradert er det den delen av arbeidsevnen som er nedsatt man får sykepenger for. På denne måten ligger det klart økonomisk insentiv til gradering. Hovedregel ved gradering er at man er på jobb full tid (innenfor hva helsen tillater) men at det stilles reduserte produktivetskrav i tråd med arbeidsevnen. Sykepengeperioden reduseres til 6 mnd. Arbeidsgiver delbetaler hele denne perioden, f.eks. 35 prosent. Det bør vurderes hvorvidt varigheten av sykepengene skal vurderes, i det minste i tilfeller der det vurderes lite sannsynlig at den sykmeldte kan returnere til den jobben han/hun hadde før sykmeldingen. Er man i et klart definert behandlingsforløp, med utsikter til friskmelding og retur til samme arbeid, bør det gjøres unntak fra dette og gis rett til å beholde stillingen i en lengre periode.

4) Selvstendige næringsdrivende og freelancere får tilgang til samme inntektssikring som lønsmottakere, men må da også betale trygdeavgifter på lik linje med andre. De mottar da kun den delen av sykepengene som utbetales av det offentlige. De forpliktes å forsikre seg hos private

¹⁵ Dette vil innebære en inntektøkning for mottakere av økonomisk sosialhjelp. Det kan diskuteres hvorvidt det er rimelig. Det vil være mulig å gjøre en slik minsteytelse aldersavhengig slik at den f.eks er gradvis økende frem til fylte 30 år og konstant etter dette.

tilbydere for å få dekning for arbeidsgiverbetalingen. Private tilbydere får lov til å benytte bonusordninger, såkalt "experience rating", for å gi insentiver mot misbruk.

5) Inntektsgrunnlaget for ytelsen, som er et av de områdene der de ulike ytelsene skiller seg fra hverandre, bør utgjøres av en form for gjennomsnittsberegning, f.eks. over inntekt siste 12 mnd. Dette harmonerer langt bedre enn dagens system med situasjonen for mange i "løsere" ansettelsesforhold som ofte kan oppleve at inntektene fordeler seg ujevnt utover i tid.

Deler av forslaget, som omhandler ytelsesene dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp, er kanskje mindre dramatiske enn det ser ut til, og er først og fremst en logisk konsekvens av at ytelsesnivåene så vel som oppfølgingen er ganske lik allerede dag.

I mine øyne er det viktigste elementet i forslaget det som er hentet fra Holden, Markussen og Røed (2012), nemlig forslag om ta folks resterende arbeidsevne på alvor og, om nødvendig, tilby egnet arbeid i offentlig sektor for dem som blir stående uten jobb. Utover argumentene gitt av Holden, Markussen og Røed (2012), og som delvis er gjengitt overfor, er det ett forhold jeg mener er viktig å trekke frem som en viktig begrunnelse for dette. Fallet i sysselsetting blant dem fra familier nederst på inntektsstigen (Markussen og Røed 2016) antyder, dersom skulle fortsette, at vi går mot et samfunn med en mer innelåst "underklasse" enn hva vi har sett tidligere i Norge. Det virker rimelig å tenke seg at det viktigste vi kan gjøre for å bedre levekårene og fremtidsutsiktene i de familiene som ligger nederst på rangstigen er å sørge for at foreldrene har en jobb å gå til. Forslaget fremmet innebærer kraftige virkemidler for å få det til. Det gir NAV helt nye muskler i og med at det i siste instans skal kunne tilbys jobber i det offentlige, og det gir de fattigste hele nye rettigheter siden de skal inngå i inntektssikringssystemet på lik linje med andre. Det er selvfølgelig også mulig å tenke seg forsterkede virkemidler for inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i privat sektor. Kanskje kan en forsterket subsidiering, varig eller midlertidig, forenklet byråkrati og økt oppfølging fra NAV bidra til å øke privat sektors inkluderingsevne. Samtidig må man med private bedrifter være forsiktig fordi misbrukspotensialet også er betydelig. Vi må unngå at personer som i praksis har fått en jobb først melder seg til NAV slik at de kan få med et subsidium inn jobben de uansett ville ha fått. I prinsippet kan man si at vi står overfor de samme problemene i offentlig sektor, men det er i mine øyne mindre alvorlig om kommunene snyter staten for penger, enn om private aktører gjør det samme.

Det andre dramatiske elementet i forslaget er å endre sykkelønsordningen samt kutte ytelsene både i størrelse og varighet. Dette forslaget er motivert ut tre erkjennelser. For det første tror jeg situasjonen for offentlig sektor vil være at vi er nødt til å redusere kostnader. Skal kostnader reduseres må vi også prioritere. For det andre er sykkelønsordningen den av de store

inntektsordningene våre som er minst omfordelende mellom fattig og rik. Den er åpenbart svært omfordelen mellom syk og frisk på kort sikt, men om vi utvider perspektivet noe er ordninger som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd langt viktigere for å utjevne forskjeller mellom syk og frisk i et livsløpsperspektiv, rett og slett fordi de med dårligst helse forsvinner ut av arbeid og derfor ikke lenger kvalifiserer for sykepenger. Sykelønnsordningen er på mange måter en *for* god ordning som tilfaller dem som er på *innsiden* av arbeidsmarkedet. For det tredje tror jeg sykelønnsordningen bidrar til at for mange faller ut av arbeidsmarkedet og over på uføretrygd. Det er fullt mulig, basert på insentivene i ordningene, å argumentere for det motsatte; at sykelønnsordningen bidrar til å holde folk i arbeid fordi det bidrar til å gjøre gevinsten av å være i arbeid (eller på sykefravær) høyere sammenlignet med (mer) varig trygd. Tar man utgangspunkt i at folk gjør rasjonelle og langsiktige vurderinger kan vi tenke oss at man etter ett år med sykepenger tenker at det er bedre å fortsette i arbeid, fordi da kan jeg etter 6 mnd. kvalifisere for ett nytt år med sykepenger, fremfor å kun få 2/3 av inntekten på arbeidsavklaringspenger. Det kan hende folk tenker på denne måten, men jeg tror ikke det er utbredt. Tvert i mot tror jeg mange har et for kortsiktig perspektiv og at man i løpet av perioden på sykepenger i for liten grad tar innover seg at det å ikke gå tilbake til arbeid kommer til å bli svært kostbart på lang sikt. Når man først tar det innover seg, kanskje fordi stønaden kuttes, er det kanskje for sent. Satt litt på spissen tror jeg altså at sykepengeordningen fungerer mer som en slags trygdefelle, som "lokker" sykmeldte over på trygd fordi kompensasjonsgraden er så høy, enn den fungerer som et insentiv til å stå i arbeid – siden man da kvalifiserer for sykepenger.

I økonomifaget finnes det en forskningslitteratur som forsøker å si noe om den optimale tidsprofilen for forsikringsytelser, f.eks. for dagpenger ved arbeidsledighet. Det typiske resultatet fra denne litteraturen er at kompensasjonsgraden skal være fallende med varighet. Ved fallende kompensasjonsgrad vil en rasjonell og fremoverskuende agent innse at dersom han forblir arbeidsledig vil kompensasjonsgraden falle. Han vil derfor ha sterke insentiver til å søke arbeid, samtidig som han nyter godt av en god forsikring. Det kan derfor virke paradoksalt å foreslå at vi skal gå fra et system med fallende kompensasjonsgrad, slik vi har i Norge i dag, til et system med en flat kompensasjonsgrad. En viktig forskjell mellom sykelønnsordningen og arbeidsledighetsforsikring er at vi gjerne tenker på det å miste jobben som noe eksogent – noe du ikke selv påvirker. Vi vet derimot fra en rekke studier at hvorvidt man blir sykmeldt er noe som i stor grad påvirkes av f.eks. økonomiske insentiver. Redusert kompensasjonsgrad allerede fra begynnelsen av sykepengeforløpet vil derfor trolig redusere antall sykepengeforløp betydelig.

Implementering

Forslaget til en ny inntektssikringsmodell inneholder flere ulike elementer; sammenslåing av ytelser, endringer i opptjeningsregler, endringer i sykelønnsordningen og en aktiviseringsstrategi for å hjelpe

stønadsmottakere ut i arbeid – om nødvendig i tilrettelagte arbeidsplasser innenfor offentlig sektor.

Det er på ingen måte slik at alle disse elementene må gjennomføres samtidig. For eksempel kan endringene på sykelønnsområdet gjøres helt uavhengig av det andre. Det samme gjelder sammenslåing av ytelser. Når det gjelder aktiviseringsstrategien for å hjelpe stønadsmottakere ut i arbeid så ville den langt på vei la seg gjennomføre innenfor dagens ytelsessystem.

Arbeidsavklaringspenger kan i dag ytes ned til 40 prosent, slik at man kan jobbe inntil 60% ved siden av. Ideelt sett burde dette vært helt fleksibelt, men det er i mine øyne likevel såpass mye fleksibilitet i ytelsessystemet at dette ikke er noe stort hinder.

En stor reform som dette kan med fordel gjennomføres først som en forsøksordning. Det vil være naturlig at aktiviseringsstrategien rettes inn mot nye stønadsmottakere, både fordi det ellers vil være et u håndterlig antall personer, og fordi disse trolig står nærmere arbeidsmarkedet enn mottakere som har vært lenge utenfor. Videre er det naturlig å begynne med unge mottakere, f.eks. personer under 30 år. Disse har flest potensielle år igjen i arbeidsmarkedet, og gir også størst samfunnskostnader dersom de hele livet blir stående utenfor.

Flere praktiske hindre vil måtte overvinnes for at forslaget, selv som en prøveordning, skal fungere. Spesielt er det to forhold som må løses. Kommunene, som til syvende og sist må regne med å ta hovedansvaret for å skaffe til veie arbeid for denne gruppen, må ønske å gjøre akkurat dette. En viktig motivasjon for kommunen bør være at de kan få ekstra bemanning de ellers ikke ville ha fått. I en forsøksfase kan dette oppnås ved at stønadsmottakeren beholder arbeidsavklaringspengene (eller andre ytelser), slik at kommunen kun betaler differansen mellom tarifflønn og ytelsen, justert for arbeidsevne.¹⁶ På denne måten får kommunen tilgang til svært rimelig arbeidskraft og vil ha mulighet til å ha høyere bemanning i tjenesteytingen enn de ellers ville ha hatt. På sikt er det ikke sikkert hele besparelsen i trygdeutgiftene skal tilfalle kommunen, slik det gjør i forslaget over, men det kan være en enkel og gjennomførbar løsning i en innledende fase.

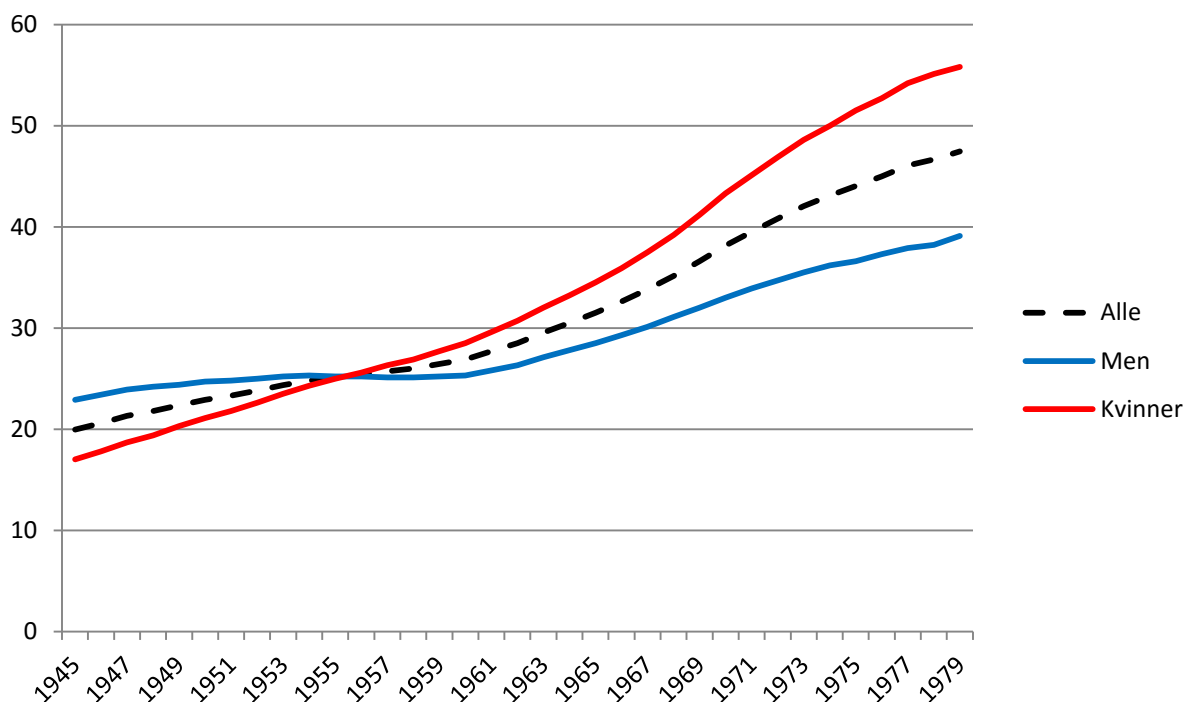
En mer varig løsning av kostnadsdelingen mellom stat og kommune bør innebære at en andel av folketrygdens utgifter belastes kommunene, som selvfølgelig kompenseres for dette gjennom økninger i kommunerammen. Da får økt arbeidsinkludering direkte konsekvenser for kommunebudsjettet og kommunene vil ha en klar egeninteresse i å lykkes på dette området.

¹⁶ Er tarifflønn i full stilling 400.000, personen mottar 300.000 i ytelser og arbeidsevnen er 60% betaler da kommunen kun $0.6 \cdot (400.000 - 300.000) = 60.000$ for en ansatt i noe som skal tilsvare 60% stilling (utført på full tid).

3.2. Utdanning

Flere anerkjente akademikere og kommentatorer har dristet seg til å gi politikk anbefalinger for hvordan vi skal møte teknologirevolusjonen. Er det ett råd som går igjen, så er det å satse mer på utdanning. Erfaringen så langt er at etterspørselen etter arbeidstakere med høy utdanning øker mens den faller for andre. Det er derfor lett å tenke seg at økt utdanning kan hjelpe oss til å ta mulighetene teknologien i bruk best mulig og at vi må ta sikte på en stadig høyere utdannet befolkning. Når det gjelder *hva* det bør satses på innen utdanningsfeltet spriker anbefalingene mer, uten at de trenger å være i konflikt med hverandre. Goldin og Katz (2008) tar til orde for at USA må gjenta den enorme satsingen på utdanning som ble gjennomført i forbindelse med nedskaleringen av landbruket i første halvdel av 1900-tallet. De tar til orde for økt satsing på barnehage, redusert klassestørrelse og ekstra ressurser til grunnskolen – spesielt i områder med svake forutsetninger. De ønsker også allmennt tilgjengelig studiefinansiering for høyere utdanning. Acemoglu og Autor (2012) støtter forslagene om satsing på barnehage og grunnskole, men mener at USA samtidig må videreutvikle eliteopplæringen på universitetene – fordi det er nettopp i disse kunnskaps-spydspissene at den viktigste innovasjonen og verdiskapningen skjer.

Det er viktig å ta innover seg at det er vesentlige forskjeller mellom Norge og USA når det gjelder utviklingen på utdanningsområdet. Sammenligner vi fødselskullene født i etterkrigsårene med dem født på midten av 1970-tallet har andelen som fullfører høyere utdanning i USA faktisk falt blant menn (Acemoglu og Autor, 2012), fra ca 30% til i overkant av 25%. Fallet motsvarer omtrent av en tilsvarende økning for kvinner slik at for menn og kvinner under ett er det kun en liten økning. Figur 4 viser tilsvarende tall for Norge. Vi ser at i Norge har andelen med høyere utdanning vokst kraftig over de samme årene. Veksten har vært langt sterkere for kvinner enn for menn, et mønster vi ser i nær sagt alle utviklede land, men også for menn har det vært en betydelig økning. Det er grunn til å tro at nettopp rasjoneringen av høyere utdanning er en av driverne bak den kraftige veksten i ulikhet i USA som vi foreløpig ikke har sett i Norge.



Figur 4: Andel med høyere utdanning etter fødselsår, Norge, Kilde: Statistisk Sentralbyrå (og egne beregninger).

Stagnasjonen i utdanning er en viktig del av bakteppet når amerikanske forskere tar til ordet for en kraftig satsning på utdanning, et bakteppe som altså ikke er like relevant i Norge. Det er utenfor rammene for dette essayet (og langt utenfor forfatterens kompetanse) å gi deltaljerte anbefalinger om utdanningspolitikk. Jeg nøyer meg i stedet med å gjøre noen observasjoner jeg mener er relevante i denne sammenhengen:

1) Det tilbys mye god høyere utdanning i Norge, men det er likevel åpenbart at kvaliteten, også på våre beste institusjoner, kunne vært langt bedre. I stor grad er dette et ressurspørsmål. Ved enkelte institusjoner andre steder gis studentene for eksempel flere hjemmeoppgaver hver uke som så rettes og gjennomgås uka etter, eller to ukentlige forelesninger i stedet for én. Med tettere oppfølging er det også lettere å stille høyere krav til fremdrift. Om vi tror økt kompetanse er viktig kan altså mer ressurser til undervisning være svaret, gjerne kombinert med konkurranser eller priser som kan gi undervisning økt prestisje blant vitenskaplig ansatte.

2) Det kanskje tydeligste sykdomstegnet i norsk skole er det høye frafallet i videregående skole. Den vanligste måten å måle dette er ved å se hvor mange som har fullført videregående skole innen de er 21 år gamle. Omlag 7 av 10 gjør dette, og dette har ligget fast i mange år. Det er svært store forskjeller mellom studieretninger og også mellom kjønn. Gutter på yrkesfag utgjør kun 28 prosent av alle elevene men de står for 42 prosent av dem som ikke fullfører. Det som gjør dette ekstra

bekymringsfullt er at det er deres arbeidsmarked, kanskje mer enn for noen andre, som er mest truet av automatisering som følge av nye teknologi. Frafall fra videregående skole er åpenbart ikke noe som skyldes videregående skole alene. Det er for eksempel sterkt knyttet til elevenes familiebakgrunn, og vil trolig påvirkes vel så mye av barnehage og grunnskole som av videregående skole isolert sett. Sett utenfra er det også på dette området vanskelig å forstå at vi gjør alt vi kan for å forhindre dette. Vi burde sørge for at de barna som har størst behov for barnehage får dette, gratis om nødvendig. At de barna som ikke har noe fritidstilbud eller leksehjelp hjemme får dette. At de barna som står i fare for å falle ut av videregående skole (senere) får ekstra oppfølging, i form av både krav og omsorg, slik at de kanskje kan komme på rett kjøp. Jeg får noen ganger følelsen av at ulike deler av det offentlige skyver ansvaret frem og tilbake; utdanningsmyndighetene gjør ikke nok og sender problemet til NAV, men når ressursene til syvende og sist kommer fra samme pengepung tror jeg det er god samfunnsøkonomi å investere ekstra i å forhindre at verdifull arbeidskraft ender opp hos NAV fremfor i arbeidslivet.

3) Robotifisering vil gjøre sosiale ferdigheter relativt sett viktigere enn tekniske ferdigheter i fremtiden, siden disse er vanskeligere å erstatte av maskiner. Dette er en utvikling vi har sett over mange år. I en ny studie med amerikanske data (Deming, 2015) vises det at sysselsettingen i yrker som krever god matematikkunnskap, men ikke høy sosial kompetanse, har sysselsettingen falt betydelig – og lønnsveksten vært lav. På motsatt ende av skalaen finner han at yrker som krever *både* matematikkunnskaper og sosial kompetanse har hatt høyest lønnsvekst. Professor Mari Rege bruker denne studien til å argumentere for at kunnskapsskolen ikke bare må fokusere ensidig på tekniske ferdigheter, men også må utruste barn og unge med sosiale ferdigheter (Dagens Næringsliv, 2015).

3.3. Skatt

Skatt har flere funksjoner. Som oftest tenker vi på skatt som et nødvendig onde; nødvendig for å finansiere offentlig sektor, onde fordi skatt medfører et effektivitetstap ved å forhindre transaksjoner eller atferd (så som arbeid) som ellers ville ha funnet sted. Et sentralt resultat fra skatteteorien er da at en bør skattlegge slik at disse vridningseffektene, som gir opphav til effektivitetstapet, blir minst mulig.

En annen oppgave for skattleggingen er å prise negative eksternaliteter riktig. For eksempel bør forurensende aktiviteter skattlegges spesifikt, slik at den som forurenser faktisk får betale for den skaden han eller hun påfører oss andre – og våre etterkommere.

En tredje oppgave for skattleggingen er å omfordele økonomiske ressurser. Hvor mye man ønsker å omfordele er åpenbart et verdispørsmål en kan ha ulike oppfatninger om, men uansett hvor mye eller hvor lite en ønsker å omfordele, er skatter et viktig virkemiddel for dette.

Ytterligere en utfordring på skatteområdet er globaliseringen og mer eller mindre fri bevegelse av kapital på tvers av land. Dette legger klare begrensninger på hvor mye en del potensielle skatteobjekter kan beskattes, før de flyttes til utlandet. Dette er noe av bakgrunnen for Scheel-utvalgets innstilling (NOU 2014: 13) og behandles grundig der. Dette poenget illustrerer også viktigheten av internasjonalt samarbeid for å fjerne skatteparadiser og gjøre det mulig å oppnå en rimelig og rettferdig skattlegging på tvers av landegrensener.

Det er flere grunner til at den gryende automatiseringen bør skape endringer på skatteområdet. For det første er det en mulighet for at automatiseringen vil redusere etterspørselen etter arbeidskraft. Om så ikke skulle være tilfellet, er det uansett grunn til å tro at vi står foran en periode med betydelig omstilling, der arbeidskraft beveger seg fra oppgaver som kan automatiseres til oppgaver der automatisering ikke er like hensiktsmessig. Begge disse mulige virkningene tilsier at vi bør stimulere til økt sysselsetting og skattepolitikken er ett mulig virkemiddel i så måte.

Den kanskje tydeligste prediksjonen fra litteraturgjennomgangen overfor er at den teknologiske utviklingen vil innebære økt ulikhet. Den økte ulikheten har minst tre kilder. Automatisering innebærer i sin natur at maskiner (kapital) står bak en stadig økende andel av verdiskapingen. Disse maskinene eies av noen («kapitalister») og resultatet er dermed at en stadig økende andel av inntektene tilfaller innsatsfaktoren kapital, på bekostning av arbeid. Dette er en utvikling vi allerede har sett over en del år (FIGUR). Dette er også det sentrale poenget i Thomas Piketty sin bestselgende bok «Kapital». Siden kapital (formue) er langt mer skjevt fordelt enn inntekt vil det at en økende andel av et lands totale inntekt tilfaller kapital nærmest automatisk også gi økt ulikhet.

Den andre kilden til økt ulikhet skyldes at teknologien gjør noen arbeidstakere mer produktive, mens den overflødiggjør andre. I forskningslitteraturen omtales dette gjerne som «skill biased technological change». Dette fremholdes gjerne som én av årsakene til at utdanningspremien – avkastningen av å ta utdanning¹⁷ - har vokst kraftig i USA. Også i Norge er utdanningspremien høy, noe som tyder på at bekymringen over den såkalte "mastersyken" er sterkt overdrevet (Bhuller m.fl., 2015).

Den tredje kilden til økt ulikhet er noe mer spekulativ. I artikkelen *The Economics of Superstars* (1981) skriver Sherwin Rosen om hvorfor det i noen tilfeller oppstår superstjerner, som i form av inntekter og berømmelse er hevet langt over alle oss andre. Typiske eksempler kan være stjerner inn

¹⁷ I begrepet "avkastning" ligger det implisitt at det er en kausal effekt av utdanning på lønn vi snakker om. I mange sammenhenger er det likevel kun lønnsforskjellen mellom dem og uten høyere utdanning som benyttes som datagrunnlag. Denne forskjellen vil gjerne overdrive avkastningen av utdanning siden dem som tar høyere utdanning i snitt har bedre kognitive evner og trolig ville hatt høyere inntekter enn andre også uten å ta utdanning.

idrett, musikk og film. I følge Rosen er den ene forutsetningen for å supertjerner at kvalitet kan rangeres og at avkastningen av kvalitet er svært tiltakende. Det andre forholdet som muliggjør stjernestatus er at produktet kan mangfoldiggjøres til svært mange til en lav pris. Grunnen til at dette med superstjerner er relevant i denne sammenhengen, er at den teknologiske utviklingen kan legge til rette for at vi får superstjerner på flere områder enn i dag. Mye av dette har vi allerede sett. Allment fjernsyn skapte en felles offentlighet som la grunnlag for superstjerner i sport, kultur og politikk. Globalisering skaper økt konkurranse, men også potensiale for økte inntekter for dem som vinner konkurransen. Informasjonsteknologi, som i sin natur er nærmest gratis å mangfoldiggjøre, og som ofte innebærer at det er "stordriftsfordeler" ved at mange benytter samme løsning, skaper lett en eller få vinnere selv i globale markeder.¹⁸ På en mindre skala kan automatisering tenkes å skape superstjerner også innenfor andre yrker. Om roboter kan gjøre f.eks. leger og advokater langt mer produktive enn i dag vil disse kunne betjene langt flere saker. Det er da liten grunn til å velge den nest beste legen eller advokaten, siden også den beste er i stand til å ta saken. Innenfor en del yrker der automatisering kan gjøre mennesker mer produktive kan vi altså forvente økt ulikhet ved at superstjerner blir mer dominerende.

Det er fristende å benytte den konservative læresetningen "forandre for å bevare" som utgangspunkt for forslagene på skatteområdet.¹⁹ Norge er i utgangspunktet et land med, relativt sett, høy sysselsetting og små økonomiske forskjeller. Vi er også et land med høyere sosial mobilitet enn mange andre land. Dette er alle goder en kan få inntrykk av at det er tverrpolitisk enighet om. Formålet med forslagene jeg kommer med her er å *bevare* disse adelsmerkene med det norske samfunnet i en tid der mye er i forandring.

Redusert beskatning av sysselsetting:

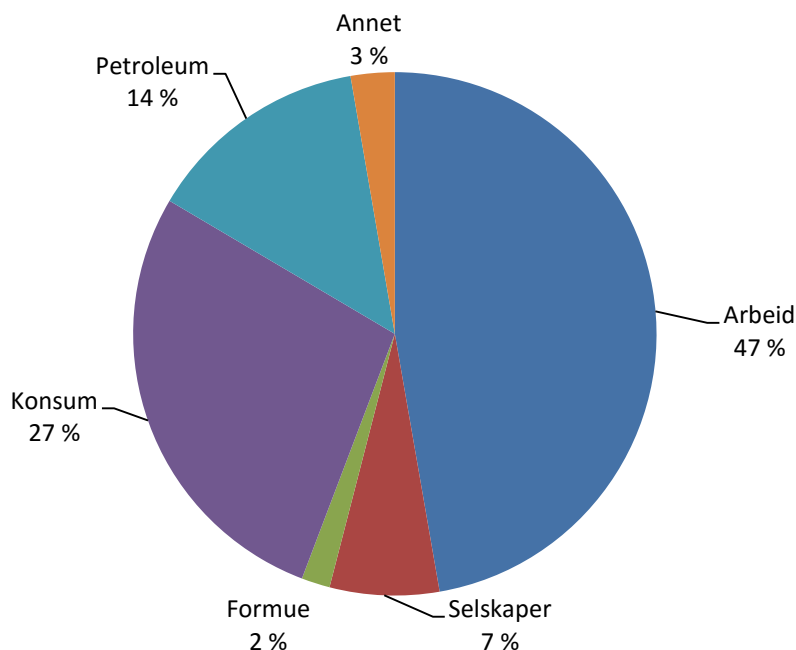
Litt grovt kan vi dele statens inntekter i seks deler; skatt på arbeid (inntekt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift), skatt på konsum og særavgifter (moms, alkohosavgift m.m.), skatt på formue (formuesskatt og kommunal eiendomsskatt), skatt fra selskaper, skatt fra petroleumssektoren, andre skatter og avgifter. Figur 5 viser hvordan totale skatteinntekter fordeler seg på disse kategoriene i

¹⁸ Facebook kan tjene som et eksempel. Facebook blir ekstra verdifullt ved at mange bruker det samme, fremfor at det er lokalt og lite.

¹⁹ Edmund Burke sa "A state without the means of some change is without the means of its conservation" som trolig er opphavet for dette.

2014.

Fordeling av samlede skatteinntekter, 2014



Figur 5: Samlede skatteinntekter 2014 etter kilde. (Kilde: NOU 2014-13, Scheel-utvalgets innstilling, tabell 2.1 side 34).

Skatt på arbeid utgjør nesten 50 prosent av de samlede skatteinntektene.²⁰ Den andre halvparten utgjøres først og fremst av merverdiavgiften (konsum, 27 prosent), skatt på petroleumssektoren (14 prosent) og skatt på selskaper (bedrifter), som utgjør 7 prosent.

Sett opp i mot spådommene om automatisering, økt omstilling, mulig redusert sysselsetting, fallende lønnsandel og økt ulikhet fremstår det paradoksalt at en så stor andel av total beskatning kommer fra nettopp arbeid. Om vi tenker på automatiseringen som en «kamp» mellom menneske og maskin, fungerer skattereglene som et vesentlig konkurransefortrinn for maskinen, og en klamp om foten for mennesket. I mange yrker er det derimot ikke noen slik «kamp». I stedet fungerer maskinene som et komplement til menneske og gjør arbeidstakere mer produktive.

²⁰ Det kan diskuteres hvorvidt trygdeavgiften, som utgjør i overkant av 1/5 av skatten på arbeid, virkelig er en skatt. I noen grad er jo dette også sparing, siden det er penger en får igjen ved pensjonsalder. Pensjonsreformen har gjort koblingen mellom hva man betaler inn og hva man får ut i pensjon mer direkte slik at en kan i hvert fall argumentere for at trygdeavgiften i mindre grad er en skatt på arbeid nå hva den var tidligere.

Som et eksempel kan vi tenke oss en servitør og en advokat. Servitøren kan, i alle fall i prinsippet, erstattes helt av en robot. Advokaten kan i stedet «ansette» en robot som gjør grovarbeidet (dokumentsøk m.m.) for henne. Servitøren mister altså jobben, mens advokaten blir mer produktiv. Skattesystemet, som kun skattlegger mennesket og ikke roboten, fungerer dermed som en katalysator i omstillingen fra et manuelt til et automatisert arbeidsliv. Vi kunne i stedet valgt å skattlegge maskiner mer og mennesker mindre. Kanskje ville da servitøren beholdt jobben. Diskusjonen er i noen grad analog til den om nivået på minstelønna.²¹ En høy minstelønn kan tenkes å gi økt omstilling fordi de minst produktive bedriftene raskere vil drive med underskudd og tvinges til å legge ned, enn om de kunne respondert ved å lønne arbeidstakerne mindre. Det er altså et system som gir høy gjennomsnittlig produktivitet i arbeidslivet, men kanskje også skaper mer utenforskap dersom man ikke er stand til å fylle produktivitetskravene som stilles. På samme måte vil en vridning av skatt fra arbeidskraft til andre produksjonsmidler gi flere sysselsatte men på bekostning av lavere produktivitet. Samlet sett tror jeg ikke dette er noen god løsning.

Det virker likevel åpenbart riktig å vri mer av beskatning bort fra arbeid og over til andre objekter. Jeg tar derfor til orde for å senke skatten på arbeid/arbeidsplasser, f.eks. ved en senkning av arbeidsgiveravgiften. Inndekning bør kunne hentes fra beskatning av formue (inkludert bolig), økt toppskatt ved svært høye inntekter og økt bruk av grønne skatter.

Redusert risiko ved oppstart av næringsvirksomhet, økt beskatning dersom man lykkes:

Tar vi utgangspunkt i enkel klassisk økonomisk teori vil spørsmålene en stiller seg før man ev. skal forsøke å starte en virksomhet eller ta en risiko, være omtrent som følger: Hva er sannsynligheten for å lykkes? Hva oppnår jeg dersom jeg lykkes? Hva skjer om jeg ikke lykkes? Hva er alternativet til å forsøke å i det hele tatt, altså i stedet ta en "normal" jobb. Jo høyere premien er ved suksess, jo mindre trenger sannsynligheten for å lykkes være, for at man likevel skal ønske å prøve. Det er vanlig i økonomisk teori å anta at en verdsetter en ekstra tusenlapp mindre dersom man har mange før, enn om man ikke har det. Vi kaller dette avtakende marginalnytte. Dette er egentlig bare en formalisering av ordtaket "det er bedre med én fugl i hånden enn ti på taket". En annen måte å tenke rundt på dette er at vi mennesker misliker risiko. I valget mellom å tjene én million kroner med 10 prosent sannsynlighet og 10 millioner kroner med 1 prosent sannsynlighet, velger de fleste det første.

Dersom prediksjonen om at økonomien vil bestå av flere "superstjerner", altså om vi i flere bransjer vil se at suksess fordeler seg mer ujevnt enn i dag, tilsier det endringer i forholdet mellom gevinsten

²¹ Strengt tatt har vi ingen generell minstelønn i Norge. Derimot er tariffavtaler alminneliggjort i en rekke bransjer.

av å lykkes og "straffen" av å mislykkes. Siden ikke alle kan være superstjerner, må det nesten være slik at noens eventyrlige suksess i noen grad går utover dem som ikke lykkes. Markedet for stillingsannonser kan tjene som et eksempel. Tidligere var dette et mer eller mindre lokalt marked, der en viktig annonseringskanal var avisen. I dag har ny teknologi gjort det mulig å samle det meste i én kanal, finn.no. På mange måter er dette hensiktsmessig. Én løsning er effektivt å produsere og det gir bedre oversikt på tvers av annonsemarkeder. Kanskje har også det samlede annonsemarkedet blitt større. Likefullt, Schibsted har skapt en superstjerne i finn.no, og dette har i noen grad skjedd på bekostning av andre kanaler. Dette har to viktige konsekvenser. For det første skaper det økt ulikhet, siden gevinsten fordeles smalere enn hva som var tilfellet tidligere. For det andre vil superstjernen oppnå markedsmakt, og vil kunne opptre (mer) som en monopolist. Dette er ugunstig sett fra fellesskapets ståsted. Det er lite trolig at markeder der ny teknologi skaper mulighet for stordriftsfordeler kommer til å bli preget av konkurranse i form av mange parallelle aktører. I stedet må konkurranse komme fra at superstjernen hele tiden frykter at det kan komme ny-etableringer, og der nye aktører fra tid til annen faktisk klarer å ta over markedet.

Det virker rimelig å tenke seg at superstjerneøkonomien innebærer mindre sannsynlighet for å lykkes, men større gevinst dersom man gjør det. Tar vi innover oss konsekvensen av argumentet om avtakende marginalnytte vil dette innebære at vi må gjøre straffen ved å mislykkes mindre og i stedet redusere gevinsten av å lykkes – for å holde insentivene til nyetablering konstante.

Dette skulle tilsi å styrke ordninger med etableringsstøtte, regler for avskrivning av tap m.m. for å gjøre det mindre skremmende å ta sjansen på å etablere ny virksomhet. På den annen siden må dette da motsvares av økt skattlegging av suksess, f.eks via formuesskatt (så kan man heller diskutere hvorvidt man kan skjerme "arbeidende kapital" i oppstartsfasen), boligbeskatning og økt toppskatt.

Regulering av delingsøkonomien

I kjølvannet av ny teknologi har det dukket opp en rekke nye leverandører av tjenester, så som overnatting og drosje, som har en forretningsmodell bygget på at "vanlige folk" leier ut eiendeler eller tilbyr tjenester i konkurranse med etablerte aktører. For eksempel kan på man airbnb leie seg inn hos vanlige folk eller via uber bestille en drosje. Det er også på trappene med bildelingstjenester der man kan leie ut sin egen bil i den tiden den ellers ville ha stått i ro.

Både drosje og hotell er tradisjonsrike næringer. Det "nye" i delingsøkonomien er kanskje først og fremst at det er privateide eiendeler som leies ut, i konkurranse med de gamle forretningsmodellene.

I utgangspunktet er delingsøkonomien en smart måte å organisere ofte allerede eksisterende tjenester på. For eksempel man i lang tid hatt ordninger for å leie ut, eller bytte, hus i ferien.

Moderne teknologi har derimot gjort dette langt lettere og omfanget blir derfor også større. Ordninger for å leie ut egen bil, eller ta med ekstra passasjerer på sin vei, fremstår også som mer effektiv ressursbruk, muliggjort av ny teknologi, og er derfor noe vi må regne med kommer til å vedvare.

Samtidig stanger også delingsøkonomien mot regler som regulerer det "gamle" markedet. Innenfor drosjenæringen bryter f.eks ubers modell mot systemet med drosjeløyver.

Både for å sikre finansieringen av fellesskapet og rettfærdig konkurranse er det viktig å sørge for at skattereglene for delingsøkonomien og den gamle økonomien blir likest mulig og at de håndheves. Det at delingsøkonomien er bygget opp rundt informasjonsteknologi er i utgangspunktet en fordel for regulering, siden dette gjør det lett å få oversikt over alle transaksjoner og motvirker svart arbeid.

Omlegging til grønne skatter:

Det kan virke selvsagt at vi i møte med automatisering og klimautfordringene må vri skattene fra arbeid og over til forurensning. Dette er på alle mulige måter gammel innsikt, men ser vi på fordelingen av skatt ser vi altså at miljøavgifter og grønne skatter, med unntak av petroleumssektoren, utgjør en forsvinnende liten andel av de samlede skatteinntektene. Vi må innse at grønn skattelegging kommer til å fjerne enkelte arbeidsplasser, det er nettopp hele hensikten. De må da motsvares av skattereduksjoner for andre jobber slik at fallet i sysselsetting kompenseres.

4. Avsluttende kommentarer

Jeg har i dette notatet forsøkt å reflektere litt over hva den såkalte "robotifiseringen" vil innebære for oss, og hvordan vi kan møte den. For egen del har notatet vært vel så mye starten på et arbeid som avslutningen av det. Bare i løpet av perioden jeg har skrevet notatet har media rapportert om en rekke nye typer roboter m.m. som står mer eller mindre klare for produksjon, og som potensielt kan få dramatiske konsekvenser for dem som utfører enkelte arbeidsoppgaver i dag. Det er derfor all grunn til å tro at det verdensbilde jeg har lagt til grunn vil komme til å endre seg. Diskusjonen om hvordan vi kan tilpasse oss en virkelighet der maskiner utfører langt flere oppgaver enn i dag er derfor langt fra over, den har knapt begynt.

Jeg vil benytte anledningen til å rette en stor takk til NHO, og spesielt Kristina Jullum Hagen og Baard Meidell Johannesen, som har bedt meg om å skrive dette notatet, gitt innspill underveis og samtidig gitt meg full frihet til å gjøre egne vurderinger.

Referanser

Akerman A, Gaarder I, Mogstad M, 2015, The skill complementarity of broadband internet, Quarterly Journal of Economics

Autor D H, 2015, Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation, Journal of Economic Perspectives

Autor, D H, 2014, Polanyi's paradox and the shape of employment, <http://economics.mit.edu/files/9835>

Bratsberg B, Fevang E, Røed K, 2013, Unemployment in Disguise, Labour economics

Ekeland A, Pajarinen M, Rouvinen P, 2015, Computerization and the Future of Jobs in Norway, <https://blogg.regjeringen.no/fremtidensskole/files/2014/05/Computerization-and-the-Future-of-Jobs-in-Norway.pdf>

Frey C B, Osborne M A, 2013, The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?

Goldin C, Katz L, 2008, The race between technology and education

Holden S, Markussen S, Røed K, 2012, Samfunnsøkonomen

Jackson, K, 1993, "The World's First Motel Rests upon Its Memories." Seattle Times, April 25.

Karabarbounis L, Neiman B, 2014, The global decline of the labor share, Quarterly Journal of Economics

Moyr J, Vickers C, Ziebarth N L, 2015, The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different?, Journal of Economic Perspectives

Oestreich Nilsen, Vibeke, 2008, http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_200802/nielsen.pdf

Rosen, S, 1981, The Economics of Superstars, American Economic Review

Vigtel, T, 2015, *Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser*, Frisch rapport nr. 3, 2015.

Virke, 2013, Dagligvarehandel og mat, <http://www.virke.no/talloganalyse/documents/dagligvarehandelenogmat2013.pdf>