

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep.  
0030 OSLO

Vår saksbehandler:  
EO

Kopi til

Vår dato  
15.09.2009

Vår referanse  
2009-0127

Deres referanse  
07/5356 J AFO

## Høring - Fordelingsutvalget

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 24. juni.2009 angående NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget.

Unio mener Fordelingsutvalget har kommet med flere viktige forslag til bedre fordeling. Dette gjelder både forslagene innen utdanning, arbeidsmarked og skatter og overføringer.

For Unio er det viktig at alle deler av politikken bidrar til bedre fordeling. Det er like viktig å tenke fordelingspolitikk når en setter opp de offentlige budsjettets utgiftsside som inntektsside. En godt utbygd offentlig sektor som legger vekt på kvalitet, kompetanse og trygghet er viktig for fordelingspolitikken i stort. Et bredt skattegrunnlag er nødvendig for å sikre inntektsgrunnlaget for gode offentlige tjenester og velferdsordninger og gjør det videre mulig å holde lavere skattesatser enn om skattegrunnlaget var smalere.

Unio mener at en god fordelingspolitikk og et skattenivå som det vi har i Norge ikke på noen måte reduserer mulighetene for en god og effektiv ressursbruk. Erfaringene i norsk økonomi tilsier at det ikke trenger å være en motsetning mellom effektivitet og fordeling. Når eldrebølgen kommer må skattenivået opp. Alternativet er privatisering av velferden eller kraftig økning i egenbetalingen, begge deler med negative følger for fordelingen.

### Oppvekst og utdanning

Utvalget baserer sine forslag på en modell som viser samspillet mellom tiltak under utdanning, arbeidsmarked, skattepolitikk samt velferdspolitik. Her vil utdanning påvirke fordelingen av humankapital. Som utvalget påpeker: ”*Fordelingen av humankapital er derfor det første, viktige*

*trinnet i prosessen som fører frem til en endelig fordeling av inntekt og levekår*". Utvalget mener derfor at tiltak her vil ha sterkest betydning for det samlede fordelingsmessige resultat. Unio deler denne oppfatningen.

Unio er enig med utvalget i at et pedagogisk tilbud i barnehagene er av stor betydning for framtidig læringsevne. Dette gjelder særlig for barn av mindre ressurssterke foreldre.

De siste årenes utbygging har medført at 96 pst av alle barn 3-5 år nå går i barnehage. Som utvalget viser er det imidlertid viktige sosiale forskjeller i deltakelsen. Det er særlig for de gruppene hvor deltakelsen er lav (lavinntektsgrupper, barn av innvandrerforeldre etc) at det utdanningspolitiske behovet for deltakelse er størst.

Unio vil støtte forslag som innebærer gratis barnehagetid med sikte på at hele eller deler av barnehagetilbudet skal være gratis. Unio støtter ikke forslag om innføring av "førskele".

Utvalget har en interessant drøfting av hvorvidt en slik kjernetid skal gjøres obligatorisk. Mener en at et pedagogisk barnehagetilbud er av stor betydning for videre læringsprosess senere i utdanningsløpet, kan en stille spørsmål ved om foreldre bør ha rett til å frata barn denne muligheten. Vi deler utvalgets resonnementer her, men oppfatter (i likhet med utvalget) at dette trenger en videre utredning før en slik reform kan bli aktuell politikk.

Utvalget foreslår å fjerne kontantstøtten. Dette er koplet opp mot andre fordelingstiltak, som bl.a. økte satser for barnetrygden. Denne koplingen er viktig for å unngå negative fordelingseffekter av å fjerne støtten. Det er prinsipielt uheldig at en offentlig støtte er knyttet opp til ikke-bruk av en tjeneste som det er ønskelig at skal gis universell dekning.

Unio deler utvalgets ønske om en mer ambisiøs pedagognorm for å realisere barnehagenes potensial som læringsarena. Det vil innebære et ytterligere rekrutteringsbehov. Unio er enig i at denne situasjonen må møtes dels med økt kapasitet i lærerutdanningen, og dessuten med forbedrede lønns- og arbeidsvilkår. Unio mener at det bør settes et krav om at minst halvparten av de ansatte i barnehagene må ha pedagogisk utdanning. Vi viser også til at utvalget påpeker at førskolelærerne er *"en av de høyskoleutdannede gruppene som har lavest lønn"*, og at det her er behov for et lønnsløft.

Utvalget går ikke like grundig gjennom de øvrige delene av utdanningsløpet når det gjelder å foreslå tiltak. Vi er enig i at tidlig innsats er viktig, men det er også av stor betydning hvordan innsatsen følges opp i grunnskole og i videregående opplæring.

Som utvalget påpeker er frafallsprosenten i videregående opplæring nå blitt så høy at det er behov for tiltak for å sikre at flere oppnår formell studie- og/eller yrkeskompetanse. Vi er enig i at mye av frafallsproblemene skyldes at mange elever har et svakt kunnskapsgrunnlag fra grunnskolen. Like fullt er det dokumentert at mye kan gjøres ved en mer målrettet og forsterket innsats også i videregående opplæring.

Unio mener, som utvalget, at *"man bør gi den enkelte elev eller lærling tettere oppfølging og mer hjelp i grunnskolen til å komme opp på det nivået som kreves for å fullføre og bestå opplæringen"*. Da er det beklagelig at utvalget deretter melder pass og ikke er innstilt på å foreslå konkrete tiltak. Mange av de tiltak som nevnes for barnehagenes del kan med fordel anvendes også i grunnopplæringen, og med tilsvarende begrunnelse.

Dette gjelder ikke minst krav om høyere pedagogtetthet. Lærertettheten i så vel grunnskolen som i videregående opplæring har blitt gjennomgående svekket over det siste tiåret, selv om en ser en oppbremsing av økt gruppestørrelse de siste årene (øker igjen i grunnskolen i 2008 pga. underdekning av lærerbehovet ved timetallsøkningen på barnetrinnet). I videregående opplæring vil ikke fylkeskommunene tilsette nok lærere i forhold til søkermassen, en regner med at overoppfyllingen av klassene vil gradvis løses gjennom frafall. Dette blir da selvoppfyllende, overfylte klasser stimulerer frafallet.

Det er dokumentert, bl.a. i Riksrevisjonens rapport om grunnskolen av 2006 (dokument 3: 10 for 2005-2006) at svak lærertetthet i særlig grad rammer de svakere elevene. Det er videre påvist hvordan tett læreroppfølgning har god effekt i å motvirke frafall på yrkesfaglige studieprogram (se bl.a. Rapport 1:2009 fra Utdanningsforbundet). Økt lærertetthet vil derfor være et effektivt tiltak for å sikre en bedre fordelingsmessig effekt av grunnutdanningen.

Unio mener derfor det er behov for en maksimumsstandard for klasse/gruppestørrelse på de enkelte trinn i grunnskolen og for de enkelte programmene i videregående opplæring, som ligger lavere enn dagens nivå på de fleste skolene.

### **Arbeidsmarkedspolitiske tiltak**

Unio mener at utdanning og arbeid er de viktigste virkemidlene i fordelingspolitikken. Utdanning og kompetanse gir den enkelte større muligheter i arbeidsmarkedet. Arbeid er viktig for den enkeltes inntekt og for å hindre varige stønadstilfeller og lav inntekt. Arbeid er også viktig i kampen mot økende sosiale forskjeller og offentlig fattigdom. Den beste måten å drive fordelingspolitikk er derfor en politikk som sikrer høy kompetanse og arbeid til alle. Høy sysselsettingsandel gjør det lettere å føre en politikk for god inntektsfordeling.

Unio mener at arbeidsmarkedspolitikken må styrkes. Kampen mot den strukturelle ledigheten må føres videre selv om finanskrisa nå gir et betydelig innslag av konjunkturledighet. Unio mener at det må gis flere tilbud om aktive arbeidsmarkedstiltak som gir økt kompetanse og økt omstillingsevne. Mange av de jobbene som nå forsvinner ble skapt i en ekstrem høykonjunktur og vil ikke komme tilbake, det gjelder både jobber i industrien, i bygg og anlegg og i privat tjenesteyting. Arbeidsmarkedspolitikken, kunnskapspolitikken og næringspolitikken må derfor legge større vekt på omstilling enn i tidligere nedgangstider.

Folk med lav formell utdanning, avbrutt videregående skole og mange innvandrere rammes oftere og hardere av ledighet enn andre. I dagens samfunn med stadig økende krav til kvalifikasjoner og formell kompetanse, kan det være fornuftig at NAV kan tilby arbeidsledige en mulighet til å fullføre en fag- eller yrkesopplæring med dagpenger som livsopphold. Unio støtter utvalgets forslag på dette området, og vi er enige i at det bør være en relativt høy nedre aldersgrense for å hindre at ungdom ikke ser dette som en attraktiv mulighet til å finansiere videregående utdanning. Unio mener videre at en åpning for å fullføre fag- eller yrkesopplæring innenfor rammene av arbeidsmarkedspolitikken ikke må gå på beskostning av andre aktive tiltak. Det er både behov for praksisplasser, AMO-plasser og lønnstilskuddsplasser. Samlet må flere gis tilbud om aktive tiltak for å holde den strukturelle ledigheten så lav som mulig.

Unio mener at lønnstilskuddsordningen fortsatt kan være bra for mange, men det er viktig at arbeidsetaten målretter dette tilbudet og kun tilbyr lønnstilskudd der dette er mest effektivt med tanke på senere jobbmuligheter for den ledige. Unio støtter utvalgets relativt strenge uttalelser om effektene av lønnstilskuddsordningen. Dødvektstapet og fortrengningen ved denne type tiltak kan være store. Arbeidsgiversidens holdning om hvor lett tilbakeføring av ordinært ledige og yrkeshemmede kan gjennomføres bare lønnstilskuddsordningene blir gode nok og varer tilstrekkelig lenge er for lettvindt. Slike holdninger må heller tas som uttrykk for at bedriftene og arbeidslivets parter bør gjøre en større selvstendig innsats for å ta vare på arbeidstakere som er støtt ut eller som står i fare for å bli støtt ut. Virkeligheten er ofte den motsatte, mange virksomheter prøver å bli kvitt arbeidstakere med antatt "lav produktivitet".

Unio avviser sterkt kutt i velferdsordningene som virkemiddel for å få folk i jobb. En slik politikk bryter med solidaritetstanken i velferdssamfunnet og vil som utvalget påpeker ha store konsekvenser for alle de stønadsmottakere som ikke har noe reelt valg om å begynne i jobb.

### **Skatter og overføringer**

Utvalget peker på at det fortsatt er rom for å bedre fordelingsprofilen i skattesystemet uten å endre grunnelementene i skattereformene av 1992 og 2006. Utvalget viser bl.a. til at det er store muligheter for endringer i kapitalbeskatningssystemet, herunder skatt på bolig og skjevheter i formuesskatten.

Unio mener generelt at det bør være lavere skatt på arbeid og mer skatt på ressursbruk, forurensing og store kapitalinntekter, store formuer og store eiendommer. Et bredt skattegrunnlag gjør det lettere å holde lave skattesatser uten at dette trenger å gå på beskostning av fordelingsvirkningene i skattesystemet. Brede skattegrunnlag og lave satser gjør det mulig å ha et skattesystem som både ivaretar effektivitets- og fordelingshensyn. Her er det gjort mye i beskatningen av arbeidsinntekter og i bedriftsbeskatningen, men mye gjenstår i kapitalbeskatningen. Fortsatt er det formuesobjekter som skattlegges under sin faktiske verdi som unoterte aksjer, mens "vanlige folks" bankinnskudd formuesskattes fullt ut.

Unio mener at oppslutning om skattesystemet og skattenivået forutsetter at folk oppfatter systemet som rettferdig. Alle formuesobjekter må skattlegges etter sin reelle verdi. Dette må også gjelde boligformue. En slik reform vil kunne gi bedre fordeling, økt likebehandling og større rettferdighet. Innenfor en provenynøytral omlegging vil det kunne bli rom for betydelige bunnfradrag som gir god skjerming for "vanlige" boliger. Dagens likningstakster som ligger til grunn for formuesbeskatningen av bolig er tilfeldige og urettferdige og er således et dårlig bidrag i fordelingspolitikken.

Utvalget drøfter innføringen av en generell inntektsskatt av å eie egen bolig. Unio støtter ikke en gjeninnføring av fordelsskatten på egen bolig. Det må være langt enklere å få oppslutning om en generell eiendomsskatt som igjen må ha betydelige bunnfradrag for å skjerme "vanlige" boliger.

Utvalget mener at det er lite å hente fordelingsmessig på ytterligere å redusere bunnfradragene i arbeidsbeskatningen som allerede er satt høyt. Ytterligere økning i bunnfradragene vil etter utvalgets mening koste mye i form av tapte skatteinntekter og gi lite i form av bedre fordeling fordi de lave inntektene allerede betaler null eller lite i skatt. Unio er enig i en slik isolert vurdering. Økte bunnfradrag på arbeidsinntekter kan derimot etter Unios mening fortsatt være

aktuell i et skatteskifte hvor mer skatt legges på bruk av ressurser og på forurensning. Utvalget peker selv på at økte skatter på forurensning og helserelaterede avgifter kan ha gode fordelingsmessige effekter gjennom bedre helse og økt overgang til arbeid.

Utvalget drøfter en innstramming i toppskatten ved at trinn 1 i toppskatten fjernes og at satsen på 12 pst i trinn 2 skal gjelde fra innslagspunktet for trinn 1 (441.000 kroner). Forslaget vil gi en maksimal skatteøkning på 8 286 kroner for de som har inntekter på inntil (og over) 716 600 kroner. Skatteinntektene anslås (etter tilpasning av arbeidstilbudet) å øke med 3 mrd kroner. Unio mener at en eventuell omlegging av toppskatten bør utredes nærmere, herunder en modell som bruker det økte provenyet til å øke innslagspunktet for toppskatten.

Utvalget peker på at en på enkelt områder kan oppnå bedre fordeling ved målrettede tilbud av tjenester og ved endringer i overføringene til barnefamilier og til sosialhjelpsmottakere. Utvalget peker på at barnetrygdens omfordelende effekt er betydelig svekket de siste 10-12 årene fordi beløpet ikke er justert i takt med pris- eller inntektsveksten. Underreguleringen av barnetrygden og fjerningen av søskentillegget har bidratt til at særlig barnefamiliene har kommet dårligere ut i inntektsfordelingen. Videre peker utvalget på at de statlige veiledende satsene i sosialhjelpen bør følge lønnsveksten.

Unio støtter en generell økning i barnetrygden og vi støtter forslag om at alle overføringer som er ment å ha utjammende effekt må justeres i tråd med lønnsveksten. Unio mener også at kontantstøtten over tid må avvikles og at gratis kjernetid i barnehage og skolefritidsordning er forslag som vil ha god fordelingseffekt og treffe småbarnsfamilier godt. Disse forslagene vil også hjelpe innvandrersfamilier, bidra til bedre norskkunnskaper blant innvandrerbarn og gi innvandrerkvinner bedre muligheter i arbeidsmarkedet.

Vennlig hilsen

Unio

Ingjerd Hovdenakk  
Sekretariatsjef

Erik Orskaug  
Sjeføkonom