

Mandat for utvalg om lavlønn

Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for opptjening og fordeling av inntekt. Lønn er den viktigste inntektsarten til husholdningene og er vesentlig for relativt jevn inntektsfordeling i Norge. Å ha lav inntekt i Norge har typisk vært forbundet med å falle utenfor arbeidslivet. Den norske lønnsforhandlingsmodellen, frontfagsmodellen, er kjennetegnet ved at den bidrar til små lønnsforskjeller, stor omstillingsevne, høy sysselsetting og lav ledighet. Det har bidratt til et lavt omfang av såkalt arbeidende fattige (working poor). Samtidig påvirkes også Norge av globale trender.

Økt globalisering og teknologiske endringer har skapt press i retning av større lønnsspredning, og i en rekke industrialiserte land har man sett en utvikling med økte lønnsforskjeller. En ser også at lavlønte personer er mer sårbare i nedgangstider. Selv om Norge i internasjonal sammenheng fortsatt er blant landene med minst lønnsforskjeller, har lønnsforskjellene blitt noe større også her de siste 20 årene. Det har vært høy sysselsettingsvekst i en del næringer med høy andel lavlønte. Høy arbeidsinnvandring til Norge etter 2004, har ført til økende lavlønnskonkurranse. Den norske lønnsforhandlingsmodellen har trolig dempet virkningene av disse drivkreftene i Norge. Allmenngjøring av tariffavtaler for alle ansatte i flere tariffområder/næringer har også bidratt til å heve en del av de laveste lønningene i Norge.

Større lønnsforskjeller bidrar til å øke ulikheten i samfunnet. Økt innslag av lavlønn kan også øke presset på velferdsytelsene. I et samfunn som det norske, med en godt utbygd velferdsstat og relativt høye stønadsnivåer, er det viktig med en lønnsstruktur som gjør det lønnsomt å jobbe og som bygger opp under målet om høy sysselsetting. Useriøse arbeidsforhold med urimelig lave lønninger må unngås og personer i full jobb bør kunne leve av sin inntekt. Samtidig kan en sammenpresset lønnsstruktur påvirke sysselsettingen av ulike grupper og insentiver til å ta utdanning. Et relativt høyt lønnsnivå for yrker med lave kvalifikasjonskrav kan bidra til at utsatte grupper med lav produktivitet har vanskeligheter med å få innpass i det seriøse arbeidsmarkedet. Dette kan øke omfanget av svart arbeid og mottak av trygdeytelser.

De senere år har det vært økt interesse for kunnskap om lavlønte både internasjonalt og i Norge, og det har det blitt lagt fram flere analyser om lønnsulikhet og økt spredning i lønnsfordelingen i Norge. Det er likevel behov for ytterligere kunnskapsgrunnlag og analyser av problemstillinger rundt lavlønn. Utvalget skal:

- Kartlegge utviklingen og omfang av lønnsforskjeller og lavlønn i Norge og sammenligne med utviklingen internasjonalt. Utvalget skal analysere utviklingstrekk som kan forklare omfang og utvikling av lavlønn.
- Vurdere ulike mål og indikatorer for lønnsspredningen, lavlønn, og vedvarende lavlønn, og komme med anbefalinger for bruk av indikatorer som egner seg å følge over tid.

- Beskrive virkningene frontfagsmodellen og den kollektive lønnsdannelse har på lønnsfordelingen og lavlønn.
- Redegjøre for lønnsdannelsen og lønnsfordelingen utenfor det organiserte arbeidslivet, og se nærmere på virkninger av dette for omfanget av lavlønn.
- Kartlegge utviklingen og omfanget av tilknytningsformer som er nære substitutter til å være lønnstakere, som selvstendige næringsdrivende og frilansere. Utvalget bør vurdere om lavlønsutviklingen har hatt sammenheng også med slike alternative tilknytningsformer.
- Gjennomgå kjennetegn ved de lavlønte, eksempelvis utdanningsnivå, alder, kjønn, nasjonalitet, geografi (herunder regionale arbeidsmarkeder og sentralitet), yrke, nærings- og bedriftstilknytning, fagorganisering og tariffavtaledekning. I denne sammenheng bør utvalget også se på i hvor stor grad lavlønn er knyttet til nykommere i arbeidsmarkedet (herunder arbeidsinnvandrere), varierende deltakelse i arbeidsmarkedet over tid og deltid.
- Se nærmere på vedvarende lavlønn, og om det er trekk ved lønnsdannelsen eller arbeidsmarkedet som påvirker hvor lett det er å avansere fra en lavere til en høyere betalt jobb, og om mobiliteten har endret seg over tid.
- Drøfte og vurdere eksisterende virkemidler og institusjonelle forhold som kan påvirke omfanget av lavlønn, og eventuelt foreslå endringer i disse eller nye tiltak. Utvalget bør blant annet se på bruken av lavlønsstillegg, allmenngjøringsordningen og tiltak som kan påvirke tariffavtaledekningen. Eventuelle forslag må også vurderes med hensyn til om det kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å få innpass i arbeidslivet.

Deltakelse i arbeidslivet er den viktigste faktoren for å redusere inntektsulikhet. Tiltak for å øke sysselsettingen har vært analysert i flere andre og nylige prosesser, herunder Sysselsettingsutvalgets innstillinger (NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2). Flere utvalg har vurdert eller vurderer behovet for kompetanse i arbeidslivet, bl.a. kompetansebehovsutvalget (KBU). Det legges til grunn at utvalgets arbeid skal avgrenses mot KBUs arbeid og utredningene fra Sysselsettingsutvalget, som særlig så på inntektssikringsordningene og hvordan disse gir insentiver til å delta i arbeidslivet. Utvalget skal derfor ikke vurdere inntektssikringsordningene, innretningen av arbeidsmarkedstiltak eller se på arbeidsinkludering i stort. Utvalget skal heller ikke vurdere endringer i skattesystemet.

Arbeidet skal også avgrenses mot Fougnerutvalget (NOU 2021: 9), som så på ulike tilknytningsformer til arbeidslivet. NOU 2021: 9 bidro likevel med et bredt kunnskapsgrunnlag, og utvalget kan bygge på analysene fra dette arbeidet, og beskrive om og i så fall hvordan løsere tilknytningsformer kan ha påvirket lavlønsutviklingen. Utredningen om integrering av arbeidsinnvandrere (NOU 2022: 18) er også et relevant arbeid å se hen til.

Eventuelle forslag til tiltak skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen. Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU innen 15. juni 2024 til arbeids- og inkluderingsministeren.