



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Perspektivmeldingen 2017



Innhold

1	Varig velstand krever evne og vilje til omstilling	5	5	Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi	96
1.1	Regjeringens strategi for en trygg fremtid	5	5.1	Innledning	96
1.2	De internasjonale rammene endres	8	5.2	Petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi	97
1.3	Velstand for hele befolkningen	13	5.3	Økonomisk politikk i en petroleumsøkonomi	108
1.4	Fortsatt høy sysselsetting	15	5.4	Sårbarheten for et varig fall i inntektene fra olje og gass	112
1.5	Et mer robust velferdssamfunn	17	5.5	Regjeringens strategi	115
2	Norge i verden	21	6	Produktivitet og omstilling i privat sektor	116
2.1	Innledning	21	6.1	Innledning	116
2.2	Veien mot en integrert verdensøkonomi	22	6.2	Utviklingen i produktivitet og inntekt	117
2.3	Nye handelsmønstre	25	6.3	Utsikter for produktivitetsutvikling fremover	120
2.4	Forskyvning av tyngdepunktet i verdensøkonomien	28	6.4	Hva driver produktivitetsveksten?	123
2.5	Viktige organisasjoner for økonomisk samarbeid og handel ..	33	6.5	Teknologisk utvikling og økonomiens evne til å møte omstillingsutfordringer	126
2.6	Globaliseringen møter motstand ..	35	6.6	Betydningen av den økonomiske politikken og gode institusjoner ...	129
2.7	Internasjonale vekstutsikter	39	6.7	Regjeringens strategi	132
2.8	Større risikoer internasjonalt	43	7	Ulikhet og livskvalitet	133
2.9	Regjeringens strategi	46	7.1	Innledning	133
3	Migrasjon	47	7.2	Livskvalitet	134
3.1	Innledning	47	7.3	Utviklingen i økonomisk ulikhet ..	135
3.2	Det internasjonale migrasjonsbildet	48	7.4	Sosial mobilitet	139
3.3	Inn- og utvandring til Norge	53	7.5	Drivkrefter bak inntektsulikhet ...	141
3.4	Befolkningssammensetningen	55	7.6	Ulikhet og økonomisk vekst	147
3.5	Fremskrivninger av inn- og utvandringen	56	7.7	Regjeringens strategi	149
3.6	Yrkesdeltakelse og bruk av velferdsordninger blant innvandrere	59	8	En stor og kompetent arbeidsstyrke	151
3.7	Sysselsetting og utdanning blant norskfødte barn av innvandrere ...	63	8.1	Innledning	151
3.8	Innvandringens virkninger for offentlige finanser	65	8.2	Demografisk utvikling	152
3.9	Regjeringens strategi	69	8.3	Potensial for økt arbeidstilbud	154
4	Grønn vekst for et bærekraftig samfunn	71	8.4	Teknologisk utvikling, utdanning og kompetanse	163
4.1	Innledning	71	8.5	Regjeringens strategi	169
4.2	Klimautfordringen	71	9	Prioritering og effektivisering i offentlig sektor	170
4.3	Norsk klimapolitikk	75	9.1	Innledning	170
4.4	Utslipp til luft i Norge	80	9.2	Effektivitet i offentlig tjeneste-produksjon	171
4.5	Naturmangfold	88	9.3	Offentlig eller privat produksjon og finansiering av tjenester	176
4.6	Forurensinger	90			
4.7	Miljøutfordringer, økonomisk vekst og grønn konkurransekraft ..	92			
4.8	Regjeringens strategi	95			

9.4	Virkemidler for en effektiv offentlig sektor	181	10.7	Regjeringens strategi	206
9.5	Regjeringens strategi	189	11	Utfordringer og muligheter for fremtidens velferdsordninger	207
10	En mer bærekraftig regional- og distriktpolitikk	190	11.1	Innledning	207
10.1	Innledning	190	11.2	Handlingsrommet i budsjettet fram mot 2030	207
10.2	Bosettingsmønsteret er dynamisk	191	11.3	Offentlige finanser på lengre sikt ..	216
10.3	Historisk utvikling i regional- og distriktpolitikken	195	11.4	Handlingsalternativer for høy velferd og bærekraftige statsfinanser	220
10.4	Sammenhengen mellom målsetninger og virkemidlenes kostnader og effekter	196	11.5	Regjeringens strategi for fremtidens velferdssamfunn	225
10.5	Virkemidler innenfor regional- og distriktpolitikken	196			
10.6	En bærekraftig regional- og distriktpolitikk – sterke regioner i hele landet	206			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Perspektivmeldingen 2017

*Tilråding fra Finansdepartementet 31. mars 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Varig velstand krever evne og vilje til omstilling

1.1 Regjeringens strategi for en trygg fremtid

Utgangspunktet er godt

Norge er godt rustet til å møte fremtiden. Mange deltar i arbeidslivet, og vi har store naturressurser, en kompetent arbeidsstyrke og solide statsfinanser. Velstanden er jevnere fordelt enn i de fleste andre land. Vi som bor her, har i stor grad ressurser og frihet til å styre våre liv etter egne vurderinger og ønsker.

Når velstandsnivået i Norge er høyere enn i de fleste andre land, er det fordi vi får mye igjen for hver arbeidstime. Vi produserer varer og tjenester effektivt og får godt betalt. Vår velstand er bygd på handel med utlandet og frie markeder.

Som land har vi vært heldige, og vi har tatt gode valg. Den nordiske velferdsmodellen har tjent oss vel. Norge er et godt land å bo i – vi er et land med store muligheter. Slik skal det også være for fremtidige generasjoner.

Nye utfordringer krever nye svar

Selv med et godt utgangspunkt står norsk økonomi overfor betydelige utfordringer. Det krever kloke veivalg.

Det siste tiåret har produktiviteten vokst svakere enn tidligere. At vi lykkes med å få stadig mer ut av de ressursene vi bruker, er den viktigste drivkraften bak økt levestandard. Produktivitetsveksten må derfor opp igjen om velstandsveksten skal fortsette. Den økonomiske politikken kan ikke bare ha som mål å fordele statens inntekter, men skal bidra til at arbeidsinnsats og kapital tas i bruk på best mulig måte. Næringslivet må kontinuerlig endre sin virksomhet fra det som ikke er lønnsomt over til det som er lønnsomt.

Utfordringen forsterkes av at olje- og gasssektoren ikke vil løfte veksten i norsk økonomi i samme grad som i årene vi har bak oss. Nedgangen er blitt forsterket av det kraftige fallet i oljeprisen. Oljesektoren vil også fremover være en viktig sektor i norsk økonomi, men det må skapes flere arbeidsplasser også i andre kunnskapsbaserte næringer. Omstillingen kan ikke vente.

En liten åpen økonomi som Norge er sårbar for uro i verden rundt oss. Økt proteksjonisme og mer innadrettet politikk i andre land vil ramme oss.

Klimaendringene stiller oss overfor store utfordringer de neste tiårene, og et grønt skifte vil endre rammebetingelsene for norsk næringsliv både nasjonalt og globalt. Samtidig vil en ambisiøs klimapolitikk kunne bety at gjenværende olje- og gassreserver får mindre verdi.

En velfungerende offentlig sektor er et fundament i den norske velferdsstaten. Vi har gode offentlige velferdsordninger, men må hele tiden spørre oss selv om vi løser oppgavene godt nok. Uten bevisste valg vil vi måtte finansiere en markert vekst i offentlig sektor. Beslutningsvegring kan vise seg å bli en særlig utfordring i en økonomi hvor mye lenge har gått godt.

De siste tiårene har vært en gyllen periode for norsk økonomi og også for offentlige finanser. Viktige økonomiske trender har pekt vår vei. Nå brytes trendene. Statens pensjonsfond utland vil ikke fortsette å vokse like raskt. Avkastningen anslås lavere enn før, og oljeprisen ventes ikke å gå tilbake til gamle høyder. En eldre befolkning fører til at en mindre del av befolkningen jobber og betaler skatt og at utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke. De neste 10–15 årene vil dermed handlingsrommet i finanspolitikken være langt mindre enn vi er blitt vant til. Når tidsperspektivet forlenges, blir presset på offentlige finanser enda sterkere. Inntektene må opp eller utgiftene ned.

En eldre befolkning betyr også at vi blir færre til å bære byrdene dersom ikke avgangsalderen fra arbeidslivet øker. Hvis mange blir stående utenfor arbeidslivet på grunn av manglende eller feil kompetanse, vil byrden bli større. Trygdesystemet skal gi folk trygghet, men må samtidig ikke utformes slik at store grupper permanent blir stående utenfor arbeidsmarkedet. Økt innvandring gjør det stadig viktigere at også innvandrerne blir godt integrert på arbeidsmarkedet.

Digitalisering og automatisering endrer hvordan varer og tjenester produseres. En digital økonomi kan bidra til vekst og sysselsetting ved å skape grunnlag for nye tjenester, investeringer og innovasjon, lette tilgangen til større markeder og redusere ulempene med store avstander. Som et langstrakt land, vil vi kunne ha særlig store fordeler av digitalisering. En slik utvikling kan samtidig svekke jobbmulighetene for enkelte grupper, avhengig av hvor godt man behersker de nye verktøyene.

Tre hovedutfordringer

Noen av disse utviklingstrekkene har vi kjent til lenge. På andre områder ser vi nye trender som ikke var tydelige da forrige perspektivmelding ble lagt fram. Trendene spiller sammen og skaper både utfordringer og muligheter for norsk økonomi. En vellykket utvikling krever at vi lykkes på tre hovedområder:

1. Et trygt arbeidsliv for lav ledighet og høy sysselsetting

En hjørnestein i det norske samfunnet er høy sysselsetting. For den enkelte betyr det å ha en jobb både stabil inntekt, personlig utvikling og deltakelse på en sosial arena. Samtidig er gode fellesfinansierte velferdsordninger avhengige av balanse mellom hvor mange som bidrar til inntektene og hvor mange som mottar. At mange står utenfor arbeidslivet, er derfor en utfordring både for den enkelte og for samfunnet.

For at flere skal kunne delta i arbeidslivet og flere skal kunne stå i jobb lenger når vi lever lenger, må vi bygge kompetanse. Arbeidstakernes kunnskaper må utvikles slik at flere kan tilpasse seg endret innhold i jobben sin eller lettere komme over i nye jobber. Vi må styrke samarbeidet mellom arbeidslivet og utdanningssektoren.

Skatte- og trygdesystemene må i større grad enn i dag gjøre det lønnsomt å jobbe. Deltakelse i samfunnet er viktig for et godt liv. Vi må få ned frafallet i skolen. Vi trenger flere både med gode fagutdanninger og med høy akademisk kompetanse. Vi skal utvikle et samfunn som skaper muligheter for alle.

2. Mer igjen for innsatsen – både i private og offentlige virksomheter

Verdier må skapes før de kan deles. Svaret på omstillingsutfordringen er nye arbeidsplasser i privat, konkurranseutsatt sektor, ikke bevaring av gamle strukturer. Vi skal ha vekstkraft og likeverdige levekår i alle deler av landet. Smart, grønt og nyskapende skal prege vårt arbeidsliv. Grønn konkurransekraft betyr at norsk næringsliv klarer å drive lønnsomt innenfor et strengere klima- og miljøregime i verden. Gamle arbeidsplasser vil forsvinne, mens nye vil komme til. I dette finnes muligheter.

Vi må arbeide systematisk med å utnytte fellesskapets ressurser best mulig. Vi må bevare det beste fra den norske velferdsmodellen. Samtidig må vi våge å endre de elementene som ikke funge-

rer godt i møte med de neste tiårenes utfordringer. Tydeligere prioriteringer av mål og en aktiv, systematisk og kontinuerlig innsats for å øke effektiviteten i offentlig sektor er nødvendig.

Mer og bedre bruk av teknologi er avgjørende for økt produktivitet i næringslivet. En digital økonomi kan bidra til vekst og sysselsetting ved å skape grunnlag for investeringer og innovasjon, lette tilgangen til større markeder og redusere betydningen av geografisk lokalisering og et lite hjemmemarked. Teknologiske gjennombrudd vil være helt nødvendig for å håndtere klimautfordringen. Nye teknologiske løsninger er også en forutsetning for bedre og mer bærekraftige velferdstjenester i fremtiden. Ikke minst innen velferdsteknologi ligger det fortsatt store, uutnyttede muligheter.

3. Velstandsveksten må nå fram til alle

I flere av de rike landene har velstandsveksten de siste tiårene ikke nådd fram til brede lag av befolkningen. Slik er det ikke i Norge. Vi er et land med små forskjeller økonomisk, sosialt og geografisk. De aller fleste har tatt del i de siste tiårenes velstandsvekst. I tillegg går inntektsforskjeller i mindre grad i arv i Norge enn i de fleste andre land. Disse styrkene må vi bevare.

Små forskjeller lar mange ta del i velstanden og bidrar dessuten til at innbyggerne har høy tillit både til hverandre og til offentlige myndigheter. Det gjør samhandling enklere både i næringslivet, arbeidslivet og i offentlig sektor. Det gir den enkelte en følelse av trygghet og fellesskap og bidrar til et samfunn med sosial og politisk stabilitet. Velferdsordningene er et sikkerhetsnett som reduserer risikoen for den enkelte. Det kan øke viljen til nyskaping og innovasjon.

I tillegg til utviklingstrekk som drøftes i denne meldingen, vil det norske samfunnet stilles overfor utfordringer vi ennå ikke ser for oss. For å møte disse må vi tilstrebe reformer som øker økonomiens og velferdssystemenes fleksibilitet og tilpasningsevne.

Trygger Norges fremtid

Formålet med perspektivmeldingen er å bidra til fornuftige valg de nærmeste årene. Det fordrer at vi tar hensyn til de langsiktige konsekvensene av de valgene vi tar eller unnlater å ta. Hvordan fremtidige generasjoner utformer samfunnet, vil avhenge av velstandsutviklingen, teknologiske muligheter og politiske valg. Vi har ikke forutsetninger nå for å vite hvor lys eller krevende situasjonen for norsk øko-

nomi vil være om noen tiår. Utfordringene som skisseres i denne meldingen, må løses gjennom kloke valg år for år. Samtidig ligger utfordringene ikke så langt fram i tid at vi kan velge å se bort fra dem.

I tiden fremover kan vi ikke lene oss like mye på oljeaktiviteten som tidligere. Vi må bevare handlefriheten i den økonomiske politikken slik at vi kan møte både kjente utviklingstrekk og uforutsette forstyrrelser. Høy velstandsvekst krever en økonomisk politikk som legger til rette for nyskaping og videreutvikling. Regjeringens arbeid med reformer er del av en offensiv strategi for å trygge Norges fremtid. Skattereformen, kommunereformen, jernbanereformen og opprettelse av Nye Veier AS er sentrale eksempler. Viktige elementer i vår strategi for å øke evnen og viljen til omstilling er:

- *Trygge jobber og et konkurransedyktig næringsliv.* Skattenivået må reduseres, infrastrukturen forbedres, og offentlige reguleringer forenkles. Det gir bedriftene et godt utgangspunkt for å skape nye verdier.
- *Økt deltakelse.* Når levealderen øker, må avgangsalderen fra arbeidslivet øke. Samtidig må flere bli bedre integrert i arbeidsmarkedet. Trygdeordninger og skattesystemet må gjøre det mer lønnsomt å jobbe.
- *Styrket kompetanse.* Grunnutdanningen må styrkes, fullføringsgraden i videregående utdanning bedres, og andelen med særlig høy kompetanse øke. Høy faglig og akademisk kompetanse må være vår fremste styrke i møte med digitalisering og automatisering.
- *Smart, grønt og nyskapende næringsliv.* For at verden skal nå de langsiktige klimamålene fra Paris, må globale utslipp av klimagasser reduseres raskt og betydelig. Næringslivet må klare å drive lønnsomt innenfor et strengere klima- og miljøregime. Det krever lønnsomme investeringer i grønnere løsninger og økt aktivitet i virksomheter og sektorer uten uheldige klima-effekter.
- *Investeringer i forskning og innovasjon.* Økt produktivitet, velstandsvekst og håndtering av store samfunnsutfordringer krever høy kompetanse. Vi må investere langsiktig i kunnskapsbasen vår og bygge videre på eksisterende kunnskap. Langtidsplanen for forskning prioriterer områder som forventes å ha stor betydning for norsk økonomi fremover som havbruk og IT.
- *Mer effektiv og målrettet offentlig ressursbruk.* Det må jobbes systematisk, kontinuerlig og aktivt for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Det offentlige må gå foran i å digitalisere tjenester og funksjoner. Arbeidsdelingen mellom

privat og offentlig sektor må tilpasses befolkningsendringer, velstandsøkning og en ny hverdag for offentlige finanser.

Resten av dette kapitlet gjengir hovedtrekkene i meldingen.

1.2 De internasjonale rammene endres

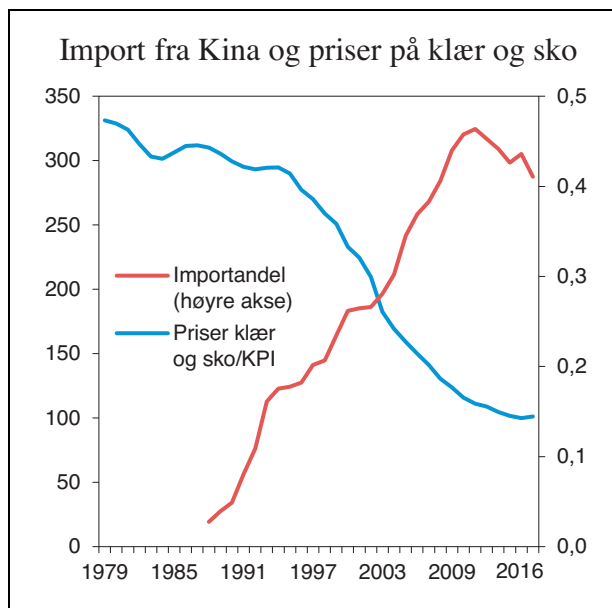
1.2.1 Vårt velstandsnivå bygger på internasjonal handel

Få land har dratt større nytte av handel og investeringer over landegrensene enn Norge. Globalisering gir både små og store land bedre tilgang på kapital og innsatsfaktorer, større markeder, teknologioverføring og økt konkurranse. Det gir mer effektiv ressursutnyttelse og har bidratt til at gjennomsnittlig kjøpekraft per innbygger i verden har doblet seg i løpet av de siste 45 årene. Små land med mye naturressurser har ekstra stor glede av muligheten til å bytte varer med andre. Siden årstusenskiftet og fram til oljeprisen begynte å falle sommeren 2014, nøy Norge i tillegg godt av stigende priser på våre eksportvarer og fallende priser på det vi importerer.

Utviklingen med mer handel over større områder har pågått lenge, men i ujevnt tempo og med betydelige tilbakeslag. Nye teknologiske muligheter innenfor transport og informasjonsdeling, og utvikling av tjenester som ikke krever fysisk tilstedeværelse, har gitt økt samhandel. Krieger og perioder med proteksjonisme har brutt utviklingen.

Sammenvevingen av markeder omfatter nå flere land enn noen gang og har brakt store deler av verdens befolkning i berøring med den globale økonomien. Flere land har de seneste tiårene lyktes i å ta skrittet fra lavinntektsland til mellominntektsland gjennom å hente ut gevinster av økt handel. Disse omtales gjerne som fremvoksende økonomier og står for en stadig større del av verdens verdiskaping. De betyr også stadig mer for norsk handel. Det har gitt mulighet til å vri norsk import i retning billigere produksjon og dermed billigere varer for norske forbrukere. Figur 1.1 illustrerer hvordan et kraftig prisfall på klær og sko sammenliknet med andre priser har gått sammen med en markert økning i andelen av denne importen som kommer fra Kina.

Samtidig befinner fremvoksende økonomier seg fremdeles et godt stykke unna det teknologiske nivået i de avanserte økonomiene. De er mer lukkede for handel og investeringer enn avanserte økonomier, og det er et betydelig gjenstående



Figur 1.1 Kinas andel av import av klær og sko og prisindeksen for klær og sko relativt til konsumprisindeksen. 2016=100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ende potensial for strukturelle endringer for å fremme mer effektiv ressursbruk. Det innebærer rom for videre inntektsutjevning mellom land.

Veksten i fremvoksende økonomier har ført til at verdens økonomiske tyngdepunkt beveger seg mot sør og øst sett fra Norge. Både verdiskaping per innbygger og antall innbyggere har vokst og ventes fortsatt å vokse raskere i de fremvoksende økonomiene enn i industrilandene. Fremvoksende økonomier har i dag klart større restriksjoner på handel med tjenester enn OECD-landene. De fleste land handler mest med land som ligger nær dem selv geografisk og kulturelt. I tillegg er frihandelsavtaler ofte regionale. Det kan derfor bli mer krevende for Norge å handle med disse landene enn med våre tradisjonelle handelspartnere og å inngå gode avtaler om reduserte handelshindringer, når for eksempel arbeids- og miljøstandarder er svært forskjellige fra hvordan de er i Norge.

Norge vil fortsette å være blant de landene som er aller mest avhengige av solid verdiskaping ute, internasjonal arbeidsdeling og samhandel med utlandet. Klare rettsregler og forutsigbare internasjonale rammebetingelser er spesielt viktig for små land. Økende proteksjonisme vil kunne ramme land som Norge hardt.

I en del OECD-land har den økonomiske veksten i liten grad nådd fram til flertallet i befolkningen. Økte inntektsforskjeller har blant annet sam-

menheng med teknologiske endringer. Endrede produksjonsformer kan svekke jobbmulighetene for personer med middels kvalifikasjoner. Samtidig har land der en stor del av arbeidskraften har lav utdanning blitt sterkere integrert i verdenshandelen. Denne utviklingen har så langt berørt Norge i begrenset grad, men vi må være forberedt på økt internasjonal konkurranse også for varer som produseres i Norge. Teknologisk utvikling og billigere varer fra utlandet gir grunnlag for å løfte velstandsnivået, men det krever at vi lykkes med å få arbeidstakere som mister jobben over i nye og mer produktive jobber.

De seneste årene har økt arbeidsledighet og svake offentlige finanser tvunget fram kutt i offentlige utgifter i mange land. Økte forskjeller og svake ordninger for å fordele gevinster og tap ved en tettere sammenvevd verden har bidratt til stigende motstand mot frihandel. Resultatet i folkeavstemningen i Storbritannia om utmelding av EU og signaler om en mer isolasjonistisk politikk i USA illustrerer at stadig økende økonomisk integrasjon mellom land ikke er en selvfølge.

Det er fortsatt gevinster å hente ved økt integrasjon i verdensmarkedet. Lavere vekst i verdenshandelen og proteksjonistiske strømmer vekker bekymring for at potensielle velstandsgevinster vil bli realisert langsommere fremover. Det vil særlig ramme fremvoksende økonomier og utviklingsland, som har et teknologisk etterslep og stort rom for mer effektiv ressursbruk. Også rike land vil tape på en slik utvikling, og særlig vil små land med ensidig næringsstruktur kunne bli hardt rammet. Gjennom å investere Statens pensjonsfond utland ute i verden har Norge som nasjon satset stort på at de internasjonale finansmarkedene fungerer godt og at det fortsatt vil være vekst i verdensøkonomien.

Det siste tiåret har den økonomiske veksten i mange OECD-land vært betydelig svakere enn i tiårene før. En stadig eldre befolkning, ettervirkninger av høy arbeidsledighet, lave investeringer, svak produktivitetsvekst og liten handlefrihet i den økonomiske politikken i mange land øker faren for vedvarende lav vekst i mange år. I et perspektiv på flere tiår er også sannsynligheten for betydelige forstyrrelser i verdensøkonomien stor.

Gradvis er det dessuten blitt tydeligere at globalisering også innebærer at verden på kort tid er kommet nærmere på mer utfordrende måter. De siste årene har finansiell sårbarhet, arbeidsinnvandring, klimaendringer, mennesker på flukt og terrorisme tydelig vist at verden er blitt mindre. Disse utfordringene må møtes, samtidig som vi

bevarer muligheten til å høste gevinstene av globalisering.

Sentrale utviklingstrekk i verdensøkonomien drøftes nærmere i kapittel 2.

1.2.2 En tettere sammenvevd verden gir økt folkevandring

Et økende antall mennesker flytter og bosetter seg i andre land enn der de er født. Siden årtusenskiftet har antallet personer som bor i et annet land enn sitt fødeland, vokst med 40 pst. Internasjonal migrasjon er sammensatt av mange ulike flyttestrømmer. Størstedelen er knyttet til arbeid eller familiegjennomføring og -etablering. I Norge opplevde vi en særlig kraftig vekst i arbeidsinnvandringen etter utvidelsen av EU og dermed EØS i 2004 og 2007.

I tillegg har flyktningstrømmene vokst. FNs høykommissær for flyktninger anslår at mer enn 16 millioner flyktninger oppholdt seg utenfor eget fødeland i 2015, og at mer enn dobbelt så mange var på flukt i eget land. Mange har bodd hjemme fra i mange år. I 2015 opplevde samtidig Europa en historisk stor tilstrømming av asylsøkere og andre migranter. Det ble registrert vel 1,3 millioner asylsøknader i EU, Norge og Sveits i 2015. Av disse kom over 30 000 personer til Norge.

Økt migrasjon skyldes ikke at det er flere krig i verden enn det var for noen tiår siden eller at flere lever i fattigdom. Derimot har den teknologiske utviklingen, fallende transportkostnader, bedre tilgang på informasjon og inntektsvekst i mange land gitt flere mennesker mulighet til å forflytte seg. I Europa er dessuten de juridiske hindringene for migrasjon langt på vei fjernet.

Den sterke veksten i antall ankomster fra ikke-europeiske land i 2015 har sammenheng både med krig og uro i landene folk reiser fra og med politiske signaler fra blant annet Tyskland og Sverige. Fra vårhalvåret 2016 har det vært en sterk nedgang i antall migranter som krysser Egeerhavet. Det må ses i sammenheng med felleserklæringen mellom Tyrkia og EU, og med innføringen av indre grensekontroll og innstramming i asylpolitikken i flere land. Samtidig har tilstrømmingen til Italia og Spania fra Nord-Afrika økt. Drivkreftene bak migrasjonen i Europas nærområder er ikke grunnleggende endret. Det tilsier et vedvarende migrasjonspress mot Europa.

Antallet som innvandrer til Norge og andre vestlige land, vil derfor i stor grad avhenge av reguleringer. Det har over flere år vært store forskjeller mellom asylstrømmene til Norge, Sverige og Danmark som det er nærliggende å knytte til

ulik politikk i de tre landene. Det norske regelverket må ikke bli for gunstig sammenliknet med landene rundt oss.

Arbeidsinnvandring skjer først og fremst fra EØS-land, og EØS-borgere kan fritt reise og søke arbeid i hele EØS-området. Her har endringene over tid trolig mest å gjøre med den økonomiske utviklingen i Norge og hjemlandene. EØS-avtalens prinsipp om fri bevegelse av arbeidskraft må ses i sammenheng med de tilsvarende prinsippene om fri bevegelse av varer, tjenester og kapital.

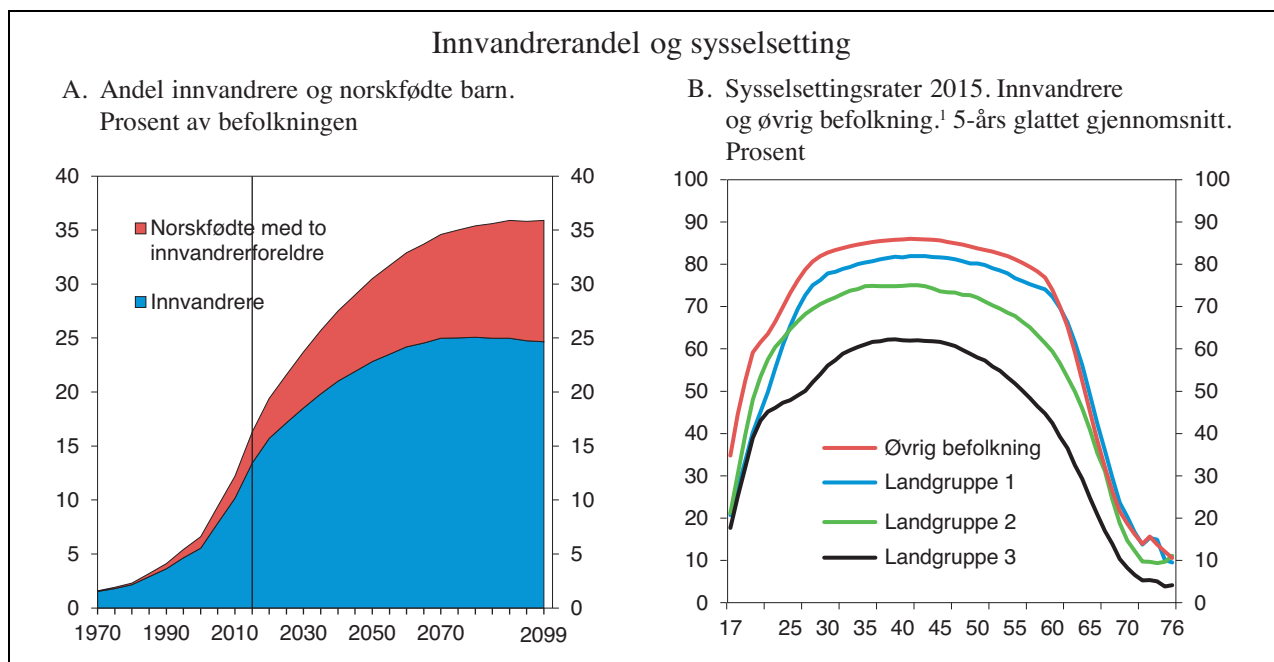
Høy innvandring de siste 20 årene har ført til at innvandrere nå utgjør om lag 14 pst. av befolkningen, mot 6 pst. rundt årstusenskiiftet og under 2 pst. i 1970, se figur 1.2A. I tillegg er om lag 3 pst. av befolkningen født i Norge med foreldre som begge var innvandrere. Fremskrivninger anslår at innvandrere vil utgjøre om lag 24 pst. av befolkningen i 2060 og 25 pst. i 2100. I tillegg vil henholdsvis 9 pst. og 11 pst. være norskfødte barn av innvandrere.

Yrkesdeltakelsen blant flere grupper innvandrere er klart lavere enn for majoritetsbefolkningen, se figur 1.2B. Den er samtidig høyere enn i mange andre OECD-land. Innvandrere deltar også mindre i videregående og høyere utdanning enn befolkningen for øvrig. Deres norskfødte barn deltar derimot i samme grad som resten av befolkningen.

Siden innvandrere utgjør en økende andel av befolkningen, blir det viktig for bærekraften i norske velferdsordninger at også denne gruppen kommer i og forblir i jobb. Norske velferdsordninger er sjenerøse og basert på at de aller fleste i arbeidsdyktig alder betaler inn mer enn de mottar fra offentlige budsjetter.

Innvandrere fra EØS-området kommer ofte fordi de har fått jobb i Norge. Den sterke tilstrømmingen av arbeidskraft fra de nye EU-landene i Øst-Europa etter 2004 avhjalp flaskehalsen i norsk økonomi og var viktig for å opprettholde veksten i tiåret vi har bak oss. Erfaringene fra tidligere arbeidsinnvandrere kan samtidig tyde på at disse gruppene har en betydelig risiko for å falle ut av arbeidslivet etter noen år, særlig i økonomiske nedgangstider. Språkproblemer eller andre barrierer kan gjøre arbeidsinnvandrere mindre omstillingsdyktige enn resten av befolkningen. En del arbeidsinnvandrere har forholdsvis lav lønn, og de kan derfor ha mindre å tjene på å delta i arbeidslivet sammenliknet med å motta trygd.

Asylsøkere har ikke jobb når de kommer til Norge. Samtidig har de, i motsetning til arbeidsinnvandrere, rett på ytelser til livsopphold. I tillegg kommer mange fra samfunn med svært annerledes utdanningssystemer og arbeidsmarkeder. Denne gruppen har derfor i utgangspunktet vesentlig større utfordringer i arbeidslivet enn andre innvandrere.



Figur 1.2 Andel innvandrere og sysselsetningsrater etter alder

¹ Landgruppe 1 omfatter Vest-Europa, Canada, USA, Australia og New Zealand. Landgruppe 2 omfatter EU-landene i Øst- og Sentral-Europa. Landgruppe 3 omfatter Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU.

Dersom mange arbeidstakere ikke klarer å oppnå en produktivitet som forsvarer de laveste lønningene i arbeidsmarkedet, vil det dels kunne presse de laveste lønningene nedover og dels kunne utfordre bærekraften i den norske velferdsmodellen fordi mange havner på trygd. I et lengre tidsperspektiv er det særlig viktig at barn av innvandrere lykkes godt med utdanning og arbeid.

Migrasjon og utfordringene det stiller Norge overfor drøftes nærmere i kapittel 3.

1.2.3 Vekst innenfor bærekraftige rammer krever internasjonalt samarbeid

Høy økonomisk vekst i et økende antall land har ført med seg betydelige miljøproblemer. Klimautfordringen er det fremste eksempelet: Siden det på verdensbasis stort sett er gratis å slippe ut klimagasser i atmosfæren, slippes det ut for mye, og den globale gjennomsnittstemperaturen øker. Menneskelig aktivitet kan også ha andre negative konsekvenser for miljøet lokalt, regionalt eller globalt. Verden må ta inn over seg utfordringene klimaendringene stiller oss overfor. For å møte klima- og miljøutfordringer må markedene reguleres, blant annet ved å sette en pris på utslippene.

Klimautfordringen er global og det klart mest krevende miljøproblemet. Uten tiltak for å begrense utslippene av klimagasser anslås den globale gjennomsnittstemperaturen å kunne stige med om lag 2 °C fram mot 2050 og opp mot 4 °C fram mot 2100 sammenliknet med førindustriell tid. En slik temperaturøkning gir økt havnivå, avtakende isdekke, mer tørke i allerede tørre områder og hyppigere forekomster av ekstremvær som flom, hetebølger og kraftig nedbør.

Klimaproblemet kan bare løses gjennom omfattende internasjonalt samarbeid. FNs klimakonvensjon sikter mot å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig menneskeskapt påvirkning av jordas klima. På Paris-konferansen i desember 2015 ble partene til konvensjonen enige om et kollektivt utslippsmål som har som formål å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenliknet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C.

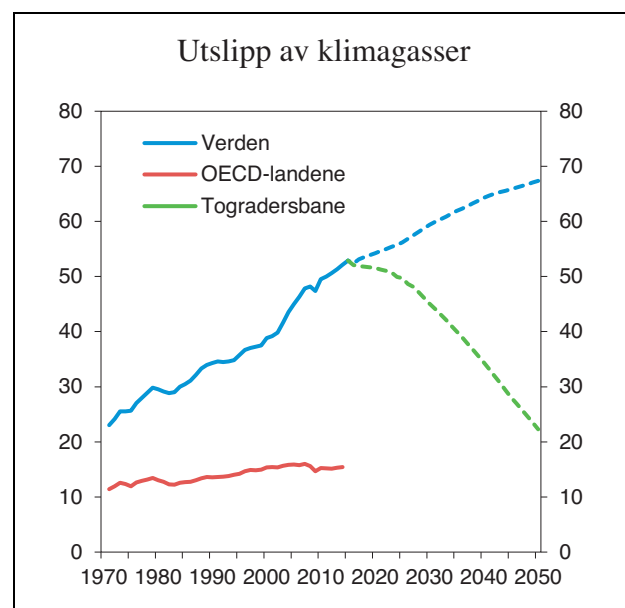
En utvikling i tråd med togradersmålet vil kreve rask og betydelig reduksjon i globale utslipp av klimagasser, se figur 1.3. En slik endring vil berøre alle land. Videreføring av dagens politikk globalt innebærer omtrent uendrede utslipp fra OECD-området i tiårene fremover, men en kraftig økning i utslippene fra resten av verden.

Den nødvendige reduksjonen i utslipp er så stor at selv om OECD-landenes utslipp ble redusert til null, ville verdens utslipp ligge langt over det som er forenlig med et togradersmål. Det er derfor helt nødvendig med utslippsreduksjoner i mange land. Det internasjonale samarbeidet må være bredt.

Paris-avtalen trådte i kraft i november 2016. Den omfatter over 190 land. Foreløpig har drøyt 130 parter ratifisert avtalen, men bidragene til utslippsreduksjoner er hittil langt fra tilstrekkelige til å nå et togradersmål. Skjerpning av de samlede bidragene over tid vil kreve strengere bruk av virkemidler globalt.

Norges forpliktelse under Paris-avtalen er å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Det er i tråd med anslagene fra FNs klimapanel for hva som kreves for å nå et togradersmål, og det tilsvarer EUs forpliktelse. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen. Regjeringen har også som et langsiktig mål at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050.

Dersom verden skal nå de langsiktige klimamålene fra Paris, må det være balanse mellom menneskeskapt utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret. Et slikt grønt skifte vil endre rammebetingelsene for økonomisk virksomhet både nasjonalt og globalt, og kreve gradvis endring i produksjons- og forbruksmønstre. Det må koste å forurense, og prisene på klimautslipp må øke over tid. Et vellykket grønt



Figur 1.3 Utslipp av klimagasser. Mrd. tonn CO₂-ekvivalenter

Kilder: FNs klimapanel, IEA og OECD.

næringsliv er et næringsliv som klarer å drive lønnsomt innenfor et strengere klima- og miljøregime.

Det krever utvikling av nye produkter og produksjonsmåter, og gir samtidig nye muligheter for norske bedrifter. Grønn konkurransekraft krever lønnsomme investeringer i grønne løsninger – løsninger som også har livets rett ved en strengere klima- og miljøpolitikk. Samtidig trenger vi nyskaping og økt aktivitet i virksomheter og sektorer som ikke påvirker klimaet, blant annet fordi vi står overfor en stor omstilling som krever mange nye arbeidsplasser. Grønn konkurransekraft krever også høy kompetanse, fordi kunnskapsbaserte arbeidsplasser er nødvendig for å bære vårt velferdsnivå.

Klima og andre miljøutfordringer er nærmere omtalt i kapittel 4.

1.2.4 Oljeprisfallet forsterker behovet for omstilling

Norge har høstet særlig store gevinster fra internasjonal handel innen olje og gass. Siden funnet av Ekofisk-feltet i 1969 har eksporten av olje og gass bidratt til at våre inntekter er løftet betydelig mer enn i andre avanserte økonomier. Det siste tiåret er den ekstra avkastningen på kapital i sektoren, grunnrenten, anslått til nesten 15 pst. av landets disponible realinntekt. I gjennomsnitt svarer det til nesten 70 000 kroner per innbygger per år.

I flere andre land har høye inntekter fra naturressurser ikke ført til varig økt velstand. Gode institusjoner og høy grad av tillit mellom ulike grupper i samfunnet har bidratt til at Norge så langt har klart seg bra. Gjennom petroleums-skattesystemet og statens direkte eierskap har Norge kanalisert store deler av grunnrenten fra petroleumsvirksomheten inn til fellesskapet. Inntektene har gitt oss muligheter til å investere i blant annet kunnskap og infrastruktur, samtidig som offentlige velferdsordninger er bygd ut og inntektsveksten i husholdningene har vært høy. Ved hjelp av Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen for bruken av oljeinntekter er dessuten store deler av inntektene spart. Slik har vi lagt til rette for at oljeformuen også kommer fremtidige generasjoner til gode og skaffet oss en økonomisk handlefrihet i nedgangsperioder som få andre land har.

Likevel står også vi overfor utfordringer. Over tid har bedrifter i Norge og særlig på Sør- og Vestlandet vridt sin produksjon mot leveranser til petroleumsvirksomheten. Stor aktivitet og høy

verdiskaping har gitt mange svært godt betalte jobber, og i perioder har høy lønnsvekst her smittet over på resten av økonomien. Det har ført til at kostnadsnivået er høyere i Norge enn i andre land.

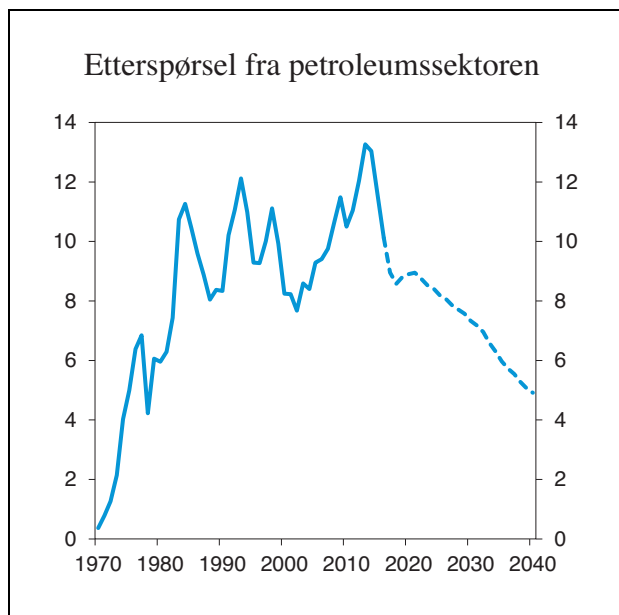
Inntektene fra eksport av petroleum innebærer mindre behov for annen eksport. En viss nedbygging av andre eksportnæringer er derfor riktig, men det gjør oss samtidig sårbare for utviklingen i en enkelt næring. Det ble tydelig da svakere etterspørsel, teknologiske nyvinninger og fallende produksjonskostnader for skiferolje i USA bidro til et kraftig fall i oljeprisen fra sommeren 2014. Også gass, som utgjør en stadig større del av norsk petroleumseksport, har falt i pris.

Fram til midten av 2020-tallet er det ventet at produksjonen på norsk sokkel skal holde seg nokså stabil, før den gradvis går ned. Det innebærer at petroleumsvirksomheten vil være en stor og viktig næring i Norge også fremover. Letevirksomheten på norsk sokkel har som formål å legge til rette for utbygging og produksjon av samfunnsøkonomisk lønnsomme petroleumssressurser.

Aktiviteten på norsk sokkel kan også bli påvirket av den globale klimapolitikken. Oppfyllelse av Paris-avtalen kan redusere verdens etterspørsel etter fossil energi. Det kan redusere verdien av oljen og gassen som ligger på norsk sokkel. Økte investeringer i og fallende kostnader for fornybare energikilder vil også påvirke energimarkedet fremover. Samtidig er norsk petroleumsutvinning allerede underlagt sterke klimavirkemidler som kvoteplikt og en høyere CO₂-avgift enn i mange andre land. Det kan støtte opp under teknologiutvikling knyttet til løsninger for lavere utslipp, herunder karbonfangst og lagring. Hvis Norge ligger langt fremme på dette området, kan det styrke norsk petroleumssektor sammenliknet med petroleumssektoren i andre land i en situasjon med sterkere globale virkemidler. Gass utgjør nå om lag halvparten av Norges petroleumsproduksjon. Gass har mindre utslipp per energienhet ved bruk enn både olje og kull.

Selv om petroleumsnæringen vil være stor i tiårene fremover, vil sektoren ikke på samme måte som før bidra til vekst i andre deler av norsk økonomi. I perioden fra 2003 til 2012 bidro etterspørselen fra petroleumsvirksomheten til å trekke veksten i norsk fastlandsøkonomi opp med i gjennomsnitt 0,3 prosentenheter hvert år.¹ I årene fremover ventes sektoren ikke lenger å bidra til vekst i andre deler av norsk økonomi, se figur 1.4.

¹ NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.



Figur 1.4 Etterspørsel fra petroleumssektoren. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Den sentrale utfordringen er derfor å omstille norsk økonomi til en ny situasjon der vi likner mer på andre økonomier uten olje- og gassressurser. Nye arbeidsplasser må komme i næringer uten grunnrente. Det betyr at skatteinntektene vil være betydelig lavere, men også at bedriftene ikke kan forvente like høy avkastning på kapitalen som i petroleumsvirksomheten. Etter oljeprisfallet er kronen svekket målt mot gjennomsnittet av våre handelspartnere, samtidig som lønnsutviklingen har vært moderat. Fortsatt ligger likevel kostnadsnivået klart over nivået hos våre viktigste handelspartnere. Et høyt kostnadsnivå kan gjøre det krevende for norske bedrifter og arbeidstakere å vende seg mot nye markeder.

Samtidig har bedriftene som har klart å overleve med det høye norske kostnadsnivået, høy produktivitet. Ikke minst har leverandørindustrien bygget opp en kompetanse som er sterkt etterspurt også internasjonalt, og som har gitt store eksportinntekter. Mange arbeidstakere er svært godt kvalifiserte, også til arbeid i andre næringer.

Utfordringene som følger av oljeprisfallet og lavere aktivitet i petroleumsindustrien drøftes nærmere i kapittel 5.

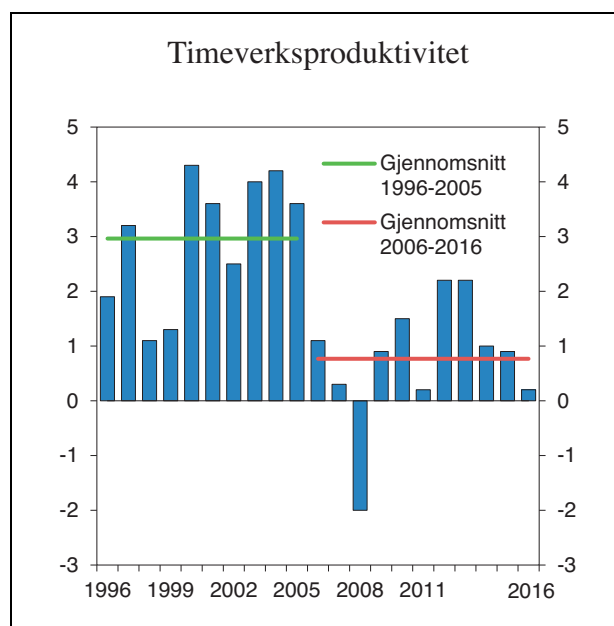
1.3 Velstand for hele befolkningen

1.3.1 Produktivitet er avgjørende for velstand

Inntektene fra petroleumsvirksomheten har vært og er store. Like fullt er det virksomheten i fastlandsøkonomien som er hovedgrunnlaget for produksjon, sysselsetting og inntekt i Norge. Mange innbyggere er i jobb, men fordi gjennomsnittlig arbeidstid er lav, jobber vi samlet sett ikke mer enn gjennomsnittet i EU. Når velstandsnivået i Norge er betydelig høyere enn i de fleste andre land, er det fordi vi får mye igjen for hver arbeidstime. Vi har vist god evne til å styre ressursene dit de kaster mye av seg.

Selv om produktivetsnivået i Norge er høyt, har veksten i produktiviteten det siste tiåret vært klart svakere enn tidligere, se figur 1.5. Nedgangen er blitt forsterket av lavkonjunkturen de siste årene, men også strukturelle faktorer har bidratt. Det har vært færre strukturreformer på 2000-tallet enn det var på 1990-tallet, og den økte arbeidsinnvandringen etter 2004 har i stor grad økt sysselsettingen i næringer med forholdsvis lav produktivitet. Lavere produktivetsvekst er en utvikling vi deler med mange andre land, men trenden må like fullt snus dersom vi fortsatt skal oppleve økende levestandard.

Over tid er utvikling i næringsstrukturen en forutsetning for god økonomisk vekst. Lite pro-



Figur 1.5 Årlig vekst i timeverksproduktivitet, markedsrettede fastlandsnæringer (utenom boligjenester). Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

duktive næringer reduseres, og nye, mer produktive virksomheter vokser fram. Norge har i dag et dynamisk arbeidsmarked. Om lag $\frac{1}{4}$ million jobber, eller 10 pst. av arbeidsplassene, forsvinner i Norge hvert år, og om lag like mange kommer til. I tillegg skifter mange jobb.

Avvikling av ulønnsomme bedrifter er en forutsetning for å frigjøre arbeidskraft til nye næringer. For den enkelte arbeidstaker og bedrift som rammes fortoner omstilling seg imidlertid som et alvorlig problem. En ulønnsom næring kan skape problemer for en hel landsdel, og det kan være vanskelig å se hvordan nedleggelse kan bidra til økonomisk vekst.

Myndighetenes rolle kan likevel ikke være å støtte opp under bedrifter eller bransjer som går dårlig. På samme måte er det umulig for staten å beslutte hvilke næringer som er lønnsomme eller skal vokse fram. Produktiviteten må drives fram fra næringslivet. Næringslivet må finne de lønnsomme investeringene, og endre sin virksomhet fra det som ikke er lønnsomt over til det som er lønnsomt.

Myndighetenes viktigste oppgave er å føre en økonomisk politikk som støtter opp under en balansert økonomisk utvikling med god ressursutnyttelse. I tillegg kan en velfungerende konkurransepolitikk bidra til mer effektiv ressursbruk og økt produktivitet. Når enkelte markeder skjermes fra konkurranse utifra andre hensyn, bidrar det til å bevare mindre produktive bedrifter og hindrer en effektiv utnyttelse av ressursene.

Også skattesystemet kan bidra til omstilling og produktivitetsvekst ved i størst mulig grad å likebehandle ulike næringer, investeringer og eieformer. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig.

Norske bedrifter har utviklet verdensledende teknologi på enkelte områder, blant annet i industri som leverer til petroleumssektoren. I en liten åpen økonomi som vår, vil likevel internasjonal teknologiutvikling være viktigst for utviklingen i produktiviteten. Derfor er det avgjørende at vi evner å ta i bruk ny teknologi utenfra. Et høyt kunnskapsnivå er en forutsetning for en slik vellykket vekst. Også åpenhet overfor omverdenen i form av handel, utenlandsk eierskap og mobilitet av mennesker bidrar til spredning av teknologi.

Digitalisering og automatisering trekkes ofte fram som en trussel mot arbeidsplasser. Teknologisk fremgang er en forutsetning for økt produktivitet. Muligheten til å produsere de samme varene

og tjenestene med mindre ressurser frigjør arbeidskraft til å produsere andre varer og tjenester og øker verdiskapingen per sysselsatt. Over tid er dette den sentrale drivkraften for økt velstand. For at alle skal kunne ta del i denne velstandsveksten, må de som mister jobben komme over i annet arbeid. Ordninger for inntektssikring og kompetansetiltak må bidra til å redusere kostnadene for den enkelte og lette overgangen til nytt arbeid.

Vekst i storbyregioner kan bidra til produktivitet via fordeler ved geografisk nærhet. Disse effektene ser særlig ut til å være knyttet til at byer fremmer rask spredning av ideer og kunnskap.

Forskning og utvikling kan styrke næringslivets konkurransekraft gjennom nye eller forbedrede produkter og prosesser. For at forskningsbasert kunnskap skal styrke vekstevnen i økonomien, må resultatene gi grunnlag for innovasjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Omstillingene norsk økonomi står overfor, krever høy kompetanse, god organisering og godt samarbeid i arbeidslivet. For å oppnå en mer effektiv ressursbruk er det nødvendig med mange små og noen store tiltak. Endringer i rammeverk og reguleringer kan gi store gevinster. Ifølge OECD har reformiveren generelt avtatt i OECD-landene, mens Norge skiller seg ut med en markert økning i reformaktiviteten. Det arbeidet må fortsette.

Utfordringene knyttet til utviklingen i produktivitet og velstand er nærmere omtalt i kapittel 6.

1.3.2 Velstandsveksten må nå fram til den enkelte

Velstandsutviklingen for innbyggerne i et land avhenger også av hvordan den økonomiske veksten fordeles i befolkningen. Lav inntekt som skyldes vanskelig familiebakgrunn, sykdom og andre omstendigheter utenfor den enkeltes kontroll, oppleves av de fleste som urettferdig. De siste årene har vi også fått flere eksempler på at store og vedvarende forskjeller kan bidra til sosial uro, politisk ustabilitet og lavere tillit til det politiske systemet.

Moderne velferdsstater går derfor langt i å utjevne inntektsforskjeller. Et godt sosialt sikkerhetsnett er også med på å styrke viljen til å ta risiko og øke omstillingsevnen i økonomien. Premiering av innsats, opparbeidet kunnskapskapital og vilje til å ta risiko er viktige drivkrefter for innovasjon, teknologisk utvikling og vekst. Ulik innsats, ulik tilknytning til arbeidsmarkedet og ulik lyst på risiko vil samtidig bidra til ulikhet. Den

økonomiske politikken må utformes slik at alle får gode muligheter til å lykkes.

Å gi alle muligheter til å lykkes innebærer ikke minst å motvirke forskjeller i barns utgangspunkt. Dårlige levekår i oppveksten skaper forskjeller i muligheter og kan forplante seg over generasjoner. Tiltak allerede i barnehage- og barneskolealder er mest effektivt – også for å hindre at folk faller utenfor arbeidslivet.

I Norge er inntektene jevnere fordelt og forskjellene har økt klart mindre enn i mange andre land. Utviklingen i medianinntekten² i Norge har holdt noenlunde tritt med utviklingen i BNP per innbygger for Fastlands-Norge, se figur 1.6. I USA har derimot medianinntekten vokst med bare 10 pst. de siste 30 årene, mens BNP per innbygger har vokst med rundt 60 pst. Jevnere inntektsfordeling skyldes også at det er færre i Norge og de andre nordiske landene som har mye lavere inntekt enn gjennomsnittet. Andelen har dessuten vært forholdsvis stabil de siste tiårene. Sammensetningen av gruppen med lave inntekter har likevel endret seg. Høy innvandring har bidratt til å holde antallet husholdninger med lave inntekter oppe, mens andre gruppers inntekter er blitt løftet.

Norge skårer også høyt på ulike indikatorer for livskvalitet utover materiell velstand. I tillegg

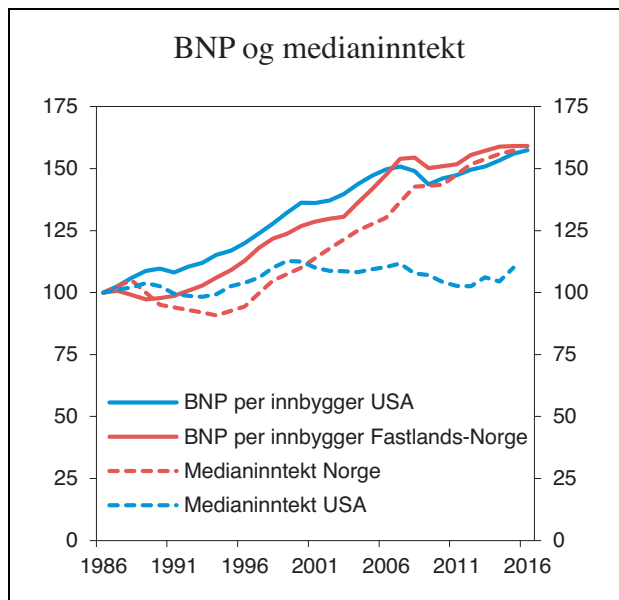
er sammenhengen mellom foreldres og barns inntekt svakere enn i de fleste andre land.

Så langt har det vært mindre tegn i Norge enn i mange andre land til at endrede produksjonsmønstre har gitt økte inntektsforskjeller. En årsak til at forskjellene har økt mindre i Norge er at vi med vår næringssammensetning har møtt mindre konkurranse fra Kina og andre lavkostland. Høy grad av koordinering i lønnsdannelsen bidrar dessuten til en jevn inntektsutvikling mellom ulike grupper. Når handel og teknologisk utvikling flytter seg videre til nye næringer, kan økt internasjonal konkurranse komme til å påvirke oss kraftigere. Vi har derfor ingen garanti for at Norge også fremover skal klare å kombinere jevn fordeling med forholdsvis høy økonomisk vekst.

I de fleste OECD-land bidrar også overføringer og skatt i betydelig grad til å jevne ut forskjeller. Siden midten av 1990-tallet er overføringssystemene i mange OECD-land blitt mindre omfordelende. Norges solide offentlige finanser har foreløpig skjermet oss fra slike innstramminger.

Overfor mange land peker OECD på tiltak som både kan gi jevnere fordeling og økt økonomisk vekst. De nordiske landene ligger allerede godt an på mange av disse områdene, men også vi har en vei å gå når det gjelder å få flest mulig til å delta i arbeidslivet. Det største sosiale skillet i det norske samfunnet går mellom de som har jobb og de som står utenfor arbeidslivet.

Utfordringene knyttet til livskvalitet og fordeling er nærmere omtalt i kapittel 7.



Figur 1.6 Vekst i medianinntekt og BNP i USA og Fastlands-Norge. Inntekt før skatt per husholdning. Indeks 1986=100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og US Census Bureau.

² Medianinntekten er inntekten for den midterste personen i inntektsfordelingen.

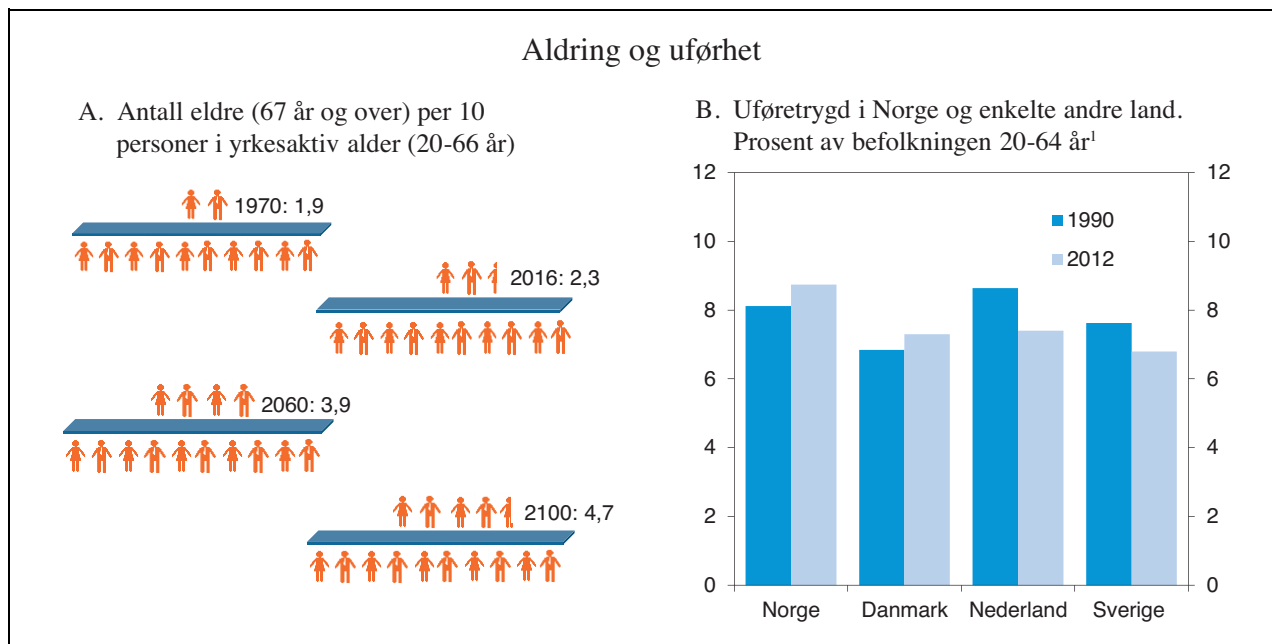
1.4 Fortsatt høy sysselsetting

1.4.1 Høy velstand bygger på høy sysselsetting

At mange har jobb er en viktig årsak til den jevne inntektsfordelingen i Norge. Det betyr også at mange deler på oppgaven med å finansiere det høye velstandsnivået og de norske velferdsordningene. Norge har i internasjonal sammenheng en høy yrkesdeltakelse. Flere kvinner, eldre og innvandrere deltar i arbeidslivet i Norge enn i de fleste andre OECD-land.

Samtidig er gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt forholdsvis lav sammenliknet med andre land. Det trekker antall arbeidede timer per innbygger ned til gjennomsnittet for EU-landene. Den lave gjennomsnittlige arbeidstiden skyldes både lavere normalarbeidstid, lange permisjoner, høyt sykefravær og utbredt deltidsarbeid.

I tiårene fremover vil befolkningen eldes. Mens det i dag er vel 2 personer over 67 år per 10



Figur 1.7 Aldring og uførhet

¹ For Nederland gjelder tallene for aldersgruppen 15–64 år.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, NAV, OECD og Försäkringskassan i Sverige.

personer i yrkesaktiv alder, anslås det i 2060 å være om lag 4 eldre per 10 yrkesaktive, se figur 1.7A. For at økt levealder ikke skal gi ubalanse i forholdet mellom de som er i arbeid og de som ikke er det, må avgangsalderen fra arbeidslivet øke.

Aldringen utfordrer den norske velferdsmodellen og gjør det enda viktigere at mange deltar i arbeidslivet. Siden våre velferdstjenester i hovedsak finansieres over offentlige budsjetter, er vi mer avhengige av høy yrkesdeltaking enn land der flere oppgaver løses privat.

Norge har en særlig utfordring med høyt fravær på grunn av uførhet, se figur 1.7B. Det samme gjelder sykefravær. Mens flere andre land har klart å redusere dette fraværet de siste par tiårene, har det økt i Norge. Det har skjedd til tross for at flere helseindikatorer peker i retning av at vi blir stadig friskere, selv om utviklingen innenfor psykisk helse er bekymringsfull. Det er ikke opprettholdbart om en stadig økende andel av befolkningen blir gående på ulike former for helserelevante stønader.

Et viktig fellestrekk blant dem som faller utenfor arbeidslivet er lav kompetanse, eller kompetanse som ikke passer med arbeidslivets behov. Lavere lønninger vil isolert sett gjøre det enklere for en del grupper å komme i arbeid. På den annen side vil lavere lønninger føre til at arbeid blir mindre lønnsomt, med mindre også trygdeni-

våene reduseres. En generell reduksjon av de laveste lønningene vil dermed endre måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på.

Utfordringen med nok og riktig kompetanse forsterkes av at Norges kompetanseforsprang er i ferd med å forsvinne. Mens den eldre befolkningen i Norge er bedre utdannet enn jevnaldrende i de fleste andre land, er det ikke tilfelle for de yngre generasjonene. Den samme forskjellen viser seg i målte ferdigheter. Raskere teknologisk endring vil øke kravet til å opparbeide seg ny kompetanse i løpet av arbeidslivet. Det er derfor sentralt å opprettholde og forsterke norsk arbeidslivs tradisjoner for høy læring i arbeidslivet. I tillegg må vi fremover lykkes bedre i å skape et godt utdanningsystem.

Samtidig må trygde- og skattesystemet i større grad enn i dag stimulere til arbeid. Pensjonsreformen i 2011 styrket de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid. Reformen virker, og sysselsettingen for dem over 62 år i privat sektor har økt. Offentlig ansatte er foreløpig bare delvis berørt av reformen. En tilsvarende reform av pensjonssystemet i offentlig sektor vil styrke effektene av pensjonsreformen.

Eldre, personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere er blant gruppene som kan ha vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. Det kan skyldes at deres kompetanse reelt sett samsvarer dårlig med behovene i arbeidslivet, men

også at arbeidsgivere undervurderer deres faktiske kompetanse.

Utfordringer knyttet til å legge til rette for høy sysselsetting er drøftet i kapittel 8.

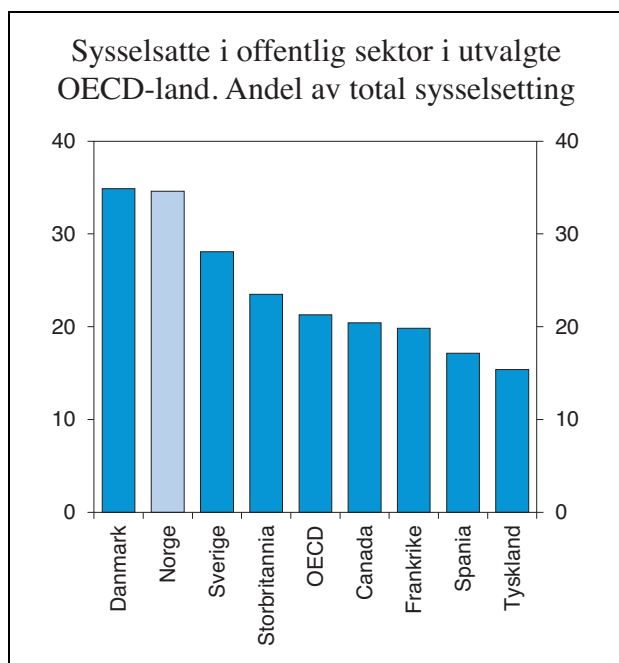
1.5 Et mer robust velferdssamfunn

1.5.1 Offentlige ressurser må brukes effektivt

Aldringen av befolkningen vil gi et økt behov for helse- og omsorgstjenester i tiårene fremover. En rikere befolkning vil samtidig etterspørre mer av eller høyere kvalitet på mange av de tjenestene som i dag er et offentlig ansvar. Det kan gjelde for eksempel utdanning, kultur og ikke minst helse- og omsorgstjenester. Mange offentlige tjenester er også arbeidsintensive. Hvis produktivitetsveksten for disse tjenestene er lavere enn produktivitetsveksten i samfunnet ellers, og lønnsveksten skal holde tritt med den generelle lønnsveksten, vil tjenestene bli forholdsmessig dyrere enn andre varer og tjenester.

Disse utviklingstrekkene kan utfordre vår velferdsmodell, der mange samfunnsoppgaver løses gjennom brede fellesløsninger som tilbys gratis eller til sterkt subsidierte priser. Allerede i dag jobber mer enn 30 pst. av de sysselsatte i offentlig sektor, se figur 1.8.

Samtidig har en omfattende teknologisk utvikling og globalisering endret hverdagen vår. I



Figur 1.8 Sysselsetting i offentlig sektor. 2015

Kilde: OECD.

næringslivet er enkelte bransjer snudd opp ned. Tradisjonell industrivirksomhet i Norge er i dag i økende grad erstattet av industridesign hvor selve produksjonen skjer i andre land. Banker er på vei fra å være kunde- og kontanthåndterere spredt utover landet til å bli IT-bedrifter. Også den offentlige tjenesteproduksjonen står overfor nye muligheter og møter økte krav til omstilling.

Som i privat sektor bidrar ny teknologi, mer kvalifisert arbeidskraft, bedre ledelse og bedre organisering til mer effektiv tjenesteproduksjon i offentlig sektor. I privat sektor står de fleste virksomheter overfor et kontinuerlig konkurransepress, med risiko for nedleggelse om de ikke er minst like effektive som andre virksomheter. Denne viktige drivkraften mangler i offentlig sektor. I tillegg kan tjenester som er gratis å bruke, men koster å produsere, føre til at etterspørselen blir høyere enn det som er samfunnsøkonomisk fornuftig.

En aktiv, systematisk og kontinuerlig innsats for å øke effektiviteten i offentlig sektor er derfor nødvendig. Lykkes vi med det, vil effektene kunne bli store. Mer effektiv ressursbruk kan igjen gi rom for å finansiere økende utgifter til pleie og omsorg.

Effektiv offentlig tjenesteproduksjon vil kreve tydeligere prioriteringer av mål, kombinert med klare krav om resultater. En fornuftig ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåer og en god geografisk organisering av både kommuner, regioner og statlig sektor kan gi viktige bidrag. I noen sammenhenger kan private produsere mer av tjenestene, ulike enheter kan konkurrere mer mot hverandre, eller virksomheter kan jobbe mer systematisk med å lære av hverandres erfaringer. Det er også et betydelig potensial for bedre og billigere tjenester gjennom å utnytte mulighetene den teknologiske utviklingen gir, kombinert med organisatorisk nytenkning. Det gjelder også innenfor tradisjonelt arbeidskrevende tjenester som omsorgstjenester for eldre og syke. I det tidsperspektivet som trekkes opp i denne meldingen, må vi anta at flere av de tjenestene vi i dag tenker på som manuelle, for eksempel innenfor pleie og omsorg, vil kunne utføres av, eller i samarbeid med, roboter – og at brukerne vil være fornøyde med det.

Effektiv ressursbruk krever også at det er de riktige tjenestene som tilbys. Endringer i samfunnet har gitt opphav til utbygging av nye offentlige tjenester. Norges gunstige statsfinansielle situasjon har bidratt til at få tjenester er faset ut. Nye regler og retningslinjer binder både administrative kostnader til oppfølging og ressursbruk i

resten av samfunnet knyttet til å rette seg etter dem. Dette bør vurderes kritisk. Det er også uheldig å låse fremtidige løsninger i form av øremerking, lovfesting og individuelle rettigheter som fritas fra helhetlige prioriteringer og lokale tilpasninger.

Ansvarsdelingen mellom privat og offentlig sektor må vurderes kontinuerlig i møte med befolkningsendringer, velstandsøkning og en mer krevende situasjon for offentlige finanser. Brukerbetaling er i dag en viktig finansieringskilde for deler av det offentlige tjenestetilbudet. I tillegg kan brukerbetaling bidra til å dimensjonere offentlige tjenester riktigere. Når tjenester er sterkt subsidiert, vil ikke etterspørselen etter dem gi et riktig bilde av hvor nyttige de er for folk. Brukerbetaling er dermed også dårligere egnet for tjenester der det ikke er noe ønske om å regulere etterspørselen, slik som obligatorisk skole. Fordeleshensyn vil også kunne begrense rommet for brukerbetalinger.

Fornuftige reformer øker velferdssystemenes fleksibilitet og tilpasningsevne. Pensjonsreformen er et godt eksempel på en slik reform. Den reduserte ikke kostnadene på kort sikt, men den gjør fremtidige pensjonsutgifter mindre avhengige både av endringene i levealder og av hvordan folk velger å tilpasse seg. I tillegg gjør den det mer lønnsomt å bli stående i arbeid. At flere står lengre i arbeid øker skatteinntektene både på kort og lang sikt. ABE-reformen³ i statlig sektor innebærer at alle etater hvert år i utgangspunktet får kuttet sine driftsbudsjetter med ½ pst. Også denne reformen har langvarige positive virkninger på ressursbruk og offentlige finanser.

Utfordringene knyttet til en mer effektiv offentlig sektor er omtalt nærmere i kapittel 9.

1.5.2 Sterke regioner for en mer bærekraftig regional- og distriktpolitikk

Norge er et spredt bebygget land med små byer. Det har i flere tiår vært bred enighet om å legge til rette for spredt bosetting. Det påvirker utformingen av en rekke offentlige tjenester. For eksempel har 30 pst. av norske skoler færre enn 100 elever.

Muligheten til å leve av egen arbeidsinnsats og en meningsfull jobb er grunnleggende for de aller fleste. Kompetansearbeidsplassutvalget (NOU 2011: 3) påpeker at det ikke vil være mulig å opprettholde et bosettingsmønster som avviker vesentlig fra arbeidsplassenes geografiske plassering. Velfungerende arbeidsmarkeder spiller der-

for en avgjørende rolle for all lokal og regional samfunnsutvikling.

På tross av at det siden 1980-tallet har vært et mål om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, har nesten hele befolkningsveksten i Norge på over 1,3 millioner siden 1966 kommet i de 20 store og mellomstore byregionene. Det har vært en svak økning i småbyregionene og en svak nedgang ellers, se figur 1.9. Samtidig er regionale forskjeller i inntekt og helse redusert. Sammenliknet med andre land er sysselsettingsnivået høyt og arbeidsledigheten lav i alle landsdeler.

Norge prioriterer store ressurser rettet mot de regional- og distriktpolitiske målene. Ordninger som begrunnes ut fra regional- og distriktpolitiske mål og ordninger som på annen måte favoriserer distriktsområder eller er særlig viktige for verdiskaping, sysselsetting eller bosetting i distriktene utgjør drøyt 40 mrd. kroner årlig. Her inngår en rekke skatteordninger, hvorav den største er differensiert arbeidsgiveravgift. Videre inkluderes en rekke næringspolitiske tiltak slik som betydelige deler av landbruksstøtten, enkelte infrastrukturtiltak og en rekke mindre tiltak innenfor blant annet kultur, helse og miljø. De direkte bevilgningene til regional- og distriktpolitikk utgjør om lag 1,7 mrd. kroner i 2017.

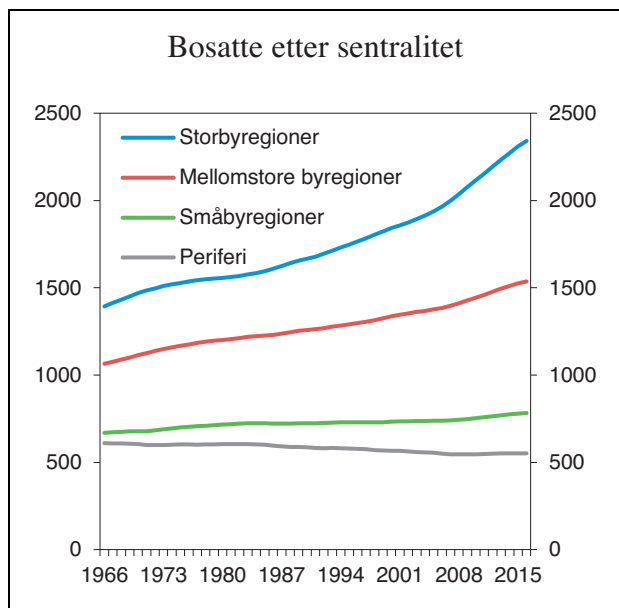
I tillegg kommer en del utgifter over statsbudsjettet til ordninger innenfor blant annet samferdsel, høyere utdanning og forskning, arbeidsmarkedstiltak og statlig lokaliseringpolitikk. Det er utgifter som vanligvis ikke regnes med, selv om de er viktige for de regional- og distriktpolitiske målene fordi det er vanskelig å skille ut distriktpolitiske effekter fra helheten.

Ulike ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift, andre skatteordninger og næringsstøtte knyttet til landbruk, fiskeri og havbruk søker alle å støtte sysselsettingen i distrikts-Norge. Samlede samfunnsøkonomiske kostnader ved politikken må vurderes opp mot effekten av virkemidlene på målene man søker å nå.

En bærekraftig regional- og distriktpolitikk må legge til rette for å utnytte menneskelige ressurser og naturressurser i hele landet. Vi må vektlegge at bærekraftige byer og sterke distrikter kan dra nytte av hverandre. De regional- og distriktpolitiske målene kan best nås med de virkemidlene som er mest målrettede og effektive. Gode beslutningsgrunnlag er avgjørende for å vurdere virkemidlenes effektivitet.

Utfordringene knyttet til regional- og distriktpolitikken er nærmere omtalt i kapittel 10.

³ Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen



Figur 1.9 Antall bosatte (tusen) etter sentralitet¹

¹ Storbyregioner: Senter over 150 000 innbyggere, maks. tilbud av tjenester og offentlige institusjoner, Mellomstore byregioner: Senter mellom 19 000 og 150 000 innbyggere, middels til høyt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner, Småbyregioner: Senter mellom 3 500 og 25 000 innbyggere, middels tilbud av tjenester og offentlige institusjoner. Periferi: Mindre enn 3 500 innbyggere og spredtbygde strøk.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

1.5.3 Fremtidens velferdssamfunn

De siste par tiårene har vært en gyllen periode for norsk økonomi. Viktige økonomiske trender har pekt vår vei. Nasjonens inntekt har vokst uten sidestykke i vår historie og mye raskere enn veksten i produksjonen i fastlandsøkonomien. Vi har kunnet høste usedvanlig store gevinster ved internasjonal handel. Handlingsregelen for finanspolitikken ble innført i 2001 og markerte en bred politisk vilje til å ta i bruk oljeinntektene på en langsiktig bærekraftig måte, slik at inntektene kommer både nåværende og fremtidige generasjoner til gode. I årene etter har vi faset store oljeinntekter inn i statsbudsjettet. Vi har samtidig kunnet bygge opp kapitalen i Statens pensjonsfond utland raskere og mer enn noen forestilte seg. Produktivitetsveksten var i tillegg høy på slutten av 1990-tallet og inn på 2000-tallet, og stadig stigende aktivitet i petroleumsvirksomheten trakk aktiviteten i fastlandsøkonomien opp. Også utviklingen i befolkningens sammensetning har vært gunstig for offentlige finanser.

Nå brytes trendene. Våre investeringer ute i verden ventes å gi lavere avkastning fremover. I

praktiseringen av handlingsregelen vil det fra nå av bli lagt til grunn en forventet realavkastning på 3 pst. Petroleumsproduksjonen har passert toppen, og oljeprisene ser ut til å bli liggende lavere enn det høye nivået i årene før 2014. Statens pensjonsfond utland vil derfor ikke fortsette å vokse like raskt. Samtidig vil virkningene på statsfinansene av at befolkningen blir eldre merkes. Skattegrunnlagene svekkes, og utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke. De neste 10–15 årene vil dermed handlingsrommet i finanspolitikken være langt mindre enn vi er blitt vant til.

Når tidsperspektivet forlenges, blir presset på offentlige finanser enda sterkere. De aller eldste blir flere. Mens de over 80 år i dag utgjør drøyt 4 pst. av befolkningen, ventes andelen å øke til nesten 10 pst. i 2060. Bedre helse blant eldre kan dempe, men ikke fjerne, det økte behovet for helse- og omsorgstjenester.

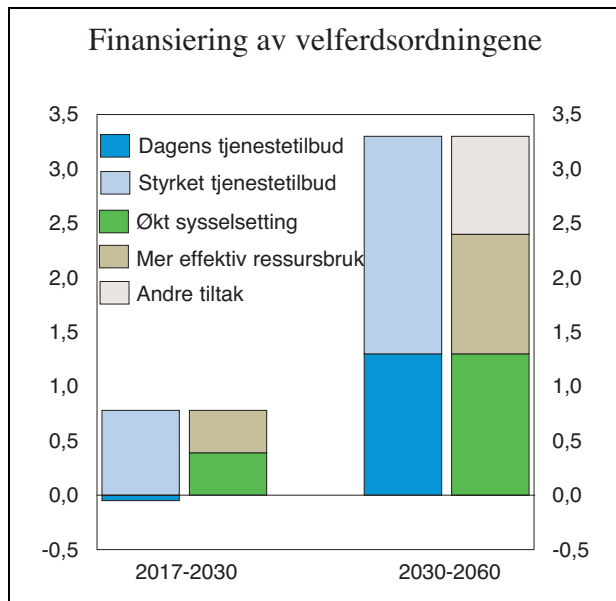
Fremskrivningene i denne meldingen innebærer at offentlige utgifter øker raskere enn offentlige inntekter fra rundt 2030, også med en svært begrenset utbygging av velferdsordningene. Hvis dagens ordninger bygges videre ut, vil det være behov for innstramminger på andre områder allerede i den nærmeste 10–15 års perioden.

Fra 2030 anslås et inndeckningsbehov på i gjennomsnitt 1,7 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien per tiår. Da er det lagt til grunn en svært begrenset utbygging av dagens velferdsordninger.⁴ For å oppnå balanserte budsjetter må derfor utgiftene reduseres eller inntektene økes sammenliknet med dette. Med dagens nivå på BNP for Fastlands-Norge svarer inndeckningsbehovet til nær 5 mrd. kroner per år.

Velferdsstaten er bygd kraftig ut de siste tiårene. Offentlig sysselsetting har økt betydelig, også regnet per innbygger. Denne utviklingen gjenspeiler økt omfang og bedre kvalitet på offentlige velferdsordninger. Videre utbygging av det offentlige velferdstilbudet vil forsterke presset på offentlige finanser i årene fremover.

Hvilke velferdsordninger vi har råd til når disse utfordringene slår inn, vil avhenge av den samlede velstandsutviklingen i Norge. Teknologiske muligheter vil bety mye for hvor lett eller vanskelig situasjonen blir. Politiske prioriteringer vil påvirke veksten i økonomien og avgjøre på hvilken måte offentlige finanser balanseres. Det er valg som vil måtte tas underveis.

⁴ Basisforløpet, som beskrevet i boks 11.5 i kapittel 11.



Figur 1.10 Finansiering av velferdsordningene. Behov for økt finansiering (blå søyler) og inndekning (grønne søyler) regnet per tiår.¹ Prosent av BNP for Fastlands-Norge

¹ Alternativene er nærmere beskrevet i avsnitt 11.3 og boks 11.5.

Kilde: Finansdepartementet.

I denne meldingen skisserer vi hvordan vi kan finne gode løsninger for statsfinansene og velferdsordningene.

Gode løsninger vil kreve innsats på flere områder. Økt yrkesdeltakelse – både ved at flere står lenger i jobb og ved at flere deltar – bør være en sentral del av løsningen. Det styrker offentlige finanser og gir den enkelte mulighet til å øke sin inntekt og velstand, men er neppe tilstrekkelig. Bedre løsninger i offentlig sektor må også til. Det krever god organisering, effektiv tjenesteproduksjon og tydelige prioriteringer. Hvis vi ikke kommer i mål på disse områdene, eller dersom det er ønsker om ytterligere utbygging av tjenestetilbudet, kan økt privat medfinansiering eller økte skatter også bli nødvendig.

Dette er illustrert i figur 1.10 som beskriver mulige forløp for velferdsstaten i tiårene fremover. De nærmeste årene krever en videreføring av

dagens tjenestetilbud ingen særskilte tiltak (den mørkeblå søylen). En styrking av tjenestetilbudet på noen områder⁵, vil derimot kreve mer effektiv ressursbruk på andre områder i offentlig sektor eller en vellykket politikk for økt arbeidsinnsats (den lyseblå søylen).

I perioden fra 2030 til 2060 øker utfordringene. I figuren er det lagt til grunn at en vellykket politikk for økt arbeidsinnsats bidrar til at sysselsettingen tar seg opp til nivåene fra tidligere høykonjunkturer, til tross for at demografien i denne perioden trekker i motsatt retning. Samtidig antas det at vi evner å omprioritere og realisere innsparinger innenfor offentlig tjenesteproduksjon og overføringer. Det vil kunne mer enn dekke inn kostnadene ved en videreføring av dagens standard på tjenestetilbudet.

For å kunne møte en styrking av tilbudet, er det likevel nødvendig med ytterligere tiltak. Det vil i første rekke være å lykkes enda bedre enn lagt til grunn i figuren med å øke arbeidstilbudet og samtidig effektivisere den offentlige ressursbruken. Dersom det ikke lykkes, kan det være nødvendig med økt privat ansvar, enten med økte brukerbetaling eller ved at deler av tjenesteproduksjonen overlates til det private markedet. Alternativt må skattene økes.

Jo bedre vi lykkes i å øke arbeidsinnsatsen, desto større rom vil det være for å styrke det offentlige tjenestetilbudet – eller å unngå innstramminger. Jo mer vi lykkes i å effektivisere ressursbruken og målrette innsatsen, desto større rom vil det være for styrket offentlig innsats innenfor prioriterte områder. Skal vi trygge det norske velferdssamfunnet i nye tiår, må vi åpne for nye og bedre løsninger. Med solide statsfinanser, et produktivt næringsliv og en høyt utdannet arbeidsstyrke har Norge gode forutsetninger for å møte disse utfordringene.

Utfordringene knyttet til fremtidens velferdssamfunn er omtalt nærmere i kapittel 11.

⁵ I figuren illustrert ved økt ressursinnsats per bruker innenfor helse og omsorg med 1 pst. per år, se omtale av alternativet med styrket tjenestetilbud i kapittel 11.

2 Norge i verden

2.1 Innledning

Trolig har få land dratt større nytte av økonomisk samkvem med omverdenen enn Norge. Gjennom handel og investeringer har vi bedre kunnet utnytte våre rike naturressurser. Dette har satt preg på utviklingen av norsk næringsliv. Som et lite land med naturlige begrensninger på hvor bredt basert vår økonomiske virksomhet kan være, har import, investeringer, kunnskap og konkurranse utenfra vært avgjørende for å bygge vår velferd.

Norge har satset på åpne, frie og velfungerende markeder ute. Overføringen fra oljeformue i bakken til finansiell formue i Statens pensjonsfond utland har ført til at vi har store fordringer på utlandet. Våre felles sparepenger er plassert over hele verden, slik at vi fremover kan hente ut en andel av verdiskapingen globalt.

Etter hvert som fondets størrelse har økt, har betydningen av avkastning på formuesplasseringene ute blitt større, og avkastningen er nå viktigere enn kontantstrømmen fra oljevirkomheten. Denne utviklingen vil fortsette. En stadig større del av inntektene til fondet vil komme fra avkastning på fondets kapital. Det medfører at svingninger i internasjonale finansmarkeder får stigende betydning for verdien av vår finansielle formue, og forsterker Norges interesse av solid verdiskaping og velfungerende markeder ute.

En åpen handelspolitikk med forholdsvis få barrierer for import og utenlandske etableringer har tjent Norge godt. Åpen handel bidrar til sterkere konkurranse, større markeder og bedre tilgang på kapital som igjen kan gi økt spesialisering og utnyttelse av stordriftsfordeler. Sektorer med høy produktivitet får vokse, og mindre lønnsom aktivitet bygges ned. Husholdninger og bedrifter får tilgang til et større og rimeligere utvalg av varer og tjenester. Samtidig gjør handel og investeringer at kunnskap og teknologi flyter friere og styrker læring og innovasjon. Land som er åpne, er gjerne de teknologisk mest avanserte.

Som en liten nasjon har vi begrensede muligheter til å påvirke utviklingen ute på egen hånd. Samtidig er gjerne gevinstene ved å delta i inter-

nasjonalt samarbeid særlig store for små land. Multilateralt samarbeid som gir små land en stemme i utformingen av internasjonale spilleregler, og som binder alle land til samme regler, er særlig viktig. Norge bør derfor fortsatt ha et sterkt engasjement for å videreutvikle representative, internasjonale institusjoner og regelbasert samarbeid.

Globalisering og teknologisk utvikling er vevd tett sammen. Teknologisk utvikling har bidratt til å gjøre globalisering mulig, samtidig som globalisering fremmer og sprer teknologisk nyvinning. Kombinasjonen av disse drivkreftene er kraftfull. For 200 år siden delte om lag 1 milliard mennesker på jordas ressurser. I dag er vi om lag 7½ milliard. I samme tidsrom er gjennomsnittlig BNP per innbygger, justert for kjøpekraft, mer enn ellevedoblet. Bare i løpet av de siste 45 årene har BNP per innbygger i verden doblet seg. Det store flertallet av verdens befolkning har nytt godt av veksten. Særlig har store grupper under og rundt det globale mellominntektsnivået opplevd kraftig inntektsvekst i de siste tiårene. Ulikheten mellom land er redusert, og store grupper er løftet ut av absolutt fattigdom.

Den økonomiske fremgangen de siste par hundre årene hadde ikke vært mulig uten en kraftig oppgang i bruken av fossil energi. Utviklingen har bidratt til store utslipp av CO₂ og andre klimagasser, økt konsentrasjon av slike gasser i atmosfæren og en varmere klode. Også på andre områder har naturinngrepene vært store, med tilhørende forurensingsproblemer og tap av biologisk mangfold. Globaliseringen har økt bevisstheten om at nasjonal produksjon og forbruk påvirker miljøsituasjonen i andre deler av verden. Noen miljøproblemer kan løses nasjonalt, mens for eksempel klimaproblemet krever internasjonalt samarbeid. En bærekraftig utvikling krever at veksten fremover skjer innenfor de rammer miljø- og klimautfordringene setter.

Samtidig som inntektsnivået har økt, er forskjellene innad i mange land blitt større. I den vestlige verden skyldes dette at de aller rikeste har hatt kraftig vekst i sine inntekter, mens grupper med middels og lave inntekter i noen av disse

landene har opplevd svak eller ingen inntektsvekst. Forskning antyder at den teknologiske utviklingen kan ha bidratt mer til denne utviklingen enn åpne markeder.

Mulighetene som følger av globalisering, utnyttes best av land med effektive nasjonale institusjoner og godt styresett. Nasjonale institusjoner og nasjonal politikk er også avgjørende for hvordan økonomiske gevinster fordeles. Teknologisk utvikling og internasjonal konkurranse krever omstillinger. I Norge har et tettvevd sosialt sikkerhetsnett minsket risikoen ved omstillinger for den enkelte. Sammen med et generelt godt utdanningsnivå og solide arbeidsmarkedsinstitusjoner har det trolig bidratt til å gjøre nordmenn mer åpne for forandring. Et godt fungerende rammeverk har gjort det lettere å hente ut gevinstene av handel og investeringer og omsette disse til solid velstandsvekst for det brede lag av befolkningen. Verken handel eller teknologisk utvikling er nullsumspill – når noen får mer, betyr ikke det at andre nødvendigvis får mindre.

Fortsatt er det store gevinster å hente på økt handel, internasjonalt og for Norge, blant annet i form av større markeder, økt konkurranse og teknologioverføring. Drivkreftene for å hente ut disse gevinstene er sterke. I de seneste årene har veksten i internasjonal handel likevel vært svak. Begrenset fremgang innen multilateralt handelsamarbeid og tilløp til økende proteksjonisme bremser samhandel og trekker i retning av lavere produktivetsforbedringer som følge av handel. Om globaliseringen avtar i styrke, kan det bidra til å svekke veksten i verdensøkonomien, og store, potensielle velferdsgevinster kan forbli utnyttede. Det kan særlig ramme mindre utviklede økonomier, der det teknologiske etterslepet og omfanget av effektivitetsdempende reguleringer er størst, men vil også kunne ramme små, åpne økonomier som Norge.

Dette kapittelet tegner opp noen sentrale utviklingstrekk internasjonalt som har stor betydning for Norge. Det beskriver en verden der det økonomiske og demografiske tyngdepunktet forskyves mot fremvoksende økonomier. Det skisserer hvordan antall land og mennesker som deltar i den globale økonomien, vil fortsette å øke. Utviklingen bærer i seg kimen til ytterligere velstandsvekst for store grupper, særlig i de nedre sjiktene av den globale inntektsfordelingen. Også rikere land vil dra nytte av at det globale markedet utvides. I et så langt perspektiv som denne meldingen trekker opp, kan imidlertid alvorlige begivenheter med store samfunnsøkonomiske kostnader inntruffe og føre til at utviklingen sporer av. Kapittelet

avsluttes med en oppsummerende oversikt over regjeringens strategi for å møte utfordringene som tegnes i kapittelet.

2.2 Veien mot en integrert verdensøkonomi

De internasjonale strømmene av varer, tjenester, investeringer, finanskapital og kunnskap har aldri vært større enn i dag. Strømmene endrer økonomien og hvordan vi lever. Arbeidsplasser legges ned og nye vokser fram, teknologi og kunnskap adopteres, utvikles og tilpasses, og preferanser og vaner tilvennes nye konsummuligheter. Omstillingen som har funnet sted, har bidratt til kraftig vekst og enorme velferdsgevinster i store deler av verden. Sammenvevingen av markeder omfatter i dag flere land enn noen gang og har brakt store deler av verdens befolkning i berøring med den globale økonomien. Globaliseringen endrer relative priser og den internasjonale arbeidsdelingen og byr på både muligheter og utfordringer. De landene som har lykket med å koble seg på og utnytte denne utviklingen, er de som har høstet de største gevinstene.

Gevinstene av at handel og investeringer liberaliseres kommer gjennom sterkere konkurranse, større markeder og bedre tilgang på kapital og innsatsfaktorer, som igjen kan gi økt spesialisering og utnyttelse av stordriftsfordeler. Verdikjeder kan stykkes opp for å optimalisere produktiviteten på hvert trinn i prosessen. Samfunnets ressurser anvendes mer effektivt ved at sektorer med høy produktivitet vokser og mindre lønnsom aktivitet bygges ned. Økt konkurranse og grensekryssende investeringer stimulerer kunnskaps- og teknologioverføring og dermed produktivetsveksten. Endringene gir varige løft i vår totale produksjon.

Åpne markeder gir dessuten bedrifter og forbrukere tilgang til et bredere og rimeligere utvalg av varer og tjenester. I arbeidsmarkedet åpnes nye muligheter i bedrifter og sektorer med høyere produktivitet, som igjen gir grunnlag for høyere lønninger. Kostnadene ved omstilling kan samtidig være store for utsatte grupper, blant annet ved at arbeidsplasser i mindre konkurransedyktige bedrifter eller sektorer flyttes ut eller faller bort. Rask omstilling kan gjøre det krevende for arbeidskraften som blir overflødig å finne nye muligheter, spesielt på kort sikt. Over tid vil tilpassninger i arbeidsmarkedet bidra til at flere ansettes i vekstsektorene.

Slike omstillinger mellom næringer og bedrifter er selve grunnlaget for vekst, velstand og velferd. For 150 år siden jobbet de aller fleste nordmenn i jordbruk, skogbruk og fiske og bodde på landsbygda. I dag jobber om lag fire av fem i tjenesteyting, og de fleste bor i byer eller tettsteder. I denne omstillingen har samhandel med utlandet stått sentralt.

Historisk har sammensmeltingen av markeder funnet sted i to store globaliseringsperioder. Den første utspant seg særlig i siste halvdel av 1800-tallet. Den andre har pågått siden slutten av annen verdenskrig og fram til i dag. Spiren til den første globaliseringsperioden kom med den industrielle revolusjon i Storbritannia fra midten av 1700-tallet og inn på første del av 1800-tallet. Fremveksten av en transportindustri som fraktet varer med dampdrevne båter og tog langs nybygde kanaler og jernbanelinjer, gjorde det mulig å separere produksjon fra konsum i større grad enn før. Det la til rette for å lokalisere produksjon og utnytte stor-driftsfordeler der lokale forhold var gunstige. Den gryende industrialiseringen spredte seg til det kontinentale Vest-Europa og USA. Produktiviteten steg, og BNP per innbygger i Vest-Europa og USA var allerede i 1820 over dobbelt så høyt som i resten av verden.

Den teknologiske utviklingen og endringer i den økonomiske organiseringen førte til rask vekst i internasjonal handel. Fra 1870 til utbruddet av første verdenskrig økte eksporten av varer fra 9 pst. til 16 pst. av globalt BNP. Utviklingen bidro til at store deler av befolkningen i de industrialiserende landene ble løftet ut av fattigdom. Ved utbruddet av første verdenskrig var BNP per innbygger i Vesten steget til over fire ganger nivået ellers i verden.

Globaliseringsbølgen fikk en brå stopp ved utbruddet av første verdenskrig. Proteksjonistiske tiltak drev opp handelskostnadene i mellomkrigstiden, og handelen falt markert. Ved utbruddet av annen verdenskrig hadde vareeksporten falt tilbake til om lag 5½ pst. av globalt BNP.

Etter annen verdenskrig bidro dyrekjøpte erfaringer fra to verdenskriger og den økonomiske nedgangen i mellomkrigstiden til en erkjennelse av gjensidig avhengighet og at det var store gevinster å hente gjennom økonomisk samarbeid og handel. Bretton Woods-konferansen i 1944 (The United Nations Monetary and Financial Conference) markerte et gjennombrudd, se omtale i avsnitt 2.5. Konferansen la grunnlaget for omfattende økonomisk samarbeid etter krigen, også på handelsspørsmål. Marshall-hjelpen spilte her en sentral rolle, og det ble stilt som vilkår for å få

denne hjelpen at landene åpnet opp for økt handel med hverandre.

Tettere internasjonalt samarbeid i kombinasjon med mer effektiv transport og kommunikasjon la grunnlaget for økt handel og kraftig økonomisk vekst i etterkrigstiden og fram til i dag. Denne andre globaliseringsperioden ble blant annet preget av at Japan rundt 1950 begynte å delta i den internasjonale økonomien. Gjennom aktiv industripolitikk og friere handel hadde landet fram mot 1990 nær hentet inn forspranget til Vesten, se figur 2.1A. De såkalte nylig industrialiserte landene (NIC), Taiwan, Sør-Korea, Hong Kong og Singapore, fulgte etter. Fra 1970 og fram til i dag lukket de store deler av gapet til den rikeste delen av verden gjennom en handelsbasert strategi, og de har i dag et gjennomsnittlig BNP per innbygger (kjøpekraftsjustert) i overkant av Japans. Siden 1980 har disse landene tjuvedoblet eksporten av varer og tjenester og står nå for om lag 6 pst. av verdens vareeksport, se figur 2.1B.

Omfanget av globaliseringen tiltok ytterligere etter Berlin-murens fall. Mange av landene i det tidligere Sovjetunionen orienterte seg bort fra kommunismen og over mot en mer markedsstyrt økonomi. De åpnet samtidig opp for mer samhandel med omverdenen. Siden 1995 har landene i Sentral- og Øst-Europa femdoblet eksporten av varer og tjenester og står i dag for drøyt 4 pst. av verdens vareeksport. Fortsatt er gjennomsnittlig BNP per innbygger kun om lag halvparten av BNP i de avanserte økonomiene, og potensialet for ytterligere vekst er stort.

Kinas reorientering fra slutten av forrige århundre har vært særlig viktig for verdensøkonomien. Økonomiske reformer fra 1978 bidro til en gradvis overgang fra planøkonomi mot et større innslag av markedsmekanismer, samtidig som økonomien ble åpnet mot verden. I 1980 besluttet Kina å åpne for utenlandsinvesteringer, og liberaliseringen i årene som fulgte var omfattende. Endringene bidro til at utenlandske investeringer i Kina økte raskt, særlig innen arbeidsintensiv industri.

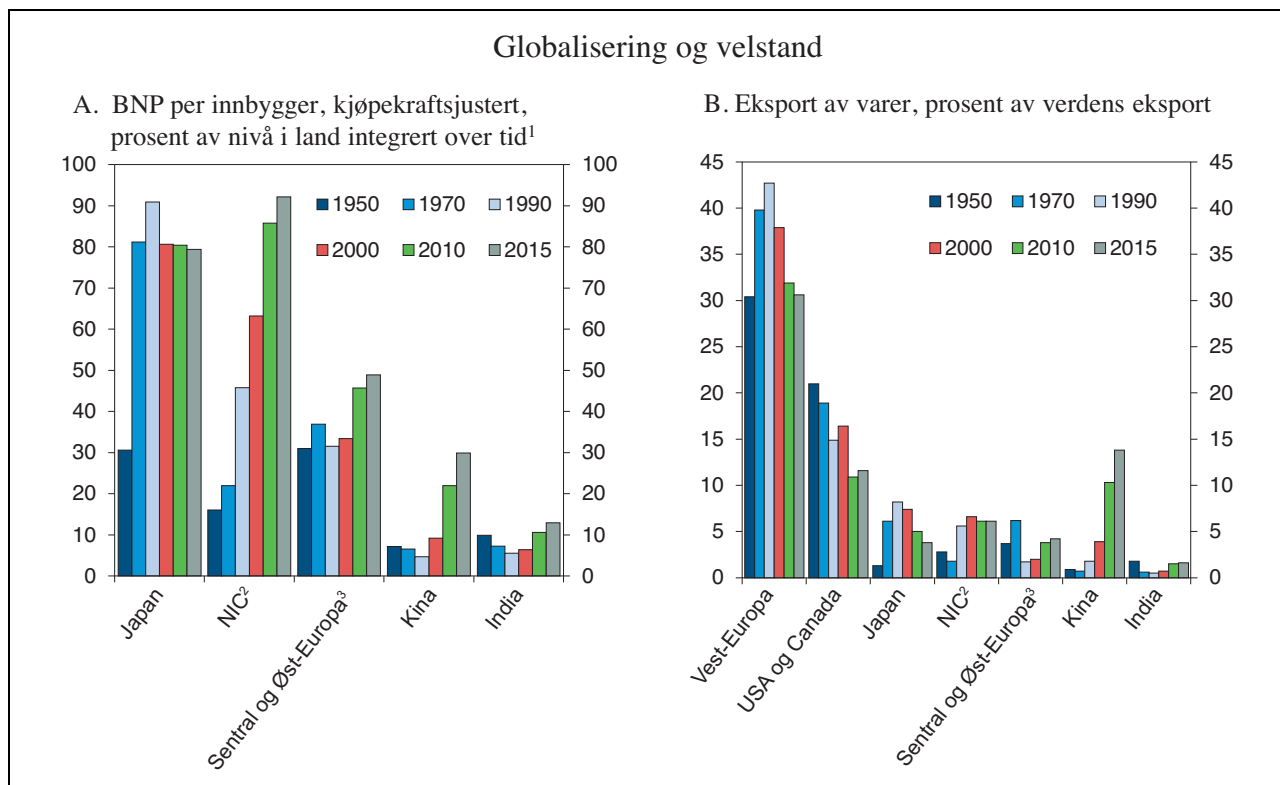
Kinas medlemskap i Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 2001 ble en viktig milepæl, både for Kina og for verden, og innebar vesentlige reduksjoner i toll og ikke-tollmessige hindringer. Integreringen av Kinas store arbeidskraftreserver i den globale økonomien bidro til å dempe den relative prisen på arbeidskraft internasjonalt. I løpet av de neste åtte årene ble Kina verdens største eksportør av varer. I dag står Kina for en syvdel av all vareeksport og om lag en nidel av all handel i

varer og tjenester. Kraftig investeringsdrevet vekst i Kina har også bidratt til økt etterspørsel etter råvarer på verdensmarkedet. I oljemarkedet har for eksempel Kina og andre fremvoksende økonomier stått for hele etterspørselsveksten siden årtusensskiftet, noe som behandles i kapittel 5. I stålmarkedet har Kina alene stått for den globale veksten i etterspørselen. Kinas innvirkning på internasjonale råvarepriser har vært særlig viktig for råvareeksporterende land, deriblant Norge. I tillegg til å nyte godt av høye priser på våre viktigste eksportartikler, har vi kunnet vri mer av vår import mot billige ferdigvarer fra Kina og andre lavkostland.

De omfattende endringene i Kina førte til at økonomien vokste med i gjennomsnitt 10 pst. årlig fra 1980 til 2010. BNP per innbygger har nær tyvedoblet seg fra 1980 til i dag, og er nå om lag en tredel av nivået i de avanserte økonomiene. Veksten er trolig unik i verdenshistorien og har ført til at Kina er i ferd med å gjenvinne noe av den plassen landet historisk har hatt i verdensøkonomien. Fram mot første halvdel av 1800-tallet sto Kina for om lag en tredel av verdens verdiskaping. Gjen-

nom 1800-tallet forfalt det kinesiske keiserdømmet, blant annet som følge av en innadventt politikk og korrupsjon. Flere kriger med europeere som presset på for å oppnå handelsgevinster svekket landet ytterligere. I dag er Kina verdens nest største økonomi og, sammen med USA, verdens viktigste handelsnasjon.

En demping de siste årene har brakt veksten ned til 6–7 pst., og den er ventet å avta ytterligere fremover. Et faresignal er at den høye veksten i Kina i økende grad er blitt tuftet på opptak av gjeld og svært høye investeringer. Det er nå overkapasitet i deler av økonomien, og lønnskostnadene har vokst såpass at Kina i flere næringer er i ferd med å bli utkonkurrert av andre lavkostland. Samtidig står Kina overfor en raskt aldrende befolkning. Kinesiske myndigheter har selv lagt vekt på at de høye vekstratene fra årene før finanskrisen ikke lenger er bærekraftige, og har et uttalt mål om å dreie den samlede etterspørselen bort fra investeringer og i retning av privat konsum. En slik strukturell endring vil i seg selv redusere vekstimpulsene fra Kina til andre land siden konsumvarer og tjenester i mindre grad enn investeringsvarer



Figur 2.1 Globalisering og velstand

¹ USA og Vest-Europa (Østerrike, Belgia Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Norge, Portugal, Spania, Sverige, Sveits, Storbritannia). Sammenveining etter folketall.

² Sør-Korea, Singapore, Taiwan og Hong Kong. Sammenveining etter folketall.

³ Eks. landene i Sovjetunionen.

Kilder: Maddison, FN, IMF, WTO og Finansdepartementet.

importeres. Med den størrelsen kinesisk økonomi nå har, vil Kina likevel stå for en stor del av veksten i verdensøkonomien.

Etter at forholdet mellom Kina og Norge fra 2010 ble svært kjølig, førte diplomatisk innsats til at landene mot slutten av 2016 kunne presentere en fellesuttalelse der de uttrykker enighet om å normalisere politiske og diplomatiske relasjoner. Det innebærer at forhandlinger om en frihandelsavtale mellom Kina og Norge trolig vil kunne tas opp igjen innen kort tid. En handelsavtale med Kina ventes å ha positive samfunnsøkonomiske virkninger for Norge.

Også i verdens nest mest folkerike land, India, har det foregått en handelspolitisk reorientering. Fram mot 1990-tallet var politikken rettet inn mot å stenge ute import for å bygge opp egen industri og ivareta sterk statlig styring. India fikk alvorlige problemer med betalingsbalansen på begynnelsen av 1990-tallet. Omleggingen i årene som fulgte innebar en viss liberalisering av handel og investeringer og økt bruk av markedsmekanismer. I løpet av de siste 25 årene har India tolvdoblet eksporten av varer og tjenester. Særlig har Indias rolle i tjenestehandelen tiltatt. BNP har vokst med i gjennomsnitt 6½ pst. per år i denne perioden, og BNP per innbygger har mer enn tredoblet seg. Fortsatt har India betydelig potensiale for liberalisering av handel og tjenester. Først nylig besluttet landet å fjerne handelshindre mellom delstater. Høy forventet vekst per innbygger fremover, i kombinasjon med en raskt voksende befolkning, tilsier at Indias betydning i verdensøkonomien vil tilta.

En rekke andre fremvoksende økonomier har også fått en langt større rolle. Brasil gjennomførte betydelige reformer fra slutten av 1980-tallet og gjennom 1990-tallet som innebar liberalisering av handel og kapital i kombinasjon med redusert statlig inngripen. Endringene bidro til at økonomien vokste med drøyt 3 pst. årlig fra 1990 til 2013. I de seneste årene har utviklingen stoppet opp. Fortsatt kjennetegnes handelspolitikken av tiltak som har til hensikt å beskytte nasjonal virksomhet. Som en følge av dette er Brasils betydning i verdensøkonomien mindre enn landets størrelse skulle tilsi, noe som indikerer et potensiale for økt vekst fremover.

Etter Sovjetunionens oppløsning i 1991 har Russland vært preget av en turbulent overgang fra planøkonomi til blandingsøkonomi. På 1990-tallet ble landet kastet ut i et økonomisk kaos med kraftig fall i den økonomiske aktiviteten over flere år. Deretter ble utviklingen snudd til en gjennomsnittlig årlig vekst på nesten 5 pst. gjennom det

første tiåret av dette århundret. Landet er blant verdens viktigste olje- og gassseksportører, og handelen med utlandet har mer enn doblet seg siden første del av 1990-tallet. De senere årene har lav oljepris og internasjonale sanksjoner mot Russland bidratt til å trekke den økonomiske veksten betydelig ned. Strukturelle og institusjonelle utfordringer kan begrense vekstpotensialet fremover.

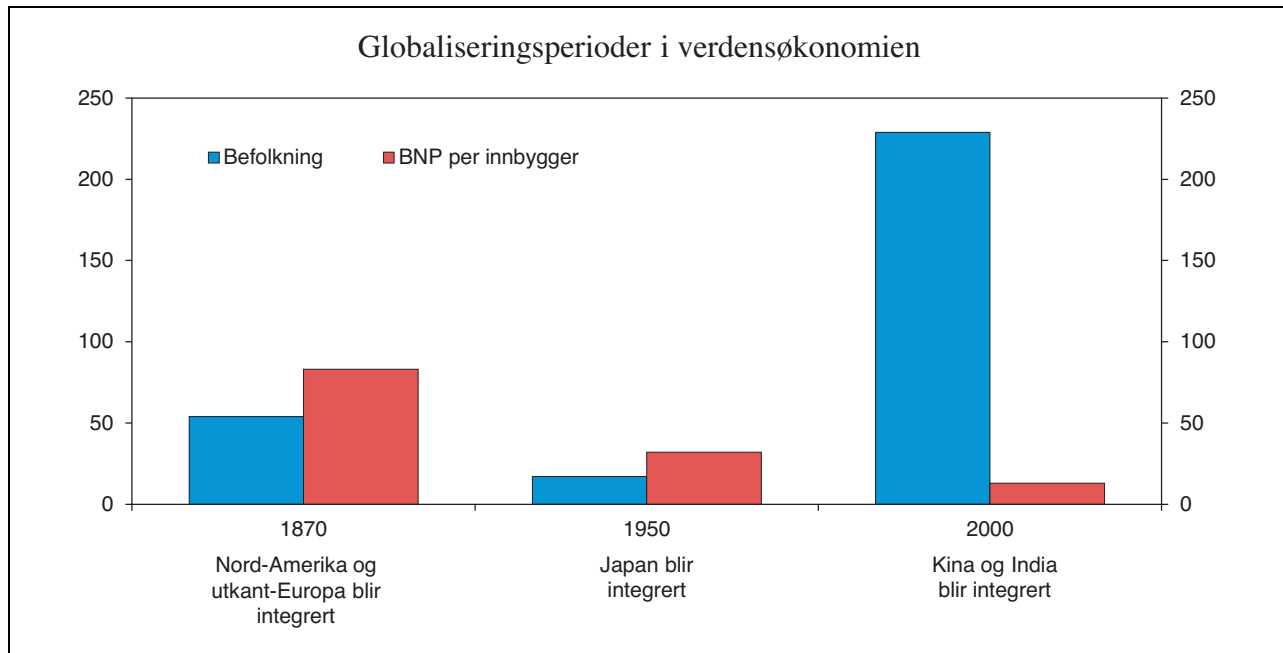
2.3 Nye handelsmønstre

Selv om den økonomiske integrasjonen i verden har pågått lenge, har hastigheten økt de siste tiårene. Det illustreres ved at summen av eksport og import av varer og tjenester har gått opp fra 40 pst. av globalt BNP i 1995 til om lag 60 pst. i dag. For landene i Vest-Europa og Japan har handelsveksten langt oversteget veksten i øvrig økonomisk aktivitet, mens den i land som Canada, USA, Australia og New Zealand i større grad har samsvart med veksten i økonomien ellers. I Kina, India og NIC-landene har handelsveksten vært om lag dobbelt så høy som veksten i BNP. Økt deltagelse fra Kina og India alene har medført at befolkningen i land som er integrert i verdenshandelen er tredoblet, se figur 2.2.

Tiltakende integrering innebærer også at fremvoksende økonomiers andel av verdenshandelen øker, mens den faller for de fleste avanserte økonomier. Fremvoksende økonomier og utviklingsland leverer i dag om lag halvparten av all vareeksport i verden, mot en firedel så sent som i 1995. Disse landene står også for en økende andel av utenlandsinvesteringer, både rettet mot fremvoksende økonomier og utviklingsland og mot mer avanserte økonomier. Verdenshandelen er likevel nokså konsentrert. Tre land – USA, Kina og Tyskland – står for nesten en tredel av verdenshandelen, og de ti største handelsnasjonene står for over halvparten av handelen.

Av varene som Norge importerer, kommer nå drøyt 11 pst. fra Kina, mot under 2 pst. i 1996, se figur 2.3A. Sentral- og østeuropeiske land har tiltatt i betydning, og samlet vareimport derfra overstiger nå den fra USA og en rekke andre viktige handelspartnere. Sør-Korea er også blitt viktigere.

Kina og Sør-Korea har tilsvarende vokst fram som viktige markeder for norsk eksport av tradisjonelle varer, se figur 2.3B. Samtidig er landene i Sentral- og Øst-Europa sett samlet i ferd med å bli et av Norges viktigste eksportmarkeder for tradisjonelle varer. Det gjelder særlig for Polen, men også Litauen tiltar i betydning. Eksporten til Nederland



Figur 2.2 Globaliseringsperioder i verdensøkonomien. Befolkning og BNP per innbygger i land som integreres i verdensøkonomien i forhold til tilsvarende størrelser i landene som allerede er integrert. Prosent

Kilde: OECD.

har også økt, men det må ses på bakgrunn av at landet reeksporterer varer til resten av Europa.

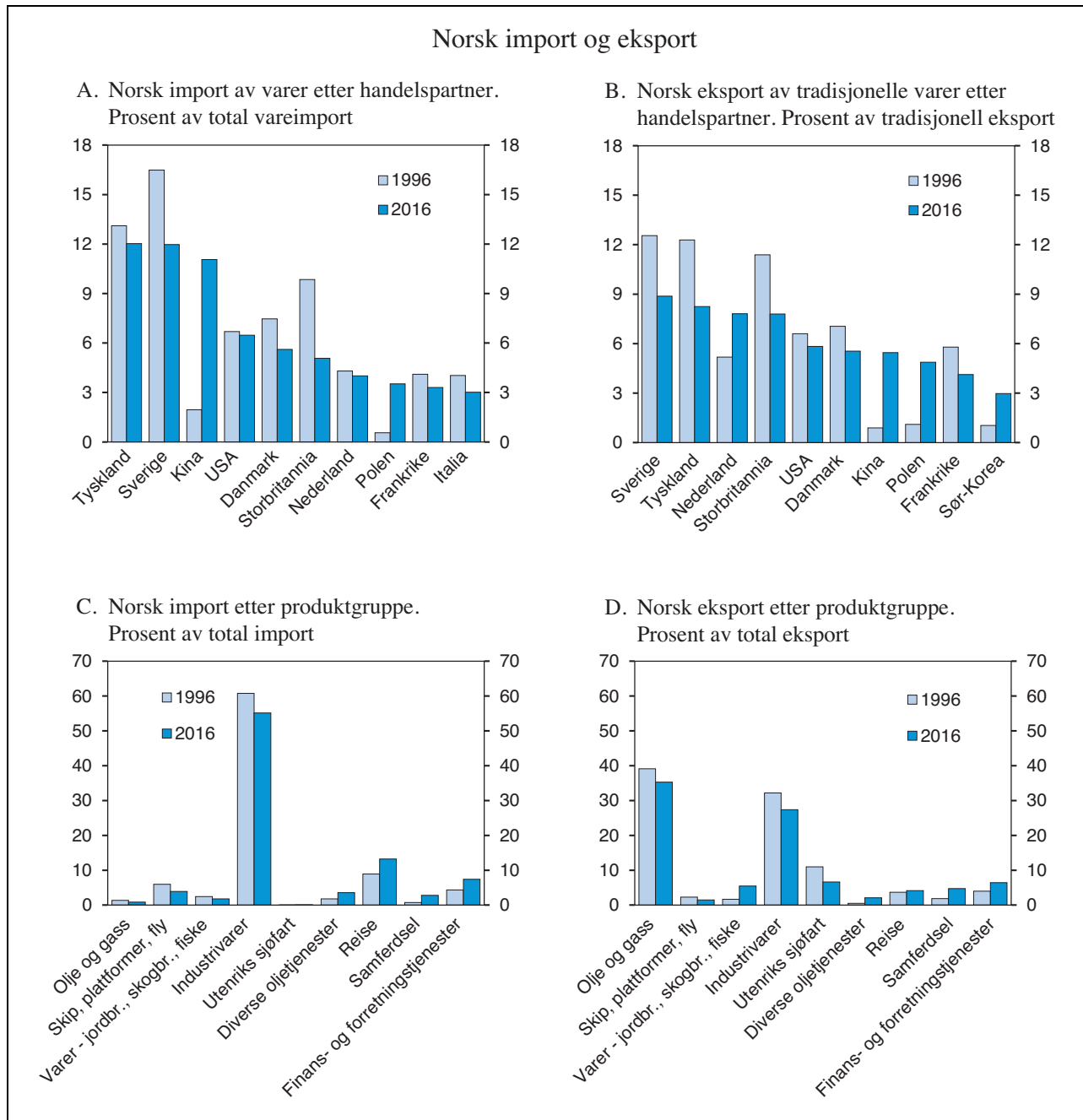
En sammenligning av hvilke produktgrupper Norge bytter med omverdenen illustrerer noe av det vi vinner på å handle, se figur 2.3C og D. Den ulike sammensetningen av import og eksport gjenspeiler at Norge er en ressursrik nasjon med stor eksport av olje og gass. Samtidig foregår mye handel innen de ulike produktgruppene i figurene.

Inntektene fra eksporten gir oss mulighet til å importere varer og tjenester som norske husholdninger og bedrifter etterspør. Det bidrar ikke bare til bredere utvalg, men også til lavere pris og høyere kvalitet enn om Norge skulle vært selvforsynt. Handelen har åpnet for spesialisering, sterkere konkurranse, adgang til større markeder og ny teknologi. Dette har styrket produktiviteten, konkurranseevnen og lønnsnivået i norsk næringsliv. Vridning av import mot nye handelspartnere, særlig Kina, men også andre lavkostland, har senket prisen på store deler av de varene norske husholdninger og bedrifter kjøper. For eksempel har Kinas andel av norsk import av klær og sko økt markant i de siste tiårene. Økt import fra lavkostland gjenspeiles i at prisene på klær i Norge har falt siden begynnelsen av 1990-tallet og er nå på nivå med tidlig 1980-tallet.

Omstilling og tilpasning til endring i relative priser har bidratt til at verdien av norsk eksport er større enn den ellers ville vært.

Samtidig som politiske endringer har ført til åpnere økonomier, har den teknologiske utviklingen tillatt flere land å hente ut større gevinster av verdenshandelen. Avansert informasjons- og kommunikasjonsteknologi har gjort det mulig å organisere mer av produksjonen i internasjonale verdikjeder, se boks 2.1. Utviklingen har også tillatt at produksjon og konsum av tjenester som før krevde geografisk nærhet, nå kan leveres globalt. Internett har gjort grensekryssende handel enklere, og særlig åpnet for økt tjenestehandel.

Tjenester er en nødvendig komponent i mye vareproduksjon, særlig varer med høyt teknisk innhold. Opplæring, vedlikehold, oppdateringer og modifikasjoner vil ofte være nødvendig for handel med teknisk avanserte varer. Bedre muligheter for handel med tjenester legger derfor også til rette for økt handel med varer. Tjenester utgjør dessuten en vesentlig del av handelen i internasjonale verdikjeder og en stor og økende andel av globale direkteinvesteringer. De største handelsnasjonene, USA og Kina, utgjør også de største aktørene innen global tjenestehandel. Samtidig tiltar betydningen av land som Singapore, Irland og India når man ser på deres andel av verdens tjenestehandel.



Figur 2.3 Norsk import og eksport

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Også veksten i utenlandsinvesteringene har tiltatt kraftig i de siste par tiårene og vokst langt raskere enn globalt BNP. Målt i beholdning utgjør de om lag 35 pst. av BNP, opp fra 10 pst. på begynnelsen av 1990-tallet.

Fremover kan retningen på den teknologiske utviklingen sette preg på videre globalisering. Flere kjente forskere¹ fremholder at lavt betalt arbeidskraft i mindre grad enn tidligere er et konkurransefortrinn for fremvoksende økonomier. Ny teknologi tillater maskiner å utføre arbeids-

oppgaver mer pålitelig og til lavere pris. Avanserte roboter, 3D-printing og annen ny teknologi kan redusere behovet for fysisk handel og investeringer, samtidig som nærhet til teknologiutvikling og markeder kan få økt betydning. En slik utvikling vil kunne innebære at avanserte økonomier henter deler av industriproduksjonen hjem igjen.

¹ Se bl.a. Brynjolsson og McAfee (2014). «The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies».

Boks 2.1 Internasjonale verdikjeder og fordeling av verdiskaping mellom land

Utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi har redusert kostnadene ved koordinering av sammenvevde prosesser. Det har i økende grad gjort det mulig å splitte opp produksjon i komponenter som produseres forskjellige steder i verden. Bedriftene kan legge de ulike stadiene i produksjonsprosessen dit de får rett kvalitet til lavest pris.

Fremveksten av slike internasjonale verdikjeder har bidratt til en mer geografisk spredt industriproduksjon. Det har også gitt en kraftig økning i verdenshandelen, ved at innsatsvarer og halvfabrikata krysser grenser gjentatte ganger. Om lag halvparten av verdenshandelen foregår i dag innen internasjonale verdikjeder, mot drøyt en tredel i 1995.

Oppdeling av verdikjeden har gjort det enklere for mindre bedrifter å få adgang til globale markeder uten å måtte bygge opp hele verdikjeden til et produkt. Det har skapt nye muligheter for fremvoksende økonomier. For mange av disse har deltakelse i internasjonale verdikjeder vært helt sentralt for industriutviklingen. Blant annet har mange land i Øst-Europa og Sør-Asia spesialisert seg på visse stadier av produksjonen.

Oppstykkede verdikjeder innebærer at en økende andel av lands eksport er produsert ved hjelp av importerte innsatsfaktorer. Tradisjonell handelsstatistikk registrerer bruttoverdien av varer og tjenester hver gang de krysser en grense. Det innebærer at verdien telles flere ganger ettersom fremveksten av internasjonale verdikjeder har økt. Både OECD og WTO har lagt ned betydelig innsats for å beregne handel i merverdi, og slik fange opp de faktiske bidragene fra enkeltland til den globale produksjonen.

Tall for handel i merverdi gir et annet bilde av bilaterale handelsstrømmer og handelsbalanser enn tradisjonell handelsstatistikk. For eksempel fremstår verdien av kinesisk eksport til USA som langt lavere målt på denne måten enn hva bruttotallene i handelsstatistikken viser. USAs underskudd i handelen med Kina reduseres med om lag en firedel for perioden fra 2000 til i dag. Det skyldes at Kina er en stor ferdigvareprodusent basert på importerte innsatsvarer, og at merverdien lagt til i siste ledd gjerne er begrenset.

Tilsvarende viser beregning av merverdi høyere tall for eksporten fra Japan og Sør-Korea til USA, fordi disse landene driver utstrakt eksport av innsatsfaktorer til ferdigvarer som produseres i Kina før de selges til det amerikanske markedet.

Stort innslag av import i produksjonen for eksport gjør at lave barrierer for import gagnar landets eksportbedrifter ved at innsatsvarer blir billigere og lettere tilgjengelige. Samtidig kan handelsbarrierer være mer uheldig for den kostnadmessige konkuranseevnen enn man tror, fordi toll eller andre hindringer knyttet til grensepassering utgjør en relativt større kostnad når merverdien er lavere enn totalverdien.

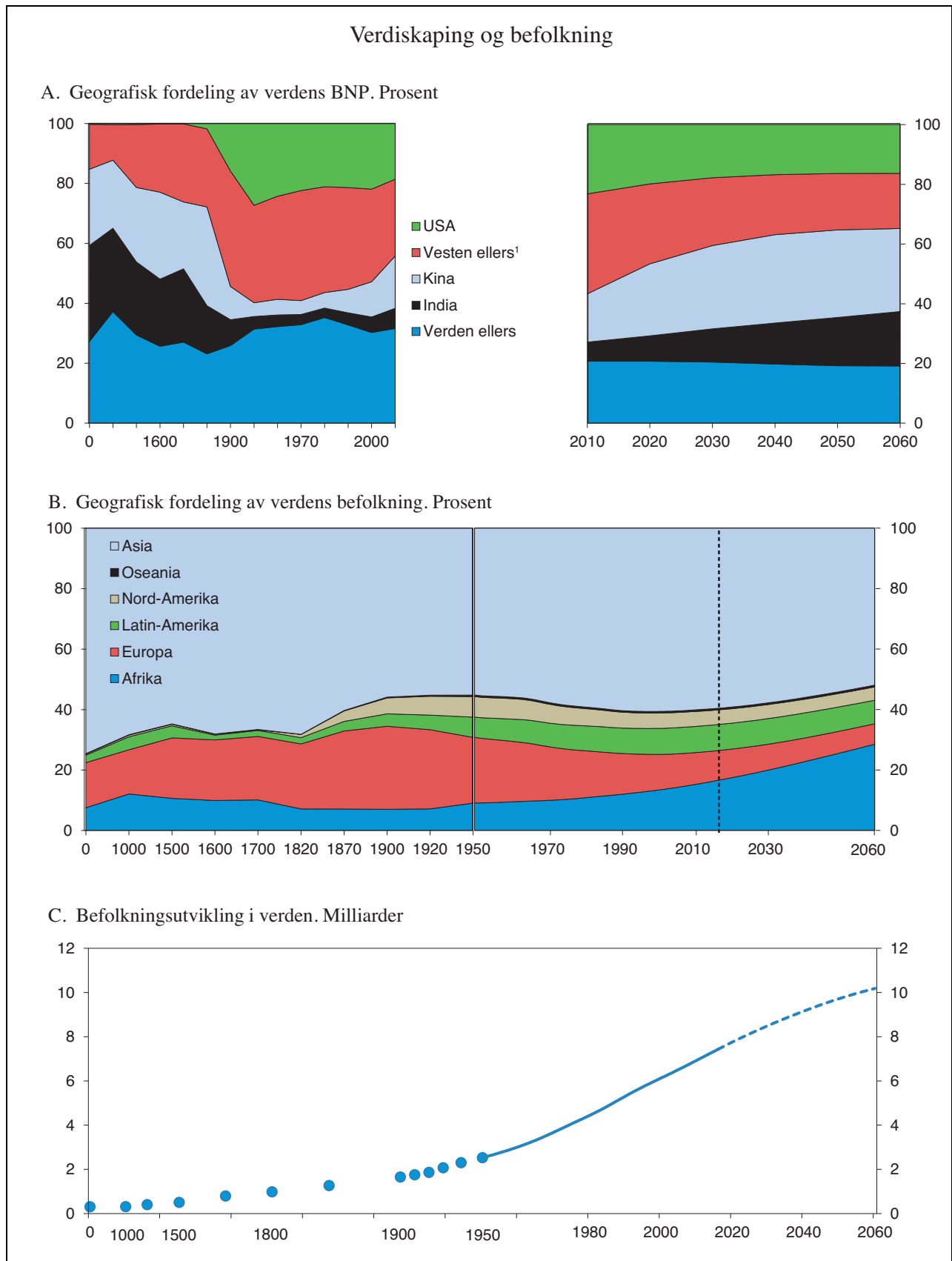
Tjenester har en spesiell stilling i internasjonale verdikjeder. Effektiv levering av logistiske og finansielle tjenester, så vel som tjenester knyttet til kommunikasjon og koordinering på tvers av landegrenser, er en forutsetning for at komplekse verdikjeder fungerer. Slike tjenester smører hjulene i internasjonale produksjonsprosesser. Anslag på handel i merverdi gir tjenester en dobbelt så høy andel av den samlede verdenshandelen som det en finner i tradisjonell handelsstatistikk.

2.4 Forskyvning av tyngdepunktet i verdensøkonomien

Den raske veksten i fremvoksende økonomier har ført til forskyvning av tyngdepunktet for både produksjonen av og etterspørselen etter varer og tjenester. Til tross for vekst i de avanserte økonomiene har deres andel av den totale verdiskapingen i verden vært synkende over mange år, og tendensen tiltok markert fra inngangen til dette årtuset, se figur 2.4A. Høy vekst har ført til at Asias andel av

verdens verdiskaping har gått fra om lag en firedel ved årtusenskiftet til om lag en tredel i dag.

Forskyvning av tyngdepunktet mot fremvoksende økonomier og utviklingsland anslås å fortsette i årene fremover. Beregninger fra OECD viser at den økonomiske betydningen av Asia og Afrika ventes å tilta på bekostning av de avanserte økonomiene. Beregningene hviler på en antakelse om at veksten i fremvoksende økonomier vil være høyere enn i OECD-landene, men at forskjellen avtar over tid.



Figur 2.4 Verdiskaping og befolkning

¹ Vesten er her definert som land i Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia, New Zealand og Japan.

Kilder: Angus Maddison (figur A fram til 2010), OECD (figur A etter 2010) og FN.

Boks 2.2 Institusjoner og økonomisk vekst

Menneskeskapte føringer for sosial, politisk eller økonomisk atferd styrer våre valg. Innenfor samfunnsvitenskapene defineres disse føringene gjerne som institusjoner i samfunnet. De består i insentiver og pålegg, så vel som begrensninger og forbud. Institusjoner organiserer dermed anvendelsen av ressursene i samfunnet.

Det institusjonelle rammeverket spenner fra overordnede prinsipper for styresett ned til uformelle normer og verdier som virker inn på våre valg. Det omfatter prinsipper om demokrati og rettsstat og gjennomføringen av disse. Store deler av det offentlige virksomhet vil være institusjoner, herunder utdanningssystemet, helsevesenet og tilrettelegging av offentlig infrastruktur, ved at de rammer inn mulighetene og legger føringer for hvordan vi lever sammen. Viktig er også organiserende forhold som næringslivs- og konkurransepolitikk, lovverk, eiendomsrett og håndheving av rettsregler, konkurransetilsyn og markeds kontroll, organisering av arbeidslivet, innretningen av skattesystemet, offentlig tjenester og overføringer. I tillegg påvirkes vår atferd av uformelle institusjoner som normer og kulturelle forhold, herunder tradisjoner, trosbaserte verdier, grad av likestilling og grad av samhold og tillit.

Gode institusjoner kan understøtte effektiv bruk av samfunnets ressurser og dermed over tid løfte økonomiens evne til å skape velstand. Omvendt kan dårlige institusjoner medføre at bruken av samfunnets ressurser vris bort fra produktive aktiviteter og lede til økonomisk stagnasjon eller nedgang. Hvor godt organisert myndighetsorganene er, og hvor god kompetanse og motivasjon menneskene som fyller dem har, er også av stor betydning.

I boka «Why Nations Fail»¹ skilles det mellom inkluderende og utbytende institusjoner. Inkluderende institusjoner fyller sitt samfunnsoppdrag, åpner muligheter og legger til rette for at transaksjoner finner sted. Utbytende institusjoner er utformet som virkemidler den styrende elite kan benytte til å berike seg selv.

I et samfunn der institusjonene understøtter en produktiv økonomi arbeider folk i formell sektor, skatt betales i henhold til skattereglene, medisiner når fram til sykehusene og skoler har ressurser til å fange opp og utdanne elevene. Lover håndheves likt, kriminell aktivitet blir slått ned på og korrupsjon bekjempes. Sikkerhet ivaretas. Aktivitet som er lønnsom eller på annen måte samfunnsnyttig, gjennomføres. Annen aktivitet bygges ned. Reguleringen av markedene fremmer effektiv produksjon av varer og tjenester som innbyggerne etterspør, samtidig som de holder nede kostnadene ved å delta i økonomiske transaksjoner. Omfordelende strukturer legger til rette for høy deltakelse i arbeidsliv og annen samfunnsaktivitet og bidrar til at grunnleggende behov i det brede lag av befolkningen blir tilfredsstilt.

I «Why Nations Fail» illustreres hvilken kraft det institusjonelle rammeverket har for økonomisk utvikling ved å bruke eksempler fra landområder der grensene er trukket gjennom folkerike områder. På den koreanske halvøy får befolkning med identisk bakgrunn og med tilgang til samme ressursgrunnlag livene formet i svært ulike retninger avhengig av om de lever nord eller sør for grensen som skiller det fattige og autoritære Nord-Korea fra det velstående Sør-Korea. Andre eksempler er forskjeller i levestandard i grenseområdene mellom USA og Mexico og noen områder i Afrika.

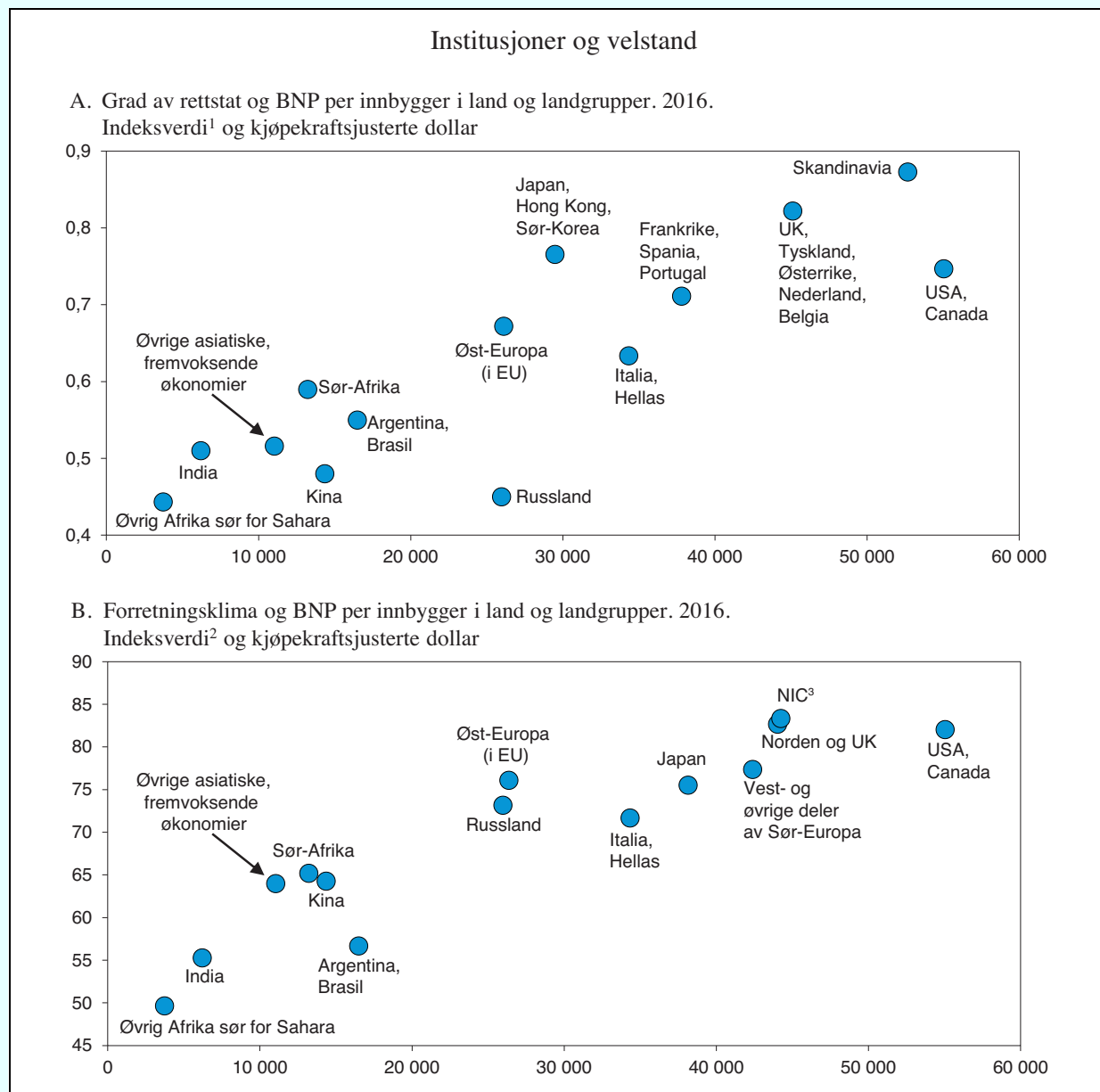
Til tross for at kvaliteten på institusjonene er av fundamental betydning for økonomisk fremgang, er det vanskelig å tallfeste slike sammenhenger. Kvaliteten på institusjoner kan være vanskelige å måle, og årsakssammenhengene kan være uklare og sammensatte. Institusjoner bygges over tid og endres i samspill med øvrig økonomisk, politisk og sosial utvikling. Land som har kommet lengst i den økonomiske utviklingen, har gjerne modne institusjoner. Det gjør det vanskelig å trekke klare slutninger om årsak og virkning.

¹ Acemoglu, Daron og James A. Robinson (2012). «Why Nations Fail».

Boks 2.2 forts.

Samtidig ser vi at et høyt velstandsnivå kun opptrer i land der kvaliteten på viktige institusjoner er høy. Blant annet er en velfungerende rettsstat og begrenset korrupsjon helt vesentlig for å nå et høyt velstandsnivå, se figur 2.5A. Indikatorer for forretningsklima viser et tilsvarende bilde av sammenhengen mellom den institusjonelle og den økonomiske utviklingen, se figur 2.5B. I flere store fremvoksende økonomier som Russland og

land i Latin-Amerika og Asia, kan veksten bli begrenset av institusjonelle svakheter. I store deler av Afrika sør for Sahara utgjør korrupsjon og svake institusjoner et alvorlig hinder for økonomisk utvikling. Den nasjonale politikken i mange fattige land må styrkes om disse landene skal lykkes i å omsette de teknologiske og handelsmessige mulighetene i verdensmarkedet til velstand for det store flertallet av befolkningen.



Figur 2.5 Institusjoner og velstand

¹ The World Justice Project's «Rule of law index». Sammenveining etter folketall.

² Verdensbankens indeks «Doing business, distance to frontier». Sammenveining etter folketall.

³ Hong Kong, Singapore, Sør-Korea og Taiwan.

Kilder: World Justice Project, Verdensbanken, FN, IMF og Finansdepartementet.

Demografiske forhold er en sterkt medvirkende årsak til at det økonomiske tyngdepunktet forskyves mot sør og øst. I tiårene vi har bak oss er det særlig Asia som har bidratt til høy befolkningsvekst, se figur 2.4B. Siden 1950 har over 60 pst. av befolkningsveksten skjedd i denne delen av verden. Kinas befolkningsvekst har kommet ned på om lag samme nivå som i Nord-Europa og anslås å bli negativ rundt 2030. Ifølge FNs mellomalternativ vil befolkningsveksten i Asia utenom Kina utgjøre en drøy tredel av verdens befolkningsvekst fram mot 2060.

Den høyeste prosentvise befolkningsveksten har likevel i mange år funnet sted i Afrika. Fra midten av 2020 vil Afrika, ifølge FN, bli den verdensdelen som bidrar mest til befolkningsveksten også i antall personer. Afrika sør for Sahara vil alene stå for godt over halvparten av befolkningsveksten i verden fram mot 2060, som da vil bestå av drøyt 10 milliarder mennesker, se figur 2.4C. FNs fremskrivninger innebærer at fram mot 2100 vil befolkningene i Asia og Afrika bli nær like store og til sammen utgjøre om lag 80 pst. av verdens befolkning.

Den sterke befolkningsveksten i Afrika skyldes blant annet at folkehelseforbedringer der så langt ikke har ført til samme fall i fertiliteten som en har sett i andre deler av verden. En så kraftig befolkningsvekst som anslått av FN, vil trolig sette en kraftig demper på velstandsveksten for det store flertallet. Produktive arbeidsplasser vil neppe kunne vokse fram i et like høyt tempo som befolkningsveksten, spesielt med tanke på de utfordringene mange afrikanske økonomier allerede står overfor. Samtidig må svært begrensede ressurser til sanitære tjenester, infrastruktur og utdanning fordeles på enda flere. Behovet for en bedre politisk og økonomisk utvikling er derfor stort. Utsiktene til at den økonomiske veksten i mange afrikanske land ikke vil holde tritt med FNs befolkningsfremskrivninger gjenspeiles i OECDs langsiktige fremskrivninger av BNP i figur 2.4A.

I Nord-Amerika og Nord-Europa, inkludert Norge, ventes befolkningen å øke litt gjennom dette århundret. I Japan og i Sør- og Øst-Europa anslås folketallet å falle, mens det vil være nokså stabilt i Vest-Europa. Avtakende befolkningsvekst i disse delene av verden bidrar til at medianalderen i verden har steget fra litt over 20 år tidlig på 1970-tallet til om lag 30 i dag og vil, ifølge FNs fremskrivninger, være godt over 40 år når vi nærmer oss 2100.

Sammensetningen av befolkningen har stor betydning for den økonomiske utviklingen. I mange av OECD-landene og i Kina vil aldringen av

befolkningen kunne trekke ned den økonomiske veksten fremover. I land med offentlig finansiering av helsestell, pensjoner og omsorgstjenester vil aldringen av befolkningen også medføre store finansieringsutfordringer for offentlig forvaltning, se drøfting av dette for Norges del i kapittel 11.

De siste tiårene har vist at rask innhenting av deler av forspranget til de rikere landene er mulig. Fra årtusenskiftet til i dag opplevde godt over tre firedeler av utviklingslandene å hente inn noe av forspranget til de avanserte økonomiene. BNP per innbygger i fremvoksende økonomier og utviklingsland utgjør i dag i underkant av en firedel av nivået i de rikere landene, mot en sjudel ved inngangen til 2000-tallet.

Fremvoksende økonomier befinner seg likevel fortsatt et godt stykke fra teknologifronten, og de er fortsatt mer lukkede for handel og investeringer enn mer avanserte økonomier. Det gjenstår også store strukturpolitiske grep som kan bidra til mer effektiv ressursutnyttelse.

Trolig er det også langs disse dimensjonene utviklingen vil drives fremover. Mange fremvoksende økonomier vil se seg tjent med å bygge ned handelshindre og ytterligere øke sin deltakelse i verdensøkonomien. Tettere integrasjon regionalt og globalt vil fortsette å bidra til at dagens lav- og mellominntektsland får en mer sentral plass i den globale økonomien. Flere land vil tre inn i internasjonale verdikjeder, som igjen legger til rette for raskere overføring av kunnskap og teknologi og bringer lav- og mellominntektslandene nærmere teknologifronten.

I hvilken grad raskt fremvoksende økonomier lykkes i å foreta strukturelle omstillinger som kan underbygge vekstpotensialet og styrke nasjonale institusjoner, vil ha stor betydning for om landene vil opprettholde vekstevnen på sikt. Det er flere eksempler på land som har opplevd å havne i en «mellominntektsfelle» der evnen til å foreta omstillinger som fremmer produktivitet og nyskaping, ikke holder tritt med høyinntektsland. Det institusjonelle rammeverket er ikke egnet til å understøtte de krevende omstillingene som skal til. I mange av landene er politiske og rettslige institusjoner som skal sikre eiendomsrett og gi forutsigbare og velfungerende rammer for næringslivet, mangelfullt utviklet. Institusjonelle forskjeller mellom land gjør at mulighetene som økonomisk integrasjon åpner, i svært ulik grad realiseres. Internasjonale rangeringer viser at land som gjerne omtales som fremvoksende økonomier, scorer nokså lavt på viktige institusjonelle forhold, se boks 2.2.

Handel og investeringer foregår for en stor del regionalt. De fleste land handler langt mer med land i nærheten enn med land lenger unna. Tendensen til at mange land inngår frihandelsavtaler med land i egen region som de allerede handler mye med, kan også bidra til at fjerntliggende markeder vil fremstå som mindre åpne.

Flere forhold enn geografi påvirker i hvilken grad land samhandler. Barrierer reises av kultur og tradisjon, forskjeller i reguleringer, ulike juridiske systemer, politiske hensyn etc. OECD finner at forskjeller knyttet til regulering hemmer handel i tjenester mer enn rene handelsrestriksjoner. For eksempel har forskjeller i rettstradisjoner en markert handelshemmende effekt. Terskelen for å lykkes i land med fremmed kultur og tradisjon er gjerne høyere.

Når markeder utenfor Europa tiltar i betydning, innebærer det at en økende andel av handel og investeringer skjer med land der rammene for samhandlingen i mindre grad er regulert gjennom regionale eller bilaterale handels- og investeringsavtaler, og i stedet regulert av WTO og bindingene de respektive landene har påtatt seg der. Der bilaterale handelsavtaler er forhandlet fram, er de langt mindre omfattende og dynamiske enn Avtalen om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) som regulerer store deler av Norges handel med Europa. Videre er fremvoksende økonomier i dag generelt mer lukket enn de avanserte økonomiene. Tjenestesektorer som er viktige for land som Norge, møter vesentlig mer omfattende restriksjoner i markeder som Kina, India, Brasil, Indonesia, Russland og Sør-Afrika, enn i OECD-land.

Utviklingen går i retning av at land med ikke-vestlige tradisjoner og kanskje svakere institusjoner får økende økonomisk innflytelse. I enkelte land er innslaget av statlig styring sterkt. I andre land kan manglende regelverk eller evne til å håndheve lover og regler innebære begrensninger. Korrupsjon, politisk uro og vilkårlig bruk av rettslige virkemidler er forhold som bidrar til å skape uforutsigbarhet for handel og investeringer.

Land som blir stående på utsiden av større handelssamarbeid, kan oppleve en relativ forverret adgang til markedene på innsiden. På den annen side kan økt aktivitet som følger av tettere integrasjon, også komme tredjeland til gode i form av økt etterspørsel etter varer og tjenester produsert utenfor det regionale samarbeidet. I den grad handelssamarbeidet innebærer godkjenning eller harmonisering av reguleringer og standarder, kan det også falle heldig ut for tredjeland ved at kostnadene ved å tilpasse seg nye marke-

der faller når kravene er likere mellom de ulike eksportmarkedene. Harmonisering kan bidra til global konvergens mot felles standarder og regelverk over tid, noe som kommer alle til gode.

2.5 Viktige organisasjoner for økonomisk samarbeid og handel

Utviklingen av internasjonale samarbeidsinstitusjoner har spilt en viktig rolle for økonomisk integrasjon. Fremveksten av dette har hatt særlig stor betydning for små og mellomstore åpne økonomier som Norge.

Grunnlaget ble lagt på Bretton Woods-konferansen i 1944. Der drøftet de allierte i 2. verdenskrig, herunder Norge, hvordan man kunne gjenoppbygge det internasjonale økonomiske systemet. Med et felles mål om å unngå den økonomiske miseren som kjennetegnet mellomkrigstiden, og som mange mente hadde bidratt til å legge grunnlag for 2. verdenskrig, var viljen til enighet stor. Enigheten omfattet opprettelsen av nye multilaterale organisasjoner, regler og prosedyrer for regulering av det internasjonale monetære systemet, og innebar opprettelsen av Det internasjonale valutafondet (IMF) og Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD). Sistnevnte er i dag kjernen i Verdensbanken.

IBRD og IMF ble opprettet i 1945 og har i dag 189 medlemsland. Norge har vært medlem siden starten. IMF skal fremme samarbeid om det internasjonale monetære systemet, styrke finansiell stabilitet globalt og regionalt og støtte opp under internasjonal handel. IMF's tre hovedoppgaver er å overvåke økonomien i medlemslandene for å forebygge økonomiske ubalanser og kriser, å gi teknisk assistanse til medlemslandene og å gi lån til medlemsland som har problemer med betalingsbalansen. Medlemmenes rettigheter og plikter skal avspeile deres relative posisjon i verdensøkonomien.

Verdensbanken bidrar med finansielle ressurser og faglig rådgivning til utviklingsland og mellominntektsland. Medlemslandene skyter inn kapital i bankene etter sin relative størrelse i verdensøkonomien. I tillegg gis frivillige bidrag til ulike utviklingsfond som gir gavebistand eller lån på svært gunstige vilkår til de fattigste landene.

Bretton Woods-konferansen forhandlet i tillegg fram rammen for en internasjonal handelsorganisasjon (ITO) som skulle redusere barrierer og arbeide for enighet innen andre handelsrelaterte tema. Da blant annet USA valgte å ikke bli medlem av ITO, ble initiativet liggende på tegne-

brettet. I stedet gikk USA, Norge og 21 andre allierte land sammen og underskrev i 1947 Generalavtalen for tolltariffer og handel – GATT. GATT ble raskt utvidet til å omfatte flere land og bidro i årene som fulgte til omfattende multilateral nedbygging av barrierer for handelen med varer. Først i 1995 ble GATT omdannet til Verdens handelsorganisasjon (WTO), slik det opprinnelig var tenkt. WTO har i dag 164 medlemmer.

Overordnede prinsipper og spilleregler for internasjonal handel reguleres i stor grad av WTO. Avtaletekstene som medlemslandene har undertegnet, angir prinsippene for verdenshandelen. Avtalene regulerer handel med varer, tjenester, veterinære- og plantesanitære tiltak, tekniske handelshindre, handelstiltak som anti-dumping og subsidier, handelsrettslige aspekter innen immaterielle rettigheter, blant mye annet. WTO er både en forhandlingsarena for nytt avtaleverk og en forvalter av regelverket medlemslandene har bundet seg til. Det enkelte medlemsland kan kreve det de opplever som urimelige adgangsbegrensninger eller forskjellsbehandling, behandlet i WTOs tvisteløsningsmekanisme.

Da Organisasjonene for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) ble opprettet i 1961 var det som en videreføring av Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid (OEEC) som ble etablert få år etter krigen for å administrere og gjennomføre Marshallplanen til oppbygging av det krigsherjede Europa. Planen ble også et viktig instrument for å fremme integrasjon i Europa, ved at den inneholdt vilkår om medlemskap i OEEC og om nedbygging av handelsbarrierer og reguleringer.

I dag er OECD et internasjonalt samarbeid mellom land både innenfor og utenfor Europa der utforming av økonomisk politikk og erfaringsutveksling utgjør kjernen av virksomheten. Formålet er stadig å stimulere til økonomisk utvikling og åpne markeder. Blant de mange politikkområdene OECD er engasjert i, har organisasjonen fått en særlig viktig posisjon innen skattesamarbeid. Blant annet har OECD utviklet en modell for skatteavtaler som brukes i bilateralt samarbeid for å unngå dobbeltbeskatning og fremme informasjonsutveksling om skatteforhold. Andre viktige initiativ er arbeidet for å gjøre slik utveksling av skatteinformasjon automatisk og tiltak for å redusere mulighetene for internasjonal skatteplanlegging, se nærmere omtale i avsnitt 2.6.3.

Erfaringene med krig og konflikt i Europa var også bakteppet da Frankrike, Vest-Tyskland, Italia og Be-Ne-Lux-landene i 1951 gikk sammen om å danne Den europeiske kull- og stålunionen. Dette

var forløperen til Den europeiske union (EU). Utviklingen fra et økonomisk samarbeid til en omfattende politisk union med per dato 28 medlemmer har knyttet Europa sammen politisk, økonomisk og sosialt. Integrasjonsprosessene har ført til gjennomgripende forandringer i Europa gjennom etterkrigstiden. Aller viktigst er at ingen EU-land noensinne har gått til krig mot hverandre. Norge er koplet på det europeiske samarbeidet gjennom EØS-avtalen og en rekke andre avtaler med EU.

For Norges del bidro EØS-medlemskap fra 1994, med deltakelse i det indre marked i EU, til en vesentlig nedbygging av handelsbarrierer overfor viktige handelspartnere. Hensikten med EUs indre marked har vært å etablere et felles marked i Europa der grenser og nasjonalitet ikke skal legge restriksjoner på handel, investeringer og arbeidsmuligheter. I tillegg til å lette bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital, hviler konstruksjonen av et indre marked på at regelverk harmoniseres, blant annet for å legge til rette for like konkurransevilkår.

EØS-avtalen er den mest omfattende og dyptgripende internasjonale avtalen Norge har, og sikrer blant annet adgang til det europeiske indre markedet på samme vilkår som øvrige EU- og EØS-land. Fisk og landbruk er i hovedsak unntatt fra avtalen. Avtalen er dynamisk og videreutvikles i takt med utviklingen av EUs indre marked og regelverk. Det gjør at norske bedrifter i sektorene som inngår i avtalen, ikke bare står overfor samme rammebetingelser som bedrifter i EU i dag, men også vil gjøre det fremover. Avtalen har vært svært viktig for utviklingen i Norge siden den trådte i kraft i 1994.

Det internasjonale handelssystemet består også av en rekke bilaterale frihandelsavtaler og avtaler mellom et avgrenset antall land som supplerer landenes globale forpliktelser og rettigheter. Mellom 1990 og 2010 økte antallet frihandelsavtaler på verdensbasis fra 70 til 300. Lenge var slike frihandelsavtaler utenom GATT i all hovedsak avgrenset til å utdype samarbeidet innen geografiske regioner. Slike regionale handelsavtaler ble på 1990-tallet gradvis supplert av interkontinentale frihandelsavtaler, en tendens som tiltok utover 2000-tallet. I de siste årene har antallet avtaler som inngås, avtatt. Til gjengjeld er en del av avtalene som inngås mer omfattende og har ofte flere avtaleparter.

Begrenset fremgang innenfor WTO har bidratt til at forhandlinger om handel i større grad enn tidligere føres utenfor den etablerte multilaterale arenaen. Dette er uheldig sett med norske

øyne. Blant annet risikerer små land å bli stående på utsiden av større handelssamarbeid. Bilaterale frihandelsavtaler kan også føre til at vi importerer varer og tjenester fra land hvor produksjonen i utgangspunktet er lite effektiv, men der importen blir konkurransedyktig av at konkurrenter møter høyere toll og kostnadsdrivende handelsbarrierer. Handelsvridning mot mindre effektiv produksjon gjør at innsatsvarer og arbeidskraft ikke finner beste anvendelse og kan utgjøre en svakhet ved bilaterale avtaler.

Når resultatene av multilateralt samarbeid er små eller uteblir, blir det likevel viktig å forhandle fram avtaler med enkeltland. Slikt handelssamarbeid kan også åpne for dypere liberalisering. I sum bidrar nettverket av frihandelssamarbeid utenom det multilaterale til å redusere omfanget av effektivitetsdempende reguleringer. Norge inngår i et vidtrekkende nettverk av frihandelsavtaler, og forhandler med en rekke viktige partnere for å sikre markedsadgang og bedre forutsigbarhet for handel og investeringer. Ulempene ved å stå utenfor handelssamarbeid der viktige handelsnasjoner inngår, gjør det viktig for Norge å utvide dette avtalenettverket.

2.6 Globaliseringen møter motstand

2.6.1 Avtakende vekst i handel og investeringer

Kreftene som driver globaliseringen er sterke. Mulige gevinster som ligger i adgang til større markeder, teknologideling, økt spesialisering og arbeidsdeling, bærer i seg potensialet for store effektivitetsforbedringer. I de seneste årene har også strukturpolitiske, snarere enn konjunkturpolitiske, virkemidler fremstått som mer aktuelle på grunn av det begrensede handlingsrommet i penge- og finanspolitikken i mange land. Det har gjort det mer aktuelt å fremme vekst gjennom å liberalisere og forbedre internasjonale markeder. Videre har mange fremvoksende og fattige økonomier så langt kun i begrenset grad hentet ut gevinstene av å åpne mot omverdenen.

Likevel ser det ut til at bevegelsen mot en tettere sammenvevd verden har stoppet opp de senere årene. Fra å vokse om lag dobbelt så raskt som globalt BNP fra slutten av 1980-tallet og fram til finanskrisen, har internasjonal handel vokst om lag i takt med øvrig økonomisk aktivitet i de seneste årene. Nyere statistikk antyder nå at veksten har avtatt ytterligere. Det er også tegn til at veksttaket for internasjonale verdikjeder har avtatt i de seneste årene. IMF og andre har pekt

på at svak økonomisk vekst og svært lav investeringstakt kan forklare mye av reduksjonen i handelsveksten de siste årene.

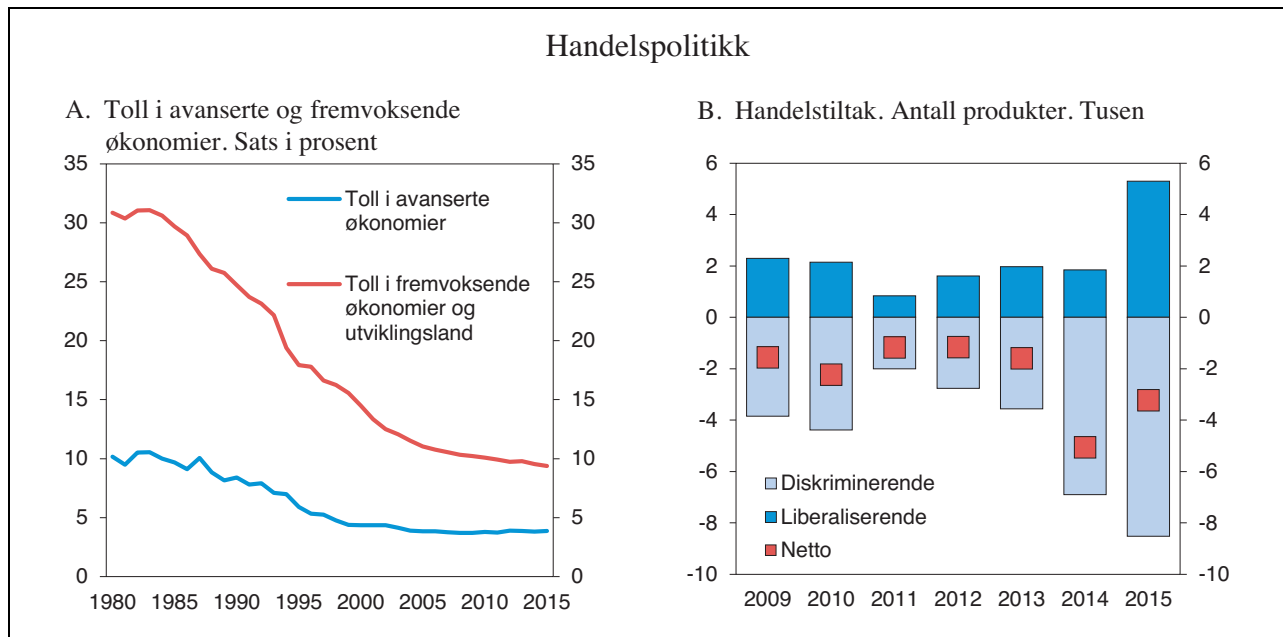
Samtidig har liberaliseringen avtatt. Nedbyggingen av tollbarrierer som har pågått over flere tiår, har stoppet opp. Dette skjer etter at gjennomsnittlig tollsats for alle økonomier i tiåret fram til 2008 falt med om lag en halv prosentenheter i året, se figur 2.6A.

Det multilaterale samarbeidet i WTO om videre handelsliberalisering har i de seneste tiårene levert begrensede resultater. En årsak er at handelspolitikk er blitt betydelig mer komplisert og griper mer direkte inn i nasjonal regulering. Også utenfor WTO er det vanskelig å enes om omfattende handelsavtaler, særlig når forhandlingene pågår mellom mange parter.

Integreringen av markeder har gått i bølger, med kraftig vekst i perioder og tilbakeslag i andre. Proteksjonistiske argumenter, gjerne knyttet til beskyttelse av egne arbeidsplasser, har for tiden bred oppslutning i opinionen i flere store handelsnasjoner. Presidentvalget i USA og utfallet av Storbritannias folkeavstemning om å melde seg ut av EU har vist oss at integrasjon ikke behøver å være en kontinuerlig og entydig prosess, og at tilbakeslag kan reversere utviklingen. Den nye Trump-administrasjonen har tatt til orde for økt importvern for USA og sagt nei til å inngå den ferdigforhandlede handelsavtalen rundt Stillehavet. I de seneste årene har handelshemmende tiltak som importrestriksjoner, diskriminerende tiltak innen offentlige anskaffelser, krav om lokalt innhold og handelsvridende subsidier, økt og mer enn oppveiet for liberaliserende tiltak, se figur 2.6B.

Tjenester vil utgjøre en større andel av nye handelsstrømmer. For de industrialiserte landene er potensielle gevinster ved videre integrasjon utenfor EØS størst innen tjenestesektoren og for såkalte direkteinvesteringer i annet land. Liberalisering av tjenestehandel er krevende. Barrierene er gjerne mer kompliserte og sammensatte enn for varer. Forskjeller i reguleringer, kvalifikasjonskrav, lisensprosedyrer etc. bremser handelen og skaper tilpasningskostnader. Tjenestehandel bremses også av tiltak som hemmer grensekryssende etableringer og midlertidige personbevegelser.

Harmonisering av regelverk og standarder kan være komplisert. Til tross for mulige handelsvridende effekter, kan reguleringer og standarder være ønskelige av andre hensyn enn de handelspolitiske. Dette forsterkes når vi handler mer med land som er svært ulike oss selv.



Figur 2.6 Handelspolitikk

Kilde: IMF.

Ikke all motstand mot videre handelsliberalisering handler derfor nødvendigvis om frykt for økte handelsstrømmer eller om at økonomiske gevinster ikke anerkjennes, men baserer seg i stedet på mer verdibaserte argumenter. Den verdibaserte motstanden retter seg gjerne mot bestemmelser i moderne handelsavtaler som berører nasjonale, regulatoriske forhold.

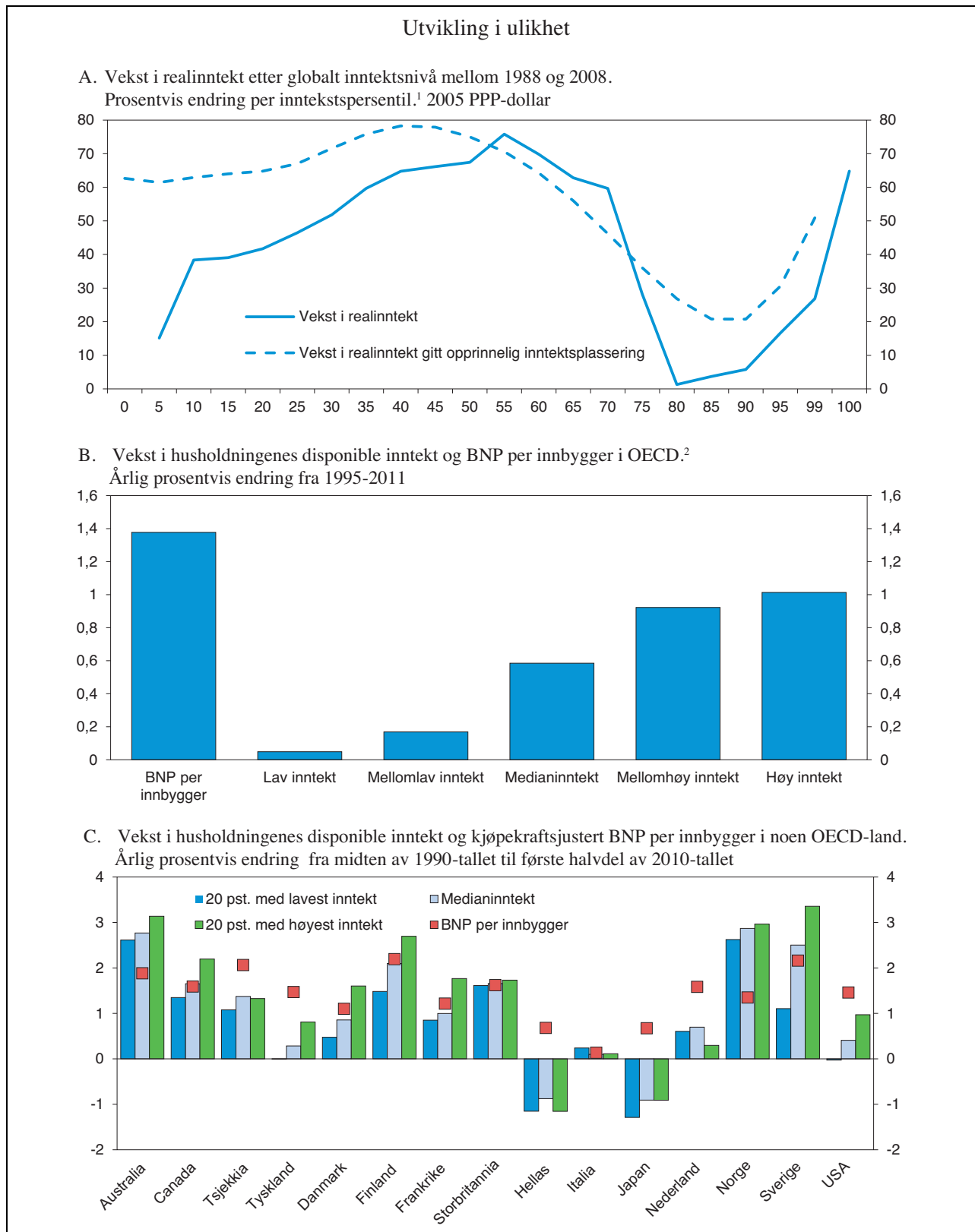
Handels- og investeringsavtaler inneholder i økende grad også bestemmelser som kun indirekte kan knyttes til handel, for eksempel opphavsrettigheter, offentlige anskaffelser, konkurransepolitikk og arbeids- og miljøstandarder. Dette utvider avtalens virkeområde til felt der andre hensyn kan spille inn. Videre kan dypere integrasjon, særlig når den omfatter personbevegelser, være mer kontroversiell enn tradisjonell handel med varer og reise problemstillinger langt utover de handelspolitiske.

Handel og teknologisk utvikling innebærer gevinster for alle land som deltar. Snarere enn å utgjøre nullsumspill, bidrar handel til å løfte de økonomiske mulighetene for alle handelspartnere. Økende globaliseringsmotstand har rettet søkelyset mot at gevinstene fra mange år med teknologi- og globaliseringsdrevet vekst har blitt skjevt fordelt i mange land. Grupper internt i land har tapt på utviklingen. Institusjoner som reduserer kostnadene for den enkelte og omfordeler gevinstene, er derfor avgjørende for å omsette gevinster til økt allmenn velferd.

Skjevfordeling av gevinstene bidrar til å øke motstanden mot åpne grenser. Erfaringen viser likevel at kostnaden ved handelshindringer først og fremst bæres av befolkningen i eget land. Skulle USA nå bryte ut av det internasjonale handelssamarbeidet, er det ut fra erfaring den amerikanske befolkningen som vil bære de største kostnadene ved dette. Dersom andre land skulle følge etter og svare med nye handelshindringer, vil det trolig øke kostnadene ytterligere, både i USA og andre land.

2.6.2 Ulikhet

Globalisering og teknologisk utvikling har gitt et enormt løft i inntektene for store deler av verdens befolkning. Bare i løpet av de siste tiårene har svært mange mennesker under og rundt den globale middelinntekten opplevd et betydelig løft i realinntekten, se figur 2.7A. Dette reflekterer den raske inntektsveksten i store befolkningsgrupper i fremvoksende økonomier, særlig i Kina. Også den aller rikeste gruppen i den globale inntektsfordelingen har opplevd kraftig vekst i dette tidsrommet. Samtidig har grupper mellom median- og toppinntektssjiktene opplevd en langt svakere inntektsutvikling. Denne delen av kurven reflekterer blant annet at lønnsutviklingen for lavere middelklasse i en del avanserte økonomier har vært svak og langt svakere enn inntektsveksten for tilsvarende grupper i fremvoksende økonomier. Omveltningene i tidligere sovjetstater og den svake



Figur 2.7 Utvikling i ulikhet

¹ Heltrukket linje angir inntektsvekst for hver inntektspersentil globalt. Stiplet linje viser inntektsutvikling for den enkelte inntektsgruppe i hvert land, kontrollert for forskjeller i befolkningsvekst.

² 26 OECD-land. Sammenveining etter folketall.

Kilder: Lakner, Christoph, and Branko Milanovic (2016). «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession», World Bank Economic Review 30, World Bank Research Digest, Volume 11, No. 2, Winter 2017, OECD og Finansdepartementet.

økonomiske utviklingen i Japan i denne perioden bidrar til å trekke kurven ytterligere ned i dette inntektssjiktet.

Industrialiseringen i de vestlige landene gjorde at global inntektsulikhet ble nært knyttet til inntektsulikhet mellom land. Slik er det fortsatt, men betydningen av ulikhet internt i land er tiltakende. Samtidig som fremvoksende økonomier har redusert forspranget til de rikeste landene, har forskjeller i inntektsutviklingen mellom grupper internt i land ført til økende ulikhet innad både i mange fremvoksende og avanserte økonomier.

I OECD-landene samlet sett har inntekten til de med lavest inntekt økt mindre enn til de med høyest inntekt, og store grupper i befolkningen har hatt ingen eller svak vekst i sin levestandard de siste 20 årene, se figur 2.7B. Lavere vekst i inntektene enn i BNP per innbygger indikerer at kapitalens andel av landenes inntekt har økt. Figur 2.7C illustrerer at svak inntektsutvikling i grupper med i utgangspunktet lavt inntektsnivå og sterk utvikling for grupper med høyt inntektsnivå opptrer i en rekke land. I Frankrike, USA og flere nordiske land har inntektene til de rikeste dratt kraftig fra de seneste tiårene. I en del land har også medianinntekten økt mer enn inntekten for de med lav inntekt. Det betyr at den relative fattigdommen, som måles som andelen med inntekt under en viss andel av medianinntekten, har økt. I USA, Japan, Tyskland, Nederland, Tsjekia og Hellas har i tillegg medianinntekten økt klart mindre enn BNP-veksten. Årsakene til differansen varierer mellom landene, men stort avvik antyder at produksjonsveksten i landet legger til rette for en større velstandsøkning enn det som tilfaller husholdningene. I Norge har store bytteforholdsgevinster bidratt til at medianinntekten har økt mer enn BNP per innbygger. Likevel er det også i Norge en tendens til at lavlønnsgruppene sakter akterut. Se kapittel 7 for mer om utviklingen i ulikhet i Norge.

Den kraftige utvidelsen av det globale tilbudet av arbeidskraft som følge av Kinas og andre fremvoksende økonomiers inntog på verdensmarkedet, har hatt stor betydning for arbeidsmarkedet og spredningen av lønnsinntekter. For EØS-landene bidro også utvidelsen av EU i 2004 til å gjøre en større arbeidsstyrke tilgjengelig.

Til tross for at antallet høyt utdannede har gått opp i de fleste avanserte økonomier, har tiltakende spesialisering i kunnskapsintensive næringer og økningen i det globale tilbudet av lavt utdannet arbeidskraft gjort at grupper med lite utdanning har saket akterut internt i mange

avanserte økonomier. Konkurransen fra lavkostland har ført til at arbeidsintensiv produksjon i avanserte økonomier har blitt lagt ned og flyttet til land med billig arbeidskraft, mens mer kapitalintensiv produksjon har økt. Høyere arbeidsinnvandring har intensivert konkurransen om arbeidsplassene og bidratt til å presse lønningene ned.

Stadig mer forskning antyder imidlertid at teknologisk utvikling er en viktigere forklaringsfaktor bak lavere etterspørsel etter de med middels kvalifikasjoner enn økt integrasjon. Automatisering av arbeidsoppgaver gir økt produktivitet, men kan også gjøre det mer krevende for arbeidstakere med kort utdanning eller svak kompetanse å finne nytt arbeid. I USA har for eksempel mange av de som tidligere utførte rutineoppgaver i vareproduserende næringer, måttet finne seg arbeid i tjenesteytende næringer med lavere lønninger enn det de hadde tidligere, mens arbeidsoppgaver som er vanskeligere å automatisere, som for eksempel vakthold og servering, er mindre berørt. Kunnskapsbasert teknologisk endring og en voksende kunnskapsintensiv tjenestesektor trekker i retning av økt etterspørsel etter høyt utdannet arbeidskraft. Samtidig tilsier en aldrende befolkning og økende betalingsvilje for tjenester at mye av sysselsettingsveksten fremover vil komme innen personlig tjenesteyting.

Den teknologiske utviklingen vil trolig fortsette å legge press på yrkesgrupper i lav- og mellomsjiktet av lønnskalaen og bidra til å endre betingelsene for enda større grupper. Å skjerme økonomien for internasjonal konkurranse og teknologisk utvikling synes som en lite farbar vei. Snarere vil det være viktig å oppnå effektivitets- og produktivitetsgevinster og skape grunnlag for nye arbeidsplasser. Nasjonale institusjoner og systemer må innrettes slik at gevinstene kan komme også utsatte grupper til gode.

Tegn til økende ulikhet i mange avanserte økonomier er tema for debatt blant ledende fagøkonomer internasjonalt, der enkelte peker på faren for at konsentrasjon av inntekt på færre hender kan dempe den økonomiske veksten fremover. Blant annet vises det til at personer med høy inntekt vil bruke en lavere andel av løpende inntekter til konsum, noe som bidrar til at etterspørselen blir lavere enn om inntektene var jevnere fordelt. Økonomisk ulikhet vil også kunne gi seg utslag i at mulighetene for å utvikle evner og til egne seg kunnskap blir ulike. Det samfunnsøkonomiske tapet av at humankapital ikke realiseres kan være stort, og større når økonomien går mot å bli mer kunnskapsintensiv.

2.6.3 Finansiering av velferd i en globalisert økonomi

Finansiering av velferdsordningene spiller en helt sentral rolle når velstand skal omformes til velferd. Når verden veves tettere sammen, blir også skattegrunnlagene mer mobile. Internasjonal skattetilpasning, som blant annet innebærer at virksomheter organiserer seg i kompliserte strukturer for å minimere skattebyrden, er blitt en betydelig utfordring. Bevisst tilsløring av skatterelevante opplysninger om verdikjeder og viktige innsatsfaktorer i produksjonen gjør også at offentlige inntekter går tapt. Et økende innslag av tjenester og immaterielle verdier i produksjonen gjør det enda mer komplisert å fastslå hvor verdiskapningen skjer. Fremveksten av grensekryssende aktivitet hvor immaterielle verdier er en sentral innsatsfaktor, bringer inn nye utfordringer for skattesystemet. Tjenesteyting gjennom digitale plattformer er et eksempel på dette.

Flere internasjonale avtaler legger til rette for økt samarbeid knyttet til utveksling av skatteopplysninger. Avtalene skal bidra til å gjennomføre den beskatningen som landenes interne rett og skatteavtaler legger opp til. USA har undertegnet såkalte FATCA²-avtaler med en rekke land, herunder Norge. Avtalene legger opp til automatisk utveksling av finansielle kontoopplysninger mellom partene. OECD og Europarådet har utarbeidet en tilsvarende avtale som legger til rette for automatisk utveksling av finansielle kontoopplysninger der 87 land deltar, blant annet Norge. Videre pågår det et prosjekt i regi av OECD og G20 for å koordinere tiltak mot internasjonal skatteplanlegging. Prosjektet som har tittelen «Base Erosion and Profit Sharing (BEPS)», har lagt fram flere tiltak som skal redusere muligheten til å utnytte forskjeller i lands interne skatteregler og skatteavtalenettverk til å flytte overskudd. Ett av tiltakene er automatisk utveksling mellom skattemyndigheter av nøkkelinformasjon om inntekter og skattebetaling i store internasjonale konsern.

Norge har forhandlet fram et av verdens mest omfattende nettverk av bilaterale skatteavtaler, som i dag teller om lag 90 avtaler. Avtalene har først og fremst til hensikt å unngå dobbeltbeskatning for å fremme virksomhet over landegrensene og samtidig forebygge skatteomgåelse og skatteunndragelse.

Internasjonalt har det vært en bevegelse mot lavere selskapsskattesats samtidig som det gjen-

nomføres tiltak for å beskytte skattegrunnlaget mot uthuling og overskuddsflytting. Økende ulikhet er ofte knyttet til at inntektene til den rikere delen av befolkningen i stigende grad kommer fra kapital, fremfor arbeid. Dersom den teknologiske utviklingen går i retning av å erstatte arbeidskraft med kapital, vil betydningen av kapitalinntekt øke. Siden kapital er blant skattegrunnlagene som med størst letthet kan flytte over landegrensene, vil samarbeid om skattespørsmål mellom land være minst like viktig fremover som i dag.

2.7 Internasjonale vekstutsikter

På lang sikt avgjør utviklingen i produktivitet og arbeidsinnsats velstandsveksten i befolkningen. Arbeidsproduktiviteten angir mengden varer og tjenester som produseres per enhet arbeid som settes inn. Arbeidsinnsatsen tilsvarer arbeidsmengden befolkningen bidrar med. Veksten i arbeidsproduktiviteten er over tid nært knyttet til teknologiutviklingen. Utviklingen i arbeidsinnsats henger blant annet sammen med endringer i alderssammensetningen i befolkningen og kvinners deltakelse i arbeidslivet. Utviklingen av et mer regulert arbeidsliv med kortere arbeidsuker og lengre ferier har også påvirket arbeidsinnsatsen. Andre reformer i arbeidslivs- og pensjonsordninger og forhold på arbeidsmarkedet har også betydning for arbeidsinnsatsen.

Over tid har arbeidsproduktiviteten økt kraftig i de avanserte økonomiene. Veksten i arbeidsproduktiviteten var høy gjennom store deler av 1900-tallet og nådde i mange avanserte økonomier en topp i tiårene like etter andre verdenskrig. I de seneste tiårene har veksten avtatt og har vært særlig svak i det siste tiåret, se figur 2.8. Forholdsvis små endringer i arbeidsinnsatsen i samme periode, gjør at utviklingen i arbeidsproduktiviteten i stor grad kan forklare at velstandsveksten har avtatt.

Det råder ingen konsensus om hvorvidt nedgangen er forbigående eller vil vedvare. Store finanskriser har historisk blitt fulgt av lav vekst over minst ti år.³ Om utviklingen etter den globale finanskrisen som brøt ut i 2008 følger samme mønster, skulle vi forvente at veksten i verdensøkonomien ville ta seg opp fremover. Flere år med svak økonomisk vekst i de avanserte økonomiene, har likevel gitt grobunn for diskusjoner om opp-

² Foreign Account Tax Compliance Act. Den amerikanske loven som er grunnlaget for avtalene.

³ Reinhart, Carmen og Kenneth S. Rogoff (2009). «This Time is Different».

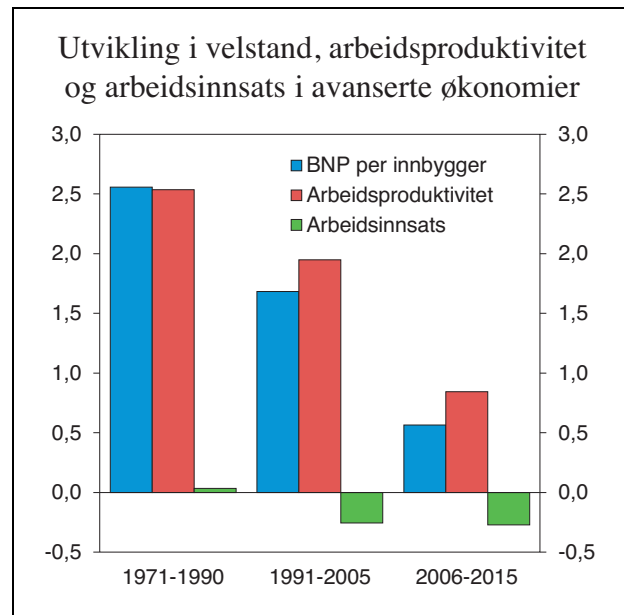
bremingen i produktivetsveksten er innledningen til en periode med vedvarende lav vekst.

De som tror at rask teknologisk utvikling vil løfte veksten i produktiviteten fremover, viser gjerne til at digitalisering, automatisering og kunstig intelligens nå utvikles svært raskt og vil ha vidtrekkende effekter innenfor et bredt spekter av økonomisk aktivitet. Andre understreker at omfanget av de teknologiske endringene vi i dag er vitne til, er langt mer begrenset enn av de teknologiske endringene som fulgte av store, industrielle revolusjoner som løftet produktiviteten gjennom store deler av 1900-tallet.⁴ Ifølge dette perspektivet vil den teknologiske utviklingen i mindre grad evne å løfte veksten fremover. Debatten reiser spørsmålet om hvilken historisk referanse som bør legges til grunn for å anslå betydningen av teknologisk utvikling for produktiviteten fremover: de store innovasjonsdrevne løftene i produktivitet og levestandard i de avanserte økonomiene gjennom deler av 1900-tallet, eller det svake gjennomslaget informasjons- og kommunikasjonsteknologi har hatt på produktivetsveksten det siste tiåret.

Svakere produktivetsutvikling forsterkes av at bidragene til økonomisk vekst fra en gunstig utvikling i demografi og arbeidsdeltakelse har avtatt eller snudd i mange avanserte økonomier. Fra midten av 1960-tallet bidro de store fødselskullene fra etterkrigstiden til å øke andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder. Siden den tid har fødselsratene i de fleste avanserte økonomiene avtatt, og fødselskullene fra etterkrigstiden har nådd pensjonsalder. I de siste par tiårene har arbeidsinnsatsen avtatt noe. Fremover vil aldringen av befolkningen trekke i retning av lavere økonomisk vekst. Også vedvarende høy arbeidsledighet kan svekke økonomiens vekstevne. Langtidsledige vil ofte etter hvert miste kompetanse og tilknytning til arbeidsmarkedet.

Skal den langsiktige økonomiske veksten holde seg høy i avanserte økonomier, vil veksten i produktiviteten måtte ta seg kraftig opp og mer enn motvirke det negative vekstbidraget fra en aldrende befolkning. Produktivetsutviklingen og demografiske endringer i Norge drøftes henholdsvis i kapittel 6 og 8 i denne meldingen.

Rommet for makroøkonomiske tiltak som kan stimulere veksten er blitt mindre. Høy statsgjeld og store underskudd på offentlige budsjetter under og etter den globale finanskrisen har begrenset de avanserte økonomienes handlefrihet



Figur 2.8 Utvikling i velstand, arbeidsproduktivitet og arbeidsinnsats (timeverk per innbygger) i 20 avanserte økonomier. Prosentvis årlig vekst¹

¹ Veksten i arbeidsproduktivitet og arbeidsinnsats utgjør i sum veksten i BNP per innbygger.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

i finanspolitikken de siste årene. Til tross for svak vekst har USA og euroområdet sett under ett ført en kontraktiv finanspolitikk over flere år. Samtidig har mange land ført en svært ekspansiv pengepolitikk for å stimulere økonomien. Mange sentralbanker i de avanserte økonomiene har siden finanskrisen redusert styringsrentene til rekordlave nivåer, i flere tilfeller under null. Sentralbankene i USA, Storbritannia, euroområdet, Japan og Sverige er blant dem som i tillegg har tatt i bruk ekstraordinære tiltak som kjøp av obligasjoner i markedet. På et tidspunkt ble en tredel av verdens noterte obligasjoner handlet til negativ rente.

En lang periode med svært lave renter øker faren for uønskede bivirkninger som feilallokeringer og finansielle bobler. Særlig i Europa kan de lave rentene ha redusert bedrifters og bankers vilje til å erkjenne og bokføre tap, slik at ulønnsomme prosjekter og virksomheter videreføres. Kapital blir da bundet opp i lite lønnsomme prosjekter i stedet for å kanaliseres inn i mer produktiv virksomhet, noe som gir lavere økonomisk vekst over tid. På samme måte kan lave statsrenter gjøre det enklere for myndighetene å utsette tiltak som er nødvendige for å gjøre statsfinansene bærekraftig over tid.

⁴ Gordon, Robert J. (2016). «The Rise and Fall of American Growth».

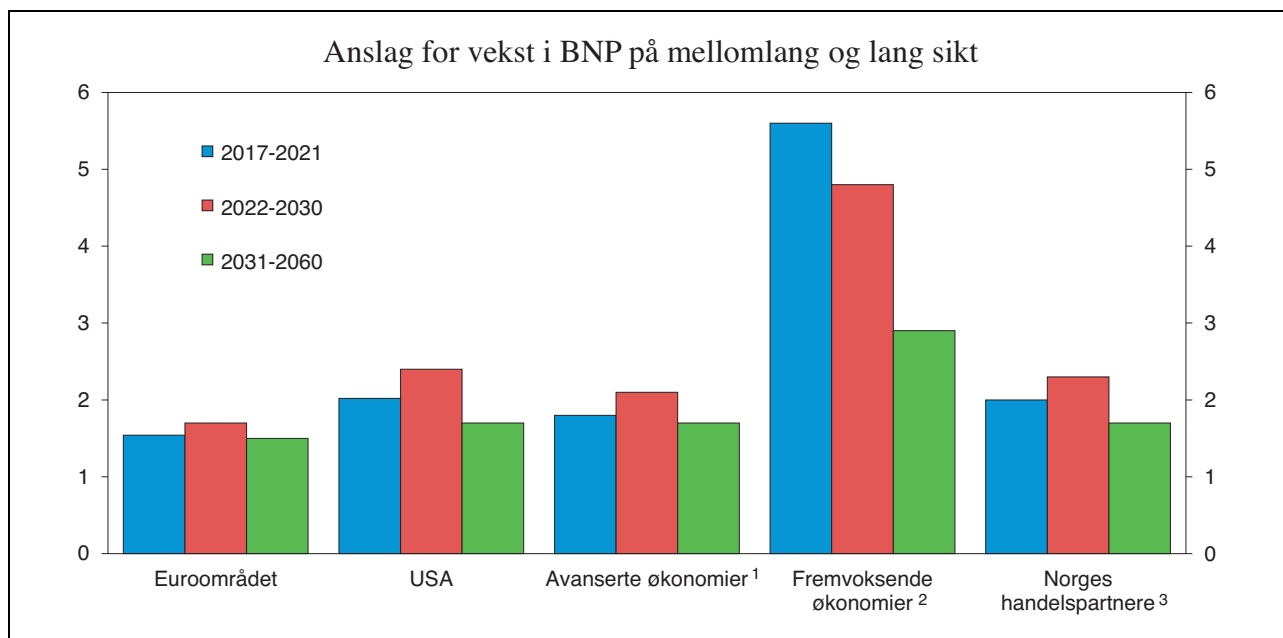
De lave rentene har i noen land bidratt til en kredittvekst som gjør bedrifter og husholdninger sårbare for renteøkning. I tillegg kan de ha bidratt til sterk oppgang i aksje- og eiendomsmarkeder, og drevet pensjonsfond og livselskap til å søke mer risikofylte investeringer for å opprettholde avkastningen. Det er usikkert hvordan finansmarkedene vil reagere når pengepolitikken etter hvert strammes inn.

Rentene i de avanserte økonomiene har aldri vært lavere, verken nominelt eller reelt. Den svært ekspansive pengepolitikken har så langt ikke lyktes i å løfte aktivitetsnivået tilstrekkelig til å utnytte ledige ressurser fullt ut, og inflasjonen har lenge ligget under ønsket nivå i mange land. Pengepolitikkenes evne til å stimulere økonomien avtar når inflasjonsforventningene blir svært lave. Det blir da vanskelig å få realrenten tilstrekkelig lav til å gi den ønskede økonomiske stimulansen. Faren for å bli fanget i en situasjon med lav vekst og lav inflasjon er trolig større for Japan og euroområdet enn for USA og Storbritannia. Både IMF og OECD peker på at myndigheter med finanspolitisk handlingsrom bør utnytte de rekordlave lånekostnadene for å finansiere samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer, blant annet i infrastruktur. Sammen med strukturpolitiske tiltak

mener institusjonene at det vil bidra til å løfte vekstpotensialet i landene på mellomlang sikt.

IMF anslår at veksten i euroområdet vil holde seg rundt 1½ pst. årlig fram til 2021, se figur 2.9, mot en gjennomsnittlig årsvekst på 2,4 pst. i tiåret før finanskrisen. Fremskrivninger fra OECD antyder at veksttakten blir liggende om lag på samme nivå også i de påfølgende tiårene. For USA anslås veksten til rundt 2 pst. fram mot 2021 og om lag 2½ pst. i det neste tiåret, mot et gjennomsnitt på drøyt 3 pst. i tiåret forut for krisen. De avanserte økonomiene sett under ett ventes å vokse med i underkant av 2 pst. per år i tiårene som kommer, mot et gjennomsnitt på 2,8 pst. i tiåret før finanskrisen. Også for Norges handelspartnere antas veksten å bli liggende rundt 2 pst. fremover.

Fremskrivingene antyder at veksten i Kina vil avta fremover og i gjennomsnitt ligge rundt 5 pst. årlig fram mot 2030, for deretter å avta gradvis fram mot 2060. På sikt ventes fremvoksende økonomier som India og andre folkerike land i Asia og Afrika å gi viktige bidrag til vekst i verdensøkonomien. Sammenliknet med Kina har disse landene lavt inntektsnivå, lite samhandel med utlandet, fordelaktig demografi og stort potensial for å ta i bruk mer effektive produksjonsmetoder. I likhet med Kina vil India være avhengig av import for å møte sitt raskt voksende energibehov. Lan-



Figur 2.9 Anslag for vekst i BNP på mellomlang og lang sikt

¹ Avanserte økonomier: USA, eurolandene, Japan, Storbritannia, Canada, Australia, Tsjekkia, Danmark, Island, Israel, Korea, New Zealand, Norge, Sverige, Sveits.

² Fremvoksende økonomier refererer her til Argentina, Brasil, Kina, India, Indonesia, Russland og Sør-Afrika.

³ Norges 23 viktigste handelspartnere sammenveid med andelen av norsk eksport av tradisjonelle varer i 2016.

Kilder: IMF, OECD og Finansdepartementet.

Boks 2.3 FNs bærekraftsmål for 2030

1. Utrydde alle former for fattigdom i hele verden
2. Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring og fremme bærekraftig landbruk
3. Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder
4. Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle
5. Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling
6. Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle
7. Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris
8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle
9. Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon
10. Redusere ulikhet i og mellom land
11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige
12. Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre
13. Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem
14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling
15. Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold
16. Fremme fredelige og inkluderende samfunn for bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer
17. Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling

det er allerede blant de største importørene av olje i verden.

For fremvoksende økonomier samlet anslår OECD en markert høyere vekst enn i de avanserte økonomiene i tiårene som kommer. Over tid vil veksttakten gradvis avta, men fortsatt være høy nok til å redusere avstanden til de rikeste landene. På mellomlang sikt trekker utsikter til høy vekst i land som India og Indonesia anslaget opp, mens utsiktene for Russland og Brasil trekker ned.

En bærekraftig utvikling krever at veksten fremover skjer innenfor de rammer miljø- og klimautfordringene setter. En omstilling av verdensøkonomien i retning av et slikt grønt skifte vil endre produksjons- og forbruksmønstre. Grønn konkurransekraft innebærer at norsk næringsliv har evne til å konkurrere internasjonalt i en tid hvor sterkere virkemidler tas i bruk i klimapolitikken.

For å bidra til en bærekraftig utvikling vedtok FN i 2015 nye bærekraftsmål for verden for perioden fram mot 2030. Alle land er forpliktet til å følge opp målene. De 17 målene og 169 delmålene berører de fleste samfunnsområder. Det overordnede målet er å utrydde fattigdom og sult. Dette forutsetter fremgang i forhold til en rekke andre universelle mål, blant annet menneskerettigheter, naturmiljøet, økonomisk utvikling og mindre ulik-

het. En hovedhensikt med bærekraftmålene er at sektorer og politikkområder i større grad skal ses i sammenheng. Målene har fått globalt gjennomslag som felles referanse og rammeverk for dialog. For å vurdere måloppnåelse trengs det et globalt indikatorsett og bedre datagrunnlag. Se boks 2.3 for oversikt over bærekraftsmålene, og nærmere drøfting av klima- og miljødimensjonen i kapittel 4.

Norges viktigste handelspartnere er i Europa. Svak vekst i disse landene vil ha negative virkninger også for oss. Lavere vekst i etterspørselen etter norsk eksport svekker aktiviteten i norsk økonomi. På sikt vil også den teknologiske utviklingen i Norge kunne påvirkes, fordi teknologifronten internasjonalt kan bevege seg saktere fremover når en stor del av verdensøkonomien opplever svak vekst over tid. Dersom veksten hos mange av Norges tradisjonelle handelspartnere holder seg lav kan vi ha mye å hente på å vri handelen ytterligere mot fremvoksende økonomier der veksten er høyere.

Den økonomiske utviklingen ute har stor betydning også for norske statsfinanser. Avkastning på formuesplasseringer i utlandet er med på å bestemme størrelsen på inntektene til Statens pensjonsfond utland. Over tid vil størrelsen på inntektene til fondet være bestemmende for det

finanspolitiske handlingsrommet vi henter fra petroleumsinntektene, noe som drøftes nærmere i kapittel 11.

2.8 Større risikoer internasjonalt

Denne meldingen drøfter utviklingstrekk så mye som femti år fram i tid. Store ødeleggende kriger og alvorlige økonomiske kriser er begivenheter med store samfunnsmessige kostnader, men med liten sannsynlighet for å inntreffe på kort sikt. I langsiktige, økonomiske fremskrivninger ser man stort sett bort fra slike begivenheter. Det betyr ikke at man kan basere seg på at slike begivenheter ikke kan inntreffe.

Historien har vist at demokrati og åpenhet reduserer faren for og forekomsten av væpnet konflikt. Samtidig kan en tettere sammenvevd verden gjøre at kriser får større ringvirkninger, og at hendelser ute rammer oss hardere, raskere og på nye måter. Å søke å redusere faren for slike uønskede og ødeleggende begivenheter er en viktig del av norsk og internasjonal politikk. Det er samtidig på det rene at mindre stater som Norge har begrenset mulighet for å påvirke den allmenne utviklingen. Det understreker betydningen av folkerett og godt internasjonalt samarbeid innenfor rammen av multinasjonale organisasjoner som blant annet FN, EU, NATO, OSSE, IMF og WTO. Disse er viktige for å nedfelle felles spilleregler og for å øke motstandskraften overfor alternative utviklingsforløp. Det gjelder også i den økonomiske politikken, der en særlig må være oppmerksom på forløp som innebærer store samfunnsøkonomiske kostnader.

Væpnet konflikt

Siden den kalde krigen er antallet væpnede konflikter i verden redusert, se figur 2.10A. Antallet mennesker som dør i trefninger, justert for at befolkningen øker, har vist en fallende trend over flere tiår, se figur 2.10B. En rekke mellomstatlige kriger har blitt utkjempet etter 2. verdenskrig, men frekvensen har falt og har det siste tiåret vært nærmest fraværende. Den dominerende formen for væpnet konflikt er i dag borgerkriger, selv om noen av disse utkjempes med involvering fra andre stater eller grupperinger.

Fra en situasjon hvor krig fremsto som staters legitime virkemiddel for å løse konflikt, førte to verdenskriger på 1900-tallet til økt innsats for å unngå militær konflikt. Mye av dette arbeidet kom til uttrykk gjennom Folkeforbundet i mellom-

krigstiden og FN etter 1945. Selv under den kalde krigen, som var dominert av supermaktrivalisering, dannet FN en slags referanseramme for folkerett, internasjonalt samarbeid og nedrustning. Med avslutningen av den kalde krigen rundt 1990, fremsto det som om den vestlig-liberale verdensorden hadde vunnet fram. Dette kom til uttrykk gjennom en større vekt på fredsbevarende operasjoner, spesielt i regi av FN, og en kraftig reduksjon i antallet væpnede konflikter. Avslutning av den kalde krigen førte også til at mange land reduserte bevilgningene til militære formål, midler som kunne anvendes til andre formål som økte velferden. Denne frigjøringen av midler ble omtalt som en fredsdividende.

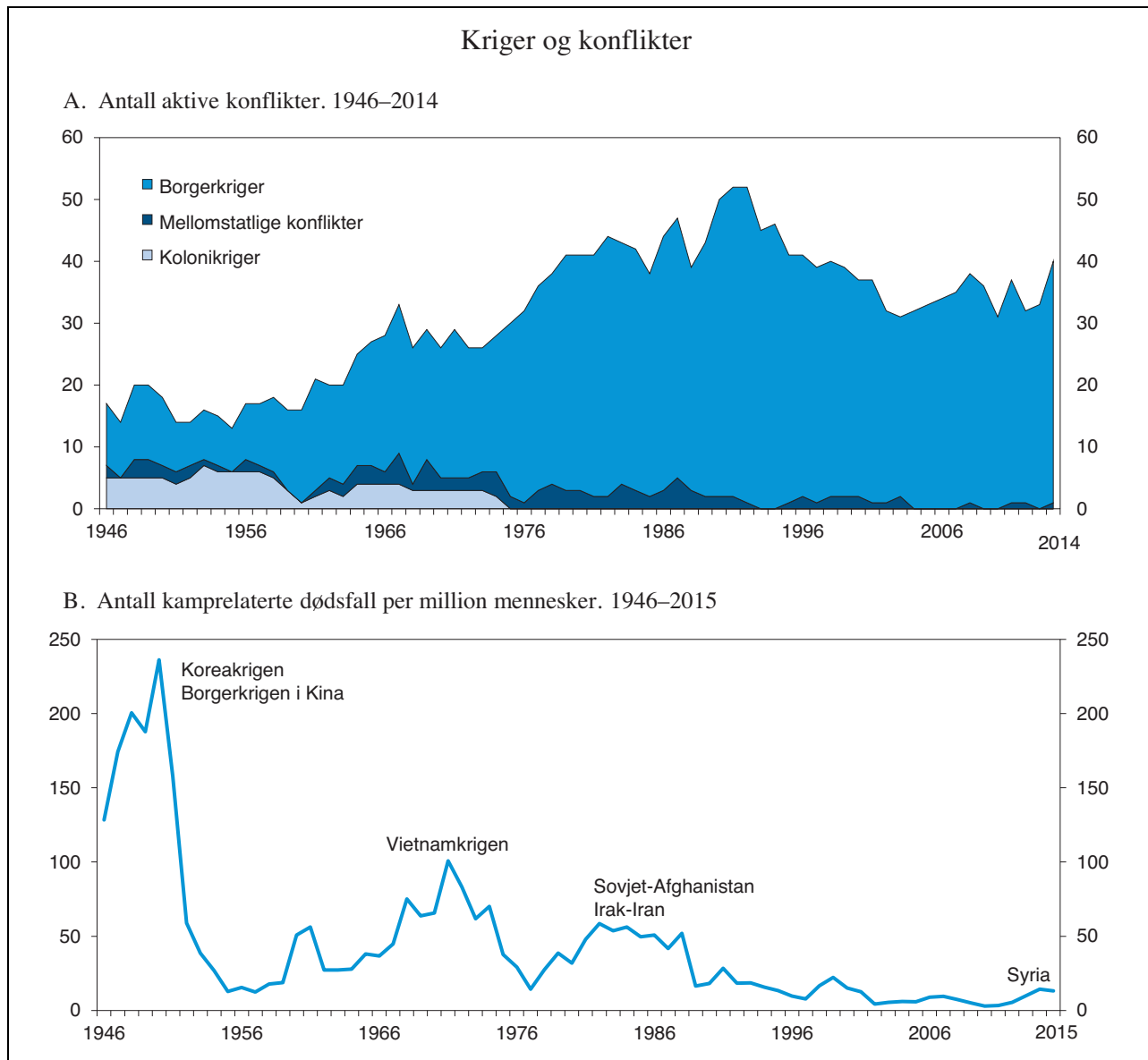
Siden inngangen til dette årtuset har den positive utviklingen på 1990-tallet stoppet opp. I de seneste årene har antallet borgerkriger og kamprelaterte dødsfall steget noe igjen. Et dramatisk uttrykk for dette er konflikten i Syria, som er den dødeligste og mest ødeleggende siden slutten av den kalde krigen. Det viser også at kriger i Europas periferi kan ha store følgekonskvenser, ikke bare for Midtøsten-regionen, men også for Europa.

Med forskyvningen av det økonomiske tyngdepunktet mot fremvoksende økonomier, vokser det også fram en ny maktpolitisk verdensorden. Vestens dominans i de første 10–15 årene etter den kalde krigen er i ferd med å erstattes av en verdensorden med flere maktpoler, der USA og Kina er sentrale aktører, men der også Russland og andre middelmakter gjør seg gjeldende. Det gjør verden mindre forutsigbar og kan utfordre deler av folkeretten og annet internasjonalt samarbeid.

Mens fascisme og kommunisme var drivende for konflikt i det forrige århundret, har politisk radikal islam vokst fram som en viktig trussel mot fred i dette århundret. Blant de mest dødelige konfliktene som utkjempes i dag, herunder borgerkrigene i Syria, Irak og Afghanistan, tilkjenner minst en av partene tilhørighet til politisk radikal islam.⁵ Tiltakende radikaliserings har også økt faren for terrorhandlinger i land som ikke er i krig. Fremveksten av høyrepulistiske partier og bevegelser i Europa kan også representere en sikkerhetstrussel.

Terror og politisk motivert vold utgjør i dag en kontinuerlig trussel, også mot Norge. Selv om de direkte økonomiske konsekvensene av terrorhandlinger så langt er begrenset, kan økt terrortrussel skape mistillit og øke beredskapsnivået og

⁵ Se bl.a. PRIO, Conflict trends 01/2016.



Figur 2.10 Kriger og konflikter

Kilde: PRIO.

behovet for sikkerhetstiltak. Sammen med tilløp til større geopolitiske spenninger kan det bety at mer av samfunnets ressurser må gå til militær og sivil sikkerhet, med de konsekvenser det har for økonomien.

Folkevandringer

FN anslår at 65,3 millioner mennesker i verden er på flukt, det høyeste antall verden har sett. Flyktningstrømmer omfatter ikke bare land i krig, men også mange land i stor fattigdom og med ustabile og lite styringsdyktige regimer. Det er svært mange som kunne tenke seg å komme til Norge og andre vestlige velferdssamfunn hvis de fikk

muligheten. Høsten 2015 viste at mange kan komme over en kort periode. Mangel på fremtidsutsikter og bedre kommunikasjon gjør at dette presset igjen kan tilta raskt. Krigshandlinger og politisk uro kan gjøre slike bølger uforutsigbare. Kapittel 3 drøfter problemstillinger knyttet til migrasjon.

Klimaendringer

Dersom det ikke gjennomføres tiltak for å begrense utslippene av klimagasser, vil den globale gjennomsnittstemperaturen ifølge FNs klimapanel stige med om lag 2°C fram mot 2050 og med mer enn 4°C fram mot 2100 sammenlik-

net med førindustriell tid. En slik temperaturøkning vil med stor sikkerhet føre til nedsmelting av sjøis og breer, høyere havnivå, mer tørke i allerede tørre områder og hyppigere forekomster av ekstremvær. Risikoen for alvorlige hendelser og selvforsterkende klimaendringer øker med temperaturstigningen. Økende tørke, vannmangel og flom kan gi humanitære lidelser. En slik utvikling kan også føre til konflikt og folkevandringer. Videre er mye av verdens kapital investert i områder som vil rammes av klimaendringer. Klimaendringer vil også kunne føre til store utgifter til reparasjon, rehabilitering og forebygging.

For å motvirke dette står klimapolitikken og den internasjonale innsatsen for å begrense global oppvarming sentralt. Paris-avtalen fra 2015 må følges opp med handling. Vi kan også forberede oss ved tiltak som gjør bygninger og infrastruktur mer robuste overfor ekstremvær. Mange fattige land har ikke de samme ressursene til å sette i verk klimatilpasningstiltak som Norge. Konsekvensene kan da bli alvorlige, både økonomisk og menneskelig. Klimaendringene er tema for kapittel 4.

Økonomiske kriser

Økonomiske kriser er ofte knyttet til finansielle ubalanser som bygger seg opp til å bli så store at «boblen» sprekker. Kraftig fall i bolig- og eiendomspriser er gjerne en del av krisen, slik det var i mange land under den siste finanskrisen og under den store krisen Norge gikk gjennom på slutten av 1980-tallet og inn på 1990-tallet. Den endte med bankkrise og langvarig høy arbeidsledighet.

Kriseforløp utløses likevel ikke alltid av fall i bolig- og eiendomspriser. I mange land har kapitalflukt og kraftig svekket valuta vært utløsende årsaker til en finansiell krise, slik som Asia-krisen i 1997 og flere av krisene i Latin-Amerika.

For Norge som råvareprodusent kan også store svingninger i prisene på vår eksport, og særlig olje og gass, bidra til økonomisk ustabilitet. Fallet i oljeprisen fra sommeren 2014 har demonstrert nettopp en slik sårbarhet. Fall i oljeprisen medvirket også til den alvorlige krisen i norsk økonomi som startet på annen halvdel av 1980-tallet, men siden da har det økonomiske rammeverket blitt betydelig endret. Mange andre oljeproduserende land, som Russland, Brasil og OPEC-landene, har også erfart hvordan fall i oljeprisene kan utløse svært alvorlige økonomiske tilbakeslag. Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi er tema for kapittel 3.

Reversering av fri handel og integrasjon

Dersom oppslutningen om frihandel forvitrer, kan det bety at videre integrasjon stopper opp. Det er også en fare for reversering av samarbeid som det har tatt lang tid å utvikle. I vår nærhet synes EU å være i en kritisk fase. Svak økonomisk utvikling etter finanskrisen førte til en gjelds- og bankkrise i flere land. Problemer i økonomien har skapt politiske og sosiale utfordringer. Store flyktningestrømmer til EU har satt samarbeidet under press. Migrasjonen innad i EU, først og fremst fra tidligere østblokkland, har også bidratt til misnøye i flere land. I kombinasjon med motstand mot økende sentralisering og regelverksharmonisering, har EU-kritiske røster vunnet terreng. Fler-tall for å forlate EU i folkeavstemningen i Storbritannia er et markant eksempel på hvilke utslag misnøyen kan gi. Også i andre medlemsland har EU-kritiske krefter hatt fremgang. Dette kan endre og svekke EU-samarbeidet.

EU sett under ett er i dag verdens nest største økonomi. Landene er tett vevd sammen politisk, sosialt og økonomisk. Om flere land skulle forlate EU, vil det skape en ustabil situasjon og usikkerhet om alternativene og veien videre. Ustabilitet og usikkerhet vil normalt ha økonomiske kostnader. En negativ utvikling i EU vil også ramme Norge.

Gjennom EØS-avtalen og andre avtaler er Norge det ikke-medlemsland som har knyttet seg sterkest opp mot EU. Norge er også et av de EØS-landene der handel med andre EØS-land utgjør størst andel av samlet utenrikshandel. Om lag to tredeler av norske bedrifters direkteinvesteringer ute går til EU, og en tilsvarende andel av utenlandske investeringer i Norge kommer fra EU. EØS-avtalen innebærer at landene har felles regelverk, og at dette praktiseres enhetlig. Med britisk utmeldelse av EU er det fare for at området med et enhetlig regelverk blir mindre. Det vil svekke europeisk økonomi og være uheldig for Norge. Om utmeldelsen også skulle medføre at EUs regelverksutforming fremover blir mindre gunstig for Norge, vil det forsterke de negative virkningene for norsk økonomi.

Internasjonalt samarbeid også utenfor EU kan svekkes. Dersom den økonomiske integrasjonen avtar i styrke, innebærer det at potensielle gevinster knyttet til utvikling og spredning av teknologi og økende effektivitet vil ta lengre tid å hente ut. Det vil dempe veksten i den globale verdiskapingen, og særlig ramme fremvoksende økonomier og utviklingsland, der rommet for teknologisk innhenting og mer effektiv organisering er størst.

Dersom proteksjonistiske strømninger får kraft til å reversere noe av den globaliseringen som har funnet sted de siste tiårene, vil det trekke den globale veksten ytterligere ned.

Et motstandsdyktig rammeverk

Langsiktige prediksjoner antyder hva vi kan forvente av fremtiden. Likevel vil usikkerheten alltid være høy og tilta med lang tidshorison. Det innebærer at hendelser som fremstår som nærmest utenkelig på kort sikt, må antas å kunne inntreffe når vi ser flere tiår fremover. I en åpen verden kommer også uheldige hendelser oss nærmere og kan ramme sterkere, raskere og på nye måter. Dramatiske hendelser som krig og økonomiske kriser, må derfor tas med i samfunnsplanleggingen når de lange linjene trekkes opp.

For alle land er det viktig både å forebygge og dempe virkningene av dramatiske og kanskje brå hendelser. Et strengt regelverk for finansinstitusjonenes kapitaldekning og kredittpraksis er etablert for å gjøre dem motstandsdyktige overfor særlig negative økonomiske forløp. Oljeprisen kan variere mye. Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen for bruk av oljeinntekter beskytter oss mot slike prissvingninger. Det finanspolitiske rammeverket forhindrer likevel ikke at vi må leve med at verdien av fondet svinger med finansmarkedene. For Norge som et lite land er det fortsatt viktig å arbeide for at folkeretten ligger til grunn for samhandlingen mellom stater. Tendensen til at skepsis og misnøye kan svekke globalisering og multilateralt samarbeid fremover kan få langsiktige konsekvenser. Større og mer dramatiske hendelser som terror og væpnet konflikt, gjør det nødvendig å ha en kompetent etterretningstjeneste og et troverdig forsvar. Videre er det viktig å støtte opp om et nært forsvarssamarbeid i NATO og om det transatlantiske forholdet, som en sikkerhetsgaranti for europeisk og norsk sikkerhet.

Norges åpne økonomi og sterke interesser ute gjør oss sårbare for svingninger i verdensøkonomien. Som et lite land er Norge avhengig av bred oppslutning internasjonalt om regelbasert inter-

nasjonal samhandling. Vår avhengighet av omverden krever at vi er forberedt på hvilke retninger utviklingen internasjonalt kan ta og er beredt til å håndtere skiftende omstendigheter. Åpenhet er en åpenbar styrke for norsk økonomi, men gjør oss samtidig sårbare. Ved å være forberedt, fleksible og vedlikeholde våre gode institusjoner legger vil til rette for at norsk økonomi forblir robust.

2.9 Regjeringens strategi

Norge er en liten, åpen økonomi, med stor avhengighet av omverdenen. For små land er det spesielt viktig med forutsigbare internasjonale rammebetingelser med faste spilleregler. Vår stemme internasjonalt er begrenset. Norge har hatt svært stor nytte av internasjonal handel og tett integrasjon med omverdenen. Det er all grunn til å tro at vi også fremover vil ha det. Likevel vil vi måtte håndtere utviklingstrekk og hendelser som kan utfordre norske interesser.

Regjeringen mener at viktige elementer i vår strategi overfor utlandet vil være:

- *Åpne markeder internasjonalt.* EØS-avtalen er av sentral betydning for norsk økonomi. Det samme er IMF, WTO og øvrige reguleringer av handel og investeringer. Norge må arbeide for å bevare og utvide fri bevegelse av varer, tjenester og investeringer.
- *Regelstyrt og forutsigbart samarbeid.* Sterke, internasjonale organisasjoner er viktige for Norge. Vår oppfølging av internasjonalt, økonomisk samarbeid må støtte opp om dette.
- *Fremme av norske interesser.* Norge må søke innflytelse på områder som er viktige for oss. Internasjonalt samarbeid som tjener norske interesser og gir små land en stemme, må gis høy prioritet.
- *Være forberedt.* Vi må føre en politikk som gjør at vi er godt forberedt på å håndtere internasjonal ustabilitet, herunder militære og politiske konflikter, terror, miljø- og naturkatastrofer og økonomiske kriser.

3 Migrasjon

3.1 Innledning

Et økende antall mennesker flytter og bosetter seg i andre land enn der de er født. Siden årtusenskiftet har antallet personer som bor i et annet land enn sitt fødeland, vokst med 40 pst. Internasjonal migrasjon er sammensatt av mange ulike flyttestrømmer. Størstedelen er knyttet til arbeids- eller familieinnvandring. I Norge opplevde vi en særlig kraftig vekst i arbeidsinnvandringen etter utvidelsene av EØS i 2004 og 2007.

I tillegg har flyktningestrømmene vokst. FNs høykommissær for flyktninger anslår at mer enn 16 millioner flyktninger oppholdt seg utenfor eget fødeland i 2015, og at mer enn dobbelt så mange var på flukt i eget land. Mange har bodd hjemme fra i mange år. I 2015 opplevde samtidig Europa en historisk stor tilstrømming av asylsøkere og andre migranter. Det ble førstegangsregistrert nesten 1,4 millioner asylsøkere i EØS-området og Sveits i 2015. Av disse kom over 30 000 til Norge.

Økt migrasjon skyldes ikke at det er flere krig i verden enn det var for noen tiår siden eller at flere lever i fattigdom. Derimot har den teknologiske utviklingen, fallende transportkostnader, bedre tilgang på informasjon og inntektsvekst i mange land gitt flere mennesker mulighet til å forflytte seg mellom land.

Den sterke veksten i ankomster fra ikke-europeiske land i 2015 hadde sammenheng både med krig og uro i flere av de landene folk reiste fra og med politiske signaler fra blant annet Tyskland og Sverige. Fra vårhalvåret 2016 har det vært en sterk nedgang i antall migranter som krysser Egeerhavet. Det må ses i sammenheng med felle-serklæringen mellom Tyrkia og EU, og med innføringen av indre grensekontroll og innstramming i asylpolitikken i flere land. Samtidig har tilstrømmingen til Italia og Spania fra Nord-Afrika økt. Drivkreftene bak migrasjonen i Europas nærområder synes uendrede. Krig og konflikter i Europas nærområder, det politiske og økonomiske utviklingsgapet i verden og den demografiske utviklingen tilsier et vedvarende migrasjonspress mot Europa.

Antallet som innvandrer til Norge og til andre vestlige land vil i stor grad avhenge av landenes innvandringsregelverk, praktiseringen av regelverket og politiske signaler. Hvor mange asylsøkere som kommer til Norge, vil avhenge av hvor attraktivt det er å søke beskyttelse i Norge sammenliknet med andre land. Det har over flere år vært store forskjeller mellom asylstrømmene til Norge, Sverige og Danmark, som kan knyttes til ulik politikk i de tre landene.

Mottak av kvoteflyktninger, innvilgelse av asyl og tillatelse til familieetablering og -gjenforening er begrunnet i humanitære hensyn og folkerettslige forpliktelser, ikke i at innvandringen skal lønne seg økonomisk for vertslandet. Samtidig vil avveiningen mellom disse hensynene og andre samfunnshensyn påvirkes av kostnadene ved innvandringen.

Arbeidsinnvandringen til Norge skjer først og fremst fra EØS-området. EØS-borgere kan fritt reise og søke arbeid i hele EØS-området. Drivkreftene er trolig først og fremst forskjeller i den økonomiske utviklingen mellom Norge og hjemlandet. EØS-avtalens prinsipp om fri bevegelse av arbeidskraft må ses i sammenheng med de tilsvarende prinsippene om fri bevegelse av varer, tjenester og kapital. Den sterke tilstrømmingen av arbeidskraft fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa etter 2004 har avhjulpet flaskehals i norsk økonomi og vært viktig for å opprettholde veksten i tiåret vi har bak oss. Det vil kunne bli en stor utfordring dersom disse arbeidstakerne velger å forbli i Norge i en situasjon der de skyves ut av arbeidsmarkedet og over på norske trygdeordninger som følge av svakere økonomisk vekst.

Yrkesdeltakelsen blant flere grupper innvandrere i Norge er klart lavere enn for majoritetsbefolkningen. Den er samtidig høyere enn i mange andre OECD-land. Innvandrere deltar også mindre i videregående og høyere utdanning enn befolkningen for øvrig. Deres norskfødte barn deltar derimot i samme grad som resten av befolkningen.

Stor innvandring øker viktigheten av at innvandrere blir godt integrert i arbeidsmarkedet. De økonomiske konsekvensene av økt innvandring

avhenger i all hovedsak av i hvilken grad innvandrerne kommer i og forblir i jobb. I et lengre tidsperspektiv, vil integreringen av barn av innvandrere være særlig viktig. Norske velferdsordninger er sjenerøse og basert på at de aller fleste i arbeidsdyktig alder betaler inn mer enn de tar ut fra offentlige budsjetter.

Disse og andre langsiktige konsekvenser av høy innvandring for samfunnet var tema for et offentlig utvalg ledet av professor Grete Brochmann. Brochmann II-utvalget la fram sin innstilling i februar 2017 (NOU 2017: 2 *Integrasjon og til- lit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*). Innstillingen omfattet også en rekke forslag til tiltak som kan bidra til rask integrering og yrkesdel- takelse blant innvandrere og flyktninger.

3.2 Det internasjonale migrasjonsbildet

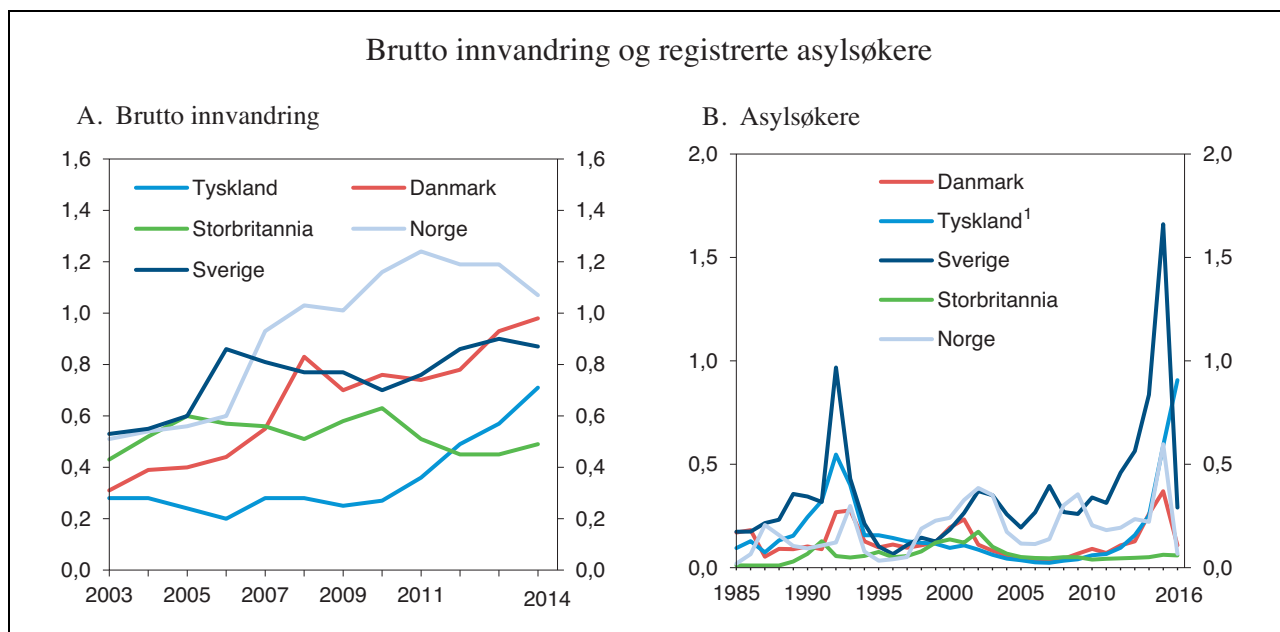
3.2.1 Drivkrefter bak migrasjon

Europa opplevde i 2015 en sterk økning i tilstrømningen av migranter. Flere tusen mennesker druknet på vei over Middelhavet. EU-landene førstegangsregistrerte om lag 1,3 millioner søknader om beskyttelse i 2015 – mer enn dobbelt så mange som året før. Tyskland alene rakk å registrere 440 000 asylsøkere av en samlet tilstrømning på trolig det dobbelte, mens Sverige registrerte 155 000, som regnet per innbygger var nesten tre

ganger så mange som det registrerte antallet for Tyskland. Den sterke tilstrømningen medførte at mottakssystemene i flere land kom under press. Samlet bidro dette til at innvandring nå står på eller nær toppen av den politiske dagsorden i store deler av Europa.

Migrasjon er ikke noe nytt fenomen. Krig og konflikter har i perioder ført til store folkebevegelser i Europa. Dette skjedde i stort omfang på slutten og i etterkant av siste verdenskrig. Ungarn- krisen i 1956 drev mange på flukt, og i nyere tid førte konfliktene etter oppløsningen av det tidligere Jugoslavia til en betydelig flyktningstrøm. Blant annet kom det nesten 11 000 flyktninger fra Bosnia-Hercegovina til Norge i løpet av treårsperi- oden 1993–1995. Ønsket om et bedre materielt liv førte til omfattende migrasjon fra Europa til blant annet Amerika og Oseania rundt forrige århundreskifte, og siden siste verdenskrig fra fattige land i Sør-Europa til rikere land lenger nord i Europa. Det siste eksemplet er EU-utvidelsen i 2004, som har ført til en sterk økning i arbeidsinn- vandringen fra de nye medlemslandene i Øst- og Sentral-Europa, ikke minst til Norge.

Innvandring i stort omfang fra ikke-europeiske land er derimot et relativt nytt fenomen i Vest-Europa. På 1960-tallet økte denne innvandringen sammenliknet med tidligere. Dette gjaldt spesielt Storbritannia og Frankrike, med betydelig inn- vandring fra tidligere kolonier, og Tyskland, hvor tyrkere stod for om lag halvparten av innvand-



Figur 3.1 Brutto innvandring og registrerte asylsøkere til utvalgte europeiske land i pst. av befolkningen

¹ Tall fram tom. 1989 gjelder Forbundsrepublikken Tyskland (Vest-Tyskland). Pga. kapasitetsproblemer ble bare om lag halvparten av de ankomne asylsøkerne i Tyskland i 2015 registrert i 2015 og resten i 2016.

ringen. Det økonomiske tilbakeslaget etter det første oljeprissjokket i 1973 førte til en kraftig reduksjon i innvandringen, siden arbeidsledigheten økte og mange land innførte en mer restriktiv innvandringspolitikk. Dette skjedde blant annet i Norge, med innstramminger i regelverket i 1975 («innvandringsstoppen»). Sammenliknet med i dag lå likevel innvandringen på 1970-tallet lavt, med en nettoinnvandring til Norge fra ikke-vestlige land på 2 044 personer i toppåret 1975.

De siste årene har situasjonen i Europa igjen vært preget av sterk økning i antallet personer som søker asyl. De aller fleste av dem ankommer irregulært, med unntak av et begrenset antall som kommer som kvoteflyktninger. Ankomstene av asylsøkere til Europa er ujevnt fordelt mellom land, både i absolutte tall og målt per innbygger, se figur 3.1B.

Drivkreftene bak migrasjon er sammensatte. FNs høykommissær for flyktninger anslår at mer enn 16 millioner flyktninger oppholdt seg utenfor eget fødeland i 2015 som følge av krigshandlinger eller forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning, og mer enn dobbelt så mange var internt fordrevne i eget land. De største mottakslandene av flyktninger er lav- og middelinntektsland nær konfliktområdene, se tabell 3.1. Over halvparten av flyktningene i verden i 2015 kom fra bare tre land – Syria, Afghanistan og Somalia.

Økonomiske og sosiale forhold er også vesentlige forklaringsfaktorer. Mange opprinnelsesland er fattige, levekårene er vanskelige, og befolkningen er ung. Det foregår for eksempel omfattende arbeidsmigrasjon fra landene på Afrikas horn til Midtøsten, og fra Afghanistan til Iran og Pakistan.

Europa som reisemål forutsetter både kapital og sosiale ressurser i form av nettverk i hjemlandet og i Europa. Flere analyser tyder på at en økning i inntektsnivået i fattige land dermed kan føre til økt migrasjon. I en studie fra Centre for Global Development i USA anslås denne sammenhengen å gjelde helt fram til en inntekt per innbygger på omtrent 65 000 kroner i året, dvs. langt over inntektsnivået i fattige land i dag. Det sentrale for moderne migrasjon er likevel kompleksiteten i drivkrefter. Den britiske migrasjonsforskeren Paul Collier forklarer moderne migrasjon til Europa med flukt fra «dysfunksjonelle sosiale modeller». Med dette mener han kombinasjonen av et samfunns politiske og økonomiske institusjoner, lover, sosiale normer og organisasjoner, som til sammen reduserer mulighetene for borgerne i landet.

Også forhold i mottakerlandet er viktige. Utover fravær av krig og uroligheter, trekker høy levestandard, demokrati og menneskerettigheter, arbeidsmarked, utdanningstilbud og velferdsstat. Etter ankomst til Europa velger hovedvekten av migranter og asylsøkere land med gode arbeidsmuligheter og levekår. Oppfatninger om de

Tabell 3.1 De viktigste mottakerlandene for flyktninger ved utgangen av 2015. Antall flyktninger¹

	Millioner		Pr. 1000 innbyggere
Tyrkia	2,54	Libanon	183
Pakistan	1,56	Jordan	87
Libanon	1,07	Nauru	50
Iran	0,98	Tyrkia	32
Etiopia	0,74	Chad	26
Jordan	0,66	Djibouti	22
Kenya	0,55	Sør-Sudan	21
Uganda	0,48	Mauritania	19
Zaire	0,38	Sverige	17
Chad	0,37	Malta	17
Verden	16,12	Verden	2

¹ Flyktninger og personer i flyktningelignende situasjoner under UNHCRs mandat. Tabellen inkluderer ikke 5,2 millioner palestinske flyktninger under FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA), internt fordrevne i eget land eller personer med en asylsøknad til behandling.

Kilde: UNHCR. Global Trends 2015.

enkelte landenes innvandringspolitikk, herunder politiske signaler, kan også påvirke migrantenes valg av land.

Et allerede etablert miljø av tidligere innvandrere med samme bakgrunn (diaspora) kan fungere som brohode for senere migranter, og bidra til at innvandringen øker over tid. Videre er migrasjon blitt enklere som følge av ny teknologi som mobiltelefoner og internett. Profesjonaliserte, ressurssterke nettverk knyttet til menneskesmugling er også en sentral drivkraft i moderne migrasjon.

De faktorene som har bidratt til de store migrasjonsstrømmene de senere årene, ligger ikke an til å bli svakere fremover. Det er derfor grunn til å anta at migrasjonspresset mot Europa vil vedvare. Gjennom opinionsundersøkelser i 135 land i årene fra 2007 til 2009 fant det internasjonale meningsmålingsinstituttet Gallup at om lag 16 pst. av verdens voksne befolkning – til sammen 700 mill. mennesker – ønsket å flytte til et annet land. Av disse ønsket 165 mill. personer å flytte til

Europa hvis de kunne. Uansett hvor høy innvandringen til Europa ble, kan den derfor verken løse fattigdoms- eller flyktningproblemene i resten av verden.

FN anslår at innbyggertallet i afrikanske land vil mer enn doble seg fra 2015 til 2050. Samtidig er om lag 50 pst av Afrikas befolkning under 25 år per i dag. En situasjon hvor mange unge vokser opp i land med svake fremtidsutsikter, vil kunne gi et sterkt migrasjonspress. I tillegg er det et betydelig potensial for migrasjon fra andre regioner, blant annet Midtøsten.

3.2.2 Nærmere om utviklingen i Europa i 2015

Flere forhold bidro til den sterke økningen i tilstrømmingen av migranter og asylsøkere til Europa fra våren 2015. Situasjonen i Syria forverret seg gjennom at ISIS tok kontroll over deler av landet, og det ble etter hvert svært krevende for



Figur 3.2 De viktigste reiserutene for migranter og asylsøkere til Europa

Kilder: iStock.com/dikobraziy og Justis- og beredskapsdepartementet.

nabolandene å absorbere det økende antallet flyktninger. Asylstrømmen til Europa ble forsterket da tyske myndigheter erklærte at syriske migranter kunne søke asyl i Tyskland selv om de hadde kommet til et annet Dublin-land først, se omtale i boks 3.1. Svak grensekontroll på Balkan gjorde det lettere å forflytte seg innen Europa. Smuglernetverk i både Tyrkia og Libya økte sin kapasitet og effektivitet, og muliggjorde økt migrasjon også fra afrikanske land. I en felles rapport fra Europol og Interpol fra mai 2016 anslås det at mer enn 90 pst. av migrantene til EU har brukt slike nettverk på deler av turen, og betalt mellom 3 000 og 6 000 euro.

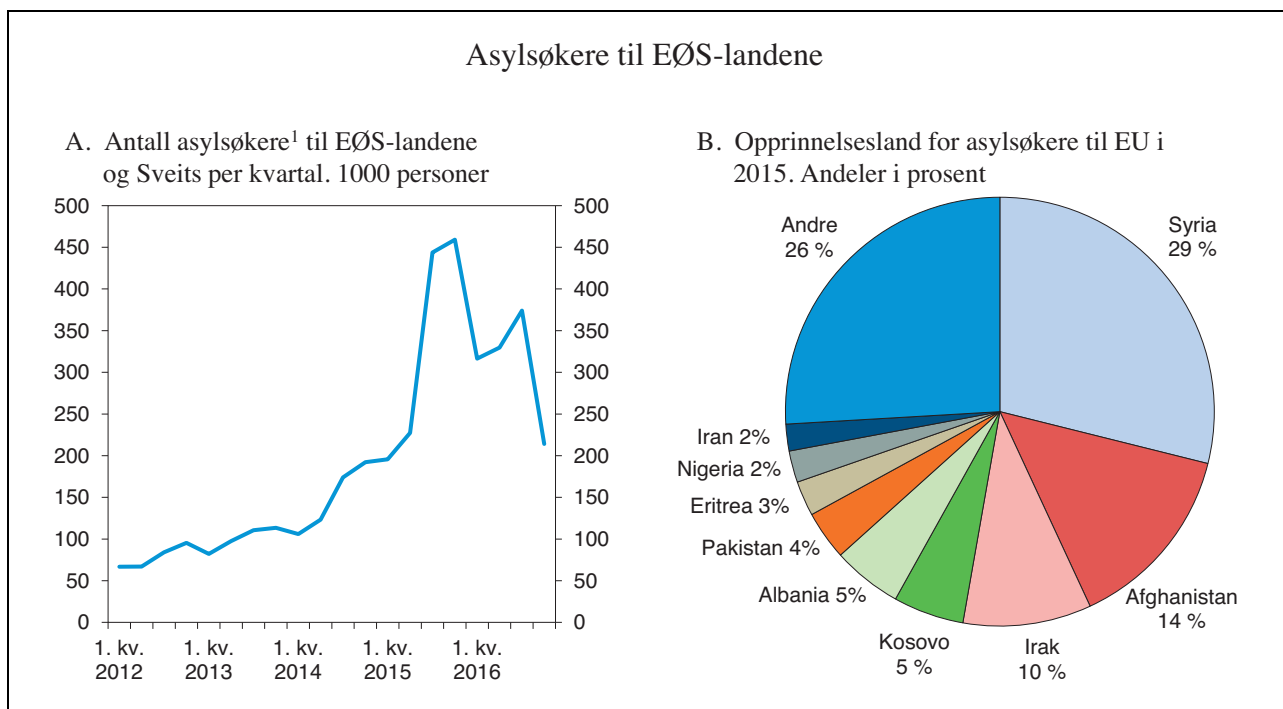
Mange av migrantene som kom til Europa i 2015, ankom sjøveien fra Tyrkia til Hellas, med videre transport over land til Tyskland, se figur 3.2. Denne ruten passerte våren 2015 den sentrale Middelhavsrueten fra Nord-Afrika til Italia som den viktigste ankomstveien til Europa. Det ble etter hvert stadig tydeligere at den ytre grensekontrollen til Schengen-området og Dublinavtalen ikke fungerte tilfredsstillende. Sommeren 2015 ble det etablert fysiske grensehindre mellom flere av landene i og mot Øst-Europa og Vest-Balkan, samtidig som grensekontrollen innenfor Schengen-området midlertidig ble gjeninnført av flere land, herunder Norge.

I løpet av høsten 2015 kom det også om lag 5 400 asylsøkere til Norge over Storskog grensepasseringssted mot Russland. Denne tilstrømmingen stoppet opp i slutten av november 2015. Årsaken til dette var trolig sammensatt, men det er grunn til å anta at regelverksendringer og andre tiltak på norsk side samt dialog med russiske myndigheter var medvirkende årsaker.

Det er anslått at fire millioner mennesker er drevet på flukt fra Syria. Av det samlede antallet asylsøkere til EU på om lag 1,3 millioner i 2015 kom likevel bare vel en firedel fra Syria, se figur 3.3B. Afghanistan og Irak var andre viktige avsenderland.

Antallet migranter og asylsøkere ga store utfordringer for mottakssystemene i flere land, som fra høsten 2015 strammet inn asyl- og migrasjonspolitikken. Raskere behandling av asylsøkere, innføring av midlertidige oppholdstillatelser, raskere retur av personer uten krav på beskyttelse, mindre sjenerøse ytelser til asylsøkere og lengre botid før familiegjengforening har vært blant tiltakene. Situasjonen bidro også til spenninger internt i EU om hvordan det store antallet asylsøkere skulle fordeles mellom medlemslandene.

For å begrense asylstrømmen tok EU høsten 2015 initiativ til et tettere samarbeid med opprinnelses- og transitlandene til migrantene. Blant



Figur 3.3 Antall asylsøkere til EØS-landene og asylsøkernes opprinnelsesland. 1 000 personer

¹ Førstegangs asylsøkere.

Kilde: Eurostat.

Boks 3.1 Regelverk og internasjonalt samarbeid om migrasjonspolitikken

EØS-avtalen – fri bevegelse av arbeidskraft og personer

Fri bevegelse av arbeidskraft og personer er en av de fire frihetene i EU og i EØS-avtalen. Alle EØS-borgere har rett til innreise, opphold og arbeid i andre land i EØS. Sentralt i EØS-avtalen er nasjonal likebehandling av nasjonale og utenlandske arbeidstakere, herunder utsendte arbeidstakere på arbeidsoppdrag i et annet land. Det er også regler for godkjenning av yrkeskompetanse og adgang til trykderettigheter i andre EØS-land.

Flyktningkonvensjonen

Flyktningkonvensjonen ble utarbeidet av FN etter andre verdenskrig. I begynnelsen gjaldt konvensjonen kun for europeere som hadde flyktet før 1951, dvs. i praksis flyktninger etter andre verdenskrig. Tilleggsprotokollen til flyktningkonvensjonen av 1967 fjernet den geografiske og tidsmessige begrensningen. Flyktningkonvensjonen definerer hvem som skal anses som flyktning og gir et absolutt vern mot at flyktninger returneres til et område der de risikerer forfølgelse i konvensjonens forstand. Videre spesifiserer flyktningkonvensjonen noen av rettighetene til flyktninger etter at de har fått opphold i et land. Den enkelte stat vurderer selv om en asylsøker oppfyller kravene til flyktningstatus. Det medfører at ulike stater tolker konvensjonen ulikt.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

EMK er vår regionale menneskerettskonvensjon og er gjort til en del av norsk rett gjennom menneskerettsloven. Konvensjonen håndheves av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). I saker der Norge er part, er EMDs dommer bindende for Norge. De mest sentrale rettighetene på asyl- og utlendingsfeltet er et absolutt vern mot utsendelse til tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, forbud mot kollektiv utvisning, rett til et effektivt rettsmiddel, vern mot vilkårlig frihetsberøvelse, rett til bevegelsesfrihet, forbud mot diskriminering og rett til respekt for privatliv og familieliv.

Schengen-samarbeidet

Gjennom Schengen-avtalen deltar Norge i samarbeidet om kontroll av de felles ytre grensene, visumregler, politisamarbeid og rettslig samarbeid. Hvert enkelt land har ansvar for kontroll av sin del av Schengens yttergrense. Det er opprettet flere mekanismer for å bistå landene med størst press på

sine yttergrenser, blant annet gjennom grense- og visumfondet og yttergrensebyrået Frontex, der Norge deltar.

EUs asyl- og migrasjonspolitikk, herunder Dublin-samarbeidet

De europeiske landene samarbeider for at asylsøkere skal behandles på en mest mulig ensartet måte. EU har vedtatt regler for et felles europeisk asylsystem (CEAS). En del av dette er Dublin-samarbeidet, som Norge deltar i. Hovedregelen i Dublin-samarbeidet er at den staten en asylsøker først kommer til, har ansvar for å realitetsbehandle søknaden. Formålet er å forhindre at søkere sendes mellom land uten at de får sin søknad behandlet, og samtidig forhindre at asylsøkere søker asyl i flere land.

Samarbeid med opprinnelses- og transitland

Både i EU og bilateralt arbeides det med å sikre et bedre samarbeid med opprinnelses- og transitland. Et høynivåmøte mellom europeiske og afrikanske land i 2015 resulterte i en slutterklæring og handlingsplan med vekt på bistand til kapasitetsbygging, bekjempelse av menneskesmugling/handel og retur. Som en del av avtalen mellom EU og Tyrkia for å begrense migrasjonsstrømmen, har EU forpliktet seg til å øke den humanitære bistanden til flyktningene i Tyrkia, fremskynde prosessen for visumfrihet for tyrkiske borgere, samt gå videre i medlemskapsforhandlingene med Tyrkia. EU samarbeider dessuten med sentrale opprinnelsesland for å forebygge irregulær migrasjon og legge til rette for retur. Også Norge arbeider med å styrke samarbeidet med aktuelle land, og det er utarbeidet flere landstrategier for retur.

Utlendingsloven

Utlendingsloven gjelder utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Loven inneholder blant annet regler om visum, opphold i forbindelse med arbeid og studier, beskyttelse (asyl), absolutt vern mot utsendelse, familieinnvandring, utvisning, organisering av utlendingsmyndighetene og saksbehandling. Internasjonale regler er en del av utlendingsretten, såfremt de er bindende for Norge og til gunst for utlendingen. Norge gjennomførte i likhet med flere andre Schengen-land vesentlige innstramminger i asyl- og utlendingsregelverket høsten 2015 og våren 2016. I juni 2016 vedtok Stortinget blant annet endringer i reglene om bortvisning på grensen, beskyttelse, familieinnvandring, permanent oppholdstillatelse og saksbehandling.

annet ble det i mars 2016 oppnådd enighet om en felleserklæring mellom Tyrkia og EU. Tyrkia forpliktet seg der til å ta tilbake de som reiser irregulært til Hellas, dersom vedkommende ikke har søkt om asyl eller har fått avslag på sin asylsøknad, mens EU forpliktet seg til å gjenbosette like mange syriske flyktninger fra Tyrkia som antall syrere Tyrkia tar tilbake fra Hellas. Tyrkia påtok seg etter erklæringen også å slå ned på nettverkene bak menneskesmuglingen og til forsterket grensekontroll i Egeerhavet. Parallelt med denne prosessen har EU styrket grensesamarbeidet med land på Vest-Balkan. Dette har samlet sett bidratt til en sterk nedgang i antall migranter som krysser Egeerhavet. Samtidig har tilstrømmingen av migranter til Italia og Spania fra Nord-Afrika, spesielt fra Libya, økt. Disse migrantene tilhører i stor grad nasjonaliteter som i liten grad får innvilget asyl i Europa. Samlet viser dette at det er krevende, men mulig å gjenopprette kontroll med migrasjonsrutene inn til Europa, men også at en må regne med vedvarende forsøk på å etablere nye ruter som følge av det sterke migrasjonspresset i Europas nærområder og de store inntektene knyttet til menneskesmugling.

Også Norge strammet inn utlendingsregelverket høsten 2015 og våren 2016. Det omfattet blant annet mulighet for bortvisning på nordisk grense i krisesituasjon, endring i regelen om å henvise asylsøker til beskyttelse andre steder i hjemlandet (intern flukt), skjerpede krav i familieinnvandringsaker og utvidet adgang til å nekte realitetsbehandling av asylsøknader når asylsøkeren har hatt opphold i et trygt tredjeland før vedkommende kom til Norge.

Det er også vedtatt integreringskriterier for å få permanent oppholdstillatelse i Norge, herunder krav om at utlendingen må ha vært selvforsørget de siste tolv månedene og at utlendinger med plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap må kunne beherske et minimum av norsk muntlig og bestå prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår.

Situasjonen i 2015 utløste også en debatt om behovet for endringer i det internasjonale regelverket knyttet til flyktninger og asylsøkere, se boks 3.1. Innen EU er Schengen- og Dublin-samarbeidet kommet under press, og medlemslandene har forsøkt – så langt uten hell – å bli enige om prinsipper for fordeling av asylsøkere innad i unionen. Flyktningkonvensjonen gir flyktninger rett til beskyttelse, men ikke til varig opphold. Det diskuteres om slik beskyttelse kan gis på en mer målrettet måte og med en mer rettferdig fordeling av kostnadene mellom land. Stortinget har gitt

regjeringen i oppdrag å ta et internasjonalt initiativ til en gjennomgang av internasjonale konvensjoner for at disse i bedre grad kan bli tilpasset vår tids flyktningssituasjon.

Økt humanitær støtte til flyktningene i nærområdene er en del av EUs tettere samarbeid med opprinnelses- og transittlandene til migrantene. Hjelp til flyktningene i nærområdene til krig og konflikt er også en viktig del av norsk migrasjonspolitik. Betydelige midler er gitt gjennom den internasjonale giverlandskonferansen til Syria i 2016 som Norge tok initiativ til. Slik innsats gjør det mulig å hjelpe flere til en lavere kostnad og vil bidra til raskere tilbakeføring av flyktninger til eget land når landet igjen skal gjenreises.

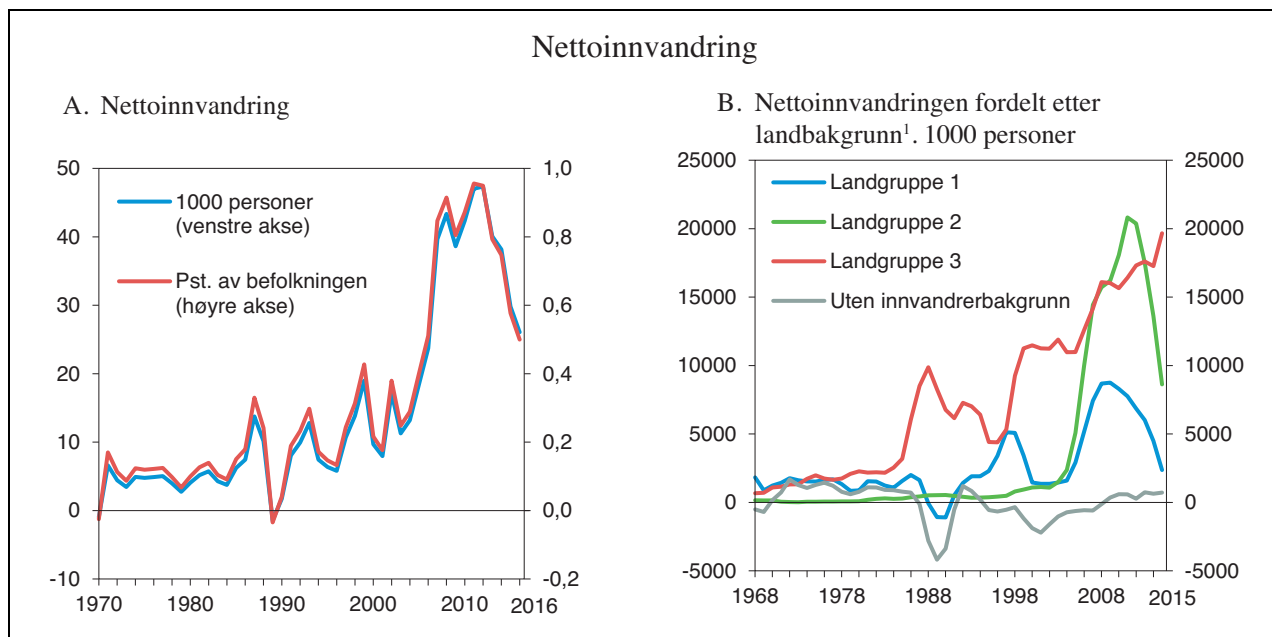
3.3 Inn- og utvandring til Norge

De siste tjue årene har det vært en kraftig økning i innvandringen til Norge. Den årlige nettoinnvandringen har økt fra i gjennomsnitt 5 000 personer på 1970- og 1980-tallet til nesten 10 000 personer på 1990-tallet, vel 22 000 personer i tiårsperioden fra 2000, og i gjennomsnitt nesten 39 000 personer per år siden 2010, se figur 3.4A.

Oppgangen i innvandringen skyldes en vedvarende økning i antallet som kommer fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU (landgruppe 3) og en sterk økning i innvandringen fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2) – særlig Polen og Litauen – i årene etter medlemsutvidelsene i 2004 og 2007, se figur 3.4B. Nettoinnvandringen fra landgruppe 2 nådde en topp på vel 23 000 personer i 2011, og har siden avtatt sterkt igjen, noe som må ses i sammenheng med svakere vekst i norsk økonomi.

Innvandringen fra landgruppe 3 har derimot holdt seg på et høyt og til dels økende nivå. Den registrerte nettoinnvandringen fra denne landgruppen nådde en topp på vel 19 000 personer i 2012, og etter et noe lavere nivå de neste to årene, tok nettoinnvandringen seg ytterligere opp som følge av den store tilstrømmingen av asylsøkere i 2015. Asylsøkere blir først registrert som innvandet til Norge når de ev. får oppholdstillatelse. Mange som ankom i 2015, ble derfor først registrert i 2016. Selv om antallet asylsøkere sank markert i 2016, var det trolig en nettoinnvandring fra landgruppe 3 på over 21 000 personer i gjennomsnitt for de to årene.

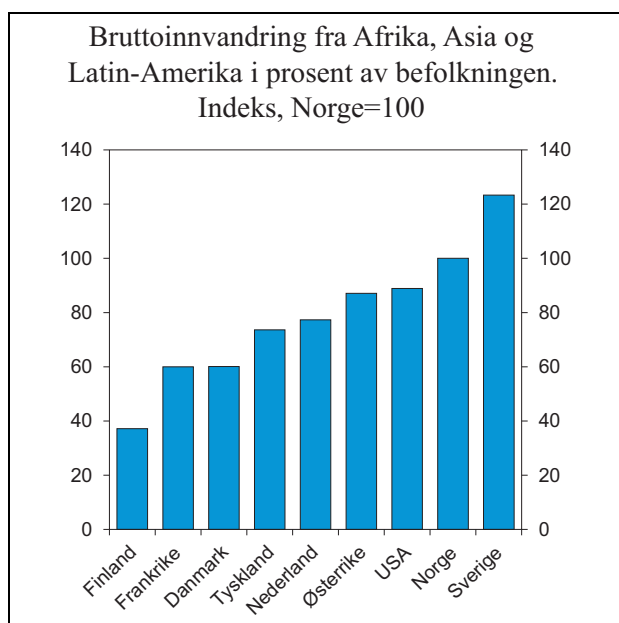
Nettoinnvandringen fra landene i Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania (landgruppe 1) økte markert fram til 2008 som følge av den sterke veksten i norsk økonomi, men har siden avtatt til nær



Figur 3.4 Nettoinnvandring

¹ 3-års gjennomsnitt. Landgruppe 1 omfatter Vest-Europa, Canada, USA og Oseania. Landgruppe 2 omfatter EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Landgruppe 3 omfatter Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU. Anslag for 2016.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.5 Bruttoinnvandring fra Afrika, Asia og Latin-Amerika¹ i 2000–14 til Norge og utvalgte land justert for størrelsen på befolkningen². Indeks, Norge = 100

¹ Inkl. statsløse og personer med ukjent nasjonalitet.

² Forholdet mellom gjennomsnittlig bruttoinnvandring i 2000–14 som andel av befolkningen i 2012 og tilsvarende andel for Norge.

Kilde: OECDs Migration Database.

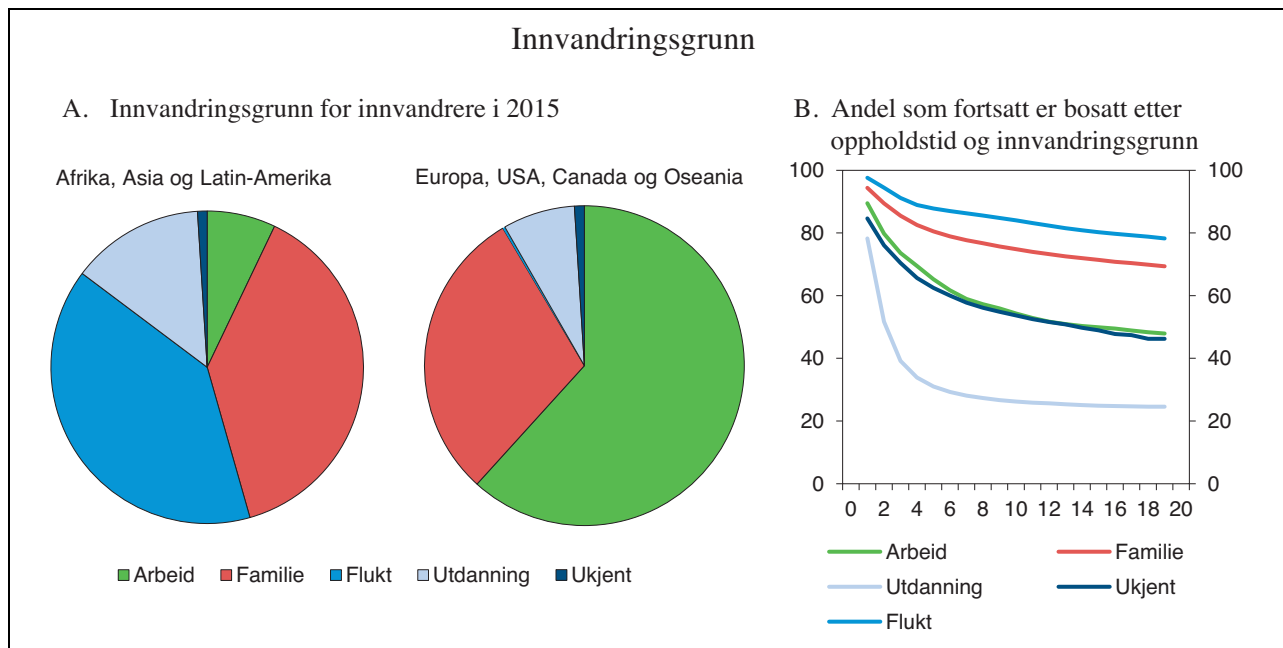
null. I 2016 var det netto utvandring av statsborgere fra blant annet Sverige, Island og Tyskland.

Figur 3.5 sammenlikner bruttoinnvandringen til Norge fra Afrika, Asia og Latin-Amerika i perioden 2000–14 med innvandringsnivået i en del andre land når en justerer for folketallet. Målt i forhold til folketallet var innvandringen til Norge i denne perioden 2½ ganger høyere enn i Finland og om lag 65 pst. høyere enn i Danmark og Frankrike, og også sammenliknet med Tyskland og Nederland var det betydelig forskjell. Det spesielt høye innvandringsnivået i Sverige skyldes blant annet stor innvandring fra Irak, med en samlet innvandring på over 78 000 personer i løpet av de første ti årene av perioden, og fra 2011 fra Syria.

Det er stor forskjell på innvandringsgrunnene for migranter fra ulike deler av verden, se figur 3.6A. Mens arbeid og familieforening er de klart viktigste innvandringsgrunnene for personer fra landgruppe 1 og 2, er familie og flukt de viktigste grunnene for personer fra landgruppe 3.

De langt fleste som kommer som flyktninger eller familieinnvandrere knyttet til flyktninger, blir boende i Norge, mens arbeidsinnvandrere, og særlig de som innvandrere for å ta utdanning, i større grad flytter ut igjen, se figur 3.6B.

Størstedelen av familieforeningene fra Afrika, Asia og Latin-Amerika skjer med en person med samme landbakgrunn som er bosatt i Norge, og høy innvandring med flukt eller arbeid som inn-



Figur 3.6 Innvandrere (ekskl. Norden) i 2015 fordelt etter innvandringsgrunn¹ og hvor stor andel som blir i Norge. Andeler i prosent

¹ Figur 3.6A omfatter alle som innvandret i 2015 unntatt statsløse og personer med uoppgitt landbakgrunn, uavhengig av om de fortsatt er bosatt i Norge. Statistikken er basert på grunnlaget for UDIs beslutninger om oppholdstillatelse, som for EØS-borgere ble erstattet av en registreringsordning hos politiet fra 1. oktober 2009 (for innvandrere fra Bulgaria og Romania fra 15. juni 2012).

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kolsrud, D, von Simson, K., Røed, M. og Schøne, P. (2016) Bidrag og belønning – om innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2016:04.

vandringsgrunn i ett år fører normalt til økt familieinnvandring i årene etter. Basert på data siden 2004 har Utlendingsdirektoratet (UDI) beregnet at en person som får opphold etter søknad om beskyttelse i gjennomsnitt vil føre til 0,62 familieinnvandringstillatelser i løpet av de første 11 årene etter vedtaket om beskyttelse. Tallet inkluderer ikke kvoteflyktninger, som i større grad kommer med familie.

Betydningen av familieforening kommer også fram hvis en ser på ekteskapsmønsteret til innvandrere og norskfødte barn av to innvandrere. Andelen av innvandrerkvinnene som velger en partner med samme innvandrerbakgrunn, ligger over 90 pst. for viktige innvandrerland, og i om lag halvparten av tilfellene kommer ektefellen fra utlandet, se tabell 3.2. I takt med at befolkningen med innvandrerbakgrunn har vokst, har andelen som henter ektefelle fra utlandet gått noe ned, mens flere gifter seg med norskfødte med samme landbakgrunn. Det samme mønsteret finner en i stor grad igjen for norskfødte kvinner med innvandrerforeldre.

3.4 Befolkningssammensetningen

Den høye innvandringen siden midten av 1990-tallet har ført til en kraftig økning i befolkningen med innvandrerbakgrunn, se figur 3.7A. Ved utgangen av 2016 var det 725 000 innvandrere i Norge, eller knapt 14 pst. av befolkningen. I 1980 var andelen 2 pst. og i år 2000 6 pst. Ytterligere nesten 160 000 personer var født i Norge med foreldre som begge var innvandrere.

I tillegg kommer personer som arbeider i Norge uten å være registrert bosatt her. I 4. kvartal 2015 var det registrert 72 500¹ lønnstakere på korttidsopphold i Norge, fordelt med om lag halvparten fra EU-landene i Øst-Europa og halvparten fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania.

Av befolkningen med innvandrerbakgrunn ved utgangen av 2016 hadde godt over halvparten bakgrunn fra landgruppe 3. En firedel hadde bakgrunn fra EU-landene i Øst-Europa og en femdel fra Vest-Europa, Canada, USA, Australia og New Zealand. Fordelt på enkeltland hadde flest bakgrunn fra Polen, Litauen, Somalia, Sverige og

¹ Når personer med norsk landbakgrunn bosatt i utlandet holdes utenom.

Tabell 3.2 Ekteskapsmønsteret til kvinner med innvandrerbakgrunn¹. Andeler av alle ekteskap i pst.

	Antall 2008–2015	Ektefelle med innvandrerbakgrunn ¹		Ektefelle fra utlandet	
		1996–2007	2008–2015	1996–2007	2008–2015
<i>Innvandrere</i>					
Somalia	718	95	96	55	41
Pakistan	616	98	96	74	61
Eritrea	279	88	94	51	48
Sri Lanka	303	95	92	34	49
Irak	622	96	91	49	46
Tyrkia	361	92	89	77	58
Etiopia	254	88	86	49	42
India	232	82	84	55	52
Marokko	198	89	80	62	42
Bosnia-Hercegovina	620	88	79	40	43
Serbia og Montenegro	176	90	76	50	41
Iran	663	79	72	33	26
Vietnam	883	87	70	27	18
<i>Norskfødte med innvandrereforeldre</i>					
Pakistan	1034	98	97	73	46
Tyrkia	291	97	97	74	54
Marokko	167	95	87	63	33
India	134	84	78	55	32
Vietnam	196	77	65	26	9

¹ Innvandrere eller norskfødt barn av to innvandrere.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Rapportar 2008/41 og beregninger for Finansdepartementet.

Pakistan. Av disse var bare Sverige et viktig innvandringsland i 1980, se tabell 3.3.

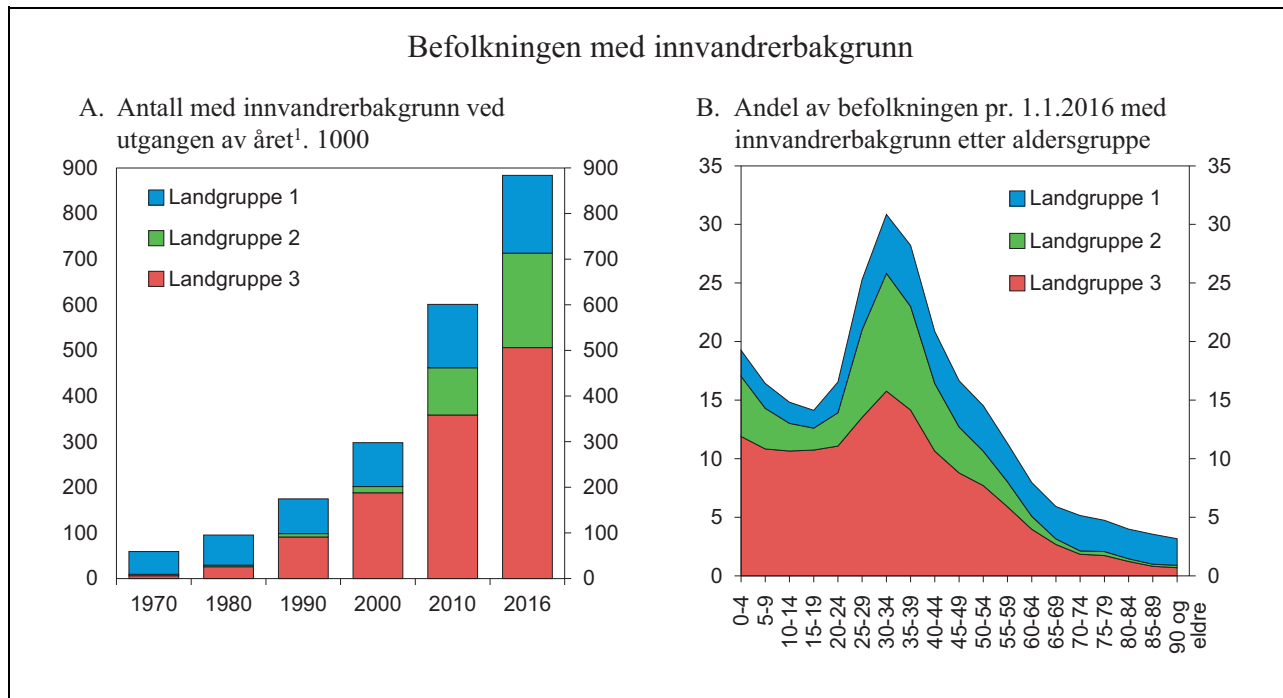
Den høye innvandringen har ført til en kraftig økning i andelen med innvandrerbakgrunn i yngre alderstrinn, se figur 3.7B. Ved inngangen til 2016 var andelen høyest for aldersgruppen 30–34 år, med 31 pst., mens den ti år tidligere var 12 pst. For Oslo var andelen med innvandrerbakgrunn for denne aldersgruppen kommet opp i 43 pst. ved inngangen til 2016.

3.5 Fremskrivninger av inn- og utvandringen

Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeider annet hvert år befolkningsfremskrivninger, og de siste fremskrivningene er fra juni 2016. I fremskrivningene legges det til grunn at innvandringen til Norge fra hver av de tre landgruppene ovenfor vil avhenge av inntektsnivået og arbeidsledigheten i

Norge sammenliknet med de landene de kommer fra, antall innvandrere fra samme landgruppe som allerede bor i Norge (brohodeeffekt) og det samlede folketallet i de landene landgruppen kommer fra. Sammenhengen mellom bruttoinnvandringen og disse faktorene er anslått med statistiske metoder på grunnlag av den historiske utviklingen i størrelsene². Fremskrivningene er gjort i tre alternativer basert på ulike sett av forutsetninger om den fremtidige utviklingen i inntektsnivå og arbeidsledighet i Norge sammenliknet med de tre landgruppene og befolkningsutviklingen utenom Europa og Nord-Amerika. Bruttoutvandringen fra Norge for hver landgruppe er beregnet ved faste utvandringssannsynligheter etter alder, kjønn og botid basert på tall for den siste tiårsperioden før

² De statistiske analysene tyder ikke på at brohodeeffekten har hatt betydning for landgruppene 1 og 2. Det samme gjelder nivået på arbeidsledigheten i landgruppe 3 og størrelsen på befolkningen i landgruppe 1.

Figur 3.7 Utviklingen i befolkningen med innvanderbakgrunn¹

¹ Innvandrere og norskfødte med to innvanderforeldre. Tall ved utgangen av året bortsett fra for 1970 og 1980.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.3 De største innvandringslandene til Norge. Antall innvandrere og norskfødte med to innvanderforeldre¹

	1980	2000	2017
<i>Europa, Canada, USA, Australia og New Zealand:</i>			
Polen	1700	6 300	108 300
Litauen		300	42 500
Sverige	11 000	23 200	39 300
Tyskland	5 900	9 100	27 600
Danmark	14 600	18 900	21 400
Russland		3 000	20 400
<i>Afrika, Asia og Latin-Amerika:</i>			
Somalia		8 400	41 500
Pakistan	6 800	22 800	36 700
Irak		7 700	32 300
Vietnam	2 100	15 400	22 700
Filippinene	800	5 600	22 900
Iran	100	10 400	21 400
Eritrea		700	23 600
Syria		800	22 300
Afghanistan		800	19 600

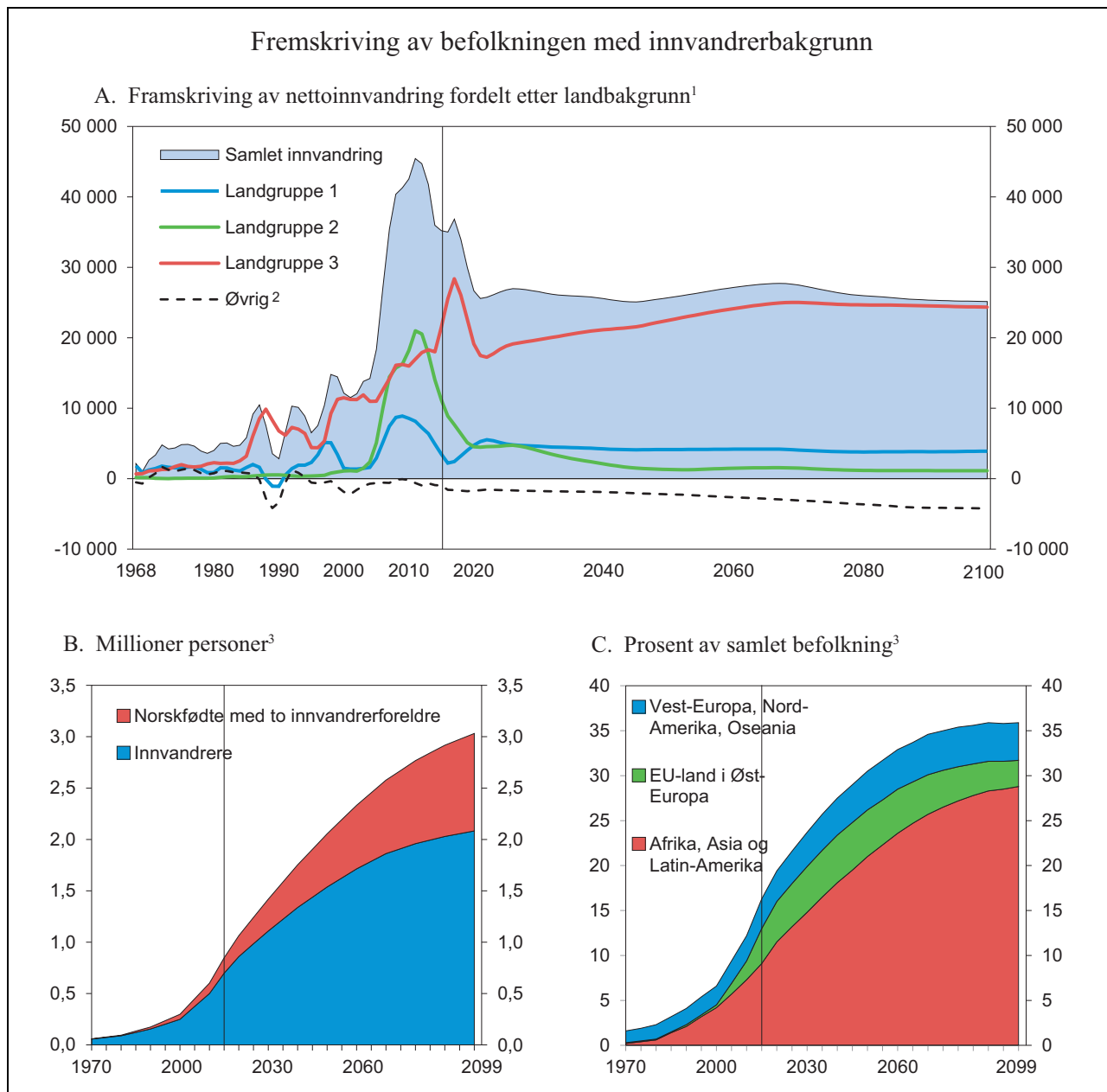
¹ Ved inngangen til året.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

fremskrivningene. På bakgrunn av de svært høye asylsøkerantallene høsten 2015 gjorde SSB en særskilt oppjustering av innvandringsanslagene for de nærmeste årene for personer med landbakgrunn fra Afrika, Asia og Latin-Amerika, se nærmere omtale i kapittel 8.

Basert på forutsetningene i befolkningsfremskrivningene anslås den samlede nettoinnvand-

ringen i hovedalternativet til nærmere 38 000 personer i 2017, før den avtar til et nivå på i overkant av 25 000 personer per år gjennom resten av fremskrivingsperioden, se figur 3.8A. Det er store forskjeller i utviklingen mellom de ulike innvandringsgruppene. Nettoinnvandringen fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania anslås å ligge relativt stabilt, mens den anslås å falle fra EU-lan-



Figur 3.8 Fremskrivning av befolkningen med innvandrerbakgrunn i hovedalternativet i befolkningsfremskrivningen

¹ 3-års gjennomsnitt. Landgruppe 1 omfatter Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Landgruppe 2 er de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Landgruppe 3 er øvrige land, dvs. resten av Øst-Europa og Afrika, Asia og Latin-Amerika. Ekskl. personer som inn- og utvandrer samme år.

² Ikke innvandrerbakgrunn.

³ Ved utgangen av året unntatt for 1970 og 1980.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

dene i Sentral- og Øst-Europa. Det siste skyldes at inntektsnivået sammenliknet med Norge ventes å øke, samtidig som befolkningen i disse landene avtar på grunn av lave fødselstall og utvandring. Nettoinnvandringen til Norge fra resten av verden anslås derimot å holde seg høy gjennom hele fremskrivingsperioden.

Det er stor usikkerhet knyttet til disse anslagene. Mens hovedalternativet gir en nettoinnvandring på om lag 25 000 personer gjennom det meste av fremskrivingsperioden, gir høy- og lavalternativene en nettoinnvandring på henholdsvis mer enn 90 000 og under 6 000 personer mot slutten av perioden.

Usikkerheten kan også belyses ved å se på tidligere fremskrivninger. I mange år har innvandring vært den komponenten i befolkningsfremskrivingene som det har vært vanskeligst å anslå. I alle fremskrivingene fra 1996 til 2005 fremskrev SSB for lav netto innvandring og dermed befolkningsvekst. Det skyldtes i hovedsak at man ikke forutså den økte innvandringen etter utvidelsen av EU i 2004. I senere fremskrivninger har avvikene vært mer moderate og ligget både over og under det som ble den faktiske utviklingen.³

I hovedalternativet øker den samlede befolkningen i Norge fra 5,2 millioner ved utgangen av 2015 til nesten 8½ millioner mot slutten av beregningsperioden. Fremskrivingene gir en sterk vekst i befolkningen med innvandrerbakgrunn, som i hovedalternativet er anslått å øke fra 850 000 personer ved utgangen av 2015 til vel 2 millioner i 2050 og vel 3 millioner i år 2100, se figur 3.8B. Regnet som andel av befolkningen tilsvarer dette en økning til litt over 30 pst. i 2050 og 36 pst. i 2100. En økning i den gjennomsnittlige nettoinnvandringen fram til 2100 på 10 000 personer per år vil øke denne andelen med i størrelsen 9–10 prosentenheter. Norskfødte barn av innvandrere utgjør en stadig større del av befolkningen med innvandrerbakgrunn, og øker fra knapt 18 pst. i 2015 til nesten 1/3 i 2100. Med de anslagene som er lagt til grunn, vil om lag 80 pst. av befolkningen med innvandrerbakgrunn i år 2100 ha landbakgrunn fra Afrika, Asia eller Latin-Amerika.

I tillegg vil en økende andel av befolkningen ha deler av sin familiebakgrunn fra andre land enn Norge uten at de regnes med i befolkningen med innvandrerbakgrunn. Dette kommer til uttrykk hvis en sammenlikner hovedalternativet i befolkningsframskrivningene med alternativet basert på

null nettoinnvandring fremover. For år 2100 ligger anslaget for samlet befolkning 3,8 millioner høyere i det første av disse alternativene. Av dette skyldes 2,5 millioner høyere befolkning med innvandrerbakgrunn, mens 1,3 millioner – tilsvarende vel 15 pst. av den anslåtte befolkningen i 2100 i hovedalternativet – skyldes en økning i antallet som er med i gruppen «uten innvandrerbakgrunn». Denne gruppen er svært sammensatt med hensyn til graden av innvandrerilknytning, og vil omfatte alt fra barn der for eksempel far er født i utlandet, mens mor er født i Norge av innvandrerforeldre fra samme land som faren, til personer med liten eller ingen egenopplevd innvandrerilknytning.

SSB publiserer per i dag ikke tall for hvor stor del av befolkningen som har innvandrerbakgrunn, som omfatter andre grupper enn innvandrere og norskfødte barn av innvandrerforeldre. Dette må ses i sammenheng med at det ikke er uproblematisk å ta stilling til hvilke grupper som eventuelt burde inngå hvis en skulle ønske å beregne slike tall, og at de aktuelle gruppene uansett fortsatt er små. En måte å få med deler av «3. generasjons innvandrere» og senere etterkommere med fortsatt relativt sterk innvandringstilknytning kan være å si at en person har innvandrerbakgrunn hvis tre av fire besteforeldre har slik bakgrunn. En slik definisjon ville innebære at barn til en norskfødt med to innvandrerforeldre ville bli regnet med i befolkningen med innvandrerbakgrunn hvis også den andre av foreldrene er norskfødt med to innvandrerforeldre eller kommer fra utlandet med minst en innvandrerforelder.

3.6 Yrkesdeltakelse og bruk av velferdsordninger blant innvandrere

Den norske velferdsstaten avhenger av høy yrkesdeltakelse. Siden innvandrere utgjør en stadig økende andel av befolkningen, blir det avgjørende at også denne gruppen er i arbeid.

Tabell 3.4 viser at det er store forskjeller i sysselsettingen mellom majoritetsbefolkningen og ulike innvandrergrupper. For innvandrere fra landgruppe 3 var sysselsettingsandelen i 2015 54 pst., langt under den øvrige befolkningen. Lavest andel finner en for innvandrere med landbakgrunn fra Afrika. Også sysselsettingen blant innvandrere fra østeuropeiske land ligger noe lavere enn for resten av befolkningen. Forskjellen mellom innvandrere og resten av befolkningen

³ Rogne, A.F. (2016): Hvor godt treffer befolkningsframskrivningene? i Økonomiske analyser 3/2016, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.4 Sysselsettingsfrekvenser for kvinner og menn i alderen 20–66 år i 2015

	Gjennomsnitt
Befolkning utenom innvandrere	77
Innvandrere fra høyinntektsland	75
Innvandrere fra EU-land i Øst-Europa	71
Innvandrere fra resten av Øst-Europa	65
Ikke-vestlige innvandrere	54
– Afrika	44
– Asia	56
– Latin-Amerika	63

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

øker med 2–3 prosentenheter hvis en justerer for at innvandrergruppene i større grad er konsentrert om de aldersgruppene der sysselsettingsandelen ligger høyest.

Figur 3.9 viser likevel at sysselsettingen blant innvandrere i Norge er forholdsvis høy sammenliknet med andre OECD-land. Det må ses i sammenheng med at sysselsettingsandelen ligger høyt også for resten av befolkningen. Særlig er andelen sysselsatte høy blant kvinner, slik den også er for norskfødte kvinner, se omtale i kapittel 8. Figuren illustrerer også at sysselsettingen i de fleste land er lavere blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen og at avstanden mellom gruppene varierer. I en vurdering av tallene er det viktig å ta hensyn til at sammensetningen av innvandrergruppen er svært forskjellig mellom land.

3.6.1 Nærmere om arbeidsinnvandring fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa

Den sterke økningen i innvandringen fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2) i årene etter medlemsutvidelsene i EU fra 2004 og 2007 har konsekvenser for det norske arbeidsmarkedet. Mens innvandrere fra disse landene utgjorde mindre enn 0,5 pst. av arbeidsstyrken i 2003, utgjorde de mer enn 6,5 pst. ti år senere. I tillegg har det vært en betydelig økning av arbeidsinnvandrere på korttidsopphold fra de samme landene. Flere offentlige utvalg har vurdert konsekvenser for arbeidsmarkedet, lønnsdannelsen og offentlig finanser av høy arbeidsinnvandring de senere årene (Brochmann I-utvalget (NOU 2011: 7), Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) og Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15)).

Innvandrere og arbeidstakere på korttidsopphold har stått for en betydelig del av sysselsettingsveksten fra 2005. I de første årene etter EU-utvidelsen og fram til 2009 var norsk økonomi i en sterk oppgangskonjunktur. Arbeidsinnvandringen bidro til å avhjelpe flaskehalsen i deler av norsk økonomi og dermed til å forlenge oppgangen. Nedgangen i arbeidsinnvandring de siste årene må ses i sammenheng med lavere etterspørsel etter arbeidskraft og høyere ledighet. Denne type inn- og utvandring har dermed virket som en automatisk stabilisator for norsk økonomi.

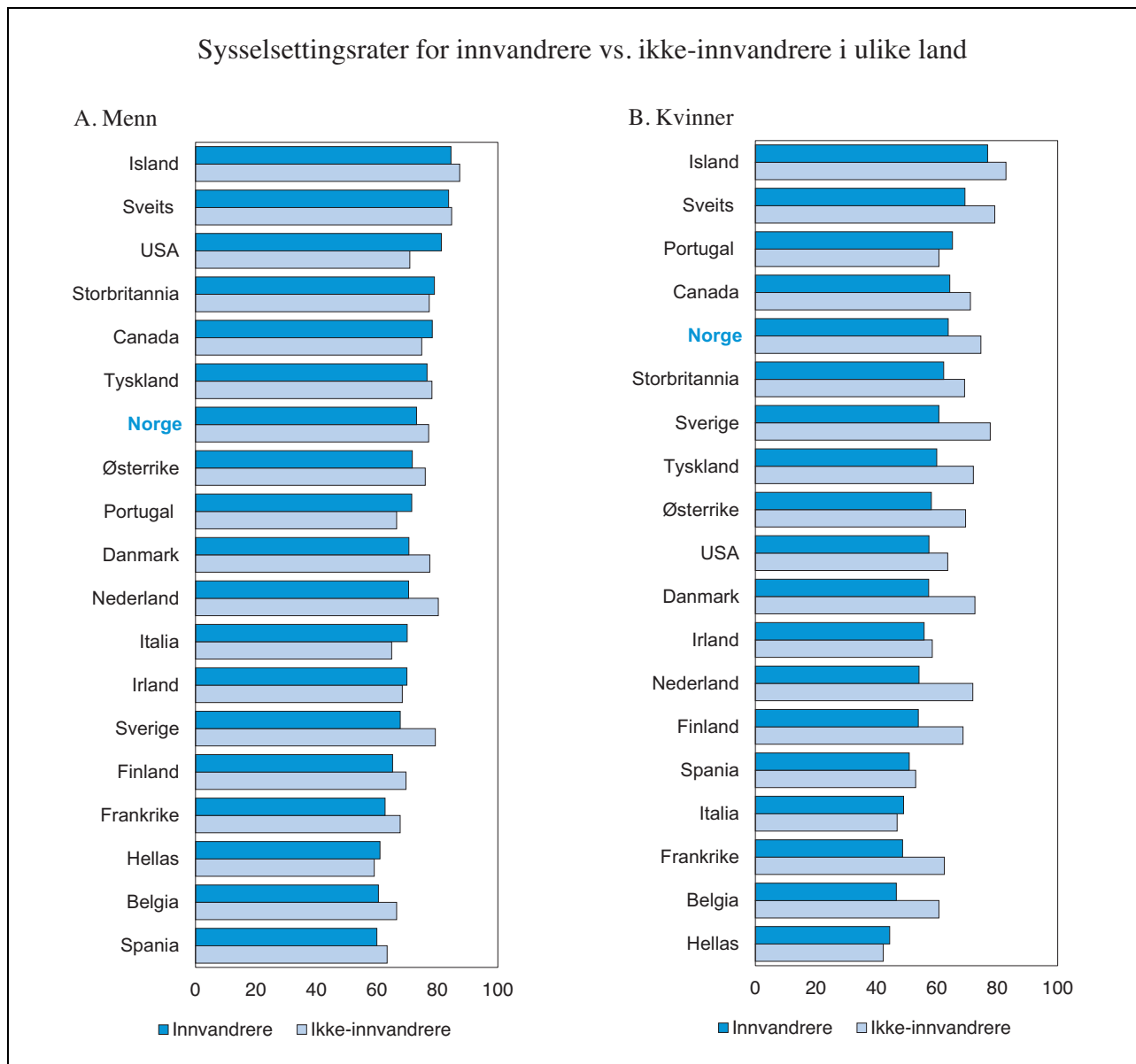
De økonomiske gevinstene ved arbeidsinnvandring avhenger av at de som søker arbeid og som ikke utvandrer igjen, har tilstrekkelig kompetanse til at de blir værende i arbeid og ikke ender på trygd. Mens tre av fire av de som kom fra Vest-Europa på 1970-tallet, hadde utvandret igjen i 2013, gjaldt det bare en av fire for de som kom fra landgruppe 3.

Når det gjelder varighet på botid og utvandring for arbeidsinnvandrere fra landgruppe 2, er mønsteret relativt likt som for landgruppe 3. Om lag 70–80 pst. av de som kom fra EU-land i Øst-Europa i 2004, var fortsatt her etter ti år ifølge en studie fra Frisch-senteret, og arbeidsdeltakelsen er forholdsvis høy.

Det var samtidig større sykliske bevegelser i sysselsettingen for innvandrere fra landgruppe 2 rundt finanskrisen enn for andre. Ledigheten de siste årene har dessuten økt klart mer for denne gruppen enn for øvrige grupper, og den har ikke i samme grad gått ned igjen. Mot slutten av 2016 var andelen på dagpenger fem ganger så høy for menn og fire ganger så høy for kvinner fra landgruppe 2 som for sammenliknbare norske grupper.

Høyere arbeidsledighet kan skyldes at arbeidsinnvandrere jobber i mer konjunkturutsatte bransjer. Mange mangler også grunnleggende utdanning og språkkunnskaper og kan dermed ha større problemer også ved mer varige strukturelle endringer i arbeidsmarkedet. Liten forskjell mellom lønnen de kan oppnå i arbeidsmarkedet og trygdeordningene kan i tillegg svekke insentivene til å søke arbeid.

Dagpengenivået, særlig kombinert med tilleggsytelser som barnetrygd og kontantstøtte, er høyt sammenliknet med lønnsnivået i landene i Øst-Europa. Det samme gjelder ytelser som sykepenger og kontantstøtte. En særskilt utfordring er muligheten for å eksportere slike ytelser, noe som kan gi utfordringer for den norske velferdsstaten, selv om nivået på slike utbetalinger i dag er lavt. Økt satsing på deltakelse og aktivitet fremfor pas-



Figur 3.9 Sysselsettingsrater i ulike land for innvandrere vs. ikke-innvandrere for aldersgruppen 15-64 år. Prosent

Kilde: International migration outlook 2016, OECD.

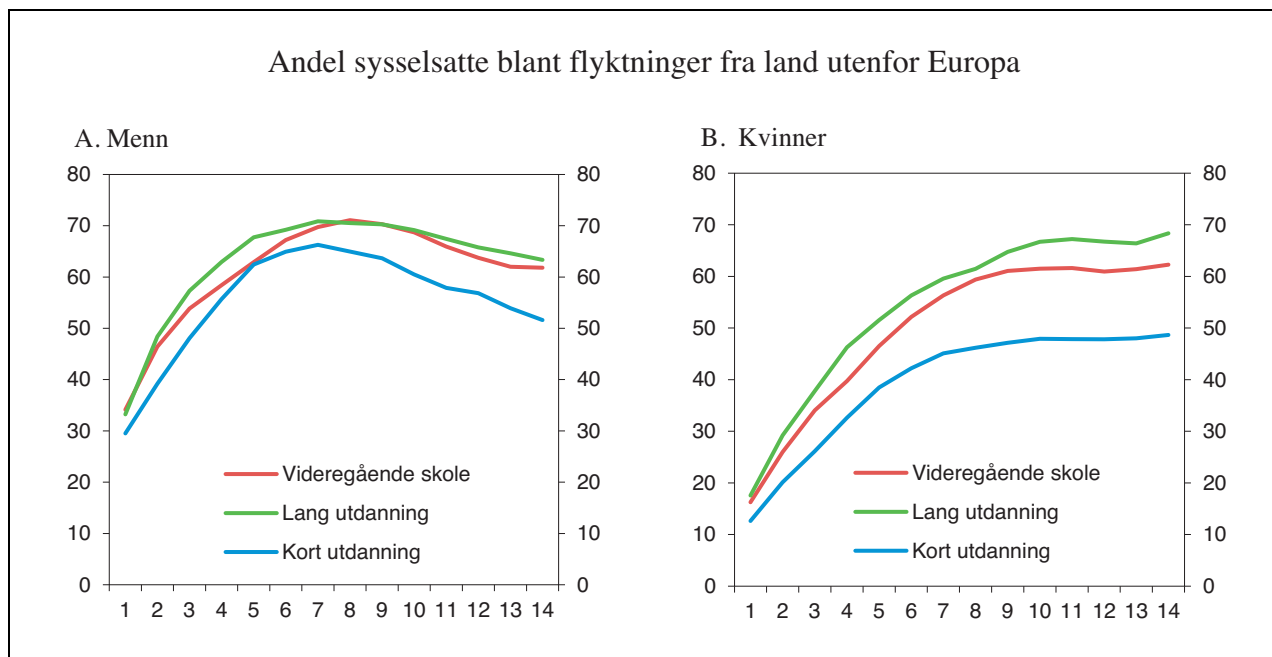
sive ytelser har vært trukket fram for å møte denne utfordringen. Det samme gjelder tilbud om offentlige tjenester fremfor kontantoverføringer.

3.6.2 Nærmere om innvandring fra landgruppe 3

Et funn i flere studier i Norge er at innvandrere fra ikke-vestlige land har en sterk økning i sysselsettingen i årene etter ankomst, men så en stagnasjon eller nedgang i sysselsettingen etter 10–15 år, samtidig som bruken av trygdeytelser har økt. Denne forverringen etter noen år – som ser ut til å skyte fart under konjunkturtilbakeslag – skjer til

tross for at økt alder og botid isolert sett burde gi grunnlag for en gradvis bedre integrering i arbeidsmarkedet sammenliknet med resten av befolkningen. Forklaringene kan være at innvandrere generelt er mer utsatt for arbeidsledighet enn befolkningen ellers og særlig i nedgangskonjunkturer.

Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk*) så spesielt på flyktningers tilpasning i arbeidsmarkedet. Få flyktninger er sysselsatt de første par årene i Norge, noe som må ses i sammenheng med at de fleste deltar i introduksjonsprogrammet. Sysselsettingsandelen øker deretter for-



Figur 3.10 Andel sysselsatte blant flyktninger fra land utenfor Europa etter utdanning og botid¹

¹ Sysselsettingsandeler blant personer som var 18-47 år ved bosetting i Norge og som fortsatt er bosatt i Norge. En person regnes som sysselsatt i et år dersom yrkesinntekten overstiger grunnbeløpet i folketrygden.

Kilde: Frisch-senteret.

holdsvis sterkt de første årene for både kvinner og menn, se figur 3.10. Andelen i jobb flater ut for kvinner i alle utdanningsgrupper etter 7–10 års botid i Norge, mens andelen sysselsatte menn faller, mest blant dem med lav utdanning. Det er usikkert hva dette skyldes, men begrenset formell kompetanse, ferdigheter og språkkunnskaper og hvilke yrker og næringer som innvandrerne jobber i er mulige forklaringer. Figuren illustrerer hvor viktig utdanning er for å bidra til en høy sysselsetting blant flyktninger. Om utdanningen er norsk eller om den er medbrakt synes også å ha betydning for integrering i arbeidsmarkedet, se nærmere drøfting i kapittel 8.

I tillegg til at en del personer har lav reell kompetanse, er det også en utfordring å få godkjent yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EØS. Regelverket skal sikre viktige hensyn som sikkerhet og kvalitet i tjenester, men kan samtidig gjøre det vanskeligere enn nødvendig å få utnyttet medbrakt kompetanse.

Lavere sysselsetting blant innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika har et motstykke i klart høyere bruk av velferdsordningene enn resten av befolkningen. Velferdsytelser utgjør om lag 70 pst. av den samlede inntekten for menn med flukt som innvandringsgrunn det første året de er bosatt i Norge, og om lag 80 pst. for kvinner med samme bakgrunn. Andelen avtar raskt med

økende botid, til om lag 25 pst. for menn etter rundt fire år og om lag 40 pst. for kvinner etter om lag sju år. For befolkningen utenom innvandrere utgjør velferdsytelser om lag 5 pst. av inntekten for menn og 15 pst. av inntekten for kvinner.

De første årene etter bosetting i Norge mottar innvandrere fra landgruppe 3 hovedsaklig kommunale ytelser som kvalifiseringsstønad og sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønad. Det har sammenheng med at de andre velferdsytelsene i stor grad har krav om tre års botid (unntatt for flyktninger) eller avhenger av tidligere yrkesaktivitet. Med økt botid vris sammensetningen av ytelser i retning av dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Særlig viktig er utviklingen i andelen som mottar uføretrygd. Mens uføreandelen i 2014 for innvandrere fra landgruppe 3 i alderen 20–66 år var bare 1 og 4 pst. for de med botid på henholdsvis 5–9 og 10–14 år, var andelen 16 pst. for de med botid på 15 år eller mer. Den tilsvarende andelen for befolkningen utenom innvandrere – som er trukket opp av at gjennomsnittsalderen er klart høyere enn for innvandrerne – var til sammenlikning litt over 8 pst. Erfaringen med innvandrerne fra landgruppe 3 som kom til Norge på 1970-tallet, gir her grunn til bekymring. Etter å ha ligget svært høyt den første perioden i Norge, falt sysselsettingen i denne gruppen over tid, mens

andelen på ulike velferdsytelser økte. I år 2000 mottok 44 pst. av denne gruppen varig uføretrygd.

I lys av at innvandrere utgjør en stadig større gruppe i befolkningen er det avgjørende at denne gruppen blir integrert i arbeidsmarkedet på en god måte. Det klart viktigste for innvandrernes sysselsetting er et generelt velfungerende arbeidsmarked og en god arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk. Arbeidsmarkedspolitikken spiller en viktig rolle for integrering av utsatte grupper i arbeidslivet. Innvandrere er en prioritert gruppe for tilbud om tiltaksplasser. Lønnstilskudd skal stimulere arbeidsgivere til å ansette personer med lavere produktivitet og har gjennom flere evalueringer vist seg å ha god effekt på overgang til arbeid for utsatte grupper. Bruk av opplæringstiltak rettet mot arbeidslivet og arbeidstrening kan gi deltakerne nyttig arbeidserfaring og kvalifisering til ledige jobber.

Særskilte kvalifiseringsordninger for flyktninger og innvandrere omfatter i hovedsak introduksjonsprogram for nyankomne, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og den såkalte «Jobbsjansen». De siste årene har om lag 70 pst. av menn som har deltatt i introduksjonsprogrammet, gått over til arbeid og utdanning innen ett år etter avsluttet program. Blant kvinner er andelen lavere; bare 50 pst. er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Det er betydelig variasjon i resultater mellom ulike kommuner.

I samarbeid med partene i arbeidslivet har myndighetene vurdert muligheter for raskere integrering av innvandrere i arbeidslivet. En samarbeidserklæring som ble presentert i mai 2016, beskriver blant annet utvikling av et hurtigspor inn i arbeidslivet for flyktninger som har med seg en etterspurt kompetanse i det norske arbeidsmarkedet.

I Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* er det foreslått tiltak og strategier som skal bidra til å øke arbeidsdeltakelsen blant innvandrere med fluktbakgrunn. Meldingen fremhever at det er avgjørende for samfunnet at nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn forholdsvis raskt skaffer seg arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengig av kontantytelser. Kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt, eller direkte ulønnsomt, å delta i arbeidslivet. Kvalifisering til arbeidslivet skal være målrettet, og medbrakt kompetanse og utdanning skal kunne brukes.

Regjeringen har iverksatt flere tiltak for raskere og bedre integrering. Det er innført 50 timer

opplæring i norsk kultur og verdier for asylsøkere i mottak. Regjeringen har etablert integreringsmottak for at integreringsarbeidet kan starte allerede i mottaksfasen. Målgruppen for disse mottakene er personer med innvilget opphold i Norge eller høy sannsynlighet for innvilgelse. I en periode med et historisk høyt behov for bosetting av flyktninger har regjeringen gitt ekstratilskudd til kommuner som bosetter. For å få flere innvandrere i arbeid vil regjeringen øke arbeidsrettingen av kvalifisering av nyankomne flyktninger, og innføre botidskrav for rett på kontantstøtte.

OECD har i rapporten «Making Integration Work: Refugees and others in need of protection» oppsummert OECD-landenes erfaringer på integreringsområdet. Tidlig innsats, individuell tilpassing og kompetanseheving løftes fram som de mest effektive tiltakene.

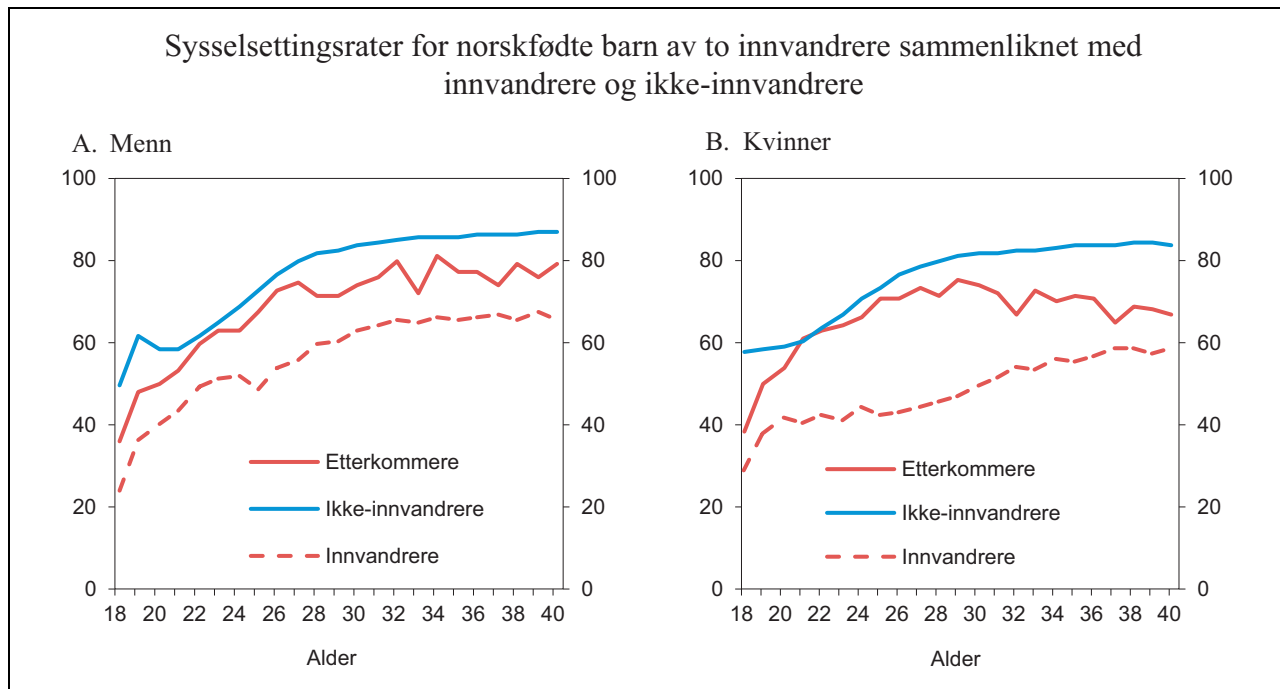
3.7 Sysselsetting og utdanning blant norskfødte barn av innvandrere

Foreløpig er det få norskfødte barn av innvandrere som har nådd yrkesaktiv alder. Knapt 20 000 personer i denne gruppen var over 20 år ved inngangen til 2016, og av disse var vel 1/3 i aldersgruppen 20–24 år. Størstedelen av de norskfødte med innvandrerforeldre har landbakgrunn fra Afrika, Asia eller Latin-Amerika. Figur 3.11 viser at norskfødte barn av innvandrere fra landgruppe 3 har en sysselsetting som ligger noe over sysselsettingsratene for innvandrere fra disse landene, spesielt for kvinner.

Utdanning betyr mye for tilknytningen til arbeidslivet. Det gjelder både innvandrere og den øvrige befolkningen, se omtale i kapittel 8. Mens innvandrere deltar mindre i videregående og høyere utdanning enn befolkningen for øvrig, deltar etterkommerne i samme eller høyere grad som resten av befolkningen, se figur 3.12.

Bruken av barnehage blant minoritetspråklige barn har økt markert de siste årene, men er fortsatt lavere enn blant andre barn. Forskjellen skyldes særlig lav deltakelse i de yngste aldersgruppene. Av ettåringene går 40 pst. i barnehagen, av femåringene 95 pst. Kontantstøtteordningen brukes i langt større grad blant innvandrerfamilier enn andre. Både Brochmann I og II-utvalget og barnefamilieutvalget har pekt på at ordningen kan bidra til å svekke integreringen, og derfor anbefalt å avvikle den.

I de fleste land har innvandrere svakere skoleprestasjoner enn ikke-innvandrere. I Norge er forskjellen i innvandreres disfavør noe større enn i



Figur 3.11 Sysselsettingsrater for hhv. norskfødte barn av to innvandrere og innvandrere med landbakgrunn fra Afrika, Asia og Latin-Amerika og ikke-innvandrere

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gjennomsnittet for OECD-landene, også når det er forsøkt justert for at innvandrere i ulike OECD-land har ulike sosioøkonomisk bakgrunn.⁴ Etterkommerne har også svakere resultater enn øvrige elever, men bedre enn innvandrere, se figur 3.13. Jenter med innvandrerforeldre har likevel bedre resultater enn gutter uten innvandrerbakgrunn.

Brochmann II-utvalget (NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring) peker på at ulike studier fra Norge finner varierende betydning av innvandrerbakgrunn på skoler resultatene, og en del studier konkluderer med at innvandrerbakgrunn i seg selv ikke har noen betydning for skoleprestasjoner når det tas hensyn til foreldrenes utdanningsnivå, inntekt mv.⁵

Innen videregående utdanning har etterkommerne av innvandrere nesten like høy fullføringsgrad som den øvrige befolkningen, og forskjellene

er redusert siden slutten av 1990-tallet. Kjønnsskjellene blant etterkommerne er samtidig store, slik at jentene fullfører i litt større grad enn jenter uten innvandrerbakgrunn, mens guttene faller fra klart mer enn andre gutter. Også blant øvrige elever er kjønnsskjellene tydelige, se omtale i kapittel 8. Etterkommerne tar samtidig oftere høyere utdanning enn den øvrige befolkningen. Det gjelder både kvinner og menn. Innvandrerbakgrunn ser ut til å ha lite betydning for progresjon, frafall og fullføring i høyere utdanning, ifølge en litteraturgjennomgang.⁶

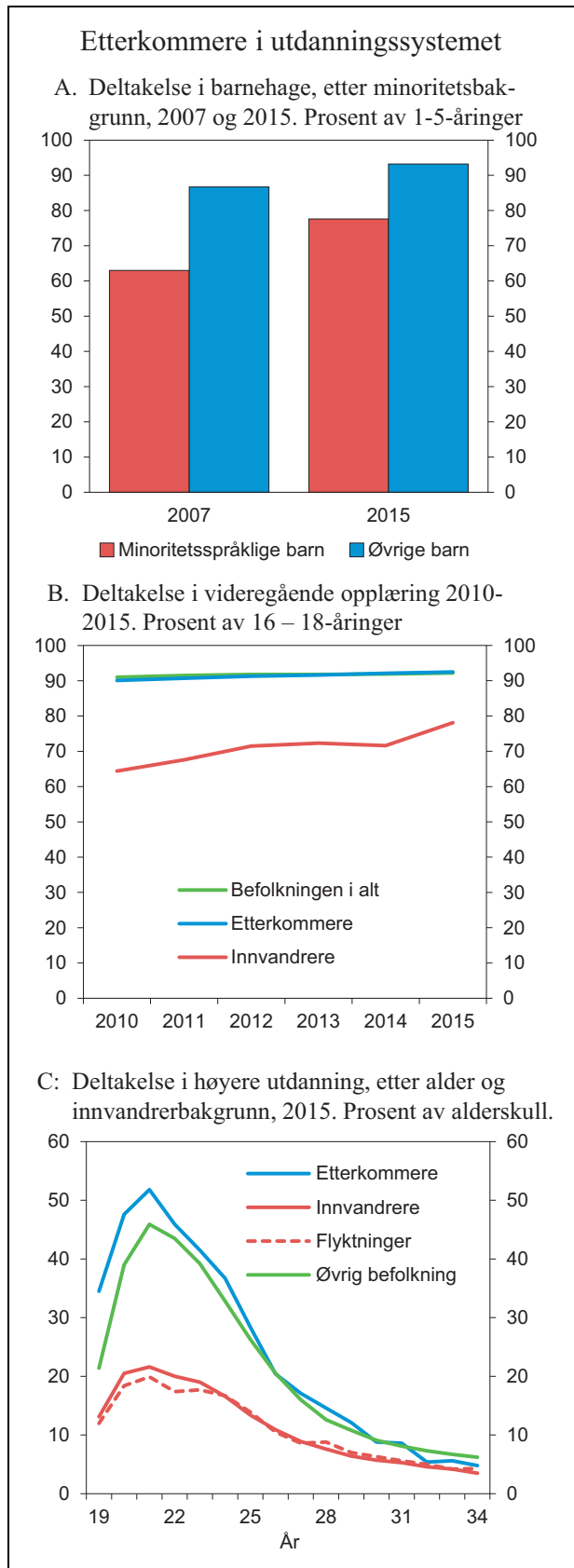
Bildet av innvandrere og norskfødte barn av innvandreres integrasjon innen arbeid og utdanning er dermed sammensatt. Brochmann II-utvalget oppsummerer bildet som at «Den norske velferdsmodellen er både en ressurs og et problem når det gjelder integrasjon av innvandrere og etterkommerne. Modellen er sårbar overfor høy innvandring av voksne mennesker med lave kvalifikasjoner. Samtidig bidrar liten økonomisk ulikhet og solide utdanningsinstitusjoner til høy mobilitet blant etterkommerne av innvandrere.»

Utvalget la fram en rekke forslag til bedre integrering. Utvalget anbefalte en helhetlig analyse av

⁴ Se figur II.3.4 og II.3.8 i OECD (2013). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity. Giving Every Student The Chance To Succeed.* (Volume II) OECD Publishing; og figur I.7.4 i OECD (2016f). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity In Education.* OECD publishing.

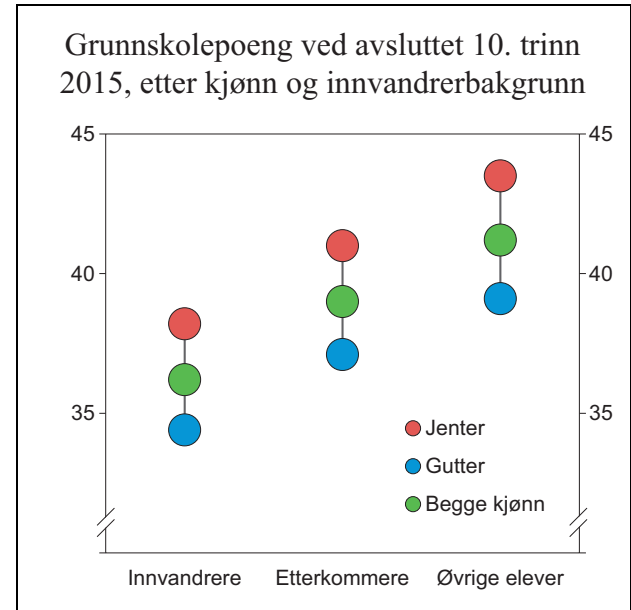
⁵ Lauglo, J. (2010). *Unge fra innvandrerfamilier og sosial kapital for utdanning.* Kunnskapsoversikt, Norges forskningsråd; Bakken, A. (2010). *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år – kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning.* NOVA Rapport 9/2010.

⁶ Caspersen, J., Hovdhaugen, E. & Karlsen, H. (2012). *Ulikhet i høyere utdanning. En litteraturgjennomgang for perioden 2002–2012.* Rapport 32/2012 NIFU.



Figur 3.12 Deltakelse i ikke-obligatorisk utdanning etter innvandrerbakgrunn.

Kilder: Brochmann II/A Kunnskapsdepartementet, B og C Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.13 Resultat ved avsluttet grunnskole, etter innvandrerbakgrunn og kjønn¹

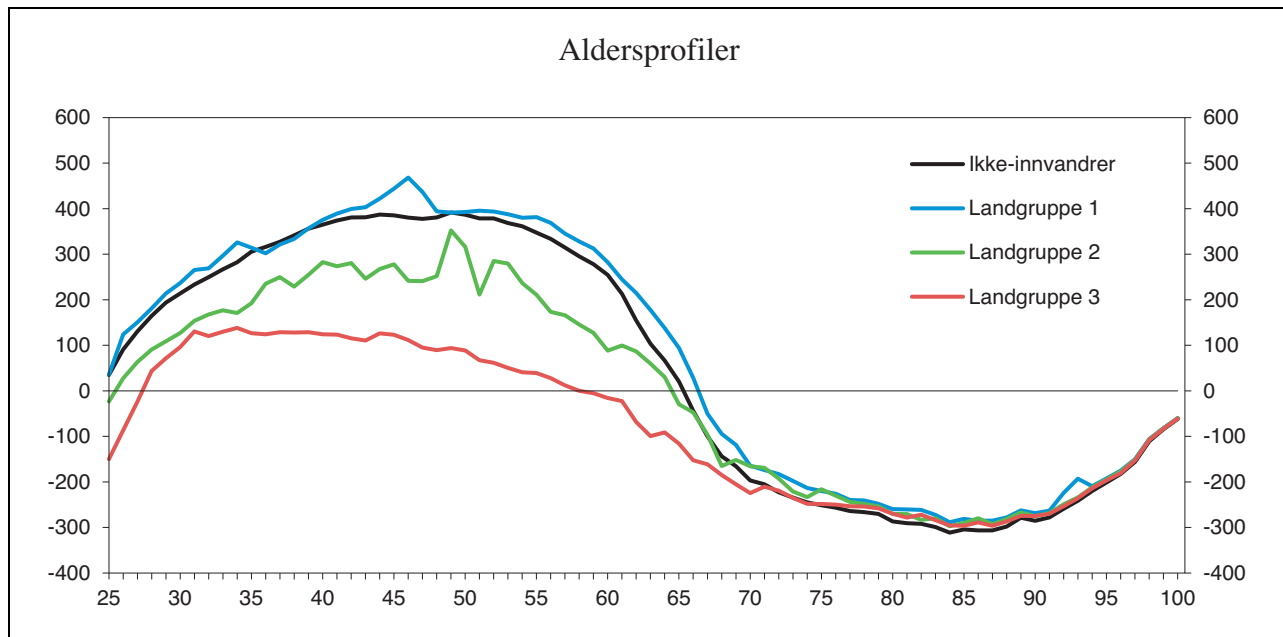
¹ Personer med 0 poeng og personer 17 år eller eldre, er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

systemet fra asylsaksbehandling til integrerings-tiltak. De pekte på at tiltak som bidrar til aktivisering og fremmer integrering på sikt, bør starte allerede i asylmottakene, særlig når det gjelder barn og unge. En del av forslagene knyttet seg til å bedre introduksjonsordningen og andre særskilte integreringstiltak, i retning av mer tilpassning til ulike grupper, mer arbeidsretting og bedre språkopplæring. Tiltak for å utnytte og komplettere eksisterende kompetanse ble også trukket fram. For å få flere lavkvalifiserte innvandrere i arbeid ønsket utvalget også en nærmere vurdering av økt bruk av lønnstilskudd og utvikling av særskilte stillingstyper med tilpasset lønn. I tillegg ble det fremhevet at dagens muligheter til å bruke betingelser og sanksjoner knyttet til mottak av ulike stønader bør brukes mer, og at uheldige insentiver i de generelle inntektssikringsordningene bør bygges ned. Utvalget mente at kontantytelser bør erstattes med tjenester, og at særlig kontantstøtten bør fases ut.

3.8 Innvandringens virkninger for offentlige finanser

Brochmann II-utvalget har også presentert beregninger av konsekvensene av innvandring for offentlige finanser. Disse beregningene inngår i et



Figur 3.14 Årlige nettoinntekter for offentlig forvaltning knyttet til menn på ulike alderstrinn og med ulike landbakgrunn. 1 000 2013-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

forskningsprosjekt i SSB som har pågått over flere år, der en har studert hvordan inntektene og utgiftene til offentlig sektor avhenger av befolkningens størrelse og sammensetning. Eksempler på offentlige utgifter og inntekter som avhenger systematisk med alder, er skatteinntekter, trygdeoverføringer til personer som er syke eller uføre, alderspensjon fra folketrygden og offentlige tjenester knyttet til utdanning, helse og omsorg. For mange av disse inntekts- og utgiftspostene er det mulig å beregne hvor mye en mann eller en kvinne i gjennomsnitt betaler eller mottar på hvert alderstrinn, se figur 11.1A som viser det samlede nettobidraget til offentlige budsjetter fra en gjennomsnittlig person på hvert alderstrinn. Offentlige ytelser betales i hovedsak ved skatter og avgifter fra befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre mottar mye offentlige tjenester og overføringer. I gjennomsnitt skjer det dermed en overføring fra den enkelte til offentlige budsjetter i yrkesaktiv alder, mens overføringen går motsatt vei for unge og gamle.

På bakgrunn av den høye innvandringen startet SSB i 2010 et arbeid med å videreutvikle denne typen generasjonsberegninger for blant annet å ta hensyn til at nettobidraget til offentlige finanser fra den enkelte ikke bare kan variere med alder og kjønn, men også med innvandringsbakgrunn og botid. De fleste innvandrerne kommer til Norge i en alder der yrkesdeltakelsen normalt ligger høyt.

På kort sikt har innvandrere derfor en gunstig alderssammensetning fra et budsjettperspektiv. Denne effekten vil imidlertid avta over tid etter som de blir eldre, noe en må ta hensyn til hvis en skal vurdere de langsiktige budsjettkonsekvensene av innvandring.

Figur 3.14 viser resultatene av disse beregningene i form av beregnede aldersprofiler for nettobidraget til offentlig sektor for mannlige innvandrere med ulike landbakgrunn som kommer til Norge som 25-åringer og for en like gammel mannlige ikke-innvandrer. Statens petroleumsinntekter og andre formuesinntekter og -utgifter er ikke med i beregningene, og offentlige utgifter til mottak av flyktninger (unntatt integreringstilskudd) er fordelt likt per innbygger. Av figuren ser en at nettobidraget til offentlig sektor fra innvandrere fra landgruppe 3 ligger klart lavere i yrkesaktiv alder enn for ikke-innvandrer og innvandrere fra landgruppe 1, noe som skyldes lavere sysselsetting, lavere lønn og høyere bruk av stønadsordningene enn gjennomsnittet i befolkningen.

For voksne innvandrere må dette ses i sammenheng med betydelige innsparinger av utgifter til barnehage, utdanning, helse mv. For eldre innvandrere fra landgruppe 3 er også stønadsbeløpene relativt lave, først og fremst fordi de har mindre trygderettigheter som følge av lavere opptjening og kortere trygdetid.

Tabell 3.5 Netto overføringer fra offentlig sektor til personer med ulik innvandrerbakgrunn. 2013-kroner

	0–24 år		Fra 25 år		Fra fødsel	
	Kroner per år (i 1 000)	Sum (mill. kroner)	Kroner per år (i 1 000)	Sum (mill. kroner)	Kroner per år (i 1 000)	Sum (mill. kroner)
<i>Ikke-innvandrere</i>						
Menn	214	5,4	-54	-3,5	21	1,9
Kvinner	230	5,8	99	6,6	136	12,3
<i>Innvandrere fra landgruppe 3</i>						
Menn			94	6,0		
Kvinner			170	11,3		

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.5 oppsummerer beregningene. Mannlige ikke-innvandrere gir et positivt bidrag til de offentlige budsjettene på i alt 3,5 millioner kroner summert fra 25 år og ut livet, mens det tilsvarende tallet for mannlige innvandrere fra landgruppe 3 er minus 6,0 millioner kroner. Forskjellen på 9,5 millioner kroner motsvares i betydelig grad av at det offentlige har nettoutgifter på til sammen 5,4 millioner kroner fram til 25 år for en gutt som blir født i Norge. Totalt sett over den delen av livsløpet en er bosatt i Norge, er forskjellen i de samlede offentlige nettoutgiftene mellom mannlige innvandrere og menn født i Norge anslått til 4 millioner kroner.

For kvinner er dette poenget enda klarere. Forskjellen mellom summen av nettobidragene fra 25 år for kvinner med og uten innvandrerbakgrunn er mindre enn for menn. Som følge av kost-

nadene fram til 25 år, blir dermed nettooverføringen over den delen av livsløpet en er bosatt i Norge, noe mindre for innvandrerkvinner enn for kvinner født i Norge.

For flyktninger vil forskjellen mellom innvandrere og ikke-innvandrere bli klart større, se boks 3.2.

Av tabellen ser en også at forskjellen mellom menn og kvinner med samme innvandrerbakgrunn er betydelig. Kvinner tjener i gjennomsnitt mindre enn menn og betaler dermed mindre skatt. I tillegg mottar kvinner mer i overføringer enn menn, blant annet i form av barnerelaterte stønader. I tillegg lever kvinner lengre, noe som trekker i retning høyere mottak av pensjon og større bruk av offentlige omsorgstjenester. Høyere pensjonsnivåer blant menn trekker i motsatt retning.

Boks 3.2 Statens utgifter til asylsøkere og flyktninger

Mottak av asylsøkere og flyktninger medfører betydelige utgifter for det offentlige de første årene etter ankomst. Ved ankomst skal vedkommende registreres hos politiets utlendingsenhet. Deretter flytter de fleste inn på et asylmottak, hvor blant annet utgifter til livsopphold og stønader påløper mens UDI behandler asylsøknaden. Det finnes ulike typer asylmottak. Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år plasseres vanligvis i et av barnevernets omsorgssentre. Er den enslige søkeren i alderen 15–18 år, plasseres vedkommende som regel i egne mottak beregnet for denne gruppen. Voksne asylsøkere plasseres hovedsakelig i ordinære mottak. Det er frivillig å bo på asylmottak.

Vertskommuner for asylmottak har utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med drift av asylmottak i kommunen. Staten utbetaler et vertskommunetilskudd som skal dekke utgifter kommunene har til dette.

Barn som skal bli værende mer enn tre måneder i Norge, har rett og plikt til grunnskoleopplæring, og rett til videregående opplæring. Siden saksbehandlingstiden i asylsaker som regel er mer enn tre måneder, faller de fleste mindreårige asylsøkere inn i denne gruppen. Staten utbetaler et tilskudd til kommunene som skal bidra til å dekke utgiftene til slik opplæring.

Når asylsaken er ferdigbehandlet, skal asylsøkeren forlate landet ved avslag eller bosettes i en kommune ved innvilgelse. De fleste som bosettes, deltar på et introduksjonsprogram i regi av bosettingskommunen, normalt i inntil to år. De fleste deltakerne mottar introduksjonsstønad tilsvarende to ganger folketrygdens grunn-

beløp for fulltidsdeltakelse. I tillegg til introduksjonsprogrammet kan bosettingskommunen ha utgifter til boligjenester, sysselsettingstiltak, sosialtjenester, tolk, barnehage, helsetjenester og tilsvarende. Staten utbetaler et integreringstilskudd til kommunene i bosettingsåret og i de fire påfølgende årene for å gi en dekning av de gjennomsnittlige utgiftene til dette. For bosetting av enslige mindreårige utbetales det i tillegg et særskilt tilskudd. I 2015–2017 har det også blitt utbetalt midlertidige ekstratilskudd for å gi insentiver til økt bosetting.

I tillegg til de utgiftene som er beskrevet ovenfor, har kommunene utgifter til videreføring av nivået på velferdstjenestene når befolkningens størrelse og alderssammensetning endrer seg. Denne demografikostnaden er i gjennomsnitt noe høyere for flyktninger enn for befolkningen for øvrig, noe som må ses i sammenheng med en forholdsvis høy andel unge flyktninger. Siden en større befolkning over tid gjør det nødvendig å øke offentlig realkapital, påløper det også utgifter til realkapitalinvesteringer for staten.

Tabell 3.6 viser anslag på utgiftene ovenfor knyttet til ankomst av henholdsvis en voksen asylsøker og en 16-årig og en 13-årig enslig, mindreårig asylsøker. Som en teknisk forutsetning er det lagt til grunn at søkerne innvilges opphold i Norge etter ett års botid i asylmottak/omsorgssenter, og deretter bosettes. Anslagene er usikre, og det kan være til dels store variasjoner i utgiftene knyttet til den enkelte asylsøker, avhengig av blant annet hvor vedkommende innkvarteres, søkerens helsetilstand mv.

Boks 3.2 forts.

Tabell 3.6 Statens utgifter de første årene ved mottak av asylsøkere

	Ankomstår (år 1)	Bosettingsår (år 2)	Sum år 1–6
<i>Voksen asylsøker (over 18 år)</i>			
Registrering PU, saksbehandling og tolk UDI	30 000		30 000
Asylmottak inkl. vertskommunetilskudd	140 000		140 000
Opplæring i mottak (norsk, kultur- og samfunnskunnskap)	17 000		17 000
Tilskudd for bosetting og opplæring i norsk og samfunnskunnskap ¹		262 000	959 000
Demografikostnader kommunesektoren og statlige investeringer		95 000	475 000
Sum	187 000	357 000	1 620 000
<i>Enslig, mindreårig asylsøker, 16 år ved ankomst</i>			
Registrering PU, vergemål, saksbehandling og tolk UDI	38 000		38 000
Asylmottak inkl. vertskommunetilskudd	551 000		551 000
Opplæring i mottak (norsk, kultur- og samfunnskunnskap)	17 000		17 000
Opplæringstilskudd for asylsøkere mv. (grunnskole)	85 000		85 000
Tilskudd for bosetting og opplæring i norsk og samfunnskunnskap ¹		980 000	3 927 000
Demografikostnader kommunesektoren og statlige investeringer		95 000	475 000
Sum	691 000	1 075 000	5 092 000
<i>Enslig, mindreårig asylsøker, 13 år ved ankomst</i>			
Registrering PU, vergemål, saksbehandling og tolk UDI	38 000		38 000
Omsorgssentre inkl. vertskommunetilskudd	1 999 000		1 999 000
Opplæringstilskudd for asylsøkere mv. (grunnskole)	185 000		185 000
Tilskudd for bosetting ¹		1 391 000	5 872 000
Demografikostnader kommunesektoren og statlige investeringer		95 000	475 000
Sum	2 222 000	1 486 000	8 569 000

¹ Inkluderer ikke ekstratilskuddene for bosetting som utbetales i årene 2015–2017.

Kilder: Barne- og likestillingsdepartementet, Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

3.9 Regjeringens strategi

Et økende antall mennesker flytter og bosetter seg i andre land enn der de er født. Internasjonal migrasjon er sammensatt og vanskelig å forutsi. Vi må være forberedt på at antallet som kommer til Norge, kan endre seg mye på kort tid. Av hensyn til bærekraften i velferdsordningene og den enkelte innvandrer er det viktig at de som skal bli boende i Norge blir godt integrert i arbeidslivet.

Regjeringen mener at viktige elementer i en strategi for å håndtere migrasjonsstrømmene og lykkes i integreringen vil være:

- *En streng og rettferdig flyktning- og migrasjonspolitikk.* Innvilgelse av asylsøknad, mottak av kvoteflyktninger og tillatelse til familieinnvandring er begrunnet i folkerettslige forpliktelser eller humanitære hensyn. Regelverk og praksis må utformes for å sikre en bærekraftig asyl-

politikk og ivareta en regulert og kontrollert innvandring.

- *Rask integrering i det norske samfunnet og arbeidsmarkedet.* Utdanning og norskopplæring er viktige virkemidler for integrering. Kvalifiseringen må i større grad skje ute på arbeidsplasser og i samråd med lokalt næringsliv. Systemet for godkjenning av utenlandsk utdanning bør forbedres. Krav til den enkelte om deltakelse, kvalifisering og arbeid er en tydelig linje i integreringspolitikken.
- *Retur og tilbakevending.* Retur av personer uten et lovlig oppholdsgrunnlag er avgjørende for sikre kontroll med innvandringen til landet og

for å ivareta troverdigheten til asylinstituttet. Personer med lovlig opphold og fluktbakgrunn vil få bistand til tilbakevending dersom de ønsker dette.

- *Hindre at arbeidsinnvandrerne ender på trygd.* De økonomiske gevinstene ved arbeidsinnvandring er avhengig av at de som blir i Norge, har tilstrekkelig kompetanse til at de blir værende i arbeid og ikke ender på trygd.
- *Bærekraftige velferdsordninger.* Velferdsordningene bør bidra til at innvandrere blir godt integrert på arbeidsmarkedet.

4 Grønn vekst for et bærekraftig samfunn

4.1 Innledning

En voksende befolkning med økende materiell levestandard gir press på verdens naturgrunnlag, gjennom nedbygging og omforming av naturområder, utslipp av klimagasser og forurensning av vann og luft. Av miljøutfordringene er global oppvarming i en særstilling, både på grunn av størrelsen på de forventede kostnadene, og på grunn av faren for selvforsterkende klimaendringer. Spredning av miljøgifter, tap av biologisk mangfold, lokale forurensinger, forsøpling av havet og press mot vannressurser er andre sentrale miljøutfordringer.

Bærekraftig utvikling innebærer at økonomisk aktivitet må holdes innenfor naturens tålegrenser. I et uregulert marked er bruk av naturen underpriset eller endog gratis. De som forurenser eller på andre måter forringer naturen, stilles dermed ikke overfor de reelle kostnadene som virksomheten påfører samfunnet. Det resulterer i overforbruk og overbelastning. Myndighetene kan møte dette ved å regulere den miljøskadelig aktivitet gjennom bruk av økonomiske eller juridiske virkemidler, avtaler og informasjon. Strategier for å gjøre utviklingen bærekraftig, også omtalt som grønn vekst, bygger på at økonomiske beslutninger må ivareta miljøhensyn, slik at nytten av å bruke ressursene veies mot skaden.

Norge har tatt i bruk en rekke virkemidler i klima- og miljøpolitikken. Om lag 80 pst. av Norges klimagassutslipp omfattes av kvoter og/eller avgifter. Deler av naturen er vernet, og hensynet til natur vektlegges på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Satsing på forskning og innovasjon bidrar til utvikling av ny teknologi som gir lavere klima- og miljøbelastning.

Miljøtilstanden i Norge anses generelt som god. Mange av de lokale og regionale miljøproblemene er blitt redusert de senere tiårene. Beskatningen av de fleste fornybare ressurser er på et bærekraftig nivå, og lokal forurensning, særlig fra punktkilder, er redusert. Likevel bidrar aktivitet flere steder til skade på mennesker og miljø. Nedbygging av arealer og andre fysiske inngrep bidrar til at arter og mangfold forsvinner, og til tap

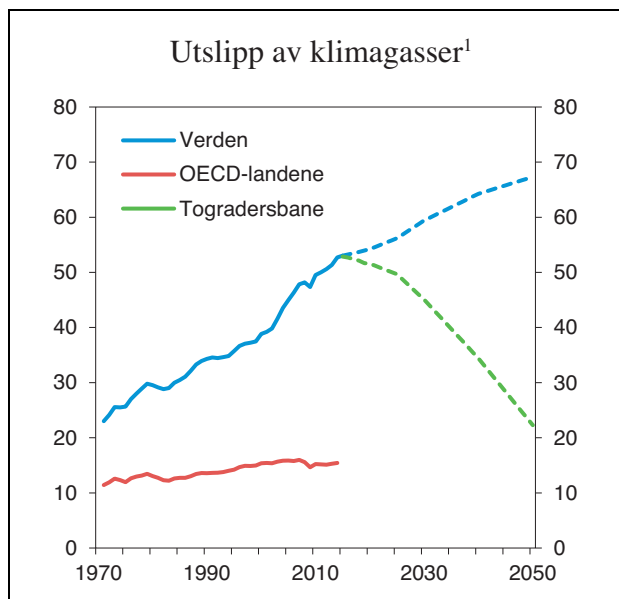
av rekreasjonsområder. Luftforurensing i de større byene bidrar fremdeles til helseskader. Norge påvirkes også av utslipp til luft i andre land, som gjennom nedbør bidrar til forsurening av vann og jord hos oss. Klimaendringer, tap av biologisk mangfold, spredning av miljøgifter og havforsøpling er globale miljøproblemer som påvirker Norge.

Også på regionalt og globalt nivå er det tatt viktige skritt for å møte miljøutfordringer. Montrealprotokollens forbud mot ozonnedbrytende gasser, Gøteborgprotokollens regulering av langtransporterte luftforurensinger og Parisavtalens bestrebelser for å redusere utslipp av klimagasser er eksempler på dette. Likevel gjenstår mye arbeid, og grønn vekst krever at sterkere virkemidler tas i bruk i klima- og miljøpolitikken globalt.

Norge har sagt at vi vil redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Dette er på linje med EUs mål, og Norge søker samarbeid med EU om felles oppfyllelse av 2030-målet. Det er imidlertid usikkert hvor raskt det globale samfunnet vil gå fram. Slik usikkerhet har stor betydning for Norge og andre små, åpne økonomier som er sterkt integrert i den internasjonale markedsøkonomien. Potensielt betydelige endringer i et uavklart tempo vil stille store krav til kompetanse og omsittingsevne i norsk økonomi i tiårene som kommer, men kan også gi muligheter.

4.2 Klimautfordringen

Verdens årlige utslipp av klimagasser er om lag doblet fra 1970 til i dag og beholdningen av slike gasser i atmosfæren har økt. Utslippene har gått mest opp i fremvoksende økonomier, men har også steget i OECD-området, jf. figur 4.1. Fra lavinntektsland har utslippene knapt økt. Dersom verden ikke begrenser utslippene av klimagasser, vil den globale gjennomsnittstemperaturen ifølge FNs klimapanel kunne stige med om lag 2 °C fram mot 2050 og med opp mot 4 °C fram mot 2100, sammenliknet med førindustriell tid. En slik



Figur 4.1 Utslipp av klimagasser. Mrd. tonn CO₂-ekvivalenter

¹ Fremskrivninger og historiske data er usikre.

Kilder: FNs klimapanel, IEA og OECD.

temperaturøkning vil med stor sikkerhet føre til nedsmelting av sjøis og breer, høyere havnivå, mer tørke i allerede tørre områder og hyppigere forekomster av ekstremvær. Det kan få alvorlige følger for matsikkerhet og spredning av sykdommer. Faren for alvorlige hendelser og selvforsterkende klimaendringer øker med temperaturstigningen. De fattigste landene er mest utsatt, men klimaendringer rammer også rike land som Norge.

Klimaproblemet kan bare løses gjennom et bredt internasjonalt samarbeid. Det sentrale rammeverket for det internasjonale klimaarbeidet er FNs rammekonvensjon om klimaendringene (klimakonvensjonen). Hovedformålet med konvensjonen er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som er lavt nok til å hindre farlige menneskeskapt påvirkning av jordas klima.

På klimakonferansen i Paris i desember 2015 ble partene til klimakonvensjonen enige om en global avtale. Formålet med avtalen er å bedre gjennomføringen av klimakonvensjonen og dens mål, blant annet ved å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenliknet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å understøtte det langsiktige temperaturmålet setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Dette målet sikter mot at økningen i de globale klimagassutslippene

snarest mulig skal snus til en rask reduksjon, slik at det blir balanse mellom menneskeskapt utslipp og opptak av klimagasser i skog og hav i løpet av andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet). Hvor høye utslippene da kan være, avhenger av opptaket av klimagasser og av omfanget av karbonfangst og lagring. 135 parter har så langt ratifisert Parisavtalen, som trådte i kraft 4. november 2016.

Globalt er det den stasjonære energiforsyningen (kraft- og varmeproduksjon) som er den største kilden til utslipp av klimagasser, med transport som nummer to, se boks 4.1. FNs klimapanel anslår at en videreføring av dagens utviklingslinjer vil løfte de globale utslippene av klimagasser med om lag 60 pst. fram mot 2050. Sterk stigning i energibruk og utslipp må ses i sammenheng med økende befolkning og høy økonomisk vekst i utviklingsland og fremvoksende økonomier, og hele oppgangen i utslipp fremover anslås også å komme i disse landene.

For å stanse global oppvarming, må mengden klimagasser i atmosfæren stabiliseres. Det gir et tak (budsjett) for de samlede, fremtidige menneskeskapt utslippene av klimagasser. FNs klimapanel har anslått at dersom ikke verden greier å redusere utslippene av CO₂ fra dagens nivå kan utslippsbudsjettet knyttet til togradersmålet være brukt opp i løpet av noen tiår. Desto raskere verden greier å trappe utslippene ned, desto mer tid vil gjenstå til omstilling. Motsatt vil et strammere temperaturmål gi et mindre budsjett og kortere gjenværende tid før de løpende nettutslippene må komme helt ned i null.

I sin siste hovedrapport peker FNs klimapanel på at verdens samlede utslipp av klimagasser i 2050 må ligge 40–70 pst. lavere enn i 2010, dersom vi skal kunne nå togradersmålet. Å bringe utslippene så langt ned vil være svært krevende, ikke minst fordi om lag 80 pst. av verdens energiproduksjon i dag er basert på kull, olje og gass. Satsing på karbonfangst og -lagring er viktig for å redusere utslipp fra kull- og gasskraftverk og industrielle prosesser. Både FNs klimapanel og Det internasjonale energibyrået (IEA) peker på at det vil være svært vanskelig og mye dyrere å nå togradersmålet uten CO₂-håndtering. Teknologi for karbonfangst og -lagring vil også være avgjørende for å kunne realisere såkalte karbonnegative løsninger i andre halvdel av dette århundret. Som figur 4.1 illustrerer kan ikke OECD-landene alene bringe de globale utslippene så langt ned at togradersmålet nås. Norske utslipp utgjør 0,1 pst. av globale utslipp og er ikke synlige i figuren.

Boks 4.1 Verdens energietterspørsel og kostnader ved ny kraft

Verden henter i dag over 80 pst. av sitt energiforbruk fra kull, olje og gass, fordelt med om lag 30 pst. på både olje og kull og 20 pst. gass. Fornybar energi utgjør om lag 14 pst. og kjernekraft 6 pst. Videreføring av dagens politikk vil ifølge IEA øke verdens energietterspørsel med om lag 44 pst. fram mot 2040 og med 9 pst. dersom utviklingen er i tråd med togradersmålet.¹ Andelen fossil energi ventes å utgjøre i underkant av 60 pst. av energiforsyningen i 2040, selv med en utvikling i tråd med togradersmålet. I et slikt alternativ vil etterspørselen etter kull om lag halveres fra dagens nivå mens nedgangen i bruken av olje og gass blir mindre.²

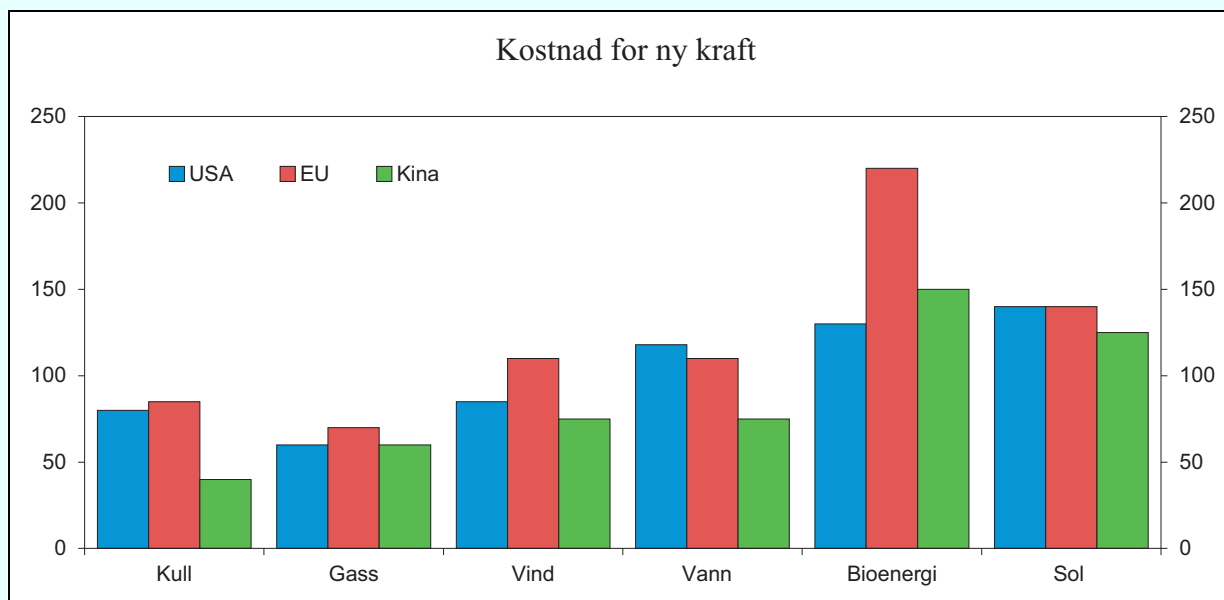
I de fleste deler av verden er kull og gass billigste kilder til ny kraft, se figur 4.2. Kostnadene ved ny kraft varierer mellom regioner, blant annet som følge av ulik tilgang til energiresurser og ulike utbyggingskostnader. Kostnadene for vindkraft og særlig solkraft har falt sterkt de siste årene. Kostnadsreduksjoner og bedre infrastruktur gjør vindkraft og solkraft konkurransedyktige med fossile kraftverk i stadig flere områder med gunstige naturgitte forhold. Det ventes ytterli-

gere nedgang slik at kostnadene ved vindkraft kan bli lavere enn kostnadene ved fossil kraft i mange områder i 2040. Dersom prising av klimagassutslipp blir mer omfattende, vil fornybar energi kunne bli mer konkurransedyktig over et større geografisk område og/eller på et tidligere tidspunkt.

Produksjonen av sol- og vindkraft avhenger av vær og årstid, og kan ikke økes i takt med endringer i etterspørselen etter elektrisitet. For vindkraft og solkraft vil det derfor påløpe betydelige ekstra kostnader (systemkostnader) for å tilpasse energisystemene når markedsandelen fra disse kildene blir høy. Slike kostnader er ikke regnet med i figur 4.2. Lavere kostnader ved å lagre elektrisitet vil kunne redusere systemkostnadene.

¹ IEAs togradersbane innebærer 50 pst. sannsynlighet for at global temperaturøkning ikke overstiger 2 grader sammenliknet med førindustriell tid.

² Et eventuelt teknisk gjennombrudd knyttet til rene fusjonskraftverk vil kunne være et viktig bidrag når det gjelder innfasing av klimanøytral kraftproduksjon.



Figur 4.2 Kostnad for ny kraft i 2015. USD per MWh

Kilde: World Energy Outlook (IEA 2016).

De aller fleste land har levert inn nasjonale bidrag til Parisavtalen. FNs miljøorganisasjon har beregnet at med de nasjonale bidragene vil utslippene av klimagasser øke med om lag 3 mrd. tonn

fra i dag til et nivå på rundt 55 mrd. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030. Uten bidragene ville utslippene vært rundt 60 mrd. tonn i 2030. Til sammenlikning kan utslippene ifølge FNs klimapanel ikke

overstige mer enn rundt 42 mrd. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030, dersom utviklingen skal være i tråd med et togradersmål. Bidragene så langt er dermed ikke tilstrekkelige til å nå et togradersmål, og enda lengre unna et 1,5-gradersmål.

Klimagassutslipp bør ha en pris

For at miljøutfordringer skal la seg løse på en effektiv måte, må de som forurensere ta hensyn til den skaden de påfører resten av samfunnet. En pris på miljøskadelige innsatsfaktorer, produkter og aktiviteter innebærer at forurensere må betale for skaden. Det gir insentiver til å redusere utslipp, samtidig som det blir mer lønnsomt å utvikle og ta i bruk ny og mer miljøvennlig teknologi. Siden ny teknologi og nye løsninger i noen grad fritt vil kunne utnyttes av andre enn utviklerne, vil det normalt settes inn for lite ressurser på forskning og utvikling i et uregulert marked. Støtte til forskning, utvikling og innovasjon kan motvirke dette, og bidra til at kostnadene ved klimavennlige teknologier bringes ned. Det er imidlertid usikkert om og eventuelt når kostnadene ved slike teknologier blir så lave at de blir tatt i bruk uavhengig av om det settes en pris på utslipp. OECD, IMF og en rekke andre miljøer fremholder i tråd med dette utslippsprising som et nødvendig virkemiddel for å møte klimautfordringen.

Miljøavgifter eller omsettbare kvoter legger i tillegg til rette for at utslippsreduksjoner gjennomføres til lavest mulige kostnad for samfunnet. Selv om det på en del områder kan være nødvendig også å ta i bruk andre virkemidler som reguleringer, standarder og støtte, er det vanskelig å se for seg en tilstrekkelig omstilling av verdensøkonomien i klimavennlig retning uten et troverdig pris-signal som stiger over tid. Dette underbygges også av flere større internasjonale analyser som viser at det må etableres en pris på utslipp av klimagasser, dersom utslippene skal kunne reduseres så mye at et togradersmål kan nås. For at de globale kostnadene ved å nå ambisiøse mål skal bli så lave som mulig, må de billigste tiltakene gjennomføres først. Prinsippet om kostnadseffektivitet er nedfelt i FNs klimakonvensjon.

Det er gjennomført mange studier av hvilke priser som må til for å nå et togradersmål. FNs klimapanel's hovedrapport fra 2014 oppsummerer noen av de seneste studiene, se tabell 4.1. Studiene legger gjennomgående til grunn at det innføres en global pris på utslipp av klimagasser som dekker alle sektorer og stiger over tid, slik at de neddiskonterte kostnadene ved å nå klimamålet

Tabell 4.1 Anslag på karbonpriser forenlig med et togradersmål. Avrundet til nærmeste 100-kroner per tonn CO₂. 2010-priser

	2020	2030	2050
Lavest.....	100	200	500
Høyest.....	1 800	3 000	6 500
Gjennomsnitt	400	800	2 000
Median.....	400	600	1 500

Kilder: FNs klimapanel og Finansdepartementet.

blir lavest mulig. Det er et betydelig spenn i anslagene. Det skyldes blant annet ulike vurderinger av hvor sterke prissignaler som må til for at ny teknologi skal bli utviklet, og for hva slik teknologi betyr for kostnadene ved å redusere utslipp. Beregningene bygger også på ulike forutsetninger om uttak av karbon fra atmosfæren (negative utslipp) lengre ut i tid.

IEA anslo i Word Energy Outlook 2016 at prisen på utslipp må opp i rundt 600–800 kroner per tonn CO₂ i 2030 og 1000–1200 kroner i 2040, gitt dagens dollarkurs. Organisasjonen legger til grunn at Kina og andre fremvoksende økonomier vil ha noe lavere priser enn OECD-landene. Kostnadene ved utslippsreduksjon er imidlertid ikke jevnt fordelt. Kostnadene ved å nå et togradersmål anslås å være lavere enn kostnadene ved global oppvarming, se avsnitt 4.7.

Internasjonalt har man ikke kommet særlig langt i å prise klimagassutslipp. Ifølge Verdensbanken er bare om lag 13 pst. av globale utslipp av klimagasser eksplisitt priset gjennom kvotesystem eller avgift, og gjennomsnittlig pris er lav. Blant annet har Europa, Quebec, California og Korea avgifter eller kvoteplikt på en stor del av sine utslipp. Verdensbanken anslår at andelen av globale utslipp med en pris vil øke til 25 pst., når Kinas planlagte kvotesystem innføres senere i år. Selv etter dette vil mesteparten av verdens utslipp ikke stå overfor noen pris, samtidig som fossil energi er sterkt subsidiert i mange land. IEA anslår at subsidiene til fossil energi beløp seg til 325 mrd. USD i 2015. Verdien av subsidiene var lavere enn året før, i hovedsak som en følge av lavere oljepris, men også fordi flere land endrer systemene sine. Utviklingsland med store fossile reserver står for mesteparten av subsidiene.

Selv om vi globalt er langt unna en situasjon der alle utslipp prises, har utviklingen gått i retning av at flere land og regioner innfører direkte

prising av klimagassutslipp i form av kvotesystemer eller avgift, og at subsidier fases ut. En slik utvikling er påkrevd dersom målene i Parisavtalen skal nås. Den nødvendige opptrappingen av innsatsen over tid vil kreve sterkere virkemidler og høyere karbonpriser flere steder i verden. Det er imidlertid det enkelte land som bestemmer egen innsats, og det er fortsatt usikkert om landenes fremtidige nasjonale bidrag vil være tilstrekkelige til å begrense den globale oppvarmingen i tråd med Parisavtalens ambisjoner.

Karbonlekkasje

Dersom klimapolitikken ikke samordnes mellom land, kan produksjon og utslipp bli flyttet til land med lavere utslippspriser og mindre strenge reguleringer. I tillegg til at produksjon flyttes, kan reguleringer i noen land gi lavere priser på fossil energi globalt, og dermed føre til økt forbruk og utslipp andre steder. Karbonlekkasje er generelt et større problem for et lite geografisk område enn for et stort. For eksempel anslås lekkasjerten til 10–30 pst. dersom det innføres regulering i store områder som EU og OECD,¹ mens den kan øke til 70 pst. for mindre områder som Skandinavia.² Enkelte næringer er mer lekkasjeutsatte enn andre. For eksempel anslås en lekkasje på 40–50 pst. for energiintensive næringer som sement, jern og stål selv for store regioner. Bedrifters lokalisering bestemmes imidlertid av en rekke forhold, og anslag for virkningen på lokalisering av næringsvirksomhet av miljøregulering alene er dermed usikre.

4.3 Norsk klimapolitikk

Norske utslipp av klimagasser var 53,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2015. Det er drøyt 4 pst. over nivået i 1990. Utslippene utgjør om lag 0,1 pst. av globale utslipp. Skog tar opp CO₂, og medregnet netto opptak av klimagasser i skog og andre arealer var norske utslipp rundt 29 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

¹ Hoel, Bruvold og Vennemo (2012). Betydningen av karbonlekkasjer for norsk næringsliv. Rapport nr. 2012/06. Vista Analyse AS.

² Næss-Schmidt, Hansen og Kirk (2012). Carbon leakage from a Nordic perspektive. Tema Nord 2012: 502.

Norges klimamål

Som ledd i Parisavtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Det er i tråd med anslagene fra FNs klimapanel for hva som kreves for å nå et togradersmål, og det tilsvarer EUs forpliktelse, se boks 4.2. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen.

Norge har, som EU, et langsiktig mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050. I høringsforslaget til klimalov er målet om lavutslippssamfunnet foreslått lovfestet. Stortinget har bedt om at målet tallfestes til en utslippsreduksjon i størrelsesorden 80–95 pst. i 2050 sammenliknet med utslippsnivået i 1990. Dette er det samme intervallet som gjengis i EUs veikart for hvordan unionen kan bli en lavutslippøkonomi i 2050. Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av at verden rundt oss beveger seg i samme retning. EUs ambisjon er også betinget av tilsvarende nødvendige utslippsreduksjoner fra industrilandene som gruppe.

Norge er knyttet til EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. Norske bedrifter vil dermed på lik linje med bedrifter i EU bidra til å redusere kvotepliktige utslipp med 43 pst. fra nivået i 2005, uavhengig av en avtale om felles oppfyllelse av 2030-målet. Ved en felles oppfyllelse vil også EUs regelverk om innsatsfordeling, bokføring av utslipp og opptak i skog og andre landarealer bli relevant for Norge, se omtale i boks 4.2. Norge inngår ikke i EU-kommisjonens forslag til innsatsfordeling, men i et innledende avsnitt peker EU-kommisjonen på at et høyt brutto nasjonalprodukt per innbygger tilsier at Norge vil få et utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor tilsvarende en reduksjon på 40 pst. i 2030 regnet fra nivået i 2005. Et endelig måltall vil også ta hensyn til hva det koster å redusere utslipp i Norge sammenliknet med kostnadene i andre europeiske land. Av omtalen fremgår det at Norge vil få tilgang til fleksibilitet på linje med EU-landene. Beskjeden størrelse og høye kostnader trekker i retning av at Norge gis mulighet til et begrenset engangsuttak av kvoter i det europeiske kvotesystemet for å møte deler av forpliktelsen for ikke-kvotepliktig sektor.

I forslaget til regelverk for utslipp og opptak i skog og andre landarealer legger EU-kommisjonen opp til at nettutslippene fra arealkategoriene som omfattes skal gå i null. Eventuelle utslipp fra skog- og arealbruk vil under visse forutsetninger kunne komme på toppen av forpliktelsen under innsatsfordelingsforordningen. Foreløpige bereg-

Boks 4.2 EUs klimamål for 2030

EUs forpliktelse under Parisavtalen er å redusere utslippene av klimagasser med 40 pst. i 2030 sammenliknet med 1990-nivå. Målet er bindende på EU-nivå og skal gjennomføres innenfor EU uten bruk av FNs grønne utviklingsmekanisme (CDM) eller andre internasjonale fleksible mekanismer. EUs 2030-mål er i tråd med en kostnadseffektiv bane mot å bli en lavkarbonøkonomi (Roadmap for moving to a low carbon economy in 2050).

EU skal nå sitt 2030-mål ved å redusere utslippene i kvotepliktig sektor¹ med 43 pst. og ikke-kvotepliktig utslipp med 30 pst. sammenliknet med nivået i 2005. Kvotepliktig utslipp, som utgjør 45 pst. av klimagassutslippene i EU, består i hovedsak av energiforsyning og industri. Transport er den største ikke-kvotepliktige utslippskilden, se figur 4.3. Deretter følger bruk av fossil energi til oppvarming av bygg og utslipp fra jordbruk. Reduksjonen i kvotepliktige utslipp blir styrt av en gradvis innstramning i hvor mange kvoter som utstedes årlig. For ikke-kvotepliktige utslipp fordeles den samlede utslippsreduksjonen på 30 pst. på medlemslandene, slik at hvert land får et reduksjonsmål mellom 0 og 40 pst.

I juli 2015 la EU-kommisjonen fram forslag til regelverk for fjerde fase av kvotesystemet, som dekker perioden 2021–2030. Sommeren 2016 kom forslaget til utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor for de ulike EU-landene (den såkalte innsatsfordelingsforordningen). Forslaget inneholder også regelverk for fleksibilitet og regelverk for bokføring av utslipp og opptak fra skog og arealbrukssektoren.

Høyest måltall for ikke-kvotepliktig sektor foreslås for Luxembourg og Sverige med 40 pst. Også Danmark, Finland, Tyskland, Storbritannia og Frankrike ligger tett opp til dette. Utgangspunkt for fastsettingen av måltall er BNP per innbygger. Samtidig tas det hensyn til at kostnadene ved å redusere utslipp varierer

mellom land. Utslippsmålene gjelder alle ikke-kvotepliktige utslipp, og det er opp til det enkelte land hvor utslippene reduseres. Landenes utslippsmål vil bli gjort om til et budsjett for perioden 2021–2030. Det innebærer at hvert land vil få tildelt et antall utslippsenheter som tilsvarende budsjettet og at de hvert år må sørge for å ha nok slike enheter til å dekke sine utslipp.

I forslaget peker EU-kommisjonen på at gjeldende regelverk gir stor mulighet til samarbeid om utslippsreduksjoner mellom land. Hittil er ikke denne muligheten benyttet av EU-landene. Kommisjonen foreslår ikke store endringer i gjeldende regelverk, men lanserer to nye former for fleksibilitet som skal gjøre det billigere å nå målene. For det første skal små land med høye utslippsmål få mulighet til å benytte et avgrenset antall kvoter fra EUs kvotesystem for å nå målet for ikke-kvotepliktig sektor. Bruken av kvoter fra EUs kvotesystem er foreslått begrenset til 100 mill. tonn for perioden 2021–2030, noe som svarer til rundt 10 pst. av behovet for ytterligere utslippsreduksjoner i EU. I tillegg foreslår EU-kommisjonen en avgrenset bruk av kreditter fra tiltak i skog- og arealbrukssektoren (foreslått begrenset til 280 mill. tonn for perioden 2021–2030). Muligheten til å benytte slike kreditter foreslås sett i sammenheng med landenes utslipp fra jordbruket.

EU-kommisjonens forslag skal behandles i Rådet og i Europaparlamentet. Det kan derfor bli endringer både i landenes mål og i reglene for fleksibilitet og skog før det endelige regelverket blir fastsatt. Regelverket ventes å bli vedtatt i løpet av 2017 eller tidlig i 2018. Det er uavklart om, og i så fall hvordan, regelverket vil bli påvirket av en britisk uttreden av unionen.

¹ Det er egentlig to kvotesystemer – et for luftfart og ett for bedrifter.

ninger viser at forslaget til regelverk for skog og arealbrukssektoren kan gi Norge et netto utslipp fra denne delen av økonomien. Dette skyldes at redusert karbonbinding som følge av avskoging (rydding av skog til bebyggelse, veier og infrastruktur) fullt ut må kompenseres med lavere nettoutslipp på andre områder, mens netto opptak av karbon i stående skog i liten grad krediteres

med kommisjonens forslag til regelverk. Skogen binder store mengder CO₂, og norske myndigheter vil kunne påvirke skogens evne til å ta opp ytterligere CO₂ gjennom skogpolitiske virkemidler som planting på nye arealer, valg av tresorter, skoggjødsling og andre tiltak. Dersom Norges forhandlinger med EU om å bruke skogen som et positivt bidrag til klimaregnskapet ikke fører frem,

vil skogland som Norge ikke ha insentiver til å føre en skogpolitikk der skogens opptak av CO₂ vektlegges i tilstrekkelig grad.

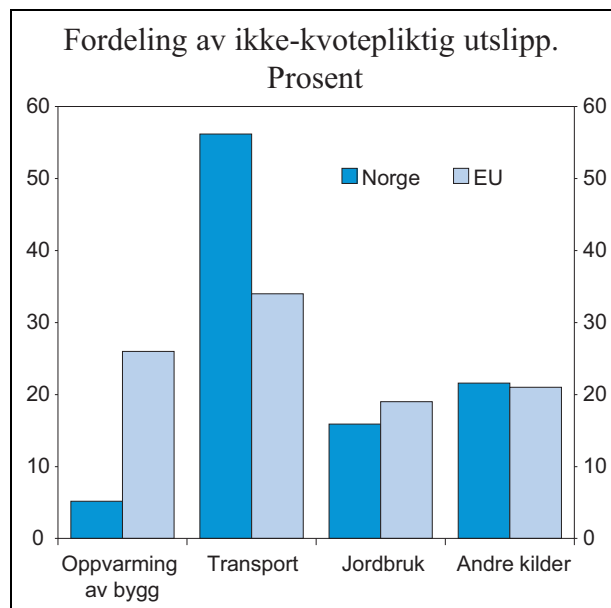
Dersom forhandlingene med EU om felles oppfyllelse av 2030-målet ikke fører fram, vil Norges forpliktelse fremdeles være minst 40 pst. reduksjon i 2030 sammenliknet med utslippsnivået i 1990. Målet er da betinget av tilgang på internasjonale fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og en godskrivning av vår deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. I Meld. St. 13 (2014–2015) varslet regjeringen at Stortinget i en slik situasjon senere konsulteres om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor.

Utfordringer fremover

EU-kommisjonen har foreslått at kvotesystemet for bedrifter skal strammes til i perioden 2021–2030 ved at antall tilgjengelige kvoter reduseres raskere enn i dag. Kvotesystemet er ikke tidsbegrenset, og norske bedrifter vil også etter 2030 bidra til at utslippene innenfor systemet reduseres. I EU-kommisjonens forslag vil kvotetaket være 84 pst. lavere i 2050 enn i 2005.³ Innenfor utslippstaket vil økte utslipp i en del av kvotesystemet over tid motsvares av utslippsreduksjoner i andre deler. Det er i utgangspunktet kostnadene ved utslippsreduksjoner som bestemmer hvor utslippene reduseres. Slik kostnadseffektiv gjennomføring er hensikten med systemet.

I EU står kraftproduksjon for rundt 60 pst. av kvotepliktige utslipp. Norge skiller seg ut ved at vi har en fossilfri kraftproduksjon og en omfattende prosessindustri og petroleumssektor som i hovedsak eksporterer sine produkter. Kostnadene ved utslippsreduksjoner er lavere i kraftproduksjon enn i mange andre næringer.

Et strammere kvotetak vil over tid føre til økende priser og omstillinger i alle kvotepliktige virksomheter, også i Norge. Kvoteprisen ligger i dag på rundt 50 kroner per tonn, og det er ikke forventninger i markedet til at prisen vil stige særlig fram mot 2020. Produksjon med betydelig lavere utslipp enn i dag forutsetter at det utvikles ny, klimavennlig teknologi. Deltakelse i EUs kvotesystem skal sikre at kostnadene ved å redusere



Figur 4.3 Fordeling av utslipp i ikke-kvotepliktig sektor. Prosent

Kilder: EU-kommisjonen, Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

kvotepliktig utslipp er den samme i Norge som i EU.⁴

Kostnadene ved å redusere ikke-kvotepliktige utslipp vil kunne bli vesentlig høyere enn ved reduksjoner innenfor kvotesystemet og også variere betydelig mellom land og sektorer. Det er for eksempel forskjeller mellom Norge og EU-landene når det gjelder hvilke deler av økonomien som betyr mest for utviklingen i ikke-kvotepliktige utslipp, se figur 4.3. Mens mange EU-land varmer opp sine bygg med fossile brensler, bruker vi strøm. Andelen utslipp fra bygninger er i Norge bare 1/5 av det den i gjennomsnitt er for EU. Mot 2030 vil reduksjoner i utslipp fra bygg fortsatt være viktig for de fleste EU-land. Norge har lite å hente på dette området. Norge har derimot en høy andel utslipp fra transport. Også regnet per person er utslippene fra transport høyere i Norge enn for EU sett under ett. Dette henger blant annet sammen med spredt bosetting, en stor fiskeflåte og betydelig transportbehov knyttet til petroleumsvirksomhet. Siden det gjennomgående er dyrt å redusere utslippene i transportsektoren, trekker forskjellene i sammensetningen av utslipp i retning av at reduksjonskostnadene er klart høyere i Norge enn for EU sett under ett. Samtidige er det store variasjoner mellom landene også i EU.

³ Bygger på forslag sommeren 2015 om at den årlige reduksjonsfaktoren i antall kvoter som utstedes øker fra 1,74 pst. til 2,2 pst. årlig fra 2021. Ved en videreføring av reduksjonsfaktoren vil kvotemengden være 84 pst. lavere i 2050 enn i 2005. Utslippstaket vil nå eller gå mot null i 2060.

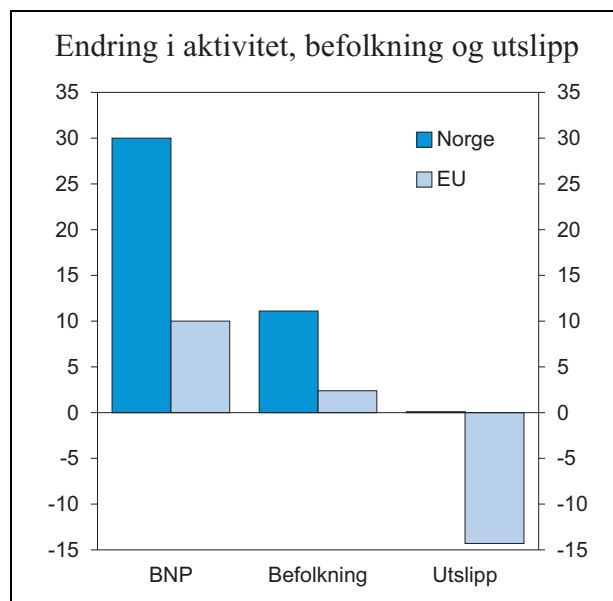
⁴ For å motvirke at utslipp og produksjon bare flytter ut av Europa må også andre store land og regioner øke sine priser på utslipp.

For Norge vil et mål om å redusere ikke-kvotepliktige utslipp med 40 pst. fra 2005 til 2030 innebærer at utslippene ikke skal overstige 16,5 mill. tonn i 2030. I 2015 var de ikke-kvotepliktige utslippene 27,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Basert på forslag til beregning av utslippsbudsjett fra EU-kommisjonen og de oppdaterte utslippsfremskrivningene i denne meldingen vil Norge måtte bidra med utslippsreduksjoner tilsvarende 31 mill. tonn CO₂-ekvivalenter over perioden 2021–2030, sammenliknet med referansebanen i avsnitt 4.4. Anslaget er usikkert. Endringer i forslaget fra EU-kommisjonen og i ny informasjon om utslippsutviklingen vil kunne endre det.

Av EU-kommisjonens forslag fremgår det også at Norge skal ha samme tilgang på fleksibilitet som EU-land. Det er rimelig å legge til grunn at Norge gis mulighet til engangsuttak av kvoter i det europeiske kvotesystemet til å møte en forpliktelse for ikke-kvotepliktig sektor. På bakgrunn av anslag for andre land kan det for Norges del dreie seg om 5–10 mill. tonn kvoter for perioden 2021–2030 sett under ett. Forslaget til regelverk for bokføring av utslipp, netto opptak og bruk av skogkreditter er komplekst, og per i dag er det usikkert om og i hvor stor grad Norge vil kvalifisere for bruk av slike kreditter.

Kommisjonen har foreløpig ikke gjennomført beregninger for Norge, men våre egne fremskrivninger tyder på at vi har en lengre vei å gå for å nå 2030-målet for ikke-kvotepliktig sektor enn de fleste EU-land. Mens utviklingen for EU-landene samlet viser at utslippene uten ny politikk vil være om lag 24 pst. lavere i 2030 enn i 2005, viser fremskrivningene av utslipp til luft i avsnitt 4.4 at Norges utslipp kun vil avta med rundt 16 pst. i samme periode. EU samlet må bare redusere utslippene med ytterligere 6 prosentenheter for å nå målet om 30 pst. utslippsreduksjon i ikke-kvotepliktig sektor. Dersom Norge skal bidra med utslippsreduksjoner tilsvarende 40 pst. gjenstår 14 prosentenheter.

Forskjellen mellom Norge og EU må blant annet ses i lys av at vi har hatt høyere økonomisk vekst og høyere befolkningsvekst enn EU-landene som gruppe. Siden 2005 har veksten i BNP vært om lag 20 prosentenheter høyere i vår fastlandsøkonomi enn i EU-landene. I samme periode har befolkningsveksten vært rundt 10 prosentenheter høyere i Norge enn i EU. Disse utviklingstrekkene har bidratt til at ikke-kvotepliktig utslipp har vært om lag uendret siden 2005 i Norge, mens de er redusert med om lag 13 pst. i EU, se figur 4.4. Størstedelen av befolkningsveksten i Norge skriver seg fra innvandring, og mange har kommet hit



Figur 4.4 Endring i BNP¹, befolkning og ikke-kvotepliktig utslipp fra 2005 til 2014. Prosent

¹ Fastlands-BNP for Norge

Kilder: Eurostat, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

fra EU-land. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at ikke-kvotepliktig utslipp kunne vært rundt 6 pst. lavere dersom utviklingen i befolkningen i Norge hadde vært om lag som i EU.

EUs utslippsbudsjett innebærer at utslippene år for år må tilpasses innenfor en begrenset ramme. En viss fleksibilitet mellom år vil bli mulig, men det kan bli nødvendig med en relativt presis reduksjon i de årlige utslippene i perioden 2021–2030. Samtidig er det stor usikkerhet både om mulighetene for å samarbeide med EU-land om utslippsreduksjoner og om kostnadene ved utslippsreduksjoner i Norge.

Dersom både rommet for samarbeid med EU-land om utslippsreduksjoner og tilgangen på lav- og nullutslippsteknologi til en moderat kostnad er begrenset, må store deler av utslippsreduksjonene tas innenlands til en kostnad som kan bli svært høy. Statistisk sentralbyrå har tidligere utført beregninger som viser at marginalkostnaden kan komme opp i 4800 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter i 2030, dersom Norge skal oppfylle forpliktelsen uten samarbeid. Beregningene omfatter ikke utslippene av metan og lystgass i jordbruket, bare CO₂-utslippene er regnet med. Det er derfor i hovedsak transportutslippene som reduseres. På kort- og mellomlang sikt kan det være vanskelig å få store endringer i transportomfanget, og resultatet er derfor svært følsomt for hvilke forutsetninger som legges til grunn om tek-

nologi- og kostnadsutvikling i transportsektoren. Selv om usikkerheten er stor, kan beregningene gi en viss pekepinn om kostnadene dersom lav- og nullutslippsteknologi ikke faller mye i pris og rommet for samarbeid over landegrensene er lite.

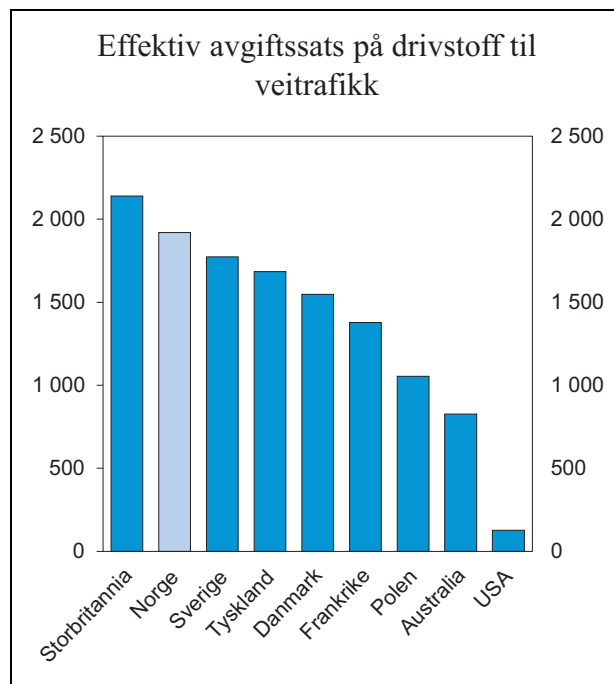
Gode muligheter for å samarbeide med EU-land om utslippsreduksjoner og tilgang til billige lav- og nullutslippsteknologier vil gi de laveste kostnadene ved å nå 2030-målet. Forskjellene i tiltakskostnader mellom Norge og mange EU-land reduseres dersom tilgangen på rimelig lav- og nullutslippsteknologi øker raskt.

Virkemidlene i klimapolitikken

Norge har tatt i bruk omfattende virkemidler for å redusere utslippene av klimagasser. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av avgifter eller deltakelse i det europeiske bedriftskvotesystemet. Disse hovedvirkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre. Norge innførte en CO₂-avgift allerede i 1991, som et av de første landene i verden. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Norge satser også på forskning og utvikling, se boks 4.4.

CO₂-avgiften dekker 60–70 pst. av de ikke-kvotepliktige utslippene. Drivstoff til veitrafikk er i tillegg ilagt veibruksavgift. Selv om denne avgiften er ment å dekke andre kostnader ved veitrafikk, som lokal luftforurensing, kø, ulykker og støy,⁵ er det totalprisen på drivstoffet som bestemmer hvor sterke insentivene til å redusere utslippene er. Dersom man ser CO₂-avgiften og veibruksavgiften under ett, er avgiften på drivstoff betydelig høyere i Norge enn gjennomsnittet for EU. Regnet per tonn CO₂ utgjør avgiftene på drivstoff over 2000 kroner, se figur 4.5. Bare Storbritannia har høyere avgifter i denne sektoren, mens Sveits ligger på nivå med Norge. I USA er avgiftene svært lave, og betydelig lavere enn det som kreves for å nå togradersmålet. Slik er det også i store fremvoksende økonomier.

Sammen med engangsavgiften gir drivstoffavgiftene sterke insentiver til å velge biler med lave utslipp. Engangsavgiften er lagt om i miljøvennlig retning slik at det er blitt rimeligere å kjøpe biler



Figur 4.5 Effektiv avgiftssats på drivstoff til veitrafikk. Kroner per tonn CO₂ i 2012

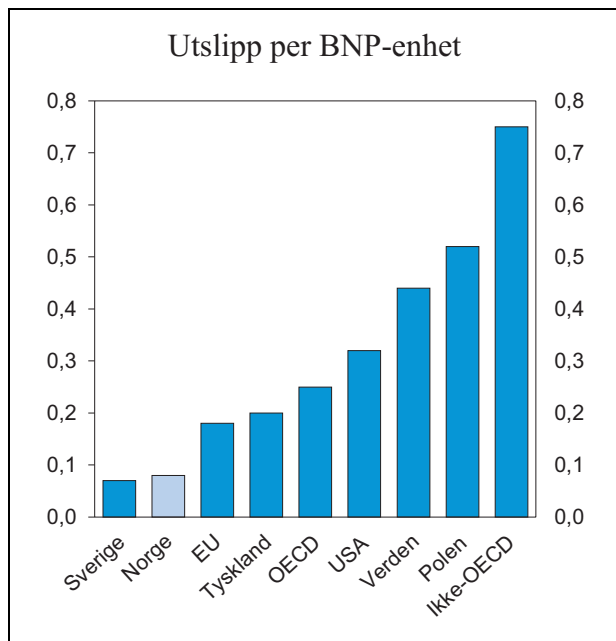
Kilder: OECD og Finansdepartementet.

med lave utslipp, slik som ladbare hybridbiler. Blant annet er avgiften på motoreffekt fjernet og vektcomponenten redusert, mens vektingen av utslipp av klimagasser og NO_x er økt. Elbiler er fritatt fra engangsavgift. Gjennomsnittlig utslipp fra nye personbiler har avtatt fra 177 g/km i 2006 til 123 g/km i 2013 og videre til 93 g/km i 2016. Norge er nå betydelig under nivået i EU, se figur 4.7C. Hittil i 2017 har gjennomsnittlig utslipp fra nye personbiler vært 86 g/km. Det er om lag som målet for 2020 i klimaforliket og lavere enn EUs mål for 2020. Bilsalget viser at avgiftskutt på nye miljøvennlige biler har hatt betydelig effekt og bidratt til å redusere utslippene fra bilparken. Siden vi ikke produserer biler selv, er vi avhengige av at andre land utvikler teknologien som skal til for å bringe utslippene ned. Innretningen på avgiftene legger til rette for å velge biler med lave utslipp etterhvert som de kommer på markedet.

Bruken av virkemidler har over tid hatt betydelig effekt på utslipp av klimagasser her hjemme. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det anslått at uten de tiltakene som er innført siden 1990, ville utslippene av klimagasser i 2020 ha blitt 17–20 mill. tonn CO₂-ekvivalenter høyere enn anslått.

Utslipp per produsert enhet har også gått kraftig ned, og Norge er blant OECD-landene med

⁵ Transportøkonomisk institutt anslår at marginale eksterne kostnader ved lokal luftforurensning, ulykker, støy, kø, veislitasje og vinterdrift er høyere enn nivået på veibruksavgiften, spesielt i storbyer og ved rush-trafikk.



Figur 4.6 Utslippsintensitet for utvalgte land/områder. Tonn CO₂ per BNP-enhet i 2014

Kilde: IEA.

lavest utslipp per BNP-enhet, se figur 4.6. Det er liten forskjell på utslippsintensitet mellom hele økonomien og Fastlands-Norge. Utslippene av klimagasser i forhold til BNP blir normalt redusert etter hvert som knappe ressurser utnyttes mer effektivt og landenes velstandsnivå øker. I tillegg er en del relativt energikrevende vareproduksjon over tid blitt flyttet fra industriland til utviklingsland og fremvoksende økonomier. Høyere energikostnader i en del industriland, blant annet som følge av kvoteplikt og avgifter på utslipp, har forsterket denne utviklingen.

Selv om avgiften på klimagasser i Norge varierer mellom utslippskilder, og noen sektorer er fritatt, er omfang og nivå på avgiftene gjennomgående høye i Norge. Dette har Norge høstet internasjonal anerkjennelse for. En evalueringsgruppe under FNs klimapanel skriver i en rapport fra 2015 at «... the combination of the comprehensive coverage of sectors and the considerable level of taxation in Norway is unique in the world».

Grønn skattekommisjon foreslo at alle utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor skulle ha lik CO₂-avgift (per tonn CO₂-ekvivalent), og foreslo å innføre et nytt generelt nivå for CO₂-avgiften. Kommisjonen foreslo videre å oppheve reduserte satser og fritak fra eksisterende avgifter.

Jordbrukets utslipp av metan og lystgass, som utgjør 1/6 av ikke-kvotepliktig utslipp, er ikke ilagt avgift. Støtteordningene i jordbrukspolitikken er dessuten samlet sett innrettet slik at pro-

duksjon med høyest utslipp per produsert enhet (produksjon av rødt kjøtt) mottar mest støtte. I jordbruksmeldingen ble det varslet at regjeringen i lys av Norges 2030 forpliktelse vil arbeide for å redusere jordbrukets utslipp av klimagasser og gradvis legge om jordbrukspolitikken i en mer klimavennlig retning.

4.4 Utslipp til luft i Norge

Innledning

Med om lag to års mellomrom presenterer Finansdepartementet fremskrivninger av utslipp til luft. Forrige gang slike fremskrivninger ble utarbeidet var i Nasjonalbudsjettet 2015. I dette avsnittet omtales oppdaterte utslippsfremskrivninger fram til 2030. Viktige forutsetninger bak fremskrivningene er omtalt i boks 4.3.

I tråd med internasjonale retningslinjer er fremskrivingene basert på vedtatt klima- og miljøpolitikk. Fremskrivingene gir dermed et bilde av hvordan norske utslipp av klimagasser og langttransporterte luftforurensinger kan utvikle seg ved en videreføring av dagens virkemidler. Bildet er usikkert, blant annet fordi utvikling av nye løsninger kan påvirke hva en videreføring av dagens virkemidler betyr for utslippene.

Fremskrivingene er ikke en beskrivelse av regjeringens mål og fanger heller ikke opp effekter av fremtidig ny politikk og nye virkemidler. Vedtatte mål uten tilhørende forslag til endrede virkemidler eller tiltak som ikke er ferdig utredet i form av forskrift, avgiftsvedtak eller avtaler mv. er ikke innarbeidet i referansebanen. Et unntak er forbud mot bruk av fossil olje til oppvarming i husholdninger og næringsbygg i 2020, der forslag til forskrift har vært på høring.

Ifølge utslippsregnskapet var Norges utslipp av klimagasser 53,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2015 når opptak i skog og andre landarealer holdes utenom, se tabell 4.2. Opptak i skog og andre landarealer anslås til 24,4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter slik at Norges nettoutslipp kan anslås til 29,5 mill. tonn.

Per innbygger var utslippene i 2015 10,3 tonn mot 12,2 tonn i 1990, se figur 4.7A. Til sammenlikning er utslipp per person om lag 7 tonn for verden sett under ett og 8,5 tonn som gjennomsnitt for EU. Utslipp per person i USA er i overkant av 21 tonn. Medregnet opptak i skog var norske utslipp i 2015 5½ tonn per person. Det er under verdensgjennomsnittet medregnet skog. Ifølge fremskrivingene i denne meldingen vil utslippene reduseres til 51,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i

2020 og videre ned til 48,3 mill. tonn i 2030. Nivået for 2030 tilsvarer 8,2 mill. tonn per person.

4.4.1 Klimagasser

Utslippene i 2015 fordeler seg med 26,6 mill. tonn CO₂-ekvivalenter på utslipp som omfattes av de europeiske kvotesystemene⁶ og 27,3 mill. tonn fra aktiviteter som ikke omfattes av disse kvotesystemene. De kvotepliktige utslippene, hovedsakelig fra olje- og gassvirksomheten og prosessindustrien, økte i 2015 med 0,8 mill. tonn fra året før. Ikke-kvotepliktig utslipp, hvor transport er den desidert største utslippskilden, gikk ned med 0,2 mill. tonn i samme periode.

Ifølge utslippsregnskapet var utslippene fra olje- og gassproduksjonen, som er den største utslippssektoren i Norge, rundt 15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2015. Av dette var 1,1 mill. tonn ikke-kvotepliktig utslipp. Størstedelen av utslippene er knyttet til energiproduksjon på installasjonene. Utslippene fra sektoren har økt med i overkant av 80 pst. siden 1990, i hovedsak som følge av økt aktivitet. Målt i standard kubikkmeter har produksjonen økt med 82 pst. i perioden 1990–2015.

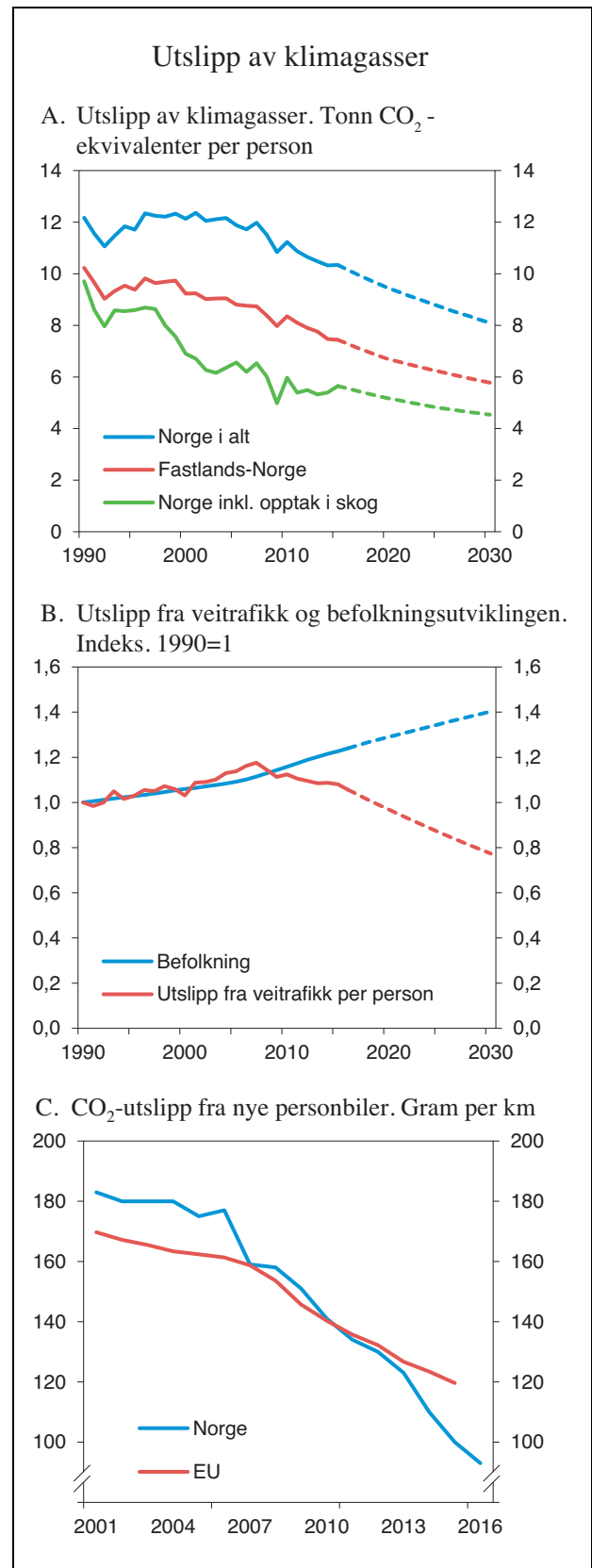
Utslippene av klimagasser fra fastlandsøkonomien er redusert med vel 4½ mill. tonn CO₂-ekvivalenter siden 1990.

Utslippene fra industri og bergverk var i 2015 11,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Det er en nedgang på nesten 40 pst. siden 1990. Nedgangen skyldes i stor grad reduserte utslipp av andre klimagasser enn CO₂. Industriutslippene kan i stor grad henføres til produksjon av metaller og kjemiske råvarer for eksport. 1,1 mill. tonn av de samlede industriutslippene var ikke-kvotepliktige.

Utslippene fra veitrafikk vokste med nesten 30 pst. fra 1990 til 2007, se figur 4.7 B. Siden har utslippene ligget nokså stabilt på rundt 10 mill. tonn i året, til tross for fortsatt sterk vekst i befolkningen. Utviklingen siden 2007 må ses i sammenheng med at utslipp fra nye personbiler i Norge har falt med nesten 50 pst. fra 2006 til 2016, se figur 4.7 C. Denne nedgangen skyldes blant annet at bilavgiftene er lagt om slik at bilens miljøegenskaper tillegges større vekt og at rask teknologiutvikling har gjort overgang til kjøretøy med lavere utslipp mulig.

Hovedtrekk i fremskrivingene

Fremskrivninger av utslipp til luft er oppdatert med utgangspunkt i de makroøkonomiske beregnin-



Figur 4.7 Utslipp per innbygger i Norge og utslipp fra nye personbiler

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet, Det europeiske miljøbyrået, Opplysningsrådet for veitrafikk og Finansdepartementet.

⁶ For luftfart og bedrifter.

Boks 4.3 Forutsetninger ved beregning av miljøskadelige utslipp til luft

Utgangspunktet for fremskrivingene er utslippsregnskapet og nasjonalregnskapet fra Statistisk sentralbyrå, som danner det beskrivende grunnlaget for Statistisk sentralbyrås økonomiske modell SNOW. Bruken av modellen er på enkelte områder supplert med mer detaljerte analyser.

I kort trekk kan forutsetningene som ligger til grunn for fremskrivingene oppsummeres som følger:

- Dagens innretning av klimapolitikken videreføres, herunder omfang og satser for CO₂-avgiften.
- Prisen på fremtidig levering av kvoter innenfor EUs kvotesystem anslås å stige til 60 kroner per tonn CO₂ i 2020, i tråd med noteringer i fremtidsmarkedet for slike kvoter. Etter 2020 er det lagt til grunn at prisen på kvoter i EUs kvotesystem stiger reelt med 4 pst. per år.
- Langsiktig pris på råolje og naturgass som er lagt til grunn i kapittel 5.
- Fremskrivingene av utslipp fra olje- og gassproduksjon er utarbeidet av Oljedirektoratet og bygger på rapportering fra oljeselskapene. Avgrensningen av petroleumsindustrien følger petroleumsskattelovens definisjon. I tillegg er virksomheten ved landanleggene som er knyttet til videre transport av petroleumsprodukter inkludert, slik at fremskrivingene blir i tråd med utslippsregnskapet.¹ Det er tatt hensyn til endringer i sammensetningen av produksjonen og at anslått levetid er økt for flere felt. Størstedelen av CO₂-utslippene er knyttet til energiproduksjon på innretningene. Utslipp fra bygge- og installasjonsfase, maritime støttetjenester og helikoptertrafikk inngår i andre næringer.
- Utslipp fra veitrafikk tar utgangspunkt i informasjon i utslippsmodellen for veitrafikk som Statistisk sentralbyrå benytter til å beregne

nasjonale utslipp til luft fra veitrafikk. Det er lagt til grunn at andelen elbiler vil øke til 50 pst. av nybilsalget i 2030. Salget av ladbare hybridbiler anslås til rundt 20 pst. av nybilsalget. Forutsetningene innebærer at andelen nye diesel- og bensinbiler (inkludert ikke-ladbare hybridbiler) vil avta fra rundt 70 pst. i 2016 til 30 pst. av salget av nye personbiler i 2030. Trafikkarbeidet anslås å følge utviklingen i befolkningen. Utslippene per kjørte km fra nye biler basert på fossile energibærere anslås å avta med om lag 1 pst. i året. Innblandingen av biodrivstoff er videreført med dagens nivå på reelt 6,25 pst.

- Det er lagt til grunn om lag uendret forbruk av elektrisitet i kraftintensiv industri.
- På bakgrunn av aktivitetsdata fra NIBIO utarbeider Miljødirektoratet fremskrivinger av utslipp fra jordbruket. Disse bygger på at dagens landbrukssubsidier og tollvern videreføres, men at støtte til eksport av ost bortfaller fra 2020. Det er lagt til grunn en viss effektivisering slik at utslipp per produserte enhet går ned.
- Fremskrivingene av netto karbonopptak i skog og andre landarealer er ikke oppdatert siden fremskrivingene i Nasjonalbudsjettet 2015. Da ble det anslått at opptaket ville avta fra dagens nivå på om lag 25 mill. tonn CO₂-ekvivalenter per år til i overkant av 20 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030. Bak denne utviklingen ligger det blant annet en forutsetning om at dagens skogplanting videreføres og at avvirkningen øker fra rundt 10 mill. m³ i dag til vel 12,5 mill. m³ i 2030.

¹ Petroleumssektoren omfatter etter denne definisjonen alle petroleumsinstallasjoner offshore, landanleggene på Kollsnes, Sture, Nyhamna (Ormen-Langefeltet, Hammerfest LNG-anlegg (Snøhvitfeltet), Mongstad (indirekte utslipp fra råoljeterminal) og Kårstø (ilandføring).

gene i denne meldingen. Utslipp avhenger av handlingene til noen hundretusen bedrifter og rundt 5 mill. personer. Fremskrivingene prøver å fange opp underliggende utviklingstrekk og tendenser bak summen av disse handlingene, blant annet med utgangspunkt i økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold.

Fremskrivingene viderefører dagens innretning av klimapolitikken. Det innebærer at omfang og satser for CO₂-avgiften og andre avgifter holdes på dagens nivå og at de observerte prisene i EUs kvotesystem for fremtidig levering legges til grunn. Satsingen på teknologiutvikling, for eksempel gjennom Enova, videreføres. Klimapoli-

Boks 4.4 Endringer i virkemidler

Fremskrivninger av miljøskadelige utslipp til luft ble sist presentert i Nasjonalbudsjettet 2015, og var basert på nivået på virkemidlene sommeren 2014. Siden da er klimapolitikken blitt betydelig strammet til. Noen viktige endringer omtales nedenfor.

- Engangsavgiften er lagt om i mer miljøvennlig retning i flere budsjetter, spesielt etter enigheten i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Omleggingen gir økt avgift for biler med høye utslipp i forhold til motoreffekt og vekt og redusert avgift til biler med lave utslipp. Endringene i engangsavgiften gir kraftige insentiver til å velge lavutslippsbiler og har bidratt til en sterk nedgang i gjennomsnittlig utslipp fra nye biler, se figur 4.7 C.
- Kravet om innblandingen av biodrivstoff er økt fra rundt 4 pst. i 2014 til reelt 6,25 pst. i 2017 (7 pst. når vi tar med at avansert biodrivstoff teller dobbelt). Isolert sett bidrar økningen til å redusere utslippene i Norge med om lag 200 000 tonn CO₂.
- Satsingen på kollektivtransport, for eksempel ved økte bevilgninger til jernbane, belønningsordninger og bymiljøavtaler, samt satsingen på sykkel og gange øker insentivene til å bruke alternative transportformer. Det er vanskelig å anslå utslippseffekten av disse tiltakene, men de er en del av grunnlaget for vurderingene av utviklingen i trafikkarbeidet.
- CO₂-avgiften er både gradvis trappet opp og jevnet ut mellom produkter og er i 2017 for mange kilder (mineralolje, naturgass, LPG, bensin og diesel) på 450 kroner per tonn CO₂. Også avgiften på HFK og PFK er økt til 450 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter.
- CO₂-avgiften på mineralolje til innenriks luftfart er økt og jevnet ut slik at både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig luftfart i dag betaler en avgift på 430 kroner per tonn CO₂.
- Fra 2017 er det innført separat sats for deler av utslippene av naturgass til luft i petroleumsvirksomheten, slik at klimavirkningen prises likt som ved forbrenning av naturgass på sokkelen. Reelt er økningen fra 58 til 444 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter.
- Tilskuddsordningen for klimatiltak i kommunene ble innført i 2016, og i 2017 er det satt av rundt 150 mill. kroner til klimatiltak i kommuner og fylkeskommuner.
- Enova er tilført betydelige midler og har fått nytt mandat med større vekt på reduksjon i ikke-kvotepliktig utslipp. Det er blant annet gitt støtte til grønn skipsfart og lade-/fyllestasjoner for nullutslippsbiler. Enova vil i 2017 tilføres 2,6 mrd. kroner, hvorav i overkant av 0,6 mrd. kroner er inntekter fra påslaget på nettariffen.
- Også andre ordninger som bidrar til utvikling av ny teknologi er blitt styrket:
 - Bevilgningen til miljøteknologiordningen under Innovasjon Norge er på over 500 mill. kroner i 2017.
 - Norges forskningsråd og Innovasjon Norge følger opp miljørelevant forskning innenfor de fleste av sine programmer.
 - Forskningsentrene for miljøvennlig energi (FME) er blitt styrket.
 - Teknologisenteret for CO₂-fangst på Mongstad (TCM) står sentralt i regjeringens satsing på CO₂-fangst og lagring. CLIMIT-programmet har fått økte bevilgninger. Regjeringen har som ambisjon å realisere et fullskala demonstrasjonsanlegg for CO₂-fangst og -lagring innen 2022 og har tatt initiativ til mulighetsstudier av tre ulike karbonfangstprosjekter i Norge.
 - Et nytt investeringsselskap som skal bidra til reduserte utslipp av klimagasser er under opprettelse. Investeringsselskapet skal i hovedsak investere i ny teknologi i overgangen fra teknologiutvikling til kommersialisering og skal prioritere lav- og nullutslippsløsninger.

tikken er blitt styrket de seneste årene, se boks 4.4. Beregningene av hvordan dagens politikk påvirker fremtidige utslipp er beheftet med usikkerhet, og usikkerheten øker desto lengre utover i tid fremskrivingene strekker seg. Usikkerheten gjelder ikke bare de økonomiske utsiktene og den fremtidige utviklingen i befolkningen, men også

utvikling og tilgang på lav- og nullutslippsteknologi og kostnadene ved å ta slik teknologi i bruk.

Utslippene av klimagasser anslås å avta med rundt ¾ pst. i året fram mot 2020 og 2030, se tabell 4.2. Forløpet for utslippene må blant annet ses i sammenheng med utfasingen av oljefyr fram mot 2020, nedleggelsen av gasskraftverket på Mong-

Tabell 4.2 Utslipp av klimagasser i Norge etter sektor. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2005	2015	2020	2030
Utslipp av klimagasser	51,7	55,1	53,9	51,8	48,3
Kvotepliktig utslipp		27,5	26,6	26,3	25,2
– Olje- og gassproduksjon		12,9	14,0	13,9	12,8
– Industri og bergverk		13,6	10,8	11,1	11,0
– Andre kilder ¹		1,0	1,8	1,3	1,4
Ikke-kvotepliktig utslipp		27,6	27,3	25,5	23,1
– Transport ²		14,9	15,6	14,9	13,5
Herunder: Veitrafikk		9,7	10,3	9,7	8,4
– Jordbruk		4,6	4,5	4,3	4,4
– Andre kilder ³		8,1	7,2	6,2	5,2
Opptak i skog	-10,5	-24,7	-24,4 ⁴	-23,4	-21,2
Utslipp av klimagasser medregnet skog	41,3	30,4	29,5	28,4	27,1
Memo:					
Fastlands-Norge	43,5	39,8	38,8	36,7	34,4

¹ Inkluderer kvotepliktig energiforsyning og luftfart.

² Inkluderer veitrafikk, sjøfart, fiske, ikke-kvotepliktig luftfart, anleggsmaskiner og andre mobile kilder.

³ Inkluderer ikke-kvotepliktig industri, petroleumsvirksomhet og energiforsyning, samt oppvarming og andre kilder.

⁴ Anslag basert på fremskrivingene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet, NIBIO og Finansdepartementet.

stad og at utslippene fra petroleumsvirksomheten begynner å avta noe etter 2020. Effekten av en anslått nedgang i transportutslippene som følge av at flere nullutslippskjøretøy tas i bruk, blir først for alvor synlig i tallene etter 2020. I 2030 anslås utslippene å ligge vel 5½ mill. tonn CO₂-ekvivalenter lavere enn i 2015. Det aller meste av nedgangen ventes å komme i ikke-kvotepliktige sektor der utslippene anslås å gå ned med 4¼ mill. tonn fra 2015 til 2030.

Fremskrivingene av nettoopptaket i skog og andre landarealer er ikke oppdatert i denne meldingen. Ifølge de seneste fremskrivingene ventes opptaket å avta fremover, blant annet som følge av at stigende alder på skogen gir lavere tilvekst. Det ligger likevel an til at opptaket av klimagasser i skog og landarealer vil tilsvare i overkant av 40 pst. av utslippene fra andre sektorer de nærmeste tiårene. Gjødsling av skog kan øke opptaket.

Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ anslås samlet å avta fra i overkant av 9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2015 til 8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030, se tabell 4.3. Fram mot 2020 anslås

utslippene av metan (CH₄) fra jordbruket å avta som en følge av bortfallet av eksportsubsidiene til ost. På lengre sikt anslås jordbruksutslippene å gå litt opp, som følge av at produksjon antas å holde følge med befolkningsutviklingen. Videre fall i metanutslippene henger blant annet sammen med avtakende utslipp fra avfallsfyllinger. Lystgassutslippene (N₂O) anslås å holde seg relativt konstante fremover, mens utslippene av HFK-gasser anslås å gå ned etter 2020 som en følge av innføringen av f-gassforordningen i EU og Norge.⁷

Den observerte nedgangen i utslippsintensiteten i fastlandsøkonomien ventes å fortsette og utslipp per produsert enhet er anslått å falle med vel 1/3 fram til 2030. Nedgangen må ses i sammenheng med at mesteparten av veksten i verdiskapingen skyldes tekniske og organisatoriske nyvinninger og mer effektiv utnyttelse av kapitalutstyr. Prising av klimagassutslipp bidrar til en slik dreining.

⁷ Regulation (EU) No 517/2014.

Tabell 4.3 Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2005	2015	2020	2030
Sum klimagasser	51,7	55,1	53,9	51,8	48,3
CO ₂	35,7	43,6	44,7	43,1	40,4
Andre klimagasser	16,0	11,6	9,2	8,6	7,9
CH ₄	5,8	5,5	5,2	4,9	4,5
N ₂ O	4,2	4,2	2,6	2,5	2,5
F-gasser	6,0	1,9	1,4	1,2	0,9

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

Nærmere om fremskrivingene

Fremskrivninger av miljøskadelige utslipp til luft ble sist presentert i Nasjonalbudsjettet 2015. Etter dette ble utslippsregnskapet revidert som følge av nye retningslinjer fra FN. Endringene gjaldt blant annet faktorene for oppvarmingspotensialet for klimagasser (GWP-verdier). Revisjonen innebar at både de historiske utslippene og fremskrivingene ble løftet med om lag 1 mill. tonn hvert år, se Nasjonalbudsjettet 2016. For å isolere effekten av ny informasjon og nye forutsetninger sammenliknes utslippene i denne meldingen med de reviderte anslagene fra forrige fremskriving slik de ble gjengitt i Nasjonalbudsjettet 2016.

Fremskrivingene i denne meldingen innebærer en nedjustering av anslåtte utslipp med 3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 og i overkant 4 mill. tonn i 2030, sammenliknet med forrige fremskriving. Både CO₂-utslippene og utslippene av f-gasser, primært HFK, bidrar til denne nedjusteringen. I motsatt retning trekker en liten oppjustering av anslåtte utslipp av lystgass fra jordbruket.

Fremskrivingene for noen av de viktigste sektorene omtales nærmere nedenfor.

Utslippene fra olje- og gassproduksjon anslås å holde seg på rundt 15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 for så å avta til knapt 14 mill. tonn i 2030. Fram til 2030 ventes nedgangen i produksjonen av olje og gass å være sterkere enn nedgangen i utslippene av klimagasser fra sektoren. Det må ses i sammenheng med at produksjonen avtar på flere felt, men at energibehovet, og dermed utslippene fra enkeltfelt gjennomgående endres lite selv om produksjonen reduseres. Videre bygger fremskrivingene på at i overkant av 30 pst. av produksjonen fra norsk sokkel i perioden 2015–2030 vil komme fra felt med kraft fra land. Anslaget for utslipp fra olje- og gassproduksjon i 2020 er justert litt ned sammenliknet med det som ble lagt til

grunn i forrige fremskriving. Utslippsanslaget for 2030 er ikke endret.

Fremskrivingene bygger på at kraftintensiv industri fremover vil ha et forbruk av elektrisk kraft på om lag samme nivå som i 2016. Økt produktivitet bidrar til at produksjonen i kraftintensiv industri likevel stiger noe over tid, og utslipp per produserte enhet vil avta. Den kraftige satsingen på klimateknologi kan gi reduserte klimagassutslipp og energieffektivisering i industrien fremover, men effekten av denne innsatsen er svært krevende å anslå og derfor ikke tallfestet. Det er for eksempel usikkert når, hvor sterkt og i hvilken sektor økt innsats på forskning og teknologiutvikling vil gi resultater i form av reduserte utslipp. Også nyvinninger i andre land kan bidra til nedgang i norske utslipp. Utslippene fra industrien anslås å ligge relativt stabilt fremover og om lag på samme nivå som i den forrige utslippsfremskrivingen.

Alt i alt anslås utslippene i kvotepliktig sektor å avta med 1½ mill. tonn fram mot 2030.

Anslaget for ikke-kvotepliktig utslipp er nedjustert med 3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030 sammenliknet med anslag fra forrige fremskriving. Det er særlig antakelsene om utviklingen i utslippene fra transport som bidrar til at fremskrivingene nå er lavere. Utslippene fra veitransport anslås å avta fra 10,3 mill. tonn i 2015 til 9,7 mill. tonn i 2020 og videre til 8,4 mill. tonn i 2030. I forrige fremskriving lå utslippene fra sektoren stabilt på rundt 10 mill. tonn gjennom fremskrivingsperioden. Nedjusteringen skyldes i hovedsak at det er lagt til grunn raskere innfasing av lav- og nullutslippsbiler fremover. Som i forrige fremskriving er det antatt at kjørte km per person holder seg om lag på dagens nivå, og at trafikkarbeidet følger utviklingen i befolkningen. Antakelsen bygger på at den observerte utflytningen i kjørte km per person de siste 5–10 årene vil fortsette. Dersom tra-

fikkarbeidet per person igjen skulle ta seg opp vil det isolert sett trekke utslippene opp. Anslaget for innblanding av biodrivstoff er økt sammenliknet med forrige fremskriving. I fremskrivingene videreføres dagens nivå på omsetningskravet. En økning i omsetningskravet fremover i tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med budsjettet for inneværende år, vil isolert sett bidra til å trekke utslippene ned med om lag 1 mill. tonn i 2020. Effekten er noe mindre i 2030, blant annet på grunn av flere null- og lavutslippskjøretøy.

Teknologiutviklingen for null- og lavutslippsbiler har gått raskere enn lagt til grunn i forrige fremskriving. I tillegg har el-bilfordelene blitt forlenget og engangsavgiften er ytterligere lagt om. Denne bruken av kraftige økonomiske virkemidler for å legge til rette for miljøvennlige valg ved kjøp av ny bil har bidratt til at utslipp per kjørt kilometer for personbiler har avtatt sterkt. I fremskrivingene er det lagt til grunn at andelen nullutslippsbiler øker fra dagens nivå på rundet 15 pst. av nybilsalget til 50 pst. i 2030. Med videreføring av dagens avgiftsfordeler vil økt elbilandel redusere statens inntekter, se illustrasjon i figur 11 B. Økning av elbilandelen til 50 pst. kan alene medføre et provenytnap på i størrelsesorden 5 mrd. kroner årlig grunnet bortfall av engangsavgift, beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittlig avgift på 95 000 kroner per ny personbil. I tillegg kommer blant annet tapte inntekter fra merverdiavgift og øvrige særavgifter, samt veibruksavgift på drivstoff.

Utviklingen fremover er usikker. Den avhenger særlig av om og hvor raskt det utvikles nye biler med tilstrekkelig rekkevidde og om kostnadene ved slike biler utvikler seg slik at de blir mer vanlige i husholdninger som bare har en bil. I og med at biler har lang levetid, tar det tid før varige endringer i registreringstallene for nullutslippsbiler fullt ut kommer til syne i transportutslippene. Skulle registreringsandelen utvikle seg slik at nivået i 2030 endres med for eksempel 20 prosentenheter til henholdsvis 30 pst. eller 70 pst., vil transportutslippene det året endes med snaut ½ mill. tonn. En kan imidlertid ikke se bort fra at utviklingen av nybilsalget kan havne utenfor dette intervallet. For eksempel har Bloomberg pekt på at batteriteknologien kan bli konkurransedyktig med fossil teknologi før 2025. Regnestykket over omfatter bare personbiler. For en omtale av regjeringens mål for transportsektoren vises det til stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan.

Utslippene fra innenriks sjøfart og fiske har avtatt markert de senere årene, se omtale i 4.4.2. I fremskrivingene er det lagt til grunn at nedgan-

gen er varig og at videre teknologiutvikling og de forsterkede virkemidlene de senere årene vil bidra til at utslippene vil fortsette å avta etter 2020.

Utslippene fra forbruk av fossil olje til oppvarming i husholdninger og næringer har avtatt med nesten 60 pst. siden 1990. Dersom en slik utvikling fortsetter vil utslippene i 2030 være i rundt ¾ mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Forbudet mot bruk av fyringsolje innebærer at nedgangen fremskyndes og at husholdningene allerede i 2020 ikke vil ha utslipp fra bruk av olje, men at det fortsatt vil være utslipp fra bruk av gass og fra vedfyring. Også i tjenesteytende næringer vil et forbud fremskynde nedgangen i bruk av olje til oppvarming. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at det vil være noen utslipp igjen, som følge av at forbudet trolig åpner for visse unntak, blant annet i områder der kraftsituasjonen tilsier det. I 2030 anslås utslippene til knapt ½ mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippene fra oppvarming av bygg er nedjustert med ¾ mill. tonn i både 2020 og 2030 sammenliknet med anslagene fra sist.

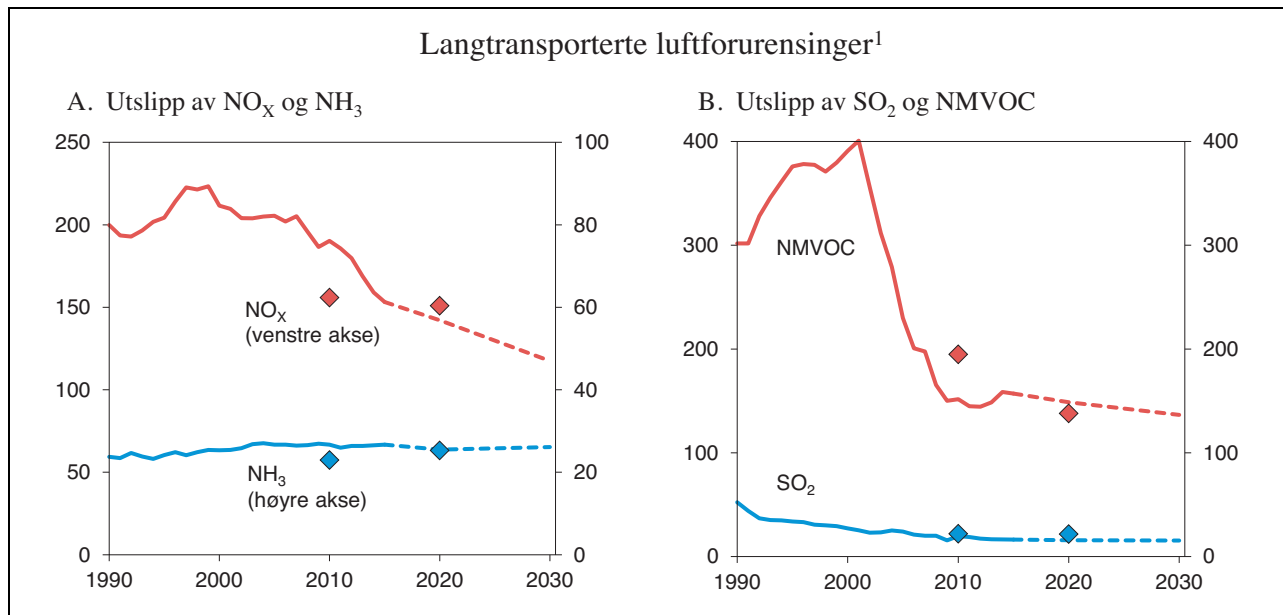
Utslippene fra energiforsyning kommer fra brenning av fossilt karbon i avfall og bruk av fossile energibærere i fjernvarme og annen energiforsyning som gasskraft eller varmekraftverket fyrt på kull på Svalbard. I fremskrivingene anslås utslippene fra energiforsyning å bli redusert med vel ½ mill. tonn CO₂ fra dagens nivå i 2020 og 2030. Nedgangen skyldes den varslede nedleggelsen av varmekraftverket på Mongstad. Utslippene er dermed også nedjustert tilsvarende i forhold til forrige fremskriving.

Utslippene fra avfallsdeponier er som tidligere anslått å gå videre ned som en følge av forbudet mot deponering av våtorganisk avfall.

4.4.2 Langtransporterte luftforurensinger

Utslippene av langtransporterte luftforurensinger, nitrogenoksider (NO_x), svoveldioksid (SO₂), ammoniakk (NH₃), partikler (PM_{2,5}) og flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC), reguleres under Gøteborgprotokollen. Disse forurensingene spres over landegrensene via atmosfæren og bidrar blant annet til forsuring, helseskadelige konsentrasjoner av partikler og dannelse av bakkenært ozon.

Norge oppfylte i 2015 forpliktelsen under Gøteborgprotokollen for gassene NO_x, SO₂ og NMVOC, jf. figur 4.8. Det ble i 2012 fremforhandlet nye utslippsforpliktelser under denne protokollen. Disse forpliktelsene gjelder fra 2020 og er satt i forhold til utslippsnivået i 2005. I desember 2016 ble nye retningslinjer for beregning av utslipp fra



Figur 4.8 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn

¹ Firkantene viser utslippsforpliktelsene i Gøteborgprotokollen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

konvensjonen for langtransporterte luftforurensinger innarbeidet i utslippsregnskapet i Norge. Grunnlaget for beregningene er utvidet og inkluderer blant annet nye utslippskilder fra jordbruket, noe som innebærer at utslippene av nitrogenoksider (NO_x), NMVOC og ammoniakk (NH₃) er justert opp.

Siden 1990 har utslippene av nitrogenoksider (NO_x) falt med 23 pst. Dette skyldes først og fremst lavere utslipp fra veitrafikk, i hovedsak som resultat av at avgasskravene er skjerpet i flere omganger. Utslippene fra innenriks sjøfart har avtatt betydelig siden 2007, blant annet som følge av tiltak finansiert med støtte fra Næringslivets NO_x-fond og en gradvis utfasing av eldre motorer med høye utslipp. Fra 2012 har også utslippene fra fiske avtatt. Nedgangen i utslippene fra innenriks sjøfart og fiske henger trolig sammen med overgang til mindre utslippsintensive drivstoff og bruk

av ny teknologi. Det kan også skyldes at utslipp ikke fullt ut fanges opp i statistikken, dersom drivstoff bunkres i andre land. Utslippene variere en del fra år til år. Avgasskrav har bidratt til at utslippene fra dieseldrevne motorredskaper har avtatt. Utslippene fra petroleumsvirksomheten har økt med over 80 pst. siden 1990 og tilsvarte i overkant av 30 pst. av de samlede NO_x-utslippene i 2015.

I fremskrivingene avtar utslippene av NO_x til 142 000 tonn i 2020, se tabell 4.4. Utslippene ventes å avta ytterligere fram mot 2030. Som følge av effekter som trekker i hver sin retning ligger utslippsanslagene relativt nær de som ble rapportert i Nasjonalbudsjettet 2015. På den ene siden er hele banen løftet som en følge av revideringen av regnskapet. Samtidig har utslippene spesielt fra fiske vist seg å bli lavere enn tidligere lagt til grunn. At utslippene anslås å avta fremover må ses i sammenheng med lavere utslipp fra veitra-

Tabell 4.4 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. 1 000 tonn

	1990	2000	2005	2015	2020	2030
NO _x	199,9	211,6	205,5	153,2	142,1	117,5
SO ₂	52,3	27,2	24,1	16,4	15,7	15,4
NMVOC	301,7	390,9	229,8	157,0	148,7	136,6
NH ₃	23,7	25,3	26,7	26,7	25,5	26,1

Kilder: Statistisk Sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

fikk som en følge av strengere avgasskrav, spesielt for tyngre kjøretøy, og en kraftig økning i antall null- og lavutslippskjøretøy. Bruk av biodrivstoff kan føre til økte utslipp av NO_x . I tillegg ventes utslippene fra olje- og gassvirksomheten å avta noe etter 2020. I fremskrivingene er det ikke tatt hensyn til en eventuell ny NO_x -avtale fra 2018. Forventet effekt av inneværende avtale er innarbeidet.

I henhold til Gøteborgprotokollen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av NO_x med 23 pst. innen 2020, sett i forhold til utslippsnivået i 2005. Med dagens regnskap gir det et utslippstak for 2020 på i overkant av 156 000 tonn. Utslippene av NO_x anslås dermed å ligge godt under forpliktelsen i 2020.

Utslippene av flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC) var i 2015 hele 60 pst. lavere enn i 2001, som er året da utslippene var på sitt høyeste. Det er først og fremst lavere utslipp fra lastning og lagring av råolje på sokkelen som har bidratt til å redusere utslippene av NMVOC. I tillegg har utslipp av NMVOC fra veitrafikk falt jevnt, først og fremst som følge av avgasskravene som ble innført for bensindrevne biler i 1989, og delvis av overgangen fra bensin- til dieseldrevne biler.

I fremskrivingene avtar utslippene av NMVOC til rundt 149 000 tonn i 2020 og anslås å falle ytterligere fram mot 2030. Sammenliknet med fremskrivingene til Nasjonalbudsjettet 2015 er utslippene oppjustert med 22 000 tonn i 2020. Oppjusteringen henger sammen med revideringen av historiske tall, samt at utslippene fra petroleumssektoren har vist seg å bli høyere enn tidligere lagt til grunn. Forpliktelsen under Gøteborgprotokollen innebærer at utslippene i 2020 må ligge under 138 000 tonn. Anslåtte utslipp ligger dermed over forpliktelsen i 2020, men videre nedgang bringer utslippene under forpliktelsen før 2030.

Utslippene av svoveldioksid (SO_2) har avtatt med nesten 70 pst. siden 1990. Siden 2007 har utslippene ligget lavere enn kravet i første Gøteborgperiode på maksimalt 22 000 tonn. I 2015 var utslippene 16 400 tonn. I fremskrivingene anslås en videre forsiktig nedgang i SO_2 -utslippene. Utslippene er godt under Gøteborgforpliktelsen for 2020 på 21 700 tonn.

Utslipsregnskapet for ammoniakk (NH_3) har tidligere indikert at Norge overholdt forpliktelsen i første Gøteborgperiode på 23 000 tonn. I 2013 ble utslippstallene tilbake til 1990 oppjustert med 10–20 pst. som følge av ny beregningsmetode for utslipp fra husdyrgjødsel. I 2015 var utslippene 26 700 tonn. Utslippene anslås å ligge stabilt på rundt 26 000 tonn fram mot 2030, mens Gøteborg-

forpliktelsen for 2020, som tar utgangspunkt i utslippet i 2005, er 26 400 tonn. Norge ligger dermed an til å nå forpliktelsen for 2020. Det er stor usikkerhet hvordan bortfallet av eksportsubsidiene til ost vil påvirke utslippene fremover.

Ved revisjonen av Gøteborgprotokollen i 2012 påtok Norge seg å redusere utslippene av små, helseskadelige partikler ($\text{PM}_{2,5}$) med 30 pst. i 2020 sammenliknet med nivået i 2005. Med dagens utslippsregnskap tilsvarende dette et årlig utslippstak på om lag 27 000 tonn fra 2020. Det er ikke utarbeidet fremskrivinger for disse utslippene som ledd i de makroøkonomiske beregningene. De vil bli oppdatert til Norges årlige rapportering under Gøteborgprotokollen. I 2015 utgjorde utslippene av $\text{PM}_{2,5}$ 28 100 tonn.

4.5 Naturmangfold

Tap av naturmangfold er en stor global miljøutfordring. Naturen er grunnlag for produksjon av mange varer og tjenester, og velfungerende økosystemer er viktige for velferd og livskvalitet. Naturen renser vann og luft, produserer oksygen, sikrer pollinering av planter og lagrer karbon. Velfungerende økosystemer beskytter mot erosjon og ras, og er viktig for overvannshåndtering og flomdemping. De kan også bidra til karbonlagring i myr og skog og til å redusere negative effekter av klimaendringer. De fleste medisiner er utviklet av planter. Når arter og økosystemer svekkes eller forsvinner, mister vi fremtidige muligheter. Å bevare velfungerende, naturlige økosystemer er derfor viktig.

Tross enkelte lyspunkter i noen land og områder har jordens naturmangfold blitt redusert gjennom lang tid. Globalt har man aldri før i menneskets historie endret og påvirket naturen så mye som de siste tiårene,⁸ og verden kan ikke fortsette som i dag dersom økosystemene skal være i stand til å dekke menneskenes fremtidige behov.⁹

Tap av naturmangfold er en global utfordring, men skiller seg fra global oppvarming ved at skadene avhenger av hvor naturinngrep og andre påvirkninger skjer. FNs konvensjon om biologisk mangfold er den sentrale globale avtalen for vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet. Målene som i 2010 ble vedtatt under konvensjonen, Aichimålene, skal landene følge opp gjennom

⁸ Millenium ecosystem assessment, UNEP 2005.

⁹ Biomangfoldkonvensjonens perioderapport Global Biodiversity Outlook 4 (2014).

nasjonale handlingsplaner. I Norges handlingsplan er de viktigste målene at økosystemene skal ha god tilstand, at ingen arter og naturtyper skal utryddes og at et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner, se Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold. Stortinget sluttet seg til og forsterket tiltakene foreslått i meldingen.

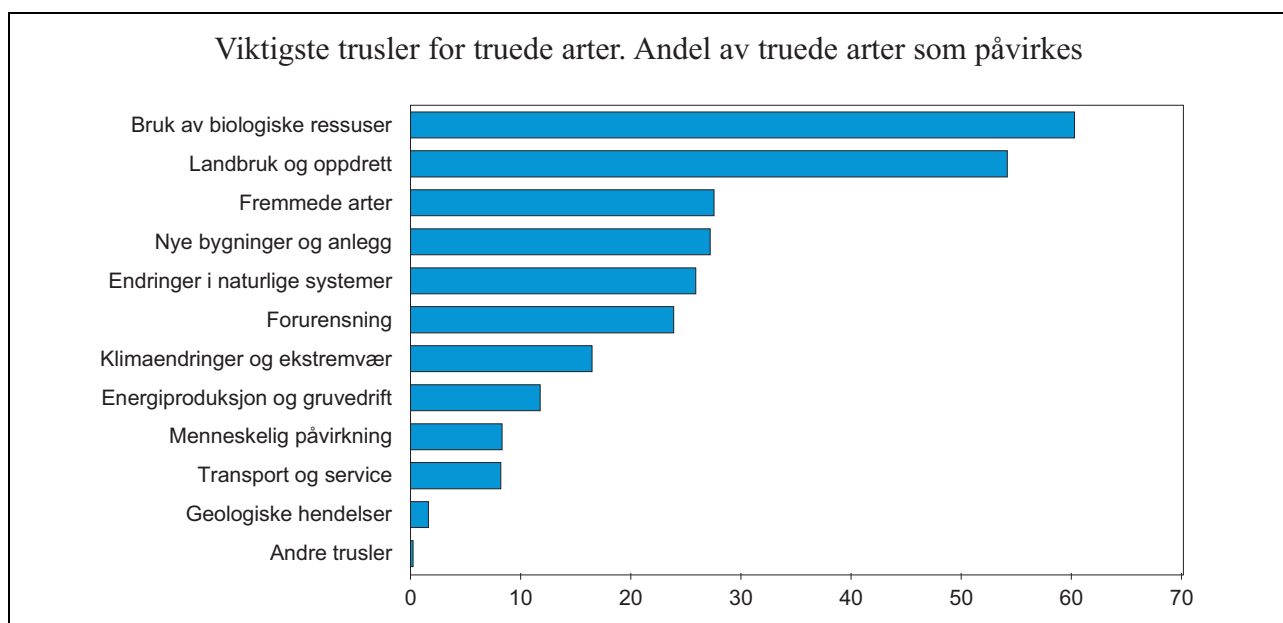
En midtveisvurdering av fremdriften i arbeidet for å nå Aichimålene viser til fremgang for enkelte, herunder for det globale målet om områdevern. Mange av de andre målene vil imidlertid kreve innsats dersom man skal klare å nå dem innen 2020. Blant disse kan nevnes mål om utfasing av skadelige subsidier, tap av arter og habitater, ivaretagelse og restaurering av økosystemer samt bærekraftig forvaltning av fiskebestander. At naturmangfoldet er under press, bekreftes også av en analyse av den globale rødlista utarbeidet av Verdens naturvernorganisasjon (IUCN 2016).

Presset på naturmiljøet kommer særlig fra bruk av biologiske ressurser (blant annet ved avskoging i tropiske områder), mer intensivt jord- og skogbruk, spredning av fremmede arter, bygging av veier, anlegg og hus, og forurensning, se figur 4.9. Viktige underliggende drivkrefter er global befolkningsvekst og økende forbruk per innbygger kombinert med mangelfull regulering av utnyttelsen av mange naturressurser. Uten nye tiltak ventes utviklingen i retning av økt press på naturmiljøet å fortsette.

Globalt er artsmangfoldet størst i verdens skoger, særlig i de tropiske regnskogene. Selv om det fortsatt er betydelig avskoging i mange områder, har samlet avskoging i verden avtatt de siste årene. En stabilisering av verdens skogdekke vil imidlertid ikke nødvendigvis stanse tapet av naturmangfold. Det skyldes at en økende andel av verdens skoger antas å bli gjenstand for kommersiell hogst, og stadig mer vil bestå av plantasjer som har betydelig mindre biologisk mangfold enn primærskog.

Arter, naturtyper, og økosystemer vil påvirkes ved at arter kan måtte flytte til nye habitater for å tilpasse seg endringene. Samtidig vil andre arter kunne bli truet av at nye arter kommer inn i deres habitat. Forstyrrelser og inngrep bidrar til oppstyking av naturområder som vanskeliggjør arters overlevelsesmuligheter. Økt CO₂-innhold i atmosfæren kan også føre til surere hav, som igjen kan svekke levedighetene for noen arter.

Også miljøtilstanden i verdens kyst- og havområder forverres, til tross for bedring blant marine ressurser i tempererte strøk. Skadene på miljøet er størst i kystnære og grunne farvann nær tett befolkede områder. Det er i disse områdene og på kontinentalsoklene at en finner de mest produktive økosystemene, de viktigste høstbare bestandene og de viktigste petroleumsressursene til havs. OECD anslår at mer enn 30 pst. av verdens fiskebestander er overutnyttet eller utarmet, om lag 50 pst. er fullt utnyttet og mindre enn 20 pst. har potensial for økt utnyttelse. Over tid har redu-



Figur 4.9 Trusler for truede arter

Kilde: UNEP.

sert naturmangfold ført til lavere årlig tjenestestrøm fra økosystemer.

For å redusere tapet av naturmangfold og arter er det avgjørende å sikre bærekraftig utnyttelse av naturressursene, redusere og helst stanse utslipp av giftige stoffer, minske presset på viktige leveområder for artene og begrense menneskeskapte klimaendringer. Dette vil ikke være mulig uten at de fleste land innfører langt strengere regulering av miljøskadelig aktivitet enn i dag.

OECD har anslått at den globale utbredelsen av arter ville avta med om lag 10 pst. fram mot 2050 forutsatt en videreføring av dagens politikk.¹⁰ Organisasjonen anbefalte økt bruk av økonomiske virkemidler i politikken for å redusere tapet av naturmangfold.

Tilstanden i norske økosystemer er samlet sett relativt god, men også i Norge er det utfordringer knyttet til tap av naturmangfold. Vi kjenner til 44 000 arter innenfor norske områder. I Norsk rødliste for arter 2015 er tilstanden for omtrent halvparten av disse vurdert. Av de vurderte artene er 79 pst. ansett som livskraftige, 6 pst. som nær truet og 11 pst. som truede. For de øvrige artene er mangel på data og kunnskap en grunn til at de ikke er vurdert. Førte naturtyper regnes i dag som truet i Norge. Den viktigste årsaken til at norsk naturtyper er truet, er menneskeskapte arealendringer.

I Norge forvaltes nå de økonomisk viktigste fiskeartene på en bærekraftig måte. Nordøstarktisk torsk har de siste årene nådd den høyeste bestanden siden målingene startet etter andre verdenskrig. Også vårgytende sild anslås å ha nådd full reproduksjonskapasitet og høstes bærekraftig. For andre bestander er imidlertid utviklingen mindre gunstig. Nordsjøtorsken har redusert reproduksjonsevne, og uttaket er sannsynligvis ikke bærekraftig.

4.6 Forurensinger

4.6.1 Luftforurensinger

Luftforurensinger medfører risiko for skader på menneskers helse og på økosystemer. På verdensbasis er lokal luftforurensning i byer og tettsteder et alvorlig miljøproblem, se boks 4.5. Luftforurensning skiller seg fra for eksempel klimautfordringen ved at byer og områder først og fremst rammes av egne utslipp og i mindre grad av utslipp utenfra. Derfor er lokale og nasjonale tiltak avgjørende for å bedre lokal luftkvalitet. Tiltak for

å redusere lokal luftforurensning vil også kunne redusere utslipp av klimagasser.

Den lokale luftkvaliteten i Norge har blitt forbedret de siste tiårene. Utslipp av svevestøv (PM_{10}) er redusert med om lag 30 pst. siden 1990, og Norge er ifølge OECD det industrilandet der utendørs luftforurensning bidrar til færrest dødsfall sett i forhold til befolkningens størrelse. Det er imidlertid fortsatt utfordringer knyttet til overholdelse av grenseverdier og nasjonale mål for luftkvalitet i norske byer. Høsten 2015 ble Norge dømt i EFTA-domstolen for brudd på luftkvalitetsdirektivet for overskridelser av grenseverdiene for NO_2 , PM_{10} og SO_2 , og for brudd på plikten til å utarbeide tiltaksutredninger i aktuelle kommuner/soner.

Eksposering for lokal luftforurensning utløser og forverrer sykdommer, først og fremst i luftveiene og hjerte- og karsystemet. Helse risikoen avhenger av konsentrasjon av forurensende stoffer og hvor lenge man blir utsatt for forurensningen. Barn og eldre er særlig utsatt.

Tidligere var det nasjonale målet for luftkvalitet knyttet til høye forurensningsnivåer over kortere perioder. De mest alvorlige helseeffektene oppstår imidlertid ved langtidseksponering. Målet ble derfor fra 1. januar 2017 endret slik at det nå er knyttet til årsmiddelkonsentrasjoner, og ikke times- og døgnmiddelkonsentrasjoner. Grenseverdiene for partikler (svevestøv) ble innskjerpet fra 1. januar 2016.

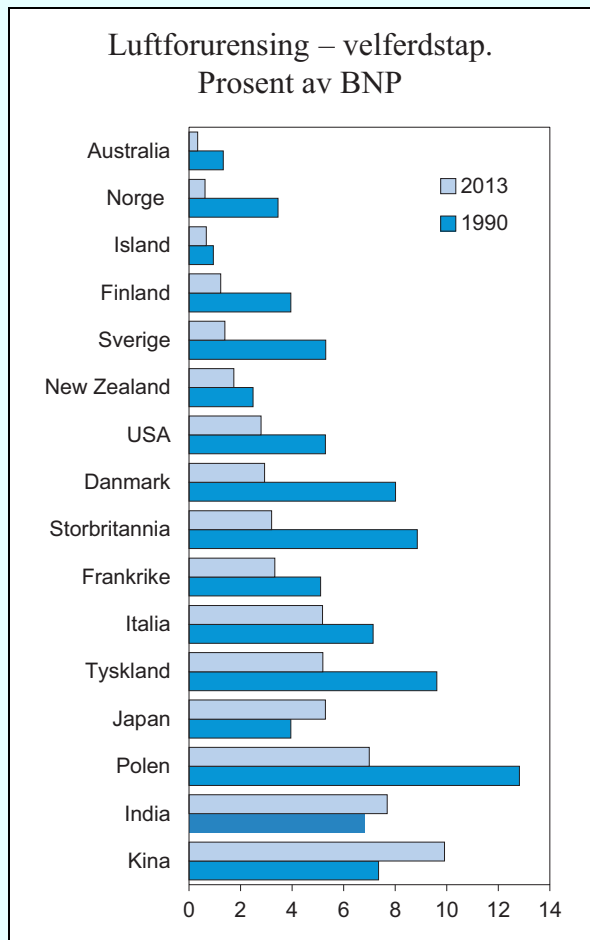
Siden år 2000 har vært en nedgang i konsentrasjonen av partikler i norske byer. For PM_{10} -partikler skyldes dette en reduksjon i antall kjøretøyer med piggdekk, bedre renhold, støvdempende tiltak på veiene og redusert fart. For de minste partiklene ($PM_{2,5}$) har utslippene per kjøretøy gått ned, og det har vært en jevn utskifting av gamle vedovner med mer rentbrennende ovner. I Oslo kommer om lag 30 pst. av forurensende partikler i luften fra vedfyring.

For NO_2 er bildet mer blandet. Siden 2000 har det vært små endringer i NO_2 -konsentrasjonen i Oslo og Bergen. I andre større norske byer, blant annet Trondheim, har det vært en nedgang. Utviklingen fremover er usikker og vil blant annet avhenge av bruken av dieslbiler i storbyene, og om bilene også vil tilfredsstillende utslippskravene i EURO-standardene under faktisk kjøring.

I perioder av året er konsentrasjonen av svevestøv og nitrogendioksid (NO_2) i norske byer fortsatt høyere enn nasjonale mål og grenseverdier fastsatt av EUs luftkvalitetsdirektiv. Veitrafikk, veislitasje og forbrenningsprosesser i kjøretøymotorer, er hovedkilden til overskridelsene av

¹⁰ Environmental Outlook to 2050, OECD 2012.

Boks 4.5 Luftforurensning – en stor utfordring i verdens byer



Figur 4.10 Velferdstap av luftforurensning

Kilde: OECD.

Luftforurensning fører til tap av leveår og redusert helsetilstand. Verdens Helseorganisasjon (WHO) har anslått at det på verdensbasis var 3,7 mill. mennesker som døde som følge av utendørs luftforurensninger i 2012. OECD anslår at verdens samlede kostnader knyttet til utendørs

luftforurensning tilsvarte om lag 5 pst. av verdens BNP i 2015, se figur 4.10. For OECD-området anslås kostnadene til om lag 4 pst. av BNP¹.

Med uendret politikk ventes kostnadene på verdensbasis å øke betydelig fremover og komme opp i om lag 7 pst. av BNP i 2030 og til 9–12 pst. i 2060. Økningen vil kunne bli særlig sterk i utviklingsland og fremvoksende økonomier. I OECD-området anslås kostnaden fremover å holde seg på om lag samme andel av BNP som i dag.

Økt kunnskap og større oppmerksomhet om skadevirkningene av luftforurensning har bidratt til at myndighetene i mange land øker omfanget av tiltak for å redusere lokal luftforurensning. For eksempel har myndighetene i Kina signalisert en rekke tiltak for å bedre den dårlige luftkvaliteten i byene.

Norge er, ifølge OECD, et av landene med best luftkvalitet. I 2010 var det bare Australia som hadde lavere velferdstap enn Norge, målt som andel av BNP. Bare tre OECD-land (New Zealand, Island og Australia) hadde lavere nivå enn Norge for befolkningens eksponering mot små partikler (PM_{2,5}) i luften i perioden 2010–2012. Gjennomsnittlig eksponering var om lag 2½ ganger så høy i OECD-området som i Norge. Ifølge OECD er nordmenn også blant de som er mest tilfreds med kvaliteten på luft. En norsk studie viser sammenheng mellom luftforurensning og plagethet ved konsentrasjon av partikler som normalt forekommer i norske byer. Her indikeres at en stor del av befolkningen rammes.²

¹ The Economic Consequences of Outdoor Pollution, OECD 2016.

² Rapport 2013:9 Nasjonalt folkehelseinstitutt. Luftkvalitetskriterier – Virkninger av luftforurensning på helse.

grenseverdiene for lokal luftkvalitet i norske byområder. På kort sikt kan det derfor være nødvendig å iverksette tiltak, og flere byer vurderer det. På lengre sikt vil renere kjøretøy og økt satsing på kollektivtrafikk, sykkel og gange bidra til å redusere luftforurensningen lokalt.

Sur nedbør som følge av utslipp av nitrogenoksider (NO_x), ammoniakk (NH₃) og svoveldioksid (SO₂), er fortsatt et alvorlig miljøproblem i Norge, selv om arealet med overskridelser av tålegrenser for forsuring av ferskvann har avtatt betydelig

siden 1980. Tiltak som er gjennomført under Gøteborgprotokollen og tidligere internasjonale avtaler, har medført vesentlige utslippsreduksjoner i Europa, og følgelig også vesentlige reduksjoner i forurensningsbelastningen i Norge. Flyktige organiske forbindelser (NMVOC), som også reguleres under Gøteborgprotokollen, kan inneholde kreftfremkallende stoffer. Disse forbindelsene bidrar, sammen med NO_x, også til at det dannes bakkenært ozon, som kan føre til skader på helse, vegetasjon og materialer. Bortsett fra

ammoniakk, har norske utslipp av de nevnte gassene avtatt det siste tiåret. De er nå under eller nær de nivåer Norge har forpliktet seg til ikke å overskride i 2020.

4.6.2 Helse- og miljøfarlige kjemikalier og avfall

Mange kjemiske stoffer virker negativt inn på miljøet og på menneskers helse. De mest skadelige karakteriseres som miljøgifter. I Norge er utslippene av de fleste slike gifter betydelig redusert siden 1995, blant annet som følge av strenge utslippskrav, regulering av industri og produkter, krav til avfallsbehandling og oppryddingstiltak i gamle forurensninger. Det gjenstår imidlertid fortsatt utfordringer, og i 2015 ble det utarbeidet en handlingsplan for å stanse utslipp av miljøgifter.

Utslipp av miljøgifter og andre helse- og miljøfarlige kjemikalier spres blant annet som langtransporterte forurensing via luft, vann, næringskjeder og i produkter som handles mellom land. Polare områder kan være særlig sårbare for utslipp og spredning av slike kjemikalier. Det er derfor spesielt viktig med europeiske og globale reguleringer for å stanse bruk og utslipp i hele regioner eller over hele verden, også når det gjelder håndtering og gjenbruk av avfall. Internasjonale avtaler sikrer også like rammevilkår for næringslivet på tvers av landegrensene. I tillegg til bruk av nasjonale virkemidler er norsk kjemikaliepolitikk derfor særlig rettet inn mot de globale konvensjonene om kjemikalier og avfall, og mot det felles europeiske kjemikalierregelverket, særlig REACH.

Den viktigste årsaken til at det er krevende å stanse utslipp av miljøgifter er mangelfull kunnskap, blant annet om identifisering, påvisning og dokumentasjon av stoffers skadelige egenskaper. Det er blant annet behov for bedre innsikt i hvordan ulike miljøgifter virker sammen, og utvikling av kunnskap om miljøgifter er en nødvendig del av norsk miljøpolitikk.

Økt forbruk gir mer avfall, og avfallsmengden fra husholdningene har økt kraftig. Farlig avfall er den avfallstypen som er den viktigste potensielle kilden til utslipp og spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Stadig bedre håndtering av avfallet gjør at utslippene både av miljøgifter og klimagasser fra avfallsbehandling har gått ned. I dag samles 97 pst. av det farlige avfallet i Norge inn og tas forsvarlig hånd om.

4.6.3 Marin forsøpling og mikroplast

Marin forsøpling, spesielt plast og mikroplast i havet, er et raskt voksende problem som gradvis har fått verdenssamfunnets oppmerksomhet. Den globale tilførselen av plast til havet ble i 2010 anslått til mellom 4,8 og 12,7 mill. tonn. De mest synlige sporene er plast i strandkanten. Det meste av plasten er imidlertid usynlig, fordi den havner på havbunnen eller flyter nede i vannmassene, og fordi mye av den er små partikler. Den største bekymringen gjelder de minste plastpartiklene (mikro- og nanoplast) som tas opp av marine organismer, og konsekvensene dette har for økosystemer og sjømat.

Plast er nyttig i bruk blant annet fordi den er så holdbar. Av samme grunn er plast et alvorlig og langvarig miljøproblem når den havner på avveie. Det tar for eksempel 450 år før en plastflaske er brutt ned i sjøen, i en prosess der plasten gradvis brytes ned til mikroplast. Marin forsøpling og mikroplast har negativ påvirkning på marine økosystemer og naturmangfold. Fiskerier, turistindustri, båttrafikk og annen bruk av hav og kyst blir også rammet.

I en FN-rapport fra 2014 ble plastsøppel i havet anslått til å gjøre skader for mer enn 13 mrd. USD i året. Under FNs bærekraftsmål 14 om hav har FN sluttet seg til at man innen 2025 skal forhindre og i betydelig grad redusere marin forsøpling.

Plastavfall spres med havstrømmene, og det meste av søplet som havner langs Norskekysten kommer fra andre land. Norge arbeider internasjonal for å redusere forsøplingen av havområdene. Vi styrker også nasjonale tiltak for opprydding.

4.7 Miljøutfordringer, økonomisk vekst og grønn konkurransekraft

Mangelfull regulering av økonomisk virksomhet fører til at produksjon og forbruk gir for stor slitasje på naturen. Det gir skadevirkninger som rammer alle, men som bedrifter og husholdninger hver for seg ikke tar tilstrekkelig hensyn til i sine beslutninger. Klimautfordringen er et eksempel på at sterkere virkemidler må tas i bruk i alle land for å begrense skade på naturgrunnet, herunder i form av prising av utslipp av klimagasser. Dersom verden skal nå Parisavtalens mål om etter hvert å stabilisere beholdningen av klimagasser i atmosfæren, må elektrisitets- og varmforsyning gradvis legges om til nullutslippsløsninger. Videre må transportmidler og anleggsmaskiner bli til-

nærmet fossilfrie, industriens prosessutslipp bringes ned mot null, jordbrukets utslipp reduseres og opptak og lagring av klimagasser i skog og landarealer økes, slik at det blir balanse mellom gjenværende menneskeskapt utslipp og opptak av klimagasser. Også andre former for overbelastning av miljøet, økosystemer og kretsløp må reduseres, slik at vi opprettholder det nødvendige naturgrunnlaget for fremtidig verdiskaping. En omstilling av verdensøkonomien i retning av et slikt grønt skifte vil endre produksjons- og forbruksmønstre. Omfanget av endringer vil blant annet avhenge av hvor krevende det blir å få til en overgang til lav- og nullutslippsløsninger.

OECD¹¹ har sett på kostnadene ved en slik omstilling ved å sammenlikne konsekvensene for verdens bruttonasjonalprodukt av ikke å gjøre noe for å møte klimaproblemet, med konsekvensene ved best mulig tilpasning. I det første tilfellet, kan kostnadene ved oppvarming ifølge OECD nå 2 pst. av globalt BNP i 2050 for deretter å femdobles fram mot slutten av århundret. Med optimal tilpasning og optimal begrensning av utslipp anslår OECD at kostnadene ved oppvarming kan begrenses til ¾ pst. av BNP i 2050, mot at verdenssamfunnet påtar seg reduksjonskostnader («rense»-kostnader) og tilpasningskostnader på til sammen rundt 1 pst av BNP. Slik optimal tilpasning gir hovedvekt på å redusere utslipp og innebærer at de samlede kostnadene bare dobles frem mot neste århundreskifte. Forskjellen mellom å gjøre noe og ikke å gjøre noe kan dermed øke betydelig i annen halvdel av dette hundreåret.

Også IEAs anslag for hvor høy prisen på utslipp av klimagasser må være i en togradersbane, gir grunnlag for å sette tall på den årlige renseskostnaden forbundet med et globalt grønt skifte. Disse beregningene går bare fram til 2040, men peker i retning av renseskostnader som øker til rundt 2–3 pst. av verdens BNP på dette tidspunktet. Dette tallet tar imidlertid ikke med fordelene ved å unngå global temperaturstigning utover to grader.

Beregninger av denne typen utelater mange detaljer og kan underkommunisere omfanget og mangfoldet av nødvendige omstillinger. De fanger heller ikke opp at oppvarmingen kan føre til ikke-reverserbare og potensielt svært alvorlige hendelser i jordens klimasystem. For gjennomføringen av tiltak er det også en utfordring at kostnadene ved utslippsreduksjoner kommer tidlig, mens gevinstene kommer senere. Kostnader og gevin-

ster er også ulikt fordelt på land og regioner. Anslagene peker likevel i retning av at totalkostnadene ved en overgang til et lavutslippssamfunn bør være håndterbare i et tidsperspektiv på et halvt til trekvart århundre, under forutsetning av at ressursene brukes slik at man får mest mulig klimaeffekt igjen for innsatsen. Et liknende budskap kan leses ut av *The New Climate Economy Report*.¹² Avvik fra en slik kostnadseffektiv politikk vil øke de samlede kostnadene. Et eksempel kan være bruk av virkemidler som innskrenker handlingsmulighetene unødige eller som fører til at dyre tiltak gjennomføres før, eller til fortrengsel for, billige. Et annet viktig forhold er at de anslåtte kostnadene ved å redusere utslipp avhenger av teknologiutviklingen, som er usikker. At både kostnadene ved utslippsreduksjonen og skadevirkningene av global oppvarming også varierer mellom land kan ha betydning for de enkelte lands vilje til å påta seg forpliktelser uten støtte utenfra.

En verden som går i retning av lavere utslipp, vil måtte utvikle og ta i bruk ny teknologi og nye energikilder og vil i noen grad etterspørre andre varer og tjenester enn i dag. Utviklingen av ny teknologi vil både påvirke hvordan varer og tjenester produseres og sammensetningen av etterspørselen. Dette gjelder både for teknologi som har direkte betydning for vår evne til å takle klima- og miljøutfordringene, og for utviklingen og bruk av informasjonsteknologi, materialteknologi, bioteknologi mv. Med omfattende spesialisering og lange verdikjeder er det ikke et én til én forhold mellom hvordan sluttproduktene ser ut og hva som produseres i det enkelte land. Både sammensetningen av etterspørselen og forskjeller i kostnader mellom land vil være med å bestemme hva Norge vil selge til og kjøpe fra utlandet i fremtiden. I konkurransen om markeder og knappe ressurser vil noen bedrifter kunne utnytte lønnsomme innovasjoner til å ekspandere, mens andre kan bli nødt til å trappe ned. Endringene vil kreve omstillinger, men også gi nye muligheter.

Rask reduksjon i globale utslipp vil kreve utbygging av fornybar energi, som vind og sol. Etter hvert må bruken av olje til transportformål bringes ned, men tempoet vil blant annet avhenge av hvor raskt kostnadene ved å bruke utslippsfri energi reduseres. Over tid vil stigende utvinningskostnader og økt konkurranse fra utslippsfri energi trolig også gi press på lønnsomheten ved

¹¹ *The Economic Consequences of Climate Change*. OECD 2015.

¹² *Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report*. The Global Commission on the Economy and Climate, 2014.

utvinningen av fossile energibærere. Slike utviklingstrekk kan øke omstillingene knyttet til norsk petroleumsvirksomhet gjennom en periode der uttømming av ressursene uansett tilsier gradvis nedgang i produksjonen. Også i de fleste scenarier som er forenlige med togradersmålet, vil det imidlertid i en periode fremover måtte investeres betydelig i verdens petroleumsutvinning for å møte etterspørselen etter olje og gass. Noen konsekvenser for petroleumsvirksomheten av en mer ambisiøs klimapolitikk globalt er omtalt i kapittel 5.

Både klimaendringer og tiltak for å motvirke slike endringer påvirker risikoen ved økonomisk virksomhet. Mer ekstremvær kan gi utfordringer for forsikringsvirksomhet. Omstillinger bort fra fossile energibærere kan gi fall i verdien av reserver og realkapital som også kan skape forstyrrelser for banker og andre finansinstitusjoner. Vurderinger av formuesverdier kan blant annet endres som svar på ny informasjon om foretak, teknologier eller politikk. Store endringer på kort tid kan representere en fare for global finansiell stabilitet. I lys av dette har blant annet den britiske sentralbanksjefen pekt på at utvikling av bedre informasjon om hvordan foretak er eksponert for klimarisiko, og hvordan de håndterer slik risiko, kan lette et grønt skifte. På oppdrag fra G20-landene ser en arbeidsgruppe under Financial Stability Board (FSB) på hvordan selskaper bedre kan rapportere om den finansielle risikoen ved klimaendringer. En endelig rapport ventes inneværende år.

Både oljevirkosomheten, finansinstitusjoner og resten av norsk næringsliv er del av den internasjonale markedsøkonomien. For å overleve må næringslivet kunne dekke lønn, kapitalkostnader og andre kostnader, inklusive klima- og miljøkostnader, gitt de prisene de oppnår for sine varer og tjenester. Grønn konkurransekraft kan forstås som næringslivets evne til å konkurrere globalt i en tid hvor sterkere virkemidler tas i bruk i klima- og miljøpolitikken. For de enkelte bedriftene handler dette om lønnsomhet. Uten grunnleggende konkurranseevne i bunn blir det heller ingen grønn konkurransekraft.

Priser og andre rammebetingelser endrer seg over tid. Den enkelte bedrifts lønnsomhet avhenger dermed av evnen til å skape og tilpasse seg nye produkter, råvarer, markeder, arbeidsmåter og organisasjonsformer. Slike omstillinger er et viktig trekk ved konkurransen i markedsøkonomier og bidrar til at ressurser over tid settes inn der de kaster mest av seg. Vår levestandard avhenger av at vi også greier å holde produktivtetsveksten oppe gjennom omstillinger, slik at

nødvendig lønnsomhet i næringslivet kan oppnås med et stigende realinntektsnivå for lønnstakerne.

Mens bedrifters konkurransekraft kan måles ved lønnsomheten, er det ikke noen tilsvarende bunnlinje for land. Det er landenes bedrifter, ikke landene selv, som konkurrerer i nasjonale og internasjonale markeder. For Norge og andre land er det å delta i det internasjonale varebyttet en vei til høyere levestandard. Eksport gir mulighet til å importere flere eller bedre varer og tjenester enn det vi kan skaffe oss ved å bruke tilsvarende ressurser til hjemmeproduksjon. Et lands konkurransekraft blir dermed gjerne definert som evnen til effektiv bruk av ressurser, gitt rimelig balanse i utenriksøkonomien over tid og akseptabel inntektsfordeling. Grønn konkurransekraft innebærer at landet i tillegg når sine miljø- og klimapolitiske mål.

Over tid er utviklingen i effektivitet avgjørende for avlønning og inntektsnivå. Effektiv bruk av ressurser betyr både at de brukes fullt ut, og at avlønningen av dem blir høyest mulig. For natur- og miljøressurser betyr det at utnyttelsen må skje innen de rammene naturgrunnlaget setter. En pris på utslipp og annen miljøskadelig virksomhet gir bedrifter og husholdninger insentiver til dette, samtidig som det blir mer lønnsomt å utvikle og ta i bruk ny og mer miljøvennlig teknologi. For at slik teknologi skal utvikles i riktig omfang, kan det også kreves særskilt støtte, slik blant annet Grønn skattekommisjon har pekt på. God makroøkonomisk styring og stabile rammevilkår for næringsliv og enkeltpersoner gir også insentiver til innovasjon, teknologiutvikling og kompetansebygging. Et enkelt skattesystem med brede grunnlag og tilsvarende lave satser gjør det mer lønnsomt å arbeide og investere i ny teknologi og arbeidsplasser.

Erfaring tilsier at høy produktivtetsvekst og full sysselsetting også understøttes av konkurransebaserte markeder og åpenhet mot andre økonomier. Internasjonal handel med varer og tjenester gir grunnlag for teknologioverføring og for at land kan utnytte sine relative fortrinn. Handel er dermed en viktig drivkraft for vekst i inntekter og levestandard, men gir også opphav til omstillinger. Universelt utformede velferdsordninger kan lette slike omstillinger fordi de både bidrar til omfordeling og til å spre risiko. Samtidig må utdanningsystemet gi arbeidsstyrken den nødvendige kompetanse. Politikk for høy produktivitet og omstilling er nærmere drøftet i kapittel 6, mens forhold som fremmer god utnyttelse av vår arbeidskraft diskuteres i kapittel 8.

Grønn konkurransekraft krever lønnsomme investeringer i grønne løsninger, dvs. løsninger som også har livets rett ved en strengere klima- og miljøpolitikk. Samtidig trenger vi nyskapende løsninger og økt aktivitet i virksomheter og sektorer med lav eller ingen klimaeffekt, bl.a. fordi vi står overfor en stor omstilling som krever mange nye arbeidsplasser. Grønn konkurransekraft krever også smarte løsninger, fordi kunnskapsbaserte arbeidsplasser er nødvendig for å bære vårt velferdsnivå.

4.8 Regjeringens strategi

Regjeringen har et langsiktig mål om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn med effektiv ressursbruk og et konkurransedyktig næringsliv. Som ledd i Paris-avtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Det er i tråd med anslagene fra FNs klimapanel for hva som kreves for å nå et togradersmål. Klima- og miljøpolitikken skal bidra at Norge når disse og andre miljømål. For å skape minst mulig konflikt mellom klima- og miljømålene og andre samfunns mål, kreves det

god koordinering i bruken av virkemidler. Det innebærer:

- *Et lavutslippssamfunn, ikke et lavinntektssamfunn.* Virkemidlene bør innrettes slik at miljømålene oppnås med størst mulig sikkerhet og til lavest mulige kostnader for samfunnet. Vi må utnytte mulighetene som ligger i det grønne skiftet. Regjeringen vil legge fram en overordnet strategi for grønn konkurransekraft.
- *Forurenser skal betale.* Virkemidler bør velges ut fra kriteriet om at den som forurenser eller skader miljøet skal betale for skaden som forvoldes.
- *Effektive virkemidler.* Miljøavgifter, omsettelige kvoter, direkte reguleringer, avtaler, informasjon og subsidier må kombineres mest mulig effektivt.
- *Støtte til teknologiutvikling.* Å utvikle og ta i bruk miljøteknologi og klima- og miljøvennlige energiteknologier er viktig for å møte klima- og miljøutfordringene, og kan også gi norsk næringsliv nye markedsmuligheter.
- *Globale effekter avgjørende.* Virkemidlene i klimapolitikken må bidra til at globale utslipp går ned.

5 Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi

5.1 Innledning

Det norske oljeeventyret startet for alvor med funnet av Ekofisk-feltet lille julaften 1969. Ekofisk skulle vise seg å være et av de største oljefeltene som noen gang er funnet til havs. Siden har eksporten av norsk olje og gass bidratt til en inntektsutvikling få land har opplevd. Petroleumsvirksomheten gir høyere avkastning enn annen virksomhet fordi den er basert på en ikke-fornybar ressurs. Det siste tiåret er den ekstra avkastningen på kapital i sektoren, grunnrenten, anslått til nesten 15 pst. av landets disponible inntekt. I gjennomsnitt svarer det til nesten 70 000 kroner per innbygger per år.

Norge har forvaltet inntektene fra olje- og gassressursene godt. I mange land har høye inntekter fra naturressurser ofte ikke ført til varig økt velstand. Norge har kanalisert store deler av inntektene fra petroleumsvirksomheten inn til fellesskapet. Det har gitt oss muligheter til å investere i blant annet kunnskap og infrastruktur, offentlige velferdsordninger er bygd ut og inntektsveksten i husholdningene har vært høy. Samtidig er store deler av inntektene spart. Ved å veksle inn store, men midlertidige inntekter fra petroleumsutvinningen i en permanent fondsavkastning, skilles bruken av oljepenger fra opptjeningen. Slik kommer oljeformuen også fremtidige generasjoner til gode, samtidig som det gir en handlefrihet i finanspolitikken i nedgangstider som få andre land har. Gode institusjoner og høy grad av tillit mellom ulike grupper i samfunnet bærer mye av æren for den vellykkede håndteringen av oljeinntektene.

Fram til midten av 2020-tallet er det ventet at produksjonen på norsk sokkel skal holde seg nokså stabil, før den gradvis går ned. Det innebærer at petroleumsvirksomheten vil være en viktig næring i Norge også fremover. Nær halvparten av de kjente forekomstene av olje og gass på norsk sokkel ligger fortsatt under havbunnen, og det er gjort store nye funn i løpet av de siste årene.

Likevel står vi overfor utfordringer. Over tid har flere næringer på fastlandet vridd sin produk-

sjon mot petroleumsvirksomhet. Høy etterspørsel fra petroleumsnæringen har bidratt til å trekke opp lønnsomhet og lønninger ellers i økonomien og dermed gjort norske varer dyrere sammenliknet med utenlandske varer. En viss nedbygging av andre eksportnæringer har vært riktig ettersom inntektene fra eksport av olje og gass innebærer mindre behov for annen eksport. Samtidig gjør det oss mer sårbare for utviklingen i en enkelt næring. Denne sårbarheten ble tydelig da oljeprisen falt kraftig sommeren 2014. På halvannet år ble prisen mer enn halvert. Fallet i prisene på olje og gass gjør oss til et mindre rikt land. Norges samlede eksportinntekter falt med nesten 14 pst., eller 170 mrd. kroner fra 2014 til 2016, og statens inntekter fra petroleumssektoren ble mer enn halvert. I samme periode falt petroleumsinvesteringene med i overkant av 55 mrd. kroner og bidro til å trekke den samlede etterspørselen fra sokkelen ned.

Selv om petroleumsnæringen vil være viktig i flere tiår fremover, vil ikke sektoren på samme måte som før bidra til vekst i andre deler av norsk økonomi. Fremover ventes etterspørselen fra petroleumssektoren å stige litt og ligge nokså stabilt gjennom 2020-tallet, før den gradvis synker. Omtrent samtidig stopper veksten i realavkastningen av fondet, og dermed i finansieringsbidraget til offentlige budsjetter, etter en kraftig økning de siste årene. Økt offentlig etterspørsel kan derfor ikke varig kompensere for reduserte impulser fra petroleumsvirksomheten.

En av hovedutfordringene fremover vil derfor være å omstille oss til en ny situasjon der vi likner mer på vestlige økonomier uten olje- og gassressurser. Veksten må komme i næringer uten grunnrente. Det betyr både at skatteinntektene vil være lavere og at bedriftene ikke kan forvente like høy avkastning på kapitalen som i petroleumsvirksomheten.

Aktiviteten på norsk sokkel vil også bli påvirket av den globale klimapolitikken. Oppfyllelse av Paris-avtalen trekker i retning av lavere etterspørsel etter fossil energi og dermed lavere verdi av oljen og gassen på norsk sokkel. Økt konkurranse fra fornybare energikilder vil også påvirke energi-

markedet fremover. Samtidig er utvinning av petroleum på norsk sokkel allerede underlagt kvoteplikt og en høyere CO₂-avgift enn i mange andre land. Det kan støtte opp under teknologiutvikling knyttet til lavutslippsløsninger, herunder karbonfangst og -lagring, og kan gi norsk petroleumssektor et fortrinn om prisene på utslipp stiger. Gass blir en stadig viktigere del av Norges petroleumsproduksjon og har mindre utslipp per energienhet ved bruk enn både olje og kull.

Dette kapitlet omhandler petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi og hvilke utfordringer sektorens særtrekk innebærer for den økonomiske politikken.

5.2 Petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi

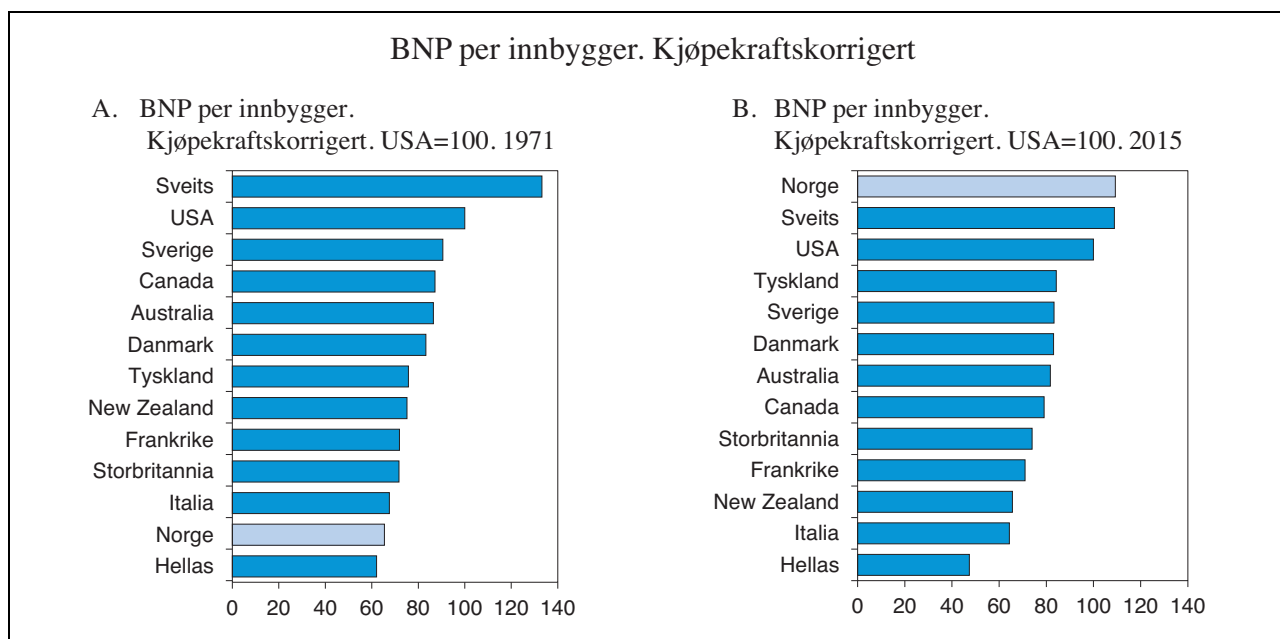
Økt aktivitet i petroleumsnæringen har gjennom flere tiår bidratt vesentlig til velstandsøkningen i norsk økonomi. Da den første oljen ble produsert i 1971, var inntektsnivået i Norge lavt sammenliknet med andre industriland, se figur 5.1A. De siste 45 årene har vi gradvis hentet inn dette forspranget, og målt ved kjøpekraftsjustert BNP per innbygger er Norge i dag et av verdens rikeste land. Mens BNP per innbygger i 1971 var nesten 40 pst. lavere i Norge enn i USA, var nivået i 2015 10 pst. høyere, selv etter det kraftige oljeprisfallet.

Petroleumsvirksomheten gir høyere avkastning enn annen virksomhet fordi den er basert på

en ikke-fornybar ressurs. I perioden 1970 til 2016 har bruttoproduktet per sysselsatt i gjennomsnitt vært rundt 14 ganger høyere i petroleumsnæringen enn i fastlandsbaserte næringer, se figur 5.2A.

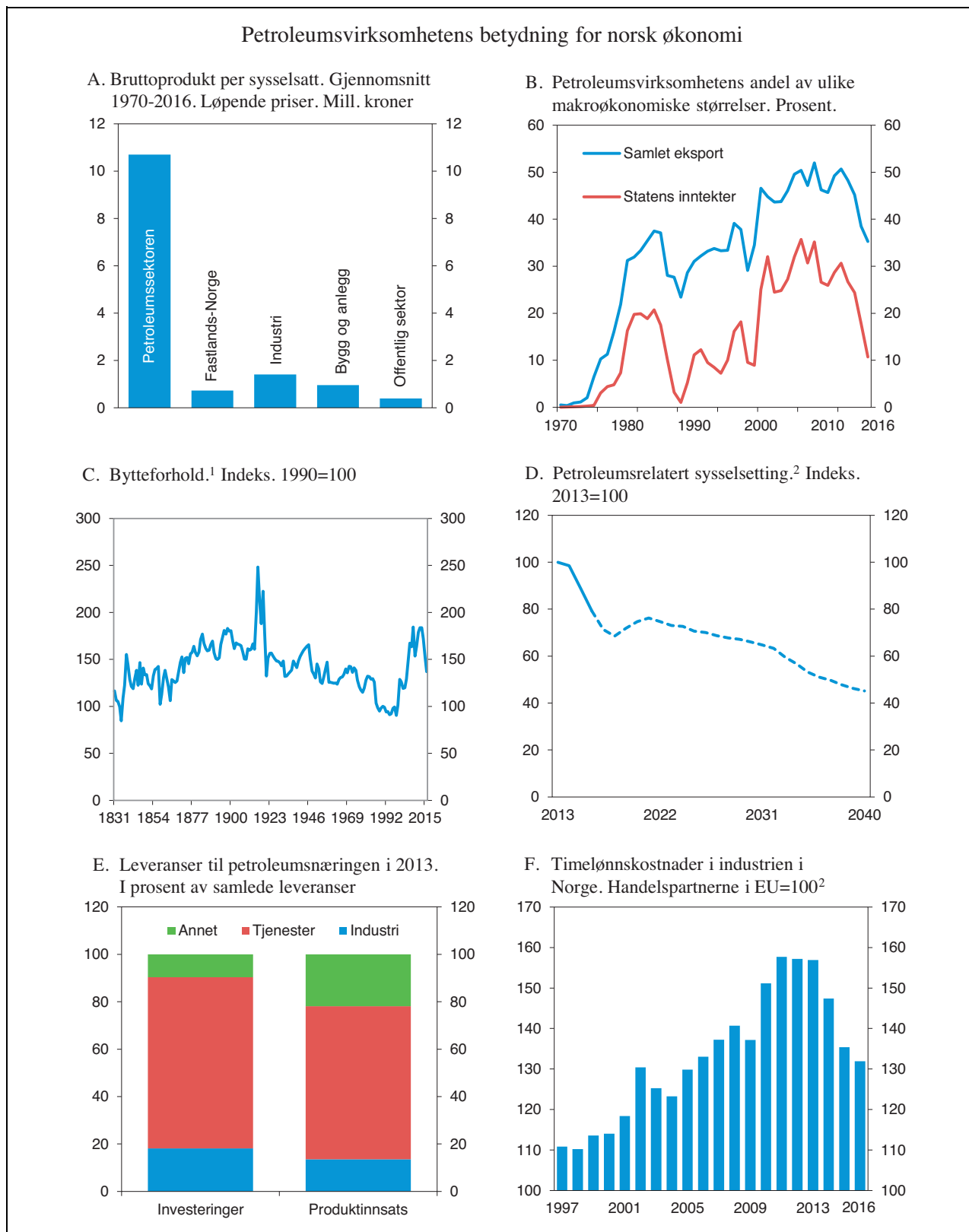
Mens utenriks sjøfart var Norges største eksportnæring i 1971, har petroleumsnæringen i løpet av de siste 45 årene tatt over denne rollen. I 2012 kom mer enn halvparten av Norges eksportinntekter fra eksport av råolje og naturgass. Sammen med leverandørindustrien, som etter hvert har fått en betydelig omsetning i utlandet, var andelen enda større. Andelen oljerelaterte eksportinntekter har siden falt som følge av det kraftige oljeprisfallet, men i 2016 kom fortsatt om lag 35 pst. av Norges samlede eksportinntekter fra råolje og naturgass, se figur 5.2B. Økt eksportvolum har bidratt til å dempe fallet i eksportverdien som følge av det kraftige fallet i oljeprisen. Utvinning av råolje og naturgass er også viktig for statens inntekter. I 2012 kom mer enn 30 pst. av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten, men andelen var mer enn halvert i 2016.

Høy og stadig stigende oljepris bidro i en tiårperiode etter årtusenskiftet til at prisene på norsk eksport steg klart mer enn prisene på norsk import. Norge opplevde i denne perioden de største bytteforholdsgevinstene siden perioden før og under første verdenskrig, se figur 5.2C. Den gangen var det særlig skipsfarten som opplevde kraftige prisøkninger. Oljeprisfallet siden 2014 har bidratt til at bytteforholdet er kommet markert



Figur 5.1 BNP per innbygger. Kjøpekraftskorrigert. USA=100

Kilder: OECD og Finansdepartementet.



Figur 5.2 Petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi

¹ Forholdet mellom eksportpriser og importpriser.

² Tallene fra 1997 til 2015 er fra Conference Board. Nivået i 2016 er framskrevet ved å benytte Nasjonalregnskapet for Norge og arbeidskraftkostnadsindekser fra Eurostat for handelspartnerne.

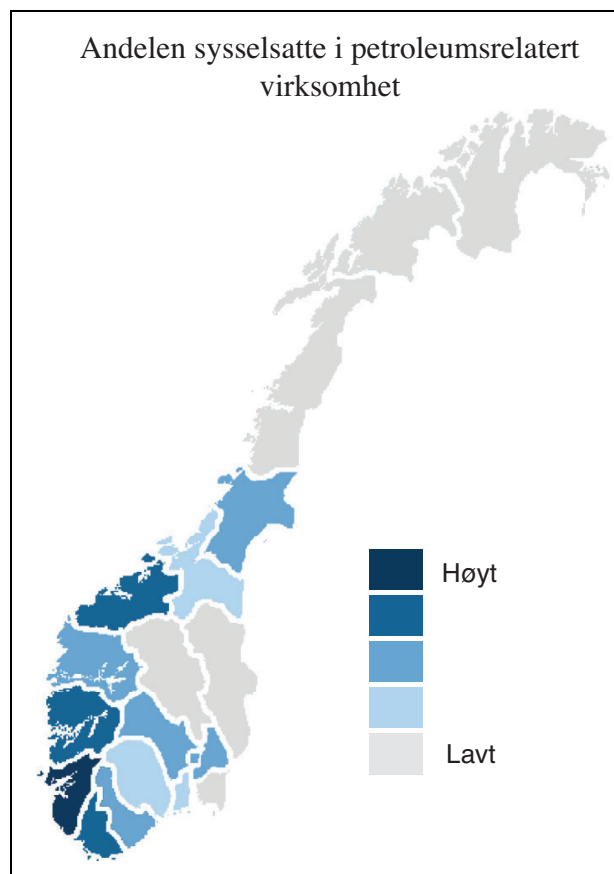
Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

ned. Det betyr at vi kan kjøpe mindre import for varene og tjenestene vi eksporterer.

Selv om kun rundt 1 pst. av total sysselsetting arbeider i petroleumsnæringen, er petroleumsrelatert sysselsetting langt høyere.¹ En rapport fra Statistisk sentralbyrå² (SSB) anslår at om lag 9 pst. av samlet sysselsetting, eller i overkant av 230 000 personer, kunne knyttes til petroleumsnæringen i 2013. Som følge av lavere etterspørsel fra petroleumsnæringen og fallet i oljeprisen gikk denne andelen ned til 7,5 pst. i 2015. Oppdaterte beregninger fra SSB³ viser at andelen falt videre til 6,7 pst. av samlet sysselsetting i 2016. International Research Institute of Stavanger (IRIS) viser at omfanget varierer betydelig mellom fylkene. Mens om lag 40 pst. av sysselsatte i Rogaland i 2014 var tilknyttet petroleumsvirksomheten, enten direkte eller indirekte, var den tilsvarende andelen for Oppland 1 pst., se figur 5.3.⁴

Selv om sysselsettingen i norsk økonomi er ventet å stige fremover, er petroleumsrelatert sysselsetting ventet å avta. Figur 5.2D viser beregnet utvikling i petroleumsrelatert sysselsetting.⁵ Under forutsetning om at petroleumsproduksjon og investeringer utvikler seg som lagt til grunn i denne meldingen, kan petroleumsrelatert sysselsetting anslagsvis kunne bli nesten halvert i perioden fram mot 2040.

En konkurransedyktig norsk leverandørindustri har vokst fram. I 1975 ble bare 10 pst. av etterspørselen etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen dekket av norske leveranser. Etter hvert som den norske leverandørindustrien utviklet mer kompetanse og kapasitet, økte norske bedrifter sin andel av leveransene til norsk petroleumsvirksomhet. I 2013 ble mer enn 60 pst.



Figur 5.3 Andel sysselsatte relatert til petroleumsvirksomhet i 2014. Mørkere farge indikerer større andel

Kilde: IRIS.

av etterspørselen etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen dekket av norske leveranser, se Hungnes m. fl. (2016). Norske oljeserviceselskaper⁶ leverer i økende grad også til petroleumsvirksomhet i utlandet. Mens internasjonal omsetning utgjorde om lag 20 pst. av samlet omsetning i oljeserviceselskapene i 1996, var denne andelen økt til 40 pst. i 2015.⁷ Samlede eksportinntekter for oljeserviceselskapene i 2015 var om lag 190 mrd. kroner. I tillegg har andre næringer nytt godt av

¹ Hvilke sektorer som inkluderes i gruppen petroleumsrelatert virksomhet varierer mellom ulike publikasjoner og institusjoner. Statistisk sentralbyrå (SSB) og International Research Institute of Stavanger (IRIS) definerer petroleumsrelatert virksomhet på hver sin måte.

² Hungnes, H., D. Kolsrud, J. Nitter-Hauge, J. B. Prestmo, B. Strøm: Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi. SSB-rapport nr. 2016/17.

³ Økonomiske analyser 1/2017, Statistisk sentralbyrå.

⁴ IRIS (2015) Industribyggerne 2015, Rapport 2015/031.

⁵ Utgangspunktet for fremskrivingene er nivået på petroleumsrelatert sysselsetting, slik SSB beregnet dette i Rapport nr. 2016/17 og som SSB januar 2017 oppdaterte med sysselsettingstall for 2016. Fremskrivingene er basert på kryssløpstabeller fra nasjonalregnskapet slik disse er beskrevet i den makroøkonomiske modellen MODAG, en metodikk som tilsvarer det SSB har benyttet for å beregne petroleumsrelatert sysselsetting frem til 2016. I fremskrivingene er det lagt til grunn at produktivitetsutviklingen i petroleumsrettede næringer utvikler seg på linje med produktivitetsutviklingen i økonomien for øvrig.

⁶ Et oljeserviceselskap defineres som et selskap som leverer olje- og gassrelaterte produkter eller tjenester til oppstrøms olje- og gassindustri. Selskapet kan enten levere direkte til olje- og gasselskapene eller til andre oljeserviceselskaper. Andre leverandører som ikke leverer olje- og gassrelaterte produkter og tjenester, inngår ikke blant oljeserviceselskapene. Det gjelder blant annet leverandører av hotell, kontortjenester, reiser (offshore helikoptertransport er inkludert), teletjenester, eiendom, arrangementer veitransport, drivstoff, strøm og andre råvarer.

⁷ https://www.regjeringen.no/contentassets/f250e428ad8d46ba90b31352fa7bfebf/20161024-rystad-energy_internasjonal-omsetning-fra-norske-oljeserviceselskaper_offentlig-rapport-2016.pdf

Boks 5.1 Teknologioverføring fra petroleumsindustrien til annen industri

Teknologi fra oljebransjen er tatt i bruk i annen virksomhet som for eksempel innen helse og medisin, transport, miljø og fornybar energi. Et eksempel er prosjektet Norwegian pumps and pipes¹, som er et samarbeid mellom flere aktører med Stavanger Sykehus i spissen, der kunnskap og teknologi fra oljesektoren anvendes for ulike formål i helsesektoren. Et annet eksempel er Imatis¹ som i dag utnytter kompetansen og teknologien de har opparbeidet seg gjennom leveranser til olje og gassvirksomheten til å levere tjenester til helsesektoren.

Også innenfor oppdrettsnæringen er det flere eksempler på overføring av teknologi fra oljerelaterte og maritime industribedrifter. Ett eksempel, omtalt i Dagens Næringsliv 14. februar 2017, er VARD-gruppen som sikret seg en kontrakt på 1 mrd. kroner for ombygging av et krill-fartøy som skal benyttes til fiske i Antarktis. Et annet eksempel er Kleven Myklebust Verft, som har fått kontrakt om bygging av et fartøy for slaktning og transport fra oppdrettsanlegg til prosesseringsanlegg.²

¹ <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2016/11/10/hva-kan-helse-lare-av-olje-og-gass/>.

² <http://www.kleven.no/nyhende/kleven-skal-bygge-slakte>.

teknologien som er blitt utviklet i petroleumssektoren, se boks 5.1.

De fleste næringene i Norge påvirkes av etterspørselen fra petroleumssektoren. Noen foretak leverer varer og tjenester direkte til næringen, mens andre leverer produktinnsats til leverandører. I industrien er det særlig verfts- og verkstedsnæringen som leverer en stor andel av sin produksjon til petroleumssektoren. Det er forholdsvis små leveranser fra de øvrige industrinæringene. Også mange tjenesteytende næringer har over tid økt sine leveranser til petroleumssektoren. Det gjelder blant annet bedrifter som driver med utleie av personell til bygging og vedlikehold av plattformer, samferdsel, samt forskning og utvikling.

Tjenestenæringenes leveranser til petroleumsnæringen er større enn de samlede leveransene fra industrinæringene, se figur 5.2E. Industrien står riktignok for en større del av de direkte leve-

ransene, men henter mer av sin produktinnsats fra andre næringer. Bjørnland og Thorsrud (2016) finner at endringer i oljeprisen forklarer en stor del av variasjonen i produksjon, sysselsetting og investeringer ikke bare i petroleumssektoren, men også i andre næringer som bygg og anlegg og flere tjenesteytende næringer.

Mens petroleumsvirksomheten gjennomgående har bidratt til å forsterke konjunktursvingningene i norsk fastlandsøkonomi, bidro den sterkt til at norsk økonomi klarte seg nokså godt under det internasjonale tilbakeslaget i kjølvannet av finanskrisen i 2008. Mens andre industriland slet med sviktende etterspørsel og lave priser på sine eksportprodukter, tok oljeprisen seg forholdsvis raskt opp igjen etter det kraftige fallet gjennom andre halvdel av 2008. Etter å ha gått ned fra 2009–2010, økte investeringene på norsk sokkel med over 50 pst. i perioden fra 2010 til 2013. Det nøt oljeserviceselskaper og deler av industrien og tjenestesektoren godt av. Lavere etterspørsel fra norsk sokkel har siden slutten av 2013 trukket veksten i fastlandsøkonomien markert ned. Både kostnadseffektivisering og oljeprisfallet har bidratt til det. Særlig bedrifter og regioner med store leveranser til petroleumsvirksomheten har merket nedgangen. Arbeidsledigheten har steget betydelig på Sør- og Vestlandet.

Betydningen av et oljeprisfall for norsk økonomi vil avhenge av om oljeprisfallet er etterspørsels- eller tilbudssidedrevet. Hvis lavere økonomisk vekst internasjonalt fører til lavere oljepris, vil norsk økonomi møte lavere etterspørsel fra våre handelspartnere, samtidig som etterspørselen fra petroleumsvirksomheten faller. Hvis derimot prisnedgangen skyldes forhold på tilbudssiden, reduseres kostnadene i land som ikke selv produserer olje. Dermed løftes den internasjonale etterspørselen etter andre norske eksportprodukter. Bergholt og Larsen (2016) finner at utslagene i aktiviteten i fastlandsøkonomien er 12–15 ganger sterkere når endringer i oljeprisen skyldes forhold på etterspørselssiden enn når de skyldes forhold på tilbudssiden. At nedgangen i norsk økonomi etter oljeprisfallet i 2014 ikke er blitt kraftigere, må ses i sammenheng med at forhold på tilbudssiden har bidratt betydelig til oljeprisfallet. Også rammeverket for den økonomiske politikken har bidratt til at nedgangen i norsk økonomi ikke er blitt kraftigere, se avsnitt 5.3 for en nærmere beskrivelse.

Fallet i oljeprisen siden sommeren 2014 har gått sammen med en svakere krone som sammen med lavere lønnsvekst har bidratt til at kostnadsnivået i Norge de siste årene er kommet ned. Det

har styrket konkurranseevnen til norsk næringsliv og gjort det enklere for norske bedrifter, både tradisjonelle industribedrifter og leverandørindustrien, å vri seg mot etterspørsel fra utlandet. Innen reiseliv har antall hotellovernattinger økt markert og eksportører av norsk sjømat har opplevd sterk vekst i sine inntekter.

Kostnadsnivået i Norge er fortsatt høyt. I 2016 var timelønnskostnadene i industrien i Norge 32 pst. høyere enn hos gjennomsnittet av våre handelspartnere i EU, se figur 5.2F. Norsk næringsliv kan bære dette kostnadsnivået fordi det er produktivt og får godt betalt for produktene som eksporteres. Norske leverandørbedrifter som stadig vinner kontrakter i konkurransen med utenlandske aktører er gode eksempler på det, se boks

Boks 5.2 Norske leverandørbedrifter er tildelt store kontrakter på norsk sokkel

Norske leverandørbedrifter har vunnet en stor andel av utbyggingsprosjektene på norsk sokkel de siste par årene. Det må blant annet ses i sammenheng med at den kostnadmessige konkurranseevnen til norske leverandørbedrifter har bedret seg.

I første del av Johan Sverdrup-utbyggingen, som har et investeringsanslag på 100 mrd. kroner, har så langt over 70 pst. av kontraktene tilfalt norsk leverandørindustri, ifølge Statoil. Blant annet skal Aker Solutions klarlegge Mongstad-anlegget for å ta imot olje fra feltet, og Kværner bidrar i byggingen av plattformdekk og plattformunderstell. Større grad av automatisering og bedre produksjonsanlegg er blant forbedringene som har gjort det mer lønnsomt for Kværner å utføre arbeidet i Norge.¹

Av andre prosjekter på norsk sokkel de senere årene har Aibel blitt tildelt kontrakten for bygging av gassmodulen på Heidrun i forbindelse med Dvalin-utbyggingen² i Norskehavet, og Aker Solutions skal levere produksjonssystemet som skal stå på havbunnen. Operatøren på feltet, DEA Norge, forventer at om lag 70 pst. av investeringene vil gå til selskaper i Norge.

¹ http://offshore.no/sak/271193_kvaerner-flytter-hjemstor-sverdrup-jobb.

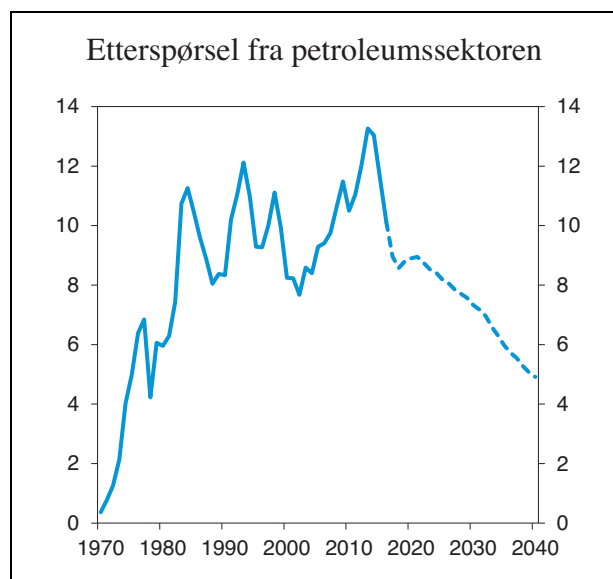
² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norske-leverandorer-vinner-betydelige-dvalin-kontrakter/id2513557/>

5.2. De har bygget opp en kompetanse som er sterkt etterspurt internasjonalt. Dersom vi taper forspranget i produktivitet eller eksportprisene skulle falle mer, kan kostnadsnivået bli tungt å bære.

Beregninger fra Statistisk sentralbyrå³ viser at det i perioden 2013–2016 var en reduksjon på drøyt 45 000 arbeidsplasser knyttet til petroleumsvirksomheten. Til tross for bortfallet økte den samlede sysselsettingen. Noe av den økte sysselsettingen kom i offentlig sektor, men flertallet av de nye jobbene kom i privat sektor som ikke er knyttet til petroleumssektoren. Det illustrerer en betydelig omstillingsevne i norsk næringsliv.

I årene som kommer vil norsk økonomi i enda større grad enn før trenge flere ben å stå på. Selv om petroleumsnæringen vil være viktig for norsk økonomi i tiår fremover, vil etterspørselen fra næringen ikke lenger bidra til å trekke opp aktiviteten i fastlandsøkonomien, se figur 5.4. Vår fremste utfordring vil være å legge til rette for vekst og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor. Selv om Statens pensjonsfond utland gir en varig valutainntekt så lenge vi ikke bruker mer enn realavkastningen av fondet, er det først og fremst eksporten som må finansiere varer og tjenester vi importerer. Da må vi ha lønnsomme næringer som bidrar til sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien.

Skal vi lykkes med omstillingene og få til langsiktig vekst, må vi prioritere tiltak som kan øke vekstevnen i økonomien og styrke det private næringslivet. Det har denne regjeringen gjort ved å satse på investeringer i samferdsel, innovasjon,



Figur 5.4 Etterspørsel fra petroleumssektoren. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

forskning og utdanning og ved å iverksette en rekke store reformer for økt produktivitet og effektivitet i privat og offentlig sektor, herunder skattereformen. Hovedelementene i skattereformen er lavere selskapsskattesats og brede lettelser i personbeskatningen. Det vil fremme økonomisk vekst, lette omstilling og legge til rette for nye arbeidsplasser. Vi må ha vekst i fastlandsøkonomien for å trygge arbeidsplassene og finansiere velferdsordningene i årene som kommer. Beregninger viser at verdien av vår felles arbeidsinnsats er av klart større betydning for fremtidig velferd enn petroleumsressursene, se avsnitt 5.4.

5.2.1 Utviklingen i prisene på olje og gass

Befolkningsvekst og økt levestandard over store deler av verden trekker i retning av økt etterspørsel etter energi til transport, oppvarming og andre formål de kommende tiårene. Samtidig må utslippene av klimagasser bringes ned. Omfattende tiltak for å redusere utslipp av klimagasser vil dempe økningen i energiforbruket. Hvor mye avhenger av hvordan dette skjer og hvilke teknologiske løsninger som vinner fram. Økt satsing på energieffektive løsninger og elektrifisering av transport, vil medføre at man for samme energimengde kan produsere og transportere mer. I tillegg vil en større andel av etterspørselen etter energi kunne dekkes av fornybar energi. Det vil innebære store endringer i det globale energisystemet, se kapittel 4.

Fossile energikilder (olje, kull og gass) dekker i dag om lag 80 pst. av verdens energiforbruk. Innretningen av den internasjonale klimapolitikken vil legge viktige rammer for utviklingen i energimarkedene fremover. Det internasjonale energibyrådet (IEA)⁸ anslår i sitt hovedscenarior⁹ at olje i 2040 fortsatt vil være den største energikilden globalt, og at gass vil erstatte kull som den nest største energikilden. Gassetterspørselen vokser raskere enn oljeetterspørselen i perioden. Det gjelder også i det scenariet IEA ser for seg som forenlig med togradersmålet, men med lavere nivå for olje og gass. Samtidig vil andelen energi fra fossile kilder gå mer ned i dette scenariet.

Det er stor usikkerhet knyttet til hvor fort fornybare energikilder vil utvikle seg og hvor mye av energietterspørselen de vil dekke fremover. Forbruket av olje og gass er mindre følsomt for inn-

retningen av verdens klimapolitikk enn kull. Til tross for rask teknologiutvikling er det foreløpig vanskelig og kostbart å erstatte olje i transportsektoren og innenfor petrokjemi. Forbruk av gass fører med seg bare om lag halvparten så store utslipp per energienhet som kull. Av ikke-fossile energikilder er bioenergi den klart største kilden, etterfulgt av vannkraft og kjernekraft. Vind- og solkraft dekker i dag drøyt 1 pst. av verdens energiforbruk og i underkant av 4 pst. av verdens elektrisitetsproduksjon.

Forbedret teknologi og fallende kostnader ved produksjon har de siste årene bidratt til å styrke fornybare energikilders konkurransevne sammenliknet med blant annet olje og gass. Fremover forventes kostnadene å avta videre. Samtidig vil økt bruk av fornybar energi kreve investeringer i blant annet infrastruktur og teknologiske endringer på ulike bruksområder. Det tar tid å endre energisystemene, samtidig som endringene kan gå raskt hvis lønnsomhet tilsier det. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor raskt produksjonen av fornybar energi vil øke og hvor mye av energietterspørselen den vil kunne dekke fremover. Mens Bloomberg New Energy Finance anslår at nesten 70 pst. av samlede globale energiinvesteringer vil gå til fornybar energi fram mot 2040, er IEAs anslag på 20 pst. Innenfor kraftproduksjon står fornybar allerede for en stor andel av investeringene. IEA anslår i sitt hovedscenarior at fornybar vil stå for nesten 60 pst. av ny kraftkapasitet fram til 2040.

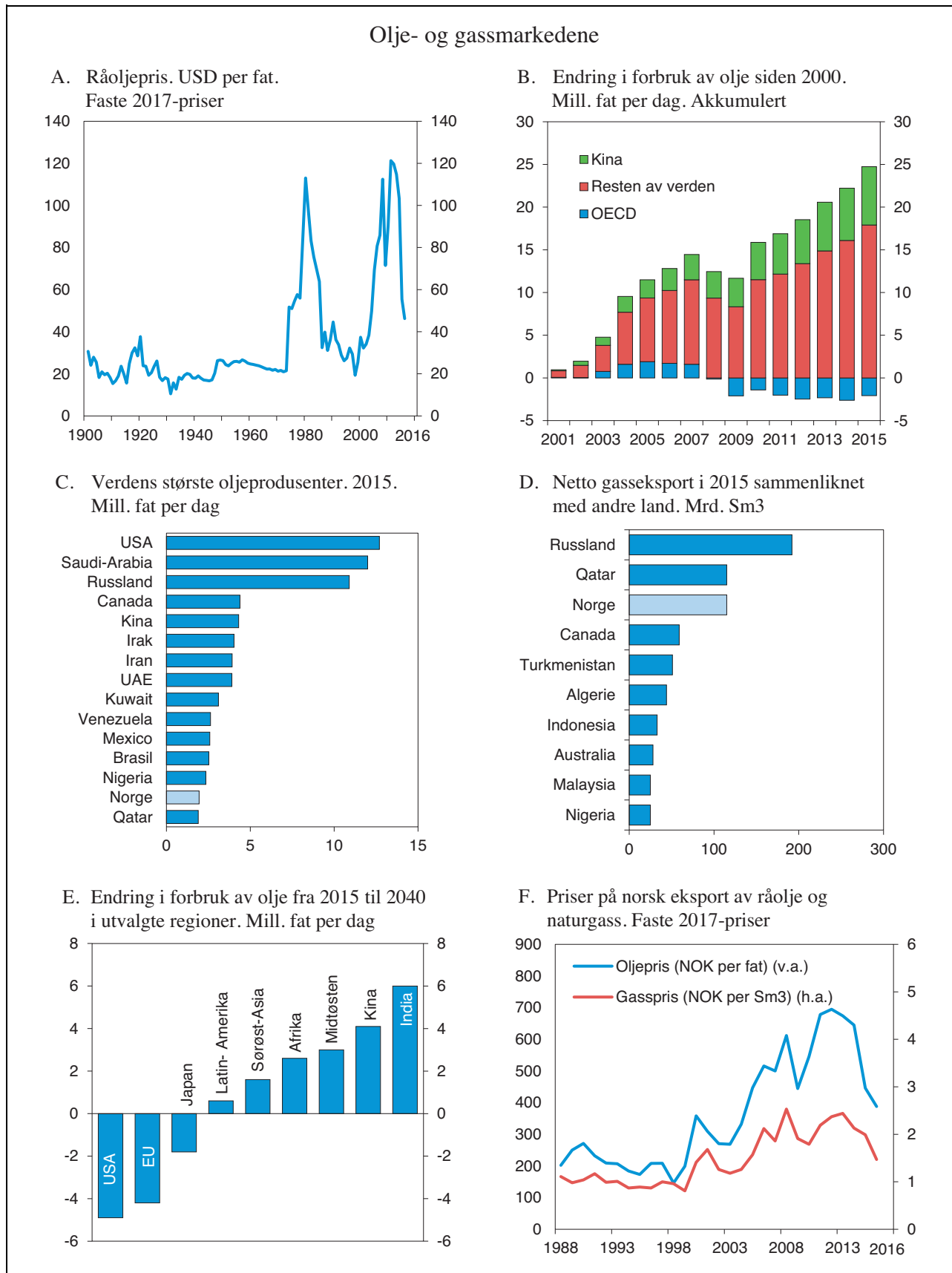
5.2.1.1 Oljemarkedet

Oljemarkedet er syklisk, se figur 5.5A. Endringer i oljeprisen er drevet av variasjon både i forbruk og produksjon. For eksempel bidro økt forbruk av olje i Kina og andre fremvoksende økonomier til å trekke oljeprisen kraftig opp på 2000-tallet, se figur 5.5B. Aastveit, Bjørnland og Thorsrud (2015) finner at endringer i etterspørsel har stått for mellom 50–60 pst. av svingningene i realoljeprisen de siste to tiårene.

Sommeren 2014 falt oljeprisen kraftig. På rundt halvannet år gikk prisen fra 110 dollar per fat til i underkant av 30 dollar per fat. Prisetallet må blant annet ses i sammenheng med ny utvinnings-teknologi som gjorde at USA fikk tilgang på en ny oljeressurs, skiferolje, og økte sin produksjon av olje fra 5,6 mill. fat per dag i 2011 til rundt 9,3 mill. fat per dag i 2015. Den raske oppgangen i produksjonen ga en stor tilførsel av olje i markedet. Nedgangen i oljeprisen må også ses i sammenheng med at OPEC (Organisasjonen av oljeeksporte-

⁸ IEA World Energy Outlook 2016.

⁹ Hovedscenariot til IEA kalles «New Policy Scenario», der alle dagens løfter om utslippsreduksjoner og energieffektivisering holdes.



Figur 5.5 Olje- og gassmarkedene

Kilder: Oljedirektoratet, IEA, Macrobond og Finansdepartementet.

rende land), som står for en stor andel av verdens oljeproduksjon, høsten 2014 valgte å forsvare sine markedsandeler fremfor å regulere produksjon. Prisfallet bidro til sterk vekst i etterspørselen etter olje. Siden har prisen steget igjen, til om lag 55 dollar per fat vinteren 2017.

Produksjonen av olje avhenger blant annet av tilgangen på petroleumsressurser, utviklingen i teknologi, produksjonskostnader, oljepris og politiske forhold. USA, Saudi-Arabia og Russland er de tre landene som i dag produserer mest olje i verden, se figur 5.5C. IEA anslår at den største andelen av de gjenværende potensielt utvinnbare ressursene befinner seg i OPEC, og at kartellets andel av samlet produksjon vil øke fra 42 pst. i 2015 til 50 pst. i 2040. En slik økning i produksjonen vil kreve store investeringer i disse områdene.

Siden en betydelig andel av verdens oljereserver befinner seg i OPEC, vil kartellets produksjonsstrategi være viktig for utviklingen i oljemarkedet fremover. Samtidig ventes det at store deler av etterspørselen etter olje fremover må dekkes av land som i dag har klart høyere kostnader ved utvinning enn OPEC. For å prøve å bringe oljemarkedet i balanse igjen, annonserte OPEC i november 2016 at de ville redusere sin produksjon i første halvår av 2017. Enkelte andre land, blant annet Russland, har også gått med på å redusere sin produksjon. Utviklingen i oljemarkedet fremover vil avhenge av om avtalen om produksjonskutt overholdes, om den videreføres utover første halvår 2017 og hvordan skiferproduksjonen i USA responderer på dette.

Kostnader ved utvinning av olje varierer over tid og mellom ulike prosjekter. De påvirkes både av forhold av mer statisk art, som geologi og kompleksitet, og forhold som varierer mer over tid, som priser på innsatsfaktorer. Teknologiske endringer kan effektivisere produksjonen og trekke ned kostnadene. Høy aktivitet i petroleumssektoren bidro til at kostnadene på innsatsfaktorer økte kraftig fra midten av 2000-tallet. Oppgangen i oljeprisen ga lønnsomhet også til mer komplekse og kostbare felt.

De siste par årene har produksjonskostnadene falt. Både kutt i investerings- og driftsbudsjetter, effektiviseringstiltak og teknologisk utvikling har bidratt til lavere kostnader, og lønnsomhetsprisene (break-even prisene) har falt betydelig. Et eksempel er Johan Castberg-feltet i Barentshavet, der lønnsomhetsprisene har falt betydelig både som følge av lavere kostnader og som følge av nytt konseptvalg. Oljeprisfallet har forsterket innsatsen for å redusere kostnader. Etter hvert som mer

krevene ressenser blir utvunnet, effektiviseringsgevinster blir mindre og fallet i investeringene stopper opp, kan kostnadene øke igjen.

Produksjonen fra dagens oljefelt vil naturlig falle over tid. Ifølge IEA vil produksjonen i 2040 komme ned i om lag 1/3 av dagens nivå, eller litt over 30 mill. fat per dag, dersom det ikke investeres i nye felt. For at produksjonen ikke skal gå vesentlig ned fremover, må det investeres i ny produksjonskapasitet både i eksisterende felt og på nye områder.

De store kuttene i investeringer globalt de siste par årene kan føre til ny ubalanse i oljemarkedet. Samlet sett har de globale petroleumsinvesteringene falt med 30 pst. i 2015 og ytterligere 10 pst. i 2016. Siden det vanligvis tar flere år fra et prosjekt blir besluttet utbygd til det begynner å produsere olje, vil fallet i investeringene de siste årene føre til lavere produksjon først lengre fram i tid. IEA varsler at fortsatt lave investeringsnivåer i 2017 kan føre til et betydelig gap mellom anslått forbruk og produksjon av olje på 2020-tallet. Det vil kunne gi høyere priser og større svingninger i oljeprisen fremover, men usikkerheten er stor.

Olje vil forbli en viktig energikilde globalt. Etterspørselsveksten fremover er ventet å komme fra land utenfor OECD. USA er i dag verdens største forbruker av olje med en andel på 20 pst. IEA anslår at Kina vil gå forbi USA som verdens største forbruker av olje rundt 2035, med rundt 15 pst. av samlet oljeforbruk. India er ventet å stå for den største veksten i oljeforbruket, se figur 5.5E.

Forbruket av olje avhenger blant annet av den økonomiske utviklingen, prisen på olje i forhold til andre energikilder og teknologit utvikling i de ulike anvendelsesområdene. Høyere pris på olje sammenliknet med andre energikilder vil kunne vri energietterspørselen mot andre energikilder. Historisk har det vært en nær sammenheng mellom veksten i energiforbruket og den økonomiske veksten. IEA anslår i sitt hovedalternativ at verdens oljeforbruk vil stige med om lag 12 pst. fram mot 2040. Veksten er noe lavere enn for de foregående 25 årene. Det skyldes blant annet at bruken av olje vil bli mer energieffektiv som følge av bedre teknologi og anvendelse, samtidig som sammensetningen i globalt BNP vris fra energiintensiv industri til annen industri og tjenesteyting. Produksjonen blir også mer energieffektiv. Transportsektoren er den sektoren som bruker klart mest olje. Bruken av olje til godstransport og petrokjemi anses som vanskelig å erstatte og ventes derfor å øke mest. Innenfor persontransport ventes oljeforbruket derimot å flate mer ut, til tross for forutsetning om en dobling i antall biler.

IEA anslår at olje fortsatt vil utgjøre den største andelen av samlet globalt energiforbruk i 2040, men at andelen vil falle fra dagens 31 pst. til 27 pst.

5.2.1.2 Gassmarkedene

Naturgass er blitt stadig viktigere for den globale energiforsyningen. Forbruket er størst i kraftsektoren, men det brukes også mye gass i industri og til oppvarming. Historisk har det i første rekke vært USA og Europa som har stått for gassforbruket, men forbruket har de siste årene økt mest i landene utenfor OECD og siden 2008 har disse stått for over halvparten av gassforbruket. Også gassproduksjonen har økt mest i landene utenfor OECD. I 2016 var USA verdens største produsent av naturgass, mens Russland var verdens største gasseksportør.

Mens olje selges i et globalt marked, omsettes naturgass gjennomgående i regionale markeder. Det har sammenheng med at gass i hovedsak transporteres i rør fra produsent til kjøper. Prisen på gass avhenger av tilbuds- og etterspørselsforhold i de regionale markedene. De siste 10 årene har prisen stort sett vært høyest i Asia, dernest i Europa og lavest i Nord-Amerika. Den senere tid har europeiske og asiatiske gasspriser nærmet seg hverandre og forskjellen til amerikanske priser er blitt mindre.

En del gass gjøres om til flytende form, LNG¹⁰, som i likhet med olje fraktes i skip til kjøper. Denne gassen vil normalt sendes til de markedene der den oppnår høyest pris. De siste årene har andelen gass som gjøres om til LNG økt. Økt handel med LNG kan bidra til å redusere prisforskjellene mellom de regionale gassmarkedene, slik at gassmarkedet etter hvert blir mer globalt. Nedkjøling, transport og mottak av LNG gir likevel et betydelig kostnadspåslag.

Historisk har gass blitt solgt gjennom langsiktige kontrakter der prisen i stor grad har vært knyttet opp mot prisen på olje og andre energibærere. En stadig større andel av gassen omsettes nå i spotmarkedet¹¹, og kontrakter knyttes i større grad opp mot dette markedet. Fremover vil trolig oljeprisen få mindre betydning for gassprisene i Europa enn tidligere.

Produksjon av ukonvensjonell gass¹², herunder skifergass, har økt markert siden midten av

2000-tallet og bidratt til store endringer i de internasjonale gassmarkedene. Ny teknologi har bidratt til å redusere kostnadene ved utvinning markert og gjort det mulig for USA å øke sin produksjon av skifergass fra en andel på 1 pst. av verdens gassproduksjon i 2005, til en andel på 11 pst. i 2014. Forekomstene i USA er betydelige og vil gjøre USA selvforsynt med gass i lang tid fremover. Opphevelsen av eksportforbudet i USA kan påvirke det europeiske gassmarkedet. IEA¹³ anslår at ukonvensjonell gass vil stå for om lag 60 pst. av økningen i total gassproduksjon i perioden fram til 2040. Også i Europa er det forekomster av ukonvensjonell gass, men det har hittil vært lite produksjon. Det må blant annet ses i sammenheng med høyere befolkningstetthet enn i for eksempel USA og at utvinning av ukonvensjonelle gassressurser har møtt motstand både i befolkningen og blant politikere.

Norge er en av verdens største produsenter av naturgass. Om lag 95 pst. av norsk gassproduksjon går i rørledning til andre land i Europa, hvorav 45 pst. eksporteres til Storbritannia og resten til kontinental-Europa. Den resterende gassproduksjonen eksporteres hovedsakelig fra Snøhvit-feltet som LNG.

Det har historisk vært store variasjoner i gassprisen i Europa. Spotprisen på gass i Europa falt gjennom 2015 og fram mot 4. kvartal 2016. Fallet i gassprisen har sammenheng med et høyt tilbud av gass og svak etterspørsel som følge av milde vintre. Lavere oljepriser påvirker også det europeiske gassmarkedet, blant annet fordi prisen på noe av gassen som selges i Europa er knyttet opp mot prisen på olje. De siste ti årene har gjennomsnittlig pris på norsk gasseksport vært 2,12 kroner per Sm³ målt i faste 2017-priser, se figur 5.5F. Gjennomsnittsprisen i 2016 var 1,42 kroner per Sm³ (faste 2017-priser). Dette er det laveste siden 2004.

Naturgass har miljømessige fortrinn sammenliknet med både olje og kull. IEA anslår i sitt hovedscenario at andelen gass i energimiksen vil øke litt fram mot 2040. Gass er med det den eneste fossile energikilden med økende andel. Samtidig vil konkurransen fra fornybare energikilder øke i årene som kommer, blant annet som et resultat av EUs energi- og klimapolitikk. EU har som mål at 27 pst. av energiforbruket i unionen i 2030 skal komme fra fornybare energikilder. Til sammenlikning var fornybarandelen i EU på 16 pst. i 2014. Også EUs mål om energieffektivise-

¹⁰ Liquefied Natural Gas.

¹¹ Et spotmarked er et finansmarked hvor finansielle instrumenter eller råvarer omsettes for umiddelbar levering.

¹² Ukonvensjonell gass er gassreserver som ikke kan utvinnes og produseres ved hjelp av tradisjonelle metoder.

¹³ IEA World Energy Outlook 2016.

ring vil isolert sett påvirke etterspørselen etter gass.

Det knytter seg stor usikkerhet til utviklingen i prisen på gass i Europa på lang sikt. Et forhold som kan føre til lavere priser, er økt eksport av gass fra USA. Også flere andre land, som Russland, Iran og Aserbajdsjan har trolig kapasitet til å øke sin eksport til Europa på sikt. På den annen side øker importbehovet for naturgass i Europa som følge av fallende egenproduksjon. Det kan bidra til å trekke opp etterspørselen og prisen på norsk gasseksport.

5.2.2 Konsekvenser av et globalt klimamål

I et verbalforslag til budsjettet for 2017 ba Stortinget regjeringen om i Perspektivmeldingen å drøfte hvilke konsekvenser et nytt globalt klimamål om å begrense den globale oppvarmingen til maksimalt 1,5 °C kan ha på innretningen av norsk petroleumspolitik.

Parisavtalens mål er å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under to grader sammenliknet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 grader. I basisscenarioene til FNs Klimapanel anslås karbonbudsjettet for å nå togradersmålet å bli brukt opp i løpet av et par tiår. FNs klimapanel har til nå ikke gjort grundige analyser av konsekvensene av å begrense global oppvarming til 1,5 grader. Som oppfølging av Parisavtalen arbeider FNs klimapanel med en spesialrapport om virkninger og utslippsbaner knyttet til 1,5 graders global oppvarming. Rapporten skal ferdigstilles i siste halvdel av 2018. En global klimapolitikk med sikte på å begrense den globale oppvarmingen til maksimalt 1,5 grader vil kreve vesentlig raskere og større utslippsreduksjoner enn det et togradersmål gjør.

En global klimapolitikk i tråd med togradersmålet, og i enda større grad en politikk i tråd med et 1,5-gradersmål, kan innebære at en betydelig andel av verdens fossile ressurser ikke blir utvunnet, men dette er blant annet avhengig av teknologit utvikling og om ressursene anvendes til energiformål eller som råstoff. En slik politikk må omfatte en høyere pris på utslipp. Dette vil gjøre det ekstra kostbart å bruke kull, som er den fossile energiform med de høyeste CO₂-utslippene – samtidig som globale reserver av kull er større enn reservene av olje og gass tilsammen. Verdien av olje og gass kan også bli lavere. Utviklingen i olje- og gassprisene har stor betydning for lønnsomheten ved petroleumsvirksomhet.

IEA utarbeidet i World Energy Outlook 2016 noen tentative og svært usikre beregninger for effekten av 1,5-gradersmål på det globale energisystemet. Det anslås at forbruket av olje og gass i 2040 vil kunne ligge hhv. 56 og 35 pst. lavere enn nivået i 2014, og at forbruket av kull vil være nær null. I sitt scenario som er forenlig med togradersmålet, legger IEA til grunn at global oljeetterspørsel vil bli redusert med 22 pst. fra 2014 til 2040, samtidig som gassetterspørselen vil øke med 14 pst. Til sammenligning anslår IEA i sitt hovedscenario (ny virkemiddelbruk) at både olje- og gassetterspørselen vil være høyere i 2040 enn i 2014 (hhv. 12 pst. og 49 pst.).

I de aller fleste togradersscenarier og halvanengradsscenarier forutsettes det at CO₂ aktivt fjernes fra atmosfæren igjen for å kunne nå målene. Om en ikke lykkes med en tilstrekkelig rask omstilling mot 2030, øker behovet for å ta i bruk karbonnegative løsninger som for eksempel påskoging og bioenergi med fangst og lagring av CO₂. FNs klimapanel peker på at potensialet for karbonnegative løsninger ikke er avklart. Det er også betydelig risiko knyttet til slike løsninger, blant annet som følge av store arealbehov og tap av biologisk mangfold. I hvilken grad karbonnegative teknologier kan tas i bruk i stor skala, vil ha stor betydning for oppfyllelse av Parisavtalens langsiktige mål.

Ifølge tall fra IEA vil oljeproduksjonen fra dagens produserende oljefelt falle med 70 pst. fram mot 2040. IEAs scenarier illustrerer at det i kommende tiår må investeres betydelig i nye felt for å dekke etterspørselen, også med en global klimapolitikk som er forenlig med togradersmålet. Men risikoen for lave olje- og gasspriser øker jo større de globale utslippsreduksjonene blir.

Norsk petroleumspolitik

Hovedmålet for petroleumspolitikken er å legge til rette for samfunnsøkonomisk lønnsom produksjon av Norges olje- og gassressurser i et langsiktig perspektiv. Som tidligere nevnt skal en stor andel av verdiskapingen tilfalle den norske stat, slik at den kan komme fellesskapet til gode. Forvaltningen skal skje innenfor forsvarlige rammer for helse, miljø og sikkerhet, samt hensynet til det ytre miljø.

Norsk petroleumspolitik er basert på at selskapene har best forutsetninger for å vurdere lønnsomhet i leting og utbygging av nye felt. Politikken er innrettet for å gi godt samsvar mellom samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger. Det betyr at selskape-

nes tilpasning også skal gi den beste løsningen for samfunnet. Markedsaktørenes forventninger om fremtidige klimavirkemidler vil reflekteres i markedsprisene på olje og gass. Selskapene vil ta hensyn til markedsprisene i sine lete- og investeringsbeslutninger.

En dreining mot en strammere global klimapolitikk enn det aktørene i dag legger til grunn, kan som nevnt over isolert sett bidra til lavere petroleumspriser for produsenter og redusere verdiene av verdens petroleumsreserver. Reduserte olje- og gasspriser vil særlig kunne ramme selskaper og stater med høye produksjonskostnader som sitter på store ressurser som enda ikke er utvunnet. Utslippsfrie alternativer ventes å bli mer konkurransedyktige over tid. Også en rekke andre forhold, blant annet energipolitikk, befolkningsvekst, velstandsutvikling, teknologiutvikling og energietterspørsel påvirker prisen på olje og gass. Avvik fra forventet utvikling i disse faktorene kan endre prisutviklingen. Samtidig er det lønnsomhet og marginer for det konkrete prosjektet som avgjør hvorvidt ressurser utvikles. Kostnadsbasen er like viktig som prisutviklingen. Norsk petroleumssektor har historisk vist evne til å være konkurransedyktig for et stort spenn av oljepriser.

Norge har fortsatt store gjenværende reserver av olje og gass. Naturgassens andel av norsk produksjon har økt fra 35 pst. i 2006 til om lag 50 pst. i dag. Gassen eksporteres i all hovedsak til Europa. Forbrenning av gass har lavere klimagassutslipp enn forbrenning av kull og kan dermed bidra til reduksjon av europeiske utslipp av klimagasser. Norge er nær forbrukermarkedet og er en stor og sikker forsyningskilde for Europa. Samtidig kan fleksibel gasskraft være et godt alternativ for å sikre stabil elektrisitetsforsyning i et elektrisitetsmarked med økende andel variable fornybare energikilder, som vind og sol.

En stor andel av norsk gass går til å dekke etterspørsel i husholdningssektoren i EU-landene. EUs mål om energieffektivisering vil kunne redusere enhetsutslippene fra gassbruk og bidra til lavere – men samtidig langsiktig – gassetterspørsel fra denne sektoren. Gjennomføringen av et 1,5-gradersmål vil likevel kreve en raskere overgang til et utslippsfritt kraft- og energisystem. Dersom gassetterspørselen i EU synker, kan likevel importbehovet opprettholdes eller økes fordi EUs egen produksjon av gass er ventet å synke.

Klimavirkemidler for petroleumsutvinning

Utvinning på norsk sokkel har i lang tid hatt strenge klimavirkemidler og utslippene fra utvin-

ning er regulert av EUs kvotetak. Petroleumsvirksomheten har vært underlagt CO₂-avgift siden 1991 og petroleumsvirksomheten ble en del av EUs kvotemarked i 2008. Når petroleumsvirksomheten er inkludert i et kvotesystem med gitt utslippstak, vil andre virkemidler som reduserer norske utslipp over tid motsvares av økte utslipp i andre sektorer/land. Tilleggsvirkemidler for å redusere utslipp på norsk sokkel vil dermed ikke redusere globale klimagassutslipp.

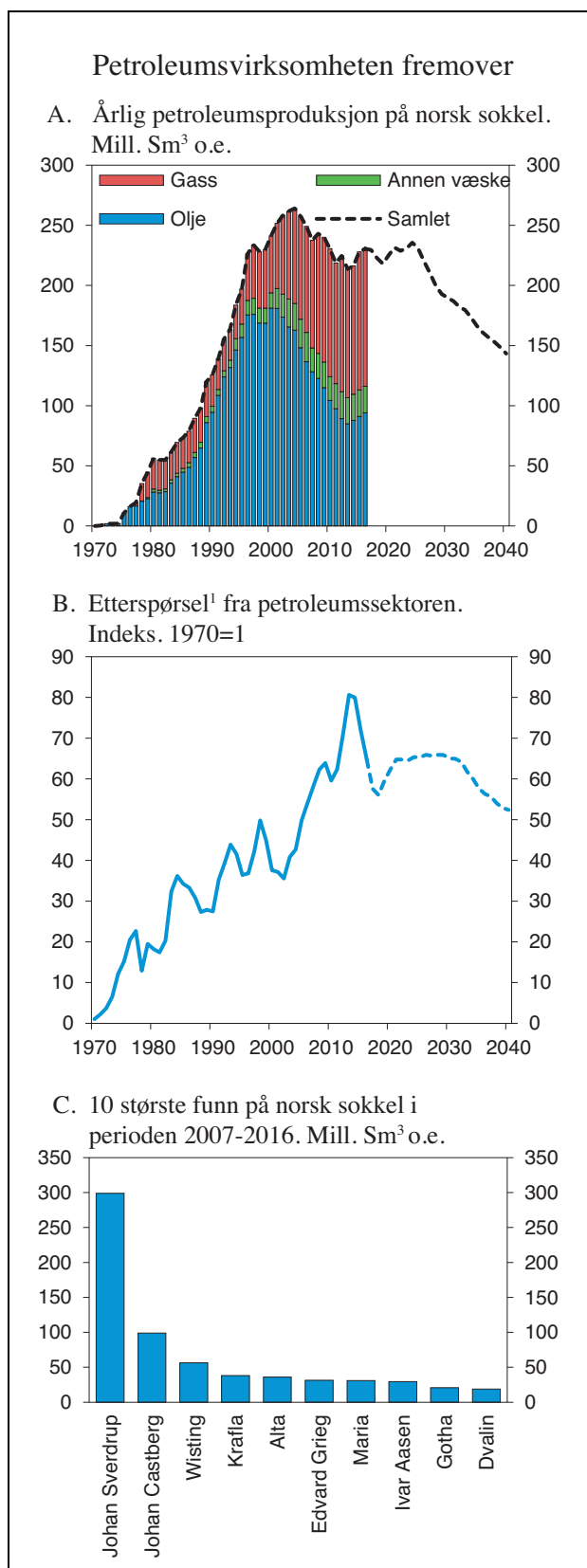
Utvinningsaktivitet på norsk sokkel står overfor en samlet utslippspris på om lag 500 kroner per tonn CO₂. Det er høyere enn prisen for andre næringer i Norge. Fakling er kun tillatt av sikkerhetshensyn. Kraftforsyning fra land vurderes for alle nye feltutbygginger og flere norske olje- og gassfelt har kraftforsyning fra landnettet. De gjennomsnittlige utslippene ved utvinning på norsk sokkel er lave i et internasjonalt perspektiv.¹⁴ Samlet er norsk virkemiddelbruk anslått til å ha redusert de årlige utslippene av klimagasser på sokkelen med 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.¹⁵

Det norske klimarammeverket, med kvotesystem og CO₂-avgift, er både fleksibelt og robust overfor ulike klimamål. Norsk næringsliv, herunder petroleumsvirksomheten, tilpasser seg avgifter og kvotetak på en effektiv måte. I beslutninger vil petroleumselskapene ta hensyn til forventninger om fremtidig klimaregulering og virkningen på olje- og gasspriser. Akkurat som i andre næringer må selskapene ta tilbørlig hensyn til usikkerhet om framtidige rammevilkår.

Den norske petroleumpolitikken har bred politisk støtte i Stortinget. Det legges vekt på at rammebetingelsene skal være stabile og forutsigbare. Dette er viktig for å sikre stabile og langsiktige investeringer. Norsk sokkel har vist seg å være konkurransedyktig både på kostnader og leteresultat. Petroleumsinvesteringene er komplekse og innebærer betydelig risiko knyttet til olje- og gasspriser, kostnader, politiske endringer, valutakurssvingninger mv. Både selskaper og staten er eksponert for denne risikoen. Selskapene vil i sine lønnsomhetsvurderinger vurdere fremtidige olje- og gasspriser, forventede klimavirkemidler og øvrige fremtidsutsikter. Den norske petroleumpolitikken er utformet for å være robust for endringer i energimarkedene.

¹⁴ OGP (2014). Environment Performance Indicators. <http://www.iogp.org/Reports/Type/2013e/id/776>

¹⁵ Se klima- og miljødepartementets rapport til FN 2014.



Figur 5.6 Petroleumsvirksomheten fremover

¹ Etterspørsel er her definert som summen av investeringer og produktinnsats.

Kilder: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

5.2.3 Petroleumsvirksomheten fremover

Norge er en viktig leverandør av olje og gass til det globale markedet. Nesten all olje og gass som produseres på norsk sokkel eksporteres. I 2015 var Norge verdens åttende største råoljeeksportør og verdens tredje største gasseksportør, ifølge Oljedirektoratet. Næringen er basert på utvinning av en knapp naturressurs der en sterk vekst i investeringer og produksjonsnivå vil følges av utflating og deretter gradvis reduksjon.

Produksjonen av olje har steget hvert år siden 2013, men er nesten halvert sammenliknet med toppnivået i år 2000. I samme periode har produksjonen av gass steget, og nådde et foreløpig rekordnivå i 2015. Det har bidratt til at produksjonen av gass har vært større enn produksjonen av olje siden 2010, se figur 5.6A. Samlet ser det ut til at norsk petroleumsproduksjon passerte en topp i 2004. Petroleumsproduksjonen ventes å ligge nokså stabilt fram til midten av 2020-tallet, før den gradvis går ned. Petroleumsnæringen vil dermed fortsatt være viktig i Norge i lang tid fremover. Prognosene er usikre, og usikkerheten øker med prognosehorisonten.

Etterspørselen fra petroleumsnæringen har de siste tre årene falt fra et rekordhøyt nivå. Fremover ventes denne etterspørselen å stige litt og ligge nokså stabilt gjennom 2020-tallet, før den gradvis synker, se figur 5.6B. Anslagene forutsetter betydelige investeringer i ny olje- og gasskapasitet, både ved investeringer i eksisterende felt og i ny feltutbygging og at det gjøres nye funn som kan utvinnes. Kostnader til nedstenging og fjerning vil også bidra til å dempe nedgangen i investeringene på sokkelen fremover. Formålet med lettevirksomheten på norsk sokkel er å legge til rette for utbygging og produksjon av samfunnsøkonomisk lønnsomme petroleumsressurser. I løpet av de siste ti årene er det gjort store nye funn, herunder Johan Sverdrup-feltet i Nordsjøen og Johan Castberg-feltet i Barentshavet, se figur 5.6C.

5.3 Økonomisk politikk i en petroleumsøkonomi

Norge har lyktes med å kombinere store inntekter fra petroleumsvirksomhet med høy økonomisk vekst og høy sysselsetting. Det er ingen selvfølge. Mange land har erfart at forbigående høye inntekter fra ikke-fornybare naturressurser kan gi en forholdsvis kortvarig glede, etterfulgt av krevende tilpasninger etter hvert som utvinningen av

ressursene går ned og inntektene faller. Det omtales gjerne som hollandsk syke, se boks 5.3.

Det er flere grunner til at utvinning av naturressurser kan hemme den økonomiske veksten. Som følge av knapphet på økonomisk utvinnbare naturressurser kan ressursbaserte næringer oppnå høyere lønnsomhet enn andre næringer. Tilgang på naturressurser kan gi høy avkastning på arbeid og kapital, men kan også gjøre det mer lønnsomt å forsøke å karre til seg deler av den ekstra avkastningen enn å drive produktiv virksomhet.

Gode institusjoner er viktig for at utvinning av naturressurser skal bidra til høyere inntekt og velferd over tid og har mye av æren for den gode utviklingen i Norge. Korrupsjon og feilallokering av ressurser kan ellers føre til at kun noen få får glede av inntektene, og at økonomiens produksjonskapasitet svekkes. I Norge er det også høy grad av tillit mellom ulike grupper i samfunnet, se omtale i kapittel 6. Høy tillit letter transaksjoner og bidrar til at flere søker til produktiv virksomhet fremfor å forsøke å karre til seg deler av den ekstra avkastningen.

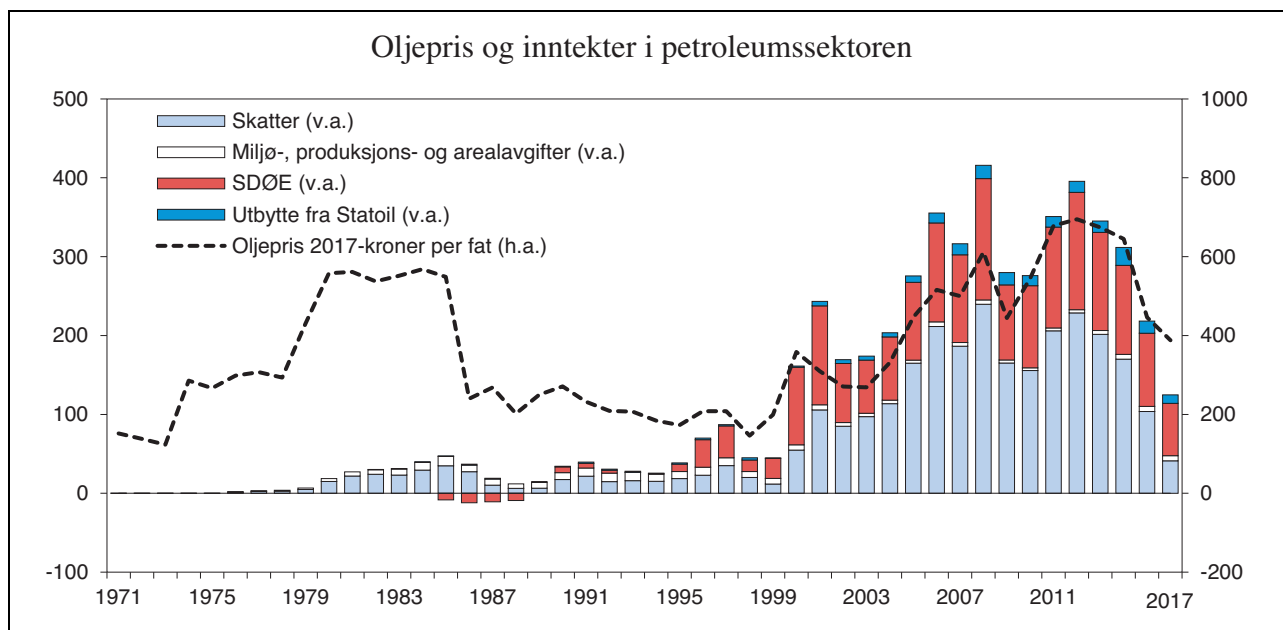
Petroleumsressursene tilhører Norge, og det har over tid vært bred enighet om at en stor andel av meravkastningen skal tilfalle fellesskapet. Inntektene til staten fra petroleumsnæringen kommer i form av skatte- og avgiftsinntekter fra næringen, inntekter fra direkte eierandeler i felt på norsk sokkel (SDØE¹⁶) og utbytte fra Statoil. I tillegg til ordinær bedriftsbeskatning står petrole-

umsselskapene overfor en særskatt. Det gir en samlet marginalsatt på 78 pst. SDØE virker som en kontantstrømskatt på det enkelte felt, og er et virkemiddel for å sikre staten ekstra inntekter fra tillatelser med høyt ressurspotensial og høy verdi.

Petroleumsskattesystemet og SDØE sørger for at staten får en stor andel av inntektene på kontinentalsokkelen uten å hindre at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir gjennomført. Hovedtrekkene i petroleumsskattesystemet har ligget fast i lang tid og gitt stabile og forutsigbare rammevilkår for næringen. Petroleumsskatte-reglene tar utgangspunkt i selskapenes netto overskudd, slik at skatten endres automatisk ved endret lønnsomhet. Som figur 5.7 viser, får staten store inntekter i perioder med høye priser og store overskudd, men tar samtidig en stor del av risikoen og inntektstapet i perioder med lavere priser.

Statens del av petroleumsformuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås i denne meldingen til rundt 4000 mrd. 2017-kroner. Et slikt nivå gir grunnlag for en statlig permanentinntekt på rundt 160 mrd. kroner per år. Det kommer i tillegg til avkastningen av kapitalen som allerede er opptjent i Statens pensjonsfond utland. Det er lagt

¹⁶ Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er en portefølje bestående av statens andeler av produksjonsrettigheter på norsk kontinentalsokkel. Gjennom SDØE dekker staten sin andel av kostnadene og mottar den samme andelen av inntektene i en utvinningstillatelse.



Figur 5.7 Samlede netto inntekter til staten fra petroleumssektoren og oljeprisutvikling. 2017-priser

Kilder: Macrobond og Finansdepartementet.

Boks 5.3 Hollandsk syke

Store forekomster av naturressurser er ingen garanti for høy økonomisk vekst og høy sysselsetting. Tvert imot kan land med store eksportinntekter fra ressursbaserte næringer være fristet til å redusere sine tradisjonelle eksportnæringer og bygge opp en stor offentlig sektor eller andre skjermede næringer. Ved tilbakeslag i den ressursbaserte eksportinntekten kan landet da oppleve store og varige underskudd og må iverksette en krevende omstilling for å gjenvinne balansen både i utenriksøkonomien og i statsfinansene. En slik utvikling blir ofte omtalt som hollandsk syke, på bakgrunn av de problemene Nederland opplevde på 1970-tallet etter at inntekter fra gassutvinning siden 1960-tallet ble brukt til å finansiere en økende offentlig sektor. Både veksten i offentlig sektor og oppbyggingen av den ressursbaserte næringen innebar flytting av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer fra konkurranseutsatte næringer. Nedbyggingen av disse næringene gikk for langt, og Nederland måtte gjennom en lang og vanskelig omstilling.

Det kan være krevende å omstille seg til lavere inntekter fra eksport av naturressurser. Å bygge opp igjen annen eksportrettet industri tar tid og vil normalt kreve at den kostnadmessige konkurranseevne bedres. Dersom offentlige velferdsordninger er basert på midlertidige inntekter, kan disse måtte nedskaleres når inntektene faller.

I mange land har eksportrettet virksomhet vært en viktig driver for produktivitet. I slike til-

feller kan en nedskalering av konkurranseutsatt sektor også ha negative konsekvenser for inntekter og velferd på lang sikt. Samtidig kan det være positive læringseffekter mellom utvinningssektoren og andre deler av økonomien. Norsk petroleumsvirksomhet er teknologisk avansert, og bedrifter i fastlandsøkonomien har store leveranser til sektoren. Bjørnland og Thorsrud (2014) finner at petroleumsnæringen har bidratt til økt produktivitet og produksjon i fastlandsøkonomien.

Helt siden funnet av olje på norsk sokkel har norske myndigheter lagt vekt på å utvikle et rammeverk for håndteringen av petroleumsinntektene med sikte på at nedbyggingen av annen konkurranseutsatt sektor ikke skulle gå for langt og at inntekter også skulle komme fremtidige generasjoner til gode, se St.meld. nr. 25 (1973–74) *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*. Det ble i meldingen foreslått å sikte mot et moderat utvinningstempo, samtidig som man pekte på behovet for å omplassere deler av petroleumsformuen til finansformue i utlandet: «*Men en betydelig del av de offentlige inntektene fra petroleumsvirksomheten må investeres utenfor landet. Det er viktig at dette gjøres på en slik måte at de kan være til nytte når selve petroleumsvirksomheten en gang er slutt, og bidra til å redusere de problemer som avvikling av petroleumsvirksomheten kan medføre.*»

til grunn en realrente på 3 pst. i beregningen av den totale formuen i petroleumsvirksomheten. Formuesanslaget er basert på forutsetningene om produksjon, priser og kostander som er lagt til grunn i denne meldingen. Beregningene er også betinget av at de anslåtte ressurser i Oljedirektoratets ressursregnskap fullt ut utvinnes. Dersom deler av ressursene ikke blir utvunnet, vil statens netto kontantstrøm reduseres.

Inntekter fra eksporten av olje og gass har redusert behovet for andre eksportinntekter til finansiering av import og tjenester som ikke så lett kan kjøpes fra utlandet. En viss nedbygging av andre eksportnæringer og flytting av ressurser til petroleumrelaterte og skjermede næringer har bidratt til at vi har kunnet kjøpe både flere importerte produkter og lokalt produserte tjenester. Oms-

tillingen av ressurser bort fra konkurranseutsatt næringsliv har skjedd gjennom høyere lønnsvekst og svekket konkurranseevne. Selv om omstillingen har bidratt til at ressurser er blitt brukt der de koster mest av seg, har den samtidig gjort oss sårbare for utviklingen i en enkelt næring.

Bare siden årtusenskiftet har verdiskapingen i petroleumsnæringen variert mellom 14 og 26 pst. av BNP. I tillegg påvirker endringer i petroleumssektorens etterspørsel etter varer og tjenester konjunkturutviklingen i fastlandsøkonomien. Disse forholdene stiller krav til rammeverket for den økonomiske politikken.

Ved hjelp av Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen for finanspolitikken, er store deler av inntektene spart. Lov om Statens pensjonsfond fastlegger at statens nettoinntekter fra

Boks 5.3 forts.

I den første fasen, da det ble klart at landet sto foran store oljeinntekter, valgte myndighetene likevel et mer kortsiktig opplegg, og fremtidige oljeinntekter ble forskuttert i statsbudsjettet. Den økonomiske politikken viste seg ikke bærekraftig og måtte strammes kraftig til mot slutten av 1970-tallet.

Utover på 1980-tallet økte oljeinntektene. I stedet for å bruke dem før de kom, ble de nå tatt løpende inn i statsbudsjettet. Det viste seg også som en sårbar strategi da oljeprisen falt kraftig vinteren 1985–86, igjen måtte den økonomiske politikken legges kraftig om med store kostnader.

Analysene i St.meld. nr. 25 ble videreutviklet av Tempoutvalget, som ble satt ned under Hermod Skånlands ledelse i 1982. Utvalget foreslo at nivået på petroleumsutvinningen burde fastlegges med sikte på å gi et stabilt størrelsesforhold mellom statens løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten og etterspørselen fra fastlandsøkonomien. På den måten kunne en forhindre at nedbyggingen av konkurranseutsatt sektor gikk for langt. Utvalget støttet at det ville være fornuftig å opprette et fond som frikoplet den løpende bruken av oljeinntekter fra opptjeningen, slik at statsbudsjettets utgiftsside ble skjermet fra svingninger i petroleumspriser. Utvalget trodde likevel ikke at det ville være mulig å bygge opp et så stort fond at det også kunne bli til nytte etter oljealderen.

Tempoutvalgets synspunkter ble lagt fram for Stortinget i 1985, og regjeringen Willoch varslet at den ville arbeide med en fondsordning som kunne underbygge langsiktige hensyn ved bruken av oljeinntektene og samtidig tjene som buffer mot uforutsette svingninger i disse inn-

tektene, se blant annet St.meld. nr. 83 (1984–85). Statens petroleumsfond (forløperen til Statens pensjonsfond utland) ble opprettet i 1990. Fondets inntekter skulle være statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen av den kapitalen som var investert i fondet. Fondsmidlene skulle plasseres i utlandet. Lavkonjunktur i norsk økonomi og lave petroleumsinntekter gjorde likevel at det drøyde til mai 1996 før det ble overført penger til fondet. Overføringen var på knappe 2 mrd. kroner.

Ved utgangen av 2000 var fondskapitalen kommet opp i nesten 390 mrd. kroner, eller vel 26 pst. av BNP. Samtidig var det utsikter til betydelig vekst i fondskapitalen fremover. Dette økte behovet for klare retningslinjer for bruken av petroleumsinntekter, både for å ivareta løpende stabiliseringshensyn og for å legge til rette for at petroleumsformuen også skulle komme fremtidige generasjoner til gode. Slike retningslinjer kom med handlingsregelen for finanspolitikken i 2001. Ifølge regelen skulle bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet over tid tilsvare den forventede realavkastningen av de oppsparte midlene i utlandet. Det ga en ny strategi for å unngå hollandsk syke. Etter først å ha brukt oljeinntektene før de kom, til så å ha brukt oljeinntekter løpende, innebar handlingsregelen at oljeinntektene skulle brukes etter at de var kommet og på en måte som var langsiktig opprettholdbar. Det ga et mer robust rammeverk for å håndtere svingninger i statens oljeinntekter. Oljeprisfallet i 2014 viste likevel at norsk økonomi ikke er skjermet fra fall i oljeinntektene. Handlingsregelen er nærmere omtalt i kapittel 11.

petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres til Statens pensjonsfond utland (SPU). Handlingsregelen innebærer at bruken av fondsmidler over statsbudsjettet over tid skal følge forventet realavkastning av fondet. Regelen har bidratt til at bruken av inntektene har økt gradvis over tid, noe som har lagt til rette for en fortsatt balansert økonomisk utvikling. Ved at fondet investeres i utlandet, skjermes fastlandsøkonomien og kronekursen for store og varierende valutainntekter. Gunstige statsfinanser har gitt oss en økonomisk handlefrihet i nedgangsperioder og i perioder

med oljeprisfall som få andre land har. Offentlige finanser er nærmere omtalt i kapittel 11.

Svingninger i etterspørselen fra petroleumssektoren påvirker den økonomiske utviklingen i Norge. Rammeverket for den økonomiske politikken bidrar til å jevne ut svingningene i økonomien. Gjennom at bruken av olje- og fondsinntekter styres etter det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, lar vi de såkalte automatiske stabilisatorene i budsjettet virke. Det innebærer at man i en nedgangskonjunktur lar utgiftene til arbeidsledighetstrygd øke og skatteinn-

tektene falle uten å motvirke effektene på offentlige budsjetter, og omvendt i en oppgangskonjunktur. I tillegg åpner handlingsregelen opp for en aktiv finanspolitikk, dvs. aktive vedtak om å bruke mer penger i dårlige tider, mot å holde igjen i gode tider.

Det kraftige fallet i oljeprisen sommeren 2014 reduserte statens inntekter fra petroleumsvirksomheten med om lag 60 pst. fra 2014 til 2016. Det er i slike utfordrende tider at styrken i vårt finanspolitiske rammeverk fullt ut kommer til syne. Mens de aller fleste andre oljeeksporterende land har måttet stramme inn i offentlige budsjetter etter fallet i oljeprisen, har vi kunnet bruke finanspolitikken aktivt for å støtte opp under aktivitet og sysselsetting. Statsbudsjettene under denne regjeringen har bidratt vesentlig til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi, med målrettede tiltak mot områder og næringer som er særlig hardt rammet.

I dag har vi et rammeverk for finans- og pengepolitikken som gjør oss langt bedre rustet til å møte svingninger i oljeprisen enn tidligere. Cap-pelen-utvalget (NOU 2016: 15) illustrerte dette ved å sammenlikne tilbakeslaget i norsk økonomi etter oljeprisfallet på midten av 1980-tallet med tilbakeslagene på begynnelsen av 2000-tallet og etter oljeprisfallet i 2014. Tilbakeslaget i norsk økonomi i perioden 1987–1993 står fortsatt igjen som det dypeste og lengste tilbakeslaget i norsk etterkrigshistorie. Aktivitetsnivået falt kraftig, og det tok fem år før det var oppe på nivået fra før krisen. Sysselsettingen falt sammenhengende over de fem årene tilbakeslaget varte, og ledigheten ble tredoblet. Til å begynne med ble renten den gang holdt høy for å stabilisere kronens verdi, finanspolitikken ble strammet inn som følge av fallende skatteinntekter og lønnsveksten var høy. Den økonomiske politikken bidro dermed til å forsterke nedturen, før den ble lagt om i en mer ekspansiv retning og bidro til å trekke opp aktivitet og sysselsetting. Sammenliknet med dette, ser tilbakeslaget etter oljeprisfallet i 2014 ut til å bli beskjedent.

I tillegg er koordineringen i inntektsoppgjørene blitt styrket ut fra en felles oppfatning om utfordringene for norsk økonomi. Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten må tilpasses en lønnsutvikling konkurranseutsatt sektor kan tåle. Dette ivaretas ved at avtaleområder med stort innslag av konkurranseutsatte virksomheter slutter avtaler først, ofte omtalt som frontfaget, og at disse virker som en norm for andre avtaleområder. Ved at frontfaget inneholder virksomheter som påvirkes av oljeprisen og etter-

spørselen fra petroleumsnæringen, vil lønnsveksten typisk variere noe med oljeprisen.

5.4 Sårbarheten for et varig fall i inntektene fra olje og gass

Norsk økonomi og våre fremtidige inntekter er sårbare for et varig fall i prisene på olje og gass. Håndteringen av dette er en viktig del av den økonomiske politikken, se avsnitt 5.3. Av særlig betydning er oljefondskonstruksjonen og handlingsregelen for bruk av olje- og fondsinntekter. Ved at bruken av disse inntektene frikobles fra opptjeningen, og bruken er tilpasset slik at den er opprettholdbar over tid, påvirkes de offentlige velferdsordningene i mindre grad av et varig fall i olje- og gassinntektene.

Et produktivt og omstillingsdyktig næringsliv gir dessuten norsk økonomi flere ben å stå på når aktiviteten i petroleumsvirksomheten faller. Strukturpolitikken i bred forstand bidrar til å fremme denne omstillingsevnen. En rekke politikkområder påvirker rammevilkårene for næringsvirksomhet i Norge, se kapittel 6.

En fleksibel og kompetent arbeidsstyrke er avgjørende for vår fremtidige velstand. Det gjelder uansett nivå på olje- og gassinntektene. Humankapitalen utgjør over seks ganger mer av den norske nasjonalformuen enn olje- og gassreservene, både de som ligger igjen på kontinentalsokkelen og de som er tatt opp og plassert i Statens pensjonsfond utland (SPU). Hva som skal til for å få høy yrkesaktivitet og en kompetent arbeidsstyrke, drøftes i kapittel 8.

Også lønnsdannelsen må støtte opp under de nødvendige tilpasningene i norsk økonomi når olje- og gassinntektene faller. Det var en hovedproblemstilling for det såkalte Holden III-utvalget, som la fram sin innstilling i desember 2013, et halvt år før oljeprisen begynte å falle. Strategien utvalget tegnet opp for å møte en slik utfordring, var først og fremst en ekspansiv pengepolitikk og tilpasninger i lønnsdannelsen for å få kostnadsnivået ned. Denne tilpasningen er blitt understøttet av målrettede tiltak i finanspolitikken for å øke vekstevnen i økonomien og dempe virkningene av tilbakeslaget i de områdene som er blitt hardest rammet.

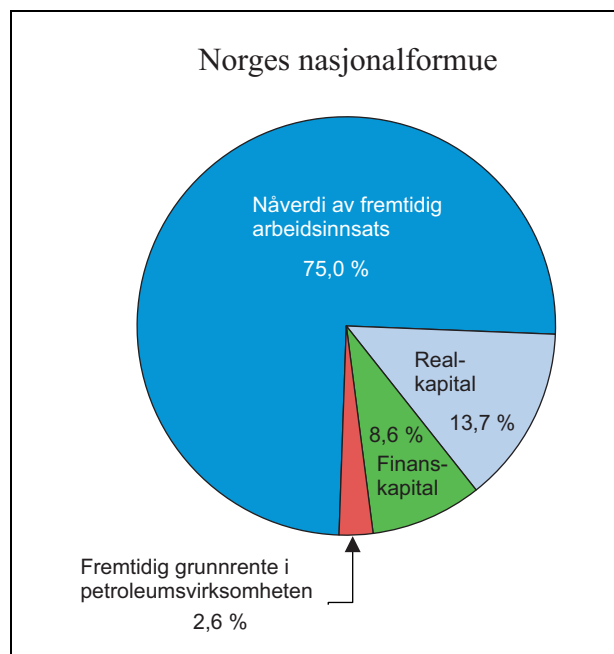
Utviklingen etter oljeprisfallet fra sommeren 2014 har vist at den økonomiske politikken samlet sett har virket. Veksten i norsk økonomi er på vei opp igjen, og i de fleste av landets fylker er arbeidsledigheten nå på vei ned igjen.

En problemstilling som har vært fremme i den offentlige debatten, er om sårbarheten for et varig oljeprisfall også kan reduseres ved å selge SPUs aksjer i olje- og gasselskaper, se fondsmeldingene for 2008 og 2013. Problemstillingen er også tatt opp av ekspertgruppen ledet av Martin Skancke¹⁷, som i 2014 vurderte etiske sider ved pensjonsfondets investeringer i kull- og petroleumsselskaper, samt av Mork-utvalget¹⁸, som vurderte aksjeandelen i fondet. Verken ekspertgruppen eller Mork-utvalget trakk noen klare konklusjoner.

Et salg av SPUs aksjer i olje- og gasselskaper reiser både etiske og finansielle spørsmål. Ekspertgruppen som vurderte SPUs investeringer i kullselskaper hadde et etisk utgangspunkt, og ved Stortingets behandling våren 2015 gikk en enstemmig finanskommité inn for at fondet ikke skal investeres i bestemte typer kullselskaper på etisk grunnlag. Stortinget sluttet samtidig opp om et atfersbasert klimakriterium, som gir grunnlag for utelukkelse eller observasjon av selskaper på bakgrunn av handlinger eller unnlatelser som på et aggregert selskapsnivå i uakseptabel grad fører til utslipp av klimagasser. Både klimakriteriet og et produktbasert kullkriterium trådte i kraft tidlig i 2016, se nærmere omtale i fondsmeldingen for 2016. Spørsmålet er om SPU i tillegg til dette, helt eller delvis, bør redusere sine investeringer i olje- og gasselskaper av *finansielle* grunner.

Denne problemstillingen kan vurderes med utgangspunkt i nasjonalformuen, som anslår kildene til nasjonens inntekter nå og i fremtiden. Norges formue består av humankapital, realkapital, finanskapital i form av netto fordringer på utlandet, i all hovedsak SPU, og fremtidig grunnrente fra olje og gass i bakken. Nåverdien av fremtidig arbeidsinnsats, humankapitalen, er den aller viktigste delen av formuen. Arbeidsinnsatsen anslås å utgjøre om lag 75 pst. Finanskapitalen utgjør om lag 9 pst. og verdien av olje og gass i bakken knapt 3 pst., se figur 5.8¹⁹.

I en artikkel skrevet i forbindelse med Perspektivmeldingen 2017 vurderer førsteamanuensis Trond Døskeland ulike finansielle strategier for å sikre seg mot varig lav oljepris.²⁰ For human-



Figur 5.8 Netto nasjonalformue 2016. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

kapitalen, som utgjør den største delen av nasjonalformuen, ser han ingen finansielle strategier som kan motvirke et eventuelt fall i verdien av vår humankapital som følge av nedgang i olje- og gassinntektene. Det pekes på at norske myndigheter allerede legger stor vekt på å øke humankapitalen og på omstilling i næringslivet. Vurderingen er videre at verdien av de gjenværende petroleumssressursene i noen grad kan skjermes mot store og varige prisfall ved hjelp av finansielle instrumenter, slik som opsjoner eller fremtidskontrakter. Døskeland anbefaler likevel ikke en slik type forsikring, blant annet fordi kostnadene antas å ville bli uforholdsmessig høye. For finanskapitalen i nasjonalformuen, SPU, pekes det på mulige motsykliske investeringsstrategier, som salg av olje- eller energiselskaper eller å vri sammensetningen av investeringene mot selskaper hvor avkastningen i liten grad samvarierer med avkastningen på olje- og gassaksjer. Det kan være konsumaksjer eller selskaper innen alternative energiformer. Samtidig pekes det på at selv om slike vridninger kan ha en intuitiv appell, vil de være krevende i praksis.²¹

Olje- og gasssektorens andel av SPUs referanseindeks for aksjer var ved utgangen av 2016 om lag 7 pst., som tilsvarer om lag 0,4 pst. av nasjonalformuen.²² Disse aksjene har liten betydning for usikkerheten i nasjonalformuen ved et varig fall i inntektene fra olje og gass.

¹⁷ Se rapport til Finansdepartementet 3. desember 2014 om Statens pensjonsfond utlands investeringer i kull- og petroleumsselskaper.

¹⁸ NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens pensjonsfond utland.

¹⁹ Se Finansdepartementets nettsider for dokumentasjon av beregningene og et sett med følsomhetsanalyser.

²⁰ Trond Døskeland: «Bør vi bruke finansielle strategier for å sikre oss mot en varig lav oljepris?». Arbeidsnotat fra Finansdepartementet 2017/5.

På *kort sikt* er det en sterkere samvariasjon mellom oljepris og verdien av olje- og gassaksjer enn mellom oljepris og verdien av andre aksjer. Innenfor en slik tidshorisont vil imidlertid fondskonstruksjonen bidra til å skjerme statsbudsjettet fra virkningen av et oljeprisfall. Med en lang tidshorisont og relativt små uttak, målt som andel av kapitalen, er det lite sannsynlig at vi må realisere store tap når oljeprisen eller andre priser faller. Dette skiller SPU fra andre investorer. Reduksjon av svingninger i fondsverdien på kort sikt er dermed ikke et hensyn som bør tillegges vekt ved vurdering av sammensetningen av aksjeinvesteringene i SPU.

På *lang sikt* er det vanskelig å finne en klar empirisk sammenheng mellom oljeprisen og verdien av olje- og gassaksjer. En forklaring på dette kan være at børsnoterte olje- og gasselskaper i liten grad selv eier petroleumsforekomster, men tilbyr tjenester til leting, utvinning og produksjon av slike forekomster. En rimelig antakelse er at de tilbys betingelser fra ressurseier som over tid gir en lønnsomhet, dvs. avkastning på egenkapitalen, på linje med andre selskaper. I tillegg er disse selskapene integrerte og har mye annen virksomhet, herunder raffinering, distribusjon, teknologi, salg og fornybar energi.

I fondsmeldingen for 2016 omtales klimarisiko, i form av klimaendringer, klimapolitikk og virkningen av disse på teknologisk utvikling, som kan ha betydning for avkastningen på lang sikt. Som langsiktig investor er SPU særlig utsatt for den systemiske delen av denne risikoen, ved at økonomisk vekst og samlet inntjening i selskapene påvirkes. I forvaltningen av fondet er det derfor lagt vekt på kunnskap og bevissthet om slik risiko. Videre legges det i meldingen til grunn at en i forvaltningen ikke har systematisk bedre informasjon om klimarisiko enn andre investorer, og at prisene på verdipapirer må antas å gjenspeile markedets samlede vurderinger av blant annet sannsynligheten for ulike scenarioer om fremtidige klimaendringer.

²¹ Det er i prinsippet flere måter å tilpasse strategien til SPU på for å redusere risikoen i nasjonalformuen. I praksis vil imidlertid slike tilpasninger i strategien være svært krevende å gjennomføre. Det skyldes blant annet at historiske mønstre for samvariasjon er usikre og varierer over tid, noe også Mork-utvalget peker på i sin rapport. Finansdepartementet kjenner ikke til andre, sammenliknbare fond som gjør denne typen tilpasninger i sin investeringsstrategi. For omtale av den finanstøretiske bakgrunnen og mulige tilpasninger, se kap. 7 i meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016.

²² Sektoren utgjorde på samme tidspunkt 6,4 pst. av den faktiske aksjeholdningen.

På bakgrunn av de ovennevnte forholdene er det ikke klart grunnlag for å si at salg av olje- og gassaksjer i SPU vil bidra til å redusere sårbarheten i nasjonalformuen ved et varig fall i prisene på olje og gass.²³

Slike tilpasninger kan også ha kostnader. Investeringene i SPU har en lang tidshorisont og er basert på bred risikospredning på tvers av land, sektorer og selskaper. Det er avgjørende for å kunne bære langsiktig risiko fordi det bidrar til å beskytte oss mot tap som følge av konsentrerte posisjoner i land eller industrier med lav langsiktig avkastning. Å selge store deler av energisektoren vil svekke risikospredningen i SPU. Over tid har vi sett store endringer i næringssammensetning og produksjonsteknologi. Det kan ikke utelukkes at dagens petroleumsprodusenter også vil være fremtidens viktigste produsenter av fornybar energi.

Norges nasjonalformue kan være sårbar for et varig fall i prisene på olje og gass, og ovenfor drøftes ulike virkemidler kan redusere sårbarheten. Salg av SPUs aksjer i olje- og gasselskaper vurderes i denne sammenheng som et uegnet og lite treffsikkert virkemiddel. Hovedansvaret i en strategi for å gjøre norsk økonomi robust overfor et varig fall i prisene på olje og gass, ligger på den generelle økonomiske politikken. Bruken av olje- og gassinntektene må frikobles fra opptjeningen, og samtidig slik at bruken er opprettholdbar over tid. Et produktivt og omstillingsdyktig næringsliv er også avgjørende. Det samme er en fleksibel og kompetent arbeidsstyrke, samt en lønnsdannelse som støtter opp under de nødvendige tilpasningene i norsk økonomi når olje- og gassinntektene faller. Målrettede tiltak i finanspolitikken for å øke vekstevnen i økonomien og dempe virkningene av tilbakeslaget i de områdene som blir hardest rammet av lavere olje- og gasspriser, vil også være til hjelp.

Et hovedmål for denne regjeringen har nettopp vært å gjøre norsk økonomi mindre oljeavhengig og mer omstillingsdyktig. Derfor er det i budsjettene prioritert satsing på infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelser, slik en samlet finanskomité sluttet opp om da handlingsregelen ble innført i 2001. Også reformer og tiltak som kan bedre økonomien og arbeidsmarkedets virkemåte er blitt prioritert. Målet er en

²³ Finansdepartementet vurderte i fondsmeldingen for 2013 de empiriske sammenhengene mellom olje- og gassaksjer og oljeprisen på kort og lang sikt. En oppdatert versjon av disse analysene er tilgjengelig på departementets nettsider.

robust økonomi med god evne til vekst og omstilling.

5.5 Regjeringens strategi

Petroleumsnæringen vil være en stor og viktig næring i flere tiår fremover, men vil ikke være den samme vekstmotoren for norsk økonomi som i årene vi har lagt bak oss. For å opprettholde god vekst i levestandarden trenger norsk økonomi i enda større grad enn før flere ben å stå på. Regjeringen vektlegger følgende elementer for å opprettholde veksten i verdiskapingen når etterspørselen fra petroleumsvirksomheten avtar:

- *Tilrettelegge for samfunnsøkonomisk lønnsom aktivitet på norsk sokkel.* En viktig forutsetning for lønnsom aktivitet er stabile og forutsigbare rammevilkår og tilgang til nytt, attraktivt areal. Samtidig skal hensynet til miljø og marine økosystemer ivaretas. Petroleums-skattesystemet sikrer fellesskapet en stor del av inntektene fra petroleum. Med en nøytral grunnrenteskatt vil investeringer som er lønnsomme for samfunnet også være lønnsomme for selskapene. Sta-

tens direkte økonomiske engasjement (SDØE) videreføres som et viktig instrument for å bidra til ekstra inntekter i tillatelser med høyt inntekspotensial.

- *Overføring av kompetanse.* Kompetansen som norsk olje- og gassnæring har utviklet gjennom 50 års virksomhet må overføres til andre næringer. Den enkelte arbeidstaker må justere sin kompetanse, og bedriftene må bruke erfaring og teknologi på nye områder.
- *Styrket konkurransekraft for norsk næringsliv.* Norsk økonomi må omstilles til en ny situasjon der vi likner mer på vestlige økonomier uten olje- og gassressurser. Veksten må komme i næringer der vi ikke kan forvente like høy avkastning som i oljevirksomheten. Det krever et tilpasningsdyktig og nyskapende norsk privat næringsliv med et kostnadsnivå tilpasset situasjonen i andre land. Skattereformen, som blant annet innebærer en reduksjon i selskaps-skatten fra 27 pst. til 23 pst., reduserer kapital-kostnadene for norsk næringsliv og gjør det dermed mer lønnsomt å investere i ny næringsvirksomhet.

6 Produktivitet og omstilling i privat sektor

6.1 Innledning

«Produktivitet er ikke alt, men på lang sikt er det nesten alt. Et lands evne til å forbedre levestandarden over tid avhenger nesten utelukkende av evnen til å øke produksjonen per arbeider.»¹

Siden 1900 har Norge opplevd en enorm velstandsutvikling, der verdiskapingen per innbygger er blitt 15-doblet. Produktivitetsvekst, som innebærer at produksjonen øker raskere enn mengden av innsatsfaktorer, er den fremste årsaken til denne utviklingen.²

Økt produktivitet kan blant annet knyttes til forbedringer innen teknologi, kunnskap og organisering. Norske bedrifter har utviklet verdensledende teknologi på enkeltområder, men den viktigste grunnen til stigende produktivitet er den globale teknologiutviklingen. For et lite land som Norge er derfor innføring og tilpasning av utenlandsk teknologi særlig viktig. Å kunne utnytte utenlandsk teknologi innebærer å følge med på utviklingen, ta til seg avanserte organisasjons- og produksjonsteknologier og anvende dem i en norsk sammenheng. Det krever kunnskap. Et godt utdanningssystem og investering i forskning og utvikling er derfor nødvendig.

En annen sentral betingelse for høy produktivitet er at ressursene blir brukt der de kaster mest av seg. Konkurransen mellom bedrifter og næringer bidrar til dette, fordi det gir insentiv til å innovere og ta til seg teknologi utviklet av andre. I tillegg gir det virksomhetene insentiv til å utvide sine markeder og utvikle mer effektive prosesser og organisasjonsformer. Videre bidrar konkurransen til å realisere overflyttingsgevinster, ved at

lite produktive virksomheter legges ned og mer produktive virksomheter vokser eller oppstår.

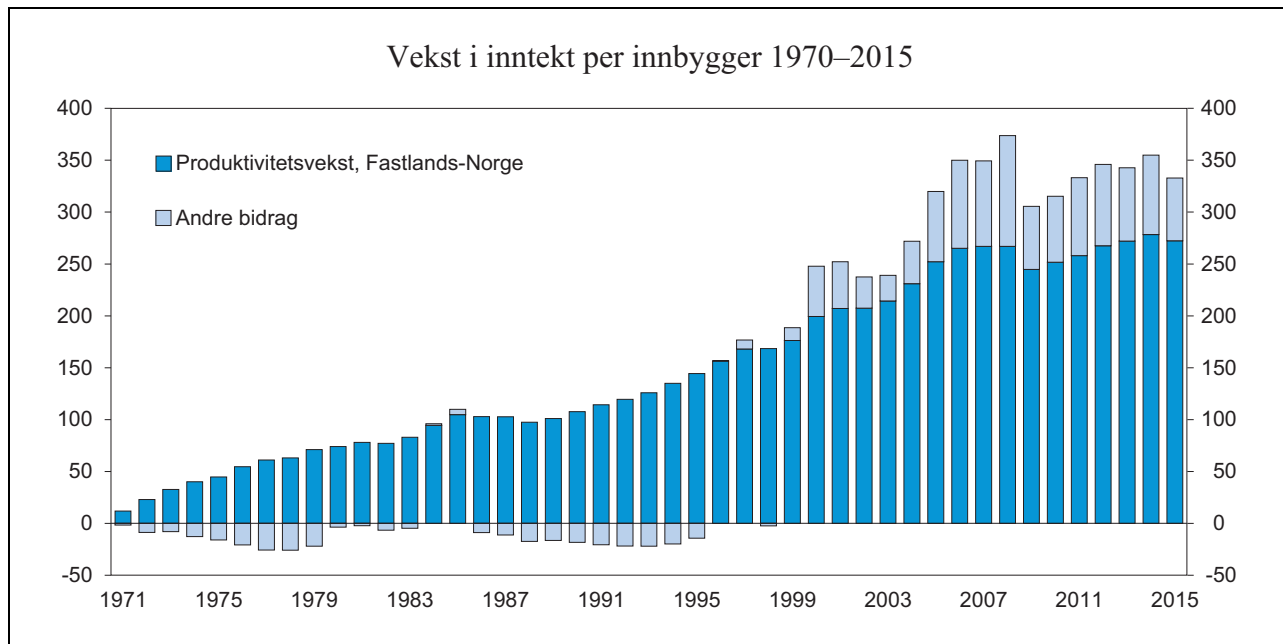
Åpenhet, i form av internasjonal handel, utenlandsk eierskap og mobilitet av arbeidskraft over landegrensene, gir høyere produktivitet. Det kan skje gjennom teknologioverføringer, forsterket konkurranse i produktmarkedene eller økt markedsstørrelse, slik at bedriftene kan dra nytte av stordriftsfordeler.

For å bidra til høy produktivitet og god omstillingsevne, må den økonomiske politikken understøtte en balansert økonomisk utvikling, medvirke til at innsatsfaktorene brukes der de kaster mest av seg og sørge for høy utnyttelse av arbeidskraft og kapital. Institusjonelle forhold påvirker også forutsetningene for innovasjon, teknologioverføring og markedets evne til å frembringe nye, høyproduktive virksomheter og legge ned lavproduktive virksomheter.

Produktivitet er et middel for å oppnå velferd, ikke et overordnet mål. For eksempel vil det være svært lønnsomt for samfunnet at flere deltar i arbeidsmarkedet, selv om det kan innebære at den gjennomsnittlige produktiviteten går ned. Å inkludere flere av dem som er utenfor arbeidsmarkedet vil ha stor betydning for inntektsveksten fremover, se kapittel 8 om behovet for en stor og kompetent arbeidsstyrke. Deltakelse i arbeidslivet bidrar også til økt velferd for den enkelte, både fordi det gir høyere inntekt og fordi arbeidslivet er en viktig arena for sosial integrering. Muligheten for den enkelte til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv avhenger også av en rekke andre forhold. Helse, sosiale relasjoner og miljøgoder er sentrale faktorer i tillegg til de økonomiske. Livskvalitet drøftes i kapittel 7. Videre innebærer en effektiv ressursutnyttelse at natur- og miljøressursene blir forvaltet langsiktig og bærekraftig. Klima- og miljøproblemer er ikke bare trusler mot velferd, men mot den langsiktige produktiviteten. Å ta hensyn til disse problemene krever at næringslivet i alle land må omstilles til høyere klima-, miljø- og ressurseffektivitet enn i dag. Forholdet mellom miljøutfordringer og økonomisk vekst blir drøftet i kapittel 4.

¹ Paul Krugman (1994). The Age of Diminished Expectations.

² Produktivitet er her og i mesteparten av kapitlet angitt som timeverksproduktivitet, som måler produksjon per enhet arbeidsinnsats. Mesteparten av veksten i timeverksproduktivitet kommer fra økt total faktorproduktivitet (TFP), som blant annet omfatter økt kompetanse hos de ansatte og bedre kvalitet på kapitalutstyret. Rent teknisk beregnes TFP som en restfaktor. Timeverksproduktiviteten tiltar også når kapitalintensiteten øker.



Figur 6.1 Bidrag til akkumulert vekst i disponibel realinntekt per innbygger¹ siden 1970. Tusen 2015-kroner

¹ Nasjonalregnskapets inntektsdefinisjon.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

6.2 Utviklingen i produktivitet og inntekt

Til grunn for fortsatt velstandsvekst må det ligge en god produktivitetutvikling også i årene fremover. Produktivitetsnivået i Norge er høyt, men det siste tiåret har veksten vært klart svakere enn tidligere. Det er en utvikling vi deler med andre land, men det er like fullt en trend som må snus for at vi skal oppleve økende levestandard også i fremtiden. Klarer vi å øke den årlige produktivtetsveksten med bare 0,2 prosentenheter de neste 40 årene, vil det løfte produksjonsnivået i fastlandsøkonomien med mer enn verdien av den årlige avkastningen fra pensjonsfondet.

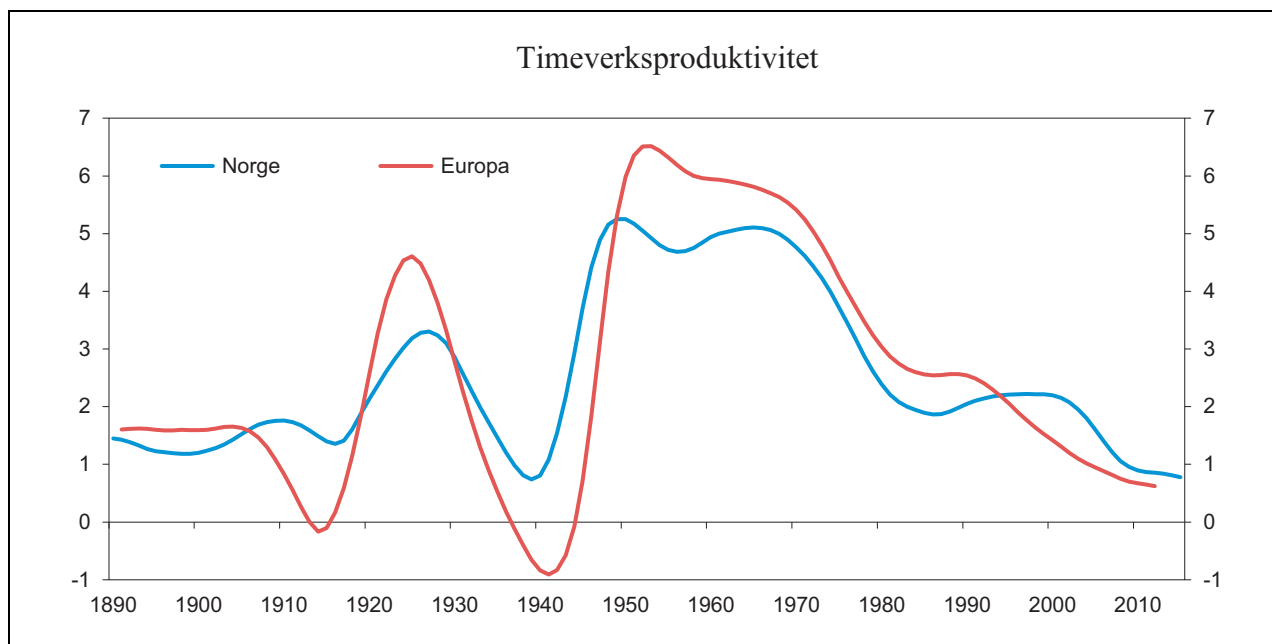
Den sterke økonomiske veksten i Norge i det 20. århundre og fram til i dag kan først og fremst tilskrives høy produktivtetsvekst i fastlandsøkonomien, i tillegg til mengden arbeidskraft, realkapital og naturressurser. Mer enn to tredeler av velstandøkningen siden 1970 er knyttet til økt produktivitet, se figur 6.1. Bidraget fra andre faktorer har vært langt mindre.

De siste ti årene har veksten i timeverksproduktiviteten vært lav, og bidraget fra produktivtetsveksten til disponibel realinntekt har vært beskjedent. Derimot har overflyttingsgevinster bidratt til inntektsveksten etter årtusensskiftet, ved at arbeidskraft har flyttet til petroleumssektoren fra andre, mindre lønnsomme næringer. Byttefor-

holdsgevinster, og særlig økte priser på olje og gass, har også hatt positiv effekt.

Samlet arbeidsinnsats per innbygger har avtatt noe siden 1970. Økt yrkesdeltakelse, i første rekke blant kvinner, er mer enn motvirket av lavere gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt, som beskrevet i kapittel 8. Bidraget fra endringer i arbeidsinnsats til veksten i disponibel realinntekt per innbygger er derfor svakt negativt over denne perioden.

Oppbyggingen av petroleumsvirksomheten har endret landets næringsstruktur og også påvirket produktivtetsveksten. To mekanismer har hatt stor betydning. For det første har leting, utvinning og transport av olje og gass krevd ressurser direkte i petroleumsnæringen og i næringer som leverer varer og tjenester til denne. Resurser er flyttet over til petroleumsrelatert virksomhet gjennom en kombinasjon av styrket kronkurs og høyere lønnsvekst enn i våre konkurrentland. Denne prosessen har økt den gjennomsnittlige produktiviteten i tradisjonelle konkurranseutsatte næringer, ved at bedrifter med lav produktivitet og lønnsevne er blitt skjøvet ut. I tillegg er oljevirkosheten teknologisk avansert, noe som har medvirket til økt produktivitet i andre deler av økonomien. For det andre har petroleumsinntektene gjort det mulig å øke privat og offentlig forbruk, noe som har skapt vekst i privat og offentlig tjenesteyting.



Figur 6.2 Timeverksproduktivit¹. Årlig vekst i prosent. Glattet

¹ Alle næringer for Europa og alle næringer eksklusive olje- og gassutvinning for Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Bergeaud m.fl. (2014).

Figur 6.2 viser trendveksten i timeverksproduktivit i perioden 1890–2014 i Norge og Europa. Figuren viser at produktivitetsveksten steg kraftig i årene etter den andre industrielle revolusjon på 1920-tallet. Også i tiårene etter andre verdenskrig var produktivitetsveksten gjennomgående høy i hele Vest-Europa, og reallønnningene vokste tilsvarende. Dette hadde sammenheng med teknologisk opphenting sammenliknet med USA, som hadde et vesentlig høyere nivå på produktiviteten ved utløpet av andre verdenskrig. På begynnelsen av 1970-tallet falt produktivitetsveksten både i Norge og i Europa, og fallet har fortsatt i nyere tid.

Særlig har veksten vært svak det siste tiåret. En mulig årsak er at kapital og arbeidskraft er blitt værende i selskaper med lav produktivitet, og slik hindret vekst i mer produktive bedrifter. Lave renter kan ha bidratt til det. Det kan også se ut til at spredningen av teknologi fra ledende selskaper til resten av økonomien er mindre effektiv enn tidligere. OECD peker på at kostnadene ved å holde følge med teknologilederne kan ha økt, blant annet som følge av at tilgang til spesialisert kompetanse og avansert teknologi kan være begrenset for andre enn de ledende selskapene. Det kan føre til redusert konkurranse.

I de markedsrettede delene av Fastlands-Norge har gjennomsnittlig produktivitetsvekst falt fra om lag 3 pst. per år i perioden 1996–2005 til 0,8 pst. i perioden 2006–2016, se figur 6.3. Dette

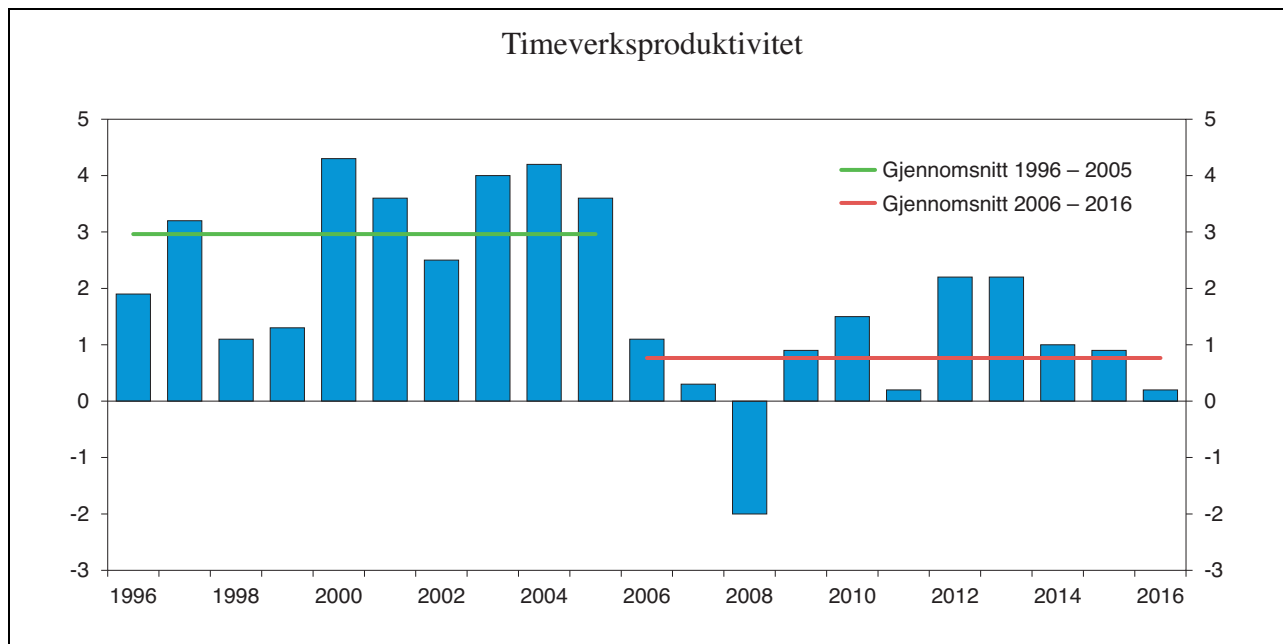
markerer et betydelig trendskifte i produktivitetsveksten, noe vi deler med de fleste andre OECD-land.

Det er sannsynlig at noe av denne nedgangen er konjunkturt betinget. Norsk økonomi befant seg i slutfasen av en oppgangskonjunktur i 2006–2008. Kapasiteten i de fleste næringer var presset, og sysselsettingen vokste kraftig, med høy arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen i 2004. Finanskrisen og de internasjonale etterdønningene fra den trakk veksten ned, selv om effektene ble mindre for norsk økonomi enn i mange andre land.

Arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen i 2004 har bidratt til økonomisk vekst, men også til lavere vekst i produktiviteten, fordi en stor andel av dem som kom ble sysselsatt i arbeidsintensive næringer med relativt lav produktivitet. Det har redusert produktivitetsveksten for økonomien sett under ett.

Næringssammensetning og produktivitet

I Norge og andre OECD-land har det 20. århundre vært preget av en markert endring i næringssammensetningen. Arbeidsstyrken har beveget seg, først fra landbruk og fiske, til industri og senere til tjenesteyting og offentlig forvaltning. I 1875 arbeidet over halvparten av arbeidsstyrken innen fiske, skogbruk og landbruk. Utover 1900-tallet førte effektivitetsforbedringer i disse næringene, økt



Figur 6.3 Årlig vekst i timeverksproduktiviteten, markedsrettede fastlandsnæringer (utenom boligjenester). Prosent

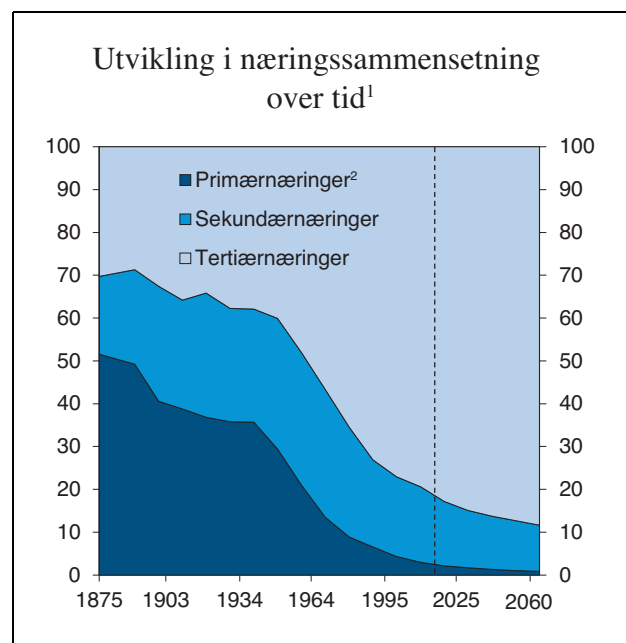
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

internasjonal handel, høyere levestandard og høyere utdanningsnivå til at store deler av arbeidsstyrken kunne flyttes til andre sektorer med høyere lønninger og produktivitet.

Sysselsettingen i sekundærnæringene industri og bergverksdrift toppet seg på slutten av 1960-tallet og utgjorde da 32 pst. av samlet sysselsetting, mens den i dag utgjør 16 pst. De fleste nye arbeidsplassene de siste 60 årene har kommet i tertiærnæringer, som er tjenesteytende sektorer inkludert offentlig tjenesteyting. I 2016 utgjorde tertiærnæringene den klart største andelen av norsk økonomi målt ved antall sysselsatte (over 80 pst.). Figur 6.4 viser sysselsetting fordelt på hovednæringer.

Parallelt med endringene i næringsstrukturen er byene blitt tettere befolket. I dag bor 80 pst. av nordmenn i tettsteder, mot rundt 60 pst. for 50 år siden og 45 pst. for 100 år siden, se kapittel 10. Urbaniseringen er både en følge av og en årsak til en del av produktivitsveksten, og større bo- og arbeidsmarkedsregioner gir gode betingelser for kunnskapstunge næringer. Produktivits- og lønnsforskjellene mellom by og land har likevel avtatt over tid.

Mer effektive produksjonsmetoder, automatisering og bruk av ny teknologi har ført til at færre jobber i industrien. Noe av nedgangen skyldes at tjenester som tidligere ble utført av egne ansatte i økende grad blir kjøpt fra selskaper i tjenestey-



Figur 6.4 Nærings sammensetning 1875–2060. Andel av samlet sysselsetting

¹ Tallene for perioden 1875–1930 er hentet fra en eldre publisering enn tallene for perioden fram til 2015. Det er derfor et brudd i tidsserien rundt 1930. Tall fra 2016 til 2060 er fremskrivninger gjort av Finansdepartementet.

² Primærnæringer er fiske, landbruk og skogbruk. Sekundærnæringer er industri og bergverksdrift. Tertiærnæringer er tjenesteytende sektor inkl. offentlig sektor.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tende sektor. Det gjelder for eksempel rengjøring og kantinedrift, men også juridisk, teknologisk og økonomisk konsulentvirksomhet. I tillegg er en del av den arbeidsintensive produksjonen flyttet til lavkostland. Økt konkurranse om arbeidsintensive tjenester har også bidratt til å heve produktiviteten.³

Endringer i næringssammensetningen kan påvirke samlet produktivitet utvikling. Historisk har det vært tydeligst når land har bygget ned tradisjonelt lavproduktive næringer, som landbruk og fiske, og bygget opp industriproduksjonen, som ofte har høyere produktivitet. De senere årene har land som Kina og India hatt særlig høy vekst i produktiviteten som følge av en slik endring i næringssammensetningen. Overgangen fra industri til tjenesteyting kan også påvirke samlet produktivitetvekst, men her er fortegnet mer usikkert. Mange tjenesteytende næringer er preget av arbeidsintensive prosesser som kan være vanskelige å effektivisere. Det kan være én av årsakene til avdempingen i produktivitetveksten i OECD-landene de siste årene. Samtidig har noen av de største produktivetsforbedringene i Norge det siste tiåret kommet i tjenestesektorer som bank og dagligvarehandel. Teknologisk endring kan altså potensielt gi store effektivitetsgevinster også i tjenesteytende næringer, som er de dominerende kunnskapssektorene i Norge. Produktivitetskommisjonen påpekte at produktivitetveksten i privat tjenesteproduksjon lenge har vært vel så høy som i vareproduksjonen.

Endringer i næringssammensetningen er i stor grad en ønsket utvikling. Økt produktivitet i eksportnæringene har gjort det mulig å ha balanse i utenriksøkonomien med en mindre eksportsektor. Dermed er ressurser frigjort til offentlig sektor og tjenesteproduksjon, der etterspørsveksten har vært sterk.

6.3 Utsikter for produktivitet utvikling fremover

Produktivitet utviklingen i Norge må ta seg opp dersom levestandarden skal fortsette å øke fremover. Det er uenighet mellom økonomer om dagens teknologi utvikling vil være tilstrekkelig til å gi økt produktivitet og økonomisk vekst, eller om vi er inne i en periode med vedvarende svak vekst i produktivitet og inntekter. Enkelte økonomer, som Robert Gordon og Michael Spence, hev-

Boks 6.1 BNP per innbygger som inntektsmål

Et lands produksjonsevne er bestemt av mengden arbeidskraft og kapital og hvor effektivt disse ressursene brukes. Fordi produksjonsevnen langt på vei bestemmer landets inntekter og forbruksmuligheter, er bruttonasjonalprodukt per innbygger et mye brukt mål ved sammenlikninger av materiell levestandard mellom land. Målt på denne måten er inntektsnivået høyere i Norge enn i de aller fleste andre OECD-land.

BNP har noen svakheter som inntektsmål. Blant annet tar det ikke hensyn til betydningen av at prisene på eksport og import kan utvikle seg ulikt. En bedring i bytteforholdet, som er forholdet mellom prisene på eksport og import, innebærer at et gitt eksportvolum kan finansiere et større importvolum. Økt oljepris og lave importpriser fra årtusenskiftet fram til 2014 ga en vekst i Norges disponible inntekt som var langt større enn oppgangen i BNP. Det påfølgende oljeprisfallet har reversert en stor del av utviklingen.

BNP som inntektsmål fanger opp bidraget fra ressurser anvendt i Norge, men ser bort fra at en andel av inntektene fra disse ressursene tilfaller utlendinger. I en mer globalisert verden blir dette stadig viktigere. Tilsvarende tar ikke BNP hensyn til nordmenns inntekt opptjent i utlandet, for eksempel i form av renter og utbytte. For Norges del innebærer det at avkastning fra Statens pensjonsfond utland ikke regnes med. BNP fanger heller ikke opp at realkapitalen slites, og at deler av inntektene derfor må brukes til investeringer for å opprettholde nasjonalformuen.

der at dagens svake produktivitetvekst trolig vil vedvare, fordi ny teknologi ikke har maktet å skape vekst på samme måte som innovasjonene fra den første og andre industrielle revolusjon.

Andre, som Brynjolfsson og McAfee (2014), er mer optimistiske og er uenig i at det er avtakende utbytte av teknologiske innovasjoner. De mener at eksisterende kunnskap og utstyr kan kombineres på stadig nye måter slik at potensialet for vekstfremmende innovasjoner fortsatt vil øke. Brynjolfsson og McAfee mener at dagens teknologiske utvikling vil drive fram en ny vekstperiode og at en digital revolusjon har startet.

³ NOU 2015: 1, Produktivitetskomisjonens første rapport. Kapittel 4.

Boks 6.2 Vekstregnskap

Siden 1970 har BNP per innbygger i gjennomsnitt økt med 2,2 pst. per år, mens den tilsvarende veksten i disponibel realinntekt har vært 2,3 pst. Det viktigste bidraget til veksten kommer fra utviklingen i fastlandsøkonomien.

Utviklingen i Norges bruttonasjonalprodukt per innbygger er vist i tabell 6.1. Holder vi petroleumssektoren utenfor, har BNP per innbygger i

gjennomsnitt økt med 2,0 pst. per år siden 1970. Det kan igjen deles opp i bidrag fra timeverksproduktivitet og arbeidsinnsats. Tabellen viser at bidraget fra endret arbeidsinnsats har vært svakt negativt siden 1970. Økt sysselsetting er motvirket av kortere gjennomsnittlig arbeidstid. Hele veksten i fastlands-BNP per innbygger siden 1970 kan tilskrives økt timeverksproduktivitet.

Tabell 6.1 Vekstregnskap for Norge. Gjennomsnittlig årlig vekst (prosent) per innbygger og bidrag til vekst (prosentenheter)

	1971– 1980	1981– 1990	1991– 2005	2006– 2015	1971– 2015	Anslag PM13 2012– 2060	Anslag PM17 2016– 2060
<i>Disponibel realinntekt per innb.</i>	3,4	0,7	4,2	0,1	2,3	1,4 ¹	0,9
<i>BNP per innbygger</i>	4,1	2,1	2,5	0,1	2,2	1,3	0,8
Vekst i bruttoprodukt i olje og utenriks sjøfart per innbygger	14,2	7,8	3,2	-3,7	5,0	-2,4	-3,5
<i>Fastlands-BNP per innbygger</i>	3,1	1,3	2,5	1,2	2,0	1,6	1,2
Bidrag fra:							
Timeverksproduktivitet ²	3,3	1,7	2,5	0,8	2,1	1,8	1,5
Total faktorproduktivitet (TFP) ³	2,0	0,8	2,2	0,6	1,5	1,4	1,0
Kapitalintensitet	1,2	0,8	0,3	0,2	0,6	0,4	0,5
Arbeidsinnsats	-0,2	-0,4	0,0	0,4	-0,1	-0,2	-0,2
Timeverk per sysselsatt	-1,5	-0,5	-0,4	0,0	-0,6	0,0	0,0
Sysselsettingsandel, hele befolkningen ⁴	1,3	0,1	0,3	0,4	0,5	-0,2	-0,2
– sysselsettingsandel i befolkningen 15–74 år	1,0	-0,1	0,4	0,1	0,4	0,0 ⁵	-0,1
– personer 15–74 år som andel av totalbefolkningen	0,2	0,3	-0,1	0,3	0,1	-0,2 ⁵	-0,2
<i>Memo:</i>							
Vekst i TFP i privat sektor ⁶	2,0	1,0	2,5	0,7	1,7	1,6	1,2

¹ Startår 2011.

² Timeverksproduktiviteten har her to komponenter: Kapitalintensitet og total faktorproduktivitet. Det er også mulig å skille ut bidrag fra andre innsatsfaktorer per timeverk, som humankapital, men det er ikke gjort i disse beregningene.

³ Beregnet som den delen av veksten i Fastlands-BNP som ikke forklares med volumvekst i timeverk og realkapital med fast vekt på henholdsvis 0,71 og 0,29. Det tilsvarer arbeidskraftens og realkapitalens gjennomsnittlige andel av brutto faktorinntekt i Fastlands-Norge i perioden 1970–2015.

⁴ Sysselsetting fra Nasjonalregnskapet, som inkluderer arbeidsinnvandrere på kostholdsopphold i Norge, i forhold til hele befolkningen som er bosatt.

⁵ 20–66 år.

⁶ Beregnet som den delen av veksten i bruttoproduktet for privat sektor som ikke forklares med volumvekst i timeverk og realkapital med fast vekt på hhv. 2/3 og 1/3. Det tilsvarer arbeidskraftens og realkapitalens gjennomsnittlige andel av brutto faktorinntekt for disse bedriftene i perioden 1970–2015. Omfatter private og statlig eide bedrifter utenom sjøfart og petroleumsvirksomhet, regnet i faste basispriser.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Boks 6.2 forts.

Vekst i timeverksproduktiviteten kan igjen deles opp i bidrag fra økt kapitalintensitet og økt totalfaktorproduktivitet. Økt kapitalintensitet trakk produktiviteten betydelig opp på 1970- og 1980-tallet, da realinvesteringer som andel av BNP lå høyt i Norge sammenliknet med USA og store deler av Europa. Siden 1990-tallet har investeringene ligget omtrent på samme nivå som hos våre viktigste handelspartnere. Det reduserte investeringsnivået kan ses i sammenheng med skattereformen i 1992. Reformen bidro til en mer nøytral kapitalbeskatning, blant annet gjennom utvidelser av selskapskattegrunnlaget. Det medførte også at bedriftene måtte stille høyere krav til avkastning på realkapitalen. Det er derfor grunn til å anta at skattereformen bidro til lavere realinvesteringer enn en ellers ville fått, samtidig som den samfunnsøkonomiske avkastningen på kapitalen økte.

Bidraget fra økt kapitalintensitet har vært særlig lavt i perioden etter 2005. Etter finanskrisen kan usikkerhet om fremtidig inntjening ha gjort at bedriftene har holdt investeringene tilbake. Videre har en dreining fra tradisjonelt kapitalintensive næringer til tjenestesektoren påvirket investeringsnivået. Fram til 2060 er det anslått at total faktorproduktivitet vil vokse med

1,0 pst. årlig, og bidraget fra økt kapitalintensitet er anslått å utgjøre en større andel av produktivtetsveksten enn i perioden 1970–2015.

I Perspektivmeldingen 2013 ble veksten i BNP per innbygger anslått til 1,3 pst. for perioden 2012–2060. I denne meldingen anslås en gjennomsnittlig årlig vekst i BNP per innbygger på 0,8 pst. fram mot 2060. Det er knyttet betydelig usikkerhet til dette anslaget. Nedjusteringen er i stor grad knyttet til lavere anslått produktivtetsvekst. Total faktorproduktivitet i privat sektor er anslått å vokse med 1,2 pst. årlig, mens anslaget i perspektivmeldingen fra 2013 var 1,6 pst. Disponibel inntekt per innbygger vil også trekkes ned av lavere oljepriser og fondsavkastning.

I første halvdel av perioden 1970–2015 bidro utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet og rente- og stønadsbalansen negativt til disponibel realinntekt, som derfor vokste langsommere enn BNP per innbygger. De seneste 20 år, og for perioden sett under ett, var det motsatt. Det skyldes bedringen av bytteforholdet overfor utlandet etter 1992, og mot slutten av perioden også økende inntekter fra Statens pensjonsfond utland. Det klart største bidraget til vekst i Norges disponible realinntekt siden 1970 kommer likevel fra verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Bruk av ny teknologi og automatisering av arbeidsprosesser kan gi mer effektive produksjonsmetoder og frigjøre ressurser til andre deler av økonomien. Videre kan automatisering føre til at bedrifter flytter produksjon tilbake fra lavinntektsland, men det kan også bidra til at jobber blir borte i Norge. Det er drøftet i kapittel 6 i Produktivitetskommissjonens andre rapport.

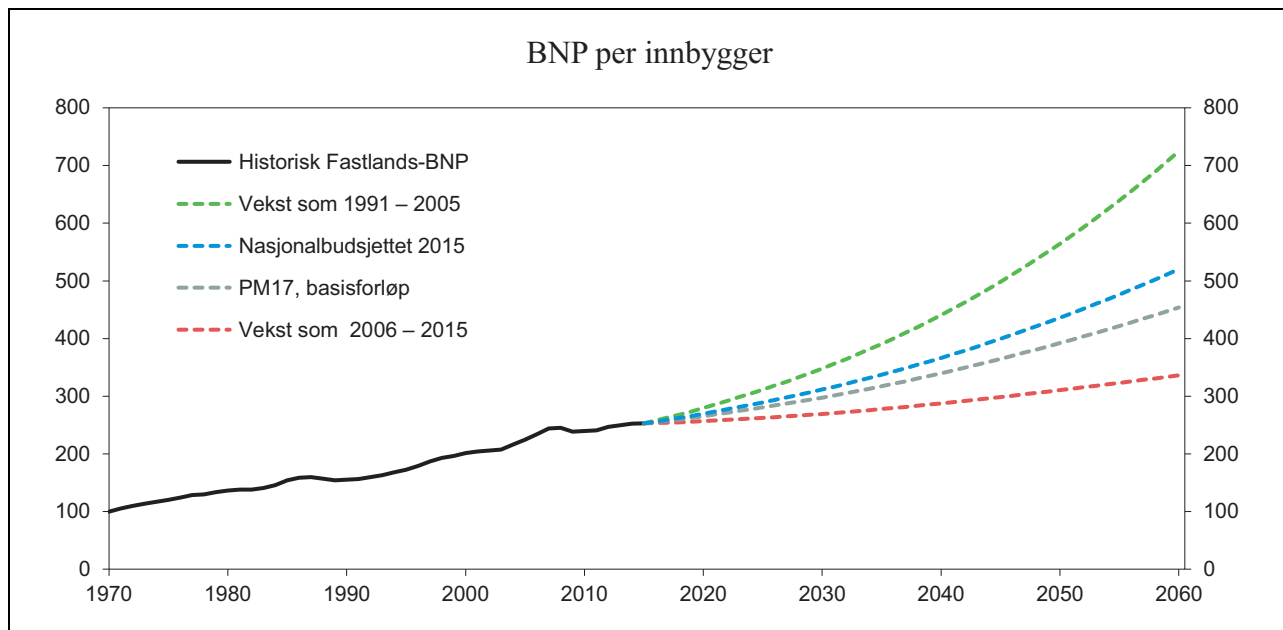
Delingsøkonomi er et eksempel på hvordan teknologi kan bidra til at ressurser som er underutnyttet, blir tatt i bruk i større grad. Innenfor tjenesteytende næringer er det trolig et stort potensial for økt produktivitet gjennom økt bruk av roboter og ny teknologi. Bruk av «big data» er et eksempel på det. «Big data» er store og varierte mengder informasjon som oppdateres kontinuerlig. Gode analyser av tilgjengelige data kan bidra til innovasjoner og økt produktivitet i både offentlig sektor og i næringslivet. Ved å gi informasjon om utvikling i sanntid kan denne type data for eksempel brukes til å effektivisere produksjons-

løsninger, transport og vakthold. «Big data» innebærer i stor grad å gjenbruke data til nye formål. Her kan det imidlertid oppstå personvernutfordringer.

En viktig del av veksten i produktiviteten kommer fra nye ideer om hva som skal produseres og hvordan det best kan gjøres. Produksjonen av nye ideer er avhengig av vår samlede kunnskap i dag. Teknologipessimister hevder at vi snart, om ikke allerede, har gått tom for ideene som i vesentlig grad bidrar til økt vekst. Erfaring kan derimot tilsi at ideene kan bygge på hverandre og dermed gi tiltakende utbytte og høyere vekst.

Hvis stadig flere jobber for å finne opp ny teknologi, kan det også veie opp for at det eventuelt blir mer krevende å komme på en banebrytende idé. Utdanning og forskning er viktig i så måte.

OECD (2014) mener verdens potensielle BNP-vekst kan avta fram mot 2060. Det henger sammen med antatt svakere vekst i forskning og utvikling i de fleste land. OECD anslår at total fak-



Figur 6.5 Utvikling i Fastlands-BNP per innbygger ved ulike produktivitsvekst i årene fremover. Indeks.1970=100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

torproduktivitet i OECD-området vil falle fra om lag 1,1 pst. fram til 2030 til 1,0 pst. fram til 2040 og 0,9 pst. fram til 2050. OECD venter at svakere vekst langs den teknologiske fronten, avtagende effekter av ytterligere produktmarkedsreformer, og at det blir mindre å hente på å nærme seg teknologifronten for OECD-landene, vil bidra til å redusere TFP-veksten fremover. Den siste effekten er mest markert for fremvoksende økonomier. EU-kommisjonen lager også langsiktige fremskrivninger for EU-landene (og for Norge). Kommisjonen har lagt til grunn en TFP-vekst på 1 pst. og en langsiktig vekst i timeverksproduktiviteten på 1½ pst. for EU28 og for Norge.

De langsiktige fremskrivningene for norsk økonomi i denne meldingen er basert på en gjennomsnittlig årlig timeverksproduktivitet i privat sektor i fastlandsøkonomien på 1½ pst. i årene fremover, se tabell 6.1. Anslaget er på linje med det som forutsettes i OECD og EU, men høyere enn den gjennomsnittlige veksten de siste ti årene. Som påpekt over er det stor usikkerhet om fremtidig vekstpotensial.

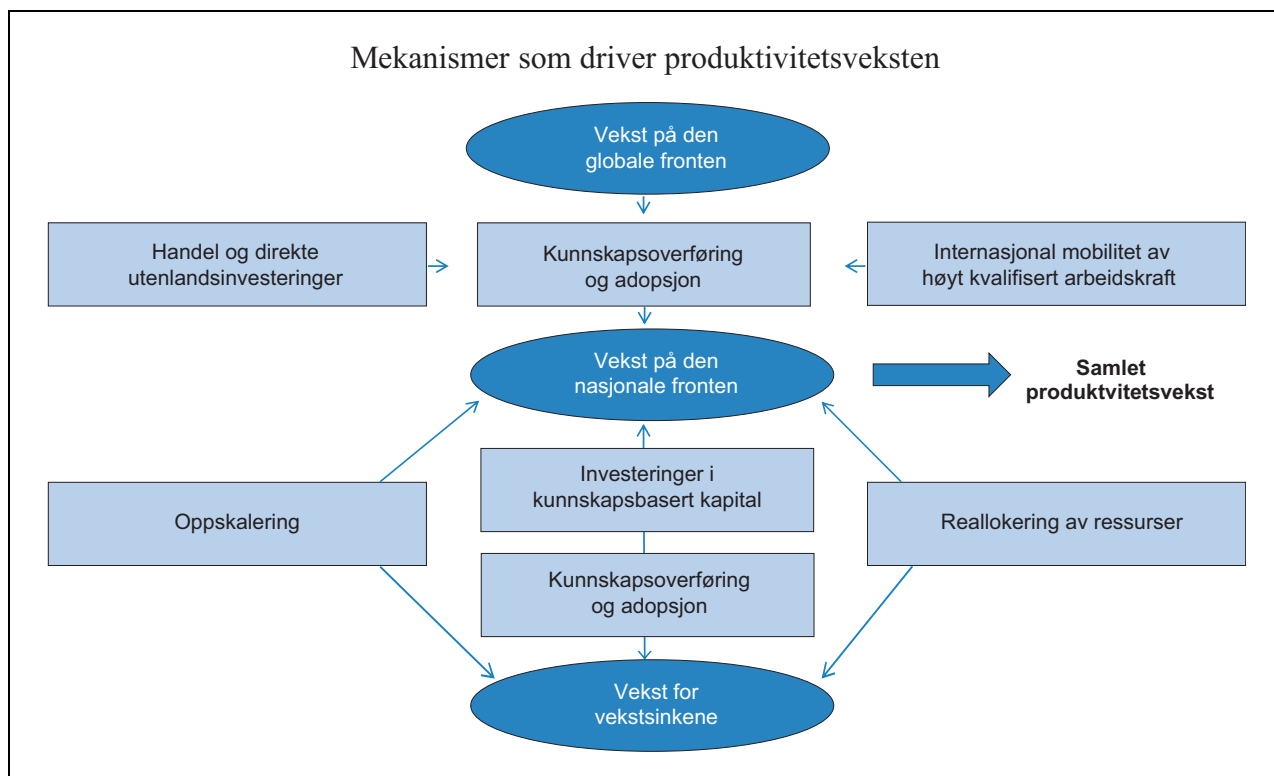
Figur 6.5 illustrerer virkningen av ulike vekst i produktivitet på velstandsutviklingen fremover. Den øverste linjen viser utviklingen i bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge per innbygger dersom den gjennomsnittlige produktivitsveksten perioden 2017–2060 blir som i perioden 1990–2005. Da vil inntektene øke med 280 pst. sammenliknet med basisåret 2016. Den grå linjen

viser inntektsutviklingen i basisalternativet i denne meldingen. En produktivitsvekst på 1½ pst. er høyere enn i perioden 2005–2015, men lavere enn anslått så sent som i Nasjonalbudsjettet for 2015. I basisalternativet øker inntektene med 80 pst. fram til 2060. Inntektsnivået i 2060 målt ved BNP per innbygger anslås 15 pst. lavere nå enn i Nasjonalbudsjettet for 2015. Den nederste kurven viser inntektsutviklingen dersom den svake produktivitsveksten fra 2005 til 2015 videreføres. Her øker inntekten med bare 33 pst. fram mot 2060.

6.4 Hva driver produktivitsveksten?

Veksten i produktiviteten i et land påvirkes både av utviklingen ved den internasjonale teknologifronten og landets avstand til denne. Økonomiske og institusjonelle forutsetninger påvirker landets evne til å utnytte teknologi utviklet i andre land. Produktivitskommisjonen (2015) peker på landets kunnskapskapital, konkurranse og regulering av innenlandske markeder og grad av internasjonalisering av økonomien som særlig viktige faktorer.

Et fleksibelt utdanningssystem som kan levere rett kompetanse til arbeidslivet er av stor betydning for utviklingen i produktiviteten. For eksempel blir det stadig viktigere å kunne utnytte mulighetene som kommer gjennom digitalisering, se



Figur 6.6 Illustrasjon av mekanismer som driver produktivitsveksten

Kilde: OECD (2015).

avsnitt 6.5. Her spiller utdanningsystemet en viktig rolle.

Figur 6.6 illustrerer hvordan teknologisk fremgang globalt og nasjonalt kan bidra til produktivitsvekst gjennom kunnskapsoverføring.

Konkurranse

Konkurranse bidrar til å fremme omstillinger og produktivitet. Det skjer både ved at eksisterende virksomheter omstiller seg og blir mer produktive og ved at mer produktive virksomheter vokser på bekostning av de mindre produktive. Graden av virksom konkurranse i et marked er nært knyttet til hvordan konkurranseloven er utformet og hvordan den håndheves. Konkurranspolitikken i Norges ser i hovedsak ut til å fungere godt. Det finnes imidlertid myndighetsbestemte unntak fra konkurranseloven og konkurransebegrensende reguleringer som svekker konkurransen. Eksempler er unntaket for samarbeid innen landbruk og fiske og unntak om samarbeid ved omsetning av bøker.

En aktiv konkurranse påvirker produktiviteten gjennom det Joseph Schumpeter kalte *kreativ destruksjon*. Det innebærer at de svakeste bedriftene utkonkurreres og at markedsandelene øker

for de mer produktive bedriftene. En slik reallokering av ressursene gir en produktivitsgevinst for samfunnet. For at det skal være lett å avvikle og starte opp selskaper er det viktig at lovverk og offentlige institusjoner legger til rette for effektiv avvikling og oppstart av bedrifter. I internasjonale undersøkelser av konkursregelverk kommer Norge godt ut. I OECD (2017) viser Raknerud og Iancu at en betydelig andel av produktivitsveksten i Norge i perioden 1996 til 2014 kan forklares av etablering og avvikling av virksomheter, samt overflytting av arbeidskraft fra mindre til mer produktive virksomheter, se boks 6.3.

Avvikling av ulønnsomme bedrifter er en forutsetning for å frigjøre arbeidskraft til nye næringer. Samtidig kan det være krevende for dem som rammes når en bedrift går overende. Myndighetenes rolle kan likevel ikke være å støtte opp under bedrifter eller bransjer som går dårlig. På samme måte kan ikke staten beslutte hvilke næringer som er lønnsomme eller skal vokse fram. Det er næringslivet som driver fram produktiviteten gjennom lønnsomme investeringer.

Konkurranse kan videre bidra til å styrke produktiviteten gjennom å stimulere til innovasjon, omstilling og investeringer. I et marked med virksom konkurranse vil en markedsledende virksom-

het som ikke greier å forsvare sin posisjon, presses ut av markedet når mer innovative konkurrenter kommer inn.

Virksom konkurranse kan også gi insentiver til å kommersialisere innovasjoner raskt. Aktører som ikke er utsatt for tilstrekkelig konkurranse, kan derimot ha insentiver til å vente med å lansere nye produkter i markedet fordi salg av nye produkter kan fortrenge salg av tidligere utviklede produkter og dermed redusere de samlede inntektene.

Det er store forskjeller på produktivetsnivå og -vekst også for bedrifter innenfor samme næring. Dersom konkurransen er sterk og det ikke er for store barrierer for etableringer, bør selskaper med svakere produktivitet kunne hente inn forspranget til de mest effektive ved å kopiere teknologi og måter å jobbe på. Nyere analyser fra OECD viser at denne mekanismen har fungert dårlig siden årene før finanskrisen. Selskapene i front ser ut til å ha sterkere produktivetsvekst enn de som henger etter, og forskjellene mellom selskapene ser ut til å øke. OECD peker på at manglende overføring av ressurser fra svake til sterke selskaper kan være én årsak til den svake produktivetsveksten de senere årene. Lave renter kan ha bidratt til å gjøre det mindre kostbart for bankene å holde på dårlige kunder. Det kan igjen ha gjort det vanskeligere for andre bedrifter å få lån. En annen årsak til svak produktivetsvekst kan være at vinneren i et markedssegment tar mer eller mindre hele markedet. Etableringen av slike naturlige monopoler kan gi sterk produktivetsvekst og inntektsvekst for vinneren, men trolig lavere samlet produktivetsvekst over tid.

Kunnskap

En sentral årsak til produktivetsvekst er at næringslivet utvikler nye eller forbedrede produkter og prosesser eller tar i bruk innovasjoner utviklet av andre. En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon som bidrar til produktivetsutvikling og verdiskaping før den er kommet til praktisk anvendelse og skaper verdier.

I hvilken grad et land kan nyttiggjøre seg forskning utviklet i utlandet eller hjemme, vil avhenge av den samlede kunnskapsbasen. Tilgang på gode forskere og gode kunnskapsmiljøer vil legge til rette for utvikling av kunnskapsbasen. Også utforming av utdanningssystemet og nivået på investeringer i forskning og utvikling er viktig.

Samfunnets nytte av forskning og nye ideer avhenger videre av muligheten for kunnskaps-spredning, både mellom forskningsinstitusjoner

og næringslivet og mellom bedrifter. En åpen økonomi, høy grad av utenlandsinvesteringer og en mobil arbeidsstyrke legger til rette for det.

Som en liten økonomi har ikke Norge kapasitet til å ligge teknologisk i front innenfor alle sektorer. Land som ligger bak teknologifronten på ett eller flere områder vil tjene på å ta i bruk teknologi som er utviklet i andre land. Dermed vil landene bak fronten etter hvert nærme seg teknologifronten. Figur 6.2 foran illustrerer effekten av denne konvergensen på produktivetsutviklingen mellom Norge og resten av Europa i etterkrigstiden og fram til midten av 1970-tallet.

Muliggjørende teknologier er en av seks langsiktige prioriteringer i regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning. En satsing på IKT, bioteknologi og nanoteknologi er et viktig bidrag for å lykkes med omstilling. Muliggjørende teknologier er innsatsfaktorer i utviklingen av nye produkter og ny industri. Utviklingen av slik teknologi kan bidra til nye løsninger, for eksempel for matproduksjon, energieffektivitet, samferdsel og helse- og omsorgstjenester.

Åpenhet mot utlandet

Internasjonalisering gjennom handel, utflytting av produksjon, utenlandsinvesteringer og migrasjon er kilder til konkurranse, større markeder og teknologiadopsjon. Alle disse faktorene legger til rette for internasjonal kunnskapsoverføring og produktivetsvekst.

Forskning viser at internasjonalisering er positivt for bedriftenes lønnsomhet og at de minst produktive bedriftene typisk kun leverer til hjemmemarkedet. De mer produktive eksporterer, mens de aller mest produktive foretar direkte investeringer i utlandet. En forklaring er at det er betydelige faste kostnader knyttet til å eksportere og operere internasjonalt. Kun de gode klarer å ta disse kostnadene. Ved eksport av varer og tjenester øker bedriftene sin markedsstørrelse og kan utnytte stordriftsfordeler i produksjonen. Sammen med sterkere konkurransepress kan det gi økt produktivitet og lønnsomhet.

Det betyr at en prosess der en lar de mindre produktive bedriftene bli nedlagt og lar ressurser flyttes til de mer livskraftige, er bra for samlet produktivitet. Det å åpne opp for handel kan dermed gi produktivetsgevinster.

I Norge er enkelte produkter og næringer helt eller delvis skjermet mot utenlands konkurranse gjennom offentlig regulering eller næringsstøtte. Det gjelder særlig landbruket, men også næringer som fiske, sjøfart og deler av næringsmiddelind-

dustrien. Det kan være ulike årsaker til at det finnes slike ordninger. Et eksempel er distriktshensyn. Næringsstøtte som ikke korrigerer markeds-svikt, vil samtidig gi et samfunnsøkonomisk tap fordi ressursene ikke benyttes der de kaster mest av seg. Tapet forsterkes av at støtten må finansieres av skatter.

Tall fra OECD viser at norsk jordbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. Importvernet for jordbruket påvirker ikke bare produksjonen av jordbruksvarer, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Produktivitetskommissjonen pekte blant annet på at timeverksproduktiviteten i næringsmiddelindustrien har falt gjennom det siste tiåret og bidratt til å trekke samlet produktivitet ned. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og til etablering av utenlandske konkurrenter i foredling og detaljhandel.

Urbanisering

Studier om byers betydning viser at det er sterk sammenheng mellom produktivitet og urbanisering. Storbyregioner gir i utgangspunktet gode betingelser for kunnskapstunge næringer, noe som blant annet er illustrert av høye investeringer i forskning og utvikling og høy andel sysselsatte med høyere utdanning. I Norge er produktiviteten i næringslivet høyest i urbaniserte områder. Urbanisering er dels et resultat av økt produktivitet og dels en faktor som kan fremme produktivitetsvekst. En økende andel av Norges befolkning bor i store og mellomstore byregioner, se kapittel 10. Hvordan byene og byregionene utvikler seg, har derfor stor betydning for den økonomiske utviklingen.

6.5 Teknologisk utvikling og økonomiens evne til å møte omstillingsutfordringer

Det foregår en kontinuerlig endring i næringslivet ved at eksisterende bedrifter legges ned og nye oppstår. Omstillinger skjer mellom bedrifter i samme næring og mellom bransjer. Om lag ¼ million jobber, eller 10 pst. av arbeidsplassene, forsvinner i Norge hvert år og minst like mange kommer til. I tillegg skifter mange jobb.⁴ Det er om lag som i andre vestlige land. Ny teknologi

kan gjøre at grunnlaget for en næring blir borte, men også at nye næringer dukker opp.

Bedrifter med lav produktivitet har størst sannsynlighet for å bli nedlagt, og det skjer kontinuerlig en reallokering av jobber og arbeidstakere fra de mindre til de mer produktive bedriftene. Likevel observeres store og vedvarende forskjeller i produktivitet mellom regioner og mellom bedrifter innenfor samme næring. Potensialet for å oppnå produktivetsgevinster ved at arbeidskraft flytter til de mest produktive bedriftene kan derfor være stort.

Faktorer som ledelse, kapitalutstyr, kunnskapsspredning og lokalisering har betydning for bedrifters produktivetsutvikling. Det kan være store forskjeller i en eller flere av disse faktorene mellom bedrifter i samme næring. Det innebærer at det kan være muligheter til å forbedre produktiviteten ved å nærme seg bedriftene ved fronten.

Bedre bruk av arbeidskraften

Gjennom omstillinger gjøres arbeidskraftressurser tilgjengelig, og disse kan flyttes til nye, og potensielt mer produktive, arbeidsplasser. Reguleringer kan påvirke hvor fleksibel arbeidskraften er. Eksempler på lover og regler som har innvirkning på hvor mobil arbeidsstyrken er, er tariffbestemmelser, regler for bruk av vikarer og regulering av lønns- og arbeidsvilkår. Hvor effektivt arbeidskraften allokeres mellom bedrifter, er også knyttet til søke- og flyttekostnader. God infrastruktur og velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregioner vil påvirke hvor lett arbeidskraft kan flytte fra ett område til et annet. Videre kan innretningen av pensjonssystemet påvirke hvor mobil arbeidskraften er mellom privat og offentlig sektor. Dagens pensjonsordninger kan hindre mobilitet, fordi verdien av opptjente rettigheter påvirkes av om man bytter jobb eller ikke.

Ved lang tids arbeidsledighet kan man risikere å tape nødvendig kunnskap eller bli hengende etter den kunnskapsutviklingen som skjer i bedriften og næringen man var ansatt i. På lengre sikt kan svak omstillingsevne føre til at ressurser låses inne i virksomhet med lav produktivitet og lav lønnssevne eller at produksjonsressurser blir gående ledig. Langvarig arbeidsledighet eller overgang til helserelevante ytelser er eksempler på det. Det er en reell fare for at enkelte faller varig ut av arbeidsmarkedet slik at arbeidsstyrken reduseres. Flere norske studier har sett på hva som skjer med personer som mister jobben ved oppsigelser og bedriftsnedleggelse. Salvanes (2017) viser at andelen som faller varig ut av

⁴ Salvanes (2017).

Boks 6.3 Betydning av god allokering av ressurser

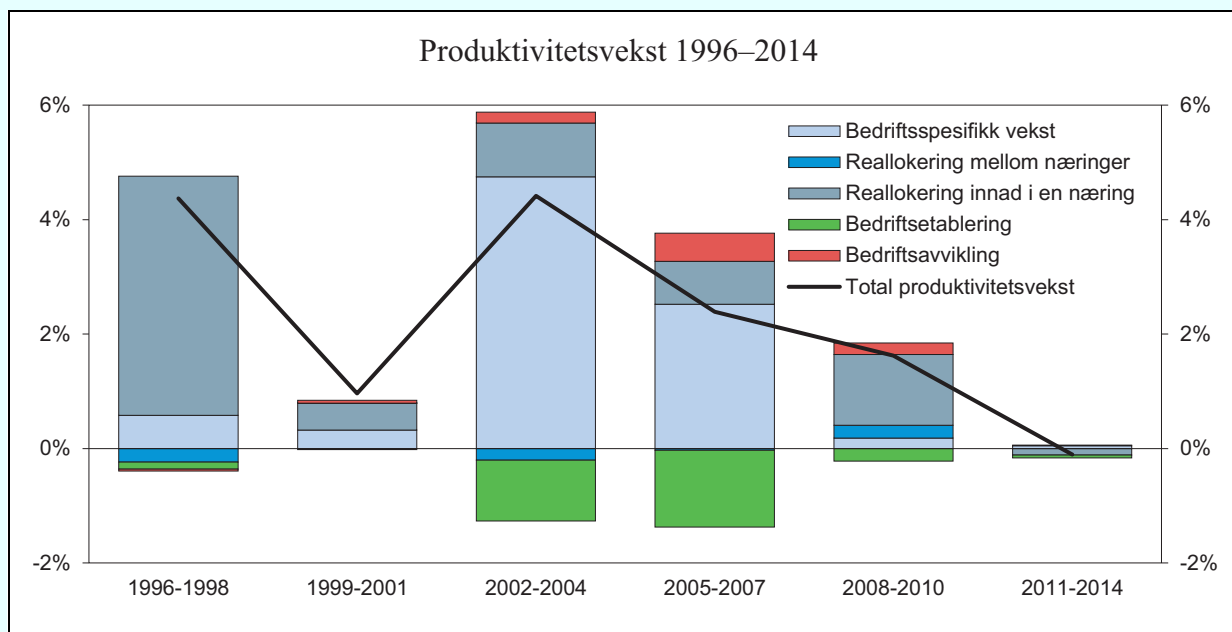
I OECD (2017) *Business Dynamics and Productivity* benytter Raknerud og Iancu mikrodata for norske aksjeselskap (inkl. offentlig eide selskaper) i fastlandsøkonomien til å dekomponere samlet vekst i produktivitet. Forfatterne skiller mellom fem kilder til produktivitsvekst: bedriftsspesifikk vekst, reallokeringer mellom bedrifter innad i samme næring, reallokering mellom næringer, bedriftsetablering og bedrifts-avvikling. Bidraget til samlet produktivitsvekst fra reallokering av arbeidskraft skjer ved at ansatte beveger seg mellom bedrifter med ulikt produktivitsnivå. Hvis en ansatt flytter fra en bedrift med lav produktivitet til en bedrift i samme næring med høyere produktivitet, vil det gi et positivt bidrag til samlet produktivitet, selv om det ikke er noen bedriftsspesifikk produktivitsvekst. Denne reallokeringen kan skje mellom bedrifter i samme næring eller mellom næringer.

Effekten av bedriftsetablering og -avvikling på samlet produktivitet avhenger av de etablerende og avviklende bedriftenes produktivitsnivå sammenliknet med gjennomsnittet av

bedriftene i sektoren. Bedrifts-avvikling vil ha en positiv effekt så lenge bedriftene som avvikles har et lavere produktivitsnivå enn gjennomsnittet av bedriftene. Motsatt vil nyetableringer trekke opp dersom de har høyere produktivitsnivå enn gjennomsnittet.

Vekst i timeverksproduktiviteten som ikke henger sammen med reallokeringer, har Raknerud og Iancu kalt bedriftsspesifikk vekst. Denne veksten kan skyldes økt verdiskaping i bedriftene (for gitt faktorinnsats) som følge av andre endringer enn reallokeringer. Veksten kan for eksempel komme av omstruktureringer, bruk av ny teknologi, endring i ledelse mv.

De ulike kildene til vekst i produktivitet er vist ved søylene i figur 6.7. Den heltrukne kurven viser årlig produktivitsvekst gjennom perioden 1996–2014. Figuren viser at reallokering av arbeidskraft innad i næringer er viktigere for den samlede produktivitsveksten enn reallokeringer mellom næringer. En årsak kan være at arbeidskraften har næringsspesifikke egenskaper som gjør den mest verdifull innenfor samme næring.



Figur 6.7 Dekomponert produktivitsvekst i fastlandsøkonomien¹

¹ Dekomponert i bidrag fra reallokering av arbeidskraft innad og mellom næringer, bedriftsetablering- og avvikling og bedriftsspesifikk vekst.

Kilde: OECD (2017).

Boks 6.3 forts

Når det gjelder den relative betydningen av de ulike kildene til produktivitetsvekst, ser vi at i perioden 1996–1998 var reallokering av arbeidskraft mellom bedrifter i samme næring den viktigste kilden til samlet produktivitetsvekst, mens fra 2002 til 2007 var produktivitetsveksten internt i bedriftene den dominerende kilden. Figur 6.7 illustrerer at bedriftsavvikling bidrar positivt til veksten, i tråd med det man kan forvente. Bedrifter som legges ned er i gjennomsnitt mindre produktive enn foretak som overlever. Hva gjelder betydningen av bedriftsetableringer er bildet mindre intuitivt. I perioden 2002–2007 trekker etablering av nye bedrifter produktivitetsveksten samlet sett betydelig ned. Det siste virker å være i strid med konvensjonell teori om kreativ destruksjon, dvs. at gamle foretak erstattes av nye og mer produktive foretak.

Raknerud og Iancu viser at sterk sysselsettingsvekst i *nye* foretak innenfor tjenestenæringene som transport og lagring samt forretningsmessig tjenesteyting (herunder særlig bemanningselskaper) bidro til å redusere samlet produktivitetsvekst i perioden 2002–2007. Mye av sysselsettingsveksten i disse næringene kom som arbeidsinnvandring fra andre skandinaviske land og nye EU-land etter EU-utvidelsen i 2004. Raknerud og Iancu beregner at denne effekten bidro til å redusere produktivitetsveksten med om lag ett prosentpoeng årlig i perioden 2002–2007. Arbeidsinnvandring kan imidlertid ikke forklare den sterke nedadgående produktivitetsveksten i Fastlands-Norge gjennom perioden 2005–2014 (se den heltrukne kurven i figur 6.7).

arbeidsstyrken er betydelig høyere blant de som mister jobben, se boks 6.4.

At befolkningen blir eldre er relevant for produktiviteten på flere måter. Produktiviteten for den enkelte kan svekkes av rene fysiologiske grunner. På den annen side kan erfaring være viktig i mange yrker. Dersom ny teknologi eller andre forhold gjør det nødvendig med ny kompetanse kan det være rimeligere for arbeidsgiverne å skaffe seg kompetansen ved å ansette yngre arbeidere enn å investere i kompetansen til eldre arbeidstakere. Gunstige tidligpensjonsordninger kan øke faren for at eldre arbeidstakere blir skjøvet ut av arbeidslivet når kravene til kompetanse blir høyere. Sammensettingen av offentlig konsum og investeringer kan også tenkes å endre seg når befolkningen blir eldre (høyere investeringer i tjenester som helse og omsorg, og mindre i undervisning og infrastruktur). Dette kan trekke ned den samlede produktivitetsveksten.

Digitalisering

Økonomien er i kontinuerlig endring. Hvilke faktorer som er viktigst for produktivitetsutviklingen endrer seg over tid. Lenge var det økt utdanning som særlig ble vurdert å være viktigst for veksten i produktiviteten. I de senere årene har betydningen av ny teknologi blitt trukket fram som særlig viktig. Internasjonale organisasjoner, som World

Economic Forum, kaller tiden vi er inne i «den fjerde industrielle revolusjonen». Det pekes på at endringene vi ser i dag ikke er drevet av store teknologiske utviklinger i seg selv, men en overgang til nye systemer innenfor en digital infrastruktur. Allerede nå ser vi at innsamling og videreutvikling av store datamengder påvirker informasjonsflyten i samfunnet og hvordan selskaper og individer tar sine valg. En teknologisk utvikling i retning av en mer digitalisert hverdag påvirker dermed etterspørselen etter og produksjonen av varer og tjenester. En rekke selskaper som baserer sin forretningsmodell på digitale løsninger og plattformer, har vokst fram de senere årene.

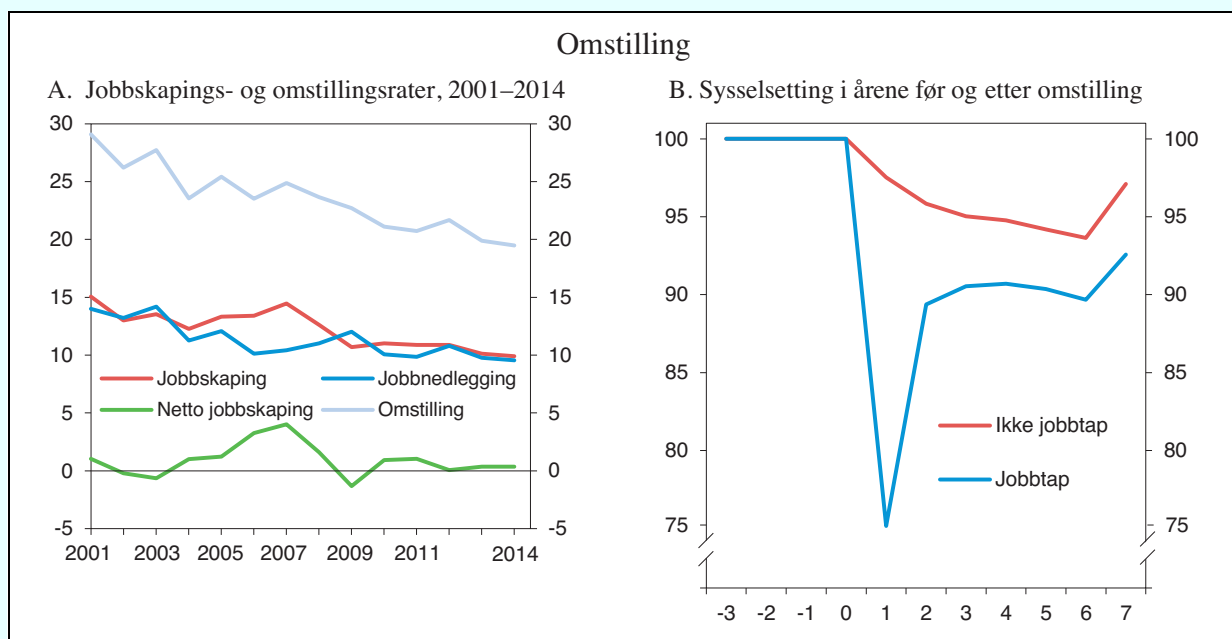
Digitalisering kan føre til bortfall av arbeidsplasser, men historisk har man sett at arbeidslivet i stor grad har møtt denne utviklingen gjennom omstillinger. Selv om arbeidsplasser har blitt endret, har det ikke blitt færre jobber. Teknologisk utvikling har bidratt til høyere produktivitet og mer lønnsomme arbeidsplasser.

Digitaliseringen kan likevel tvinge fram endringer i arbeidslivet. Hvis omstillingene skjer mellom veldig ulike bransjer eller mellom virksomheter som er lokalisert langt fra hverandre, kan kravet til omskolering og geografisk mobilitet blant arbeidstakerne øke og omstillingskostnadene bli større både for den enkelte og for samfunnet. Det er derfor viktig at samfunnet legger til

Boks 6.4 Svakere omstillingstakt?

Salvanes (2017) har sett på omstillingstakt og kostnadene ved omstillinger i årene før og etter finanskrisen i 2008. Han definerer omstillingsraten som summen av hvor mange jobber som faller bort og hvor mange nye som kommer til hvert år i prosent av det samlede antall jobber. Figur 6.8A viser at omstillingsraten har vært fallende gjennom hele perioden 2001–2014. Etter finanskrisen er det særlig nedgang i jobbskapingen som trekker omstillingsraten ned. Det er positivt for produktivitetsutviklingen at lavproduktive jobber faller bort mens mer produktive

kommer til. En lavere omstillingstakt kan derfor ha bidratt til å trekke veksten i produktiviteten ned. Salvanes ser også på hva som skjer med arbeidsmarkedstilknytning og lønn for dem som mister jobben når bedrifter legges ned. Den største effekten er at andelen som faller ut av arbeidsstyrken er betydelig høyere blant dem som mister jobben, se figur 6.8B. Derimot viser resultatene at bedriftsnedleggelse har mindre effekt på lønn på lengre sikt enn hva man har funnet i f.eks. USA.



Figur 6.8 Omstilling. Prosent av arbeidsstyrken

Kilde: Salvanes (2017).

rette for å nyttiggjøre seg arbeidskraften som frigjøres.

Omstillingsdyktige bedrifter og individer er en forutsetning for veksten i produktiviteten fremover. I en stadig mer digitalisert verden vil vår evne til å ta i bruk og videreutvikle ny teknologi bli særlig viktig. Ifølge EUs digitale økonomi- og samfunnsindeks for 2016 ligger Norge i front i EØS-området når det kommer til bruk av internett i befolkningen, og vi er også langt fremme på digitale offentlige tjenester for individer og næringslivet. I World Economic Forums *Networked Readiness Index*, som skal si noe om lands evne til å nyttiggjøre seg ny teknologi og digitalisering, kom-

mer Norge på fjerdeplass av 139 land, kun slått av Singapore, Finland og Sverige.

6.6 Betydningen av den økonomiske politikken og gode institusjoner

Gode rammevilkår i privat sektor og mobilitet i arbeidsmarkedet er viktig for de omstillingene norsk økonomi står overfor. Mobilitet i arbeidsmarkedet er viktig for at talent kan utvikles og anvendes best mulig. Reguleringer må utformes slik at man unngår innlåsing av arbeidskraft eller bedrifter, og legge til rette for at nye bedrifter

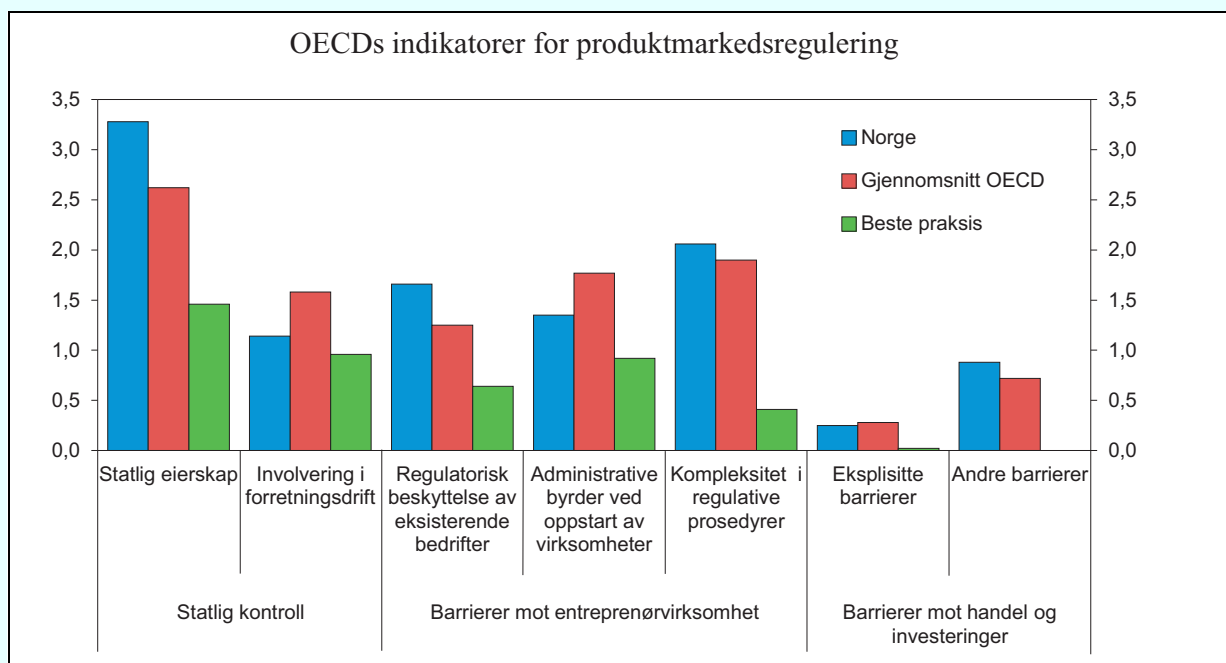
Boks 6.5 Hva kan Norge lære av andre land?

Inntektsnivået i Norge er blant verdens høyeste. Selv om vi har vært heldige med vår tilgang på naturressurser, skyldes det høye inntektsnivået hovedsaklig at vi har utnyttet ressursene godt. Produktivitetnivået i Norge er høyt sammenliknet med mange andre land. Vi kommer også godt ut i en rekke internasjonale sammenligninger av konkurransekraft. I Verdensbankens rapport *Doing Business 2017* er Norge rangert som nummer seks når det gjelder hvor lett det er å starte og drive virksomhet.

Likevel kan vi ha mye å hente på å utnytte ressursene enda bedre. Norge havner for

eksempel på en 43. plass av 138 land når det gjelder behandling av byggekontrakter. I World Economic Forums nyeste konkurransekraftundersøkelse skårer Norge dårlig på infrastruktur (særlig veistandard) selv om Norge samlet sett gjør det bra.

Også OECD gjennomfører referansetestinger der formålet er å kartlegge forskjeller mellom land på områder som er viktige for vekst og produktivitet. I disse gjennomgangene kommer Norge dårlig ut innen utdanning og samferdsel, særlig målt i forhold til ressursene som brukes i disse sektorene.



Figur 6.9 Norske resultater i OECDs indikatorer for produktmarkedsreguleringer. 2013

Kilde: OECD.

Figur 6.9 viser OECDs indikatorer for produktmarkedsreguleringer på noen områder som kan være viktig for konkurranse og vekst. Samlet ligger Norge nær gjennomsnittet i OECD, men indikatorene viser at det er flere områder der norske reguleringer ligger et godt stykke fra beste praksis. Det gjelder for eksempel reguleringer som beskytter eksisterende bedrifter. Når eksisterende bedrifter er beskyttet av regelverk som gjør det vanskelig å etablere nye virksomheter (for eksempel drosjer, post, elforsyning og fiske), kan det hindre effektiv konkurranse og ressursutnyttelse.

Ifølge beregninger gjort av OECD og IMF kan produktivetsgevinstene ved å nærme seg beste praksis være betydelige. Produktivitetskommisjonen understreket også dette. Redusert statlig eierskap, reduserte etableringsbarrierer, økt konkurranse og økt åpenhet mot utlandet var blant områdene kommisjonen la vekt på.

Referansetesting kan være nyttig for å avdekke mulige viktige områder for reformer. For å kunne bruke resultatene i politikktutforming kreves det at man går dypere inn i hva avvik fra beste praksis skyldes, og hva forskning kan gi av veiledning om hvilke tiltak som er mest effektive.

kommer til. Næringspolitikk og reguleringer må fremme, ikke hemme, omstillinger.

Myndighetenes rolle kan ikke være å støtte opp under bedrifter eller bransjer som går dårlig. På samme måte er det umulig for staten å beslutte hvilke næringer som er lønnsomme eller skal vokse fram. Produktiviteten må drives fram fra næringslivet. Næringslivet må finne de lønnsomme investeringene, og endre sin virksomhet fra det som ikke er lønnsomt til det som er lønnsomt.

Den økonomiske politikken skal understøtte en balansert økonomisk utvikling, med god ressursutnyttelse. Det er knyttet velferdstap til store svingninger i produksjon og sysselsetting. En politikk for en stabil økonomisk utvikling skal bidra til at husholdninger, bedrifter og offentlig forvaltning effektivt kan møte uforutsette hendelser. Politikken bør søke å forebygge ubalanser som har sin rot i innenlandske forhold, samtidig som økonomien gjøres i stand til å møte forstyrrelser som kan komme utenfra.

Et godt skattesystem er et av de viktigste virkemidlene det offentlige rår over for å legge til rette for høy produktivitet. Skattesystemet bør i størst mulig grad likebehandle ulike næringer, investeringer og eieformer. Skattesystemet bør innrettes slik at det ikke bidrar til å låse ressurser inne i uproduktive virksomheter. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig.

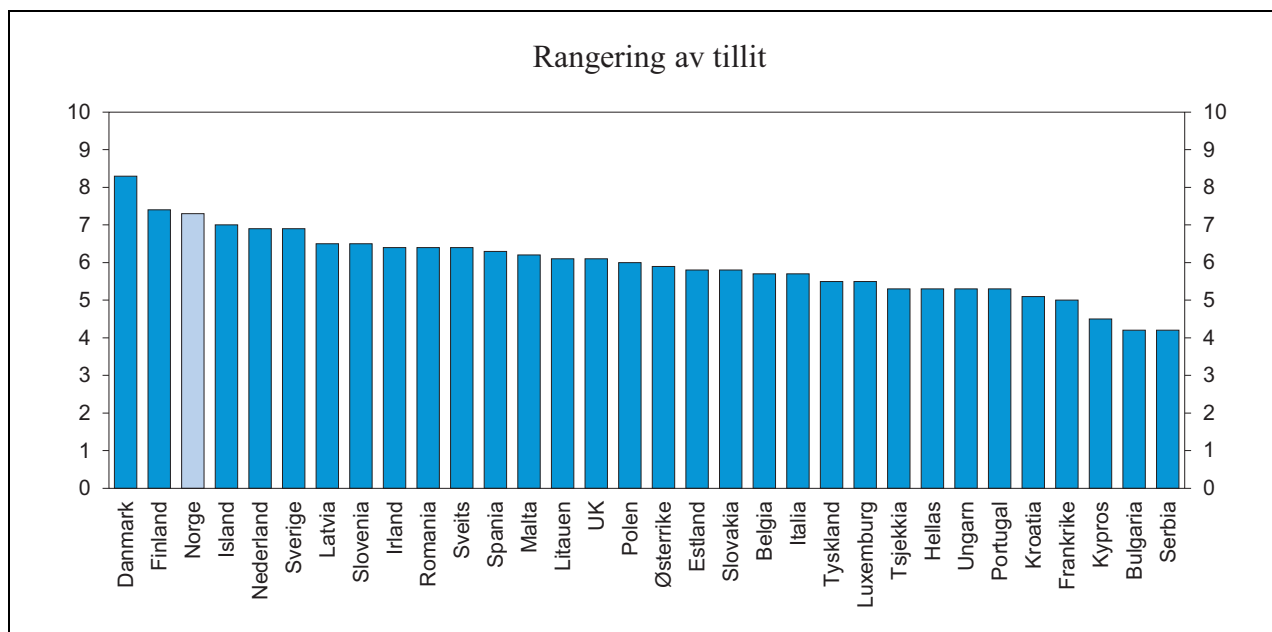
Tilgang til kapital er en nødvendig forutsetning for omstilling og utvikling av næringslivet. Et velfungerende kapitalmarked vil bidra til at kapitaløkere effektivt kobles med kapitaleiere som ønsker å investere sin kapital. Hvor effektivt kapitaløkere kobles med dem som besitter kapital, avhenger blant annet av investorers og långiveres tilgang til informasjon om forventet lønnsomhet og risiko. Konkurransen mellom tilbyderne og i hvilken grad kapitalen er mobil over landegrenser og regioner, er også av betydning. Myndighetene

spiller en viktig rolle i å legge til rette for effektive kapitalmarkeder gjennom å sørge for finansiell stabilitet og bidra til at aktørene i markedet har tilrettelagt til det finansielle systemet. Staten er også en betydelig aktør i kapitalmarkedet gjennom både det direkte eierskapet og ulike virkemidler som f.eks. såkornfond, lånekapital og investeringselskaper. Store selskaper med god lønnsomhet har gjerne tilgang til kapital fra flere kilder, både nasjonalt og internasjonalt. Små og mellomstore bedrifter kan i større grad være avhengig av å hente inn egenkapital eller lån i Norge, ofte regionalt eller lokalt, og tilgangen til kapital kan være mer utfordrende. Det reiser spørsmålet om hvorvidt koblingen mellom kapitaleiere og kapitaløkere kan bli bedre.

Det er mange kilder til innovasjon i næringslivet. Innovasjon er ofte kunnskapsbasert og kan bygge på forskning og utviklingsarbeid (FoU), men kan også være erfaringsbasert. Det er ingen direkte sammenheng mellom nivået på FoU-utgifter og økonomisk vekst. For at den forskningsbaserte kunnskapen skal styrke vekstevnen i økonomien, må resultatene gi grunnlag for innovasjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Kvaliteten på samfunnets institusjoner er en viktig faktor for å forklare forskjeller mellom rike og fattige land (Acemoglu og Robinson (2012)). Høy produktivetsvekst krever institusjoner som fremmer innovasjon og konkurranse. Omvendt vil svake institusjoner hemme økonomisk vekst. Internasjonale sammenlikninger viser at Norge har gode samfunnsinstitusjoner.

Gjennomgående har folk høy tillit til hverandre og til myndighetene, og til at avtaler blir etterlevd og kontrakter oppfylt. Flere studier har vist en positiv sammenheng mellom tillit og økonomisk vekst. Figur 6.10 sammenlikner tillit i EU og EFTA-landene, og Norge oppnår en høy skår, kun slått av Danmark og Finland. Tilliten mellom sentrale aktører i norsk økonomi, ikke minst mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, har bidratt til god beslutningsdyktighet over tid.



Figur 6.10 Gjennomsnittlig rangering av tillit til andre¹, 2013

¹ Målt som gjennomsnittet av individuell rangering på en skala fra 0 (ingen tillit) til 10 (full tillit).

Kilde: Eurostat.

6.7 Regjeringens strategi

Produktivitetsutviklingen i Norge fra 2005 til 2015 har vært bekymringsfull. Små forskjeller i nivået på produktivitetsveksten vil over år gi store forskjeller i levestandard. For å kunne videreføre og utvikle velstand og velferd må produktivitetsveksten tilta både i privat og offentlig sektor.

Regjeringen vil særlig peke på følgende elementer som viktige for å bidra til høy produktivitets- og velstandsvekst:

- *Høy kompetanse.* Å ta i bruk nye produksjonsmetoder og effektivisere produksjon krever høy kompetanse. Et godt utdanningssystem og høy forsknings- og utviklingsinnsats er derfor avgjørende.
- *God omstillingsevne.* Vekst forutsetter evne til omstilling både internt i bedrifter og for den enkelte arbeidstaker. Det krever en arbeidsstyrke som er mobil mellom bedrifter, næringer og geografiske områder.
- *En effektiv næringspolitikk.* Offentlige reguleringer må utformes slik at en unngår innlåsing av arbeidskraft eller bedrifter, og legger til rette for at nye bedrifter kommer til.
- *Legge til rette for digitalisering.* Digitalisering kan styrke næringslivets konkurransevne og samfunnets samlede produktivitet. Regjeringen vil legge til rette for digitalisering gjennom

gode, tilpassede rammebetingelser og ved å fjerne hindringer for digitalisering.

- *En åpen økonomi.* Selv om Norge er i front når det gjelder teknologisk utvikling på enkelte områder, skjer det aller meste av teknologiutviklingen utenfor landets grenser. En åpen økonomi og et høyt kompetansenivå bidrar til at Norge kan dra nytte av denne utviklingen.
- *Effektiv konkurranse.* Konkurranse fremmer mer effektiv produksjon, både i privat og offentlig virksomhet.
- *Et godt skattesystem.* Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig. Skattesystemet bør utformes slik at det gir insentiver til å skape verdier og lønnsomme arbeidsplasser.
- *God infrastruktur.* Effektiv ressursutnyttelse avhenger av god kvalitet på infrastruktur som veier, jernbane, kraftnett, telenett, bredbånd og vannforsyning.
- *Effektive kapitalmarkeder.* Tilgang til kapital er en nødvendig forutsetning for omstilling og utvikling av næringslivet. Kapitalmarkedet må være velfungerende og bidra til at kapitaløkere effektivt kobles med kapitaleiere som ønsker å investere sin kapital.

7 Ulikhet og livskvalitet

7.1 Innledning

Velstandsveksten må komme alle til gode. Norge har lykket godt med det, og bedre enn en del andre land. Det siste året har gitt flere eksempler på at store og vedvarende forskjeller kan bidra til sosial uro, politisk ustabilitet og lavere tillit til det politiske systemet. Usikkerheten det skaper kan gå utover folks livskvalitet, og også gi reduserte insentiver til å investere og lavere vekst.

Innsats, arbeid og vilje til å ta risiko ved oppstart av nye bedrifter og arbeidsplasser skal lønne seg. Det er en viktig drivkraft for nye investeringer, nye ideer og utvikling, og dermed for økonomisk vekst. Ulik innsats, ulik tilknytning til arbeidsmarkedet og ulik risikotaking vil bidra til en viss ulikhet.

Samtidig er for store forskjeller uheldig. Ulikhet kan oppstå fordi muligheten til å lykkes blir påvirket av forhold som helt eller delvis er utenfor den enkeltes kontroll. Dårlige levekår i oppveksten og dårlig tilgang og ulik kvalitet på sentrale tjenester som utdanning og helsetjenester kan skape forskjeller i muligheter. Slike forskjeller kan forplante seg over generasjoner ved at levekårsproblemer og lav utdanning går i arv. Lav inntekt som skyldes vanskelig familiebakgrunn, sykdom og «uflaks» oppleves av de fleste som urettferdig. Det kan også svekke vekstkraften i økonomien.

De siste tiårene har inntektsforskjellene mellom land blitt redusert, og antallet som lever i absolutt fattigdom er kraftig redusert. Samtidig har forskjellene innad i flere land økt, både i fremvoksende økonomier og i OECD-landene.

I Norge er inntektene jevnere fordelt enn i mange andre land, ulikheten har ikke økt mye, og Norge skårer høyt på ulike indikatorer for livskvalitet. Det er ganske få som har svært lav inntekt i Norge, og det er forholdsvis stor grad av sosial mobilitet mellom generasjoner.

Teknologisk endring og globalisering gir mange vinnere, men også tapere. Økt handel og arbeidsmobilitet har gitt press nedover på lønnene, særlig for arbeidere med lav utdanning og kompetanse. I mange land har kapitalen tatt en

større andel av veksten, og arbeidsledigheten har økt. Endringer i arbeidsmarkedet har ført til fremvekst av jobber med lave kompetansekrav og lav lønn, kombinert med stadig større etterspørsel etter høykompetent arbeidskraft. Samtidig har mange jobber med middels kompetansekrav og lønn blitt automatisert bort. Reduserte skattesatser på høye inntekter har økt disponibel inntekt blant høyinnteksgruppene i enkelte land.

Norge står overfor mange av de samme teknologiske og økonomiske drivkreftene som andre land. Konsekvensene av økt mobilitet av arbeidskraft har også påvirket det norske arbeidsmarkedet. Stor arbeidsinnvandring har bidratt til å holde lønnsveksten i enkelte sektorer, som bygg, nede. Det har trolig bidratt til økt ulikhet også i Norge.

Samtidig har vi omfattende og i hovedsak offentlige finansierte tjenester innenfor utdanning og helse som både virker omfordelende og bidrar til høy produktivitet og vekst. Forholdsvis sjenerøse, universelle sosiale forsikringsordninger reduserer inntektstapet for de som mister jobben. I tillegg bidrar godt samarbeid om lønnsdannelsen til fleksibilitet og omstillingsevne for norsk næringsliv og til stabil høy sysselsetting.

Norge har også dratt nytte av økte priser på olje og andre råvarer. Vi har større innslag av råvarebaserte næringer enn de fleste andre vestlige land, mens innslaget av ferdigvareproduksjon er mindre. Kinas økte rolle i verdenshandelen har dermed vært mindre utfordrende for oss enn for de fleste andre vestlige land. Fallet i oljeprisen har imidlertid vist at internasjonale drivkrefter påvirker norsk økonomi.

Å få flest mulig til å delta i arbeidslivet vil være avgjørende for å unngå større forskjeller fremover. Kvalifisering til deltakelse i arbeidsmarkedet må derfor være sentralt. Det krever god kvalitet i utdanningssystemet. Særlig er det viktig med løsninger som bidrar til at personer med lav utdanning, dårlige norskkunnskaper, helsemessige eller andre utfordringer får et fotfeste i ordinær sysselsetting. Trygdeordningene skal utgjøre et sosialt sikkerhetsnett. Samtidig må trygde- og skattesystemet gi tilstrekkelige insentiver til deltakelse i arbeidslivet. I et langsiktig perspektiv er

det ikke opprettholdbart om stadig større grupper faller utenfor arbeidsmarkedet og mottar ulike former for trygd. Dette svekker landets vekstevne og statsfinansene. Det er spesielt uheldig for den det gjelder, da arbeid gir økonomisk trygghet, gir mulighet til å delta i samfunnslivet og i mange tilfeller er helsebringende.

7.2 Livskvalitet

Et godt liv handler ikke bare om materiell velstand, men også om en rekke andre faktorer som offentlige myndigheter i større eller mindre grad kan påvirke gjennom politiske beslutninger. En rekke ikke-økonomiske forhold har betydning for livskvaliteten. En del av disse forholdene er kvalitative og subjektive. Det gjør det særlig utfordrende å måle «livskvalitet».

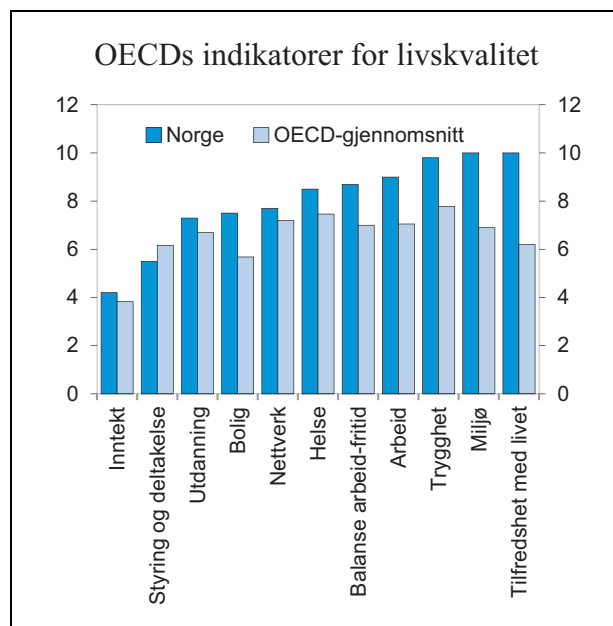
Mål på livskvalitet bør kunne baseres på tilgjengelig statistikk. Målene bør som hovedprinsipp søke å måle faktiske forhold snarere enn bruk av tjenester. For eksempel er det bedre å benytte folks oppfatning av egen helsesituasjon som mål på helsetilstand i befolkningen enn antall legebesøk. Indikatorene bør i så liten grad som mulig påvirkes av at ulike mennesker reagerer med ulike handlinger. Det er ikke alle som i samme grad melder noe til politiet, men det betyr ikke at de som ikke anmelder, ikke er utsatt for noe kriminelt.

Det er ikke ønskelig å måle ressursbruk framfor resultater. For eksempel kan flere politifolk være bra, men et visst antall politifolk er ikke i seg selv målet. Målet er at færre skal bli utsatt for noe kriminelt og at færre skal føle seg utrygge.

Når man måler livskvalitet, er det nyttig å skille mellom forhold som i forholdsvis stor grad kan påvirkes gjennom innretningen av politikken og forhold som i liten grad påvirkes på denne måten. Samtidig må man være forsiktig med å tolke observerte endringer fra et år til et annet som resultat av bestemte politiske tiltak.

Flere internasjonale organisasjoner har utviklet statistikk som belyser ulike aspekter ved livskvalitet og levekår. Viktigste er FNs Human Development Index (HDI) og OECDs Better Life Index (BLI).

HDI-indikatoren inkluderer forventet levealder, utdanning og BNP per innbygger i en helhetlig vurdering av et lands utvikling. Sammen med land som Australia, New Zealand, USA og Canada har Norge ligget høyt i denne rangeringen siden den startet i 1980. I 2015 var Norge rangert som nummer 1. Indeksens styrke er at den er enkel og



Figur 7.1 OECDs indikatorer for livskvalitet¹

¹ Indikatoren for inntekt inkluderer både inntekt og netto finansformue. Relativt lav finanssparing og stor gjeld knyttet til bolig bidrar til å trekke indikatoren ned for Norge.

Kilde: OECD. How's life index. 2015.

dermed kan utarbeides for en rekke land og langt tilbake i tid. Den supplerer BNP og viser at land på samme inntektsnivå lykkes svært forskjellig med å dekke innbyggernes mest grunnleggende behov. Det er samtidig små forskjeller fra år til år i indeksverdiene for landene i toppsjiktet, og indikatoren brukes først og fremst for å måle utviklingen i fattige land.

I 2010 presenterte FN en justert indeks som også omfattet inntektsfordeling. Også med denne utvidede indikatoren er Norge på topp. De andre nordiske landene rykker flere plasser oppover, mens for eksempel USA faller klart tilbake.

OECDs indikator for livskvalitet (Better Life Index) tar sikte på å belyse både viktige økonomiske størrelser og verdier knyttet til menneskers subjektive og objektive opplevelser, som sosiale forhold og miljø. Indikatorsettet er i hovedsak basert på eksisterende OECD-statistikk. Settet består av i alt 24 indikatorer fordelt på 11 hovedkategorier. OECD trekker fram blant annet utdanningsnivå og sysselsetting, men også helse, miljø og styringssystem som viktige for livskvaliteten. Generelt skårer Norge bedre enn gjennomsnittet i OECD på de fleste mål, se figur 7.1. Norge skiller seg særlig positivt ut med hensyn til arbeidsmarked, balanse mellom arbeid og fritid og tilfredshet med livet. Samtidig ligger vi ikke like langt over gjennomsnittet når det gjelder

utdanning og kompetanse. Det siste underbygges blant annet av gjennomsnittlige resultater på OECDs utdanningsundersøkelser.

OECD har analysert hvordan forhold knyttet til jobben og arbeidslivet påvirker den enkeltes livskvalitet. Lønn og inntektsulikhet, jobbsikkerhet og arbeidsmiljø trekkes fram som viktig for den overordnede jobbkvaliteten. Norge ligger, sammen med flere andre nordeuropeiske land og Australia, på topp i rangeringen av jobbkvalitet. Ungdom og de med lavest kompetanse skårer dårligst langs alle dimensjoner av jobbkvalitet, også i Norge.

Tillit mellom folk og tillit til myndigheter er viktig for samfunnet og for personers livskvalitet. Høy grad av åpenhet hos myndigheter og forvaltning er viktig for å bidra til fortsatt høy tillit. Høy valgdeltakelse er ett av de vanligste målene på tillit og tiltro til at de politiske prosessene fungerer i folks interesse. I Norge er valgdeltakelsen like under 80 pst., mot like under 70 pst. i OECD.

Tillit er også viktig politisk kapital som kan gjøre reformer enklere å gjennomføre, og som holder kostnader ved administrasjon nede, se nærmere omtale i kapittel 9.

7.3 Utviklingen i økonomisk ulikhet

7.3.1 Inntekts- og formuesulikhet

Fra 1981 til 2013 ble andelen av verdens befolkning som har mindre enn 1,9 USD å leve for per dag, redusert fra om lag 42 pst. til om lag 11 pst. Den økonomiske veksten har i de siste 10–20 årene vært sterkere for land med lav og middels inntekt enn for land med høy inntekt. På verdensbasis har dermed forskjellene mellom land blitt redusert.

Likevel har ikke alle fått ta del i den globale økonomiske veksten på samme måte, se kapittel 2. Innad i mange OECD-land har inntektsforskjellene økt de siste 30 årene, se figur 7.2A. Figuren viser nivået på og endringen i Gini-koeffisienten¹ for disponibel inntekt (etter overføringer og skatt) fra midten av 1980-årene fram mot i dag for en rekke OECD-land.

De nordiske landene er blant landene med lavest ulikhet, men også her har ulikheten økt over de siste 30 årene. Finland og Sverige har hatt en relativt stor økning i ulikheten. Land som USA, Mexico og Tyrkia har betydelig høyere ulikhet i disponibel inntekt enn det som er vanlig i Europa. Mange fremvoksende økonomier utenfor OECD har også svært ujevn fordeling av inntektene, og ulikheten har økt i en del av landene.²

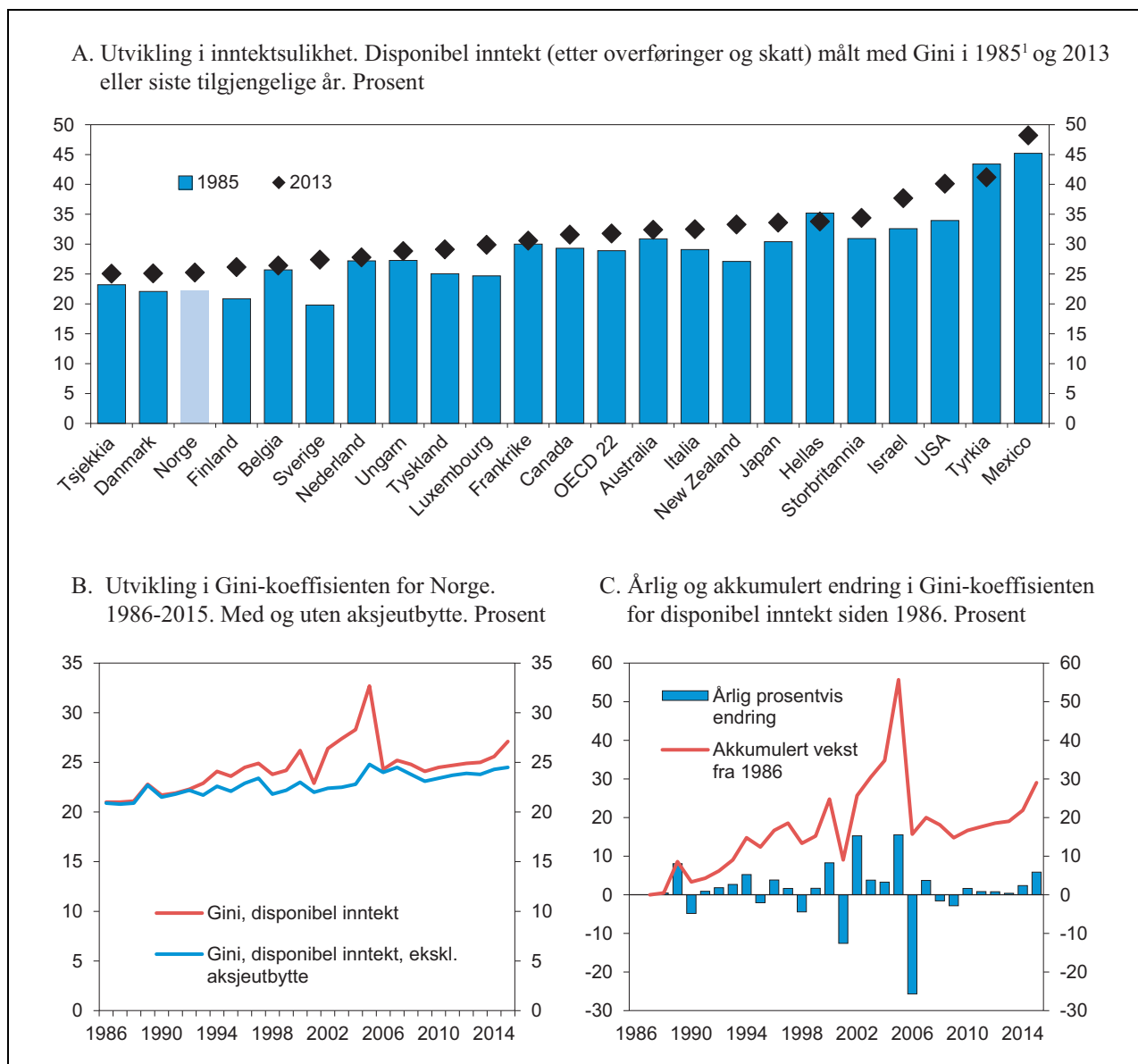
I Norge har den økonomiske veksten i større grad enn i enkelte andre land kommet hele befolkningen til gode, men også her har ulikheten økt noe. Figur 7.2B viser utviklingen de siste 30 årene i Gini-koeffisienten i Norge med og uten aksjeutbytte. Gini-koeffisienten har økt fra om lag 21 til om lag 27 fra 1986 til 2015. En stor del av økningen skjedde imidlertid tidlig i perioden. Det siste tiåret har endringen vært relativt liten. Figur 7.2C viser årlig og akkumulert prosentvis endring i Gini-koeffisienten i denne perioden. I de fleste årene har denne indikatoren økt svakt, med noen større svingninger rundt årene 2000, 2005 og 2015 som har sammenheng med endringer i skattereglene. I 2005 førte endringer i aksjebeskatningen til store uttak av aksjeutbytte som senere ble tilbakeført til bedriftene som egenkapital. Også i 2015 ser vi spor av det samme. Det ble gjort store uttak av utbytte i 2015 for å unngå økt personskattesats på utbytte fra 2016.

Figur 7.3A viser at realinntektsveksten før skatt per husholdning i Norge har vært sterk de siste 30 årene. Dette gjelder både grupper med relativt lav og høy inntekt. Realveksten i medianinntekten har vært noe svakere enn for øvrige grupper. Det henger trolig sammen med at det er mange barnefamilier rundt medianinntekten. Over perioden har realverdien av kontantytelser til barnefamilier blitt redusert. Fra 1986 har realveksten i medianinntekten vært om lag 57 pst. i Norge, mens veksten i P90 (inntekten hvor 90 pst. av befolkningen har lavere inntekt) har vært om lag 80 pst. Realveksten i P20 (inntekten hvor 20 pst. av befolkningen har lavere inntekt) har vært om lag 78 pst. Realveksten i husholdningsinntekt *etter* skatt har også vært sterk i Norge, særlig for de eldre husholdningene uten barn.

Forskjellene i realinntektsveksten mellom inntektsgruppene i Norge er små sammenliknet med USA, særlig sett i forhold til hvor sterk veksten har vært. I USA har realinntekten per husholdning kun økt med om lag 10 pst. for medianinntek-

¹ Gini-koeffisienten er et vanlig mål på den generelle inntektsulikheten i et samfunn og benyttes som oftest til å sammenlikne inntektsulikhet mellom land og over tid. Dersom alle har lik inntekt, er Gini-koeffisienten null. Dersom kun én person har hele inntekten i samfunnet, er det maksimal ulikhet og Gini-koeffisienten får verdien 1. I denne meldingen er Gini-koeffisienten skalert til et tall mellom 0 og 100.

² OECD (2015) *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris.



Figur 7.2 Utviklingen i inntektsulikhet i Norge og enkelte andre land

¹ For en del land er Gini-koeffisienten fra et år rundt 1985 brukt. For enkelte land er verdien fra et noe senere tidspunkt (Tsjekia (1992), Ungarn (1991) og Australia (1995) brukt.

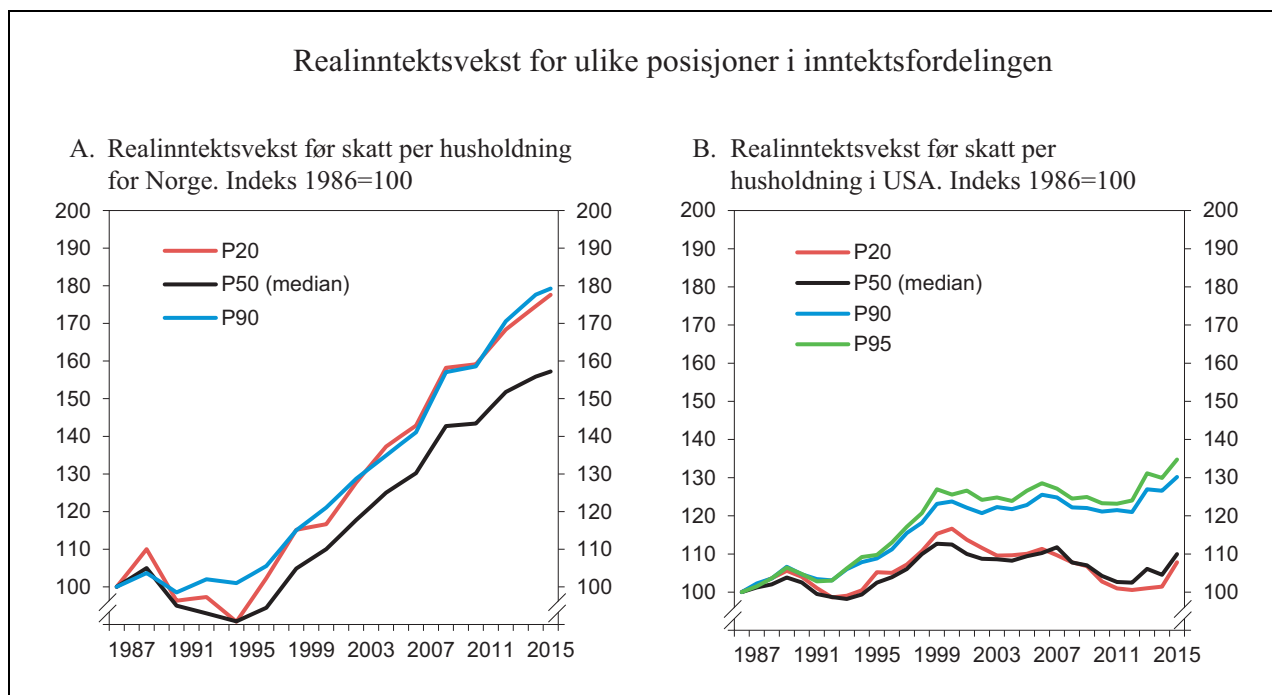
Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD (2015).

ten og 8 pst. for P20. Høyinnteksgruppene er de eneste gruppene som har hatt en klar realinntektsvekst i denne perioden. Realinntekten til P90 har økt med om lag 30 pst.

Stereke vekst i Norge enn i USA skyldes dels at produktivitsveksten har vært litt sterkere, dels den meget sterke bytteforholdsgevinsten vi hadde etter årtusenskiftet. Kapitalandelen har dessuten ikke økt i Norge i motsetning til en del andre land, se avsnitt 7.5.1.

Disponibel inntekt er summen av inntekter fra arbeid og kapital (markedsinntekter) og overføringer fratrukket skatt. Fra midten av 1980-årene

til midten av 1990-årene økte ulikheten i markedsinntekten mer enn ulikheten i den disponible inntekten i OECD. Deretter stabiliserte ulikheten i markedsinntektene seg fram mot finanskrisen, mens svakere omfordeling gjennom fordelingspolitikken førte til fortsatt økning i ulikheten i disponibel inntekt. I de første årene av finanskrisen økte ulikheten i markedsinntekt betydelig, men fordelingspolitikken, og særlig arbeidsledighetsstrygden, bidro til å delvis motvirke dette, slik at økningen i ulikheten i disponibel inntekt ikke var like stor. I de senere årene, med svak økonomisk bedring og fortsatt høy arbeidsledighet i mange



Figur 7.3 Realinntektsvekst for ulike posisjoner i inntektsfordelingen. Inntekt før skatt per husholdning. Indeks 1986 = 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og US Census Bureau.

land, har ulikheten i markedsinntekt fortsatt å øke i OECD-området. Samtidig har fordelingspolitikken blitt svekket, hovedsakelig på grunn av et skift fra ekspansiv finanspolitikk til innstramninger i offentlige budsjetter i mange land.³

I Norge har forskjellene i markedsinntekt på individnivå økt de siste 30 årene.⁴ Fram til begynnelsen av 1990-årene skyldtes dette økte forskjeller i arbeidsinntekter (lønns- og næringsinntekter). Etterhvert har kapitalinntekter fått økt betydning for samlede inntekter og dermed bidratt til økt ulikhet.⁵ I Norge har vi ikke sett et skift i ulikheten i markedsinntektene i forbindelse med finanskrisen. Dette har trolig sammenheng med at utviklingen i arbeidsmarkedet var bedre i Norge enn i mange andre OECD-land. Økt

³ OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris og OECD (2015) *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris.

⁴ R. Aaberge og M. Mogstad (2011) *Robust inequality comparisons*, Journal of Economic Inequality 353–371, viser at Gini-koeffisienten for lønns- og næringsinntekt (arbeidsinntekt) økte fra 1980 til 1990 for menn i alderen 20–65 år. Hovedrapporten fra teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (2016) viser at Gini-koeffisienten for heltids-ekvivalent lønn har økt for både kvinner og menn i perioden 1997–2015.

⁵ Noe av økningen kan trolig forklares med endringer i skattereglene fra 1992, hvor kapitalinntekter i større grad enn tidligere ble registrert.

arbeidsledighet i Norge i etterkant av oljeprisfallet og det påfølgende tilbakeslaget i norsk økonomi trekker isolert i retning av økte inntektsforskjeller. Samtidig er sektorer og områder der avlønningen av arbeid og kapital var særlig høy, sterkest rammet. Det trekker i retning av reduserte inntektsforskjeller.

Fordelingen av formue er også en viktig faktor bak økonomiske forskjeller. Formue gir avkastning som kan investeres i blant annet utdanning og bolig og dermed gi en tryggere økonomi for den enkelte.

Både i Norge og i andre OECD-land er husholdningenes formue mye skjevare fordelt enn inntekten. I gjennomsnitt har de 20 pst. minst formuende en negativ netto formue (gjeld overstiger bruttoformuen), mens de 10 pst. mest formuende eier om lag halvparten av all netto formue. Til sammenligning står de 10 pst. med høyest inntekt for nærmere en firedel av samlet inntekt. Tallgrunnlaget for formuesfordelingen er vesentlig mer mangelfullt enn for inntektsfordelingen, men indikerer at privat formue har blitt skjevare fordelt de siste tiårene i enkelte land.

SSB har beregnet Gini-koeffisienten for fordelingen av nettoformuen blant husholdningene i Norge til 66,5, og den tilsvarende verdien for inntektsfordelingen til 24,7.⁶

7.3.2 Lavinntekt og fattigdom

Alle som bor i Norge, har rett til midler til livsopphold. Fattigdom i absolutt forstand, dvs. sult og mangel på bolig, er derfor ikke et stort problem i Norge. Det å ha klart mindre enn andre i samfunnet kan likevel oppleves som vanskelig. Det relative fattigdomsbegrepet er derfor vanlig å bruke i land som ikke har absolutt fattigdom. Med relativ fattigdom ser man på den enkeltes økonomi sammenliknet med befolkningen for øvrig. Det er vanlig å ta utgangspunkt i inntekt og forbruksmuligheter.

Forekomsten er lav i Norge og de andre nordiske landene. Figur 7.4 viser andel med vedvarende lavinntekt i ulike europeiske land i 2014. Samtidig har andelen personer med lavinntekt i Norge gjennomgående et høyere inntektsnivå enn personer med lavinntekt i mange andre land. Denne forskjellen forsterkes av det godt utbygde offentlige tjenestetilbudet i Norge, som gir høyere forbruksmuligheter for et gitt inntektsnivå. For eksempel vil verdien av offentlige tjenester som skole, barnehage og et offentlig helsevesen ha

stor betydning for økonomien til barnefamilier og barns levekår.

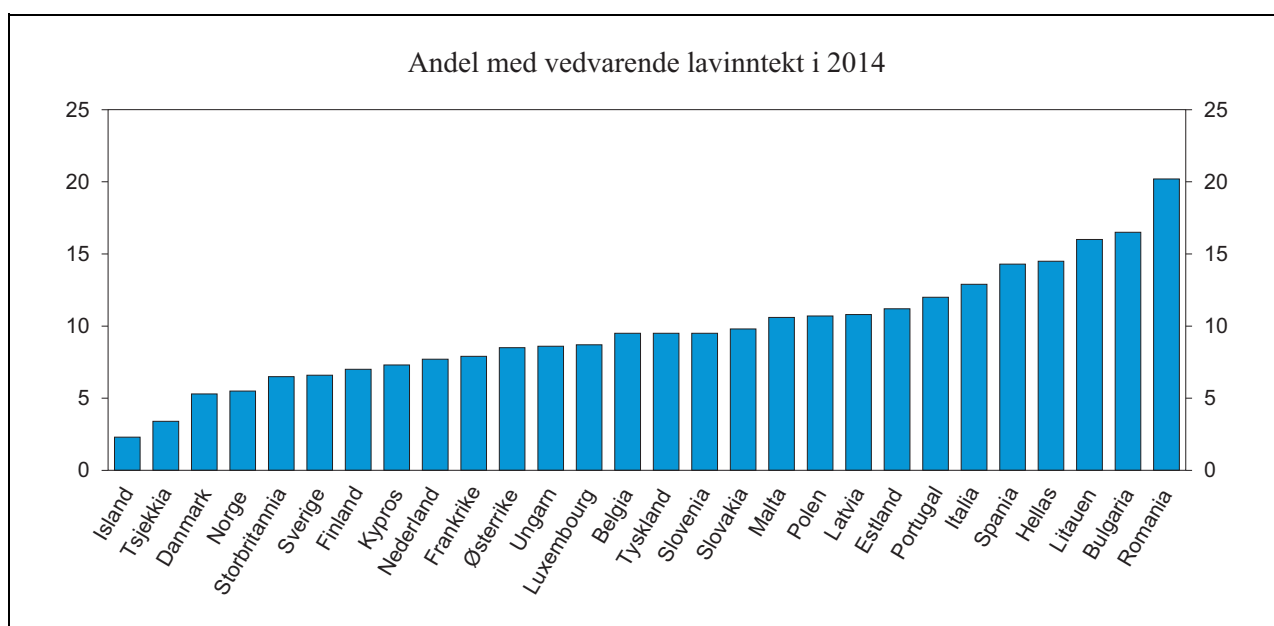
I 2015 utgjør 50 pst. av medianen for en aleneboende i Norge 176 700 kroner, mens 60 pst. av medianen utgjør 212 000 kroner. Tall fra Eurostat viser at kjøpekraften dette gir er høyere enn i de fleste andre land.⁷ Figur 7.5 viser at andelen med vedvarende lavinntekt i Norge over perioden 1996–2015, målt ved både 50 og 60 pst. av medianinntekten, har vært relativt stabil siden slutten av 1990-tallet og på 2000-tallet, men har økt siden 2010. 60 pst. av medianen er benyttet som lavinntektsgrense videre i dette kapitlet dersom ikke annet er spesifisert.

Sammensetningen av gruppen med vedvarende lavinntekt har endret seg over tid. Opptapping av minstepensjonen har ført til at det er færre eldre i gruppen. Andelen alderspensjonister med vedvarende lavinntekt har gått ned fra i underkant av 30 pst. på slutten av 1990-tallet til i underkant av 10 pst. i perioden 2012–2014. Enslige eldre utgjør likevel fortsatt en relativt stor gruppe av de med vedvarende lavinntekt. Høy innvandring og svakere arbeidstilknytning blant innvandrere har bidratt til at antallet husholdninger med lavinntekt likevel har holdt seg oppe.

Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. Blant personer med flyktningebakgrunn har mer

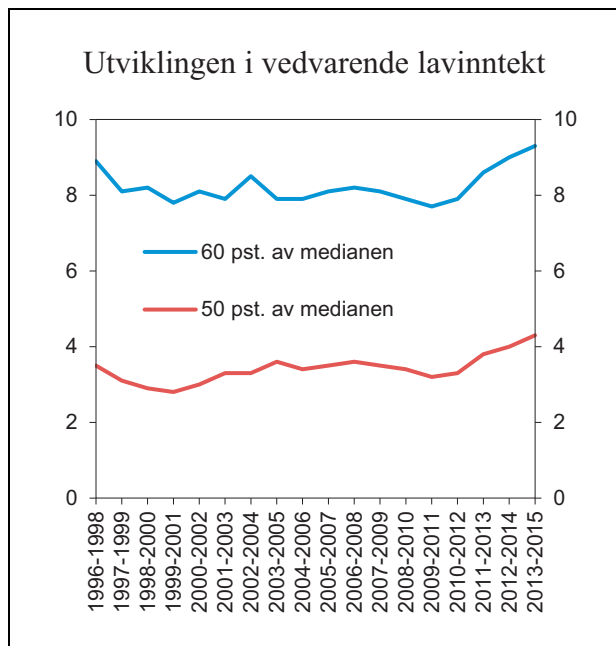
⁶ Tallene er for 2014 og ekskluderer studenthusholdninger. Negative nettoformuer er satt til null i beregningen av Gini-koeffisienten for formue. Tallet undervurderer trolig de reelle forskjellene i formue fordi en benytter skattemessige verdier som kan være betydelig lavere enn markedsverdien. Dette gjelder særlig ikke-børsnoterte aksjer. Tallene inkluderer imidlertid beregnet markedsverdi for boliger.

⁷ Det er kun i Luxembourg at kjøpekraften ved 60 pst. av medianen er høyere enn i Norge i 2015.



Figur 7.4 Andel med vedvarende lavinntekt¹ i ulike europeiske land. 2014. 60 pst. av medianen

¹ Regnet etter EUs ekvivalensskala.



Figur 7.5 Andelen personer i Norge med vedvarende lavinntekt¹. 1996–2015. 50 og 60 pst. av medianinntekten

¹ Alle personer eksklusive studenter. Studenter er definert som personer som bor alene siste året i perioden og som mottar studielån. Regnet etter EUs ekvivalensskala.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

enn fire av ti vedvarende lavinntekt. Andelen vedvarende lavinntekt blant innvandrere reduseres imidlertid betraktelig med økt botid, uavhengig av landbakgrunn. Blant arbeidsinnvandrere er andelen med vedvarende lavinntekt høyere enn blant nordmenn, men lavere enn for innvandrere ellers.

I perioden 2012–2014 var enslige under 35 år og enslige forsørgere overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. Par med barn er ikke overrepresentert. Andelen barn i familier med vedvarende lavinntekt har derimot økt. Økningen har først og fremst sammenheng med et større omfang av barn med innvandrerbakgrunn⁸ med lavinntekt. Hyppigheten av vedvarende lavinntekt øker med økt antall barn i husholdningen.

En del viktige levekårsfaktorer fanges ikke opp av begrepet vedvarende lavinntekt. For eksempel er tilgang på helsehjelp viktig for levekårene. Tilgang på helsehjelp er avhengig av inntekt i land med mindre offentlig finansiert helsetilbud enn Norge. Tilsvarende er tilgang på utdanning i mange land avhengig av inntekten, noe som kan medføre lavere sosial mobilitet.

⁸ Personer med innvandrerbakgrunn er personer som selv har innvandret eller som er norskfødte med innvandrerforeldre.

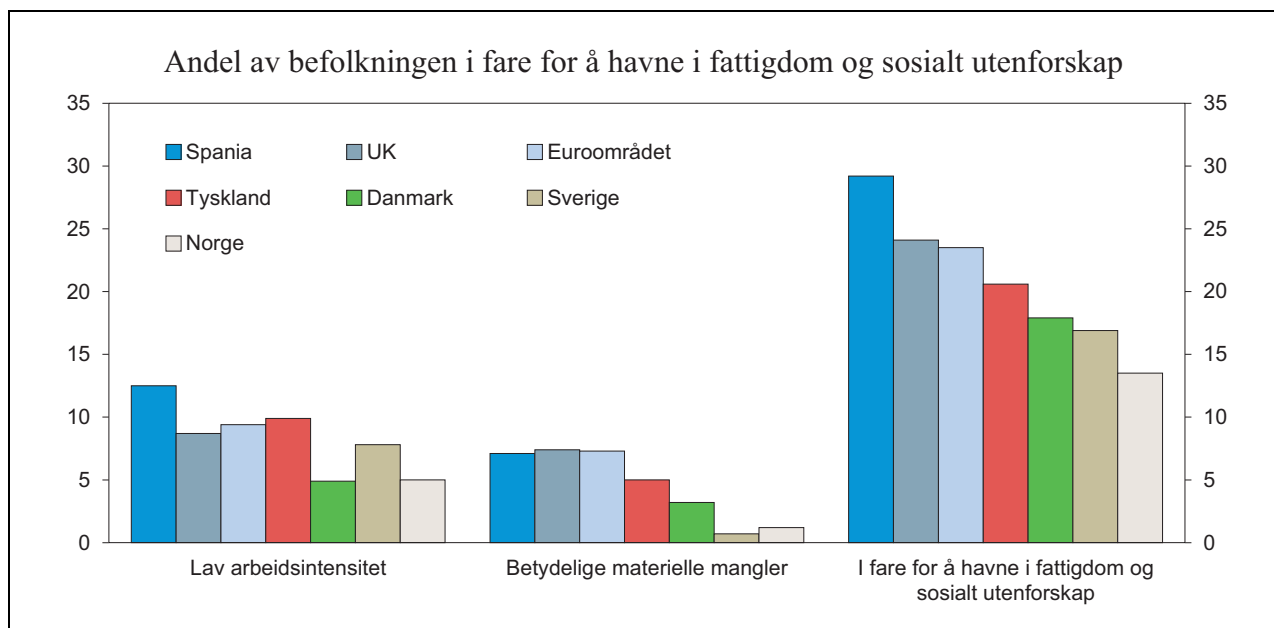
Eurostat har utviklet en indikator (AROPE) som fanger opp flere levekårsfaktorer, se figur 7.6. Indikatoren fanger ikke bare opp den konvensjonelle tilnærmingen til fattigdom ved å inkludere de som bor i husholdninger med lavinntekt, men også de som står i fare for å havne i sosialt utenforskap. Sosial inkludering og fattigdomsbekjempelse er et av 2020-målene i EU og inngår i FNs nye bærekraftsmål. I Norge vurderes knappe 14 pst. av befolkningen ut fra AROPE-indikatoren å ha risiko for å havne i fattigdom eller i sosialt utenforskap, mot 24 pst. i euroområdet. Kun Island hadde en lavere andel enn Norge. Tall fra EU viser at kvinner har klart høyere risiko for å havne i fattigdom eller i sosialt utenforskap enn menn. Det samme gjelder unge voksne og lavt utdannede sammenliknet med befolkningen for øvrig. Norge har relativt høy forskjell mellom kjønnene, og Sverige er blant landene med de høyeste kjønnsforskjellene i EU. Norge og Norden for øvrig skiller seg også ut ved at landene har få fattige som er i arbeid. Det understreker at tilknytning til arbeidsmarkedet er en av de viktigste faktorene for inkludering, integrering og fattigdomsbekjempelse, og i enda større grad i Norge der lønnsstrukturen er mer sammenpresset.

Mange land har likevel et betydelig innslag av personer som har lavinntekt til tross for at de er i arbeid, se figur 7.7. Den sammenpressede lønnsstrukturen, samt at trykkesystemet er basert på tidligere arbeidsinntekt, innebærer at i Norge og de andre nordiske landene er sysselsetting i større grad en forsikring mot fattigdom og sosialt utenforskap enn i mange andre land. Både dagpenger, sykepenger, uføretrygd og alderspensjon er basert på tidligere arbeidsinntekt.

7.4 Sosial mobilitet

Internasjonale studier viser at det er en tendens til at inntektsulikheter går i arv i mange land. En utfordring med dette er at ulikhet i én generasjon kan feste seg og gi forskjeller i muligheter til å lykkes for nye generasjoner. Det er både uheldig for den enkelte som risikerer å ikke få utnyttet sitt potensial fullt ut og for samfunnet som går glipp av viktig talent. Studier viser for eksempel at sannsynligheten for at en person registrerer nye patenter, er betydelig høyere blant de som har vokst opp i en familie med høy inntekt enn for andre personer.⁹

Analyser viser at tendensen til at ulikhet går i arv er svakere i Norge enn i mange andre land. Graden av mobilitet, eller mangel på sådan, variere-



Figur 7.6 Andel av befolkningen i fare for å havne i fattigdom og sosialt utenforskap. AROPE. 2014. Prosent

Kilde: Eurostat.

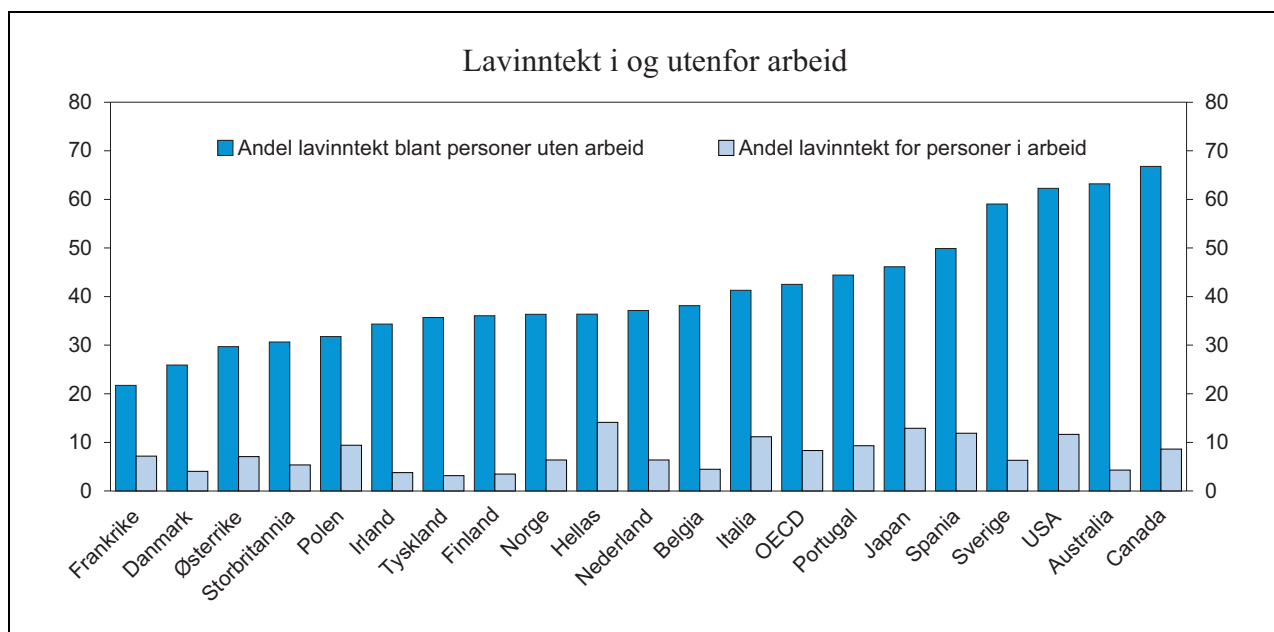
rer mye mellom landene. Utdanningspolitikken forklarer mye av forskjellene.¹⁰ Figur 7.8 viser inntektsmobiliteten mellom generasjoner målt

⁹ Bell, A., R. Chetty, X. Jaravel, N. Petkova, J. Van Reenen (2016) *The lifecycle of Inventors*, Working Paper, 13. juni 2016.

¹⁰ Se OECD (2010) *A Family Affair: Intergenerational Social Mobility across OECD Countries*, i *Going for Growth 2010*, Paris.

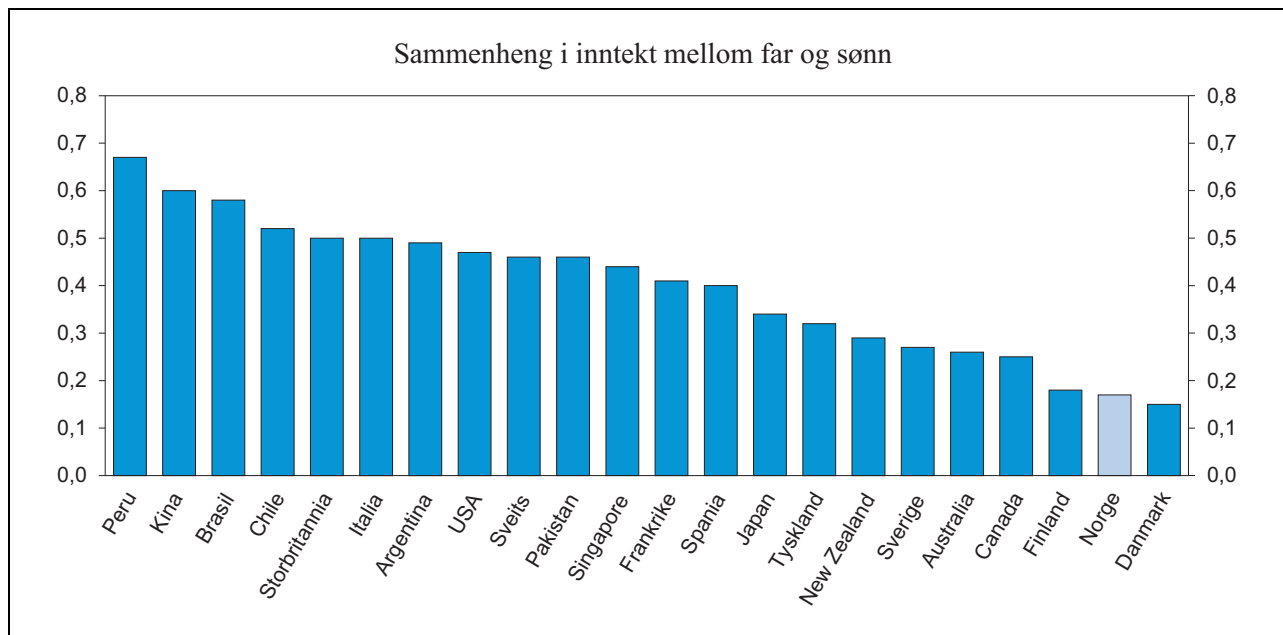
ved hvordan sønnes plassering i inntektsfordelingen samsvarer med fedrenes plassering på samme alder.¹¹ En lav verdi på dette målet for inntektsmobilitet innebærer en svak sammenheng mellom fedre og deres sønners plassering i inn-

¹¹ Inntektselastisiteten måler hvor stor andel av inntektsforskjellene for en generasjon som overføres til den neste generasjonen.



Figur 7.7 Fattigdomsrater for personer i og uten arbeid. 2011. Prosent

Kilde: OECD.



Figur 7.8 Korrelasjon i inntekt mellom generasjonene for noen utvalgte land

Kilde: Corak (2016).

tektfordelingen, og dermed høy grad av inntektsmobilitet. Mer presist uttrykker tallet i figuren hvor mye høyere det er forventet at barnets inntekt vil være (i prosent), når en går fra én inntektsgruppe av foreldre til en annen med 1 pst. høyere inntekt. Norge har en verdi på 0,17.¹² I Japan er påvirkningen fra foreldre til barn dobbelt så sterk (0,34), mens den er om lag tre ganger så sterk i Storbritannia (0,5).

En alternativ indikator er sannsynligheten for at et barn som vokser opp i en familie hvor faren tilhører de 20 pst. av befolkningen med lavest inntekt, selv ender opp blant de 20 pst. med høyest inntekt. Dersom familiebakgrunn ikke har noe å si, er det 20 pst. sannsynlighet for at dette skjer. I USA er denne sannsynligheten i gjennomsnitt på 7,5 pst. Til sammenligning er sannsynligheten 13,5 pst. i Norge, 11,7 pst. i Danmark og 13,4 pst. i Canada.¹³

Det er en rekke faktorer som samvarierer med sosial mobilitet. Lite geografisk segregering etter etnisitet og inntekt, lav inntektsulikhet, god kvalitet på grunnskolen, høy sosial kapital og stabile familieforhold synes å samvariere sterkt med høy grad av sosial mobilitet. Figur 7.9 viser at mangel på inntektsmobilitet målt ved inntektselastisiteten mellom fedre og sønner samvarierer positivt med Gini-koeffisienten for noen land.¹⁴

¹² Se Corak (2016) *Inequality from Generation to Generation: The United States in Comparison*, IZA Discussion Paper No. 9929.

7.5 Drivkrefter bak inntektsulikhet

7.5.1 Spredning av markedsinntekt

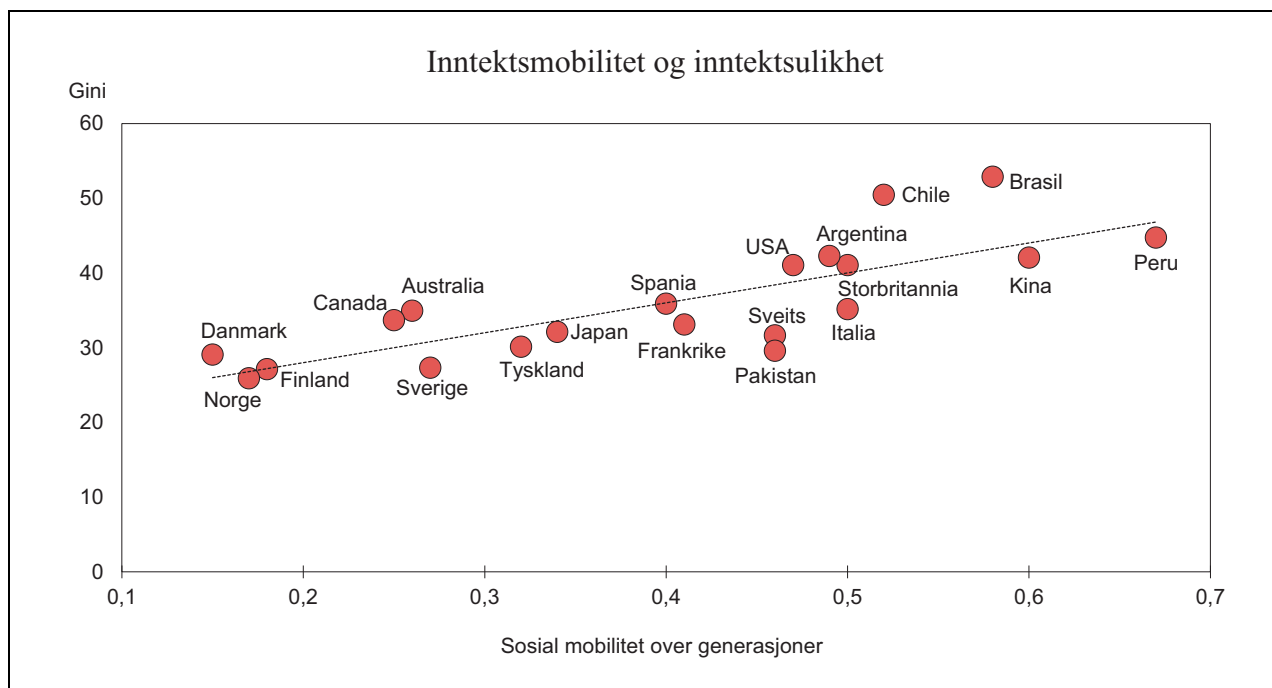
Fallende lønnsandeler, endringer i arbeidsmarkedet og endringer i demografi og husholdningsstruktur har ført til at ulikheten i markedsinntekter, det vil si inntekt før det tas hensyn til offentlige stønader og skatter, har økt i mange OECD-land, inkludert Norge.

Fordelingen av inntekt mellom kapital og arbeid har endret seg i mange land

Lønnsandelene har falt i mange OECD-land, i gjennomsnitt fra 66 pst. tidlig i 1990-årene til 62 pst. på slutten av 2000-årene. Ettersom formue

¹³ Tall for USA: Chetty, R., N. Hendren, P. Kline og E. Saez (2014) *Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States*, Working Paper, Juni 2014. Tall for Norge: Pekkarinen, T., K.G. Salvanes og M. Sarvimäki (2016) *The Evolution of Social Mobility: Norway over the 20th Century*, IZA DP No. 9752, Februar 2016. Tall for Danmark: Boserup, S., W. Kopczuk og C. Kreiner (2013) *Intergenerational Wealth Mobility: Evidence from Danish Wealth Records of Three Generations*, Universitetet i København, mimeo. Tall for Canada: Corak, M. og A. Heisz (1999) *The Intergenerational Earnings and Income Mobility of Canadian Men: Evidence from Longitudinal Income Tax Data*, Journal of Human Resources, 34(3): 504–533.

¹⁴ Se Corak (2013) *Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility*, Journal of Economic Perspectives 27:3, 79–102.



Figur 7.9 Inntektsmobilitet og inntektsulikhet målt med Gini-koeffisient i prosent for noen utvalgte land
Kilder: Corak (2016) og Verdensbanken.

er mer ulikt fordelt enn inntekt, vil en økning i kapitalens andel av markedsinntekten trekke i retning av økt ulikhet.

Nedgangen i lønnsandelene i OECD-området kan trolig forklares med teknologisk utvikling, globalisering og redusert organisasjonsgrad i arbeidslivet. Teknologisk utvikling, særlig innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi, har økt produktiviteten og automatisert produksjonen. Dette har igjen ledet til mer investering i kapital og maskiner. Inntekter som tidligere gikk til arbeidstakere, går nå i større grad til eierne av maskinene og programvaren som erstatter arbeidskraften, og dette trekker kapitalandelen opp.¹⁵

Videre kan kapitaleierne ha fått større andel av gevinsten fordi arbeidskraften har fått redusert forhandlingsposisjon gjennom blant annet lavere organisasjonsgrad, mindre grad av kollektive forhandlinger og økt bruk av midlertidige stillinger og innleid arbeidskraft. Dette er et tydelig trekk blant annet i USA.

I Norge har vi ikke i samme grad sett et fall i lønnsandelene. Lønnsandelen av faktorinntektene i Fastlands-Norge har holdt seg om lag uendret siden 1970, se figur 7.10.¹⁶ Høy organisasjonsgrad og stort innslag av kollektive forhand-

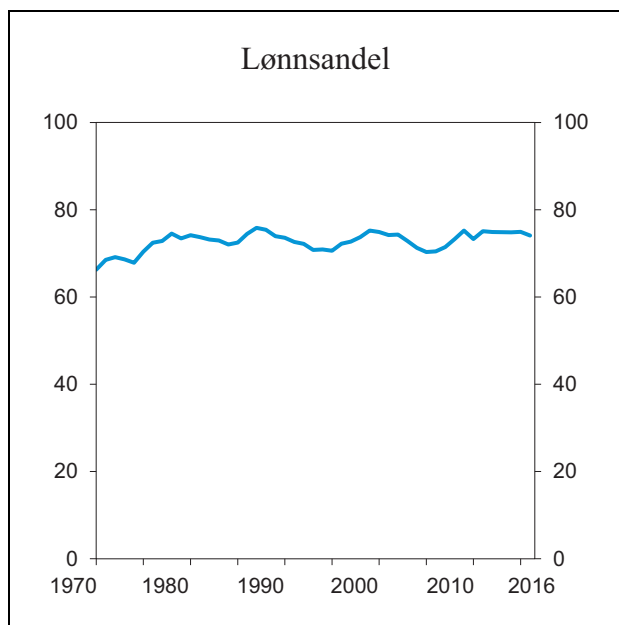
linger kan ha bidratt til at reallønnen har holdt tritt med produktivitetutviklingen. Norsk arbeidskraft har i de siste tiårene også i mindre grad blitt utsatt for økende internasjonal konkurranse fra lavkostland som Kina enn andre vestlige land.

Endringer i arbeidsmarkedet har bidratt til endringer i relative lønninger

Globaliseringen har hatt stor betydning for arbeidsmarkedet og derigjennom for spredningen av lønnsinntekter. Reduserte handelsbarrierer bidrar til å jevne ut lønningene mellom land for samme type arbeidskraft. Samtidig skaper globaliseringen ikke bare vinnere, men også tapere, innad i landene. Økt handel fører til at land skifter produksjon fra virksomhet hvor de har en konkurransemessig ulempe til virksomhet der de har et komparativt fortrinn. I industriland har det ført til at arbeidsintensiv produksjon har blitt lagt ned og flyttet til land med billig arbeidskraft, mens mer kapitalintensiv produksjon har økt. Slike næringsomstillinger løfter produktiviteten både i industriland og framvoksende økonomier, men innad i mange industriland har også lønnsforskjel-

¹⁵ Keeley, B. (2015) *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, OECD Insights, Paris.

¹⁶ En analyse fra Senter for lønnsdannelse *Årsaken bak økt ulikhet: Teknologiske endringer eller maktforskyvning?* viser imidlertid at lønnsandelen har falt noe også i Norge dersom en korrigerer for utviklingen i antall selvstendige næringsdrivende blant de sysselsatte over tid.



Figur 7.10 Lønnsandel i prosent av samlet faktorinntekt i Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lene økt. Grupper med lite utdanning har sakkert akterut.¹⁷ Konkurransen fra lavkostland har gjort det nødvendig å begrense lønnsveksten for at bedriftene skal kunne overleve, og arbeiderne har lettere akseptert at enkelte produksjonsprosesser blir automatisert.

Globaliseringen har også ført med seg økt arbeidsinnvandring i mange vestlige land. Arbeidsinnvandringen til Norge har først og fremst berørt byggenæringen og tjenesteytende næringer med lav produktivitet. Dette har lagt press på lønningene i disse sektorene. Isolert sett har derfor arbeidsinnvandringen bidratt til økte inntektsforskjeller i Norge. Samtidig har Norge innført tiltak mot sosial dumping som demper disse virkningene. Arbeidsinnvandrere som ikke har en tilstrekkelig høy produktivitet til å forsvare minstesatsen i tariffavtalene, vil ikke få jobb i Norge. Innvandring har til sammenlikning hatt relativt liten virkning på inntektsulikheten i mange andre OECD-land.¹⁸

Fortsatt høy innvandring, og særlig fra flyktninger med lav kompetanse, vil kunne gi utfordringer for lønnsdannelsen i Norge fremover. Hvis produktiviteten til innvandrerne ikke står i forhold til de relativt høye lønningene som

arbeidstakere med lave formelle kvalifikasjoner har i Norge, kan en få problemer med at mange havner utenfor arbeidslivet. Det kan legge press nedover på de lave lønningene dersom en ønsker å opprettholde full sysselsetning.

Teknologisk endring er også en viktig drivkraft for økte lønnsforskjeller i mange land. Automatisering av arbeidsoppgaver har pågått i mange tiår og har endret produksjonen av varer og tjenester. Manuelle yrker er blitt automatisert, og behovet for arbeidskraft er redusert i mange næringer. Arbeidskraft har flyttet over til andre næringer, spesielt til tjenesteytende næringer. Siden kvalifikasjonskravene i en del tjenesteytende næringer er lavere enn i vareproduserende næringer, har næringsendringene ført til fremvekst av lavkompetansejobber med lavere lønninger. I kombinasjon med at kunnskapsbasert teknologisk endring trekker i retning av økt etterspørsel og høyere lønninger for arbeidskraft med høy kompetanse, har dette ført til en økende polarisering i arbeidsmarkedet i mange land, med økte lønnsforskjeller som resultat.

Dette gjelder også Norge, selv om virkningen her har vært mer moderat enn i flere andre land. Antall jobber i bransjer med høyt utdanningsnivå, som i helsesektoren, undervisning og innenfor forretningstjenester, har økt kraftig i Norge. Den sterke velstandsveksten de siste ti–femten årene har ført til økt etterspørsel etter arbeidsintensive tjenester hvor kravene til kvalifikasjoner ikke er like store, som innenfor rengjøring, transport og i hotell- og restaurantnæringen.

Den teknologiske utviklingen fører også til at det utvikles nye tjenester. Dette kan gi økt produktivitsvekst i tjenestesektoren, men den sterke konkurransen og den løse tilknytningen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere innen mange nye tjenestesektorer kan samtidig forsterke polariseringen i arbeidsmarkedet.¹⁹

OECD peker på at kvalitet i de jobbene som skapes også er viktig for livskvaliteten til den enkelte. Mer enn halvparten av jobbene som ble skapt i OECD fra 1995 til 2013 var av «lav kvalitet», definert av OECD som deltidsjobber, midlertidige jobber uten mulighet for fast ansettelse og jobber med liten mulighet for personlig utvikling. Det betyr at tall for sysselsetningsutviklingen ikke vil gi et fullstendig bilde av utviklingen i arbeidsmarkedet. I Norge er deltidsarbeid i hovedsak frivillig og har bidratt til den høye yrkesdeltakelsen vi har blant kvinner.

¹⁷ Skjæveland, A. (2015) *Globalisering og det norske arbeidsmarkedet*, Magma 05.

¹⁸ Blau og Kahn (2013) *Immigration and the Distribution of Incomes*, CESifo Working Paper No. 4561.

¹⁹ NOU 2016: 13 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*.

Globaliseringen og den teknologiske utviklingen skaper også såkalte «vinneren tar alt»-markeder som trekker i retning av økt ulikhet.²⁰ Når digitaliseringen gjør at nye produkter kan distribueres globalt med nær null i marginalkostnad, slik som mobilapplikasjoner, vil de som leverer de beste produktene kunne dominere hele markedet. I mer tradisjonelle markeder begrenser marginalkostnadene mulighetene for ekspansjon, noe som gir rom for flere tilbydere. Avkastningen for de få som lykkes i å utnytte nye teknologier og dominere hele markeder, kan bli svært høye, mens inntektene til andre stagnerer eller faller.

Virkingen som globalisering og teknologisk endring har hatt på spredningen i lønn, har vært vesentlig svakere i Norge enn i mange andre land. Frontfagmodellen med en høy grad av koordinering i lønnsdannelsen og en lønnsdannelse med relativt sterk forhandlingsmakt til lavinntektsgrupper har bidratt til forholdsvis små lønnsforskjeller i Norge.²¹ I internasjonal sammenheng betaler norske bedrifter relativt høy lønn sett i forhold til produktiviteten til ansatte med lav utdanning, men dette motvirkes av relativt lav lønn sett i forhold til produktiviteten til de med høy utdan-

ning. Samtidig har det skjedd en gradvis omstilling i retning av at flere har høy utdanning, mens mange av arbeidsoppgavene som krever lav utdanning er blitt flyttet ut av Norge eller blitt automatisert. Universelle og ganske sjenerøse velferdsordninger reduserer usikkerheten for norske arbeidstakere som omfattes av omstilling, og er en viktig forklaring på hvorfor så mange i Norge har fått ta del i inntektsveksten.

Endringer i kvinners yrkesaktivitet og i husholdningsstruktur

Det har vært en sterk oppgang i yrkesaktiviteten blant kvinner i mange land siden andre verdenskrig. Isolert sett har dette bidratt til lavere ulikhet i de fleste land.²² Den samlede virkingen på ulikhet av kvinnes inntog i arbeidsmarkedet er også avhengig av om kvinner med lav lønn er gift eller samboende med menn som også har lav lønn. Tall fra OECD viser at andelen som gifter seg med en partner på samme inntektsnivå, øker i de fleste OECD-land.²³ Dette bidrar isolert sett til økte forskjeller, men effekten har ikke vært særlig sterk i Norge.²⁴

I tillegg har endringer i husholdningsstrukturen bidratt til økt ulikhet. Antall husholdninger

²⁰ Brynjulfsson, E. og A. McAfee (2014) *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: W.W. Norton & Company.

²¹ Bjørnstad, R. og R. Nymo (2015) *Frontfagmodellen i fortid, nåtid og framtid*, Senter for lønnsdannelse rapport 1/2015.

²² Se OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris.

²³ Keeley, B. (2015) *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, OECD Insights.

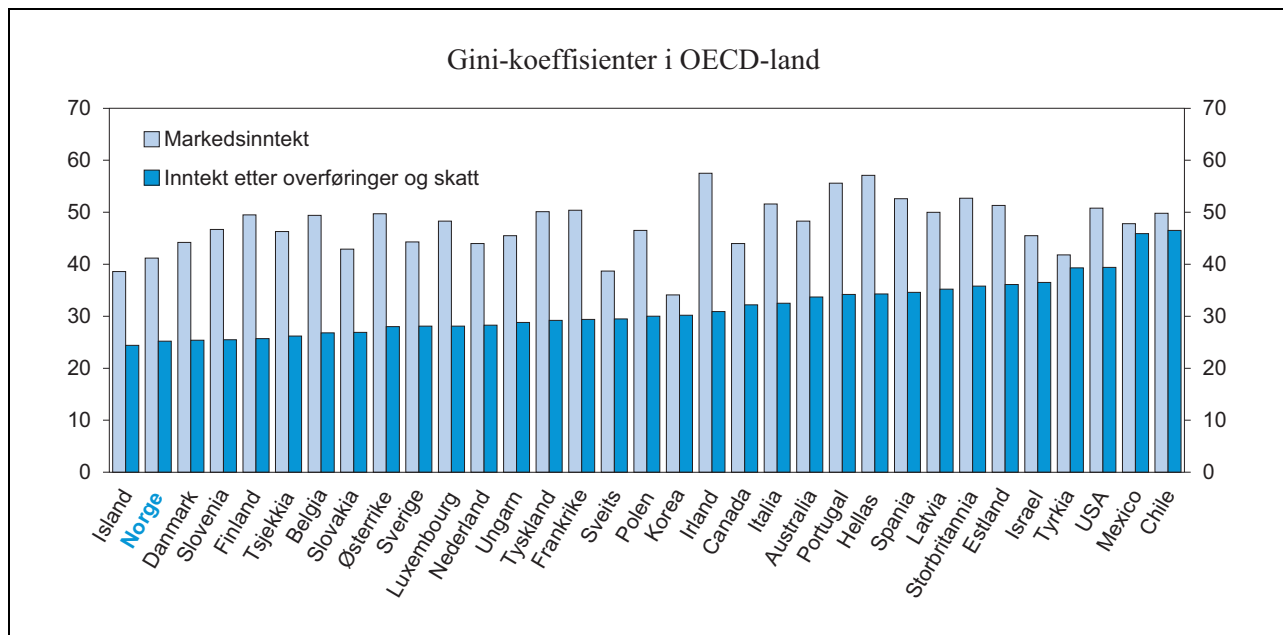
Boks 7.1 Ulikhet og kvinner og menn

Det er betydelige forskjeller i inntekt mellom kvinner og menn. Kvinners bruttoinntekt utgjorde i gjennomsnitt om lag 67 pst. av menns bruttoinntekt i 2015. Blant heltidsansatte tjente kvinner i 2016 i gjennomsnitt om lag 88 pst. av menns lønn, marginalt over nivået i tiåret tidligere. Den viktigste grunnen til forskjellene er at kvinner og menn arbeider i ulike sektorer, bedrifter, yrker og stillinger. Kvinner dominerer innenfor offentlig sektor og særlig innenfor undervisning og helse. Menn arbeider i større grad innenfor privat sektor og tekniske yrker. Lønnsnivået, særlig for utdanningsgrupper, er høyere i privat sektor enn i offentlig sektor. De mange kvinnene med høy utdanning i staten, helseforetakene, skoleverket og kommunene, har derfor lavere lønnsnivå enn grupper med samme utdanningsnivå i privat sektor.¹

På individnivå har forskjellene i arbeidsinntekt økt for menn. Blant kvinnene har forskjellene i de fleste land vokst mindre, og i Norge har de blitt redusert. Kvinners yrkesdeltakelse har derfor hatt en dempende effekt på utviklingen i ulikhet på husholdningsnivå. Tall fra OECD viser imidlertid at det er forskjeller mellom ulike utdanningsgrupper. Mens økt antall yrkesaktive kvinner med relativt lav utdanning (og inntekt) har bidratt til å dempe forskjellene, har økt antall yrkesaktive kvinner med høy utdanning bidratt til moderat økte forskjeller.²

¹ NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn – Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*.

² OECD (2015) *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris.



Figur 7.11 Gini-koeffisienter for markedsinntekter og inntekt etter overføringer og skatt.¹ 2014 eller seneste tilgjengelige år. Prosent

¹ Ekvivalentinntekt (OECD-skala).

Kilde: OECD.

med én voksen person har økt i de fleste OECD-land. Det må sees i sammenheng med at antall eldre har blitt flere, og at kvinner i større grad er blitt økonomisk uavhengige. I Norge består 38 pst. av alle privathusholdninger av én person. I 1960 besto bare 14 pst. av husholdningene av én person. Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10) anslo at om lag 20 pst. av økningen i Gini-koeffisienten fra 1986 til 2006 (som var om lag 13 pst.) kan forklares med endringer i husholdningssammensetningen. Andelen aleneboende under 35 år med vedvarende lavinntekt, målt som under 60 pst. av medianinntekten over tre år, økte fra om lag 17 pst. i 1997–1999 til om lag 28 pst. i 2012–2014. I tillegg til veksten i antall aleneboende, spiller også en økt andel enslige forsørgere med vedvarende lavinntekt inn. Mens om lag 8 pst. av enslige forsørgere hadde under 60 pst. av medianinntekten i perioden 1997–1999, noe som var om lag på gjennomsnittet for befolkningen som helhet, hadde andelen økt til om lag 21 pst. i perioden 2012–2014.

²⁴ Se Eika, L., M. Mogstad og B. Zafar (2014) *Educational Assortive Mating and Household Income Inequality*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports no. 682. Korrelasjon i inntekt mellom kvinner og menn bidrar til høyere ulikhet, men forskerne finner ikke tegn til at dette har forsterket seg i en grad som gjør at det har bidratt til en økning i ulikheten i Norge over tid.

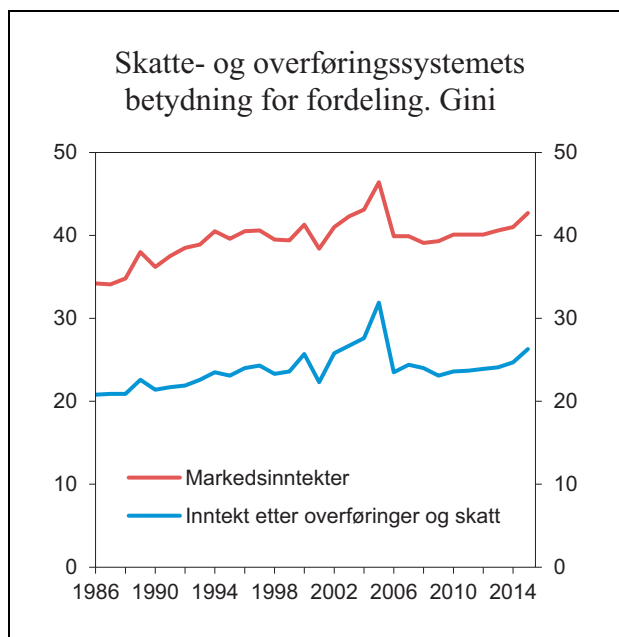
7.5.2 Fordelingspolitikken

Overføringer og skatt

I Norge og de fleste OECD-land bidrar overføringer og skatt i betydelig grad til å jevne ut forskjeller, se figur 7.11. I gjennomsnitt bidro overføringer og skatt til å redusere Gini-koeffisienten i OECD-land med om lag 25 pst. på slutten av forrige tiår. I Norge bidro overføringer og skatt til å redusere ulikheten i markedsinntekt med om lag 38 pst. i 2015. I tillegg bidrar skattefinansierte offentlige tjenester til betydelig omfordeling.

Skattesystemets viktigste bidrag til omfordeling er å finansiere brede og gode velferdstjenester og overføringsordninger for sikring av inntekt. I tillegg gir skattesystemet et direkte bidrag til omfordeling.

Figur 7.12 viser utviklingen i Gini-koeffisienten for markedsinntekt og for disponibel inntekt etter overføringer og skatt for Norge i perioden 1986 til 2015. Figuren viser at den målte ulikheten i markedsinntekt økte fram til midten av 1990-årene,²⁵ for deretter å stabilisere seg når man ser bort fra enkelte år med store kortsiktige utslag på grunn av tilpasninger til nye skatteregler i 2001, 2006 og 2015. Bidraget til omfordeling fra overfø-



Figur 7.12 Gini-koeffisienten for markedsinntekt, inntekt etter overføringer og skatt.¹ Prosent. 1986–2015

¹ Ekvivalentinntekt per forbruksenhet (EU-skala).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ringer og skatt har vært relativt stabilt over perioden.

I OECD-området har skatte- og overførings-systemet siden midten av 1990-tallet blitt mindre omfordelende, og det har i mindre grad kompensert for ulikheter i markedsinntekten. Dette skyldes i hovedsak innstramminger i overføringssystemet. På skattesiden har det vært en trend mot reduserte maksimale marginale skattesatser for personlige inntekter. Samtidig har imidlertid skattene blitt redusert for lavere inntekter i mange land.²⁶

²⁵ En del av økningen i den målte ulikheten kan trolig forklares ved endringer i skattesystemet i forbindelse med skattereformen 1992. Reformen resulterte i at en større andel av kapitalinntekter ble synlig i offentlig statistikk.

²⁶ Keeley, B (2015) *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*. OECD Insights. Paris.

Offentlige tjenester

Forbruksmulighetene til den enkelte husholdning påvirkes ikke bare av inntekten, men også av tilbudet og bruken av offentlig finansierte velferdstjenester. Barnehage, utdanning, helsetjenester og eldreomsorg er blant tjenestene de aller fleste benytter seg av i løpet av livet. Figur 7.13 viser at de skandinaviske landene har høye utgifter til slike tjenester sammenliknet med andre OECD-land, og at de er klart høyere enn de direkte overføringene.

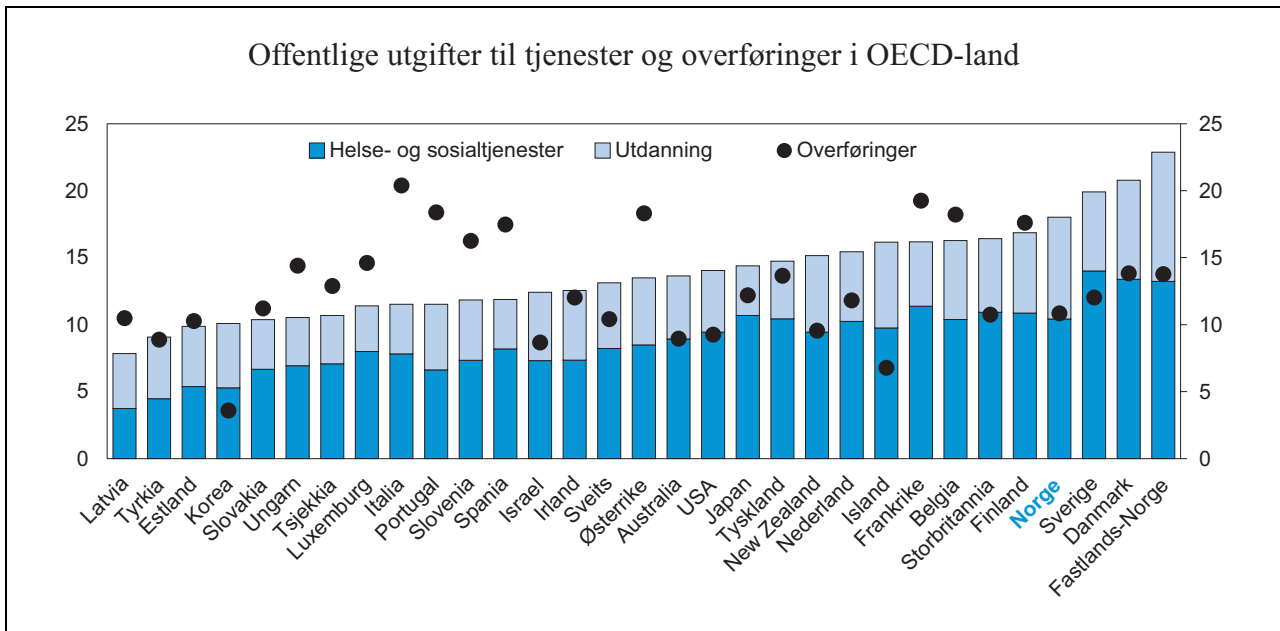
Gratis eller subsidierte offentlige tjenester utgjør en betydelig andel av kjøpekraften til husholdningene, og betyr relativt mer for personer med lav inntekt.²⁷ I gjennomsnitt for OECD-land bidrar offentlige tjenester til å øke disponibel inntekt inkludert verdien av tjenestene, med noe over 75 pst. for den femdelen av befolkningen som har lavest inntekt. For femdelen med høyest inntekt var det tilsvarende tallet i underkant av 15 pst.²⁸ I Norge bidrar verdien av offentlige tjenester til å øke disponibel inntekt med anslagsvis 35 pst. Dette er høyt sammenliknet med andre OECD-land. Gratis skolegang og rimelig utdanning betyr mest, og omfanget av det offentlige helsetilbudet er også klart over gjennomsnittet.

Tall publisert av EU viser at verdiene av de offentlige tjenestene reduserer ulikheten i alle landene som er med i studien, og i gjennomsnitt med knapt 20 pst., se figur 7.14. Norge er blant landene der offentlige tjenester reduserer ulikheten mye. Den samme studien viser også at antallet med lavinntekt etter EUs definisjon reduseres med minst 40 pst. i de fleste land når man tar hensyn til verdien av offentlige tjenester. For Norge om lag halveres antallet med lavinntekt.²⁹

²⁷ Inkluderer utdanning, helse- og omsorgstjenester og andre sosiale ordninger (herunder subsidierte barnehager mv.). Inkluderer ikke rene offentlige goder som forsvar, politi o.l.

²⁸ OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris.

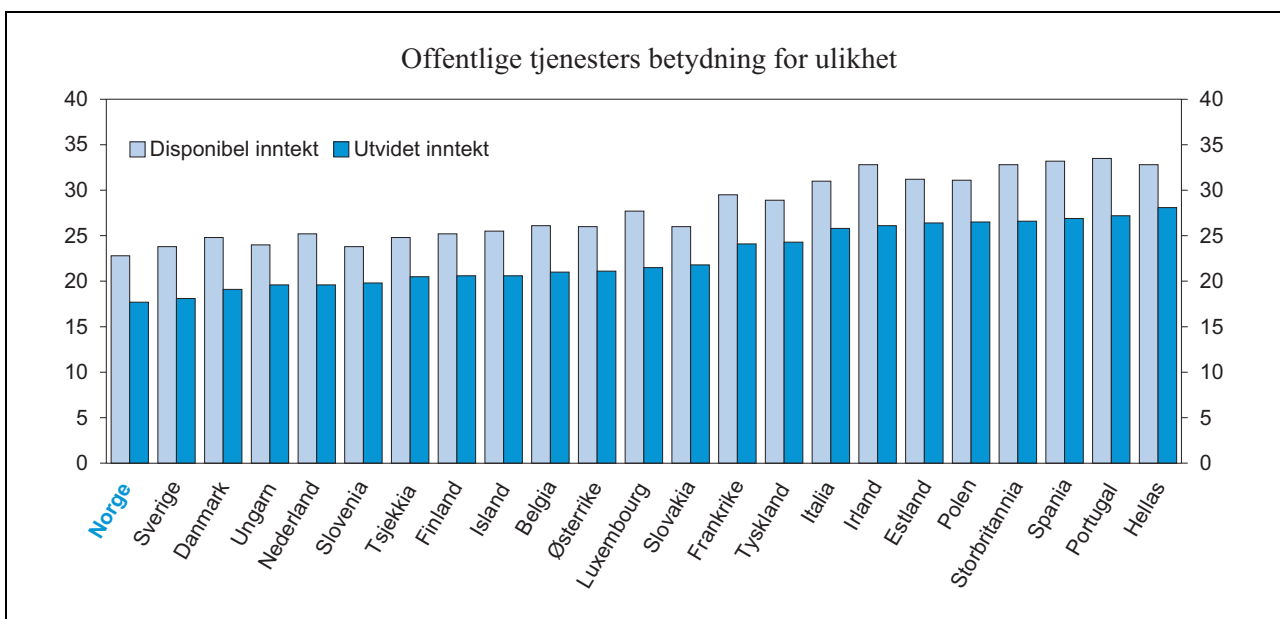
²⁹ Aaberge, Langørgen og Lindgren (2016) *The Distributional Impact of Public Services in European Countries*, kapittel 8 i Monitoring Social Europe av Atkinson, Guio og Marlier (red.).



Figur 7.13 Offentlige utgifter til helse- og sosialtjenester, utdanning og overføringer i OECD som andel av BNP.¹ 2013

¹ Offentlige utgifter til helse- og sosialtjenester samt overføringer dekker ytelser i forbindelse med alderdom, gjenlevende, uføre, helse, familie, barnehage, aktive arbeidsmarkedsprogrammer, arbeidsledighet, boligstøtte og andre sosiale områder. Utdanning omfatter grunnskole til høyere utdanning inkl. doktorgradsnivå. (ISCED 1–8).

Kilder: OECD og Finansdepartementet.



Figur 7.14 Gini-koeffisienter for disponibel inntekt og utvidet inntekt (inkl. verdien av offentlige tjenester¹) i utvalgte europeiske land. 2009.² Prosent

¹ Inkluderer verdien av helsetjenester, varig pleie, utdanning og andre offentlige tilbud for barn.

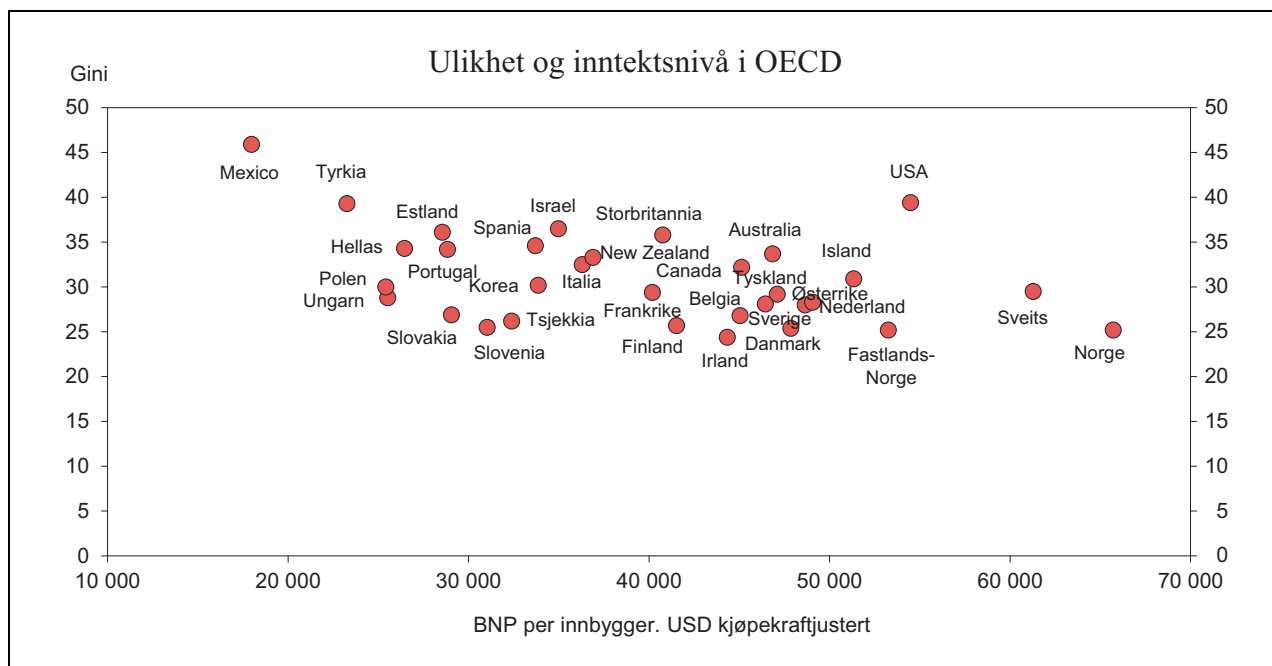
² Ekvivalentinntekt. Disponibel inntekt etter EU-skalaen, og utvidet inntekt etter behovjustert EU-skala.

Kilde: Aaberge m.fl. (2016).

7.6 Ulikhet og økonomisk vekst

Det å sikre at så mange som mulig får ta del i velstandsveksten kan være et mål i seg selv, men det

kan også være viktig for å unngå sosial uro, politisk ustabilitet og svekket tillit til det politiske systemet. Store og økende forskjeller kan også være uheldig for den økonomiske veksten.



Figur 7.15 Inntektsulikhet¹ og inntektsnivå.² OECD-land utenom Luxembourg

¹ Målt med Gini-koeffisienten basert på inntektstall fra 2014 eller siste tilgjengelige år.

² Målt med BNP per innbygger i USD, løpende priser og kjøpekraftskorrigert for 2014.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

Både inntektsnivå og inntektsfordeling er resultatet av et samspill mellom økonomiske, sosiale og institusjonelle forhold. Det er derfor stor variasjon i ulikhet mellom land på om lag samme inntektsnivå. Dette er illustrert i figur 7.15 som viser inntektsulikhet målt med Gini-koeffisienten og BNP per innbygger i ulike OECD-land.

Norge er et av OECD-landene med høyest BNP per innbygger. Samtidig har få land jevnere fordeling av inntektene. Også de andre nordiske landene og enkelte andre små, nordeuropeiske land har både høy materiell levestandard og lav inntektsulikhet. USA og Sveits har høyere BNP per innbygger enn den norske fastlandsøkonomien³⁰, men særlig USA har en klart skjevare inntektsfordeling.

Forholdet mellom økonomisk vekst og ulikhet er sammensatt, og påvirkningen går trolig begge veier.

Produktivitetsdrevet økonomisk vekst kan trekke i retning av økt ulikhet dersom produktivtetsgevinster først og fremst havner hos dem med middels eller høyere inntekt. Dette kan reflektere

³⁰ For Norge er det mest hensiktsmessig å sammenlikne BNP per innbygger for Fastlands-Norge med andre land. Samlet BNP for Norge påvirkes i stor grad av ressursrenten ved petroleumsvinning, som i hovedsak er omplassering av formue fra petroleumssressurs til finansiell formue i Statens pensjonsfond Utland.

at lavinntektsusholdninger i mindre grad tar del i markedsbaserte aktiviteter, og dermed ikke får ta del i produktivtetsveksten som skjer der. Det kan også være et resultat av at automatisering og teknologisk endring presser lave lønninger nedover, se avsnitt 7.5.1. Økonomisk vekst drevet av økt sysselsetting trekker derimot i retning av lavere ulikhet ved at det særlig øker inntektene til de som har middels og lave inntekter.³¹

Ulikhet kan på sin side også bidra til høyere vekst. Inntektsforskjeller gir insentiver til økt arbeidsinnsats og til å investere mer i utdanning. Det kan også gi entreprenører insentiver til å ta mer risiko, ettersom de vil beholde en større andel av gevinsten dersom de lykkes. Det har også blitt argumentert for at jo større forskjellene er, jo høyere er den samlede sparingen. I en økonomi hvor samlet sparing er viktig for investeringsnivået, vil det gi økt økonomisk vekst. I en liten åpen økonomi som Norge, med relativt velutviklede kapitalmarkeder og god mobilitet av kapital til og fra utlandet, har denne faktoren trolig mindre betydning.

Ulikhet kan imidlertid også bidra til lavere økonomisk vekst. OECD³² peker på at imperfekte

³¹ Hermansen, M., N. Ruiz og O. Causa (2016) *The distribution of the growth dividends*, OECD Economics Department Working Papers, no. 1343, OECD Publishing, Paris.

kapitalmarkeder kan føre til at den enkeltes evne til å investere blir avhengig av nivået på deres inntekt og formue. Personer med lav inntekt og formue kan da ha problemer med å gjennomføre lønnsomme investeringer. Et eksempel er at fattige husholdninger kan la være å ta utdanning fordi de ikke kan betale skolepenger, selv om avkastningen på utdanningen for både personen og samfunnet er høy. Slik underinvestering blant fattige husholdninger kan føre til at den samlede økonomiske aktiviteten blir lavere. Videre kan stigende ulikhet gi motreaksjoner fra velgerne ved at de mister tilliten til politikere, og blir mer tilbøyelig til å støtte for eksempel proteksjonistisk politikk. Dette kan gi dyrere varer, noe som ofte vil ramme de med lavest inntekt, samt reduserte insentiver til å investere og dermed svakere vekst. I mer ekstreme tilfeller kan ulikhet føre til politisk ustabilitet, sosial uro og lavere tillit mellom ulike grupper i samfunnet. Svekket tillit til myndigheter og offentlige institusjoner kan også bidra til lavere vekst. Tillit til for eksempel rettsvesenet er en forutsetning for inngåelse av kontrakter. Stor ulikhet kan også svekke veksten i den samlede konsumeterspørselen og på den måten svekke den økonomiske veksten. Rike personer sparer normalt en høyere andel av inntekten enn fattige. Store forskjeller vil da gi lavere samlet etterspørsel enn dersom inntektene var mer jevnt fordelt. En sterk utvikling i konsumeterspørsel gir et signal til markedet om at det er nødvendig med nye investeringer for å dekke etterspørselen. En svak utvikling i konsumeterspørselen gir derimot lavere investeringer, noe som svekker veksten.³³

Sammenhengene mellom vekst og fordeling er komplekse, og en del av drivkreftene er vanskelig å måle. Siden institusjonelle forhold er viktige, vil effektene variere mellom land. Det er også store tidsetterslep mellom årsak og virkning. Bedre grunnutdanning vil for eksempel gi seg utslag i fordelingen mange år senere. Det er likevel gjort enkelte empiriske analyser som prøver å estimere hvordan ulikhet påvirker økonomisk vekst.^{34,35,36} Disse analysene indikerer at det kan

være en negativ sammenheng mellom ulikhet og økonomisk vekst. Resultatene er omstridte, blant annet fordi analysene er gjort på et veldig aggregert nivå.

Det vil være en rekke institusjonelle, sosiale, geografiske og historiske forhold som påvirker både vekst og fordeling. Andersen og Maibom (2016)³⁷ viser for eksempel til at analysene over ikke tar hensyn til at land er svært forskjellige. De finner at mens en del land har mye å gå på med hensyn til både å øke veksten og redusere ulikhet, er det en del andre land som har kommet langt og ligger nær en grense for hva man kan få til av økt vekst uten å også øke ulikhetene. Det siste gjelder blant annet Norge og de andre nordiske landene.

Et viktig spørsmål er hva som gjør at Norge har klart å utnytte mulighetene til å kombinere høy økonomisk vekst og relativt lav ulikhet og dermed ligger nært denne grensen. OECD peker spesielt på utdanning som et tiltak som både reduserer forskjellene og som stimulerer til økt vekst. Tilbud av sosial forsikring gjennom ulike trygdeordninger kan også stimulere til høyere risikotaking og vekst ettersom et offentlig sikkerhetsnett bidrar til å redusere konsekvensene av å falle utenfor arbeidsmarkedet. Det kan motvirke de negative insentivvirkningene av høyere skattesatser.³⁸ Omfordeling som oppfattes som rettferdig, antas også å bidra til et mer stabilt samfunn med mindre grad av sosial uro. Høy tillit til myndighetene og til hverandre kan dessuten bidra til høyere vekst gjennom økt vilje til investeringer. Kombinasjonen av sentralisert og lokal lønnsdannelse har gitt en sammenpresset lønnsstruktur samtidig som det har stimulert til høy produktivitet og høy arbeidsinnsats.³⁹

7.7 Regjeringens strategi

Norge har klart å holde den økonomiske veksten høy, og den har i langt større grad enn i mange andre land kommet hele befolkningen til gode. Vi skårer også høyt på indikatorer for livskvalitet. Samtidig er drivkreftene som har bidratt til økende ulikhet i mange land, også virksomme i

³² Se OECD (2015) *In it together. Why Less Inequality Benefits All*, Paris.

³³ Bernstein (2013) *The Impact of Inequality on Growth*, Center for American Progress, Washington D.C.

³⁴ Se OECD (2015) *In it together. Why Less Inequality Benefits All*, Paris.

³⁵ Ostry, J., A. Berg og C. Tsangarides (2014) *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Staff Discussion Note.

³⁶ Brueckner, M. og D. Lederman (2015) *Effects of Income Inequality on Aggregate Output*, World Bank Policy Discussion Paper 7317.

³⁷ Andersen, T. og J. Maibom (2016) *The Big Trade-off between Efficiency and Equity – Is it there?*, CEPR Discussion Paper Series 11189.

³⁸ Andersen, T. (2015) *The Welfare State and Economic Performance*, Bilag 4 til den svenske «Långtidsutredningen 2015» (SOU 2015: 53).

³⁹ Barth, E., K.O. Moene og F. Willumsen (2015) *The Scandinavian model – An interpretation (reprint)*, Journal of Public Economics 127, s. 17–29.

Norge. I tillegg trekker økt innvandring i retning økte inntektsforskjeller. For å videreføre høy velstandsvekst kombinert med små forskjeller, må vi lykkes med å holde høy deltakelse i arbeidsmarkedet og høy kompetanse i befolkningen.

Regjeringen mener at viktige elementer for å bevare et samfunn med små forskjeller og begrense antallet som lever i fattigdom vil være:

- *Høy sysselsetting og lav ledighet.* Høy deltakelse i arbeidslivet og et fleksibelt arbeidsliv er viktig for samlet verdiskaping, og avgjørende for å bekjempe fattigdom.
- *Flere fra trygd til ordinært arbeid.* Inntektssikringsordningene må utformes slik at de stimulerer til arbeid og begrenser antall personer på helserelaterte ytelser. Flere personer i utsatte grupper må bli bedre inkludert i arbeidslivet.
- *Vellykket integrering av innvandrere.* Innvandrere skal bli bedre inkludert i arbeidslivet.
- *God kvalitet i utdanningssystemet.* Skolesystemet skal gi alle en god grunnutdanning og

den nødvendige kompetansen for å delta i arbeidslivet.

- *Et godt trygdesystem.* Trygdeordningene skal være et sosialt sikkerhetsnett. Samtidig må de ikke legge hindre i veien for deltakelse i arbeidslivet.
- *Et godt skattesystem.* Skattesystemets viktigste bidrag til omfordeling er å finansiere brede og gode velferdstjenester og ordninger for sikring av inntekt. I tillegg skal skattesystemet fordele finansieringsbyrden rettferdig.
- *Høy tillit og åpenhet.* Høy tillit, både mellom folk og til myndigheter, er viktig for en velfungerende økonomi og for den enkeltes livskvalitet. Åpenhet om myndighetenes arbeid bidrar til at befolkningen har tillit til beslutningene som tas.
- *En velfungerende lønnsdannelse.* Lønnsdannelsen er partenes ansvar. Det er viktig å legge til rette for både fleksibilitet og omstillingsevne for arbeidslivet, høy yrkesdeltakelse og en jevn fordeling.

8 En stor og kompetent arbeidsstyrke

8.1 Innledning

En stor og kompetent arbeidsstyrke er vår viktigste ressurs. Hvor mange timer vi i gjennomsnitt jobber betyr mye for levestandarden i Norge. Forholdet mellom antallet som forsørger og antallet som forsørges er også avgjørende for bærekraften i fellesfinansierte velferdstjenester.

To sentrale utviklingstrekk med betydning for offentlige finanser gjør seg gjeldende fremover:

For det første blir befolkningen eldre. Forventet levealder ved fødsel har steget markert de siste hundre årene og forventes å stige videre i tiårene fremover. Det er først og fremst en stor velferdsgevinst, og reiser samtidig noen utfordringer for velferdsstaten. I dag er det drøyt fire personer i aldersgruppen 20–66 år per person i aldersgruppen over 66 år. I løpet av de neste femti årene vil forholdstallet reduseres helt ned til om lag 2,5.

For det andre har innvandringen til Norge økt markert de siste ti årene og forventes å bli betydelig også i tiårene fremover. Mange blir boende permanent. Mens innvandrere i dag utgjør vel 13 pst. av befolkningen, vil andelen øke til 24 pst. i 2060 i hovedalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivninger, men anslaget er usikkert. Den økte andelen innvandrere understreker viktigheten av at innvandrere får en stabil og varig deltakelse i det norske arbeidsmarkedet.

Sysselsettingen i Norge er høy sammenliknet med de fleste andre OECD-land. Det er fordi flere kvinner, personer over 55 år og innvandrere deltar i arbeidslivet i Norge. Sysselsettingen blant menn i aldersgruppen 25-54 år i Norge er imidlertid ikke særlig høy sammenliknet med tilsvarende aldersgruppe i andre OECD-land.

Den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt er derimot lav i Norge. Det skyldes både lavere avtalt arbeidstid, lange permisjonsordninger, høyt sykefravær og utbredt deltidsarbeid. Til tross for at mange deltar i arbeidslivet i Norge, er antall arbeidede timer per innbygger dermed om lag som gjennomsnittet for EU-landene.

Det er også flere i yrkesaktiv alder som mottar helserelevante trygdeytelser enn i mange andre land. Utviklingen i helsetilstanden i befolkningen

kan ikke forklare dette mønsteret. Ordningene for inntektssikring må utformes slik at de stimulerer til å delta i arbeidslivet i større grad enn i dag. Arbeidsgivere har også en nøkkelrolle for å få til et arbeidsliv der alle kan delta.

Det er naturlig at langvarig vekst i velstandsnivået også tas ut i økt fritid. Det har vi erfart. Mer fritid gir mindre skatteinntekter og mindre fellesgoder til alle. Jo mindre vi velger å jobbe i fremtiden, desto større blir velferdsstatens utfordringer. Det er derfor en viktig samfunnsoppgave å legge til rette for høyt arbeidstilbud.

En viktig fellesnevner blant de som er utenfor arbeidsmarkedet, er lav kompetanse eller kompetanse som ikke passer med arbeidslivets behov. Mens sysselsettingsgraden blant personer med høy leseferdighet er om lag 90 pst., er den bare litt over 60 pst. blant personer med lav leseferdighet. Tilsvarende er sysselsettingen mye høyere blant personer med høy utdanning enn blant personer med bare grunnskole. Et flertall av ungdom med nedsatt arbeidsevne har lav kompetanse og ikke fullført skolegang. Innvandrere har i gjennomsnitt klart lavere kompetanse enn majoritetsbefolkningen når denne måles i norskspråklige tester. Flyktninger med utdanning fra Norge har høyere sysselsetting enn flyktninger med tilsvarende utdanningsnivå fra utlandet. Høy kompetanse er helt sentralt for et velfungerende arbeidsmarked fremover. I tillegg til å bidra til økt sysselsetting, bidrar økt kompetanse også til høyere produktivitet både for den enkelte og for kollegaer.

Norge har hatt et kompetansefortrinn som er i ferd med å forsvinne. Mens den eldre befolkningen i Norge ligger helt i OECD-toppen på målinger av ferdigheter, er ferdighetene i yngre generasjoner mer gjennomsnittlig. Norge har ikke lenger en spesielt godt utdannet befolkning. Selv om en høy andel av befolkningen har høyere utdanning, er det forholdsvis få som har lang høyere utdanning. Samtidig er det en betydelig andel som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Frafallet i videregående skole er stort og større enn i de fleste sammenliknbare land. Det har lig-

get stabilt siden midten av 1990-tallet, men med en liten bedring de aller siste årene.

Høy kompetanse blir enda viktigere fremover på grunn av teknologisk utvikling og automatisering. Vi kan få et arbeidsmarked med økt etterspørsel etter særlig høyt utdannet arbeidskraft og sviktende etterspørsel etter personer med lave kvalifikasjoner. Den teknologiske utviklingen kan i større grad rette seg mot oppgaver som typisk krever noe utdanning, men som etterhvert kan utføres av maskiner. Det kan føre til mindre behov for yrker i den midtre delen av lønnsfordelingen. Vi må legge til rette for at de som mister jobben i forbindelse med automatisering lykkes med å kvalifisere seg for de mer kompetansekrevende stillingene.

At vi lykkes godt med opplæring i arbeidslivet, er viktig for å møte et arbeidsliv med økte krav til omstilling. Samtidig må vi lykkes bedre med formell utdanning. Vi må gi alle barn en god grunnutdanning og heve andelen med særlig høy kompetanse. Svake grupper i arbeidsmarkedet må få tilegnet seg nødvendig kompetanse for å komme i jobb.

8.2 Demografisk utvikling

Sammensetningen av befolkningen har stor betydning for et lands produksjonsevne. De siste hundre årene har bedre helse bidratt til at forventet levealder ved fødsel har økt med mer enn to år per tiår. Fra 1990 har økningen vært på hele syv år for menn og om lag fire år for kvinner. Samtidig har antall friske leveår økt, og siden 2005 mer enn forventet levealder. Vi lever dermed en større del av livet med god helse sammenliknet med tidligere.

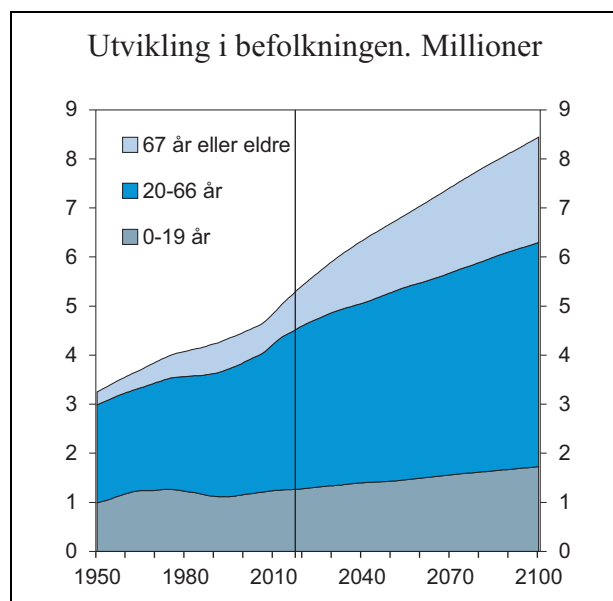
I de siste befolkningsfremskrivingene fra Statistisk sentralbyrå (SSB), se boks 8.1, er det ventet at levealderen vil fortsette å øke med om lag fem år for kvinner og syv år for menn fram til 2060 og med ytterligere hhv. tre år for kvinner og fire år for menn fram mot neste århundreskifte. Andelen eldre over 67 år i befolkningen anslås å øke fra 14 pst. i dag til 22 pst. i 2060, se figur 8.1. Blant de aller eldste blir økningen enda sterkere. Andelen over 80 år vil utgjøre 12 pst. av befolkningen i 2100, mot 4 pst. i dag. Flere eldre vil føre til at forsørgerbyrden øker. Mens det i dag er vel 20 personer over 67 år per 100 personer i yrkesaktiv alder avgrenset til 20–66 år, kan det i 2060 være om lag 40, og i 2100 nærmere 50 eldre per 100 yrkesaktive. For at ikke forsørgerbyrden skal være høyere i 2060 enn i dag måtte grensen for yrkesaktive

forsørgeres utvides med seks år til 73 år. Det illustrerer utfordringene med en aldrende befolkning.

Økt forsørgerbyrde vil ha konsekvenser for det offentlige tjenestetilbudet. Forbruket av helse-tjenester blant 70-åring er omtrent dobbelt så høyt som blant 40-åring. Deretter øker behovet og forbruket av tjenester med stigende alder. Så langt har innvandrere bidratt til å trekke gjennomsnittsalderen i befolkningen ned. Det vil kunne endres over tid, etter hvert som botiden til de første store innvandregruppene øker.

Innvandringen til Norge har gått i bølger, men med en klar økning de siste vel ti årene, se nærmere omtale i kapittel 3. Utvidelsene av EU i 2004 og 2007 ga en markert økning i arbeidsinnvandringen fra nye EU-land samtidig som det har vært en betydelig innvandring av personer med flyktningbakgrunn over tid. En del utvandrer igjen etter få år, særlig studenter og innvandrere fra vesteuropeiske EU-land. For flyktninger, familie-gjenforente og innvandrere fra nye EU-land er bildet annerledes. Av disse har rundt tre av fire bosatt seg permanent.

Hvor stor innvandringen blir fremover, er usikkert. I befolkningsfremskrivingene illustreres usikkerheten ved alternative forutsetninger for nettoinnvandring. I dag er drøyt 13 pst. av befolkningen innvandrere, mens norskfødte med innvandrerbakgrunn utgjør 3 pst. I hovedalternativet øker disse andelene til hhv. 24 og 9 pst. i 2060.



Figur 8.1 Alderssammensetning i befolkningen. I millioner personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 8.1 Nærmere om befolkningsfremskrivingeneTabell 8.1 Sentrale forutsetninger i befolkningsfremskrivingene¹

	Alternative forutsetninger i 2060 ²			
	2015	M	H	L
Fruktbarhet (barn per kvinne)	1,73	1,74	1,96	1,53
Forventet levealder for nyfødte				
– menn	80,2	87,2	90,3	83,3
– kvinner	83,9	89,2	91,9	86,0
Nettoinnvandring per år	29 800	27 000	58 000	15 000

¹ Befolkningsfremskrivinger fra 2016.

² M=Middelalternativet (Hovedalternativet), H=Høyalternativet, L=Lavalternativet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

SSBs befolkningsfremskrivinger bygger på forutsetninger om fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. På hvert av disse områdene utarbeides det tre alternativer; høy- og lavalternativer og hovedalternativ. Tabell 8.1 oppsummerer sentrale forutsetninger i fremskrivingene.

Gjennomsnittlig antall barn per kvinne antas å holde seg relativt stabilt på dagens nivå fremover. Siden 1975 har fruktbarheten variert mellom 1,6 og 2,0 barn pr. kvinne. Fruktbarheten har falt noe siden 2009 og ligger nå på om lag 1,7 barn pr. kvinne.

I hovedalternativet legges det til grunn en nettoinnvandring på 26 000–27 000 i gjennomsnitt per år, mer enn dobbelt så høyt som 30-årsperioden fram til 2004, men likevel om lag 10 000 personer lavere enn gjennomsnittet for de siste ti årene. I hovedalternativet vil antallet innvandrere øke fra om lag 700 000 personer i dag, eller 13 pst. av befolkningen, til 1,4 millioner personer i 2045 og videre til 1,7 millioner personer i 2060, eller 24 pst. av befolkningen. Innvandringen påvirker aldringen i samfunnet. Innvandrere er relativt unge når de kommer og bidrar i første omgang til å bremse aldringen av befolkningen. Hvis deres levealder og fruktbar-

het nærmer seg det innenlandske nivået, vil imidlertid innvandringen på lang sikt bare påvirke befolkningens størrelse og ikke dens alderssammensetning. Utviklingen i det langsiktige forholdet mellom antall forsørgede og antall forsørgere avhenger dermed i hovedsak av hvordan sysselsettingen utvikler seg i den befolkningen som til enhver tid bor her. Konsekvenser av ulike antakelser om innvandring er nærmere drøftet i kapittel 3.

SSBs alternativer for henholdsvis høy og lav vekst og sterk og svak aldring illustrerer usikkerheten i fremskrivingene. I alternativet med sterk aldring vil antall personer i yrkesaktiv alder pr. innbygger over 66 år halveres fram til 2060 og avta ytterligere fram til 2100. I alternativet med svak aldring vil forholdet mellom forsørgere og forsørgede avta med i overkant av 20 pst. fram til 2060, og stabilisere seg deretter. I alternativet med høy vekst passerer Norge seks millioner innbyggere allerede om ti år, og den kraftige veksten fortsetter helt fram til 2100. I alternativet med lav vekst kommer ikke antallet innbyggere opp i seks millioner i beregningsperioden. Befolkningen slutter å vokse rundt 2060, før den gradvis avtar igjen.

Forventet økt levealder og fortsatt høy nettoinnvandring innebærer høy befolkningsvekst fremover. Befolkningen i Norge anslås i hovedalternativet å passere syv millioner innen 2060. I alternativet med høy vekst passerer Norge seks millioner innbyg-

gere allerede om ti år, og den kraftige veksten fortsetter helt fram til 2100. I alternativet med lav vekst kommer ikke antallet opp i seks millioner innbyggere i beregningsperioden. Befolkningen slutter å vokse rundt 2060, før den gradvis avtar igjen.

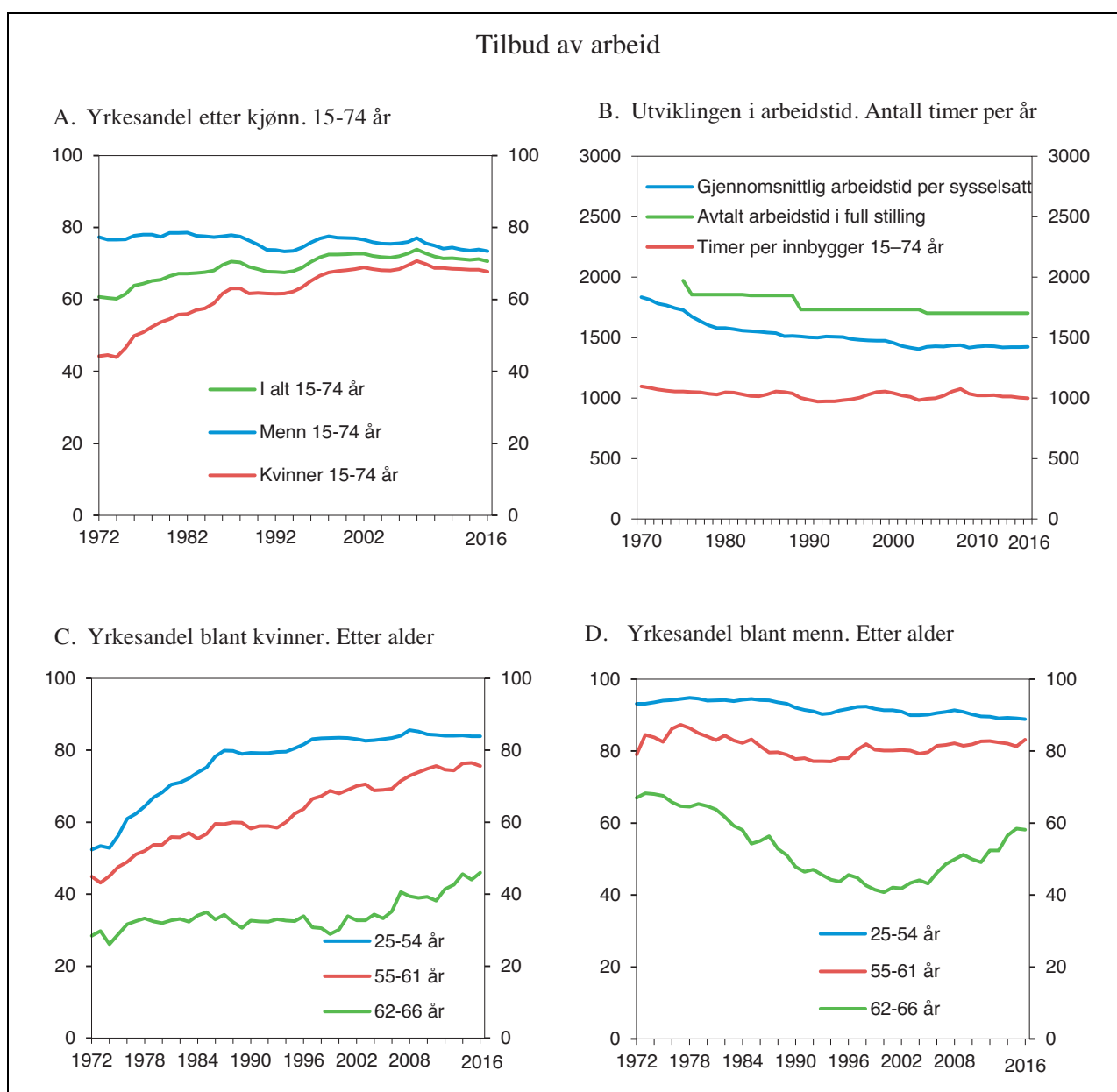
8.3 Potensial for økt arbeidstilbud

Det norske arbeidsmarkedet er i all hovedsak vel-fungerende. En stor del av befolkningen i Norge er sysselsatt og vi har over tid hatt lav arbeidsledighet. Mange som søker jobb er bare kortvarig arbeidsledig.

I 2016 var 77 pst. av befolkningen mellom 20 og 66 år sysselsatt. Arbeidsledigheten tilsvarte 4,7 pst. av arbeidsstyrken, målt ved AKU, i aldersgruppen 15–74 år. Det er noe høyere enn gjennomsnittet for de siste tyve årene, men likevel lavt i forhold til mange andre europeiske land.

Det er likevel noen urovekkende trekk i det norske arbeidsmarkedet. Sysselsettingen for viktige kjernegrupper og blant unge aldersgrupper har vist en avtakende trend. Utviklingen har gått i motsatt retning i en del andre land, herunder Sverige, som har passert det norske sysselsetningsnivået. Blant menn i de mest arbeidsføre aldersgruppene er andelen sysselsatte i Norge nå ikke spesielt høy i internasjonal målestokk.

Samtidig er arbeidstiden per sysselsatt i Norge lav sammenliknet med mange andre europeiske land. Det er også flere som mottar helse relaterte trygdeytelser i Norge enn i mange andre europeiske land.



Figur 8.2 Tilbud av arbeidskraft

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 8.2 illustrerer utviklingen i arbeidstilbudet etter kjønn og alder. Siden 1970-tallet har deltakelsen i arbeidsmarkedet økt markert blant kvinner. I 2016 var 84 pst. av alle kvinner i alderen 25–54 år i arbeidsstyrken. Det er bare 5 prosentenheter lavere enn tilsvarende andel for menn i denne alderen. Blant kvinner over 55 år er derimot deltakelsen fortsatt klart lavere, og andelen som mottar uføretrygd eller AFP er høyere, se figur 8.7. Det kan blant annet skyldes at det er langt flere kvinner enn menn i offentlig sektor, der AFP fortsatt er en ren tidligpensjonsordning.

Eldre generasjoner kvinner med lav yrkesdeltakelse blir i økende grad erstattet av yngre generasjoner kvinner med høyere utdanning og tettere arbeidsmarkedstilknytning gjennom hele yrkeslivet. Sammen med virkninger av pensjonsreformen vil denne kohorteffekten trolig bidra til å jevne ut forskjellene i yrkesaktivitet mellom eldre kvinner og menn ytterligere i årene fremover.

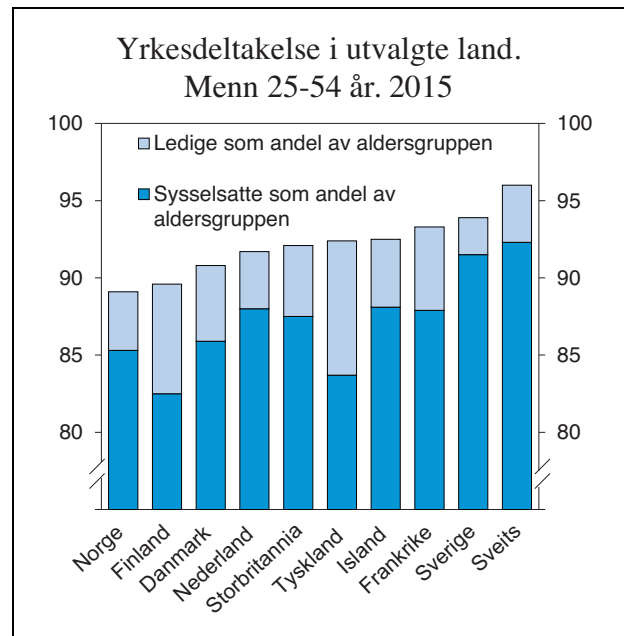
Blant menn i aldersgruppen 25–54 år har yrkesdeltakelsen vist en viss avtakende trend over mange år. Den betydelige arbeidsinnvandringen av aldersgrupper med høy yrkesandel de siste vel ti årene har ikke forhindret det.

Gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt avtok med over 20 pst. fra begynnelsen av 1970-tallet og fram til 2000. Deretter har det bare vært mindre endringer. Den økte sysselsettingen på 1970-tallet ble først ledsaget av flere deltidstillinger, hovedsakelig blant kvinner. Etterhvert har økt sysselsetting blant kvinner i hovedsak kommet i form av heltidsarbeid. Siden 1970 er det også gjennomført to arbeidstidsforkortelser, først fra 42½ time per uke til 40 timer i 1976 og så videre ned til 37½ time i 1987. Samlet utgjorde det en reduksjon i normalarbeidstiden på 12 pst. Ferieutvidelser i 1982 og 2000–2001 har også bidratt til å senke den gjennomsnittlige årlige arbeidstiden. Det samme har økt sykefravær og større omfang av kortvarige permisjonsordninger. Arbeidstiden for heltidsansatte er lavere enn i mange andre land, se figur 8.4.

Økt velstandsnivå er delvis tatt ut i redusert normalarbeidstid og ferieutvidelser. Det har bidratt til å redusere den gjennomsnittlige arbeidstiden. Til forskjell fra andre goder som varer og tjenester, beskattes ikke fritid. Den enkelte bærer derfor ikke alene de fulle konsekvensene av sine valg. Mer fritid gir mindre skatteinntekter og mindre fellesgoder til alle. Jo mindre vi velger å jobbe i fremtiden, desto større blir derfor velferdsstatens utfordringer. Derfor er tiltak som bidrar til å øke arbeidstilbudet og å inkludere flere i arbeidslivet særlig gunstig for å møte

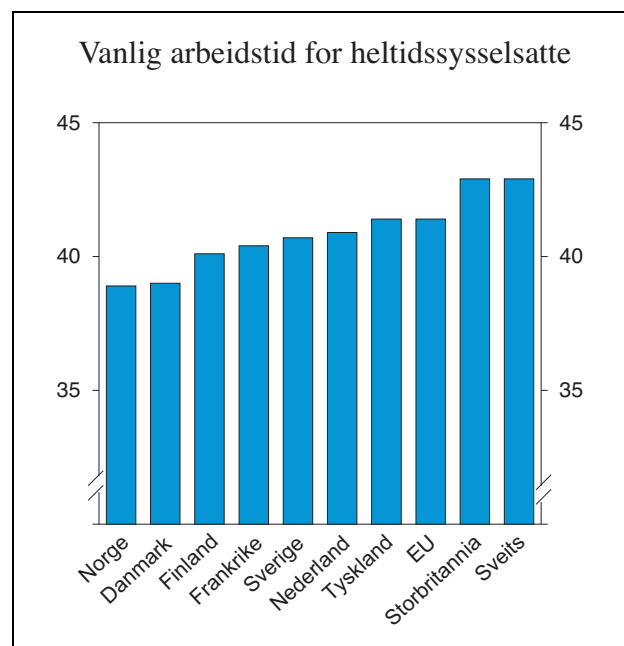
det fremtidige inndeckningsbehovet, se nærmere omtale i kapittel 11.

Ved å kombinere andelen sysselsatte i ulike aldersgrupper med hvor mye hver enkelt arbeider per uke får vi en illustrasjon på hvor stort det sam-



Figur 8.3 Andel av menn i alderen 25–54 år som deltar i arbeidsstyrken fordelt på sysselsetting og arbeidsledige. Utvalgte land. 2015

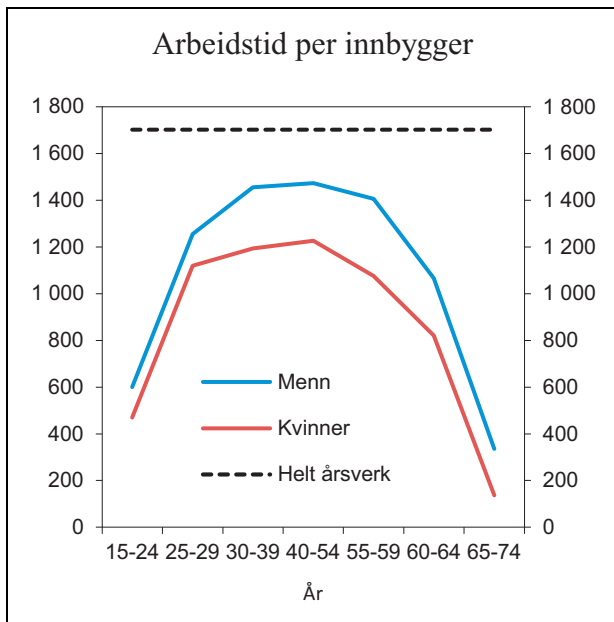
Kilde: OECD. Employment outlook (2016).



Figur 8.4 Arbeidstid for heltidssysselsatte. 2015. Timer per uke¹

¹ Omfatter antall timer en heltidssysselsatt vanligvis jobber, inkludert overtid/mertid for en gitt uke

Kilde: Eurostat.



Figur 8.5 Arbeidstid per innbygger. Antall timer per år. 2016¹

¹ Tallene viser arbeidstid per innbygger i 2016. Det er tatt utgangspunkt i tall for avtalt arbeidstid for sysselsatte og gjennomsnittlig andel sysselsatte i 2016 ekskl. midlertidig fraværende fra arbeid pga. sykdom. I beregningen av et helt årsverk er det tatt utgangspunkt i en tariffestet arbeidstid på 37,5 timer pr. uke.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lede arbeidstilbudet er for ulike aldersgrupper, se figur 8.5. Arbeidstilbudet fra menn er høyere enn fra kvinner i alle aldersgrupper, både som følge av høyere yrkesaktivitet og mindre deltid. For begge kjønn avtar arbeidstilbudet markert fra rundt 60 årsalderen fordi flere trekker seg ut av arbeidsmarkedet og fordi gjennomsnittlig arbeidstid avtar. I aldersgruppen 60–64 år er arbeidstilbudet samlet for kvinner og menn mer enn 20 pst. lavere enn i aldersgruppen 55–59 år.

Figur 8.5 illustrerer også hvor mye dagens situasjon avviker fra en situasjon der alle mellom 15 og 74 år er sysselsatt og arbeider hele årsverk, satt til vel 1700 timer. Full bruk at det totale potensialet innebærer at alle jobber heltid, ingen er arbeidsledige, syke, uføre eller under utdanning og heller ikke at noen går av med alderspensjon. Dette er av åpenbare grunner ikke mulig eller ønskelig. Spørsmålet er om det er mulig å øke arbeidsinnsatsen noe for å være bedre rustet for fremtiden. Tiltak for å begrense tilstrømmingen fra arbeid til helse relaterte trygdeordninger vil bidra til økt arbeidstilbud. Riktige insentiver til å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet også i perioder på trygd, kan få flere helt eller delvis tilbake i arbeid. Det er rimelig at yrkesdeltakelsen

er lavere blant yngre og eldre i arbeidsstyrken enn blant kjernegruppene. Det er likevel rom for at den også for disse gruppene kan økes gjennom målrettede tiltak og riktige insentiver.

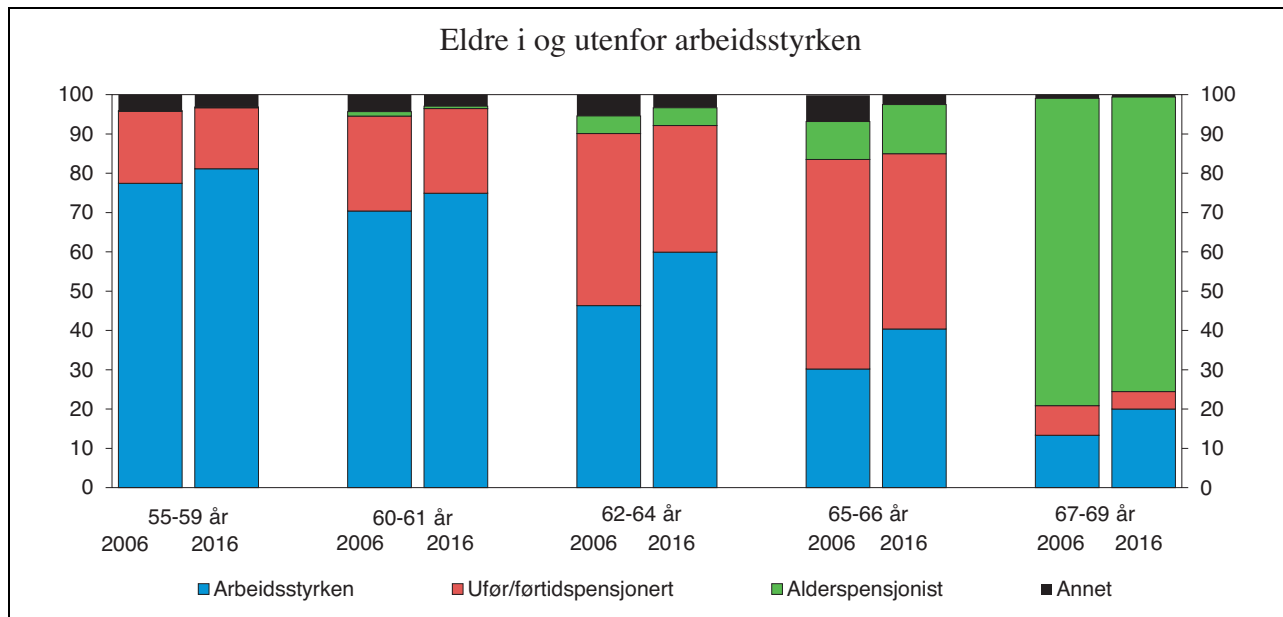
Tilbudet av og etterpørselen etter arbeidskraft må ses i sammenheng, ikke minst når en står overfor store omstillinger i økonomien. I Norge er det lang tradisjon for aktiv arbeidsmarkedspolitikk, med vekt på tett oppfølging, aktivisering og bruk av ulike arbeidsmarkedstiltak. Slike tiltak skal lette overgangen til arbeid. Arbeidskraften må være mobil, både yrkesmessig og geografisk. Da må også utformingen av regelverket for arbeidsledighetstrygd stimulere arbeidsledige til å være aktive og søke arbeid.

Arbeidsmarkedspolitikken må innrettes slik at utsatte grupper kan delta i arbeidslivet. Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak kan bedre kvalifikasjonene til den enkelte eller forhindre at svake grupper faller varig ut av arbeidsmarkedet. Regjeringen har lagt til rette for økt bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena. Regjeringen har videre utvidet adgangen til midlertidige ansettelser og styrket bruken av lønnsstilskudd.

Yrkesaktivitet blant eldre

Yrkesdeltakelsen avtar særlig fra 60-årsalderen. Det skyldes i hovedsak overgang til uføretrygd, AFP og alderspensjon. Aldringen av befolkningen i de kommende tiårene vil isolert sett redusere den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen. Hvor sterk effekten blir avhenger bl.a. av i hvor stor grad de ekstra leveårene blir friske leveår, se omtale i kapittel 11. En kombinasjon av bedre helse, høyere utdanningsnivå og et gjennomgående godt arbeidsmarked er viktige forklaringer på at den langvarige nedadgående trenden i yrkesdeltakelsen blant eldre menn snudde fra slutten av 1990-tallet, se figur 8.2D. Økt yrkesdeltakelse er blitt ytterligere forsterket av pensjonsreformen, hvor et sentralt formål var å gjøre det mulig å kombinere pensjon og jobb uten avkortning av pensjonen. Siden 2011 har andelen sysselsatte personer i alderen 62–66 år økt med om lag 7 prosentenheter, mens nivået blant personer i aldersgruppen 55–61 år har vært uendret.

Pensjonsreformen legger opp til at den enkelte må arbeide lenger når levealderen øker for å opprettholde samme nivå på pensjonsutbetalingene i forhold til lønnsnivået, som dagens pensjonister. Pensjonsreformen er fullt ut gjennomført i folketrygden og i privat sektor, men foreløpig ikke for den tredelen som er sysselsatt i offentlig sektor. I privat sektor kan AFP, på samme måte som alder-



Figur 8.6 Personer i alderen 55–69 år i og utenfor arbeidsstyrken. Prosent av befolkningen i hver aldersgruppe. 2016¹

¹ Inndelingen av befolkningen er basert på AKU. Gruppene er gjensidig utelukkende. De som kombinerer pensjon og arbeid inngår i gruppen sysselsatte.

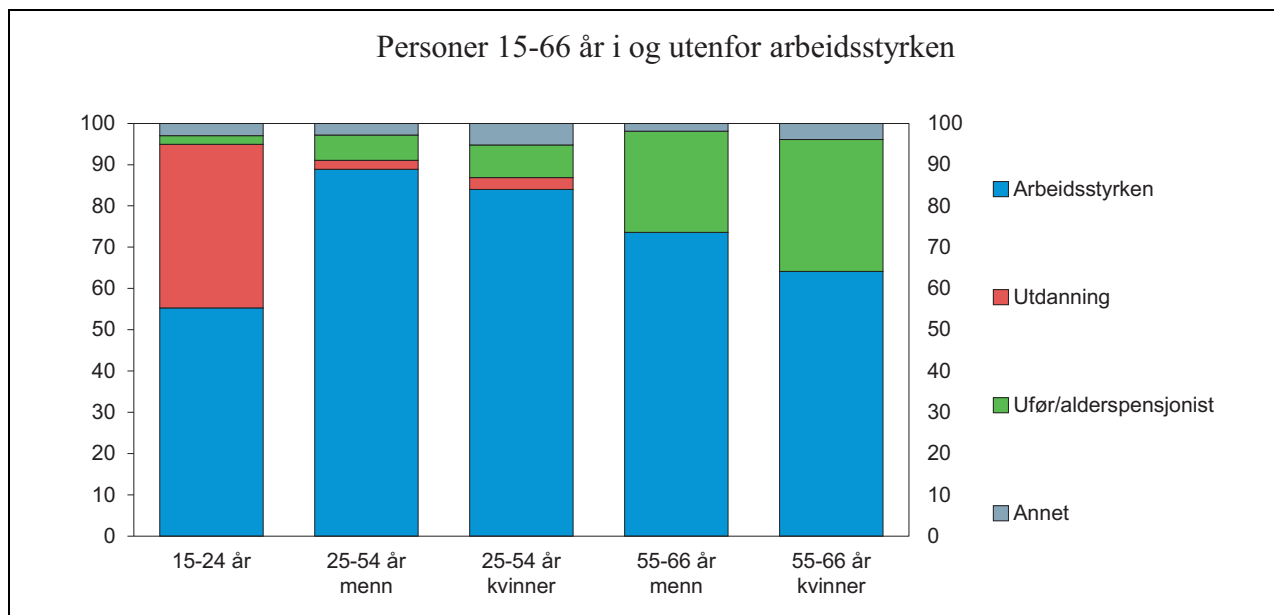
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

spensjon fra folketrygden, tas ut fleksibelt og fritt kombineres med arbeidsinntekt fra 62 år. I offentlig sektor er AFP videreført som en ren tidligpensjonsordning. Den såkalte bruttomodellen for offentlig tjenstepensjon samordner tjenstepensjonen med ytelser fra folketrygden og motvirker dermed de bedre insentivene til å jobbe lenger i folketrygden. De økonomiske insentivene til å stå i arbeid utover 62 år er derfor langt svakere i offentlig sektor enn i privat sektor. Tilgjengelig statistikk tyder da også på at en klar økning i sysselsettingen blant personer over 62 år i privat sektor, mens det samme ikke er tilfellet for sysselsatte i offentlig sektor. En ny studie fra Frischsenteret finner at arbeidstilbudet blant arbeidstakere i privat sektor med rett til AFP har økt med mer enn 30 pst. som følge av omleggingen av AFP-ordningen.¹ Reformen illustrerer at økonomiske insentiver er viktige for beslutninger om å tre ut av arbeidslivet. Sammen med muligheten til å kombinere arbeid og pensjon uten at pensjonen reduseres, har det bidratt til at mange eldre har utsatt avgangen fra arbeidslivet helt eller delvis.

En omlegging av offentlig tjenstepensjon i tråd med de samme prinsippene er derfor viktig for å øke yrkesdeltakelsen ytterligere.

Samtidig må arbeidsgiverne ønske å beholde eller ansette de eldre arbeidstakerne. Omstillinger og teknologiske endringer krever at arbeidskraften er fleksibel og omstillingsdyktig. Tall fra OECD viser at mobiliteten blant eldre arbeidstakere sammenliknet med yngre aldersgrupper er lavere i Norge enn i mange andre land. Mens rekruttering av nyansatte under 50 år er hele 10 prosentenheter høyere enn for de over 50 år i Norge, er forskjellen mindre i flere andre europeiske land. Ulike AFP-ordninger i offentlig og privat sektor og ulik utberedelse av AFP mellom bransjer i privat sektor kan bidra til å begrense mobiliteten. Produktivitetskommissjonen har også pekt på flere forhold som bidrar til at eldre arbeidstakere er dyrere enn yngre, herunder at personer over 60 år har rett på en ekstra ferieuke, rett til redusert arbeidstid og tilrettelagt arbeid. Samtidig spiller trolig holdninger både blant arbeidsgivere og arbeidstakerne selv en rolle. For eksempel vil mindre vekt på å videreutvikle kompetansen til eldre arbeidstakere kunne svekke deres produktivitet og omstillingsevne.

¹ Hernæs, E., Markussen, S., Piggot, J., Røed, K. (2016): Pension reform and labor supply. *Journal of Public Economics* 142 (2016), 39–55. og Hernæs, E. (2017): Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen. Frischsenteret



Figur 8.7 Personer 15–66 år i og utenfor arbeidsstyrken. I prosent av den aktuelle aldersgruppen. 2016

¹ Inndelingen av befolkningen er basert på AKU. Gruppene er gjensidig utelukkende. Det betyr blant annet at en del studenter med deltidsjobb inngår i gruppen sysselsatte på deltid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (AKU).

Deltid

I 2016 jobbet om lag 25 pst. av de sysselsatte deltid. Andelen som arbeider deltid er noe høyere enn OECD-gjennomsnittet. Mesteparten av deltidsarbeidet i Norge er frivillig. Kvinner står for om lag 70 pst. av deltiden, heller ikke det ulikt mange andre land.

Selv om forskjellen på menns og kvinners yrkesdeltakelse har minnet vesentlig og nå bare er en firedel av hva den var på 1970-tallet, har ikke utjevningen når det gjelder andelen som jobber deltid vært tilsvarende sterk.

Deltidsandelen etter aldersgrupper viser et klart felles mønster. Både for kvinner og menn er deltidsandelen høyest blant de yngste og eldste. Blant de yngste har mange deltidsarbeid ved siden av skolegang, mens deltid blant de eldste gjerne er knyttet til helsesituasjon og pensjon. Samtidig er det klare kjønnsforskjeller også blant de yngste og eldste. Unge menn slutter raskere i utdanning og går over i jobb, mens kvinner i større grad forsetter å studere kombinert med deltidsarbeid. I aldersgruppen 30–54 år er deltidsandelen relativt stabil, og høyere blant kvinner i de årene det er vanligst med omsorg for småbarn. Likevel jobber unge kvinner med høyere utdanning i høy grad heltid også om de har små barn.

Det at stadig flere kvinner i dag velger høyere utdanning, og at høyere utdannet arbeidskraft i

større grad arbeider heltid, tilsier en tilnærming mellom kvinner og menn. Samtidig har det vært lite utjevning mellom kvinner og menn i yrkesvalg over tid. Om kvinner fortsatt velger typisk kvinnedominerte utdanninger og senere yrker med stort innslag av deltid, vil utjevningen mellom kvinner og menn likevel kunne gå tregere.

Integrering av innvandrere

Sysselsettingen blant innvandrere er lavere enn for majoritetsbefolkningen. Det er likevel store forskjeller mellom grupper, avhengig av landbakgrunn, innvandringsårsak og kjønn og alder, se nærmere omtale i kap. 3. Sysselsettingen er særlig lav blant innvandrere fra Asia og Afrika, og lavere for kvinner enn for menn. Den er klart lavere for innvandrere med fluktbakgrunn og familiegjenforente enn for arbeidsinnvandrere.

Etter utvidelsen av EØS-området i 2004 har tilstrømmingen av arbeidskraft fra særlig Polen og Litauen vært stor. EØS-utvidelsen falt sammen med høy etterspørsel etter arbeidskraft i norsk økonomi, og nettoinnvandringen bidro til å avhjelpe flaskehalsen og redusere mangelen på arbeidskraft.

I lys av at innvandrere utgjør en stadig større gruppe i befolkningen, er det avgjørende at denne gruppen integreres i arbeidsmarkedet på en god måte. Det klart viktigste for innvandrernes syssel-

setting er et generelt velfungerende arbeidsmarked og en god arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk.

Arbeidsmarkedspolitikken spiller en viktig rolle for integreringen av utsatte grupper i arbeidslivet. Innvandrere som har problemer med å skaffe seg arbeid på egenhånd, vil kunne motta arbeidsrettet bistand fra NAV. Innvandrere fra land utenfor EØS-området prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkeds tiltak. NAV forvalter en rekke tiltak som kan iverksettes avhengig av den enkeltes behov og den lokale etterspørselen etter arbeidskraft. Lønnstilskudd skal stimulere arbeidsgivere til å ansette personer med lavere produktivitet, og har gjennom flere evalueringer vist seg å ha god effekt på overgang til arbeid for utsatte grupper. Bruk av opplæringstiltak rettet mot arbeidslivet og arbeidstrening kan gi deltakerne nyttig arbeidserfaring og kvalifisering til ledige jobber. For innvandrere med ulik bakgrunn som har en kompetanse som er etterspurt har regjeringen og partene i arbeidslivet blitt enige om å utvikle et hurtigspor inn i arbeidslivet.

En studie fra Frischsenteret har analysert deltakelse i arbeidslivet etter botid blant personer som har innvandret til Norge i løpet av de siste 25 årene. Innvandrerne er fordelt på landbakgrunn og innvandringsårsak, (arbeid, utdanning, familie-gjenforening og beskyttelse/flukt), i tillegg til sosioøkonomiske kjennetegn som alder, kjønn og utdanningsnivå.² Analysen viser forholdsvis store forskjeller i tilpasningen i arbeidsmarkedet for ulike innvandringsgrupper. Blant mannlige asylsøkere/flyktninger og familie-gjenforente fra Afrika og Asia øker andelen som er sysselsatt de første årene de bor i Norge. Økningen i sysselsettingsandelen fra disse innvandrergruppene stopper imidlertid opp allerede etter 5–7 års botid. Etter det avtar andelen sysselsatte, og det blir flere som mottar trygdeytelser. Studien finner også at blant mannlige flyktninger reduseres først forskjellen i sysselsettingsandel til sammenliknbare grupper i majoritetsbefolkningen, til om lag 20 prosentenheter etter 5 år. Deretter øker forskjellen til 30 prosentenheter etter 15 år. Etter 15 år er forskjellen mellom innvandrerkvinnene og sammenliknbare kvinner i majoritetsbefolkningen enda større, på rundt 35 prosentenheter. Også for innvandrere fra nye EØS-land avtar andelen sysselsatte noe over tid slik at forskjellen til majoritetsbefolkningen øker.

² Bratsberg, B, Raaum, O, Røed, K. (2017): Immigrant Labor Market Integration across Admission classes. IZA discussion paper no. 10513

Det er sammensatte forklaringer på den observerte utviklingen. En del innvandrergrupper kan være mer utsatt i en konjunkturedgang, bl.a. ved at de i større grad arbeider i næringer som er utsatt for konjunktursvingninger. Når de først er arbeidsledige, kan språkproblemer og svak kompetanse gjøre det vanskelig å få ny jobb. Studien finner videre at utdanning gjennomført i Norge kan bidra til høyere sysselsetting blant innvandrere. Denne effekten ser særlig ut til å være stor for flyktninger. Kompetanse og utdanning fremstår som sentrale tiltak i integreringen av innvandrere i arbeidsmarkedet, se nærmere omtale i avsnitt 8.4.

En høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til at Norge over tid har hatt høy produktivitet og sysselsetting, lav arbeidsledighet og små lønnsforskjeller, se nærmere omtale i kap 7. Lønnsnivået er relativt høyt i jobber som ikke stiller høye krav til fagkompetanse, og det stiller store krav til produktivitet. Den sammenpressede lønnsstrukturen gjør det derfor ekstra krevende å innlemme folk med lav produktivitet og øker risikoen for at arbeidstakere i denne gruppen faller ut av arbeidsmarkedet og blir avhengig av offentlige overføringer. Lavere lønnskostnader for arbeidsgivere for bedre å gjenspeile arbeidstakernes produktivitet, har vært trukket fram som mulig tiltak, bl.a. i en rapport til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd i 2016. Et system med særlig lave lønninger vil imidlertid også kunne ha uheldige konsekvenser. Cappelen-utvalget (NOU 2016: 5) pekte på flere negative utslag av et system med særlig lavere lønninger og medfølgende lavtlønnsproblemer og økte inntektsforskjeller. Lave lønninger ville kunne gjøre det mindre lønnsomt å arbeide fremfor å motta trygd. For å unngå uheldige tilpasninger måtte trygdeytelsene tilpasses lavere lønninger. Utvalget konkluderte alt i alt med at generell reduksjon av de laveste lønnsnivåene ikke er en farbar vei å gå for å øke jobbmulighetene til flyktninger.

Redusere sykefraværet og tilstrømmingen til uførhet

Sykefraværet i Norge er betydelig høyere enn i sammenliknbare land, se figur 8.8A. Det samme synes å være tilfelle for andelen uføre, se figur 8.8B. Årsakene til langvarig sykefravær og at personer blir uføretrygdet er mange og sammensatte. Særlig psykiske lidelser og muskel- og skjelettsykdommer synes å øke risikoen for langvarig sykefravær eller uførhet. Tall fra NAV viser at for mer enn halvparten av personene under 40 år som

fikk innvilget uføretrygd i 2014, var årsaken psykiske lidelser.

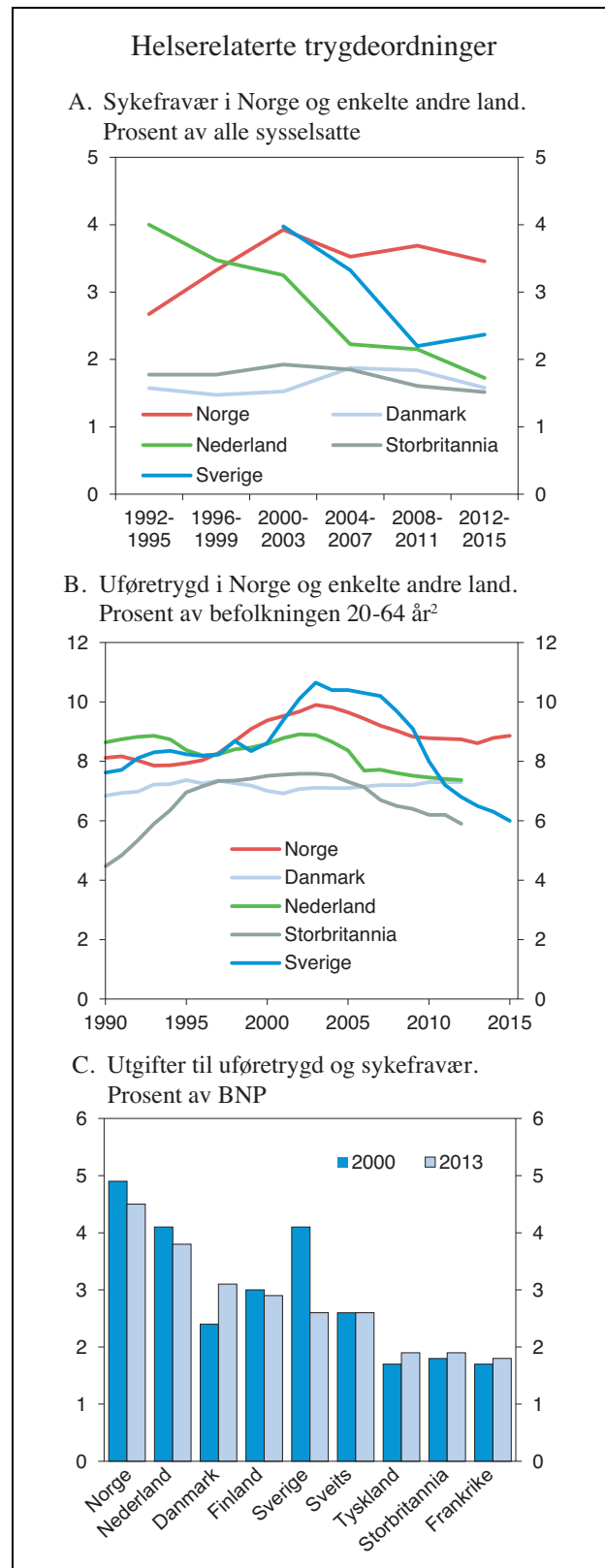
Det kan være særlig vanskelig å kartlegge forhold ved arbeidsmiljøet som påvirker sannsynligheten for å bli syk. Det foreligger ikke forskning som tilsier at arbeidsmiljøet kan forklare at Norge har en høyere andel som mottar sykepenger eller uføretrygd enn andre land. Nivåforskjeller mellom land må også tolkes med varsomhet, siden ordninger for syke og uføre kan være ulike mellom land. Personer som av helsemessige årsaker mottar uføretrygd i et land, ville kanskje være arbeidsledig, mottatt alderspensjon, sosialhjelp eller blitt forsørget av familie i andre land. Sammenlikning av utviklingen over tid mellom land, kan likevel være nyttig

Mottakere av uføretrygd og andre helserelaterte trygdeytelser utgjorde 13 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–66 på midten av 1990-tallet. Denne andelen har siden da økt til 18 pst. Det er særlig bekymringsfullt at mange av de som har langvarig sykefravær og etter hvert arbeidsavklaringspenger, ender opp med uføretrygd, og at det er få som vender tilbake til arbeidslivet når de først har fått innvilget uføretrygd. Det mønsteret er mindre klart i en del andre land i følge OECD.³

I Sverige og Nederland, som tidligere hadde høye andeler på helserelaterte trygdeordninger, har den samlede andelen på slike ordninger blitt redusert. Det er vanskelig å peke på entydige årsaker til den observerte utviklingen. I begge land har sykepenge- og uføreordningene blitt reformert gjennom flere etapper. I Nederland har arbeidsgiverne fått et betydelig ansvar for både sykelønn og uføretrygd. OECD har vurdert den norske sykelønnsordningen og anbefaler at arbeidsgiverne får et større medfinansieringsansvar også her. Arbeidsgivere har en nøkkelrolle for å få til et arbeidsliv der alle kan delta. Utformingen av skattesystemet, trygdeordninger og annet regelverk som berører arbeidsforholdene påvirker også arbeidsgivers insentiver til å sysselsette og tilrettelegge på arbeidsplassen.

I Sverige er det gjennomført flere institusjonelle og administrative endringer med sikte på bedre håndtering av sykepengeregelverket. Blant annet er det innført beslutningsstøtte for sykmelder og faste stoppunkter med krav til aktivitet under sykmelding. I Norge er det også innført lignende endringer. Innføring av bl.a. aktivitetskrav for å få rett til sykepenger etter 8 uker i 2004 ga en nedgang i sykefraværet på 20 pst. ifølge en studie

³ OECD (2010): *Sickness, disability and work: Breaking the barriers.*



Figur 8.8 Helserelaterte trygdeordninger¹

¹ De helserelaterte trygdeordningene kan ha ulik utforming og innretning mellom land. Det medfører usikkerhet om sammenliknbarheten mellom land.

² For Nederland er det benyttet tall for aldersgruppen 15–64 år.

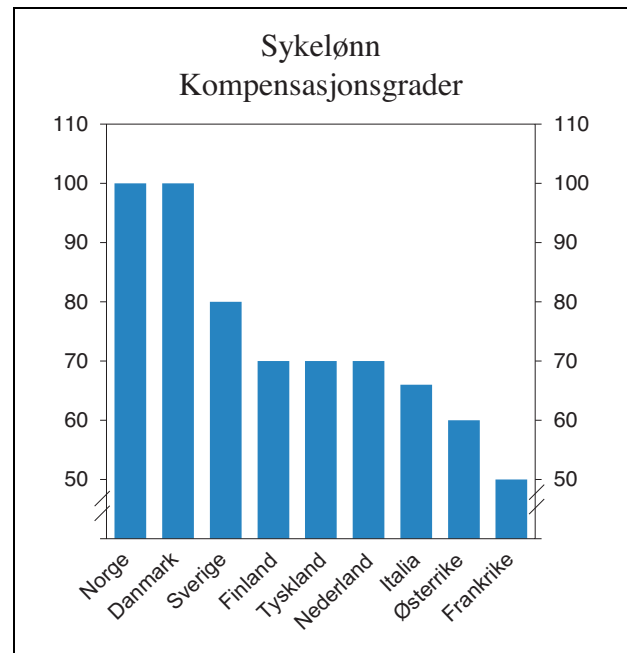
Kilder: OECD, Eurostat, NAV og Försäkringskassan (Sverige).

fra Frischsenteret. Inngangskriteriene ved innvilgning av uføretrygd er også strammet inn i Sverige slik at ytelsen ikke kan gis i tilfeller der arbeidsevnen blir ansett å være midlertidig nedsatt.

Det er ikke enkle forklaringer på utviklingen i bruken av helserelaterte ytelser. På den ene siden har befolkningen fått bedre helse. På den andre siden har kravene til produktivitet økt og det er færre tilgjengelige jobber for personer med manglende kvalifikasjoner eller nedsatt funksjonsevne. Både norske og internasjonale undersøkelser tyder på at forhold i arbeidsmarkedet kan ha konsekvenser for andelen på trygd. Bedriftsnedleggelse og nedbemanning kan øke sannsynligheten for å bli uføretrygdet. Endringer i normer og holdninger i samfunnet har også vært fremmet som mulige forklaringer til økt sykefravær og økt antall på uføretrygd. Flere studier underbygger at det kan ha skjedd endringer i samfunnet som har gjort det mer akseptabelt å motta en helserelatert trygdeytelse.⁴ Disse studiene viser bl.a. at den enkeltes sannsynlighet for sykefravær og uføretrygd påvirkes av endringer i omfanget av trygdemottakere i nærmiljøet.

Arbeids- og velferdspolitikken skal sikre en akseptabel inntekt til personer som av ulike årsaker ikke kan arbeide. Dette hensynet må balanse mot hensynet om at det må lønne seg å arbeide. Økonomiske insentiver har betydning for bruken av helserelaterte ytelser ifølge flere studier og erfaringer fra innstramminger i andre land, herunder Sverige og Tyskland. I motsetning til de fleste andre land har Norge 100 pst. kompensasjonsgrad i sykelønnsordningen fra første fraværsdag opp til en inntekt på 6G, se figur 8.9. Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd dekker om lag 2/3 av tidligere lønnsinntekt opp til en inntekt på 6G. Inkludert tilleggssytelser og skatteregler kan den reelle kompensasjonsgraden bli vesentlig høyere for enkelte lavinntektsgrupper.

Ordninger som uføretrygd og dagpenger ved arbeidsledighet faller ofte helt eller delvis bort når en begynner å arbeide, og de fungerer dermed som en ekstra skatt på arbeid. For å illustrere hva dette betyr for insentivene, beregnes ofte effektiv gjennomsnittsskatt på arbeid. Det tar både hensyn til skatt og det som faller bort av netto overføringer når en begynner å arbeide. Slike satser er nyttige, men de må tolkes med forsiktighet. Bereg-



Figur 8.9 Kompensasjonsgrad i sykelønnsordningen i ulike land. Prosent av tidligere inntekt

Kilder: MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), EU-kommisjonen.

ningene tar i utgangspunktet kun hensyn til nivået på overføringene. Andre sider ved ordningene som tidsbegrensning for ytelsene og aktivitetskrav til mottakerne, vil også ha betydning for insentivene til arbeid. Et talleksempel for 2014 viser at en enslig forsørger med to barn og inntekt på 67 pst. av gjennomsnittet reelt skattlegges med om lag 80 pst. av brutto arbeidsinntekt ved overgang til arbeid og bortfall av dagpenger. Det er viktig at trygdeordningene og samspillet mellom tilleggssytelser og skatt er utformet slik at det lønner seg å arbeide.

Det er ofte flytende overgang mellom sykelønn, uføretrygd og arbeidsledighetstrygd. Statuser til den enkelte vil delvis være basert på helsemessige vurderinger, der skjønn spiller en rolle. Samtidig vil trolig ulikt regelverk og kompensasjonsgrader i enkelte situasjoner ha betydning for hvilken ytelse som blir innvilget. Mens sykelønnsordningen gir 100 pst. kompensasjon, gir arbeidsledighetstrygd vel 62 pst. Enkelte norske studier finner tendens til økt bruk av sykepenger når arbeidsmarkedet er svakt. Videre viser studier økt overgang til uføretrygd i perioder etter nedleggelse av arbeidsplasser. De enkelte trygdeordningene bør ha strenge inngangskriterier, og målgruppene for de ulike ordningene må være veldefinerte. Mer lik kompensasjon i de ulike inntekts-

⁴ Markussen, S., Røed, K., Røgeberg, O., Gaure, S. (2011): The Anatomy of Absenteeism og Rege, M., Telle, K., Votruba, M. (2007): The effect of plant downsizing on disability pension utilization.

sikringsordningene kan også redusere omfanget av eventuelle uheldige tilpasninger.

Ungdom

Som figur 8.5 illustrerer, er arbeidstilbudet fra de yngste aldersgruppene lav. Det har i hovedsak sitt motstykke i at andelen i utdanning er høy. Samtidig er ungdom en særlig utsatt gruppe i arbeidsmarkedet. Ved utgangen av 2016 var det mer enn 40 000 personer under 30 år som mottok uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Mange av disse står i fare for å falle varig ut av arbeidsmarkedet. Andelen som mottar slike ytelser har økt de senere årene. Ofte har de lav kompetanse og de har ikke fullført videregående utdanning.

NEET-raten, som måler andelen personer som verken er i arbeid eller i utdanning i aldersgruppen 15–29 år, utgjorde 9,2 pst. i 2015. Det er om lag det samme som i land der det generelle arbeidsmarkedet har vært svakere enn det norske. Om lag halvparten av NEET-gruppen mottok en helserelatert trygdeytelse ifølge tall fra SSB. En rekke studier viser at mange unge uten arbeidserfaring og uten fullført videregående utdanning har store problemer med å komme i arbeid. I NEET-gruppen har mer enn halvparten ikke fullført videregående skole.

For ungdom som står i fare for å miste fotfestet i arbeidsmarkedet er det nødvendig å se helse-situasjon, arbeidsdeltakelse og kompetanseheving i sammenheng. Arbeids- og velferdsforvaltning

Tabell 8.2 Potensial for økt sysselsetting for ulike grupper. En illustrasjon

Gruppe	Endring – forutsetning	Isolert effekt	Samlet effekt- utførte timeverk ¹
Flere sysselsatte menn 25–54 år	Sysselsetingsandelen i 2016 lik perioden 2000–2015	+30 000 sysselsatte	Antall utførte timeverk øker med om lag 1 ½ pst.
Flere sysselsatte innvandrere	Sysselsetingsandelen blant innvandrere utenom vestlige land lik majoritetsbefolkningen	+90 000 sysselsatte	Antall utførte timeverk øker med om lag 3 ½ pst.
Redusert sykefravær	Sykefraværet redusert til svensk nivå. (AKU-tall)	Sykefravær ned med om lag 25 000 personer	Antall utførte timeverk øker med om lag 1 pst.
Redusert uføretrygding	En reduksjon i andelen uføre til svensk nivå	Om lag 90 000 færre mottakere av uføretrygd	Antall timeverk øker med om lag 1 ¾ pst. ²
Flere eldre i arbeid	Lagt til grunn økt sysselsetting i aldersgruppen 62–66 år som i fremskrivningene i basisforløpet i kapittel 11.	Om lag 25 000 flere sysselsatte (62–66 år) i 2060 enn i demografiforløpet	Antall utførte timeverk om lag ¾ pst. høyere i 2060
Øke overgangen fra deltid til heltid	Alle sysselsatte kvinner jobber heltid	Økt arbeidstid blant kvinner	Antall utførte timeverk øker med om lag 8 pst. Dersom flere sysselsatte menn arbeidet heltid ville antall utførte timeverk øke ytterligere
Flere sysselsatte kvinner 25–54 år	Sysselsetingsandelen i 2016 lik den for menn i samme aldersgruppe	Om lag 40 000 flere sysselsatte	Antall utførte timeverk øker med om lag 1 ½ pst.
Flere sysselsatte ungdom 20–29 år	Sysselsetingsandelen i 2016 lik perioden 2000–2015	Om lag 25 000 flere sysselsatte	Antall utførte timeverk øker med om lag ¾ pst.

¹ For å beregne effekten på antall utførte timeverk er det for flere av gruppene tatt utgangspunkt i tall fra AKU for avtalt arbeidstid per uke. Effekten på arbeidstiden framkommer ved å kombinere disse tallene med endringer i sysselsettingen

² Det er beregningsteknisk lagt til grunn 70 000 flere sysselsatte og antatt at de i gjennomsnitt arbeider 1000 timer per år

gens virkemidler er sentrale for å inkludere ungdom. Samarbeid mellom aktører innenfor utdannings- og helsesektoren kan bidra til en mer helhetlig oppfølging av sårbare ungdomsgrupper. Tett og individuell oppfølging vil være viktig for å få flere ungdom over i arbeid eller utdanning. Samtidig er det gode erfaringer med å stille krav til aktivitet for mottak av ulike trygdeytelser, herunder sosialstønad. Fra 2017 er det iverksatt en ny ungdomsinnsats rettet mot arbeidsgivere under 30 år. En bedre tilpasset oppfølging skal motivere til jobbsøking og raskere overgang til arbeid og utdanning.

Oppsummering

Gjennomgangen i dette avsnittet viser at potensialet for økt arbeidstilbud varierer for ulike grupper. Som en illustrasjon er det forsøkt å kvantifisere hvor store arbeidstilbudsseffektene kan være, se tabell 8.2. Eksemplene er basert på strenge, og til dels urealistiske forutsetninger. De er også delvis overlappende, dvs. de kan ikke summeres til en anslått totaleffekt. Når det gjelder sysselsetting, synes det som det er mest å hente gjennom å snu den nedadgående trenden i sysselsettingen blant menn, bedre integreringen blant enkelte innvandrergupper og inkludere flere av de som står utenfor arbeidslivet som følge av nedsatt arbeidsevne. I tillegg er det viktig at de langsiktige virkningene for av pensjonsreformen materialiserer seg og at utsatt ungdom fullfører skolegang og får godt fotfeste i arbeidslivet. Når det gjelder potensialet for å øke den gjennomsnittlige arbeidstiden, peker redusert bruk av deltid og lavere sykefravær seg ut.

8.4 Teknologisk utvikling, utdanning og kompetanse

I avsnittene over er viktige strukturendringer med betydning for arbeidsmarkedet belyst. Et svar på utfordringene knyttet til integrering, aldring og polarisering er kompetanse. Kunnskaper og ferdigheter øker produktiviteten. Det øker muligheten for å få en god jobb. Omstilling fra en ressursbasert til en mer kunnskapsbasert økonomi stiller høyere krav til kompetanse enn tidligere. Tiltstrekkelig og riktig kompetanse er derfor avgjørende for om Norge skal opprettholde høy produktivitet og høy yrkesdeltakelse fremover. Gode ferdigheter styrker mulighetene i arbeidsmarkedet og bidrar derigjennom til at ferdigheter utvikles og vedlikeholdes. Utdanningssystemet er

regjeringens viktigste virkemiddel for å påvirke befolkningens kompetanse.

Befolkningens kompetanse er samfunnets viktigste ressurs og grunnlag for velferd, vekst og verdiskaping. God kompetanse i arbeidsstyrken vil være viktig for norsk økonomis konkurransevne og for sysselsetting i arbeidslivet. OECD har i en studie⁵ vist at det er en klar sammenheng mellom lese- og skriveferdigheter og arbeidskraftsproduktivitet. Høy produktivitetsvekst er viktig for å opprettholde den økonomiske veksten på lang sikt. Også for den enkelte er utdanning viktig. OECD-studien viser at gode lese- og skriveferdigheter har en positiv betydning for trivsel på jobben og at økt utdanning gir høyere lønn.

Sammenhengen mellom utdanningsnivå og sysselsetting er illustrert i figur 8.10.A og B. Sysselsettingen blant personer med videregående opplæring ligger om lag 20 prosentenheter høyere enn blant dem med bare grunnskole. Personer med universitets- eller høyskoleutdanning ligger om lag 10 prosentenheter over dette igjen. Også direkte målinger av utvalgte ferdigheter viser en sterk samvariasjon mellom kompetanse og sysselsetting.

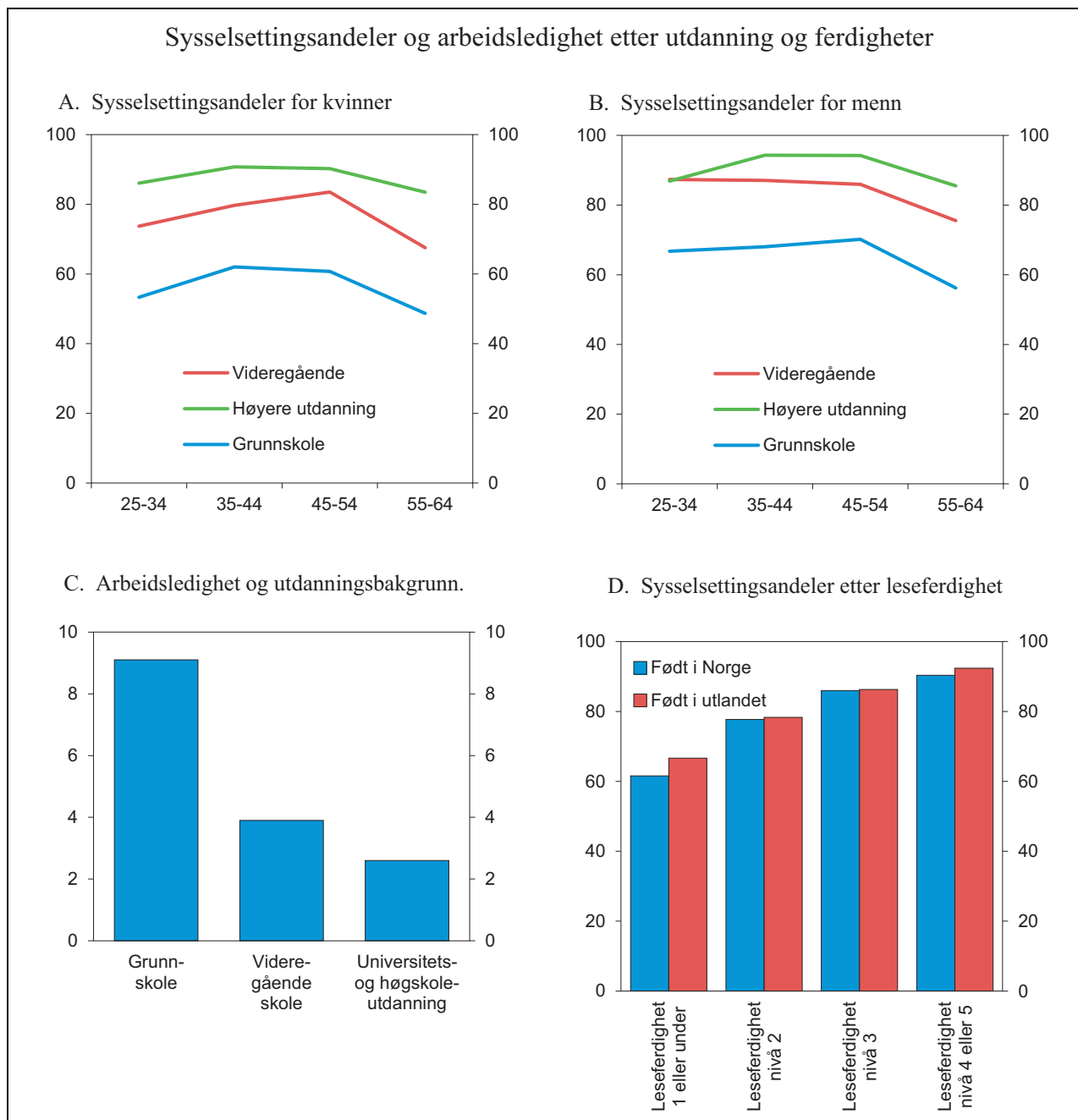
Utdanningsnivået kan dessuten ha stor betydning for risikoen for å bli arbeidsledig. Arbeidsledighetsraten for de som bare har grunnskoleutdanning, er over dobbelt så høy som for de som har fullført videregående opplæring ifølge tall fra SSB, se figur 8.10.C.

Figur 8.10.D viser tydelig at høyere kompetanse i form av leseferdigheter gir høyere sysselsettingsrate. Figuren tyder også på at det ikke er noen vesentlige forskjeller i sysselsettingen mellom innenlands- og utenlandsfødte når en sammenlikner personer med samme ferdighetsnivå. Svakere ferdigheter kan altså i stor grad forklare at innvandrere har lavere sysselsetting enn den øvrige befolkningen.

For innvandrere – og spesielt flyktninger – kan effekten av utdanning på sysselsettingen i tillegg ha sammenheng med om utdanningen er fra Norge eller om den er medbrakt. En studie fra Frischsenteret⁶ har analysert deltakelse i arbeidslivet blant flyktninger ti år etter at de kom til Norge. Blant mannlige flyktninger som har gjennomført videregående opplæring i Norge, er andelen sysselsatte om lag 11 prosentenheter høy-

⁵ OECD (2016), Skills matter; Further Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris.

⁶ Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2016). Flytninger på det norske arbeidsmarkedet. Søkelys på arbeidslivet 03/2016 s. 185-2017.



Figur 8.10 Yrkesdeltakelse etter utdanningsnivå. Prosent av befolkningen. 2015

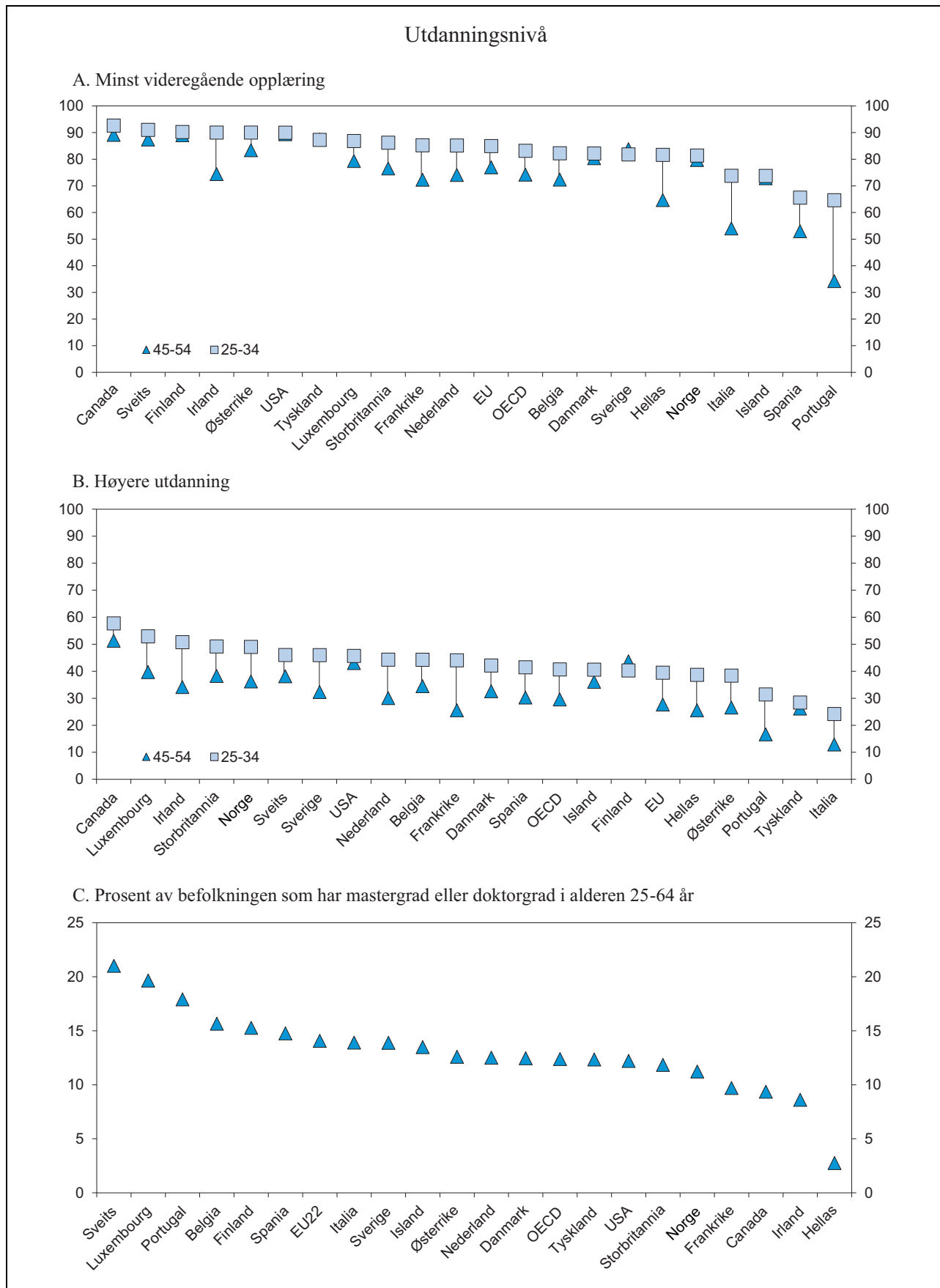
Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå.

ere enn for personer med tilsvarende utdanning fra utlandet. Forskjellene er enda større blant kvinner (26 prosentpoeng) og høyt utdannede (20 prosentpoeng for menn og 31 for kvinner). Kompetanse og utdanning fremstår som sentrale tiltak i integreringen av innvandrere i arbeidsmarkedet.

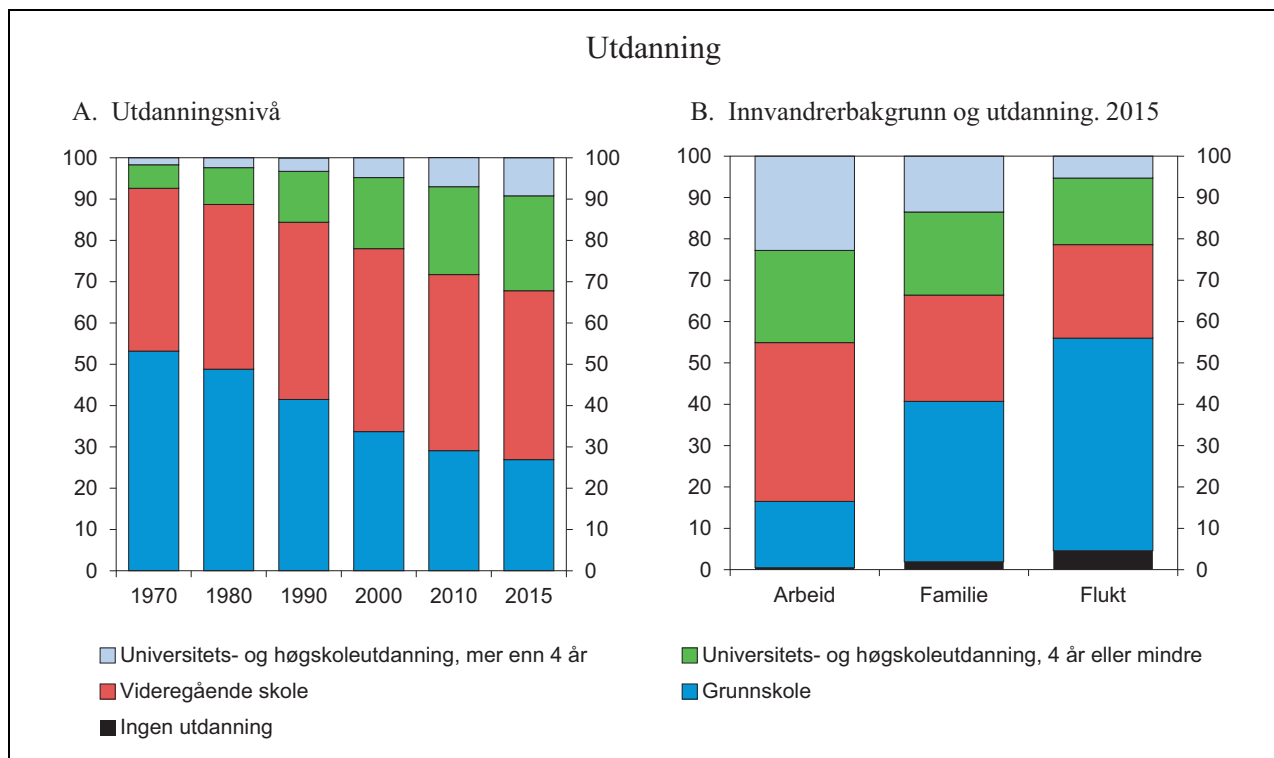
Figur 8.11 sammenlikner utdanningsnivået i en del land. Om lag like mange i aldersgruppene 45–54 år og 25–34 år har videregående opplæring eller mer i Norge, se panel A. I de fleste andre land er nivået blant de yngste høyere enn for de

eldre. Norge, i likhet med Danmark og Sverige, var forholdsvis tidlig ute både med obligatorisk grunnskole og rett til videregående opplæring. Utviklingen tyder på at andre land har tatt igjen forspranget Norge hadde. Mens de eldste i Norge ligger over gjennomsnittet for EU, ligger de yngste under.

Samtidig har andelen i befolkningen som tar høyere utdanning, økt. Nesten 50 pst. i alderen 25–34 år har høyere utdanning, mens andelen er om lag 35 pst. i aldersgruppen 45–54 år, se panel



Figur 8.11 Utdanningsnivået i utvalgte land, 2014. Prosent
 Kilde: OECD.



Figur 8.12 Utvikling i utdanningsnivå og utdanningsnivå for innvandrere. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

B. Den samme tendensen finner vi i nesten alle andre land også, men andelen som har høyere utdanning i Norge er over gjennomsnittet for OECD- og EU-landene. Når en bryter tallene ned på ulike kategorier av høyere utdanning, er andelen som har lang høyere utdanning i Norge (master- eller doktorgradsnivå) lavere enn i mange andre land, se panel C.

Av alle personer registrert bosatt i Norge i 2015 hadde nesten 33 pst. høyere utdanning, se figur 8.12.A. Det er en betydelig økning siden 1970, da den tilsvarende andelen bare utgjorde vel 7 pst. Økningen har vært sterkere for kvinner enn for menn, og det er nå flere kvinner enn menn som tar høyere utdanning. Forskjellen er særlig stor i aldersgruppen 30–39 år, der hele 57 pst. av kvinnene har høyere utdanning og bare om lag 40 pst. av mennene.

Til tross for at næringslivet i høy grad etter spør den kompetansen fag- og yrkesutdanning gir, er det relativt få elever som tar yrkesfaglig utdanning på videregående nivå sammenliknet med de øvrige europeiske landene, og det er spesielt få jenter. Gjennom *Yrkesfagløftet* er det satt i gang flere tiltak for å bedre gjennomføringen i og kvaliteten på yrkesfaglige utdannelse. Et hovedmål er å skaffe flere lærlingplasser slik at flere fullfører og får fag- eller svennebrev. Fag- eller svennebrev

i tillegg til praksis gir også muligheter for å ta en mesterutdanning og få mesterbrev.

Høy innvandring vil over tid kunne påvirke kompetansenivået i befolkningen dersom innvandrerne har en vesentlig annen utdanningsbakgrunn enn majoritetsbefolkningen. Figur 8.12.B viser at det er store forskjeller i utdanningsnivået for innvandrere avhengig av innvandringsbakgrunn. Mens arbeidsinnvandrere har høyere utdanning enn majoritetsbefolkningen, har de med fluktbakgrunn betydelig lavere. Om lag halvparten av disse har bare grunnskoleutdanning, og nesten 5 pst. har ingen kjent skolegang i det hele tatt. Det lave utdanningsnivået gjør det særlig utfordrende for denne gruppen å få innpass i det norske arbeidsmarkedet.

I OECDs PIAAC-undersøkelse (*Program for the International Assessment of Adult Competencies*) er ferdigheter og bruk av kompetanse i den voksne befolkningen kartlagt på tre sentrale områder: leseferdigheter, tallforståelse og IKT-ferdigheter. På alle disse områdene ligger ferdighetsnivået i den norske befolkningen klart over OECD-gjennomsnittet.

Dette avspeiler dels at Norge tidligere enn mange andre land bygget ut et godt utdannings-system og at det er en sterk sammenheng mellom utdanningsnivå og ferdigheter. Arbeidsstyrken i

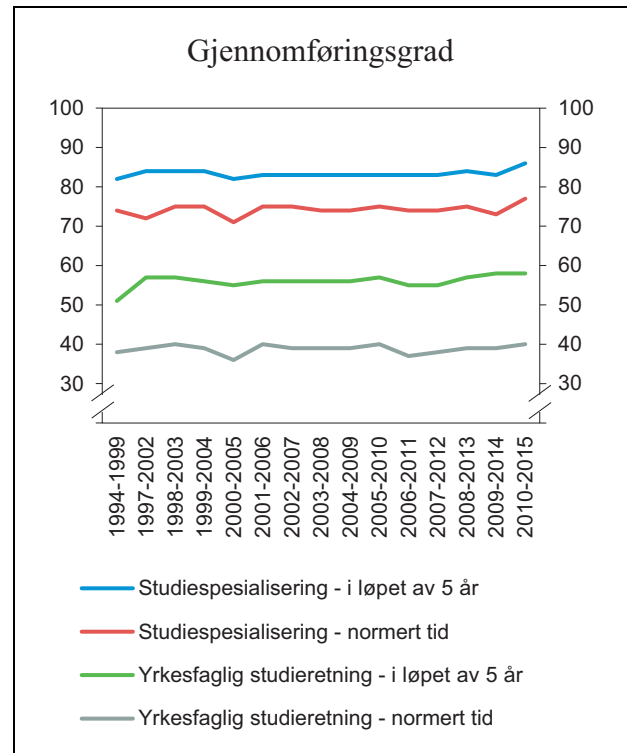
Norge opparbeider seg relevant kompetanse i arbeidslivet i større grad enn i andre land. Arbeidsmarkedet har generelt vært bedre i Norge enn i mange andre land. Samtidig tyder OECD-tallene på at norske arbeidstakere deltar mer i ulike former for opplæring enn arbeidstakere i de fleste andre land. Norsk arbeidsliv utmerker seg internasjonalt med at relativt mange voksne arbeidstakere med lav formell kompetanse deltar i opplæring. Likevel er det i Norge som i andre land de med høyest kompetanse som også lærer mest på jobben. For eksempel viser tall fra SSB at sysselsatte med høyere utdanning deltar dobbelt så mye i opplæring på arbeidsplassen sammenliknet med de med bare grunnskole.

Personer som er født i Norge, har klart høyere ferdighetsnivå innenfor lesing, tallforståelse og IKT-ferdigheter enn personer som har innvandret til landet ifølge PIAAC-undersøkelsen. Det er ikke uventet, blant annet fordi testene er på norsk.

Mens den norske voksenbefolkningen som helhet ligger over OECD-gjennomsnittet på alle ferdighetsområdene, ligger aldersgruppen under 25 år klart under gjennomsnittet i leseferdighet, og om lag på gjennomsnittet i tallforståelse. At ungdom og unge voksne ikke utmerker seg like godt internasjonalt som den eldre delen av befolkningen, skyldes flere forhold. Faktorene nevnt ovenfor – at det norske arbeidslivet er relativt læringsintensivt og at Norge tidligere hadde et større utdanningsforsprang i forhold til andre land – spiller nok inn. I tillegg tyder undersøkelser på at kvaliteten i grunnskolen ble svekket på en rekke viktige områder gjennom en lang periode fram til for om lag ti år siden.

Arbeidsmarkedet vil i større grad enn tidligere stille krav til omstilling. Erfaringer viser at de med høy utdanning omstiller seg lettere enn de som bare har grunnskoleutdanning. Det er derfor et særlig stort problem både for den enkelte og for samfunnet at fullføringsgraden i videregående opplæring, og særlig innen yrkesfagene, er lav, se figur 8.13. Det er bare om lag 40 pst. av de som begynner på yrkesfag, som slutfører utdanningen på normert tid. Etter 5 år har andelen økt til 59 pst. og etter 10 år er andelen oppe i 68 pst. Gjennomføringsgraden i videregående opplæring har vært ganske stabil siden midten av 1990-tallet, men har tatt seg noe opp de siste årene.

Gjennomstrømmingen for innvandrere er langt lavere enn for norsk ungdom på videregående opplæring, og den er også noe lavere for norskfødte med innvandrerforeldre. Det er likevel en høyere andel av disse som fortsetter på høyere



Figur 8.13 Gjennomføringsgrad i videregående skole. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utdanning enn tilsvarende grupper fra majoritetsbefolkningen.

Årsakene til at mange faller fra i løpet av videregående utdanning er sammensatte. Problemene som fører til frafall i videregående opplæring og rekrutteringssvikt til fagopplæring starter allerede i grunnskolen. Helt fra midten av 1990-tallet har Norge deltatt i internasjonale kartlegginger av skoleelevers kunnskaper og ferdigheter i lesing, naturfag og matematikk. Kartleggingen viste en negativ trend for norske elever på alle de målte områdene fram til rundt 2006. Etter dette har resultatene tatt seg opp igjen. Utviklingen tyder på at kvaliteten i skolen var nedadgående i en lang periode innenfor viktige fagområder. At denne utviklingen nå ser ut til å være reversert, forventes isolert sett å bidra til økt fullføring i videregående opplæring.

Det er fortsatt et stort potensial for å heve kvaliteten i skolen, og særlig innenfor realfagene. Mens norske elever nå ser ut til å ha relativt gode leseferdigheter i internasjonal målestokk, er resultatene i matematikk og naturfag noe lavere, men likevel over gjennomsnittet i OECD. Det er også relativt få – og stadig færre – elever i Norge som velger realfaglig fordyping på videregående skole. OECD har tidligere pekt på at det er over-

raskende at norske elever ikke har høyere kompetanse gitt de store ressursene Norge bruker på utdanning og at utdanningsnivået i foreldregenerasjonen er høyere enn i mange andre land.

For å redusere det store frafallet fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer i videregående opplæring og øke rekrutteringen til yrkesfagene mente Produktivitetskommissjonen at fag- og yrkesopplæringen bør styrkes. Våren 2016 inn gikk regjeringen og partene i arbeidslivet en ny samfunnskontrakt som har som mål å sørge for at alle kvalifiserte elever som ønsker det, skal få tilbud om læreplass. I 2017 ble det også innført krav fra det offentlige om at bygg- og anleggsbedrifter som får oppdrag fra det offentlige, skal ha lærlinger i bedriften.

Hovedproblemet i utdanningssystemet ser ikke ut vil å være ressursinnsatsen, men kvaliteten på utdanningen. Norge har nesten 50 pst. høyere utgifter per elev enn OECD-gjennomsnittet, justert for ulik kjøpekraft. Finland, som er blant de beste nasjonene i internasjonale elevundersøkelser, har om lag like store utgifter per elev som gjennomsnittet av OECD-landene.

Lærerutdanningen er sentral for å bedre kvaliteten i norsk skole. Fra høsten 2017 blir det derfor innført en femårig masterutdanning for alle grunnskolelærere, som en av de viktigste satsingene i *Lærerløftet*. På samme måte som for andre yrkesgrupper vil det være viktig at også lærere får økt kompetansen gjennom yrkeskarrieren. Kunnskapsdepartementet har sammen med Kommunenes sentralforbund, arbeidstakerorganisasjonene og lærerutdanningene lagt fram en strategi for videreutdanning av lærere og skoleledere.

Resultatet av at en betydelig andel av befolkningen ikke lykkes i utdanningssystemet, kombinert med høy innvandring av lavt utdannede, fører til at det er mange voksne som har lite formell kompetanse og svake grunnleggende ferdigheter. Disse kan ha vanskeligheter med å få varig fotfeste i arbeidslivet. Innvandrere trenger i tillegg norskopplæring. Regjeringen har i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – samordnet innsats for voksnes læring* lagt fram sine forslag til å styrke mulighetene for voksnes læring. Ungdomsretten til videregående opplæring er bl.a. utvidet. Å styrke kompetansen til voksne med svak tilknytning til arbeidslivet er videre et prioritert innsatsområde i Nasjonal kompetansepolitisk strategi som regjeringen, hovedorganisasjonene i arbeidslivet og andre kompetansepolitiske aktører står bak.

Teknologisk utvikling er en av de viktigste drivkreftene bak både produktivitetsvekst i økono-

mien og omstilling i arbeidsmarkedet. En analyse fra SSB anslår at om lag en tredel av dagens jobber i Norge kan forsvinne pga. den teknologiske utviklingen.⁷

Det er særlig tre faktorer som har betydning for hvordan den teknologiske utviklingen vil kunne påvirke sysselsetting og lønn for ulike typer arbeidskraft.⁸ Konsekvensene vil for det første være avhengig av i hvilken grad teknologiske nyvinninger erstatter eller utfyller arbeidskraften eller kompetansen til ulike grupper av arbeidstakere. Hvis en gruppe arbeidstakere i hovedsak utfører oppgaver i dag som kan overtas av datamaskiner eller «roboter», er det nærliggende å tro at gruppen kan oppleve sviktende etterspørsel etter egen kompetanse.

For det andre vil muligheten for utdanning, etterutdanning eller omskolering ha betydning. Hvis de som opplever dårlige jobbsikter eller dårlig lønnsvekst, forholdsvis lett og raskt kan videreutdanne seg til andre yrker, vil de uheldige effektene av den teknologiske utviklingen for disse arbeidstakerne dempes.

For det tredje vil etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft være avhengig av preferansene til forbrukerne. Når levestandarden og inntekten til befolkningen generelt øker, kan det generere økt etterspørsel etter visse typer tjenester, som restaurantmat, hjemmelevering av ulike produkter, personlige trenere, hagevedlikehold, renhold i hjemmet osv.

Det er usikkert hvordan den teknologiske utviklingen vil arte seg i fremtiden, og det er derfor vanskelig å forutse hvilke næringer og yrker som vil bli mest berørt. En mulig virkning er økt etterspørsel etter særlig høyt utdannet arbeidskraft og sviktende etterspørsel etter personer med lave kvalifikasjoner. En annen virkning er at den teknologiske utviklingen i større grad retter seg mot «kognitive rutineoppgaver», dvs. oppgaver som typisk krever noe utdanning eller kvalifikasjoner, men som etter hvert kan programmeres og dermed utføres av maskiner. Det kan føre til mindre behov for yrker i den midtre delen av lønnsfordelingen og økt polarisering i arbeidsmarkedet.

Polarisering i form av økende antall jobber med lavere og høyere kvalifikasjonskrav og reduksjon av de i den midtre delen av lønns- eller kompetansefordelingen har blitt dokumentert i

⁷ Ekeland, A., Pajarinen, M. og Rouvinen, R. (2015). Computerization and the Future of Jobs in Norway. Utredning til Ludvigsen-utvalget.

⁸ David, H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.

USA og en rekke land i Europa, og også Norge.⁹ Den europeiske studien viser at polariseringen i hovedsak kan forklares med automatisering eller digitalisering av rutinemessige jobber på et midtels kvalifikasjonsnivå. Utflytting av produksjon/virksomhet til lavkostnadsland forklarer i mindre grad endringer i sysselsettingsstrukturen i retning av slik polarisering.

Rask teknologisk endring betyr at kompetansen i arbeidsstyrken må fornyes over tid. Behovet for ny kompetanse i arbeidslivet kan ikke dekkes kun av de nyutdannede. En kan heller ikke forvente at en utdannelse tidlig i livet gir tilstrekkelig kompetanse gjennom et helt yrkesliv. I større grad enn tidligere vil det derfor være nødvendig å fornye og øke kompetansen gjennom hele yrkeskarrieren. Dette vil bidra til å øke produktiviteten og vekstevnen i økonomien.

For å nå målet i Nasjonal kompetansepolitisk strategi om læring i arbeidslivet og god bruk av kompetanse, må den digitale kompetansen videreutvikles. Det er nødvendig for å kunne utnytte den teknologiske utviklingen, og lette nødvendig omskilling.

8.5 Regjeringens strategi

En stor og kompetent arbeidsstyrke er vår viktigste ressurs. God bruk av menneskelige ressurser er avgjørende for velstandsutviklingen. Forholdet mellom antallet som forsørger og de som forsørges betyr mye for bærekraften i offentlige velferd-

stjenester. Kompetanse er viktig både for sysselsetting og for avkastningen av arbeidsinnsatsen. Høy kompetanse øker omstillingsevnen, gir fremtidsmuligheter for den enkelte og danner grunnlaget for sosial mobilitet.

Regjeringen mener at følgende prinsipper bør legges til grunn:

- *Økt deltakelse i arbeidslivet.* Når levealderen øker, må flere stå lenger i arbeidslivet. Færre i arbeidsdyktig alder må stå utenfor arbeidsmarkedet.
- *Stå lenger i arbeid.* Det må lønne seg mer for eldre å stå lenger i arbeidslivet. Forskjellene mellom pensjonssystemene i privat og offentlig sektor må reduseres. Alle lovbestemte aldersgrenser i arbeidslivet bør gjennomgås.
- *Lavere trygdebruk.* At færre får sin inntekt fra helserelaterte trygdeordninger, kan gi store velferdsgevinster. Utformingen av trygdeordningene må ses i sammenheng slik at de ikke låser folk inne på feil ordninger. Ordningene bør utformes slik at det lønner seg å jobbe.
- *Bedre integrering av innvandrere.* Det viktigste for innvandrernes integrering er generelt høy sysselsetting og et velfungerende arbeidsmarked. I tillegg må det legges bedre til rette for å utnytte og heve deres kompetanse.
- *Et godt skattesystem.* For at det skal lønne seg å arbeide, må skattegrunnlagene være brede og satsene lave, og det må være en hensiktsmessig fordeling mellom skattetyper.
- *Bedre utdanning.* Resultatene i grunnutdanningen må bli bedre og ressursbruken mer effektiv, fullføringsgraden i videregående utdanning bedres, og andelen med særlig høy kompetanse øke. Integrering av grupper i randsonen av arbeidsmarkedet krever at deres kompetanse økes.

⁹ Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *The American Economic Review*, 104(8), 2509–2526; David, H., & Dorn, D. (2013). 1. Title: The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *The American Economic Review*, 103(5).

9 Prioritering og effektivisering i offentlig sektor

9.1 Innledning

Den norske velferdsmodellen er bygget på at viktige samfunnsoppgaver organiseres i brede fellesløsninger som kommer hele befolkningen til gode. I likhet med de øvrige skandinaviske landene har Norge en stor offentlig sektor, målt både i tilbud av tjenester og i sysselsetting.

Det offentlige tar ansvar for kollektive goder som politi, forsvar og rettsvesen og for tjenester som gir samfunnsnytte utover nytten til den enkelte bruker, som utdanning og basishelsetjenester. Staten har dessuten større evne til å bære risiko enn hver enkelt av oss. Ved å etablere kollektive forsikringsordninger eller inntektssikringsordninger som for eksempel uføretrygd, arbeidsledighetstrygd eller alderspensjon blir forsikringspremien lavere for alle, enn om hver enkelt selv måtte forsikre seg i det private markedet. Hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser og at alle skal ha lik tilgang til tjenestene, er også viktig. Et annet viktig hensyn er at det offentlige gjennom reguleringer og tilsyn skal sørge for en bærekraftig forvaltning av landets naturressurser.

Omfanget av offentlig tjenesteproduksjon har økt betydelig over mange tiår, og de fleste grunnleggende tjenester innenfor helse, omsorg og utdanning finansieres og produseres i dag gjennom offentlig sektor. Det har vært mulig blant annet pga. innfasing av oljepenger og en sterk vekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder. Fremover vil det finansielle handlingsrommet bli klart mindre enn vi har vært vant til over de siste tiårene. I tillegg vil flere underliggende drivkrefter gi press på offentlige finanser.

For det første vil økt levealder gi flere eldre. Eldre benytter i større grad helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester, som er ressurskrevende oppgaver. Hvor sterk denne effekten av aldring på offentlige budsjetter blir, avhenger blant annet av i hvor stor grad den økte levealderen slår ut i flere friske år. Samtidig fører aldringen til at det blir færre yrkesaktive per pensjonist. Det kan delvis motvirkes av at avgangsalderen fra arbeidslivet øker etter hvert som levealderen øker.

For det andre kan økt velstand i befolkningen trekke i retning av økt etterspørsel etter mange av de tjenestene som i dag er et offentlig ansvar. Normalt etterspørres det forholdsvis mer tjenester når inntekten øker. I tillegg kan forventninger til tjenestenes standard og omfang øke i tråd med velstandsveksten. For eksempel vil ny teknologi stadig kunne muliggjøre mer avanserte, og i flere tilfeller dyrere, behandlingsformer innenfor spesialisthelsetjenestene.

For det tredje er en del tjenester eller oppgaver som legges til offentlig sektor, oppgaver som i liten grad naturlig utsettes for konkurranse, blant annet på grunn av særlig store oppstarts-kostnader. Dermed utsettes de heller ikke for det effektiviseringsstrykket konkurranse skaper.

Det vil over tid oppstå betydelige utfordringer for finansieringen av det offentlige tjenestetilbudet, se nærmere omtale i kapittel 11. Derfor er det nødvendig med en kritisk gjennomgang av hva som skal være et offentlig ansvar og hva som bør overlates til markedet og den enkelte. Strengere prioriteringer vil måtte presse seg fram. Der man tidligere har kunnet imøtekomme etterspørsel på flere områder samtidig, vil man fremover i større grad måtte prioritere mellom ulike formål. Det kan også bli behov for å nedskalere innsatsen på enkeltområder sammenliknet med i dag. Med mindre handlingsrom blir det dessuten viktigere å unngå feilinvesteringer.

Behovet for prioritering innebærer at det er uheldig å låse fast fremtidige løsninger i form av øremerking, lovfesting og individuelle rettigheter som fritas fra helhetlige prioriteringer og lokale tilpasninger.

Mellomløsninger med økt innslag av privat ansvar for finansieringen vil kunne bidra til at den enkelte bruker i større grad avveier nytten av tjenesten mot annet forbruk, slik at samfunnets kostnader ved tjenesteproduksjonen og den reelle etterspørselen etter tjenestene reflekteres bedre. Samtidig må bruk av privat finansieringsansvar avveies mot økte forskjeller. For eksempel kan behovsprøving i form av graderte satser dempe uheldige fordelings effekter.

De oppgavene offentlig sektor skal løse, må løses på best mulig måte for å kunne opprettholde eller forbedre velferdstilbudet uten at skattebyrden økes markert. I tillegg til å gjøre tingene riktig, må innsatsen rettes inn mot å prioritere de riktige tingene. Det vil samtidig bety at omfanget av tjenestene ikke nødvendigvis kan eller bør videreføres på samme nivå og med samme sammensetning som tidligere.

En fornuftig ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer samt en god geografisk organisering av både kommuner, fylker og statlig sektor er viktig. Det gir god samfunnsplanlegging og kan fremme en tjenesteproduksjon med høy kvalitet og effektiv bruk av ressursene. Et gjennomtenkt og systematisk arbeid for å legge til rette for og høste mulige gevinster av digitalisering kan gi en bedre og mer effektiv offentlig sektor. Også innenfor tradisjonelt arbeidskrevende tjenester som omsorgstjenester for eldre og syke er det et betydelig potensial for bedre og billigere tjenester gjennom å kombinere teknologisk utvikling med organisatorisk nytenkning og godt lederskap.

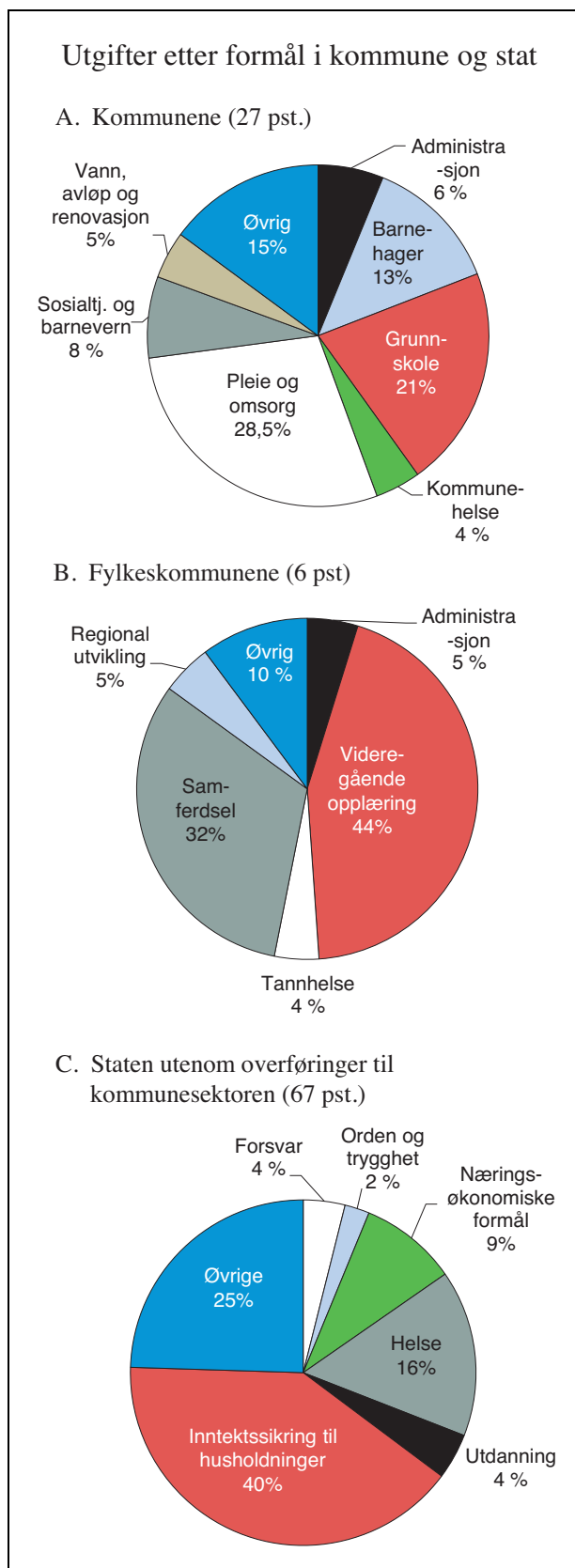
9.2 Effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon

Offentlig sektor produserer mange, og til dels svært ulike tjenester. Kommunene produserer i første rekke undervisning i grunnskolen, helse- og omsorgstjenester, fylkeskommunene produserer samferdsel og videregående opplæring, mens sykehusene tar en stor del av statens utgifter, det samme gjør statens ordninger for inntektssikring. Figur 9.1 viser fordelingen av utgifter på ulike tjenesteområder for de tre forvaltningsnivåene.

Mangelen på priser gjør at produksjonen i offentlig sektor i hovedsak måles ved ressursene som brukes og standardiserte antakelser om produktivitetsutvikling. Gjennom sammenlikninger med andre land, kommuner eller offentlige og private virksomheter kan en likevel identifisere områder der potensialet for forbedringer kan være stort.

9.2.1 Effektivitet i kommunenes tjenesteproduksjon

Enkelte analyser av offentlig tjenesteproduksjon indikerer at romslige budsjetter ikke alltid gir tilsvarende gode resultater. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal



Figur 9.1 Utgifter etter formål i kommunesektoren og staten. Forvaltningsnivåets andel av samlede utgifter i parentes. 2015

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

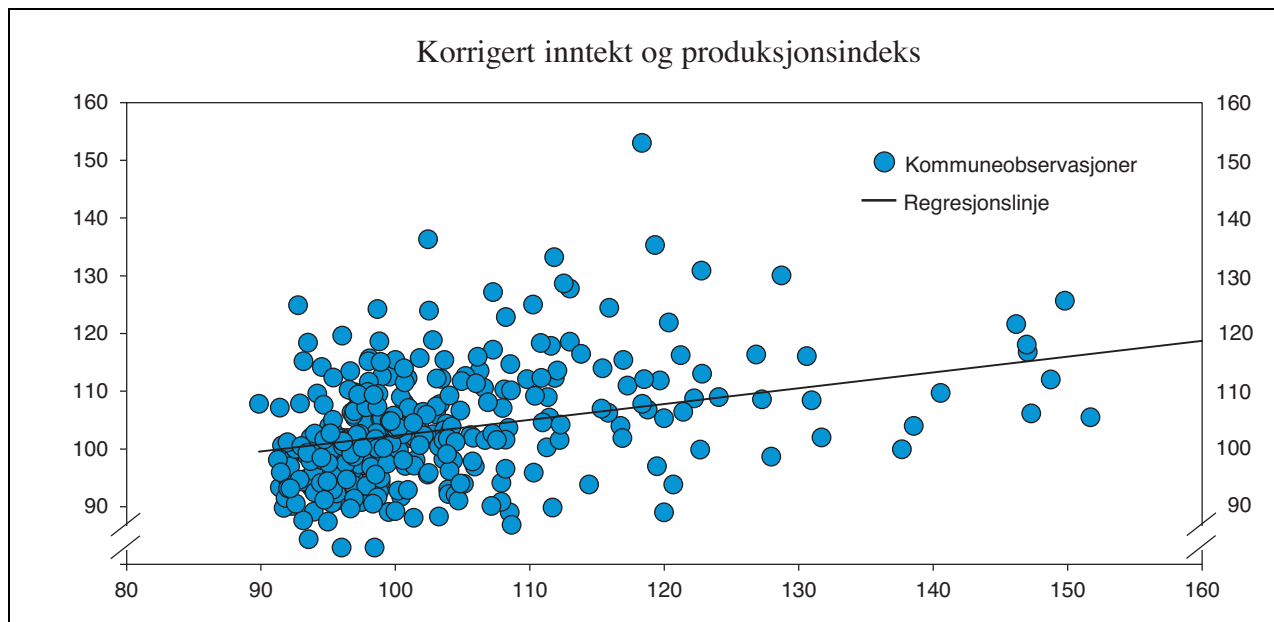
økonomi (TBU) beregner årlig en produksjonsindeks for kommunale tjenester. Indeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer som barnehager, grunnskole, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og sosialkontortjenester. Forholdet mellom produksjon og inntekt sier noe om hvor mye den enkelte kommune får ut av de midlene den disponerer, og kan derfor betraktes som en effektivitetsindikator. Figur 9.2 viser at kommuner med høye inntekter gjennomgående har et bedre tjenestetilbud enn kommuner med lavere inntekter, men også at det er betydelige effektivitetsforskjeller mellom norske kommuner på samme inntektsnivå. Dersom en bare ser på gjennomsnittlig forskjell mellom de ulike kommuner produsere av tjenester gitt samme korrigerede frie inntekt kan effektiviseringspotensialet anslås til 30–35 pst. Da er det ikke tatt hensyn til at øremerkede tilskudd kan variere mellom kommunene.

Effektivitetspotensialet kan også beregnes ved såkalte dataomhyllingsanalyser (DEA), se boks 9.1. Analyser basert på norske data for 2014–2015 viser at det samlede effektiviseringspotensialet for barnehage, grunnskole og pleie og omsorg kan anslås til om lag 12 pst. dersom alle kommunene

blir like effektive som de mest effektive kommunene. Det tilsvarer en innsparing på om lag 27 mrd. kroner i 2015. Målene på omfanget og særlig kvaliteten på tjenestene er grove, så resultatene må oppfattes som antydninger av størrelsesorden mer enn absolutte svar.

Analysen viser også effektivitetspotensialet for de tre tjenestesektorene i kommunene, se figur 9.3. Figuren viser effektiviseringspotensialet for enkeltkommuner innenfor de ulike sektorene og for de tre sektorene samlet sett. Variasjonen i beregnet effektivitet mellom kommuner er større for enkeltsektorer enn for samlet effektivitet. Dette skyldes at det er få kommuner som kommer dårlig eller godt ut på alle områdene samtidig. Det er en hovedtendens at effektiviteten avtar med økende inntekter og øker med størrelsen på kommunen.

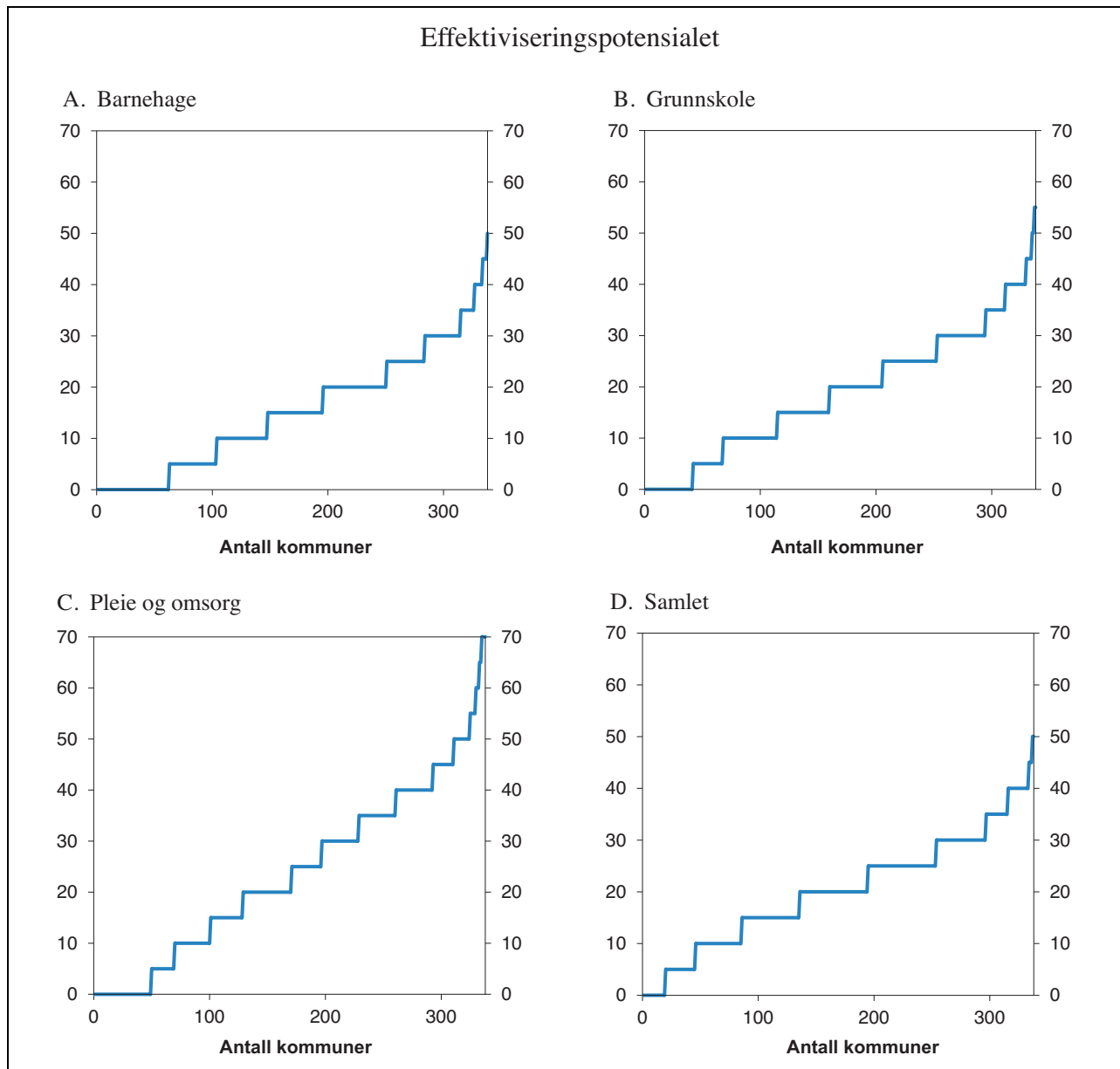
Fra 2008 til 2015 økte samlet effektivitet med 4,1 pst. eller 0,6 pst. i årlig gjennomsnitt ifølge analysen. Økningen i effektivitet var høyest i grunnskolen med 6,3 pst. for perioden under ett. Innen pleie og omsorg var økningen 3,1 pst., mens barnehagene i gjennomsnitt hadde en nedgang på 0,8 pst. Fallet i effektivitet kan ses i sammenheng med nedgang i faktisk antall barn som går i kommunale barnehager de siste årene.



Figur 9.2 Korrigert inntekt (horisontal akse) og produksjonsindeks (vertikal akse) i 2015.¹
Landsgjennomsnitt=100

¹ Som inntektsmål benyttes frie inntekter inkl. eiendomsskatt og inntekter fra konsesjonskraft og korrigert for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. Øremerkede tilskudd og brukerbetaling er inngår ikke.

Kilder: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi og Senter for økonomisk forskning.



Figur 9.3 Effektiviseringspotensialet i kommunesektoren. Prosent. 2015¹

¹ Det er 338 kommuner med undersøkelsen.

Kilder: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Senter for økonomisk forskning og Finansdepartementet.

9.2.2 Effektivitet i statlig tjenesteproduksjon

Mens kommunene i Norge kjennetegnes ved at de i hovedsak utfører de samme oppgavene, og dermed kan måles mot hverandre, er det vanskeligere å vurdere om oppgavene løses effektivt i mange av virksomhetene i statlig sektor. Ulike enheter i sykehussektoren og høyere utdanning kan sammenliknes, men der det kun er én produsent eller tilbyder, som for eksempel Lånecassen, er det vanskeligere.

Produktivitetskommisjonen har påpekt viktigheten av å etablere referanser for å kunne vurdere virksomhetens innsats for økt effektivisering. Også der det ikke er mulig eller naturlig å sammenlikne en offentlig virksomhet mot andre virksomheter, er det mulig å identifisere internt potensial for forbedringer. Det kan gjøres ved at det etableres en intern referanse for kostnadene i en virksomhet ved utgangen av et gitt år, som utviklingen i senere år måles mot. Ut fra dette kan virksomheten fastsette planer for å realisere gevinster og indikatorer for selv å måle resultatene og følge opp egen effektivisering. Samtidig er det behov

Boks 9.1 Nærmere om dataomhyllingsanalyser (DEA)

Dataomhyllingsanalyser (DEA) er av de mest utbredte analysemetodene i studier av offentlig forvaltnings effektivitet. Metoden beregner relativ effektivitet i tilfeller hvor produksjonsprosessen inkluderer flere innsatsfaktorer og flere produkter. Enhetene vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene utgjør en referansefront som de andre enhetene måles mot. Metoden gir ikke informasjon om hvor produktive de mest effektive enhetene er, men om effektiviseringspotensialet til de mest ineffektive enhetene i forhold til beste observerte praksis. Høy produktivitetsvekst krever samtidig at effektivitetsfronten skyves fremover.

Fordi det antas å være stordriftsfordeler, sammenliknes små kommuner med andre små kommuner, og store kommuner med andre store kommuner. En rekke DEA-studier for kommuneforvaltningen antyder et gjennomsnittlig potensial for økt effektivitet innenfor ulike kommunale tjenester på i størrelsesorden 20–30 pst. sammenliknet med de meste effek-

tive (effektivitetsfronten). Gjennomsnittskommunen kan med andre ord redusere ressursbruken med 20–30 pst. uten at tjenesteproduksjonen reduseres. Beregnet effektivitet er vanligvis høyere i store kommuner enn i små i denne typen analyser. Siden kommunene med størst potensial for økt effektivitet omfatter relativt få personer, antas det samlede potensialet for effektivisering å være lavere på nasjonalt nivå, anslagsvis 10–15 pst.

DEA-metoden er sensitiv for ekstreme observasjoner og målefeil. Det innebærer blant annet at dersom en kommune feilaktig kommer ut som 100 pst. effektiv ved at innsatsen er undervurdert, vil effektiviseringspotensialet for andre kommuner overvurderes. Resultatene fra DEA-analysene vil også i stor grad være påvirket av måten modellen er satt opp på ved at effektiviseringspotensialet reduseres når antall produkter og innsatsfaktorer øker. I tillegg fanger målene for tjenesteproduksjon gjennomgående bare opp deler av målet ved tjenesten.

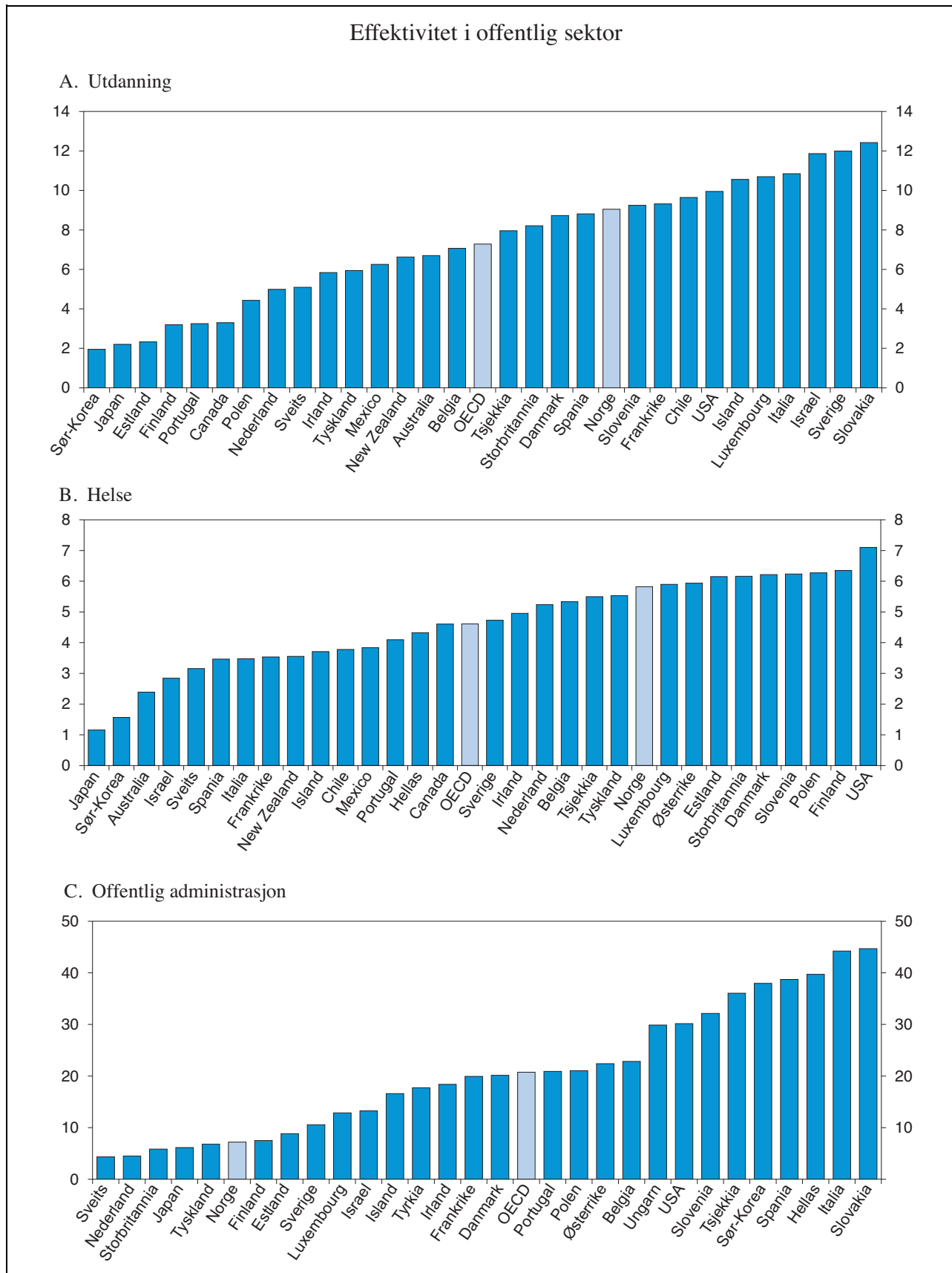
for åpenhet rundt hvor stor og hvor effektiv ressursbruken er i offentlige virksomheter og i offentlig sektor generelt. Det bidrar til bedre sammenlikningsgrunnlag og til at ledelsen i offentlige virksomheter kan holdes ansvarlig for ressursbruken.

OECD publiserer tall for en rekke nøkkelindikatorer for offentlig sektor som kan brukes i sammenlikninger av produktiviteten i ulike land. Figur 9.4 viser hvor mye produksjonskostnadene kan effektiviseres ved å følge beste praksis. Tallene påvirkes imidlertid av blant annet forskjeller i regelverk og hvordan tjenestene er organisert og finansiert i offentlig eller privat sektor. Tallene må derfor tolkes med varsomhet. Med det forbeholdet viser analysene at norsk offentlig sektor har et betydelig effektiviseringspotensial sammenliknet med mange andre land. Unntaket er den statlige skatte- og avgiftsadministrasjonen, der mye av potensialet allerede er utløst. Det må ses i sammenheng med store satsinger på blant annet overgang til elektronisk selvangivelse og rapportering via Altinn. Det har bidratt til betydelig effektivisering de siste årene. Innenfor områdene helse og utdanning er effektiviseringspotensialet også stort. Selv om tjenestene som produseres i offentlig sek-

tor gjennomgående er gode, tyder OECDs sammenlikninger på at en del andre land får klart mer ut av pengene enn det Norge gjør.

Sammenlikning med andre og evalueringer

Konkurransen mellom produsenter er en viktig drivkraft for økt produktivitet i privat sektor. Også i offentlig sektor kan konkurranse bidra til å øke effektiviteten, men konkurransen må ofte ta andre former. I en del tilfeller vil private tilbydere utgjøre en referanse for offentlige virksomheter. I andre tilfeller kan sammenlikning av resultater og kostnader gi grunnlag for å si hvor en virksomhet eller kommune bør lete etter effektiviseringspotensial. Bruk av sammenliknbare data (benchmarking) og åpenhet om resultatene kan skape større bevissthet om hvem som oppnår best resultater og hvor mye ressurser som anvendes. Fra og med 2014 er det obligatorisk for statlige virksomheter å publisere årsrapport og årsregnskap på egne hjemmesider. Statistikk fra KOSTRA-databasen gir åpenhet om ressursinnsats, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, fylkeskommuner og bydeler.



Figur 9.4 Anslått effektiviseringspotensial i offentlig sektor i OECD-land. 2015

Kilde: OECD.

Det har vokst fram miljøer internasjonalt som søker å bidra til å dele, fremskaffe eller sammenstille informasjon om innovasjon i offentlig sektor. OECD har opprettet et nettsted for innovasjon i offentlig sektor. Nettstedet skal både spre informasjon om offentlige innovasjoner blant medlemslandene og måle effektene av effektivisering i offentlig sektor. I Storbritannia er det utviklet et «What Works Network», som har som mål å forbedre måten offentlige myndigheter skaper, deler og bruker kunnskap som grunnlag for beslutninger.

For å sikre at offentlig sektor tar i bruk nye løsninger, er det viktig å sikre systematisk innovasjon og adopsjon av ny teknologi i offentlig forvaltning. «Innovasjonsbarometeret 2016» i Danmark viser til at tre av fire offentlige innovasjoner er helt eller delvis læring fra andre. Ny teknologi spiller en rolle i omtrent halvparten av innovasjonene, og det rapporteres ofte om lavere ressursbruk og bedre involvering av innbyggerne.

9.2.3 Målkonflikter

Offentlig sektor står ofte ovenfor målkonflikter der hensynet til effektiv oppgaveløsning må veies mot andre sentrale mål og hensyn. Det kan være distriktpolitiske hensyn i valget av organisering, se nærmere omtale i kapittel 10, eller for eksempel mål knyttet til klima og miljø, likestilling og folkehelse.

Hensynet til demokrati, legitimitet og tillit til offentlige myndigheter kan gjøre endringsprosesser mer omfattende og tidkrevende enn om slike hensyn ikke tillegges vekt. Det norske demokratiet er i stor grad konsensusbasert, der mange aktører gis anledning til å uttale seg om konsekvenser av ulike tiltak. Hensynet til gode beslutninger må balanseres mot ulempene ved sene prosesser, forsinkelser og merkostnader.

Økt effektivitet i offentlig sektor tilsier en mer kritisk gjennomgang av rapportering, kontroll og rettighetsfesting. Selv om intensjonen med å rettighetsfeste er å sikre den enkelte bedre tjenester, kan den samlede effekten av mange beskrankninger på offentlig sektors muligheter til å møte etterspørselen med nødvendig fleksibilitet bli betydelig større.

Som påpekt av Produktivitetskommissjonen kan det også være målkonflikter mellom kortsiktige politiske mål og mer langsiktige mål for effektivitet i offentlig sektor. Brede forpliktende avtaler i Stortinget kan bidra til at viktige beslutninger med langsiktige konsekvenser ligger fast over lang tid.

9.3 Offentlig eller privat produksjon og finansiering av tjenester

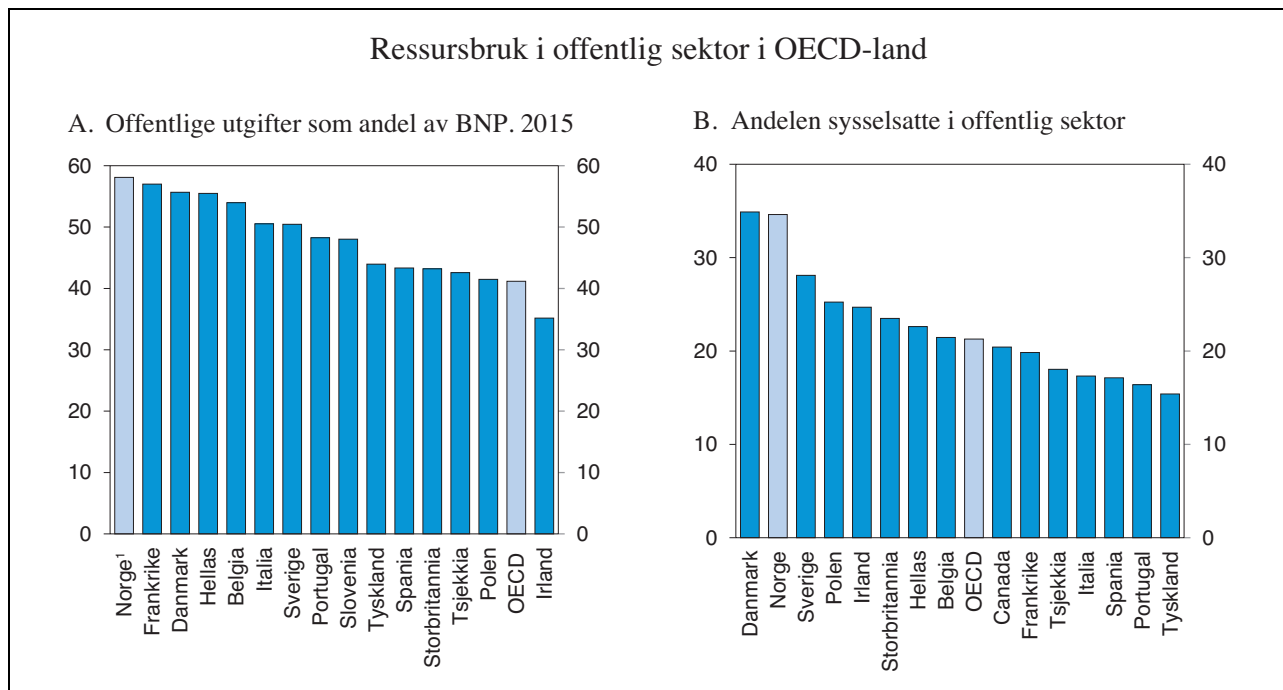
Norge har, sammen med de andre nordiske landene, en stor offentlig sektor målt både i syssel-satte og i omfanget av offentlige tjenester, se figur 9.5. Det er mange årsaker til at oppgaver blir et offentlig ansvar. At det offentlige tar ansvaret for å finansiere tilgang til viktige basistjenester for hele befolkningen, innebærer ikke at det offentlige selv må ta ansvaret for å produsere tjenestene.

Ansvaret for og organiseringen av tjenester som helse, utdanning og omsorg for barn og eldre varierer mellom land. Offentlig finansiering av slike tjenester er gjerne begrunnet i at alle innbyggere skal kunne ha god og lik tilgang til tjenestene. For en del tjenester er dessuten samfunnsnyttens større enn nytten for den enkelte. Utdanning er et eksempel. Utdanning øker den enkeltes sannsynlighet for å komme i jobb, unngå arbeidsledighet og gir høyere lønn. Dermed får også samfunnet gevinster i form av økte skatteinntekter og reduserte trygdeutgifter. Arbeidstakeres produktivitet kan dessuten øke hvis de jobber sammen med mer produktive kollegaer.

Produksjon og finansiering av velferdstjenester kan organiseres på mange ulike måter. Tabell 9.1 viser et stilisert bilde av mulige løsninger. Disse kan i noen grad flyte over i hverandre og endre seg over tid. De to dimensjonene i tabellen – privat eller offentlig produksjon og privat eller offentlig finansiering – drøftes nærmere nedenfor.

Produksjon av tjenester i privat regi med offentlig finansiering vil gi innsparinger på offentlige budsjetter dersom privat sektor produserer tjenestene mer effektivt enn de offentlige tjenesteprodusentene. Da reduseres også samfunnets samlede ressursbruk. *Privat finansiering* gir direkte innsparinger på offentlige budsjetter, men den samlede ressursbruken i samfunnet reduseres bare dersom forbruket går ned.

Avgrensningen mellom privat og offentlig finansiering er på enkelte områder historisk betinget og kan fremstå litt tilfeldig. I spesialisthelsetjenesten er de fleste aktiviteter et offentlig ansvar. Nye tilbud innenfor tjenesteområder som allerede er offentlige, fremstår gjerne som videreutvikling av eksisterende tilbud og inkluderes i det offentlige tilbudet. Det er for eksempel gratis å ligge på sykehus, noe brukerbetaling ved dagbehandling, og høy egenandel for å bo på sykehjem. Tilsvarende er legetjenester i vesentlig større grad støttet av folketrygden enn tannhelsetjenester, selv om både fastleger og tannlegene i hovedsak er private næringsdrivende.

Figur 9.5 Ressursbruk² i offentlig sektor i OECD-land¹ Fastlandsøkonomien.² Offentlige utgifter inkludert overføringer.

Kilde: OECD. Government at a Glance (2015).

Tabell 9.1 Finansiering og produksjon av velferdstjenester

		Finansiering	
		Privat	Offentlig
Produksjon	Privat	Markedsløsninger (for eksempel optiker)	Kjøp av tjenester fra private og konkurranseutsetting (for eksempel sykehjem)
	Offentlig	Brukerbetaling (for eksempel renovasjonstjenester)	Gratis, offentlige tjenester (for eksempel grunnskole)

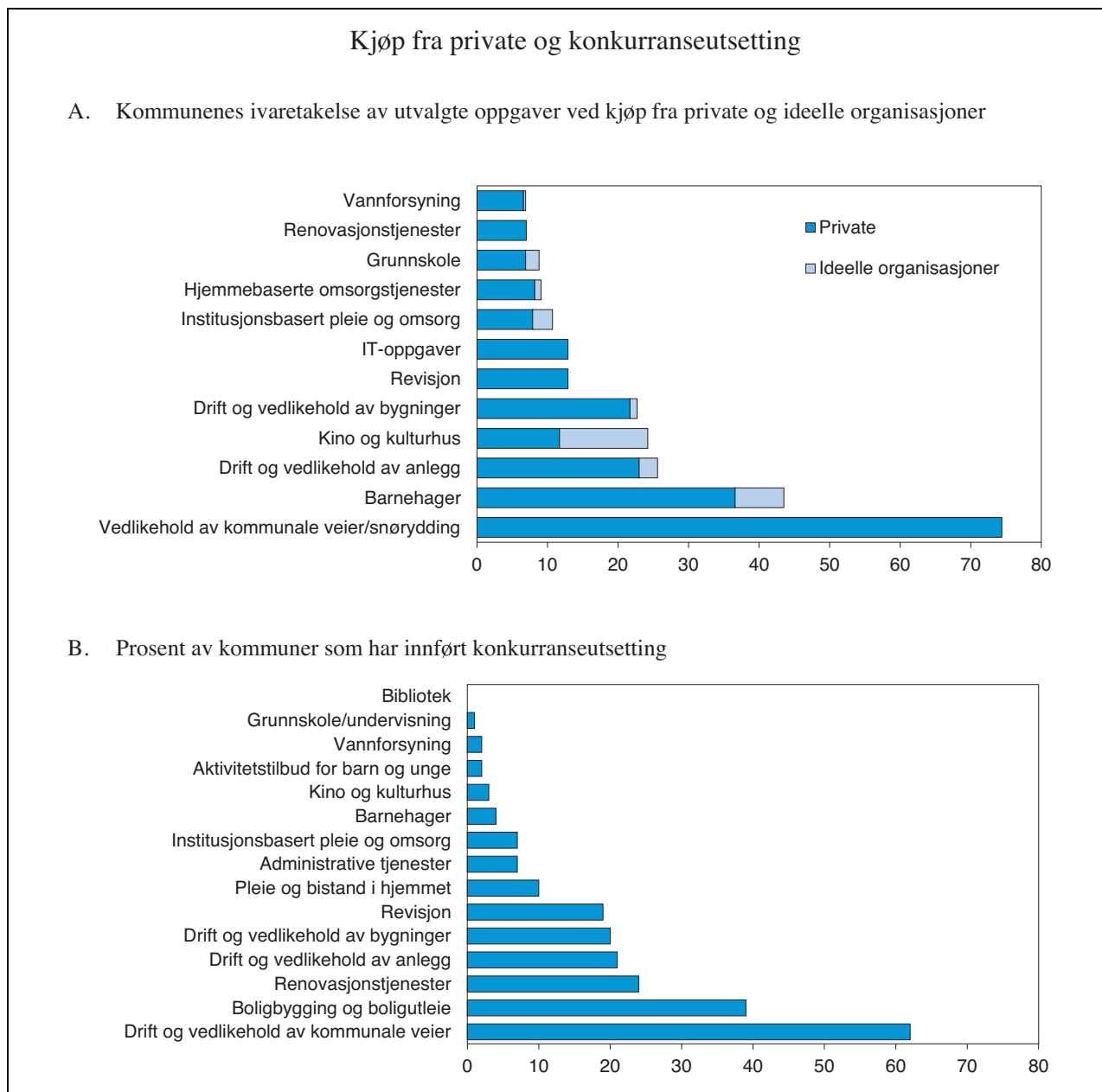
De langsiktige utfordringene offentlige finanser står overfor understreker viktigheten av klare prioriteringer av hva det offentlige skal tilby og i hvilket omfang. Variasjonen i sammensetningen av og finansieringsansvaret for tjenester i og mellom land illustrerer at det er et betydelig rom for politiske valg. Valgene vil også kunne påvirke effektiviteten i offentlig sektor.

9.3.1 Privat eller offentlig produksjon

De fleste velferdstjenestene produseres i offentlig sektor, men det er også mange områder der offentlige myndigheter kjøper tjenester i private markeder. Det kan gjelde for hele tjenesteproduksjonen eller ved at private aktører kan konkurrere med offentlige tjenestetilbydere.

I kommunesektoren er omfanget av *kjøp fra private* eller ideelle organisasjoner størst innen veivedlikehold og barnehager, se figur 9.6A. Hvordan private barnehager skal finansieres er fastsatt i forskrift. Beregningsgrunnlaget er den enkelte kommunes utgifter i egne kommunale barnehager. Det innebærer at private tilbydere ikke konkurrerer med offentlige tilbydere på pris. Bruk av private tilbydere av offentlige finansierte tjenester kan gi økt fleksibilitet i tilbudet. Mer fleksibel produksjonskapasitet og utbyggingstakt ved bruk av private aktører var viktig da barnehagereformen ble gjennomført.

Konkurranseutsetting åpner for kjøp fra private. Ved konkurranseutsetting kan både offentlige og private virksomheter konkurrere om å levere tjenester til befolkningen på vegne av det offentlige.



Figur 9.6 Kommuners kjøp fra private og ideelle organisasjoner og konkurranseutsetting. Prosent. 2016
Kilde: NIBR-rapport 2016:20 (Kommunal organisering 2016).

Offentlige myndigheter, for eksempel en kommune, bestemmer vilkårene for konkurransen, finansierer tjenestene og er ansvarlig for at virksomheten følger gjeldende lovverk. I figur 9.6A er produksjon der private virksomheter vinner anbudskonkurransen, med i kjøp fra private.

I kommunesektoren er konkurranseutsetting mest brukt innenfor drift og vedlikehold av kommunale veier og renovasjon, og i mindre grad innenfor individrettede tjenester, se figur 9.6B. Konkurranseutsetting brukes likevel blant annet på drift av datautstyr, rengjøring og kantinedrift. I situasjoner med høye oppstartskostnader og man-

gel på kvalifiserte private tilbydere er det vanskelig å bruke konkurranseutsetting.

I sykehussektoren er det i hovedsak det offentlige som står for produksjonen av tjenester, mens private klinikker supplerer tilbudet på enkelte områder. Dette tilbudet kan danne en referanse på pris og tidsbruk for de offentlige produsentene.

Offentlig-privat samarbeid (OPS) er ordninger hvor offentlig tjenesteproduksjon blir organisert i et samarbeid mellom offentlige og private aktører. OPS kommer i flere ulike former, men en fellesnevner er at ansvar og finansiell risiko fordeles mellom partene. Den private deltakeren har

ansvar for utbygging og drift, i henhold til kontrakt med det offentlige. Offentlig-privat samarbeid har vært benyttet i samferdselssektoren, men også til å bygge og drive nye skole- og helsebygg. Etablert modell for OPS-prosjekter i staten legger vekt på at det er prosjektets nytte, ikke dets kontrakts- og finansieringsstrategi, som bør avgjøre prioriteringen av prosjektet på statsbudsjettet.

Dersom oppgaver legges helt eller delvis til privat virksomhet, vil offentlige myndigheter likevel ha det endelige ansvaret for leveringssikkerheten. Det kan være ressurskrevende å utvikle og forvalte kontrakter mellom det offentlige og det private. Asymmetrisk informasjon mellom privat produsenter og det offentlige vil også kunne innebære en risiko for blant annet lavere kvalitet, dårligere leveringssikkerhet og «fløteskumming». Fløteskumming innebærer at private leverandører kun utfører de mest lønnsomme oppgavene og etterlater de mest kostnadskrevende til det offentlige.

Gode løsninger forutsetter gode kontrakter. Moen m.fl. (2003)¹ fremhever fire typer kontraktsproblemer som særlig relevante:

- mangelfullt innsyn i kostnadene til private aktører
- vansker med å inngå tilstrekkelig langsiktige kontrakter knyttet til alle relevante forhold
- vansker med å kontraktsfeste kvalitet

¹ Moen, Dalen og Riis (2003). Privat arbeidsformidling. Forskningsrapport 9:2003. Handelshøyskolen BI.

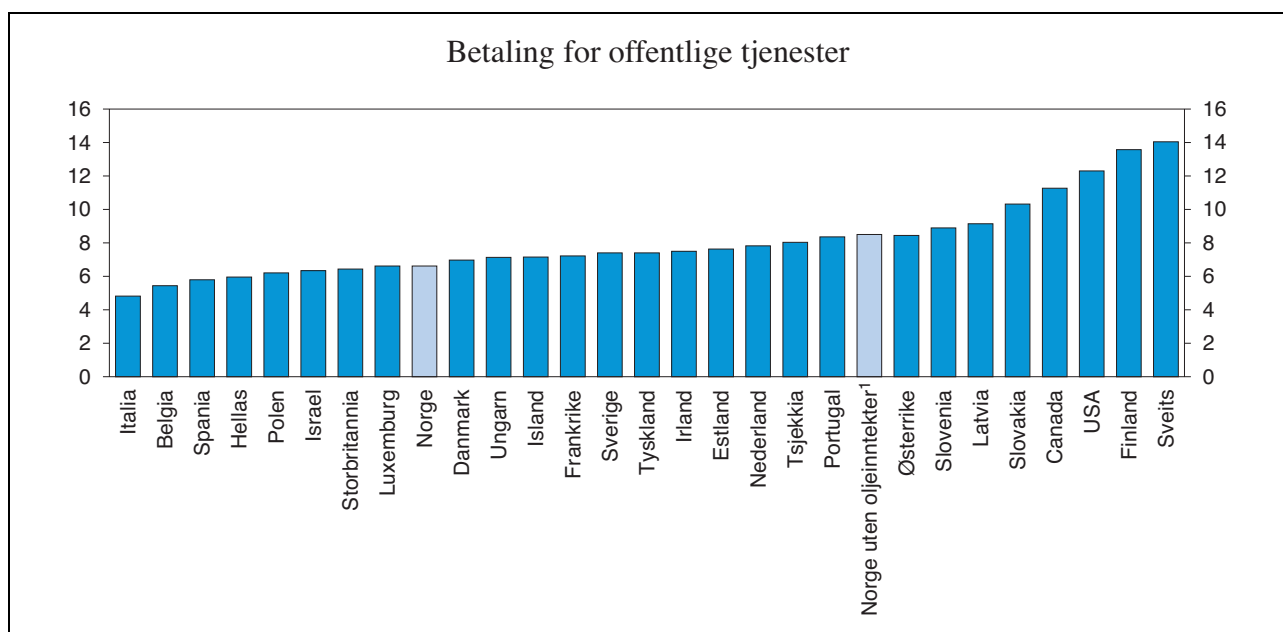
- vansker med å kontraktsfeste innovasjon og nyskaping

Ifølge Gautun m.fl. (2013)² sparer kommunene penger dersom drift av sykehjem konkurranseutsettes. Det påpekes samtidig at det ikke foreligger forskning som viser hele kostnadsbildet for kommunene, dvs. som inkluderer kostnader knyttet til anbudsprosesser, utforming av egne tilbud, kontraktinngåelser, oppfølging av at kontrakter overholdes, og uforutsette hendelser i kontraktperioden, som eierskifte, konkurs eller at driften stoppes på grunn av brudd på arbeidsmiljøloven.

Internasjonale erfaringer tyder på at effektiviteten øker når offentlige tjenester dereguleres og oppgavene konkurranseutsettes. Forskningslitteraturen klarer likevel i liten grad å skille mellom effekter av deregulering og markedsliberalisering og av selve privatiseringen. Effekten er større, jo sterkere konkurranse det blir på et område. Produktivitetskommissjonen anbefalte at konkurranse bør benyttes for å øke effektiviteten i offentlig sektor der flere tilbydere er aktuelle og det kan påvises klare effektiviseringsgevinster.

Bruk av private tilbydere kan også bidra til desentralisering av makt og økt valgfrihet. Private tilbydere kan gjøre det lettere å tilpasse tjenestene

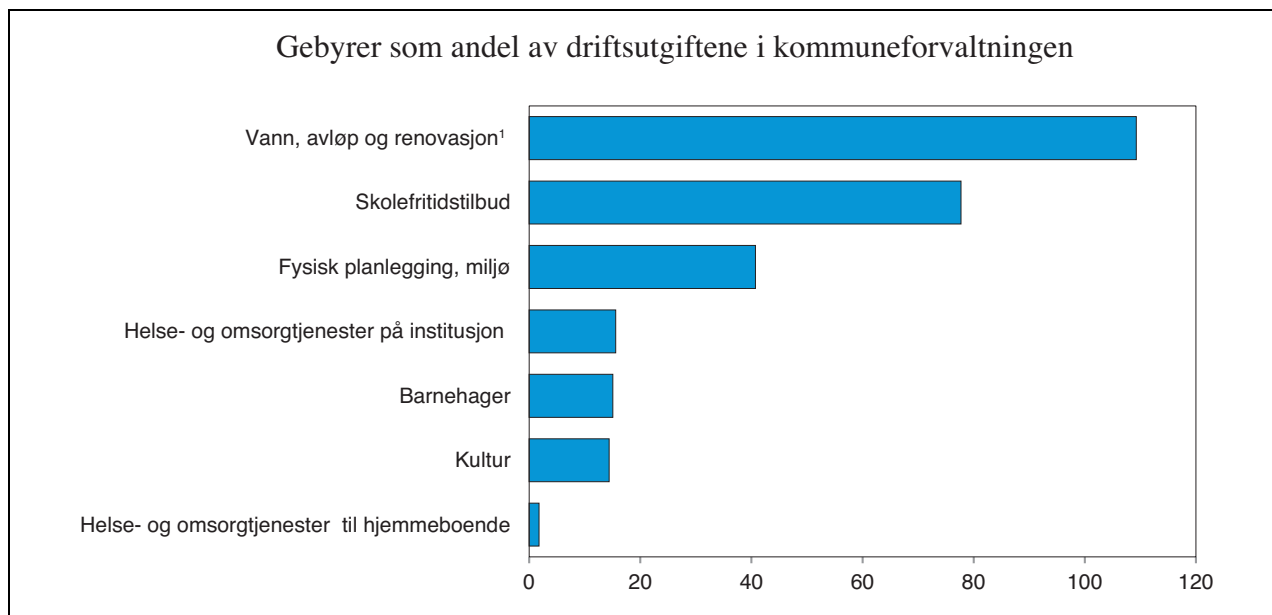
² Gautun, Borgen og Grørdum (2013). Konsekvenser av konkurranseutsetting, kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjeneste, FAFO-rapport 2013:24, FAFO.



Figur 9.7 Betaling for offentlige tjenester. Prosent av inntektene i offentlig forvaltning 2015 eller siste tilgjengelige år

¹ Inkluderer ikke overføringer til statsbudsjettet fra Statens pensjonsfond.

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.8 Gebyrer og brukerbetaling i kommuneforvaltningen. I prosent av sektorens driftsutgifter i 2015

¹ Gebyrinntektene til vann, avløp og renovasjon kan overstige 100 pst. av driftsinntektene det enkelte år uten å bryte med selvkostprinsippet. Det skyldes at det i beregningene av selvkost (gebyrgrunnlaget) også trekkes inn andre kostnadskomponenter enn de direkte driftsutgiftene til tjenestene, slik som f.eks. en forholdsmessig andel av utgiftene til sentraladministrasjon og felles tjenester (indirekte driftsutgifter) og kalkulasjonsrentekostnad i tillegg til at avsetningene kan avvike.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

til forskjeller i innbyggernes ønsker og behov. Det kan i seg selv gi velferdsmessige gevinster.

9.3.2 Privat eller offentlig finansiering

Velferdstjenestene i Norge er i hovedsak finansiert over offentlige budsjetter. Innenfor tjenester som sykehjem, barnehage og skolefritidsordning er brukerbetaling utbredt som delfinansieringskilde. Privat finansiering kan også virke regulerende på etterspørselen og kan være et verktøy for det offentlige til å få fram den reelle nytten av en offentlig tjeneste.

Hvor stor andel gebyrer utgjør av inntektene i offentlig forvaltning, varierer betydelig mellom land, se figur 9.7. Betalinger for offentlige tjenester utgjør vel 8 pst. av inntektene i offentlig forvaltning utenom inntekter fra oljevirksomhet i Norge, om lag 4-6 prosentenheter lavere enn nivået i USA, Finland og Sveits. Helse- og omsorgstjenester og høyere utdanning er områder der andre OECD-land har klart større innslag av brukerbetaling enn Norge.

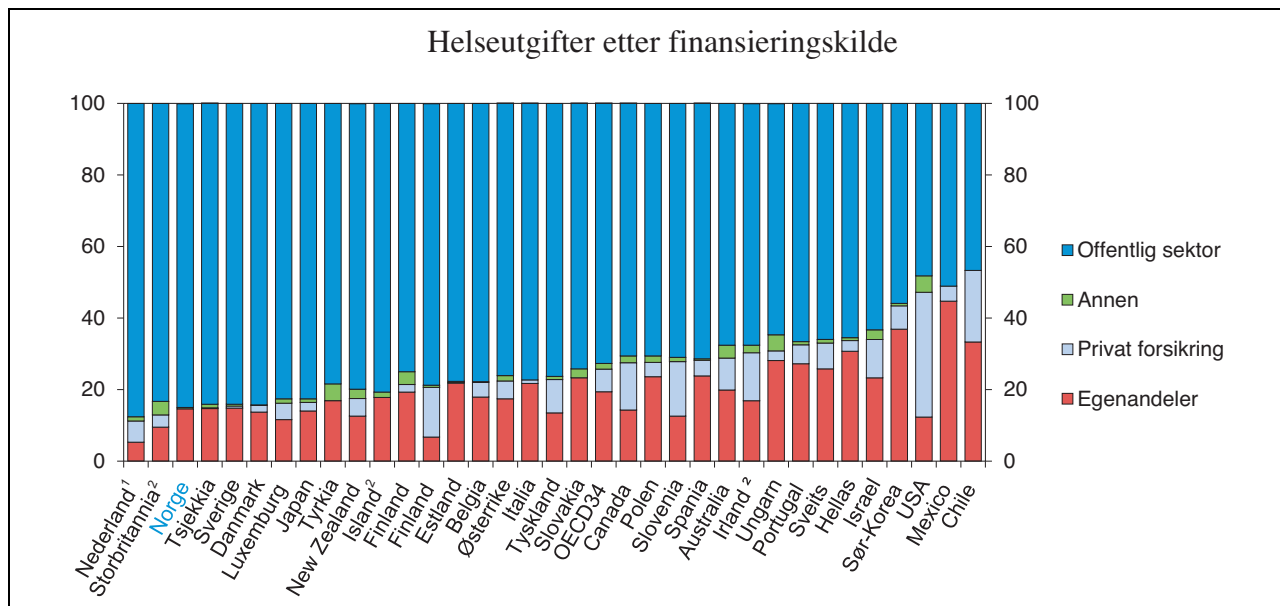
Det er store forskjeller i omfanget av brukerbetaling for ulike tjenesteområder også i Norge. For vann, avløp og renovasjon er tjenestene fullt ut finansiert av brukerbetaling, se figur 9.8. For den kommunale skolefritidsordningen er også geby-

rene lik selvkost i mange kommuner. I motsatt ende ligger brukerbetalingen for helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende. Helse- og omsorgstjenester på institusjon er svært kostnadskrevende. På sykehjem dekker brukerbetalingen om lag 16 pst. av driftsutgiftene til tross for at den vanligvis utgjør 85 pst. av beboerens inntekt.

I kommunene og fylkeskommunene utgjorde gebyrer om lag 14 pst. av de samlede inntektene i 2015. Det betyr at brukerbetalinger er klart viktigere for kommuner og fylkeskommuner enn for staten.

Egenandeler utgjorde knapt 15 pst. av de samlede helseutgiftene i 2013. Det er om lag det samme som i Sverige og Danmark, se figur 9.9. I mange land med lavere egenandel enn i Norge utgjør privat forsikring en viktigere finansieringskilde.

Tilbudet av og etterspørselen etter offentlige tjenester balanseres vanligvis gjennom skjønnsmessige og faglige vurderinger (for eksempel innenfor helsesektoren) eller prestasjoner (for eksempel innenfor utdanning). Hel eller delvis brukerbetaling gir det offentlige et bedre bilde av den reelle etterspørselen etter et gode eller en tjeneste, og kan dermed bidra til en bedre sammensetning av det offentlige tjenestetilbudet. Denne enkle formen av etterspørselsregulering kan ha store ringvirkninger for offentlige budsjetter, også



Figur 9.9 Helseutgifter etter finansieringskilde. Prosent av samlede helseutgifter i 2013 eller siste tilgjengelige år

¹ For Nederland undervurderes egenandelen pga. obligatorisk kostnadsdeling av helseforsikring i offentlig sektor.

² Totale helseutgifter, både drift og investering.

Kilde: OECD, Health at a Glance 2015.

i tilfeller der brukerbetalingen er liten. Det skyldes i større grad at det begrenser overforbruk enn at det bidrar til å øke offentlige inntekter. Hvis man derimot kan forsikre seg mot brukerbetalinger, begrenses den etterspørselsregulerende effekten kraftig. Hvis tilbudet heller ikke reguleres, kan resultatet bli svært høye kostnader samlet sett, noe blant annet helsevesenet i USA er et eksempel på.

Økt innslag av brukerbetaling kan på den annen side bidra til skjevare fordeling, ettersom offentlige tjenester vanligvis utgjør en større del av det samlede forbruket til husholdninger med lave inntekter enn husholdninger med høye inntekter. Behovsprøving i form av graderte satser kan dempe uheldige fordelings effekter.

I noen tilfeller er brukerbetaling lite hensiktsmessig. Et eksempel er obligatorisk skolegang eller basishelsetjenester som forebygger dyre akuttinngrep. Dette er goder det offentlige ønsker man benytter. Brukerbetaling på kollektive goder (som bompenger på veier uten kø) kan også gi redusert nytte dersom det fører til at kapasiteten ikke utnyttes. Brukerbetaling kan i noen tilfeller begrunnes med at de som har glede av tjenesten også betaler. Hvis det i særlig grad gjelder høyinntektsgrupper, vil brukerbetaling kunne virke fordelingsmessig gunstig. Samtidig har brukerbetaling administrative kostnader som må stå i forhold til eventuelle gevinster ved slik betaling.

Land med høy egenandel på tjenester som høyere utdanning, har også ofte ordninger med stipend og offentlige låneordninger for de som ikke har midler til å dekke utgiftene til skolepenger selv. Ifølge OECD kan det være en effektiv måte å gi alle mulighet og midler til å studere og samtidig dele kostnaden ved høy utdanning mellom skattebetalerne og studentene. Studenter som studerer i andre land, vil som oftest måtte dekke skolepengene gjennom egne midler eller ordninger i hjemlandet, og dermed blir finansieringen av studie plassene i land med høye studieavgifter i større grad belastet de landene som ventes å nyte godt av utdanningen.

Flere eldre og økt velstand vil gi økt etterspørsel etter helsetjenester i tiårene fremover. Mer privat ansvar for finansiering av disse tjenestene vil lette presset på offentlige utgifter, men vil samtidig kunne slå uheldig ut fordelingsmessig. Med økt privat finansiering vil etterspørselen etter økt standard på helsetjenestene kunne øke, og det kan oppstå en forventning om at tilbudet i større grad enn i dag skal skreddersys den enkelte brukeren.

9.4 Virkemidler for en effektiv offentlig sektor

Flere områder i norsk økonomi har et stort potensial for økt produktivitet, som påpekt av blant

annet Produktivitetskommissjonen. Det gjelder også for offentlige tjenester. For å utløse dette potensialet kreves politisk initierte tiltak, både i form av enkelttiltak og strukturelle reformer.

9.4.1 Organisering

Hensiktsmessig organisering er nødvendig for å møte nåværende og fremtidige utfordringer. Organiseringen av tjenestetilbudet, både internt i den enkelte virksomhet, mellom virksomheter og ansvarsområder, mellom ulike forvaltningsnivåer og geografisk, har betydning for hvor effektiv sektoren er.

Organisering i og mellom virksomheter

Virksomhetslederens evne til å skape resultater er vesentlig for produktiviteten i offentlig sektor. Det omfatter å ta strategiske og operative beslutninger, motivere medarbeidere og legge til rette for gode prosesser og riktig disponering av ressurser. Ledere må skape kultur for endring og evne å prioritere mellom oppgaver, herunder nedprioritere oppgaver når nye oppgaver kommer til. Effektivitet i oppgaveløsningen og egnede tiltak for å oppnå dette er viktige forutsetninger for å lykkes.

Både OECD og Produktivitetskommissjonen har anbefalt at Norge gjennomfører systematiske gjennomganger for å forbedre kvaliteten og effektivisere offentlige virksomheter. Områdegjennomganger kan også benyttes for å identifisere ordninger eller aktivitet som har lav nytte eller politisk prioritet og dermed kan avvikles. Regjeringen har iverksatt enkelte områdegjennomganger og vurderer hvordan verktøyet kan bidra til å forbedre grunnlaget for beslutninger om offentlige budsjetter.

Organisering på tvers av forvaltningsnivåer og ansvarsområder

Hensiktsmessig oppgavefordeling mellom stat og kommune er viktig for å oppnå effektiv drift og et velfungerende demokrati. Det bidrar til at nødvendige helhetlige og sektorovergrepene prioriteringer og vurderinger gis en folkevalgt forankring. Prinsippet om at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå har siden oppgavefordelingsutvalget la fram sin innstilling i 2000 ligget til grunn for vurdering av oppgavefordelingen. I dagens organisering av kommunene har alle de samme oppgavene. Fordi oppgaveporteføljen bestemmes ut fra hvilke oppgaver de minste kom-

munene kan klare, setter det samtidig begrensninger på hvilke oppgaver kommunene *kan* ha.

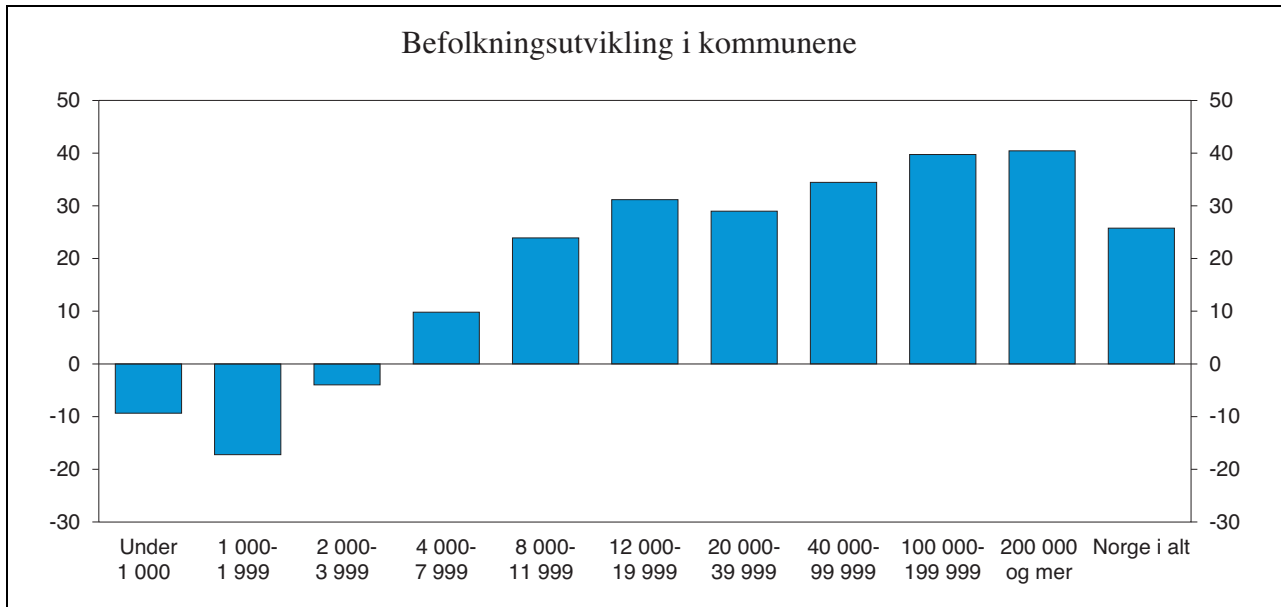
Opgavefordelingsutvalget pekte også på at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne og oppgaver som krever stor grad av koordinering, bør legges på samme forvaltningsnivå. Det kan være krevende. Samhandlingsreformen i helsesektoren fra 2012 er et forsøk på å svare på behovet for bedre koordinering av tjenestene mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

Lov om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven) gir anledning til å etablere forsøk som verktøy for å utvikle nye løsninger for oppgavehåndtering og modeller for oppgaveløsning. Kommuner, fylkeskommuner og statlige organ kan på denne måten prøve ut løsninger med en annen fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene.

Geografisk organisering

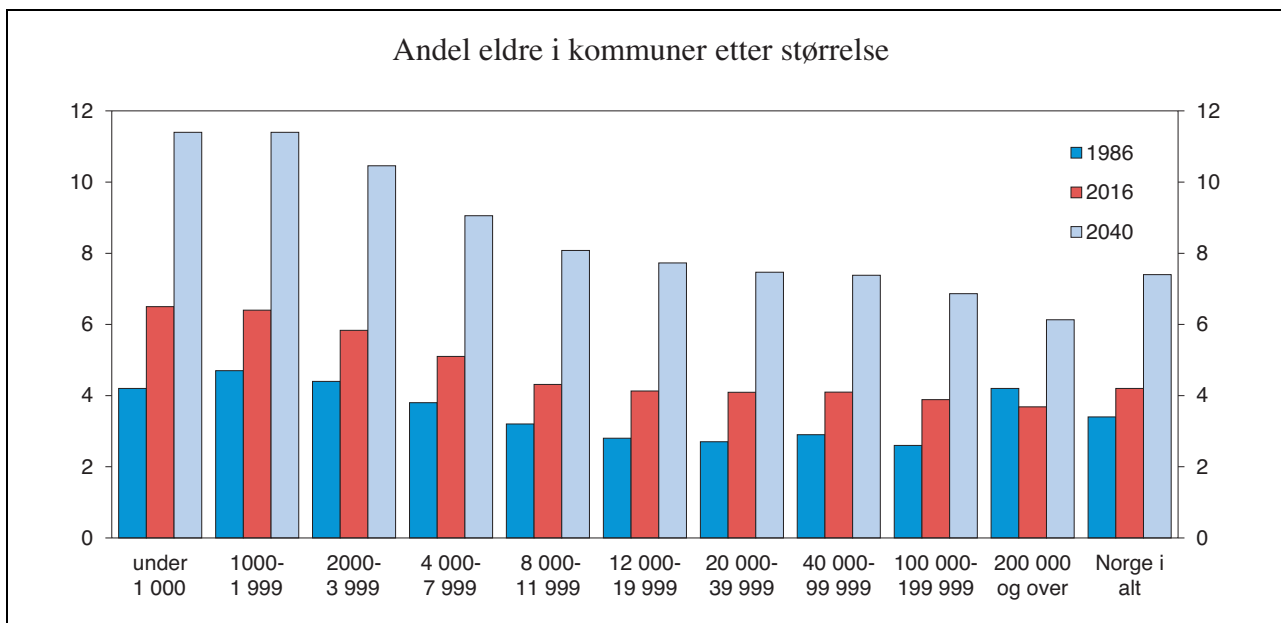
En hensiktsmessig kommunestruktur som setter kommunene i stand til å yte gode tjenester til innbyggerne på en effektiv måte, er avgjørende for å få en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser. Kommunestrukturen i Norge har stort sett vært uendret de siste femti årene. Regjeringens arbeid med en kommunereform må blant annet ses på bakgrunn av de omfattende endringene som har skjedd siden da. For femti år siden var avstand et vesentlig større problem enn i dag. Siden da har det vært en omfattende utbygging av transportinfrastrukturen over hele landet. Forrige store kommunereform på 1960-tallet skjedde før bilen ble allemannseie og mens flyreiser fortsatt var svært dyre og rutetilbudet mindre utbygd. I tillegg har nye IKT-løsninger gitt mulighet for å jobbe desentralt og skape større fagmiljøer uten samme krav til samlokalisering. IKT-løsninger gir også mulighet til å kommunisere med kommunene digitalt. Kommunene har dessuten fått stadig flere oppgaver og mer ansvar. I denne perioden har det vært en betydelig økning i folketallet i de store kommunene og nedgang i de små, se figur 9.10.

Kommunene må også kunne håndtere nye velferdsreformer. Det økte behovet for tjenester som følger av økningen i antall eldre vil være en utfordring for alle kommuner, men særlig i de minste kommunene, se figur 9.11. Større kommuner kan legge til rette for at flere oppgaver kan overføres fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig. Flere oppgaver vil kunne gi kommunene



Figur 9.10 Befolkningsvekst i kommunene etter størrelsen fra 1985 til 2015. Sortert etter kommunens størrelse i 1985. Prosentvis endring

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 9.11 Andelen 80 år og eldre i kommuner etter størrelse. Sortert etter størrelsen på kommunen i 2016. 1986, 2016 og 2040

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

mulighet til å utvikle et mer helhetlig tjenestetilbud til innbyggerne.

Større kommuner vil også kunne gi mulighet for en mer effektiv administrasjon og ledelse og frigjøre ressurser til å styrke kommunenes velferdstjenester. En mer profesjonell administrasjon og ledelse kan gi fornyelse av tjenester og arbeidsformer. Større fagmiljøer kan gi mer stabile

arbeidsmiljøer, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje. Kommunegrenser som i større grad samsvarer med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, vil kunne legge forholdene bedre til rette for et rasjonelt utbyggingsmønster. Særlig i byområdene kan mer helhetlig samfunnsplanlegging gi betydelige gevinster.

Kommunenes finansieringssystem må understøtte en hensiktsmessig kommunestruktur. Inntektssystemet utjevner inntektene mellom kommunene for å skape grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner. Et hovedprinsipp i inntektssystemet er at det kun skal kompensere for ufrivillige kostnadsulemper. Fram til nå har likevel kommunene blitt kompensert fullt ut for smådriftsulemper på kommunenivå, til tross for at smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall er frivillige i tilfeller der ulempene kan reduseres gjennom interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutninger. I hvilken grad smådriftsulempene kan reduseres på denne måten vil variere fra kommune til kommune. I inntektssystemet fra 2017 skilles det mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og kommunene kompenseres nå bare delvis for det som defineres som frivillige smådriftsulemper. Det kan bidra til å gi bedre insentiver for kommunesammenslåinger.

Inntektsutjevningen for kommunene omfatter ikke konsesjonskraftsinntekter eller eiendomsskatt. Enkelte kraftkommuner sitter derfor igjen med svært høye inntekter per innbygger, noe som kan være til hinder for at kommunene frivillig skal endre kommunegrensene.

Fylkeskommunestrukturen har ligget fast siden begynnelsen av 1970-tallet. Fylkesinndelingen bygger på de tidligere amtsstrukturene, og dagens regioninndeling er dermed i all hovedsak over 170 år gammel. På samme måte som for kommunegrensene går dagens fylkesgrenser delvis på tvers av reisemønstre, bolig- og arbeidsmarkedsregioner og næringsstrukturer, slik at god planlegging av arealer og funksjonelle strukturer vil kreve at det geografiske perspektivet er større enn dagens fylker.

God samhandling mellom kommuner, fylkeskommuner og statlige regionale etater er viktig for å skape en god ressursutnyttelse. Grensene til viktige regionale statlige samarbeidspartnere har blitt endret de siste tiårene og sammenfaller ikke lenger med de politiske regiongrensene. Det er også behov for å vurdere utformingen av statens regionale strukturer for å få til best mulig samhandling og samordning på regionalt nivå, se omtale i kapittel 10.

9.4.2 Styrings- og finansieringsprinsipper

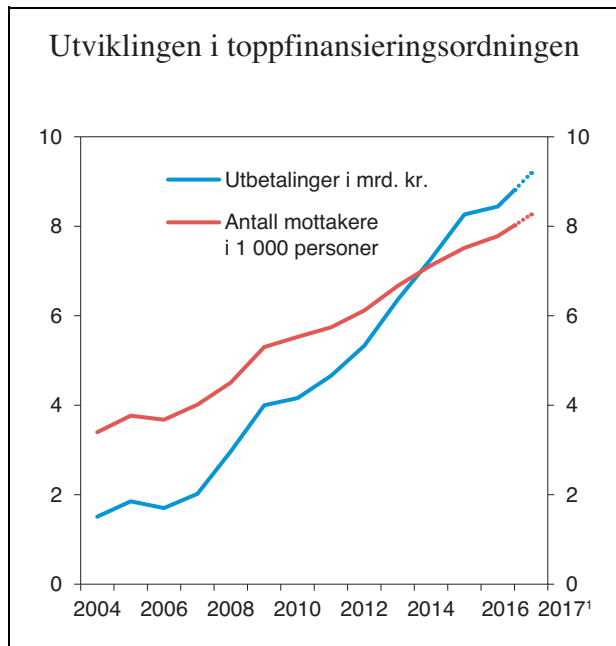
Politiske budsjettvedtak setter rammene for ressursbruken i offentlig sektor og angir prioriteringer mellom omfanget av og kvaliteten på ulike offentlige tjenester. For å oppnå en effektiv drift må virksomhetene holdes ansvarlige for sine

resultater, og budsjettene være troverdige som styringsdokumenter. Mål- og resultatstyring er et sentralt prinsipp i staten og i styringen av underliggende virksomheter. Det handler om å omsette politikk og faglige funderte strategier til langsiktige mål og resultatkrav. Deretter skal resultater vurderes opp mot målene, og informasjonen brukes til styring, kontroll og læring.

Kommunesektoren har ansvaret for om lag halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen. Kommunesektoren er rammestyrte. Det innebærer at kommunene selv har ansvar for å tilpasse aktiviteter, tjenesteyting og ressursbruk til de fastsatte inntektsrammene, innenfor gjeldende lover og regelverk. Finansieringen består i hovedsak av skatteinntekter, bevilgninger over statsbudsjettet og gebyrer (brukerbetaling). Bevilgningene over statsbudsjettet gis dels som rammetilskudd og dels som øremerkede tilskudd til bestemte formål. Skatteinntektene og rammetilskuddet fra staten utgjør frie midler. De frie inntektene er basisfinansiering av sentrale velferdstjenester som blant annet barnehage, skole og eldreomsorg.

Det finansielle ansvarsprinsippet innebærer at den som har beslutningsmyndighet også skal bære kostnaden ved beslutningen. Prinsippet fremmer kostnadseffektive løsninger. Det gir også et oversiktlig ansvarsforhold og reduserer rommet for strategiske tilpasninger. Når ansvarsprinsippet kombineres med rammestyring, forsterkes insentivene til effektiv ressursbruk siden kommunene eller virksomhetene også får beholde eventuelle effektiviseringsgevinster.

Det finansielle ansvarsprinsippet ligger til grunn for finansieringen av kommunesektoren, men overholdes ikke fullt ut i dag. Det gjelder særlig ordninger der kommunen har vedtakskompetanse, men hvor utgiftene helt eller delvis dekkes av staten. For eksempel dekker staten 80 pst. av kommunenes utgifter utover et visst nivå per bruker i toppfinansieringsordningene for ressurskrevende omsorgstjenester. Formålet med ordningen er å gi et godt tilbud til alle brukere uten for store konsekvenser for den enkelte kommune. Det er særlig viktig i små kommuner der en enkelt bruker kan gi store utslag i budsjettet. En refusjonsgrad på 80 pst. gir svake insentiver til å begrense ressursbruken og vurdere om andre løsninger kan gi økonomiske besparelser og minst like god behandling. Utbetalingene under ordningen har økt betydelig siden den ble innført, se figur 9.12.



Figur 9.12 Utviklingen i utbetalinger i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og antall mottakere

¹ Anslag i statsbudsjettet for 2017.

Kilde: Kommunal og moderniseringsdepartementet.

Øremerkede ordninger kan brukes for å styre kommunale prioriteringer til bestemte formål, men omfattende bruk kan gi uheldige insentiver til effektivisering. Kommuner som allerede har et godt utbygd tjenestetilbud på områder hvor utbygging finansieres med øremerkede tilskudd, vil ikke ha behov for statlige tilskudd på det aktuelle området. Samtidig vil det kunne oppleves som urettferdig at tilskuddet premierer kommuner som ikke har bygd ut det aktuelle tjenestetilbudet. Dette kan gi strategiske tilpasninger for senere tildelinger. Øremerkede tilskudd vil dessuten ofte medføre et betydelig administrativt merarbeid både lokalt og sentralt. I tillegg undergraves den makroøkonomiske kontrollen som ligger i et rammefinansieringssystem, og kommunene får dårligere oversikt over den samlede økonomiske rammen ved planlegging og budsjettering.

Gjennom de siste tiårene er kommunene i økende grad blitt tillagt oppgaver gjennom ulike særlover, særlig på utdannings-, helse og sosialområdet. Innenfor hjemmesykepleie, praktisk bistand og opplæring, hjemmehjelp og avlastningstiltak er det blitt en sterkere rettighetsfesting. Målet er å styrke innbyggernes rettssikkerhet og å gi sterkere føringer for et godt tilbud på det enkelte område. Samtidig medfører slike ordninger betydelig merarbeid og beslaglegger

større ressurser i kommunene. Implisitt innebærer de dermed også en nedprioritering av andre områder, uten at dette er uttalt.

Også bemanningsnormer sikter mot å sikre et godt og likeverdig tilbud på utvalgte områder, på tvers av kommuner. Samtidig låser de kommuner eller virksomheter til fastsatte løsninger. Kostnadene kan bli svært høye, og begrense interessen for å investere i nye og innovative løsninger som kan gi bedre tilbud med lavere bemanning.

9.4.3 Planlegging og beslutningsgrunnlag

For å kunne prioritere riktig er det viktig at offentlige beslutninger er basert på god kunnskap om konsekvenser og kostnader. Ufullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser. I tillegg kan det bli nødvendig å måtte prioritere mellom eksisterende ordninger og nye ordninger. Ifølge NOU 2015: 14 (Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styrking) er vesentlige forutsetninger for å sikre et godt beslutningsgrunnlag at det gjennomføres tilfredsstillende mål- og problemanalyser, at alternative virkemidler vurderes og at konsekvensene er tilfredsstillende utredet før tiltak vedtas.

Utredningsinstruksen er et sentralt regelverk som stiller krav om utredning av konsekvenser ved ulike tiltak. Et viktig element er krav om å identifisere og involvere de som berøres gjennom nytte- og kostnadsanalyser og at det skal redegjøres for når tiltaket vil få vesentlige budsjettmessige virkninger for staten. Konsekvensutredninger skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, i tillegg til konsekvenser for næringsliv og personer. Alternative løsninger og alternativkostnader skal som en regel også vurderes. Synliggjøring av konsekvenser bidrar til at de mest lønnsomme prosjektene kan bli gjennomført og at planer og rammer fastsettes på bakgrunn av en samlet prioritering av ulike formål innenfor det til enhver tids gjeldende handlingsrom.

For å vurdere et offentlig tiltak må det fremskaffes systematisk og mest mulig fullstendig og sammenliknbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger. Så langt det lar seg gjøre tallfestes alle positive og negative effekter av et tiltak, herunder virkninger for miljø, helse og sikkerhet. Dersom summen av alle nyttevirkninger av tiltaket er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt (NOU 2009: 16 Globale miljøutfordringer – norsk

politikk). Nytte- kostnadsanalyser er særlig viktig for større investeringsprosjekter.

Både Produktivitetskommisjonen og Børnerutvalget (NOU 2015: 14) har pekt på at det er et problem i flere sektorer at prosjekter endrer omfang vesentlig underveis i planleggingsfasen. Det kan medføre til dels betydelige kostnadsøkninger. Det er også problematisk dersom det medfører at staten gjennomfører prosjekter som ikke ville ha blitt valgt dersom de sanne kostnadene var kjent da man foretok konseptvalget.

9.4.4 Reformers

Politisk initierte tiltak, enten i form av enkelttiltak på bestemte områder eller reformer som favner bredere, er viktig for å få til en mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor. Store og omfattende endringer kan være krevende å gjennomføre fordi kostnader og ulemper kommer raskt, mens de økonomiske gevinstene først kan hentes ut etter flere år. Et viktig element for å lykkes med en reform er ifølge OECD at den er basert på solid forskning og analyser i uavhengige fagmiljøer. Gode analyser bidrar til å bedre kvaliteten på reformer og til å øke sannsynligheten for at reformer får støtte. Gode analyser bidrar også til at de forespeilede gevinstene blir realisert. Flere reformer er blitt til gjennom formaliserte prosesser der regjeringer har invitert partene i arbeidslivet til å delta. Utsiktene for at en reform blir vellykket øker dersom myndighetene har fått et klart mandat fra velgerne.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som ble iverksatt i 2015, innebærer en forutsigbar årlig reduksjon i inntektsrammene til offentlige virksomheter. Slik skal deler av gevinstene fra generell og underliggende produktivitetsvekst tilfalle fellesskapet, samtidig som virksomhetene stadig må effektivisere egen virksomhet. ABE-reformen gir insentiver til langsiktig arbeid for en mer effektiv statlig drift. Samtidig skapes et handlingsrom i statsbudsjettet til andre prioriterte formål. I løpet av de tre årene siden reformen ble satt i verk, har det blitt frigjort 6,4 mrd. kroner over statsbudsjettet.

Andre strukturelle effektiviserings- og omstillingstiltak må komme i tillegg til ABE-reformen. Det kan være omorganisering av enheter, roller og ansvarsområder og/eller omlegging av arbeidsprosesser internt i en virksomhet eller mellom virksomheter.

Flere nylig iverksatte reformer tar sikte på å bedre kvaliteten på tjenestene og fremme mer effektiv ressursbruk. Blant annet er det lagt opp

til endringer i strukturen i universitets- og høyskolesektoren. Ressursene skal samles på færre, men sterkere institusjoner og derigjennom styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen. Samtidig skal tilgangen til høyere utdanning være god over hele landet, og institusjonenes regionale rolle skal videreutvikles. Gjennom nærpolitireformen er antall politidistrikter redusert og antall tjenestesteder skal reduseres. Færre politidistrikter, etablering av fellestjenester for administrative funksjoner og endret lokal tjenestestedsstruktur skal bidra til en mer effektiv tjenesteproduksjon i politiet.

Gjennom jernbanereformen og opprettelsen av Nye Veier AS er det tilrettelagt for en mer effektiv vei- og jernbanesektor. Et viktig grep i reformene er mindre politisk detaljstyring og mer operasjonell frihet for de ulike virksomhetene. Veiselskapet skal legge helhetlig utbygging og samfunnsøkonomisk lønnsomhet til grunn for prioriteringene, og har identifisert store muligheter for å kunne redusere kostnader og øke nytten av prosjektporteføljen. Gjennom jernbanereformen gjennomføres det endringer med vekt på sterkere kundeorientering og større effektivitet, herunder økt vekt på konkurranse og bedre samordning og styring av sektoren.

Det er også innført fritt behandlingsvalg i spesialisthelsetjenesten. Reformen skal redusere ventetidene, øke valgfriheten for pasientene og stimulere de offentlige sykehusene til å bli mer effektive. Fritt behandlingsvalg skal øke mulighetene for å ta i bruk ledig kapasitet i sykehusene, og samtidig legge til rette for at de offentlige sykehusene kan sammenlikne seg med nye tjenesteytere og forbedre egen virksomhet for å beholde fornøyde pasienter.

I de senere årene er skatte- og avgiftsforvaltningen modernisert og effektivisert. Fra 2017 har skatteetaten overtatt alt ansvar for særavgifter og merverdiavgift ved innførsel fra tolletaten. Fastsetting, innkreving og kontroll av skatter og avgifter har med dette fått en hensiktsmessig plassering i skatteetaten. Samtidig har skatteetaten fått fullmakt til å sette i gang et arbeid for å redusere antall kontorenheter. Tolletaten er på sin side styrket og rendyrket til grensekontroll og vareførsel for å møte fremtidige utfordringer på grensen. Formålet med endringene har vært å legge til rette for en mer effektiv oppgaveløsning, redusert ressursbruk og forenkling for innbyggerne og næringslivet. Det er også et mål å styrke bekjempeisen av svart økonomi og å få en bedre grensekontroll.

9.4.5 God bruk av digitale løsninger

Bruk av ny teknologi er viktig for produktivitetsutviklingen i privat sektor, og kan gi store gevinster også i offentlig sektor. I internasjonal sammenheng var norsk forvaltning tidlig ute med å ta i bruk digital teknologi. Økt digitalisering i rapportering og saksbehandling har bidratt til mer effektiv ressursanvendelse innenfor flere områder i offentlig forvaltning, men potensialet for ytterligere effektivisering er fortsatt betydelig.

Bruk av IKT skal legge grunnlaget for lavere ressursbruk for de som rapporterer eller sender søknader til det offentlige. Dermed bedres også produktiviteten i næringslivet og tilgangen til informasjon for husholdninger og bedrifter. IKT kan også gi mulighet til å utvikle nye og bedre tjenester.

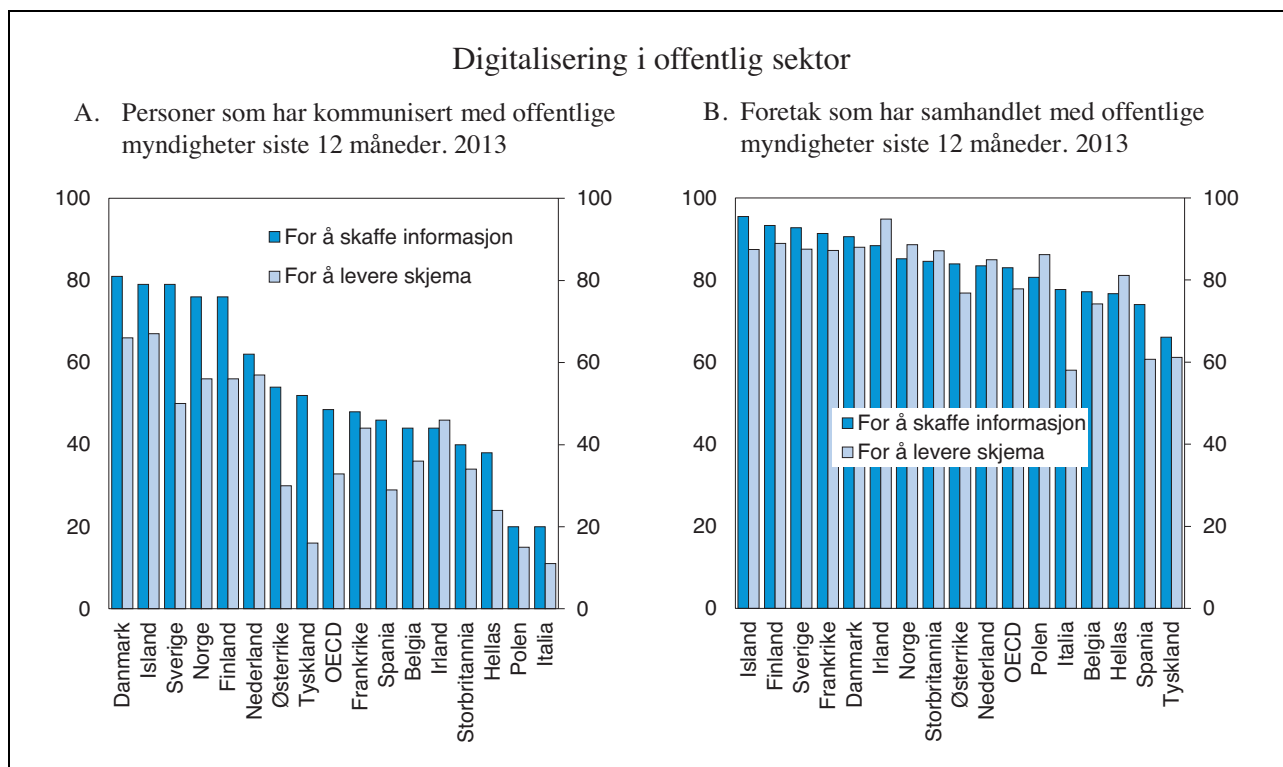
Norske innbyggere og bedrifter er raske til å ta i bruk ny og tilgjengelig teknologi. Det gjelder også i samhandlingen med det offentlige, se figur 9.13. Det er dessuten flere eksempler på at offentlig sektor har kommet langt i å ta i bruk mulighetene digitalisering gir. Tall fra OECD viser at innkrevingskostnadene per skattekrone i Norge har falt fra 0,7 pst. i 2005 til 0,5 pst. i 2009, mens gjennomsnittet i OECD var på 1,0 pst. Elektronisk selvangivelse er en del av denne effektiviseringen.

Eksempler fra helse- og omsorgssektoren er e-reseptordningen og felles kjernejournal, som både innebærer besparelse for offentlig sektor og mer effektive tjenester for brukerne.

Statlige virksomheter må arbeide systematisk for at investeringer i nye digitale løsninger gir forventede resultater og at gevinster realiseres. Erfaringer fra andre land og fra andre sektorer viser at vellykkede digitaliseringsprosjekter krever en klar strategi og ledelse og at det etableres planer for gevinstrealisering.

Produktivitetskommisjonen pekte på at det er et stort utnyttet potensial for effektivisering i forvaltningen gjennom bruk av IKT. Kommisjonen fremhever behovet for samarbeid mellom kommunene og staten på dette området. Automatiserte tjenester, gode selvbetjeningsløsninger og «tjenestekjeder» der relevant informasjon er forhåndsutfyllt, forutsetter at forvaltningen gjenbraker informasjon som forvaltningen allerede har. Ved å legge til rette for samordning, bruk av felles arkitektur og utvikling av felleskomponenter kan en dermed oppnå store ressursbesparelser både i offentlig sektor, men også i privat sektors samhandling med det offentlige.

I stortingsmeldingen Digital agenda for Norge legges det opp til en mer systematisk samordning av statlige og kommunale IKT-løsninger. Statlige



Figur 9.13 Digitalisering i offentlig sektor.

Kilde: OECD. Government at a Glance 2015.

virksomheter skal være pådrivere og ta en koordinerende rolle i arbeidet med å lage gode digitale tjenester på tvers av statlig og kommunal sektor. Kommunene må også være involvert i utredning, utvikling og forvaltning av nye løsninger. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal produsere en oversikt over digitaliseringsinitiativ i statlig sektor som påvirker kommunesektoren, inkludert oversikt over mulige gevinster og planer for å realisere disse.

Omsorgstjenester er gjennomgående svært arbeidsintensive, og behovet for slike tjenester vil øke ettersom befolkningen blir eldre. Det er derfor særlig viktig at det jobbes med å effektivisere disse tjenestene, slik at man kan frigjøre arbeidskraftsressurser. Arbeidsintensive tjenester kan imidlertid være mer krevende å effektivisere enn annen produksjon.

Innovasjon i Omsorg (NOU 2011: 11) pekte på et særlig stort uutnyttet potensial for å ta i bruk tilgjengelig teknologi og for å utvikle ny teknologi i omsorgstjenestene. Utpøring av velferdsteknologiske løsninger i kommunale helse- og omsorgstjenester tyder på at det fortsatt er et betydelig effektiviseringspotensial.

Velferdsteknologi kan forstås som all teknologisk assistanse som bidrar til økt trygghet, sikkerhet, sosial deltakelse og mobilitet. Brukt riktig kan slik teknologi styrke den enkeltes evne til å klare seg selv i hverdagen til tross for sykdom og nedsatt funksjonsevne.

Teknologiske løsninger kan gjøre det mulig for brukerne å bli boende hjemme eller i omsorgsboliger lenger enn det som ellers ville vært mulig. Eksempler på slike løsninger er komfyrvakter, fallsensorer, GPS-sporingsystem, trygghetsalarmer, apper som minner om spisetider og integrerte hjelpemidler for diagnoser som kols, hjerte- og karsykdommer, diabetes mv. Velferdsteknologi kan også fungere som teknologisk støtte til pårørende og bidra til å forbedre tilgjengelighet, ressursutnyttelse og kvalitet på tjenestetilbudet. Teknisk støtte til kommunikasjon, administrasjon og forvaltning kan frigjøre mer tid til direkte brukerkontakt.

Bruk av ny teknologi har gjort mange offentlige tjenester mer effektive, særlig på helse- og omsorgsområdet. Blant annet behandles sykdommer raskere og med bedre resultater. Utviklingen skjer fort, og det må legges til rette for at effektiviserende teknologi kan tas i bruk.

Det er også viktig at det offentlige legger til rette for digitalisering og nye tjenester i privat sektor, eksempelvis gjennom tilgjengeliggjøring og deling av data. Se nærmere omtale kapittel 6.

9.4.6 Innkjøp og fellestjenester

Offentlig sektor i Norge kjøper inn varer og tjenester for over 480 mrd. kroner årlig, og offentlig sektor er dermed et stort og viktig marked for næringslivet. Anbud og konkurranse om oppdragene bidrar til at offentlige innkjøp skjer rimelig og effektivt. Virksom konkurranse krever velfungerende markeder og at innkjøper opptrer profesjonelt.

Regelverket for offentlige anskaffelser inneholder flere bestemmelser som pålegger offentlige innkjøpere å ivareta samfunnshensyn, herunder hensyn til miljø og klima, menneskerettigheter og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Krav om ivaretagelse av slike samfunnshensyn har fått større plass i det nye regelverket. Offentlige anskaffelser bidrar på denne måten til å påvirke private virksomheters handlingsmønstre.

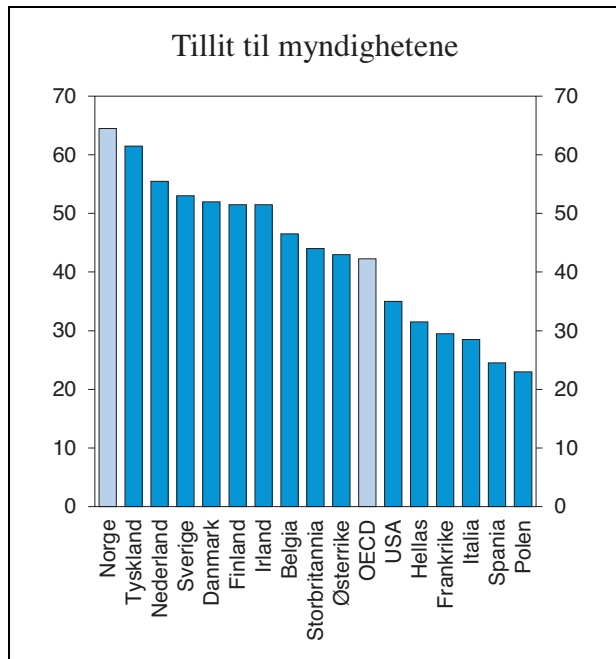
Slike krav kan samtidig innebære økte kostnader for både det offentlige og næringslivet. Hensynet til effektiv ressursbruk må veies mot øvrige hensyn.

Offentlige innkjøp gjennomføres i stor grad fra den enkelte virksomhet. Samordning av innkjøp av standardiserte produkter eller tjenester kan gi lavere faste kostnader, høyere innkjøpskompetanse og gunstigere avtaler. Eksempelvis er det etablert en egen innkjøpsenhet i Difi for å øke bruken av sentrale rammeavtaler. Et samarbeid mellom private tilbydere og det offentlige for å utvikle nye og mer effektive tjenester kan i tillegg bidra til økt produktivitet både i offentlig og privat sektor. Felles støttefunksjoner kan spare ressurser gjennom å utnytte stordrifts- og spesialiseringsgevinster.

9.4.7 Tillit

OECD peker på at høy grad av tillit til myndighetene kan gjøre det lettere å gjennomføre større reformer. En velordnet offentlig sektor er viktig for troverdigheten til offentlige myndigheter. Befolkningens tillit til myndighetene er samtidig en vesentlig forutsetning for effektiv forvaltning. I land hvor tilliten er lav, brukes det langt større ressurser på kontrolloppgaver. Høy grad av tillit gjør samhandling enklere og fremmer dermed også verdiskaping i privat sektor.

Innbyggernes tillit til nasjonale myndigheter varierer betydelig mellom land, se figur 9.14. For OECD-området sett under ett, svarer under halvparten av befolkningen ja på spørsmålet om de har tillit til sine nasjonale myndigheter. Norge kommer godt ut med en ja-andel på 66 pst.



Figur 9.14 Tillit til offentlige myndigheter i OECD-land. Andel av befolkningen. 2014

Kilde: OECD. Government at a Glance. 2015

OECDs analyser viser at innbyggerne gjennomgående har større tillit til og er mer tilfredse med de ulike offentlige tjenestene enn til nasjonale myndigheter i seg selv. Tryggheten for at skattepengene brukes riktig og at folk ser at de tjenestene man betaler for leveres er sentral for at tilliten til myndighetene ikke forvitrer.

Også innbyggerundersøkelsene fra Difi viser at innbyggerne gjennomgående er fornøyd med offentlige tjenester i Norge, og samtidig at de som bruker tjenestene er mer fornøyd enn de som ikke har benyttet dem. Tillits- og innbyggerundersøkelser kan si noe om hvordan innbyggerne vurderer offentlige tjenester, men er ikke et tilstrekkelig grunnlag for arbeidet med å få mer ut av de ressursene som settes inn i produksjonen.

9.5 Regjeringens strategi

Norge har i dag en stor og arbeidsintensiv offentlig sektor. Vår velferdsmodell bygger på at mange samfunnsoppgaver organiseres i brede fellesløsninger som kommer hele befolkningen til gode. I møte med strammere budsjetter vil en god utvikling i velferdstilbudet og fornuftig bruk av skatte-

betalernes penger kreve en betydelig effektivisering av offentlig sektor.

Regjeringen mener at viktige elementer for en bærekraftig offentlig sektor vil være:

- *Strengere prioriteringer.* Effektiv ressursbruk er både å gjøre tingene riktig og å prioritere de riktige tingene. Det offentlige kan ikke gjøre alt.
- *God styring.* Siden offentlige tjenester ikke omsettes i et marked, må vi søke andre måter å få informasjon om verdien av det som produseres på. Det må legges press på virksomhetene for å bruke ressursene effektivt. Reformen må baseres på godt utredningsarbeid og gjennomføres med klare rammer. God ledelse er en viktig forutsetning.
- *Fornuftig fordeling av oppgaver.* Arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor, og mellom det offentlige og innbyggerne, må tilpasses den økonomiske og teknologiske utviklingen. Mer konkurranse blant tilbydere av offentlige tjenester kan gi bedre produktivitetutvikling. God oppgavefordeling mellom stat og kommune og en hensiktsmessig organisering er viktig for å oppnå effektiv drift, legge til rette for helhetlige og sektorovergripende prioriteringer og gi beslutninger en folkevalgt forankring. Den teknologiske utviklingen legger også til rette for at den enkelte i større grad kan ta ansvar for eget liv innenfor en trygg ramme.
- *Lære av andre.* Både konkurranse med privat sektor, konkurranse mellom offentlige virksomheter, resultatmålinger og nettverkssamarbeid kan bidra til å lære av beste praksis både i Norge og mellom land.
- *Utnytte digitaliseringens muligheter.* Offentlig sektor må legge til rette for å utnytte nye verktøy, herunder digitalisering og automatisering av oppgaver. Gevinstene må tas ut på en mer systematisk måte.
- *Strukturreformer.* Det skal legges til rette for nødvendige strukturreformer i offentlig sektor. Effekten av større reformer og tiltak skal evalueres mer systematisk. Reformen som er gjennomført de siste årene, herunder omleggingen av skatteetaten og nærpolitireformen er eksempler på reformer som over tid vil kunne gi betydelig ressursbesparelser og bedre tjenester til befolkningen.

10 En mer bærekraftig regional- og distriktspolitikk

10.1 Innledning

Befolkningen skal ha likeverdige levekår og tilgang på grunnleggende tjenester over hele Norge. Et godt fungerende næringsliv er en viktig forutsetning for velferd, levekår og livskvalitet i alle typer samfunn, både i byregioner og i spredtbygde områder. Samtidig er sammensetningen av befolkningen viktig for fremtidig vekst og utvikling. I Norge er inntektsforskjellene mellom ulike deler av landet mindre enn i mange andre land.

Økonomien og samfunnet er i stadig forandring. Nye næringer vokser fram, mens andre går tilbake. Arbeidsplasser er grunnlaget for bosetting og for hvilke regioner som har befolkningsvekst. Også familietilknytning, tilgang på kultur- og opplevelsestilbud, tilbud av offentlige og private tjenester, boliger og omgivelser betyr mye for folks valg av bosted. Økt velstand bidrar til å øke befolkningens forventninger til videre velstandsvekst, herunder vekst i både kvalitet og omfang på offentlige og private tjenester.

Muligheten til å leve av egen arbeidsinnsats og en meningsfull jobb er grunnleggende for de aller fleste. Kompetansearbeidsplassutvalget¹ påpeker at det ikke vil være mulig å opprettholde et bosettingsmønster som avviker vesentlig fra arbeidsplassenes geografiske plassering. Velfungerende arbeidsmarkeder spiller derfor en avgjørende rolle for all lokal og regional samfunnsutvikling, i byregioner, i regionale sentra og i spredtbygde områder. I Norge er de store naturressursene, som gir grunnlag for verdiskaping og arbeidsplasser, i stor grad lokalisert i distriktene. Det gir oss et godt utgangspunkt for arbeidsplasser og bosetting i hele landet.

Norge er i internasjonal sammenheng et spredt bebygget land med små byer. Målene for regional- og distriktspolitikken har siden 60-tallet handlet om verdiskaping, sysselsetting og ressursutnyttelse, likeverdige levekår og bosettingsmønster. I starten var det et ønske om å endre bosettingsmønsteret for å kunne sikre likeverdige

tilbud og arbeid til befolkningen, blant annet ved utbygging av vekstsentra. Fra 1981 ble det et mål for regional- og distriktspolitikken å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, etter hvert supplert med mål om reell frihet for alle til å bo der de ønsker. Målene om bosetting, levekår og ressursutnyttelse har over tid dels vært formulert ulikt og tolkningen har variert noe, men målene har i hovedsak ligget fast i 35 år, gjennom skiftende regjeringer og stortingsflertall.

På tross av mål om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret har det de siste tiårene skjedd en betydelig urbanisering også i Norge. De siste 35 årene har Norges befolkning vokst med over 1,1 millioner mennesker, og veksten har vært høyest i de områdene der det bodde flest fra før. I 2016 bor 74 pst. av befolkningen i en storbyregion eller i mellomstore byregioner. I 1966 var det tilsvarende tallet 66 pst.

Samtidig er regionale forskjeller i inntekt og helse redusert. Sammenliknet med andre land er også sysselsetningsnivået høyt og arbeidsledigheten lav i alle landsdeler.

I stortingsmeldingen *Bærekraftige byer og sterke distrikter* er hovedmålet for regional- og distriktspolitikken: «Regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. En bærekraftig region har en balansert befolkningssammensetning og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i fremtiden. Dette vil legge til rette for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.»²

Det er 50 år siden forrige kommunereform, og kommunestrukturen er langt på vei historisk begrunnet. Forrige store kommunereform på 1960-tallet skjedde før bilen ble allemannseie og mens flyreiser fortsatt var svært dyre og rutetilbudet mindre utbygd. Det har vært en sterk vekst i både omfanget av og kompleksiteten og innholdet i tjenester kommunene har fått ansvaret for.

Det er tverrpolitisk enighet om at befolkningen bør ha et mest mulig likeverdig offentlig tje-

¹ NOU 2011: 3 Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.

² Meld. St. 18 (2016–2017) *Bærekraftige byer og sterke distrikter*

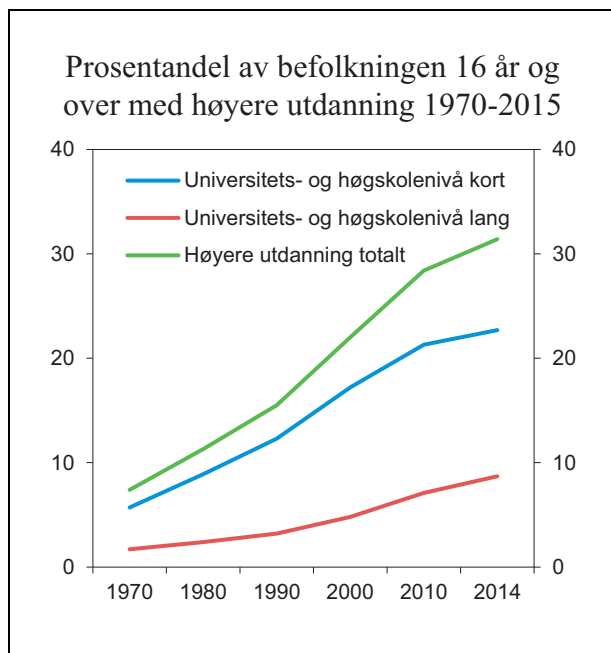
nestetilbud i hele landet. Regjeringen legger våren 2017 fram forslag til ny kommunestruktur for Stortinget. Målet for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Samtidig legger regjeringen fram forslag til ny fylkesstruktur, der nye regioner kan få en tydeligere rolle innenfor samfunnsutviklingen.

Norge bruker store ressurser for å følge opp regional- og distriktspolitiske mål. Ordninger som begrunnes ut fra regional- og distriktspolitiske mål, eller som favoriserer distriktene, defineres inn under den brede distriktspolitikken. Den brede distriktspolitikken over statsbudsjettet utgjør drøyt 40 mrd. kroner i 2017. Her inngår en rekke skatteordninger, hvorav den største er regionalt differensiert arbeidsgiveravgift.

I tillegg til ordninger som inngår i den brede distriktspolitikken, kommer enkelte utgifter over statsbudsjettet til ordninger innenfor blant annet samferdsel, høyere utdanning og forskning, arbeidsmarkedstiltak og statlig lokaliseringsspolitikk som har betydning for regional- og distriktspolitikken. Disse utgiftene defineres vanligvis ikke som en del av den brede distriktspolitikken fordi det er vanskelig å skille ut distriktspolitiske effekter fra helheten. For å stimulere vekstkraften i næringslivet har regjeringen for eksempel styrket satsingen på samferdsel, innovasjon, vekstfremmende skattelettelser og forenklinger i offentlig sektor.

For noen av virkemidlene utgjør bevilningene over statsbudsjettet kun en andel av de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene. Det gjelder for eksempel støtte til enkelt næringer, der det blant annet kan være tilleggskostnader knyttet til reguleringer som påvirker hvordan og hvor effektivt ressursene utnyttes i økonomien. Et eksempel er importvernet for landbruket, som innebærer en betydelig skjermingsstøtte som ikke inngår i statsbudsjettet.

De regional- og distriktspolitiske målene må oppnås med virkemidler som er effektive. En viktig forutsetning er at virkemidlene er mest mulig rettet mot det en ønsker å gjøre noe med. For eksempel bør ordninger som skal stimulere sysselsettingen i distriktene utformes slik at de er treffsikre for å nå dette målet. En bærekraftig regional- og distriktspolitikk må legge til rette for å utnytte menneskelige ressurser og naturressurser i hele landet. Vi må vektlegge at bærekraftige byer og sterke distrikter kan dra nytte av hverandre.



Figur 10.1 Prosentandel av befolkningen 16 år og over med høyere utdanning 1970–2015

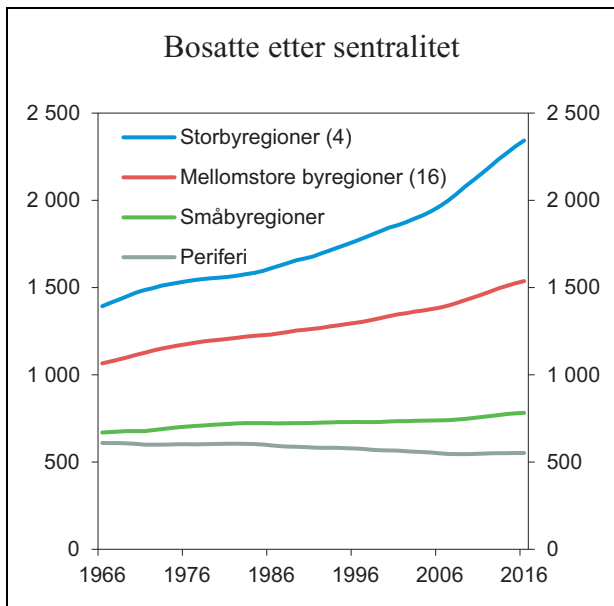
Kilde: SSB

10.2 Bosettingsmønsteret er dynamisk

Det tjuende århundret er blitt kalt urbaniseringshundreår. Flertallet av verdens befolkning bor i dag i byer og urbane områder. Urbanisering kan defineres som at en økende andel av befolkningen bor og arbeider i byer eller større byregioner, mens en stadig mindre andel bor og arbeider på landsbygda og i spredbygde strøk. Urbaniseringen både i Norge og i andre land henger sammen med omstillingen fra landbruk og fiske via industri til tjenesteyting, som vist i figur 6.4 i kapittel 6. Økningen i befolkningens utdanningsnivå, som vist i figur 10.1, har også betydning. Som beskrevet i kapittel 6 har omstillingen også vært viktig for produktivets- og inntektsvekst. Der urbaniseringen lenge var drevet av innenlandsk flytting fra mindre sentrale strøk, er veksten i byene i dag i større grad drevet av et stort fødselsoverskudd. Høy innvandring har bidratt til vekst i byene, men også til å opprettholde folketallet i mange distriktkommuner.

Kommunene kan inndeles i bo- og arbeidsmarkedsregioner som igjen inndeles etter sentralitet. Figur 10.2 er basert på kategorisering av bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet.³

³ Se Gundersen og Juvkam (2013): Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner, NIBR-rapport 2013:1.

Figur 10.2 Antall bosatte etter sentralitet¹

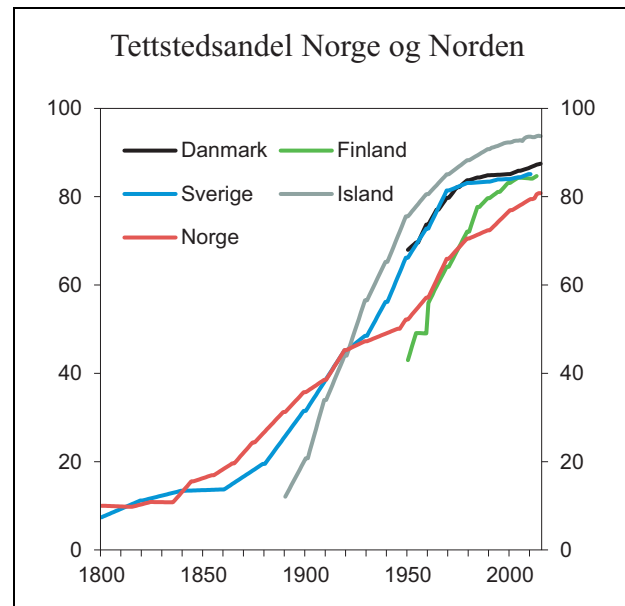
¹ Storbyregioner: Senter over 150 000 innbyggere, maks. tilbud av tjenester og offentlige institusjoner, Mellomstore byregioner: Senter mellom 19 000 og 150 000 innbyggere, middels til høyt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner, Småbyregioner: Senter mellom 3 500 og 25 000 innbyggere, middels tilbud av tjenester og offentlige institusjoner. Periferi: Mindre enn 3 500 innbyggere og spredt bygde strøk.

Kilder: SSB og KMD

Nesten hele befolkningsveksten i Norge på over 1,3 millioner siden 1966 har kommet i de tju store og mellomstore byregionene, mens det har vært en beskjeden økning i småbyregionene og en liten nedgang ellers. I dag bor 74 pst. av landets befolkning i store og mellomstore byregioner. Norske byer er likevel små i internasjonal sammenheng. Det er gjennomgående lange avstander mellom byene, og innenfor hver by kan boliger og arbeidsplasser ofte være plassert spredt og ikke nødvendigvis i tilknytning til kollektivknutepunkt.⁴

Norge har hatt en noe senere urbaniseringsprosess i løpet av 1900-tallet sammenliknet særlig med Sverige, Danmark og Island. Urbaniseringen gikk spesielt sakte i Norge i mellomkrigstiden. Dette gjorde at urbaniseringen i Norge ble utsatt med flere tiår sammenliknet med nabolandene. Men urbaniseringen skjøt ny fart fra midten av forrige tiår, og Norge nærmer seg nå nivået i resten av Norden når det gjelder andelen av befolkningen som bor i tettsteder. Tettstedsdefini-

⁴ Se Asplan Viak (2013) *Analyse av arealbruk i byområder – arealbruk, arealbehov og potensial for fortetting rundt kollektivknutepunkter i seks norske byområder*. Utredning for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Figur 10.3 Tettstedsandel Norge og Norden¹

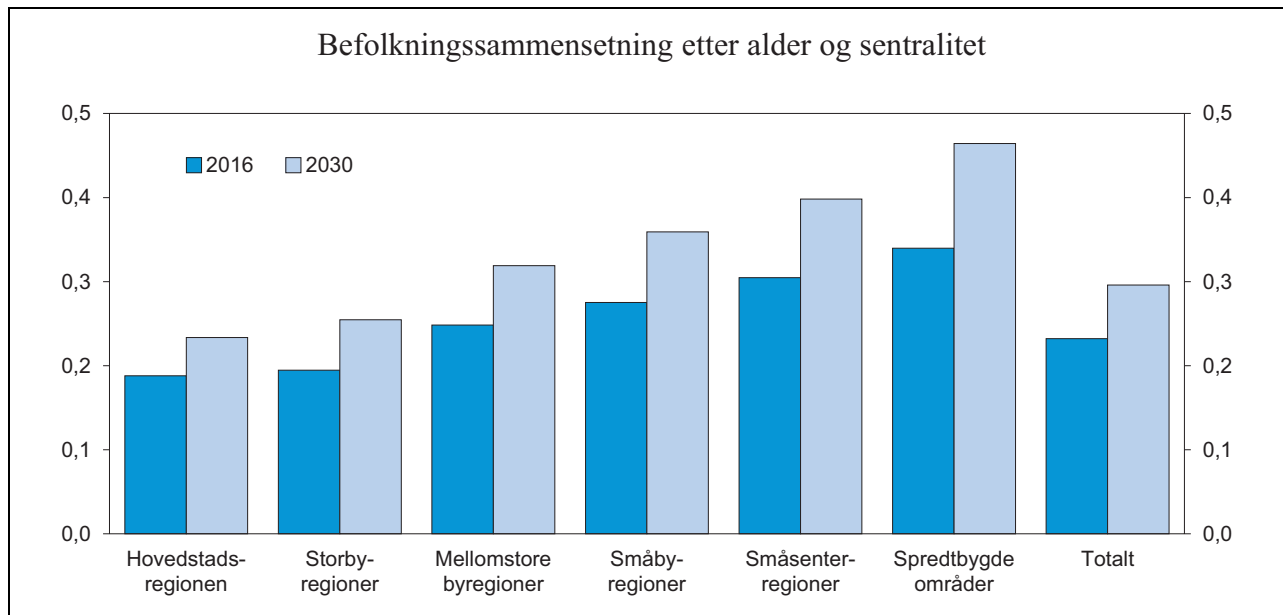
¹ Det eksisterer ikke data for alle år i perioden, og figuren inneholder derfor interpolerte tall mellom enkelte datapunkter.

Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, SSB, Statistics Iceland, Statistiska centralbyrån, Statistikcentralen, FN og Panda.

sjonen i figur 10.3 inkluderer alle tettsteder med mer enn 200 innbyggere.

Urbaniseringen i Norge var lenge drevet av flytting fra spredtbygde områder til byene og flytting mot Østlandet fra særlig Nord-Norge, Vestlandet og Trøndelag. Samtidig forklarer innenlandsk flytting bare en del av urbaniseringsprosessen i Norge. Siden 1980-tallet har fødselsoverskudd i storbyregionene vært en viktigere driver av befolkningsveksten enn innenlandsk flytting. De siste fem årene har fødselsoverskuddet stått for 40 pst. av veksten i storbyregionene. På 2000-tallet har innvandring vært den dominerende demografiske faktoren. Innvandringen har trukket befolkningsveksten betydelig opp i alle regioner. Innenlandsk flytting betyr lite sammenliknet med den øvrige veksten i store og mellomstore byregioner, men slår kraftigere ut i distriktene. En stor del av den innenlandske flyttingen er innvandrere, i hovedsak flyktninger som flytter fra sin første bosettingskommune. Disse flytter i stor grad til fylkene rundt Oslofjorden. Det er inn- og utflytting i alle kommuner internt i regionene. En stor del av denne flyttingen er videreflytting, og særlig i storbyene går det en egen strøm mot omlandet.

Fremover vil gjennomsnittlig levealder øke, og eldre vil utgjøre en stadig økende andel av befolk-



Figur 10.4 Befolkningssammensetning etter alder og sentralitet¹

¹ Antall eldre (67 år og eldre) per person i arbeidsdyktig alder (20–66).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ningen. Endringene vil være ulikt fordelt mellom tett- og spredtbygde strøk. Levealderen øker i hele befolkningen, men sentrale strøk rammes relativt mildt på grunn av påfyll av unge voksne og deres barn. Aldringen av befolkningen er derfor særlig utfordrende for distriktene.

Teknologisk utvikling gir både nye muligheter og nye utfordringer for norske regioner. Bedre teknologi og utbygging av digital infrastruktur vil redusere avstandsure og åpne for nye forretningsmodeller der avstand mellom tjenesteleverandør og kunde er mindre viktig enn før. Ny teknologi og automatisering kan gjøre det mulig å flytte industriproduksjon hjem til Norge. Samtidig søker høyt utdannede seg til arbeidsmarkeder med en viss størrelse og mangfold, og de stiller høyere krav til offentlig og privat tjenestetilbud. Det er regionale forskjeller i befolkningens utdanningstilbøyelighet, og unge med høy utdanning er mer mobile enn andre grupper. Sysselsettingsvekst innen kunnskapsintensive næringer er en drivkraft bak urbaniseringen.

Det er en kontinuerlig omstilling i næringslivet. Som vist i kapittel 6 er endringer i nærings-sammensetningen i stor grad en viktig drivkraft bak den økonomiske utviklingen. Nedleggelse av virksomheter kan samtidig gi store effekter særlig på små steder der én eller få arbeidsgivere dominerer det lokale arbeidsmarkedet.

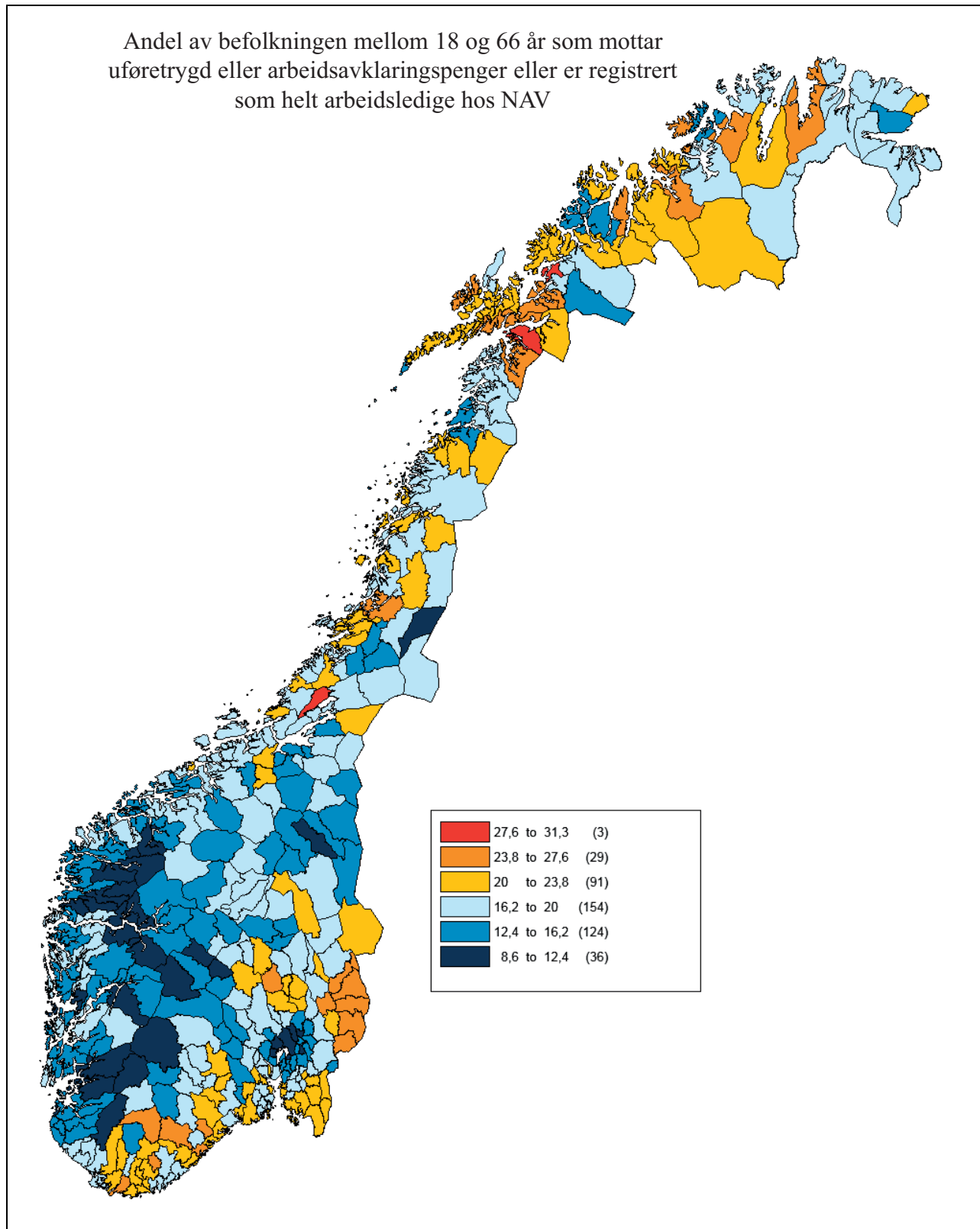
Utviklingen har også bidratt til regionale ubalanser ved at det blir færre arbeidsplasser innen-

for næringer som tradisjonelt har vært lokalisert i distriktene, slik som landbruk og fiske, mens nye kunnskapsintensive arbeidsplasser hovedsakelig oppstår i byene. Nedbyggingen av tradisjonelle næringer, først og fremst primærnæringene landbruk og fiske, har vært særlig stor i mindre kommuner i innlandet og langs kysten.⁵ Samtidig har flere ressursbaserte næringer, særlig fisk og havbruk, hatt gunstige vilkår det siste tiåret. Rike naturressurser og høy kompetanse kan også gi oss konkurransefortrinn i overgangen til lavutslippssamfunnet. Norge har rikelig tilgang på fornybare biologiske ressurser både i havet og på land, og en industri- og kompetansebase som er egnet til å utnytte dette potensialet.

Rege m.fl. (2009)⁶ har vist at ansatte i bedrifter som nedbemannet mer enn 60 pst. i perioden mellom 1995 og 2000, hadde 24 pst. større sannsynlighet for uføretrygd i 2001 enn sammenliknbare arbeidere i bedrifter som ikke hadde nedbemannet. Dette indikerer at omstilling i flere lokalsamfunn har betydd omstilling til passivitet. Personer som mister jobben i distriktene, har en økt sannsynlighet for å falle ut av arbeidsstyrken og ende opp på uføretrygd eller pensjonere seg tidlig.

⁵ Karen Helene Ulltveit-Moe (2016): *Fremtidsrettet regionalpolitikk*, i arbeidsnotat 2017/3 Effektivitet i distrikts- og regionalpolitikken, Finansdepartementet.

⁶ Rege, M, K. Telle og M. Votruba (2009): *The effect of plan downsizing on disability pension utilization*, Journal of the European Economic Association 7(4), p. 754-785.



Figur 10.5 Andel av befolkningen mellom 18 og 66 år i hver enkelt kommune som enten mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger eller er registrert som helt arbeidsledige hos NAV. 2016

Kilder: SSB og NAV. Utrengninger og kart: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Dette gir høye kostnader både for samfunnet og for den enkelte. Rege m.fl. (2007)⁷ finner dessuten klare smitteeffekter knyttet til uføretrygd, altså økt sannsynlighet for å bli uføretrygdet dersom andre i nærområdet er uføretrygdede. Slike smitteeffekter kan forsterke en regionalt ujevn fordeling av hvor mange som står utenfor arbeidslivet. Figur 10.5 viser at andelen av den potensielle arbeidsstyrken som er uføre, arbeidsledige eller mottar arbeidsavklaringspenger, varierer betydelig mellom ulike deler av landet.

Det kan være både fordeler og ulemper knyttet til urbanisering. Såkalte bygevinster omfatter først og fremst bedre koblinger: mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, mellom kunder og leverandører, mellom partnere i felles prosjekter eller mellom entreprenører og investorer. Bedre kobling øker sjansen for at jobber blir besatt av de beste kandidatene, og at den enkelte får en jobb de trives i. Det er større tendens til å bytte jobb i større arbeidsmarkeder, noe som reduserer risikoen for å bli innelåst i en lite egnet jobb. Begge deler bidrar til økt produktivitet og kan være attraktivt for arbeidstakerne.

Et større marked åpner også for mer effektiv bruk av lokal infrastruktur og fasiliteter og et større mangfold av leverandører. Størrelsen og tettheten på regionen gir enkelte stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen. Samtidig kan det skapes grunnlag for konsentrasjon og spesialisering på bransjenivå.

Størrelse og tetthet kan dessuten gi bedre grunnlag for kunnskapsspredning og innovasjon, og dermed høyere produktivitet. Slike effekter trekker i retning av større forskjeller mellom regionene. Samtidig kan spredning av kunnskap, teknologi og innovasjon til resten av landet bidra til å begrense inntekts- og produktivitetsforskjeller mellom regionene.

Urbanisering kan også medføre ulemper i form av trengsel, press på infrastruktur og tjenester, samt kostnader i form av for eksempel høye eiendomspriser. Slike effekter kan redusere produktivitetseffektene ved urbanisering.

Selv om urbanisering medfører trengsel, kan ulempene reduseres dersom transportsystemene er effektive innad i byregionene. Produktivitetskommissjonen⁸ anbefalte for eksempel bruk av kjøprising for å redusere trengselen og køkostna-

dene for transportinfrastruktur i byområdene. Utfordringer med høye eiendomspriser i storbyene kan blant annet knyttes til at det ikke har blitt bygget nok nye boliger. Forenklinger i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter kan bidra til å dempe prisveksten. I tillegg kan bykommunene bidra selv ved å regulere tilstrekkelige arealer til byvekst og ved å åpne for økt arealtetthet på eksisterende arealer.

Gode areal- og transportløsninger kan bidra til å utvide bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det krever helhetlig planlegging. At norske byområder ofte består av flere kommuner, gir klare styringsutfordringer. Kommunestrukturen gir mange steder fragmentert ansvar for arealplanlegging i regioner som naturlig danner felles arbeidsmarkeder. Dersom bosettingen rundt kollektivknutepunkter økes ved å bygge tettere, kan transportkostnader reduseres og lønnsomheten til eksisterende infrastruktur øke. Produktivitetskommissjonen pekte på at kommunesammenslåinger kan gi bedre styringsmuligheter i byområder.

10.3 Historisk utvikling i regional- og distriktpolitikken

Effektutvalget⁹ beskriver den historiske utviklingen i regional- og distriktpolitikken fra andre verdenskrig til begynnelsen av 2000-tallet. Perioden 1945–1960 karakteriseres som gjenreisningens tid, med fokus på statlig planlegging, infrastrukturbygging, modernisering og industrialisering. Distriktpolitikken var ikke eksplisitt formulert som et eget politikkområde, men distriktene hadde naturressurser, og en bred distriktpolitikk var i så måte en del av industripolitikken.

Årene 1960–1975 blir beskrevet som en periode for velstandsutbygging og bedring av levekårene i hele landet. Kommunesammenslåinger tidlig på 1960-tallet la grunnlaget for at kommunene fikk større oppgaver som velferdsprodusenter. Utviklingen ga høy sysselsettingsvekst i kommunesektoren og nye jobbmuligheter i hele landet. Disse stillingene ble i stor grad besatt av kvinner. Samtidig ble distriktpolitikken utviklet som et eget politikkområde med et eget virkemiddelapparat. Befolkningsutviklingen på 1970-tallet var geografisk sett relativt balansert, ved at veksten i større byregioner var svakere enn tidligere, og befolkningen holdt seg ganske godt i småsenterregioner og spredtbygde områder. Effektutvalget

⁷ Rege, M, K. Telle og M. Votruba (2012): *Social Interaction Effects in Disability Pension Participation: Evidence from Plant Downsizing*, *Scandinavian Journal of Economics*, 114(4), 1208-1239.

⁸ NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.

⁹ NOU 2004: 2 Effekter og effektivitet – Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.

Boks 10.1 Regional- og distriktpolitikk

Det er vanlig å skille mellom regional- og distriktpolitikk selv om begrepene henger tett sammen. Distriktpolitikk skal kompensere distriktsområder for ulikheter som følger av lav befolkningstetthet, store avstander, små nærmarkeder og andre forussetninger for vekst og utvikling enn i mer sentrale områder. Regionalpolitikken dekker alle andre deler av landet, og skal bidra til regional utvikling og regional omfordeling. Distriktpolitikken er således en del av regionalpolitikken.

pekte på at den balanserte befolkningsutviklingen antakelig skyldtes velferdspolitikken og utbyggingen av kommunesektoren mer enn den næringsrettede distriktpolitikken.

I perioden 1975–1990 ble avindustrialisering først møtt med motkonjunkturpolitikk og senere med omstillingspolitikk. Kommuner og fylkeskommuner ble viktige distriktpolitiske aktører. For å bidra til nødvendig omstilling ble også lokalisering av høyskoler og forskningsinstitusjoner i større grad brukt regionalpolitisk. Nye virkemidler som støttet bruk av arbeidskraft, herunder innføring av differensiert arbeidsgiveravgift og virkemidler for kunnskapsoppbygging i bedriftene, ble også tatt i bruk.

Effektutvalget fremhever at fra rundt 1990 har tilnærmingen i hovedsak vært mer helhetlig ved at perspektivet er utvidet fra distrikt til større regioner, og ved at virkemidlene er vridd fra bedriftsstøtte til velferdsutvikling og samfunnsbygging generelt.

10.4 Sammenhengen mellom målsetninger og virkemidlenes kostnader og effekter

Produktivitetskommisjonen¹⁰ anbefalte at kostnadene ved og effektene av distriktpolitikken burde kartlegges bedre og mer regelmessig. En slik kartleggingsøvelse er krevende av flere årsaker, særlig å vurdere bidraget til måloppnåelse.¹¹ Mål

¹⁰ NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.

¹¹ von der Fehr, N.-H.M. (2016) *En mer effektiv distriktpolitikk*, i arbeidsnotat 2017/3 Effektivitet i distrikts- og regionalpolitikken, Finansdepartementet.

kan stå i motsetning til hverandre, og noen av virkemidlene, for eksempel innenfor landbrukspolitikken, kan fremstå som politiske mål i seg selv. Det er heller ingen entydig kobling mellom virkemidlene og målene. Flere av virkemidlene har andre mål i tillegg til de distriktpolitiske, og det kan være vanskelig å skille ut distriktpolitiske hensyn fra helheten. På områder der høy ressursbruk helt eller delvis begrunnes ut fra regional- og distriktpolitiske hensyn, bør en likevel søke å si noe om i hvilken grad ressursbruken bidrar til å nå regional- og distriktpolitiske mål.

Den aktive regional- og distriktpolitiske innsatsen har ikke hindret at befolkningen i byene har økt i forhold til befolkningen i spredtbygde strøk de siste 50 årene. Samtidig er det ikke kjent hva utviklingen ville ha vært uten denne innsatsen. Ifølge OECD (2016)¹² bor 45 pst. av Norges befolkning fortsatt i «fortrinnsvis rurale» regioner, mens gjennomsnittet for OECD er på om lag 25 pst. Den regionale balansen i Norge er i hovedsak god. For eksempel er de regionale forskjellene i levestandard relativt små målt ved blant annet gjennomsnittlig disponibel inntekt, utdanning eller forventet levealder. OECD tilskriver dette i hvert fall delvis en aktiv innsats for å motvirke regionale forskjeller. OECD peker samtidig på at kostnadene ved politikken er svært høye, og at tilsvarende resultat kunne ha vært oppnådd på en mer effektiv og bærekraftig måte. Som påpekt i Meld. St. 18 (2016–2017) *Bærekraftige byer og sterke distrikter* er forskjellen i medianinntekt mellom kommuner og mellom fylker redusert siden årtusenskiftet. Faktorer som er med på å forklare de reduserte forskjellene er høy vekst langs kysten, særlig i Rogaland, samt at flest lavinntektsfamilier bor i de største byene.

Selv om det er krevende å tallfeste kostnader og effekter av regional- og distriktpolitikken, bør målet være at virkemidlene velges ut fra hvor treffsikkert og effektivt de bidrar til måloppnåelse. Et tydelig skille mellom hva som er mål og hva som er virkemidler er en forutsetning for å velge gode virkemidler.

10.5 Virkemidler innenfor regional- og distriktpolitikken

Et viktig prinsipp ved utforming av offentlig politikk er at virkemidlene er rettet mot det en ønsker å gjøre noe med. Videre bør offentlige tiltak bidra til å korrigere for ulike former for markedssvikt.

¹² OECD 2016: OECD Economic Surveys Norway 2016.

Tabell 10.1 Kategori A: Tiltak og ordninger som har distriktpolitiske mål som begrunnelse, eller som favoriserer distriktsområder utover kompensasjon for å oppnå likeverdige tilbud:

Nord-Norge og Namdalen-tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	2 782 mill. kr
+ Distriktstilskudd til kommuner i Sør-Norge	845 mill. kr
+ Pris-, kvalitets- og distriktstilskudd til jordbruket	2 111 mill. kr
+ Samferdseltiltak (kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift ¹)	433 mill. kr
+ Ettergivelse av utdanningslån i Finnmark og Nord-Troms	125 mill. kr
+ Andre utgifter	176 mill. kr
= Sum utgifter til kategori A	6 471 mill. kr
+ Differensiert arbeidsgiveravgift	13 800 mill. kr
+ Lavere skatt i Finnmark og Nord-Troms	892 mill. kr
+ Lavere avgifter på elektrisitet i Nord-Norge	1 260 mill. kr
= Sum innteksttap kategori A	15 952 mill. kr
= Sum tiltak under kategori A	22 423 mill. kr

¹ Jf. Prop. 118 S (2013–2014) om endring av den differensierte arbeidsgiveravgiften og kompenserende tiltak.

Siden tiltak normalt må finansieres med vridende skatter, vil offentlig støtte som ikke korrigerer for markedssvikt kunne gi ineffektiviteter og økte samfunnsøkonomiske kostnader. Kostnadene ved virkemidlene kan også bli høye dersom de enkelte prosjektenes kvalitet vektes ned, for eksempel fordi det stilles krav om tilknytning til én bestemt næring eller teknologi.

Norge bruker store ressurser på regional- og distriktpolitiske mål. De direkte bevilgningene til regional- og distriktpolitiske mål over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett utgjør i 2017 om lag 1,7 mrd. kroner. Av dette utgjør den «smale» distriktpolitikken, definert som bevilgninger til hovedmålet «omstillingsdyk-

tig næringsliv og lokalsamfunn i distriktene», om lag 1,1 mrd. kroner. Norge bruker i tillegg betydelige ressurser på virkemidler som helt eller delvis skal følge opp regional- og distriktpolitiske mål. Den brede distriktpolitikken er omtalt årlig i vedlegg til Kommunal- og moderniseringsdepartementets Prop. 1 S. Omfanget av disse ordningene, med tiltak på både skatte- og utgiftssiden over statsbudsjettet, utgjør mer enn 40 mrd. kroner i 2017. Tiltakene er delt inn i to kategorier, se tabell 10.1 og 10.2.

Det bevilges også betydelige midler over statsbudsjettet til andre landsdekkende ordninger som delvis skal følge opp de regional- og distriktpolitiske målene. Eksempler på dette kan finnes innen

Tabell 10.2 Kategori B: Tiltak og ordninger med bevilgninger på over 10 mill. kroner som skal utjevne og kompensere mellom geografiske områder eller som er særlig viktige for verdiskaping, sysselsetting eller bosetting i distriktsområder:

Annen landbruksstøtte	10 926 mill. kr
Kultur og museumsnettverk	2 469 mill. kr
Kjøp av flyruter og post-, bank- og sjøtransporttjenester	1 770 mill. kr
Andre infrastrukturtiltak	1 778 mill. kr
Miljøtiltak	940 mill. kr
Andre tiltak	473 mill. kr
= Sum tiltak under kategori B	18 355 mill. kr

samferdsel, høyere utdanning, forskning og fordelingen av arbeidsmarkedstiltak. Disse tiltakene er ikke tatt med i oversikten fordi det er vanskelig å skille ut distriktspolitiske hensyn fra helheten. Vektlegging av regional- og distriktspolitiske mål kan stå i motsetning til andre mål innenfor disse politikkområdene og dermed isolert sett gi mindre effektiv bruk av ressursene. Vektlegging av regional- og distriktspolitiske mål må derfor vurderes opp mot mer effektiv bruk av ressursene for å nå viktige mål innenfor det enkelte politikkområdet.

De samfunnsøkonomiske kostnadene vil videre kunne være forskjellige fra utgiftene over statsbudsjettet. Det kan være kostnader knyttet til reguleringer som påvirker ressursallokeringen og effektiviteten i økonomien, uten at kostnadene kommer til syne gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Innen landbrukssektoren har for eksempel OECD beregnet at kostnaden ved skjermingsstøtte utgjorde 10,3 mrd. kroner i 2014. Andre eksempler kan være innen samferdsel og annen næringsstøtte, for eksempel fiskerireguleringer. Det er de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved politikken som må vurderes opp mot effekten av virkemidlene på målene man søker å nå.

I det videre drøftes enkelte eksempler på virkemidler som har betydning for regional- og distriktspolitikken.

10.5.1 Differensiert arbeidsgiveravgift og andre ordninger innenfor skatte- og avgiftspolitikken

Differensiert arbeidsgiveravgift

Formålet med den differensierte arbeidsgiveravgiften er å stimulere til økt sysselsetting og bosetting i distriktene på en ubyråkratisk måte. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et eksempel på et virkemiddel som er direkte rettet mot det en ønsker å gjøre noe med. Det er samtidig det mest omfattende distriktspolitiske virkemiddelet i Norge. Avgiftslettelsen er beregnet til om lag 13,8 milliarder kroner i 2017. Dette beløpet omfatter også støtte til offentlig forvaltning. Støtten til privat sektor utgjør om lag 8,2 mrd. kroner i 2017.

Arbeidsgiveravgiften betales av arbeidsgiver som en andel av arbeidstakers lønn. Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at satsene varierer etter hvor virksomheten er lokalisert. Satsene er lavere i distriktene enn i sentrale strøk. Landet er delt inn i sju arbeidsgiveravgiftssoner. Satsene varierer fra 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i

Finnmark og Nord-Troms. Den differensierte arbeidsgiveravgiften regnes som driftsstøtte etter ESAs retningslinjer for regionalstøtte.

Differensiert arbeidsgiveravgift virker ved at den reduserer kostnaden ved å ansette personer i distriktene hvor satsen er lavere. Ordningen er forutsigbar fordi den er tilgjengelig for alle bedrifter i distriktene, med unntak av visse sektorer, og ligger fast over et lengre tidsrom. Differensiert arbeidsgiveravgift virker ved å favorisere bruk av arbeidskraft fremfor andre innsatsfaktorer, som for eksempel maskiner og transporttjenester, og ved å favorisere bruk av arbeidskraft i distriktene fremfor i sentrale strøk. I den grad avgiftslettelsen ikke i sin helhet tilfaller bedriften, men veltes over i høyere lønn, kan subsidien fungere som en indirekte bosettingsstøtte (høyere livsinntekt ved å arbeide og bo i distriktene).

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er et ubyråkratisk virkemiddel som er direkte rettet mot målet om å styrke sysselsettingen og bosettingen i distriktene og motvirke arbeidsledighet. Samtidig pekte Produktivitetskommissjonen i sin første rapport på at ordningen fører til at ressurser blir kanalisert til regioner med en lavere avkastning før skatt. Ordningen bidrar dermed til å redusere den samlede produktiviteten.

Regjeringen vil arbeide for å videreføre ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Dagens regelverk og kart for differensiert arbeidsgiveravgift gjelder fram til 31. januar 2020. I samarbeid med Finansdepartementet gjennomfører Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå en evaluering av ordningen. Evalueringen skal ferdigstilles i 2018 og vil være et viktig kunnskapsgrunnlag.

Andre ordninger innenfor skatte- og avgiftspolitikken

Omsetning av elektrisk kraft og energi levert fra alternative energikilder til husholdningsbruk i fylkene Finnmark, Troms og Nordland, er fritatt for merverdiavgift. Strøm til husholdningsbruk har alltid vært fritatt for merverdiavgift i disse fylkene. Fritaket ble begrunnet med det relativt høye forbruket av elektrisk kraft i landsdelen og de høye kraftprisene i området. Tiltaket medfører at strømregningen for husholdningsbruk i Nord-Norge, avhengig av kraftprisen, blir om lag 1 mrd. kroner mindre, og at en husholdning med gjennomsnittlig strømforbruk sparer om lag 4 000 kroner per år.

Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms ble etablert i 1990, i en periode med høy arbeidsledighet og fraflytting. Situasjonen for næringsliv og

befolkningsutvikling er i dag en annen, og begrunnelsen for disse ordningene er derfor svakere. Ett av tiltakene som ble innført, var fritak for avgift på elektrisk kraft. I dag har husholdninger og offentlig forvaltning fullt fritak, mens næringsvirksomhet betaler redusert sats. Det innebærer at også primærnæringene og privat tjenesteyting betaler redusert sats, mens disse næringene er ilagt ordinær sats i resten av landet. Støtten til næringslivet og offentlig forvaltning gjennom fritak og redusert sats knyttet til Tiltakssonen utgjør i dag om lag 250 mill. kroner.

Skattytere bosatt i Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms betaler lavere inntektsskatt enn andre skattytere. Tiltakene anslås å gi reduserte skatteinntekter på 845 mill. kroner i 2016. Tiltakene antas å virke rekrutterende og bostabiliserende, særlig for aldersgruppen 18–40 år og for de med høyere utdanning.¹³ Det er imidlertid uklart hvor sterk effekten er.

Tiltakssonen har også lavere selskapsskatt (20,5 pst. mot 24 pst. i resten av landet). Den relative differansen har økt de siste årene ved at selskapsskatten i tiltakssonen er redusert med like mange prosentpoeng som ellers i landet.

Det er også ulike skattetiltak overfor næringsvirksomhet som i større eller mindre grad kan ha en distriktspolitisk begrunnelse. Det gjelder en lang rekke skatteordninger overfor landbruket. Jordbruksfradraget er den største enkeltordningen og innebærer et inntektsfradrag på maksimalt 166 400 kroner per gårdsbruk. Jordbruksfradraget anslås å redusere skatteinntektene med 840 mill. kroner i 2016. Fiskerne mottar fiskerfradrag, som er et inntektsfradrag på maksimalt 150 000 kroner. Fiskerfradraget anslås å redusere skatteinntektene med 215 mill. kroner i 2016.

10.5.2 Næringsstøtte

Landbruksstøtte

Landbruk og landbruksbaserte næringer bidrar til aktivitet og sysselsetting i distriktene. Landbruket skal bidra til lønnsom og trygg matproduksjon i tråd med forbrukernes interesser, produsere fellesgoder og bidra til sysselsetting og verdiskaping i hele landet. Landbrukspolitikken har fire overordnede mål: matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. Innenfor disse

rammene er hovedformålet at matproduksjonen skal være kostnadseffektiv.

Landbruket bidrar til spredt bosetting først og fremst ved å gi sysselsettingsmuligheter i utkantstrøk. Ressursgrunnlaget i Norge er spredt og vilkårene for jordbruksdrift varierer. Store deler av jordbruksproduksjonen foregår i distrikter med høy støtte per produsert enhet. 12 mrd. kroner av budsjettstøtten over jordbruks- og reindriftsavtalene i 2016 har distriktspolitiske mål som begrunnelse eller anses som særlig viktig for bosetting i distriktene. De differensierte tilskuddssatsene premierer særlig småskalaproduksjon i distriktene. For eksempel varierer årlig tilskudd per melkeku fra 7 100 kroner for et stort bruk på Jæren til 43 500 kroner for et lite bruk i Finnmark, se figur 10.6.

Nesten to tredeler av den budsjettmessige næringsstøtten går til landbruket (jordbruk, skogbruk og reindrift). I tillegg kommer verdien av skjermingsstøtten som følge av importvernet for landbruksprodukter, målt ved differansen mellom norske råvarepriser og verdensmarkedsprisene. Det er også reduserte skatteinntekter fra jordbruks- og reindriftsfradrag og andre skatte- og avgiftsordninger. Ifølge OECD utgjorde den samlede støtten til jordbruket i Norge 26,2 mrd. kroner i 2015. Skattesubsidier utgjør 1 mrd. kroner mens resten fordeler seg ganske likt på skjermingsstøtte og budsjettstøtte. Støtten tilsvarende 570 000 kroner per årsverk og drøyt 180 pst. av netto inntekter i sektoren. Sammenliknet med 1995 er realverdien av samlet støtte redusert med 4 pst. I samme periode har antall årsverk gått ned med om lag 50 pst., slik at realverdien av samlet støtte per årsverk har økt med om lag 90 pst.

Produktivitetskommisjonen mener at landbrukspolitikken bærer preg av en diffus målstruktur og et komplekst virkemiddelsystem. Kommisjonen peker på at den sterke reguleringen har ført til en lite effektiv ressursbruk og lav verdiskaping i sektoren. I handelspolitikken kan beskyttelsen av jordbruket gå på bekostning av offensive interesser på andre områder, for eksempel på sjømatområdet. Videre er det i liten grad tatt klimahensyn ved utforming av støtten til jordbruket. Sektoren er i stor grad unntatt fra sanksjoner i form av avgifter eller kvoter. Grønn skattekommisjon viser til at de produksjonene som har de største klimagassutslippene per enhet (sau, storfe), også er de som får mest støtte.

Næringer basert på naturressurser kan gi inntekter ut over normal avlønning av arbeid og kapital, såkalt ressursrente. Beregninger fra Finansdepartementet anslår at jordbruket genererte en

¹³ Angel, E. (red.) (2012) *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms- utviklingsstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. Norut og Menon

negativ ressursrente på om lag 7 000 kroner per innbygger i 2016. Samlet tilsvarer det om lag 36 mrd. kroner. Beregningen er usikker og gir ikke et fullstendig uttrykk for hvilket effektivitetstap som følger av landbrukspolitikken. Beregningene fanger ikke opp kostnadene ved skjermingsstøtte og budsjettstøtte, men heller ikke verdien av jordbrukets bidrag til kollektive goder som matsikkerhet, kulturlandskap og bosettingsmønster.

Til tross for sterke økonomiske insentiver til å opprettholde sysselsettingen i næringen, har landbrukets betydning for bosetting og sysselsetting vært avtakende i hele etterkrigsperioden. I 2014 var det 43 000 jordbruksbedrifter i Norge, og samlet arbeidsforbruk i jordbruket var beregnet til 47 000 årsverk.¹⁴ Til sammenligning var det 149 000 jordbruksbedrifter og 180 000 årsverk i jordbruket i 1970. På 2000-tallet var den gjennomsnittlige årlige nedgangen i antall årsverk 4,1 pst. Etter 2010 har den årlige nedgangen vært klart lavere.

I likhet med andre næringer skaper landbruket ringvirkninger. En rapport fra Menon¹⁵ angir for eksempel at innkjøp fra landbruket gir grunn-

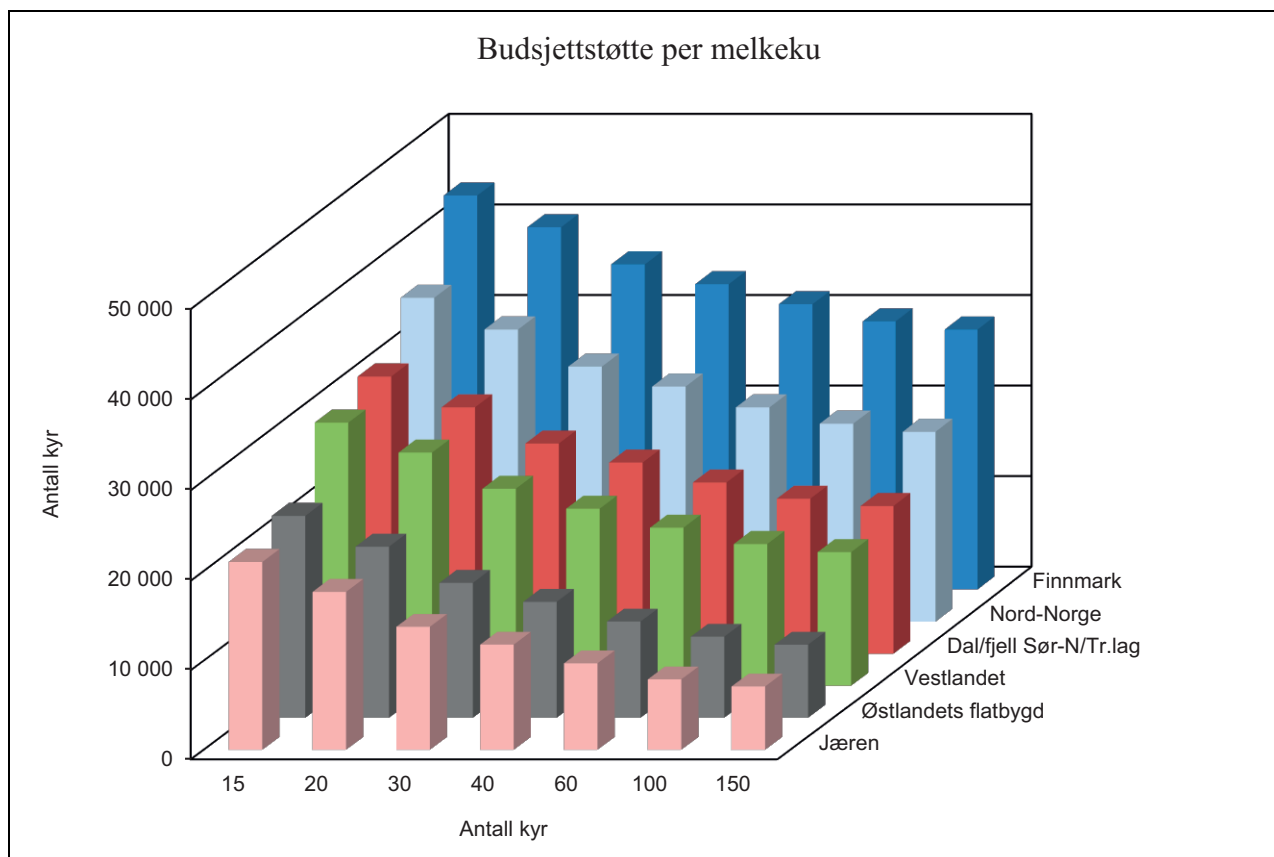
lag for 17 000 sysselsatte i varehandel og andre leverandørnæringer. Landbruket er også en leverandør til næringsmiddelindustrien. Sysselsettingen som følge av landbruket og leverandørnæringene er spredt geografisk. Det er få kommuner hvor sektoren betyr mye for sysselsettingen. Ifølge tall fra SSB var det i 2015 19 kommuner der sysselsetting i jordbruk, skogbruk og fiske etter arbeidssted utgjorde mer enn 20 pst. av total sysselsetting. Disse kommunene er små, og 16 av dem har under 1 000 sysselsatte totalt.

Både IMF og OECD har pekt på at det finnes mer effektive virkemidler for å bevare bosetting enn virkemidler som i stor grad tar utgangspunkt i støtte rettet mot jordbruket. IMF skriver i sin vurdering av norsk økonomi og norsk økonomisk politikk for 2016¹⁶ at en reduksjon av støttenivået til jordbruket vil kunne ha positive fordelings effekter, samtidig som det vil frigjøre ressurser som kan nyttes til en rimeligere og mer effektiv distriktspolitikk, eller i annen og mer produktiv virk-

¹⁴ Budsjettnemnda for jordbruket, 2016

¹⁵ Fjose, S. og S. V. Dombu (2016): *Ringvirkninger av landbrukets leverandørindustri*, Menon-rapport

¹⁶ *Norway: Staff concluding statement of the 2016 article IV mission*. IMF, 2016



Figur 10.6 Årlig budsjettstøtte per melkeku fordelt på foretak av ulik størrelse i forskjellige regioner, 2016

Kilde: Landbruks- og matdepartementet.

somhet. Hovedmålet i landbrukspolitikken om kostnadseffektiv matproduksjon kunne isolert sett vært ivaretatt mer effektivt og til lavere kostnader dersom andre mål ble vektlagt mindre.

Fiskerinæringen

Fiskeriene, i likhet med landbruket, reguleres ut fra andre hensyn enn de rent økonomiske. Samtidig er fiskerinæringen i hovedsak eksportrettet og konkurranseutsatt, og dermed gjenstand for krav til å drive lønnsomt. Forbedret markedsadgang for fiskerinæringen kan bidra til å styrke lokale næringsgrunnlag og arbeidsmarkeder.

I norsk fiskeripolitikk har det vært lagt stor vekt på å opprettholde en differensiert fiskeflåte med mange små fartøy og en stabil geografisk fordeling av aktiviteten, for å opprettholde bosetting og sysselsetting langs kysten. I tillegg til aktiviteten knyttet til det tradisjonelle fisket, har fiskemottak og foredlingsbedrifter på land generert ytterligere aktivitet. Sysselsetting innen fiskerinæringen har likevel vært avtakende i mange år. Ved utgangen av 2015 var det registrert 11 100 fiskere (hel- og deltid) og 5 900 fiskerfartøy. I 1970 var det registrert 43 000 fiskere og 36 200 fiskerfartøy.

Utviklingen innen fiskeripolitikken har gått i retning av regulering fremfor subsidier over statsbudsjettet for å oppnå de distriktspolitiske målene. På 1960-tallet ble Hovedavtalen mellom myndighetene og Norges Fiskarlag etablert, og subsidiene til fiskerinæringen vokste. Gjennom EØS-avtalen forpliktet Norge seg til reduksjon av subsidiene til fiskeri, og Hovedavtalen ble sagt opp i 2005. Subsidier over statsbudsjettet som andel av førstehåndsverdien for fiskeflåten, har sunket fra over 30 pst. på 1980-tallet til en svært liten andel i dag. Næringen mottar støtte i form av skatteutgifter, blant annet gjennom det særskilte fiskerfradraget. Fiske og fangst i nære farvann betaler også redusert sats i CO₂-avgiften på mineralolje, og er fritatt for CO₂-avgift på naturgass og LPG.

Fiskeflåten pålegges ulike begrensninger og føringer gjennom kvotereguleringer og deltakerbegrensninger. For at fiskerne skal oppnå stabile og gode inntekter, er det innført reguleringer i førstehåndsomsætningen av fisk, som blant annet gir fiskernes salgslag rett til å fastsette minsteprisene på fisk. For å opprettholde foredlingsindustrien er det innført ytterligere reguleringer, herunder leveringsplikt, bearbeidingsplikt og aktivitetsplikt.

Fiskeriene er i likhet med landbrukssektoren en næring som har grunnlag for å høste ressursrente. Den potensielle ressursrenten fra fiskeri-

ene er større enn det som i dag realiseres i form av økonomisk overskudd. Det er grunn til å anta at store deler av ressursrenten bindes opp blant annet til å opprettholde en samfunnsøkonomisk lite effektiv fiskeflåte og til føringer om aktivitet på land som reduserer verdiskapingen. Denne måten å disponere ressursrenten på kan likestilles med næringsstøtte, men er ikke synlig over statsbudsjettet. Like fullt utgjør effektiviseringspotensialet en kostnad som fellesskapet bærer. Denne kostnaden er i liten grad kvantifisert. Steinshamn (2005)¹⁷ har beregnet at fiskeriene i 2002 hadde potensial til å generere en ressursrente på 7 mrd. kroner ved å fjerne overkapasiteten og fornye hele flåten, slik at bare de mest effektive fartøyene ble anvendt. Den realisererte ressursrenten var på det tidspunktet beregnet til å ligge nær null. SSB (2015) har beregnet et avvik mellom optimal og realisert ressursrente på 7 mrd. kroner for 2011. I desember 2016 la utvalget som har vurdert kvotesystemet i fiskeriene fram sin utredning.¹⁸ Utvalget foreslo å innføre ressursrentebeskatning i fiskerinæringen.

En viss regulering av fisket er nødvendig for å oppnå god ressursforvaltning og bærekraftige bestander. For mange av reguleringene har det imidlertid vært lagt stor vekt på distriktspolitiske hensyn framfor hensynet til effektiv fangst. Erfaringer fra flere av disse er at de ikke fremmer lønnsomheten i næringen, men i stedet har bidratt til overkapasitet, svekket omstillingsevne og lav lønnsomhet i deler av flåten og foredlingsindustrien.¹⁹ Hvis lønnsomheten ikke er til stede, er fundamentet for sysselsetting og bosetting svakt. Det er også ressurskrevende å drive administrasjon og kontroll med at reguleringene overholdes. Ved å opprettholde en differensiert flåte med stor geografisk spredning, betales en pris i form av mindre effektiv ressursutnyttelse. Nyttene ved å myke opp i fiskerireguleringene, målt ved økt produktivitet og lønnsomhet, må sees i sammenheng med kostnadene en slik oppmykning medfører for enkeltpersoner og lokalsamfunn.

10.5.3 Samferdsel og transportinfrastruktur

En godt utbygd infrastruktur gir grunnlag for verdiskaping i hele landet. God fremkommelighet og lave transportkostnader påvirker lønnsomheten

¹⁷ S.I. Steinshamn (2005): «Ressursrenten i norske fiskerier», SNF rapport nr. 06/05.

¹⁸ NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

¹⁹ NOU 2015: 1 Produktivitetskommissjonen og NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem.

og produktiviteten for bedrifter, og gir befolkningen bedre tilgang på tjenester og mulighet til å pendle til arbeid. Samfunnsøkonomisk nytte er en av flere viktige faktorer i vurderingen av investeringer i infrastruktur, og utbyggingen bør skje effektivt.

Geografien og bosettingsmønsteret i Norge krever omfattende infrastruktur, og det investeres hvert år betydelige midler til vei og jernbane som kommer distriktene til gode. Samferdselsinvesteringer kan være et virkemiddel for å skape regional balanse. Ifølge Bråthen et al (2003)²⁰ kan transportinvesteringer bidra til å utjevne press i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og trafikk mellom ulike regioner. Det må likevel skilles mellom investeringer som kun gir en omfordeling mellom regioner og investeringer som gir en samlet nasjonal vekst.²¹ Samtidig vil ikke en høy ressursinnsats alene gi effektive og lønnsomme samferdselsinvesteringer som kan bidra til økt verdiskaping i ulike deler av landet. Produktivitetskommissjonen viser at en betydelig andel av veiprojektene som settes i gang er samfunnsøkonomisk ulønnsomme, dvs. at kostnaden for utbyggingen overstiger nytten av investeringen. Den lave lønnsomheten skyldes at andre hensyn enn lønnsomhet, for eksempel distriktshensyn, tillegges vekt i prioriteringen av prosjekter.

Lav prioritering av lønnsomme prosjekter kan ifølge Produktivitetskommissjonen skyldes vektlegging av lokale hensyn fremfor en mer helhetlig og lønnsom innretning av prosjektporteføljen.²² På en rekke stadier av beslutningsprosessen for samferdselsprosjekter tas det valg som hver for seg kan synes rasjonelle, særlig fra et lokalt perspektiv, men som samlet sett bidrar til samfunnsøkonomisk dårlige løsninger. Minken (2014) skriver for eksempel at lokale aktører kan fremme ulønnsomme prosjekter fordi de i mange tilfeller kun dekker deler av kostnadene, men får mesteparten av nytten fra utbyggingen.²³

OECD (2016)²⁴ legger stor vekt på at offentlige investeringer i lønnsom infrastruktur kan ha betydelige effekter på tilbudssiden i økonomien og dermed øke et lands vekstevne.

I Nasjonal transportplan 2014–2023 (NTP) er det lagt til grunn at store deler av utbyggingskostnadene skal dekkes gjennom bompengerevning. Bompengefinansiering kan gi høye finansieringskostnader for veiutbyggingen. Veier og annen transportinfrastruktur uten trengsel er dessuten et kollektivt gode. Hvis bompenger benyttes for å finansiere en vei uten køproblemer, og bompengene overstiger drifts- og vedlikeholdskostnadene knyttet til bruken av veien, vil brukerne bli stilt overfor en pris som er høyere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden ved bruken. Det gir et velferdstap. Brukerbetaling kan blant annet bety at færre bilister velger å benytte seg av veien, slik at nytten av veiinvesteringene reduseres. På den annen side bidrar bompengefinansiering til at de som har nytte av veien også bidrar til å betale for den. Bompenger bidrar dessuten til at skattefinansieringskostnadene reduseres. Velferdstapet som oppstår ved bompenger må derfor veies opp mot velferdstapet som oppstår ved generell beskatning.

Produktivitetskommissjonen anbefaler blant annet at valg av prosjekter i større grad bør gjøres ut ifra helhetlige samfunnshensyn. Økt effektivitet og lønnsomhet fra samferdselsinvesteringer vil kunne komme hele landet til gode ved at grunnlaget for verdiskaping øker og at transportkostnadene for viktige strekninger reduseres. Økt lønnsomhet krever samtidig endringer i måten investeringene planlegges og gjennomføres. Som Produktivitetskommissjonens første rapport oppsummerer, er urbanisering dels et resultat av økt produktivitet og dels en viktig faktor som kan fremme produktivitsvekst. Produktivitetskommissjonen viser også at det kan være netto ringvirkninger av samferdselsprosjekter i byområder, som kan gi produktivitsgevinster utover tidsbesparelse. Samferdselsprosjekter kan også binde sammen arbeidsmarkedsregioner og slik bidra til høyere produktivitet. For infrastrukturen innebærer dette konseptvalg og prioriteringer som støtter opp om tiltak som kan skape og forstørre sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner, der dette øker verdiskaping og produktivitet.²⁵

²⁰ Bråthen, S., K.S. Eriksen, H. Minken, E. Ohr og L. Thoresen (2003): Virkninger av tiltak innen transportsektoren. En kunnskapsoversikt. Rapport til Effekttutvalget.

²¹ Gjerdåker, A. og J. Lian (2008): Regionale virkninger av infrastrukturinvesteringer. TØI-rapport 989.

²² Produktivitetskommissjonens første rapport NOU 2015: 1.

²³ Minken, H. (2014): Oppskrift for en bedre prioritering av vegprosjektene. Samferdsel nr. 1/2014.

²⁴ OECD 2016: OECD Economic Surveys Norway 2016.

²⁵ Selv om det er forankret i økonomisk teori at det finnes mekaniser mellom produktivitet og funksjonell bystørrelse, er det svært vanskelig å identifisere en slik effekt empirisk (NOU 2012: 16). Slike analyser inkluderes derfor ikke i de samfunnsøkonomiske analysene av infrastrukturprosjektene. Hagen-utvalget (NOU 2012: 16) anbefaler imidlertid at det kan gjennomføres en separat drøfting av netto ringvirkninger for prosjekter der det er sannsynliggjøres en systematisk høyere produktivitet i tillegg til hovedanalysen av prosjektets samfunnsøkonomiske netto nytte.

Riksveiene, som staten har ansvar for, utgjør om lag 20 pst. av den samlede lengden på riks- og fylkesveinettet. Riksveiene er hovedårene i transportsystemet og bør derfor planlegges ut ifra overordnede planer og prioriteringer. Det er viktig med godt samarbeid mellom forvaltningsnivåene og en felles forståelse av utfordringene i planarbeidet, slik at utviklingen av transportnettet blir helhetlig og mer lønnsom. Økt bruk av statlig reguleringsplan for samferdselsinvesteringer vil kunne være ett tiltak for rasjonell planlegging og større lønnsomhet i samferdselssektoren.

10.5.4 Forvaltningens organisering

Det offentlige, og især kommunesektoren, står for en stor del av sysselsettingen i hele landet. Den statlige forvaltningens geografiske struktur vil derfor henge tett sammen med befolkningsmønstret. Samtidig vil den kommunale og regionale strukturen i seg selv ha betydning for bosettingen i distriktene. Dersom offentlig sysselsetting i stor grad skal søke å motvirke strukturendringer i de private delene av økonomien, kan det komme i konflikt med målet om en effektiv offentlig sektor. Distriktpolitiske hensyn må veies mot målene om sterke fagmiljøer, en effektiv kommunesektor og en hensiktsmessig kommune- og regionstruktur.

Ny kommunestruktur

Det er nå 50 år siden forrige kommunereform. Kommunene har fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver siden den gang. Det har vært en sterk vekst både i omfanget av og i kompleksiteten og innholdet i tjenester kommunene har fått ansvaret for.

Kommunestrukturen er langt på vei historisk begrunnet. Avstander var et vesentlig større problem for 50 år siden enn i dag. Bedret infrastruktur og teknologi har økt rekkevidden til innbyggerne. Dagens kommunestruktur ble i stor grad fastsatt på 1960-tallet, før bilen ble allemannseie og mens flyreiser fortsatt var svært dyre og rute tilbudet var mindre utbygget. I dag er landet vesentlig bedre knyttet sammen, både på lokalt nivå og i landet som helhet. Utviklingen innen digital infrastruktur gjør også at behovet for fysisk nærhet til en rekke tjenester er redusert.

Befolkningsveksten har kommet i byområdene, mens det har vært en nedgang i bosettingen i mindre distriktskommuner. Samtidig har befolkningen i de mindre distriktskommunene blitt stadig eldre. Dette innebærer at befolkningsgrunnla-

get i en del små kommuner har gått ytterligere ned, mens det har økt i andre, hovedsakelig større, kommuner.

Det er tverrpolitisk enighet om at befolkningen bør ha et mest mulig likeverdig offentlig tjenestetilbud i hele landet. Regjeringen legger våren 2017 fram forslag til ny kommunestruktur for Stortinget. Målet for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Det er blant annet innført differensiering mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper, og distriktstilskuddene er i større grad målrettet mot kommuner med distriktpolitiske utfordringer. Inntektssystemet er dermed gjort noe mer nøytralt med hensyn til kommunestruktur, ved at kommunene ikke i like stor grad som før kompenseres for å være frivillig små.

Mange av dagens kommuner er for små til selv å ha tilstrekkelig store fagmiljøer og kompetanse på oppgavene som de har ansvar for, og det er smådriftsulemper både i administrasjonen og i tjenesteproduksjonen som kompenseres gjennom inntektssystemet for kommunesektoren. Den statlige detaljstyringen av kommunesektoren har økt, og kommunene har de senere årene flyttet flere oppgaver inn i interkommunale samarbeid, for å sikre tilstrekkelig kompetanse og for å motvirke smådriftsulemper. OECD (2016) peker på at selv om intensjonen om å tilby tjenester effektivt gjennom interkommunale samarbeid er god, er antallet avtaler og deres kompleksitet krevende for kommunene å håndtere. I tillegg kan avtalene potensielt utgjøre et demokratisk problem fordi politisk valgte representanter i den enkelte kommune vil kunne få mindre innflytelse over tjenestene.

Det er i dag også mange små kommuner i tettbygde strøk, og en del kommuner har vokst sammen i den forstand at de ikke lenger utgjør selvstendige bo- og arbeidsmarkedsregioner. I 2014 jobbet 34 pst. av befolkningen i en annen kommune enn de bodde i. I byregioner har regionsentrene flere arbeidsplasser enn bosatte, slik at det gjerne er høy grad av pendling fra omlandet og inn til regionsenteret. For grunnleggende kommunale tjenester, som barnehage, skole og eldreomsorg, er det viktig med nærhet mellom innbyggerne og tjenestene, slik at reiseavstanden ikke blir for stor.

En mer krevende situasjon for offentlige finanser kombinert med en demografisk utvikling med en høyere andel eldre, sterk vekst i kommunenes oppgaver og ansvar, samt behovet for en

mer samordnet planlegging, legger press på kommunenes kapasitet og kompetanse. Færre og større kommuner vil bidra til å opprettholde og videreutvikle kommunenes muligheter til å gi gode tjenester til innbyggerne og en god samfunnsutvikling. Utviklingstrekkene peker i retning av og forsterker behovet for at kommunene må bli større for å ivareta sine oppgaver i fremtiden.

Produktivitetskommissjonen ga støtte til en ambisjon om en omfattende kommunereform og pekte på at i et samfunnsøkonomisk perspektiv vil en bedre kommunestruktur i byområder gi de største gevinstene, fordi det er her de fleste innbyggerne bor og de fleste ressursene brukes. En fragmentert kommunestruktur innenfor en arbeidsmarkedsregion, kan gjøre at enkeltkommuners ønske om lokal vekst kommer i konflikt med hensynet til et økonomisk og miljømessig bærekraftig utbyggingsmønster og transportsystem for regionen som helhet. Særlig i tettbygde områder vil det derfor være gunstig om kommunestrukturen tilpasses slik at sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner samles under felles styringsorganer som gir bedre mulighet for helhetlig planlegging av kollektivtransport, arealutnyttelse, næringsutvikling mv.

Større regioner med et tydelig ansvar for samfunnsutvikling

Produktivitetskommissjonen pekte på at selv om vi får til en mer rasjonell kommunestruktur, bør kommunesammenslåinger i de største arbeidsmarkedsregionene suppleres med sterkere regional samordning. OECD (2016) sluttet seg til Produktivitetskommissjonens vurderinger av behovet for kommunereform og fremhevet blant annet at større kommuner vil kunne danne grunnlag for å gi lokale myndigheter større frihet og utvidede oppgaver.

Det er bare gjort mindre endringer i fylkesstrukturen de siste 200 årene. Dagens fylkesinndeling har ligget fast siden 1844, med unntak av den besluttede sammenslåingen av Trøndelag i 2018 og innlemmelse av Bergen i Hordaland i 1972. Samtidig har det skjedd store endringer innen blant annet infrastruktur, kommunikasjon og bosetting som kan tilsi at denne strukturen ikke lenger er rasjonell. Regjeringen legger våren 2017 fram forslag til ny fylkesstruktur. Regionreformen tar sikte på en reduksjon fra dagens 18 til om lag ti nye regioner. Den regionale inndelingen bør favne større og mer funksjonelle regioner, som kan få en tydeligere rolle innenfor samfunnsutvikling. Reformen skal legge til rette for utvik-

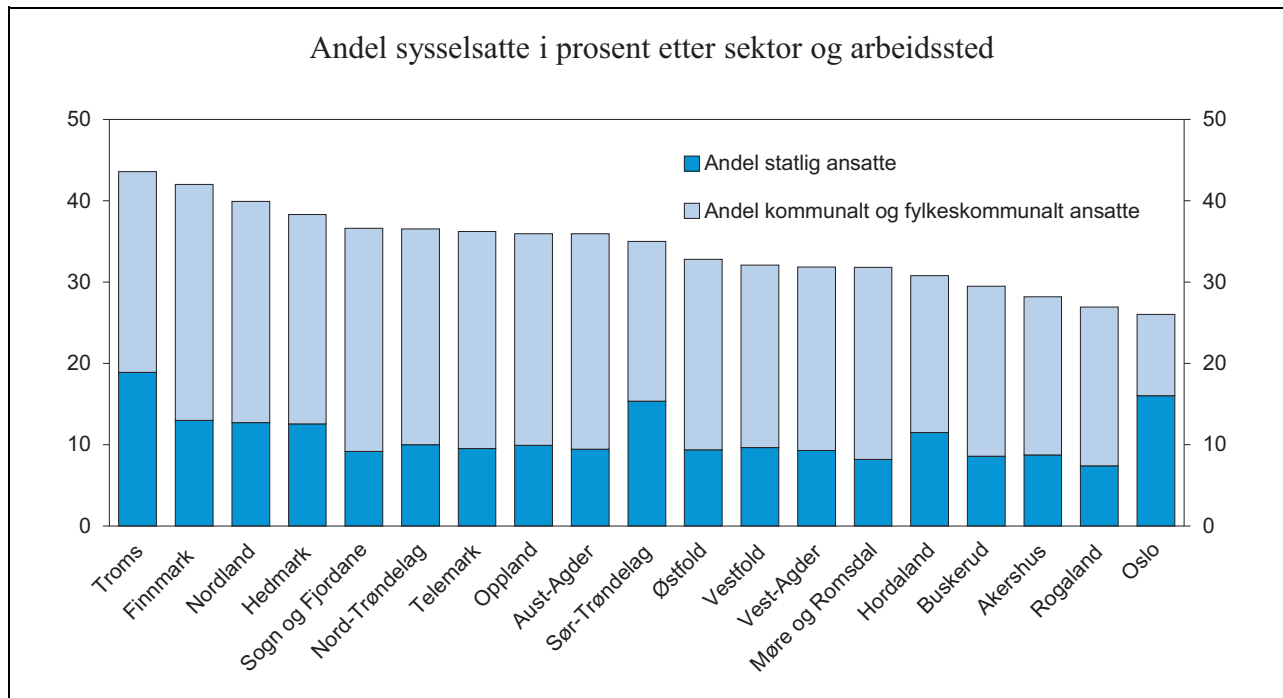
ling og vekst i alle deler av landet, ut fra regionale muligheter og fortrinn, og for bedre samordning av sektorer og prioriteringer.

Statens regionale struktur

I dag er det lite sammenfall mellom fylkesinndelingen og statlige etaters regioninndeling, og ulike etater har ulik regioninndeling. På noen områder kan det være gode grunner til dette. Likevel fremstår enkelte forskjeller i grensdragningene som tilfeldige, for eksempel der hovedårsakene er historiske eller der fylkesstrukturen ikke har vært tatt med i statlige sektors vurderinger på egne områder. Ved inngangen til 2016 hadde 38 statlige etater valgt 36 ulike regionale inndelinger. Selv etater med nokså likeartede oppgaver rettet mot beredskap, justis og kommunal virksomhet (klage- og tilsynsorganer, annen tjenesteyting mv.) har til dels svært ulike regioninndelinger. Staten har som oftest valgt færre og større regioner enn fylkene, og den vanligste statlige regioninndelingen er en struktur med fem regioner. Flere av de statlige regioninndelingene går på tvers av fylkesgrensene, slik at ulike deler av fylkene tilhører ulike regioner for de berørte statlige etatene.

Kommunene rapporterer om at den største utfordringen med å forholde seg til statlige etater, er det store antallet statlige aktører, med ulike interesser, forventninger og rapporteringskrav.²⁶ Kommunene kan som hovedregel treffe planvedtak med rettslig bindende virkning, hvis det ikke er konflikt med statlige myndigheter. Berørte statlige og regionale organer, andre berørte kommuner og Sametinget kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Totalt gir dette 22 innsigelsesmyndigheter, i tillegg til nabokommuner. Det er særlig fylkeskommunen og fylkesmannen som kommer med innsigelser til arealplaner. Fylkeskommunene rapporterer om liknende synspunkter og erfaringer som kommunene i samhandling med statlige etater. De opplever at staten ikke er koordinert i sin opptreden, og at styringssystemet i staten ikke legger til rette for regional samhandling på tvers av sektorer. Nilsen og Langset (2015) finner videre at oppgave- og rollefordelingen mellom fylkesmann og fylkeskommune er preget av en viss kompetansestrid. Rapporten konkluderer med at den regionale inndelingen av statlig forvaltning i

²⁶ Nilsen og Langset (2015), Statens regionale inndeling og kommunestrukturen – konsekvenser for samhandling, NIVI-rapport 2015:3.



Figur 10.7 Andel sysselsatte i prosent etter sektor og arbeidssted 4. kvartal 2015

Kilde: Statistisk sentralbyrå

hovedsak er styrt av sektorspesifikke interesser og hensyn, med liten vekt på koordinering med andre statlige virksomheter eller med fylkeskommuner og kommuner.

Et godt samspill mellom statlig sektoradministrasjon og den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen er en forutsetning for effektiv forvaltning. Større og færre regioner vil legge til rette for at statens regionale struktur i større grad kan vurderes samordnet med regiongrensene. Dette vil også kunne legge til rette for bedre samhandling innad i staten. Som del av regionreformen vil regjeringen gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene for regionalt folkevalgt nivå, med sikte på å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå.²⁷

Statlig lokaliseringspolitik

Den statlige lokaliseringspolitikken medvirker også til en fordeling av statlige arbeidsplasser i hele landet. Valg av lokalisering for statlige arbeidsplasser kan bidra til å støtte oppunder

lokale kompetansearbeidsplasser og til å utvikle robuste regionale arbeidsmarkeder.

Lokalisering av statlige virksomheter må legge til rette for at innbyggere, næringsliv og andre aktører får gode statlige tjenester, og at virksomhetene er i stand til å løse sine samfunnsoppdrag. Dette forutsetter at virksomhetene har mulighet til å rekruttere relevant kompetanse lokalt eller regionalt. I tillegg er egnet infrastruktur en forutsetning for vellykket lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Statlige arbeidsplasser er gjennomgående godt fordelt utover landet.²⁸ På 1960- og 70-tallet var statlig lokaliseringspolitik knyttet til å redusere pressproblemer i hovedstadsregionen. I 2003 besluttet daværende regjering å flytte en rekke tilsyn, med drøyt 900 statlige arbeidsplasser, ut av Oslo. I 2017 har regjeringen lagt fram en plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Kommunesektoren er imidlertid en langt større arbeidsgiver og tjenesteleverandør enn staten. Andelen kommunalt ansatte er også større i mindre arbeidsmarkeder, se figur 10.7.

²⁷ Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle struktur og oppgaver.

²⁸ Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser, uttrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016–2017) *Bærekraftige byer og sterke distrikter*.

10.6 En bærekraftig regional- og distriktspolitikk – sterke regioner i hele landet

En fremtidsrettet og bærekraftig regional- og distriktspolitikk må ta utgangspunkt i faktorene som påvirker hvor folk bosetter seg og hvor arbeidsplasser lokaliseres. At mange som i utgangspunktet kan bidra, står utenfor arbeidslivet, innebærer et stort tap for samfunnet. Det tilsier at det er behov for en aktiv politikk som støtter opp om at en størst mulig andel av landets menneskelige ressurser og naturressurser blir tatt i bruk. Langsiktig omstillingsevne og et konkurransedyktig næringsliv i distriktene er en forutsetning for dette.

Politikken må rettes inn mot hva som er mulig å oppnå og hva som virker. Politikken må derfor utnytte drivkreftene som ligger i teknologisk utvikling og økende utdanningsnivå i befolkningen. Det krever robuste arbeidsmarkeder av en viss størrelse og med et visst mangfold for velfungerende arbeidsmarkedsregioner i hele landet.

OECD (2016) anbefaler at både målsetninger og virkemidler for den brede regional- og distriktspolitikken i mindre grad brukes til å opprettholde «status quo» gjennom subsidier til for eksempel landbruket. I stedet bør innsatsen kanaliseres mot tiltak som underbygger langsiktig økonomisk bærekraft, også i mindre sentrale strøk.

En areal- og transportpolitikk som legger til rette for høy kollektivdekning i byområder, er vesentlig for et kostnadseffektivt transportsystem. Fortetting rundt kollektivknutepunkt i byområdene vil være sentralt. Samtidig kan transport- og infrastrukturinvesteringer bidra til å øke produktiviteten ved kortere reisetider og sammenkoblede arbeidsmarkeder. Bedre teknologi og utbygging av digital infrastruktur kan også bidra til at avstand er mindre viktig enn før. De største gevinstene oppnås dersom de mest lønnsomme prosjektene prioriteres. Det fremmer økonomisk vekst og dermed bærekraftige regioner.

En mer krevende situasjon for offentlige finanser i årene fremover tilsier en vridning i virkemiddelbruken. En bærekraftig politikk bør både legge til rette for å benytte menneskelige ressurser og naturressurser i hele landet og dra nytte av fordelene ved regionalisering og lokale vekstsentra. Lønnsom utbygging av infrastruktur og en fornuftig organisering av offentlig forvaltning kan spille en sentral rolle. Både kommune-

strukturen og regionstrukturen samt den regionale inndelingen av ulike statlige etater må bygge opp under bærekraftige bo- og arbeidsmarkeder i hele landet. Motstykket vil være en struktur som vil være svært kostbar, som svekker vekstgrunnlaget i økonomien og som vil gjøre det vanskelig å opprettholde kvaliteten på offentlige tjenester over tid.

10.7 Regjeringens strategi

En bærekraftig regional- og distriktspolitikk må legge til rette for å utnytte menneskelige ressurser og naturressurser i hele landet. Vi må vektlegge fordelene ved regionalisering og lokale vekstsentra og at bærekraftige byer og sterke distrikter kan dra nytte av hverandre. Regjeringen mener viktige elementer for å møte regional- og distriktspolitiske utfordringer vil være:

- *Bærekraftige bo- og arbeidsmarkedsregioner.* Velfungerende arbeidsmarkeder spiller en avgjørende rolle for lokal og regional samfunnsutvikling både i byregioner og i spredtbygde områder. Avstandsulemper kan reduseres ved bruk av bedre teknologi, utbygging av digital infrastruktur og fornuftige investeringer i vei og jernbane.
- *Langsiktig omstillingsevne og konkurransedyktig næringsliv.* Regional- og distriktspolitikken må både legge til rette for å bruke menneskelige ressurser og naturressurser i hele landet, og dra nytte av fordelene ved regionalisering. Det bør legges vekt på virkemidler som styrker de langsiktige forutsetningene for konkurransevne og regional vekst. Bedre markedsadgang for norske distriktsnæringer kan styrke lokale næringsgrunnlag og arbeidsmarkeder, blant annet innen fiskeri.
- *Virkemidler som virker.* Det bør skilles tydelig mellom mål og virkemidler i regional- og distriktspolitikken. Virkemidler bør velges ut fra hvor treffsikkert og effektivt de bidrar til måloppnåelse.
- *Bærekraftig organisering og struktur.* En god kommune- og regioninndeling legger grunnlag for videreutvikling av fremtidens velferdstjenester og for et likeverdig offentlig tjenestetilbud i hele landet. En hensiktsmessig struktur vil bygge opp under god samfunnsutvikling lokalt og regionalt.

11 utfordringer og muligheter for fremtidens velferdsordninger

11.1 Innledning

Norge har siden årtusenskiftet hatt en velstandsvekst i privat sektor og et handlingsrom i finanspolitikken som få andre land har opplevd. Oljevirkosomheten har vært en viktig drivkraft. Økt etterspørsel fra oljenæringen har trukket opp aktiviteten i fastlandsøkonomien og har bidratt til økte inntekter og flere godt betalte jobber. Høye oljepriser har gitt raskere vekst i Statens pensjonsfond utland enn noen forestilte seg. Veksten i produktiviteten var også høy på 1990-tallet og et godt stykke inn på 2000-tallet. Samtidig har utviklingen i befolkningens sammensetning, med en økende andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder, vært gunstig for verdiskaping og offentlige finanser.

De neste årene ser disse utviklingstrekkene annerledes ut. Etterspørselen fra oljevirkosomheten har blitt redusert de siste årene, og det er ikke lenger utsikter til store, nye olje- og fondsinntekter som kan fases inn i økonomien. Veksten i produktiviteten har falt betydelig, ikke bare i Norge, men også i landene rundt oss. Avkastningen i fondet ventes å bli lavere enn før. Andelen i arbeidsdyktig alder ventes å falle. Det kan legge en demper på den økonomiske veksten og øke presset på offentlige finanser.

Det ligger an til at handlingsrommet i finanspolitikken de neste 10–15 årene blir vesentlig mindre enn vi er blitt vant til. Etter 2030 blir utfordringene enda større siden andelen eldre over 80 år da tiltar, samtidig som bidraget fra fondet gradvis vil finansiere en mindre del av de offentlige utgiftene. Det vil oppstå et økende finansieringsbehov i offentlig forvaltning som betyr at budsjettene må styrkes ved økte inntekter eller reduserte utgifter. En videre utbygging av det offentlige tjenestetilbudet vil øke utfordringene. Finansiering av fremtidens velferdssamfunn vil kreve gode og bevisste valg i årene som kommer.

Gode løsninger vil kreve innsats på flere områder. Økt yrkesdeltakelse – ved at flere står lenger i jobb og at flere deltar – er avgjørende. Økt arbeidstid gjennom mer heltid og mindre sykefravær vil også kunne bidra. Høy sysselsetting i en verden som gjør stadige teknologiske fremskritt,

krever at vi satser på utdanning, forskning og innovasjon. Økt arbeidsinnsats er likevel neppe tilstrekkelig. Mer effektive løsninger i offentlig sektor må også til. Det krever god organisering og tydelige prioriteringer. Vi må ta i bruk de mulighetene som ligger i ny velferdsteknologi og digitalisering av forvaltningen. Det kan også legge til rette for bedre tjenester. Hvis vi ikke lykkes godt nok på disse områdene, vil økt privat medfinansiering eller økte skatter også bli nødvendig for å finansiere fremtidens velferdssamfunn. Arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor må tilpasses befolkningsendringer, velstandsøkning og en ny hverdag for offentlige finanser.

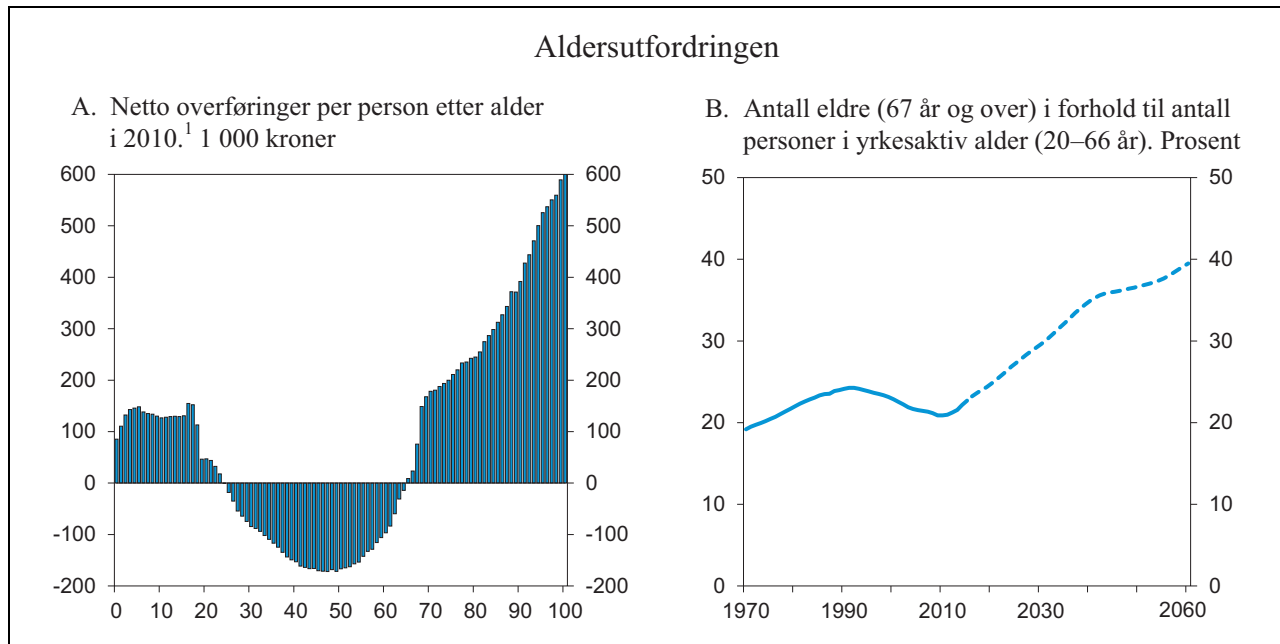
Norsk økonomi har et godt utgangspunkt for å møte fremtidige utfordringer. Vi har et produktivt næringsliv, mange i arbeid og solide statsfinanser. Vi har et velfungerende samfunnsliv med evne til å finne fram til bredt forankrede løsninger. Vår evne til å skape gode arbeidsplasser, øke deltakelsen i arbeidslivet og utvikle og ta i bruk ny teknologi, nye produkter og nye organisasjons- og arbeidsformer vil være avgjørende for veksten i verdiskapingen og det offentlige tjenestetilbudet i årene fremover, og dermed også for hvilket velferdsnivå Norge kan ha.

11.2 Handlingsrommet i budsjettet fram mot 2030

11.2.1 Lavere vekst i skatteinntekter og økte utgifter

Velferdsstaten innebærer en betydelig omfordeling over livsløpet. Som barn, ungdom og eldre mottar vi mye offentlige tjenester og overføringer, samtidig som vi betaler mindre skatt. Da er vi netto mottakere av overføringer fra statsbudsjettet, se figur 11.1A. I yrkesaktiv alder betaler vi i gjennomsnitt mer i skatter og avgifter enn vi mottar. Da er vi netto bidragsytere. Dette mønsteret betyr at offentlige finanser påvirkes av endringer i alderssammensetningen av befolkningen.

I tiårene fremover vil andelen eldre i befolkningen øke kraftig, se figur 11.1B. Det vil isolert sett trekke opp utgifter til helse- og omsorgstje-



Figur 11.1 Aldringsutfordringen: Netto overføringer mellom det offentlige og en gjennomsnittlig innbygger over livsløpet og andelen eldre i befolkningen

¹ Omfatter offentlige utgifter til utdanning, helse, omsorg og overføringer til privatpersoner (herunder alderspensjon, sykepenger og uføretrygd), fratrukket personskatter, merverdiavgift og størsteparten av øvrige avgifter.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

nester og pensjoner og gi lavere sysselsetting og dermed svekke skattegrunnlagene. Veksten i pensjonsutgifter har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester først ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg markert opp.

Velferdsstaten gir også en betydelig omfordeling mellom ulike grupper i befolkningen gjennom et sikkerhetsnett for innbyggere som ikke kan forsørge seg selv som følge av sykdom, arbeidsledighet eller svak tilknytning til arbeidslivet av andre årsaker. Med bred deltakelse i arbeidslivet fordeles finansieringen på mange.

Offentlige velferdsordninger finansieres i hovedsak av skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Siden skattereformen i 1992 har skatte- og avgiftssystemet i stor grad bygget på prinsippene om brede skattegrunnlag, lave satser og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Det bidrar til å holde kostnadene ved beskatning nede og til at skattyterne i stor grad behandles likt.

Norge har godt utbygde velferdsordninger. Det krever et forholdsvis høyt skatte- og avgiftsnivå. Samlede skatter og avgifter fra Fastlands-Norge har de siste årene avtatt noe målt som andel av verdiskapingen. Samlet sett brakte skat-

tesystemet inn om lag 1 200 mrd. kroner i 2016, hvorav om lag 1 150 mrd. kroner fra fastlandsøkonomien.

Flere forhold ventes å føre til noe svakere vekst i skatteinntektene i årene fremover enn i perioden vi har bak oss. Etterspørselen fra petroleumsvirksomheten vil trolig avta over tid, og vil dermed ikke gi de samme sterke vekstimpulsene til norsk økonomi som tidligere. Flere eldre og lavere produktivtvekst demper også vekstevnen i økonomien. Tilsvarende vil offentlige finanser svekkes hvis omstillingsevnen er lav og ny næringsvirksomhet ikke vokser fram.

Skattegrunnlagene utfordres også av andre utviklingstrekk, se boks 11.6. Flere skattegrunnlag er blitt mer mobile enn før. Det har bidratt til at både skattenivået og innretningen av skattesystemet nå har større innvirkning på privat atferd enn tidligere. Digitalisering fører med seg nye forretningsmodeller som kan ha konsekvenser for beskatningen. Internasjonalt er det også en klar tendens til at skattesatsen for selskaper reduseres. Det nære økonomiske samkvemmet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet.

11.2.2 Lavere olje- og fondsinntekter

Oljerikdommen gir Norge muligheter få andre land er forunt, men stiller oss samtidig overfor særskilte utfordringer. Inntektene fra oljevirkksomheten er basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs og vil avta etterhvert som ressursene tømmes. Det finanspolitiske rammeverket sikter mot å skjerme utgiftssiden i statsbudsjettet og fastlandsøkonomien fra svingningene i oljeinntektene, og samtidig fordele oljeformuen over flere generasjoner, se boks 11.1.

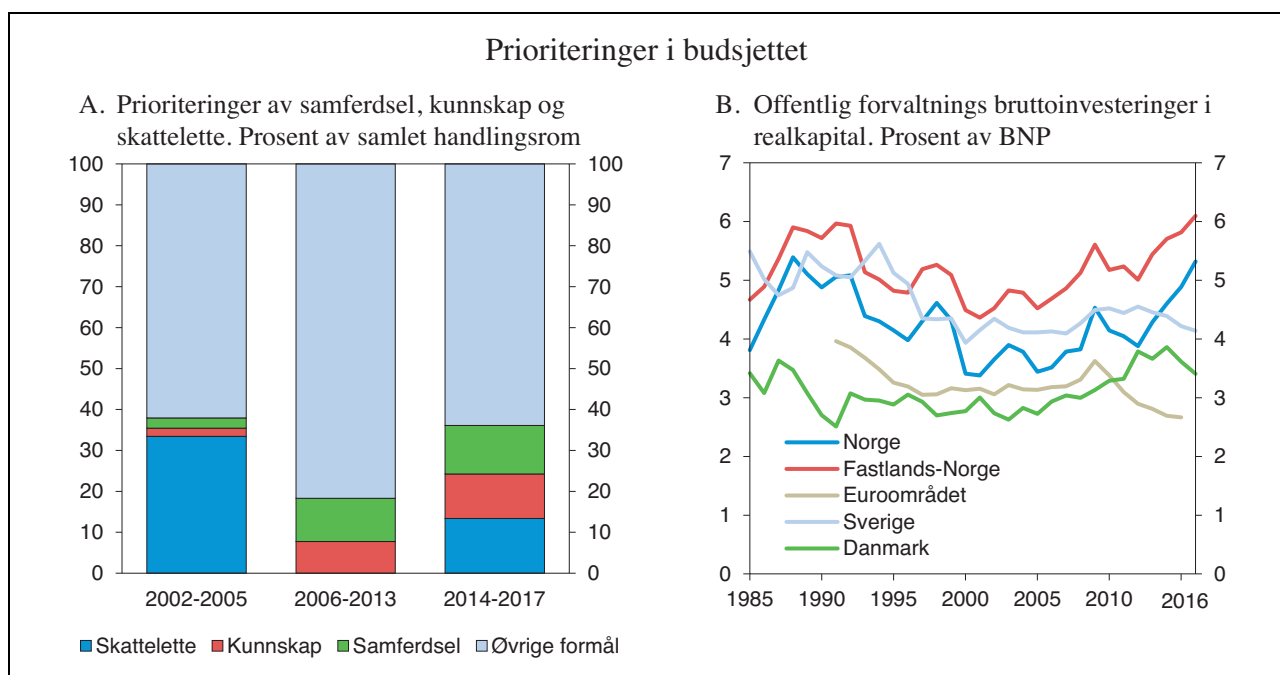
Store avsetninger til Statens pensjonsfond utland og god avkastning i fondet har gjort det mulig å øke bruken av olje- og fondsinntekter markert siden 2001. I 2017 anslås bruken å tilsvare nesten 8 pst. av verdiskapningen i fastlandsøkonomien, opp fra 1½ pst. i 2001. Hver syvende krone som brukes over offentlige budsjetter, vil i år hentes fra Statens pensjonsfond utland. Det svarer til 42 000 kroner per innbygger.

I tråd med det finanspolitiske rammeverket har finanspolitikken det enkelte år vært tilpasset situasjonen i økonomien. I år med lav aktivitet i økonomien har oljepengebruken gjennomgående økt raskere enn i år med høy aktivitet. De siste årene har budsjettene blitt brukt aktivt for å motvirke tilbakeslaget som fulgte av lavere oljepris. Mens andre oljeproduserende land har måttet kutte i offentlige budsjetter som følge av oljepris-

fallet, har vi både kunnet øke utgiftene og redusere skattene, for å støtte opp under arbeid, aktivitet og omstilling. Det viser styrken i vårt finanspolitiske rammeverk. Som følge av den kraftige økningen i fondskapitalen fram til i fjor, utgjør bruken av olje- og fondsinntekter i budsjettet for 2017 likevel ikke mer enn 3,0 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året.

Da handlingsregelen ble etablert i 2001, ble det lagt vekt på at den økte oljepengebruken skulle gå til områder som styrker vekstevnen i økonomien, se boks 11.1. Skattelette og investeringer i samferdsel, forskning og utdanning har vært prioritert de siste årene, se figur 11.2A. Fornuftige investeringer på blant annet disse områdene er nøkkelen til å komme styrket ut av de krevende omstillingene vi nå står i, med varig lavere vekstbidrag fra oljevirkksomheten. De vil heve kompetansen i befolkningen, styrke nyskapingen og redusere næringslivets transportkostnader. Som det fremgår av figur 11.2B, er offentlige investeringer i Norge nå på et høyt nivå, både historisk og sammenliknet med andre land. Lavere bedriftsskatter øker konkurransevnen for norsk næringsliv og gjør det mer lønnsomt å investere og arbeide i Norge.

I årene fremover er veksten i Statens pensjonsfond utland ventet å bli mindre. Det skyldes først og fremst at statens netto inntekter fra petroleumsvirkksomheten anslås å bli lavere enn i årene vi



Figur 11.2 Prioriteringer av samferdsel, kunnskap og skattelette og offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital

Kilder: Finansdepartementet, OECD, Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

Boks 11.1 Det finanspolitiske rammeverket

Statens pensjonsfond utland (SPU) og handlingsregelen har siden 2001 gitt en plan for gradvis økt bruk av olje- og fondsinntekter i norsk økonomi. I lov om Statens pensjonsfond fremgår det at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet skal tilføres Statens pensjonsfond utland, og at midlene i fondet bare kan anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Siden 2001 er følgende retningslinjer lagt til grunn for uttak fra fondet (handlingsregelen):

- Bruken av fondsinntekter skal over tid følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland.
- Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Det ble videre lagt til grunn en forventet realavkastning på 4 pst. i Statens pensjonsfond utland. Med utgangspunkt i analyser fra Thøgersenutvalget, Mork-utvalget og Norges Bank legges det fra nå av til grunn en forventet realavkastning i fondet på 3 pst.

Det finanspolitiske rammeverket legger til rette for at realverdien av fondet opprettholdes til nytte for fremtidige generasjoner. Samtidig bidrar fondet og handlingsregelen til å skjerme statsbudsjettet fra kortsiktige svingninger i oljeinntektene, og gir oss handlefrihet i finanspolitikken til å motvirke økonomiske tilbakeslag. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra et år til det neste, skal endringen i bruken av oljeinntekter fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av fondet noen år fram i tid.

Høy utvinning av olje og gass på sokkelen og høye olje- og gasspriser har bidratt til rask oppbygging av kapitalen i SPU. Selv om fondet har økt raskere enn forutsatt, har bruken av inntek-

tene målt som andel av verdiskapningen i økonomien vært om lag på linje med det som ble anslått i 2001.

Da Stortinget sluttet seg til retningslinjene i 2001, ble det understreket at økningen i bruken av petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. En enstemmig finanskomité pekte på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi. Komitéen understreket også viktigheten av effektiv ressursbruk både i privat og offentlig sektor. Disse formålene må stå sentralt også i årene fremover.

I 2001 ble det videre pekt på at petroleumsformuen og -inntektene ikke må bli en unnskyldning for å la være å foreta nødvendige systemreformer. I årene fremover må vi få mer ut av pengene som brukes i offentlig sektor. Offentlig virksomhet må bli mer effektiv, med større oppmerksomhet om resultater og hva vi får igjen for pengene. Produktivitetsvekst i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten utgiftsøkninger, noe som også fremmer konkurransekraft og legger til rette for ny virksomhet i privat sektor.

Selv om det finanspolitiske rammeverket er tilpasset de særlige utfordringene Norge står overfor i håndteringen av en stor petroleumsformue, har handlingsregelen klare paralleller til finanspolitiske regler i andre europeiske land. Handlingsregelen stiller krav til utviklingen i det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, og er slik sett en balanseregel. Regelen sier at utgiftene på statsbudsjettet over tid skal følge summen av statens inntekter fra fastlandsøkonomien og den forventede realavkastningen av fondet. Flere land, herunder alle landene i EU, har regler som setter krav til utviklingen i budsjettbalansen.

har bak oss, noe som gir mindre avsetninger i fondet. Norsk petroleumsproduksjon passerte toppen allerede midt i forrige tiår, og fallet i oljeprisen har trukket ned verdien av produksjonen. Fra 2014 til 2016 falt statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten med over 60 pst. Samti-

dig er bruken av olje- og fondsinntekter økt. I årene fremover er en viss oppgang i oljeprisen ventet å bidra til noe økte inntekter fra norsk sokkel, men årene med svært høye avsetninger i fondet er trolig tilbaketrukket.

Utsiktene til realavkastning i fondet er klart svakere enn da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001. Langsiktige realrenter verden over har falt, se figur 11.3, og mye kan tyde på at rentene internasjonalt vil ligge lavt i mange år fremover.

Økt sparing i verdensøkonomien de siste tiårene trekkes ofte fram som en strukturell forklaring på stadig lavere realrenter.¹ Med økt tilbud av kapital faller avkastningen på kapitalen. Den økte sparingen må delvis ses i sammenheng med demografiske utviklingstrekk. Andelen middelaldrende i verdens befolkning har vært høy de siste tiårene, og det er i den yrkesaktive delen av livet at spareraten er høyest. Samtidig har økende levealder bidratt til høyere pensjonssparing. Økt global sparing kan også ses i sammenheng med tiltakende inntektsulikheter i mange land, da det er de med høyest inntekt som i gjennomsnitt sparer mest. I tillegg er sparingen høy i mange fremvoksende økonomier, blant annet fordi mange av landene har et dårlig utviklet sosialt sikkerhetsnett.

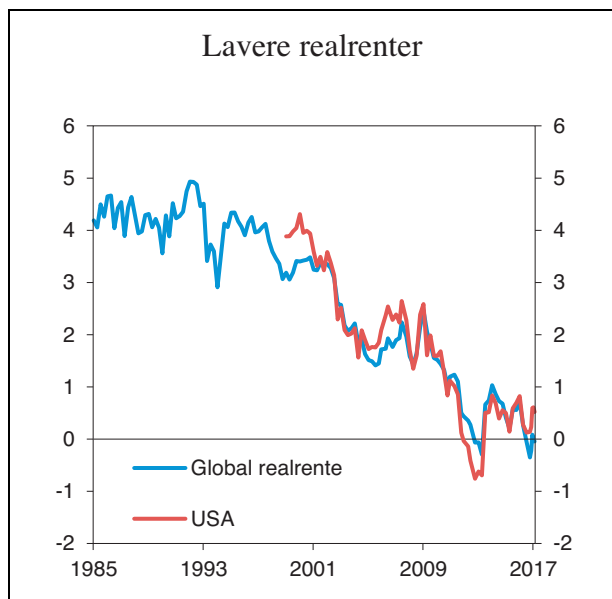
Lavere produktivitsvekst og lave investeringer i privat sektor, særlig etter finanskrisen, trek-

kes også fram som mulige forklaringer på stadig lavere realrenter. Videre er det grunn til å tro at den svært ekspansive pengepolitikken som nå føres i mange land, har bidratt til å trekke ned langsiktige realrenter.²

Det er lite trolig at alle disse utviklingstrekkene vil reverseres fullt ut i årene som kommer, men enkelte forhold taler for en viss reversering over tid. Når de store etterkrigskullene blir pensjonister og andelen eldre øker i de fleste land, vil sparingen kunne avta igjen.³ Etter svak utvikling i kjølvannet av finanskrisen og gjeldskrisen i Europa, er det ventet at veksten i flere land etter hvert vil ta seg noe opp. Den siste tiden har inflasjonsutsiktene i USA og mange land i Europa også tiltatt noe. Etter hvert som konjunktorene snur, vil pengepolitikken i mange land kunne tilpasses i en mindre ekspansiv retning. I hvilken grad den svake utviklingen i produktiviteten viser seg å være forbigående, er usikkert. Hvis svak produktivitsvekst henger sammen med at lave renter låser kapital til lite produktive virksomheter, vil økte renter også kunne bidra til høyere produktivitsvekst.

En eventuell reversering av de strukturelle utviklingstrekkene vil trolig ta tid. Slik utsiktene nå fremstår, er det grunn til å vente forholdsvis lave renter i mange år fremover. Råd og vurderinger fra både Thøgersen-utvalget, Mork-utvalget og Norges Bank tilsier at vi må belage oss på en lengre periode med vesentlig lavere avkastning i Statens pensjonsfond utland enn tidligere lagt til grunn, se boks 11.2.

Regjeringen vil føre en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for bruk av oljepenger. Handlingsregelen legger opp til at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet over tid skal svare til den forventede realavkastningen i Statens pensjonsfond utland. For å bevare realverdien av fondet til fremtidige generasjoner, må utsikter til lavere realavkastning få konsekvenser for bruken av olje- og fondsinntekter. Med en aksjeandel på 70 pst. legges det i årene som kommer til grunn en forventet realavkastning på 3 pst. Finanspolitikken skal fortsatt tilpasses situasjonen i norsk økonomi,



Figur 11.3 Rentene på realrenteobligasjoner for USA med en løpetid på 10 år og på et uvektet gjennomsnitt av realrenteobligasjoner med løpetid på om lag 10 år i G7-landene utenom Italia. Prosent

Kilde: King og Low (2014) *Measuring the «world» interest rate*, NBER Working Paper 1987 og Finansdepartementet.

¹ Se blant annet Rachel, L. og T. D. Smith (2015) *Secular drivers of the global real interest rate*, Staff Working Paper No. 571, Bank of England.

² Strengere reguleringer av forsikringsselskaper er også pekt på som et forhold som har trukket ned langsiktige realrenter. Fra 1. januar 2016 ble det innført et nytt soliditetsregelverk for forsikringsselskaper (kalt Solvens II) i EU/EØS. Mange forsikringsselskaper kan ha økt sine beholdninger av mer sikre verdipapirer med lang løpetid for å oppfylle de nye soliditetskravene.

³ OECD (2014) *The long-term global outlook for interest rates*, vedlegg 5, NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi.

Boks 11.2 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland

Siden 2001 er det blitt lagt til grunn en forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland på 4 pst.¹ Med utgangspunkt i råd og vurderinger fra Thøgersen-utvalget, Mork-utvalget og Norges Bank legger regjeringen nå til grunn en forventet realavkastning 3 pst.

Både Thøgersen-utvalget, Mork-utvalget og Norges Bank peker på at nedgangen i langsiktige realrenter delvis skyldes strukturelle forhold, og at det har svekket utsiktene for forventet realavkastning av fondet fremover. Med utgangspunkt i prisingen av realrenteobligasjoner i de største markedene internasjonalt, legger Mork-utvalget til grunn en årlig realavkastning av obligasjoner på 0–1 pst. de neste 30 årene. Norges Bank anslår den årlige realavkastningen av obligasjoner til 0,75 pst., og viser til at denne delen av porteføljen er bredt investert internasjonalt. Med utgangspunkt i historiske tidsserier anslår Mork-utvalget aksjepremien til 2–4 prosentenheter, mens Norges Bank, basert på ulike metoder, legger til grunn en forventet aksjepremie på 3 prosentenheter.

Finansdepartementet har lagt vekt på at anslaget for forventet obligasjonsavkastning bør være langsiktig og ikke avhenge av konjunktursituasjonen. Informasjon basert på markedspriser må derfor sammenholdes med antagelser om fremtidig likevektsrente i obligasjonsmarkedene, basert på både teori og empiri. Som Norges Bank peker på viser analyser fra blant annet IMF, OECD og forskere ved den britiske sentralbanken at denne renten trolig er noe høyere enn nivået som følger av markedsprisene de nærmeste ti årene. Etter en samlet vurdering legger Finansdepartementet til grunn en langsiktig forventet realavkastning av obligasjonsindeksen i fondet på 0,5–1,0 pst.² Finansdepartementet legger videre til grunn en forventet aksjepremie på 3 prosentenheter.

Med disse forutsetningene kan den langsiktige årlige realavkastningen av Statens pensjonsfond utland anslås til 3 pst. med en aksjeandel på 70 pst. En nærmere omtale av anslagene for forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland er gitt i avsnitt 3.1.3 i fondsmeldingen for 2016 (Meld. St. 26 (2016–2017)).

¹ Anslaget er basert på såkalte *ubetingede forventninger* til avkastningen av aksjer og obligasjoner, dvs. at anslagene er basert på lange, historiske avkastningsserier og langsiktige vurderinger. Vurderinger som er basert på markedspriser eller særtrekk ved dagens situasjon, omtales som en betinget forventning. Anslaget inkluderer kreditt- og terminpremier.

² Det er lagt til grunn at intervallet på 0,5–1 pst. inkluderer termin- og kredittpremier. I likhet med Mork-utvalget har departementet ikke søkt å tallfeste disse premiene. Norges Bank legger til grunn at forventet terminpremie for obligasjoner er tilnærmet null, men har ikke tallfestet en eventuell kredittpremie.

med mål om å jevne ut svingninger i produksjon og sysselsetting.

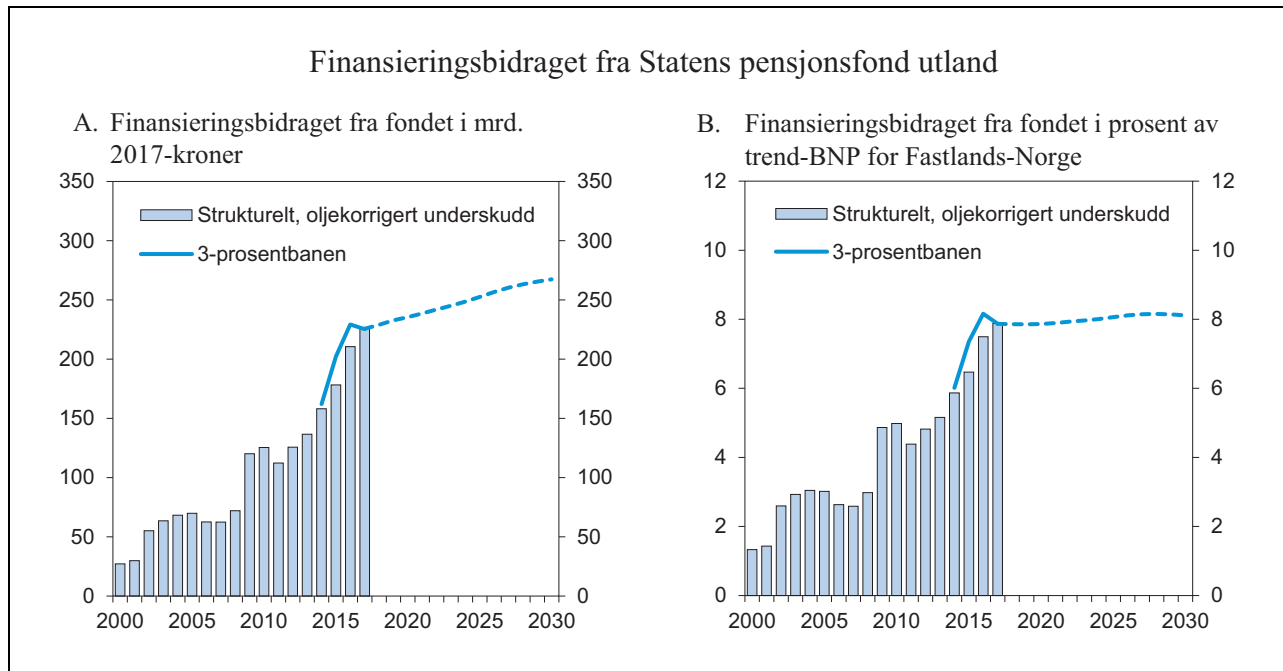
Fortsatt tilførsel av petroleumsinntekter vil bidra til vekst i fondet i årene fremover, men veksten vil trolig være vesentlig lavere enn i årene vi har bak oss. En slik utvikling har vært ventet. Alle-rede i 2001 ble det anslått at finansieringsbidraget fra fondet ville flate ut på slutten av dette tiåret. Slik tallene nå står, vil veksten i fondet gi grunnlag for å øke bruken av olje- og fondsinntekter i en normal konjunktursituasjon med 3–4 mrd. kroner per år de neste 10–15 årene, målt i faste kroner på statsbudsjettet, se figur 11.4A. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien vil finansieringsbidraget fra fondet være om lag uendret fram mot 2030, se figur 11.4B. Utsiktene er således svært annerledes enn utviklingen i 15-årsperioden vi har bak oss, der oljepengebruken i gjennomsnitt har økt med om lag 12 mrd. kroner årlig

(målt i faste 2017-kroner). Også Thøgersen-utvalget anbefalte en mer gradvis innfasing av olje- og fondsinntekter i årene fremover, se boks 11.3.

Figur 11.5 viser betydningen av ulike forløp for avkastning og oljepris. I basisforløpet⁴ er det beregningsteknisk lagt til grunn en realavkastning i fondet på 3 pst. og en oljepris som gradvis stiger fra omlag 480 kroner per fat i 2017 til 510 2017-kroner per fat fra og med 2025. Det tilsvarer rundt 60 dollar per fat med dollarkursen ved inngangen til 2017.

Hvis vi i stedet skulle få en gjennomsnittlig årlig realavkastning på 4 pst., vil bruken av olje- og fondsinntekter kunne øke med i gjennomsnitt vel 5 mrd. 2017-kroner per år frem til 2030, som er 2 mrd. kroner mer enn i basisforløpet. Tilsva-

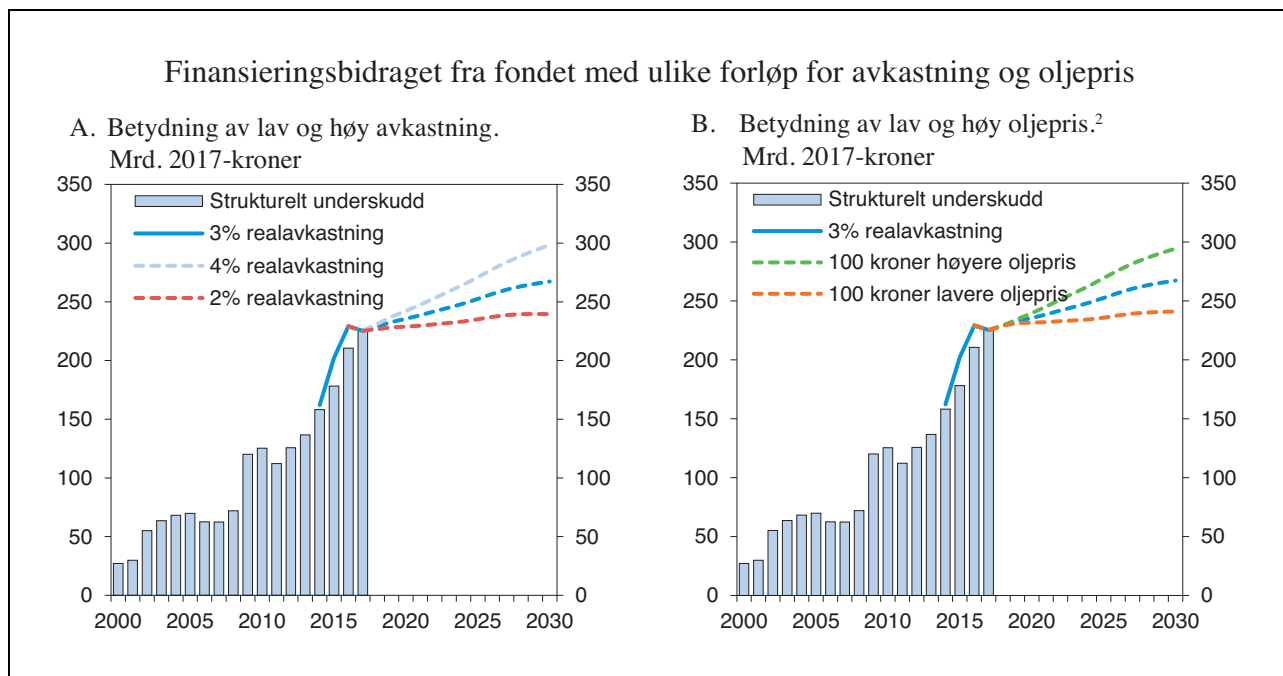
⁴ Se boks 11.5 for en beskrivelse av basisforløpet.



Figur 11.4 Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland¹

¹ I fremskrivingen av fondskapitalen er det forutsatt en forventet årlig realavkastning på 3 pst. I tråd med handlingsregelen er det lagt til grunn at uttaket fra fondet over tid følger den forventede realavkastningen.

Kilde: Finansdepartementet.

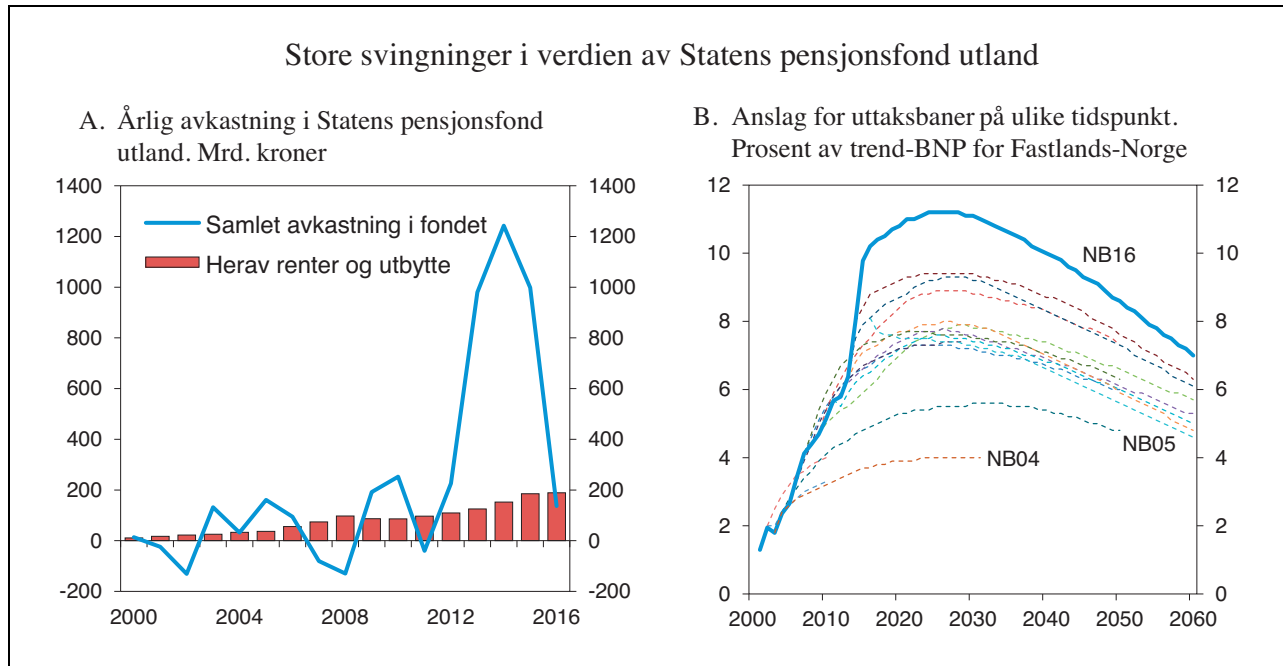


Figur 11.5 Finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland med ulike forløp for avkastning og oljepris¹

¹ Fremskrivingene er basert på et årlig uttak på 3 pst. av fondskapitalen i alle alternativene.

² I basisforløpet er det lagt til grunn en oljepris som gradvis stiger fra om lag 480 kroner per fat i 2017 til 510 2017-kroner (om lag 60 dollar) per fat fra og med 2025. I alternativene er gassprisen endret tilsvarende endringen i oljeprisen.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 11.6 Avkastningen i Statens pensjonsfond utland og anslag for uttaksbaner på ulike tidspunkt. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

rende vil en oljepris som er 100 kroner høyere enn i basisforløpet, også gi rom for en gjennomsnittlig årlig økning i bruken av olje- og fondsinntekter på om lag 5 mrd. kroner. Hvis avkastningen blir 2 pst. eller oljeprisen blir 100 kroner lavere, vil rommet for innfasing være tilsvarende mindre.

11.2.3 Store svingninger i Statens pensjonsfond utland

Statens inntekter fra oljevirkksomheten har vist store variasjoner fra år til år, særlig som følge av endringer i oljeprisen. Ved å skille bruken av oljeinntekter fra den løpende opptjeningen av dem, har det finanspolitiske rammeverket bidratt til å skjerme budsjettpolitikken og norsk økonomi fra svingninger i oljeinntektene. Svingninger i oljeinntektene får liten direkte betydning for handlingsrommet i budsjettet fra år til år. For eksempel vil en endring i oljeinntektene på 100 mrd. kroner endre den forventede realavkastningen i påfølgende år med 3 mrd. kroner når det legges til grunn en realrente på 3 pst.

Etter hvert som oljeinntektene blir omplassert til en bredt investert finansformue i utlandet, blir petroleumsformuen bedre diversifisert. Selv om de store variasjonene i oljeinntektene vil bety mindre, vil fondet være utsatt for svingninger i kapitalmarkedene. Med et fond som svarer til over 2½ års verdiskaping i fastlandsøkonomien, kan sving-

ningene i fondets verdi bli store sett i forhold til norsk økonomi. Den årlige nominelle avkastningen i fondet har grovt sett variert fra minus 25 pst. til pluss 25 pst. I 2014 økte verdien på fondet med over 1 200 mrd. kroner, når det ses bort fra uttak og tilførsel, se figur 11.6A. Verdiøkningen tilsvarte nesten halvparten av BNP for fastlands-Norge det året. En svakere krone stod for om lag halvparten av oppgangen i fondsverdien i årene 2013–2015, en periode der fondet nær ble doblet i verdi. I andre år, som i 2008, 2009 og 2016, har endringer i kronekursen dempet utslaget i fondets verdi. Fondets bokførte, kontante inntekter har steget forholdsvis jevnt i takt med fondets økende verdi. Disse inntektene består av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskaper og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene. De store svingningene i fondets avkastning skyldes altså endringer i markedsverdien av fondets eiendeler og endringer i kronekursen.

Fremskrivingene av fondets størrelse tar utgangspunkt i fondets observerte verdi. Endringer i markedsverdien får dermed betydning for fremskrivingene av finansieringsbidraget fra fondet og vurderingene av handlingsrommet i finanspolitikken i årene fremover, se figur 11.6B. Med de store svingningene vi må regne med å se i verdien av fondet, kan vi ikke vente at utviklingen i banen for forventet fondsavkastning vil gi en stabil, operativ rettesnor for finanspolitikken på kort

Boks 11.3 Hovedanbefalinger fra Thøgersen-utvalget

Regjeringen satte høsten 2014 ned et utvalg for å vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruken av oljeinntekter i lys av den kraftige veksten i Statens pensjonsfond utland, utfordringene norsk økonomi står overfor på kort og lang sikt, samt hensynet til kommende generasjoner. Ekspertutvalget ble ledet av professor Øystein Thøgersen fra Norges Handelshøyskole og hadde en bred sammensetning med deltakelse fra blant annet akademia, LO og NHO og finansnæringen. Utvalgets rapport, NOU 2015:9 *Finanspolitikk i en oljeøkonomi – Praktisering av handlingsregelen*, ble overlevert finansministeren i juni 2015.

Utvalget la til grunn at finanspolitikken skal følge handlingsregelen. Vinteren 2014–2015 ble bruken av olje- og fondsinntekter anslått å ligge langt under 4 pst. av fondsverdien. Samtidig var det utsikter til at finansieringsbidraget fra fondet etter hvert ville avta. Med dette utgangspunktet samlet utvalget seg om følgende hovedanbefalinger:

- *Oljeinntekter bør fases inn mer gradvis i årene fremover enn i de siste 15 årene.* En mer gradvis innfasing vil gi en jevnere bane for bruk av oljeinntekter og redusere behovet for en brå omlegging av finanspolitikken i fremtiden.
- *Utvalget pekte på to tilleggsregler som i denne sammenhengen kan være nyttige – begrense*

fondsuttaket til 3 pst. av fondskapitalen eller begrense økningen i oljepengebruken fra et år til det neste til 0,1–0,2 prosentenheter av BNP for Fastlands-Norge. Det skal fortsatt tas hensyn til konjunktorene, noe som kan åpne for avvik fra reglene.

- *Finanspolitikken bør støtte opp under høy verdiskaping, sysselsetting og økonomisk vekst.* For vekstevnen er det viktig at ressursene brukes effektivt på alle budsjettområder. Oljeinntektene må ikke bli en unnskyldning for å la være å gjennomføre nødvendige systemreformer.

Utvalgets innstilling ble sendt på høring og disse ble oppsummert i Revidert nasjonalbudsjett 2016. Høringsuttalelsene uttrykte i hovedsak en bred støtte til det finanspolitiske rammeverket. De ga også bred støtte til at oljeinntektene bør fases inn mer gradvis i årene fremover enn i perioden fra 2001 og fram til i dag, blant annet fordi lave internasjonale renter gir lavere forventet avkastning fremover og fordi økte utgifter til en eldre befolkning fram i tid taler for å holde mer i reserve på kort sikt. Mange høringsuttalelser pekte på at det er viktig hva oljepengene brukes til og at det her bør prioriteres bedre.

og mellomlang sikt. Det gjelder uavhengig av størrelsen på den forventede realavkastningen og skyldes at de store svingningene i markedsværdien av fondet får direkte gjennomslag i beregningen av banen for forventet realavkastning. Thøgersen-utvalget vurderte ulike formaliserte regler for glatting av den samlede fondskapitalen, men mente dette var til liten hjelp og anbefalte ikke å gå i denne retningen.

Dagens retningslinjer er fleksible, nettopp for å bidra til at finanspolitikken skal støtte opp under en stabil utvikling i norsk økonomi. Ser vi oss tilbake, har bruken av olje- og fondsinntekter variert langt mindre fra år til år enn den forventede realavkastningen i fondet. Samtidig er det blitt lagt vekt på å tilpasse finanspolitikken til situasjonen i norsk økonomi.

De store svingningene i fondets verdi blir mer krevende å håndtere når veksten i fondet avtar. Et

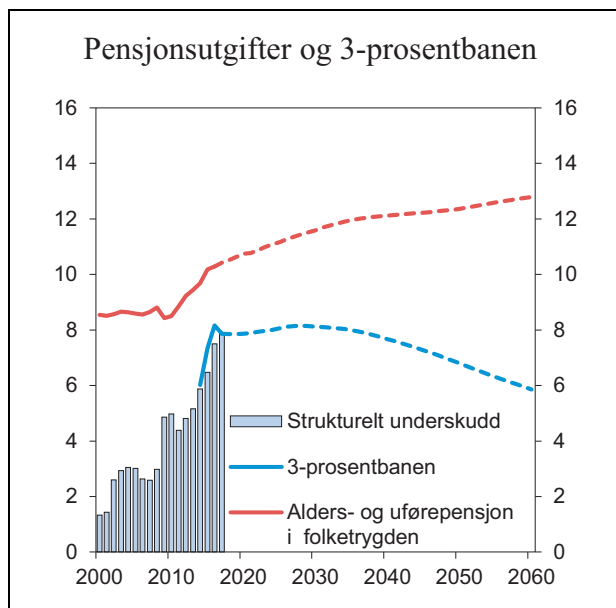
fall i fondsverdien kan da ikke møtes med å holde bruken uendret i noen år. Vi må også regne med at svingningene vil øke noe med høyere aksjeandel. Fremover må det derfor i enda større grad legges vekt på å skjerme finanspolitikken og norsk økonomi fra svingningene i fondet, samtidig som det holdes fast ved at bruken av olje- og fondsinntekter over tid skal følge den forventede realavkastningen.

Siden svingningene i fondet særlig skyldes endringer i markedsværdien av fondets investeringer, mens de bokførte rente- og utbytteinntektene er mer stabile, bør det spesielt vurderes hvordan verdiendringene i fondet skal slå gjennom i rettesnoren for finanspolitikken. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i de ordinære budsjettdokumentene med vurderinger av hvordan rettesnoren for finanspolitikken kan skjermes mot store utslag i fondet innenfor de rammene hand-

lingsregelen setter for uttak fra fondet over tid. Regjeringen legger vekt på at eventuelle justeringer skal være godt forankret og forstått.

11.3 Offentlige finanser på lengre sikt

En eldre befolkning vil gi økte utgifter til pensjoner selv med den gjennomførte pensjonsreformen, se figur 11.7.⁵ Levealdersjustering av alderspensjon og nye reguleringsprinsipper fra 2011 bidrar til at disse utgiftene øker mindre enn de ellers ville ha gjort. Likevel gir de store årskullene fra etterkrigstiden en kraftig økning i antall pensjonister, og dermed også en økning pensjonsutgifter som andel av verdiskapingen. Figuren viser samtidig det avtakende finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond fremover. Disse to utviklingstrekkene vil legge et økende press på offentlige finanser. I tillegg vil en eldre befolkning gi betydelig økte utgifter til helse og omsorg.



Figur 11.7 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 3-prosentbanen og alders- og uførepensjoner i folketrygden.¹ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

¹ Folketrygdens brutto utgifter til alders- og uførepensjoner er fremskrevet med utgangspunkt i dagens pensjonssystem og sysselsettingsutviklingen i basisalternativet i denne meldingen.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

⁵ Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter. Alle offentlige utgifter, herunder pensjonsutgifter, finansieres imidlertid løpende over statsbudsjettet, uten øremerkinger til spesifikke formål.

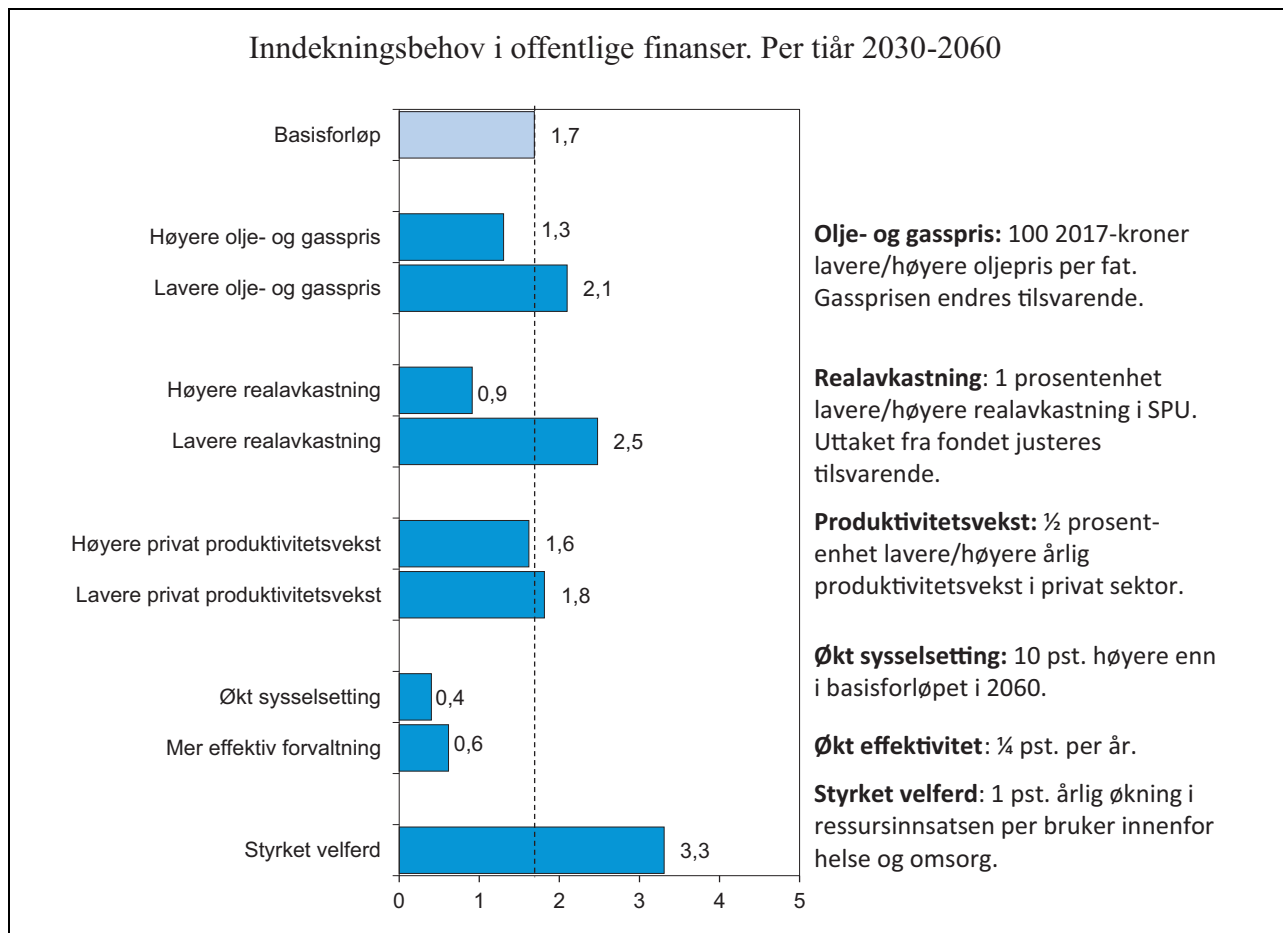
Aldringen av befolkningen må først og fremst ses i sammenheng med økende levealder. Økningen gjenspeiler bedre helsetilstand som følge av bedre levekår i vid forstand, blant annet arbeidsmiljø, bomiljø og velferdsordninger. Hvis eldre som lever lenger også holder seg friske, vil de kunne jobbe mer og trenge mindre helse- og omsorgstjenester, se boks 11.4. En friskere aldring vil således dempe utfordringene for statsfinansene som følger med en eldre befolkning. Det er tatt hensyn til dette i basisforløpet i denne meldingen, samtidig som det også er lagt til grunn en viss økning i ressursbruken per bruker innenfor helsetjenester, se boks 11.5. Flere friske leveår legger videre til rette for høyere sysselsetting blant de eldre aldersgruppene. I basisforløpet er det lagt til grunn virkninger av pensjonsreformen på yrkesdeltakingen blant eldre.

Fremskrivingene i basisforløpet innebærer at offentlige utgifter øker raskere enn offentlige inntekter fra slutten av 2020-tallet. I gjennomsnitt anslås et inndekningsbehov på 1,7 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien per tiår fra 2030. For å oppnå balanserte budsjetter må derfor utgiftene reduseres eller inntektene økes sammenliknet med basisforløpet. Med dagens nivå på BNP for Fastlands-Norge svarer inndekningsbehovet til nær 50 mrd. kroner per tiår, eller 5 mrd. kroner per år. Anslaget tar ikke hensyn til at finansieringen av inndekningsbehovet kan virke negativt på insentivene til å arbeide og investere. Dersom offentlige budsjetter for eksempel balanseres ved økte skatter som reduserer arbeidstilbudet, vil verdiskapingen i økonomien og inntektene i både privat og offentlig sektor svekkes. Utfordringene i offentlige finanser vil da forsterkes.

Figur 11.8 illustrerer hvordan størrelsen på inndekningsbehovet i basisforløpet avhenger av de forutsetninger som gjøres. Noen av størrelsene det gjøres forutsetninger om kan vi i liten grad kontrollere selv, som prisene på olje og gass på verdensmarkedet og avkastningen i de internasjonale aksje- og obligasjonsmarkedene.

Produktivitet i privat sektor kan i større grad påvirkes, blant annet gjennom en økonomisk politikk som vektlegger stabilitet og forutsigbarhet og ved å legge til rette for konkurranse, åpenhet for internasjonal handel og en kompetent arbeidsstyrke. Samtidig er det mange ytre forhold som påvirker produktiviteten som vi som et lite land har liten eller ingen kontroll over, som for eksempel den teknologiske utviklingen internasjonalt.

Selv om økt produktivitet er avgjørende for utviklingen i velstandsnivået i Norge over tid, illustrerer figur 11.8 at økt produktivitet i privat



Figur 11.8 Behov for inndekning i offentlige finanser på lang sikt regnet per tiår.¹ Prosent av BNP for Fastlands-Norge

¹ Gjennomsnittlig inndekningsbehov per tiår i perioden 2030–2060.

Kilde: Finansdepartementet.

sektor i seg selv ikke er avgjørende for inndekningsbehovet i offentlige finanser. Det er fordi økt produktivitet i privat sektor som regel slår ut i økt lønn, og dermed også gir høyere utgifter i det offentlige til lønninger, pensjoner og andre overføringer.

Økt produktivitet i offentlig forvaltning vil imidlertid ha stor betydning for bærekraften i velferdsordningene. Det samme gjelder økt arbeidsinnsats i økonomien. Dette er samtidig forhold som kan påvirkes av politikk. Figuren viser hvordan inndekningsbehovet blir vesentlig redusert om vi lykkes på disse to politikkområdene. Disse to politikkområdene står sentralt i regjeringens strategi for fremtidens velferdssamfunn, og er nærmere omtalt i de neste avsnittene.

Brochmann-utvalget (NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit*) så blant annet på konsekvenser av innvandring fra ikke-vestlige land for offentlige finanser. Lavere innvandring reduserer inndekningsbehovet noe, først og fremst fordi avkastnin-

gen fra Statens pensjonsfond utland deles på færre. Høyere innvandring øker inndekningsbehovet noe, selv om høyere innvandring gir noe høyere befolkningsandel i yrkesaktiv alder. Samlet sett fremstår utslagene på offentlige finanser som forholdsvis beskjedne.

Fremskrivingene i basisforløpet innebærer en langt mer forsiktig utbygging av det offentlig finansierte velferdstilbudet enn i perioden vi har bak oss. Figur 11.8 viser at konsekvensene for inndekningsbehovet kan bli store om veksten i ressursbruken per bruker av offentlige tjenester blir noe nærmere det vi har sett historisk. Et slikt forløp med «styrket velferd» omtales i avsnitt 11.5.

Figur 11.9 illustrerer hvordan velferdsstaten er bygget kraftig ut siden begynnelsen av 1970-tallet. Veksten skyldes i sin helhet økt ressursbruk per bruker av offentlige velferdsordninger, særlig fram til slutten av 1990-tallet. Uten en slik standardheving, ville sysselsettingen i offentlig tjenesteyting vært om lag uendret fra 1970. Det er sær-

Boks 11.4 Friskere aldring?

Litteraturen gir ikke noe entydig svar på sammenhengen mellom økt levealder og behovet for helse- og omsorgstjenester. Det er i hovedsak tre hypoteser. Den første hypotesen om *utvidet sykkelighet*¹ innebærer at økningen i forventet levealder faller sammen med en like stor, eller større, økning i antall år med sykkelighet. Den andre hypotesen om *forkortet sykkelighet*² innebærer at antall år med god helse øker mer enn forventet levealder. Den tredje hypotesen ligger mellom disse ytterpunktene, og legger til grunn at en økning i levealder både vil bety flere «friske» år og flere «syke» år.³ Det er denne hypotesen som synes å ha stått sterkest i litteraturen de senere år, og er også mest brukt i fremskrivninger av helseutgifter.

En litteraturoversikt viser at det er klare holdepunkter for at utbredelsen av kronisk sykdom blant eldre har økt over tid.⁴ Samtidig har konsekvensene av sykdom blitt mindre som følge av den medisinske utviklingen. Dette gir utslag i lengre levealder og mildere og langsommere sykdomsforløp. Tiden med sykdom, og behandling, er dermed lenger enn før, men mindre plagsom for den enkelte. Også tidspunktet for når funksjonelle begrensninger inntreffer ser ut til å utsettes. Det konkluderes med at en aldrende befolkning må forventes å trenge helsetjenester for en lengre periode enn tidligere generasjoner, men eldreomsorg for en kortere periode.

De fleste institusjoner som fremskriver helse- og omsorgsutgifter, forutsetter at økt levealder ledsages av en eller annen form for friskere aldring. Forutsetningene konkretiseres ofte med et fast forhold mellom økning i antall leveår og økning i antall leveår uten sykdom, altså en utsatt sykkelighet. I fremskrivninger implementeres ofte forutsetningene om utsatt sykkelighet ved å forskyve aldersprofilene

for helseutgifter ut i tid.¹ Dersom ett års økt levetid for eksempel antas å gå sammen med ½ års bedret helse, antas helseutgiftene til en 65-åring å tilsvare helseutgiftene til en 64-åring når levealderen har økt med 2 år.

Tabell 11.1 gir en oversikt over forutsetningene som legges til grunn i langsiktige fremskrivninger av offentlige finanser fra ulike institusjoner. I basisforløpet antas økningen i forventet levealder på 5 år fram til 2060 å gi 3 ekstra friske leveår, mens demografiforløpet beskriver en utvikling med utvidet sykkelighet hvor økningen i forventet levealder gir av en tilsvarende økning i antall år med sykkelighet.

Forutsetningen om friskere aldring er usikker. Sykdommer som diabetes og kreft avhenger av livsstil og samfunnsmessige forhold. Hvordan vi styrer samfunnsutviklingen, vil kunne påvirke utviklingen i forventet friske leveår. Forskning viser en positiv sammenheng mellom fysisk aktivitet og overlevelse, som ikke avtar med alder. I motsetning til andre risikofaktorer, får ikke inaktivitet mindre å si med alderen. En fysisk inaktiv person på 70 år kan vinne tre kvalitetsjusterte leveår ved å bli fysisk aktiv. Det jobbes med å utvikle bedre modeller for fremskrivninger av befolkningens helsetilstand, samt bedre modeller for å vurdere effekt av ulike tiltak, slik at man mer effektivt kan fremme befolkningens helse.

¹ Gruenberg, E.F. (1977) *The failures of success*.

² Fries, J.F. (1980) *Ageing, natural death and the compression of morbidity*.

³ Manton, K.G. (1982) *Changing the concepts of morbidity and mortality in the elderly population*.

⁴ Lindgren (2016) *The rise in life expectancy, health trends among the elderly and the demand for health and social care*.

Tabell 11.1 Forutsetninger om utviklingen i helsetilstanden ved økt levealder i langsiktige fremskrivninger fra institusjoner i ulike land

	Antakelse om helsetilstand når levealderen øker med 1 år
Norge	3/5 år med god helse (basisforløp)
Sverige	2/3 år med god helse
Danmark	1 års utsettelse av dødsrelaterte utgifter
Storbritannia	½ år med god helse
EU	½ år med god helse
OECD	1 år med god helse
IMF	½ år med god helse

Kilder: Konjunkturinstituttet (2016), *Hållbarhetsrapport 2016 för de offentliga finanserna*, De økonomiske råd (2016): *Dansk økonomi efterår 2016*, Office for Budget Responsibility (2017): *Fiscal sustainability report*, European Commission (2015): *The 2015 Ageing Report*, De la Maisonnewe, C. and Oliveira Martins, J. (2013): *Public spending on health and longterm care*, OECD, Clements, B., Coady, D. and Gupta, S. (2012): *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*, IMF, IMF (2010): *Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*.

Boks 11.5 Forutsetninger for de langsiktige fremskrivingene

De langsiktige fremskrivingene i dette kapitlet er utarbeidet ved hjelp av den numeriske likevektsmodellen DEMEC, som er utviklet i Statistisk sentralbyrå. Sentrale forutsetninger for fremskrivingene er kort oppsummert nedenfor. En nærmere gjennomgang av forutsetningene og beregningene er gitt i et eget arbeidsnotat fra Finansdepartementet.

Utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning bygger på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås fremskrivninger fra 2016. I demografiforløpet er det lagt til grunn en videreføring av arbeidsmarkedstilknytningen etter alder, kjønn og landbakgrunn. En økende andel eldre og innvandrere fra fattige land, som gjennomgående har lavere yrkesdeltakelse enn andre deler av befolkningen, bidrar til at sysselsettingen målt ved timeverk per innbygger avtar med 9,5 pst. fra 2017 til 2060. I basisforløpet, hvor det er tatt hensyn til virkninger av pensjonsreformen på yrkesdeltakingen blant eldre, avtar antall timeverk per innbygger med 7,7 pst. i samme periode. Til sammenlikning er antall timeverk per innbygger nå om lag på samme nivå som i 1970.

Fremskrivingene er basert på en gjennomsnittlig årlig vekst i timeverksproduktiviteten i fastlandsøkonomien på 1,5 pst. Det er 0,4 prosentenheter lavere enn i fremskrivingene til Nasjonalbudsjettet 2015, men høyere enn i de siste ti årene. Reallønnsveksten antas å følge timeverksproduktiviteten i private fastlandsnæringene, hvor det er lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst fram mot 2060 på 1,7 pst.

Produksjonen av olje og gass anslås å avta gradvis, til nivåer som i 2060 tilsvarer vel en fjerdedel av produksjonen i 2015. Det er videre lagt til grunn langsiktige olje- og gasspriser på henholdsvis 510 kroner per fat og 1,85 kroner per sm^3 , målt i faste 2017-kroner. Videre er det lagt til grunn en årlig realavkastning i Statens pensjonsfond utland på 3 pst. og et tilsvarende uttak fra fondet.

For offentlig konsum forutsettes det i demografiforløpet at antall timeverk per bruker innenfor ulike tjenesteområder videreføres etter alder og kjønn.¹ Dette innebærer eksempelvis at timeverksinnsatsen innenfor helse for en 80 år gammel mann i 2060 er på samme nivå som i 2017. Økt produktivitet innenfor offentlig tjenesteyting tas dermed ikke ut i innsparinger i ressursbruken, men gir rom for bedre tjenester.

Basisforløpet skiller seg fra demografiforløpet ved at økningen i forventet levealder på 5 år fram til 2060 antas å gi 3 ekstra friske leveår. Dette bidrar isolert sett til å dempe veksten i offentlig konsum sammenliknet med demografiforløpet. Samtidig er det lagt til grunn en årlig økning i ressursinnsatsen, målt per innbygger etter alder og kjønn, på 0,5 pst. fram mot 2060 innenfor sykehussektoren, som trekker i motsatt retning. Samlet bidrar disse justeringene likevel til å redusere økningen i den offentlige ressursbruken. Fremskrivingene av alders- og uførepensjoner er basert på dagens pensjonssystem.

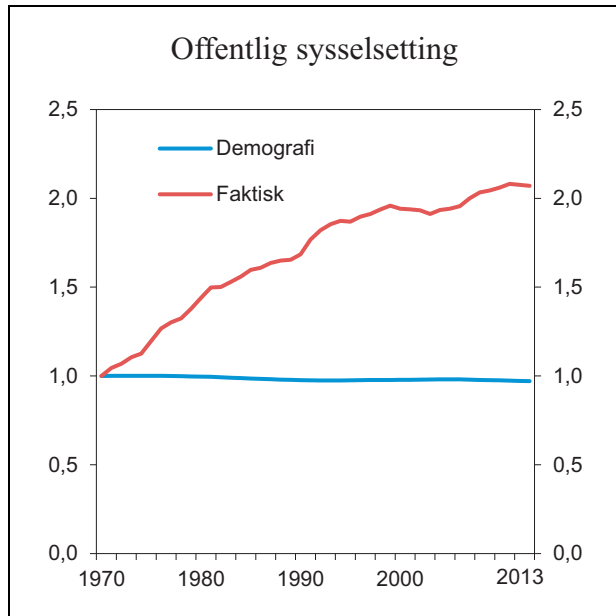
Det beregnede inndekningsbehovet i de to forløpene fremgår av tabell 11.2.

Tabell 11.2 Inndekningsbehov i offentlige finanser. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

	2060	2100
Inndekningsbehov demografiforløp	6,0	11,3
– Friskere aldring	1,4	1,8
+ Økt ressursinnsats per bruker i sykehussektoren (fram mot 2060)	1,5	1,6
– Økt sysselsetting blant eldre	0,9	1,6
= Inndekningsbehov basisforløp	5,3	9,5
Per tiår fra 2030	1,7	1,3

¹ Demografiforløpet tilsvarer referanseforløpet i Perspektivmeldingen 2013.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 11.9 Timeverk per innbygger i offentlig sivil forvaltning. Faktisk utvikling og forløp ved uendret ressursbruk per bruker (demografi).¹ Indeks 1970=1

¹ Demografiforløpet er beregnet med utgangspunkt i dekningsgrader og ressursbruk per bruker i 2013.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

lig økt ressursbruk per bruker innenfor helse og omsorg som har drevet veksten i offentlig sysselsetting i denne perioden. Også innenfor undervisning har ressursbruken økt noe, mens det har vært en om lag tilsvarende reduksjon innenfor offentlig administrasjon.

11.4 Handlingsalternativer for høy velferd og bærekraftige statsfinanser

Gjennomgangen ovenfor viser at handlingsrommet i finanspolitikken ligger an til å bli mye mer begrenset de nærmeste årene enn det vi er blitt vant til, og vil bli enda mindre etter 2030. Skal vi videreføre og bedre vår velferdsmodell med gode fellesfinansierte løsninger, må finansieringen styrkes og utgiftsveksten i ordningene dempes. Disse utfordringene kan ikke alle løses idag, men må løses ved at det gjøres riktige valg underveis. Nedenfor diskuteres fire handlingsalternativer, som hver og en ikke alene vil være nøkkelen, men som sammen kan legge grunnlaget for fremtidens velferdssamfunn.

A. Arbeidsalternativet – en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke

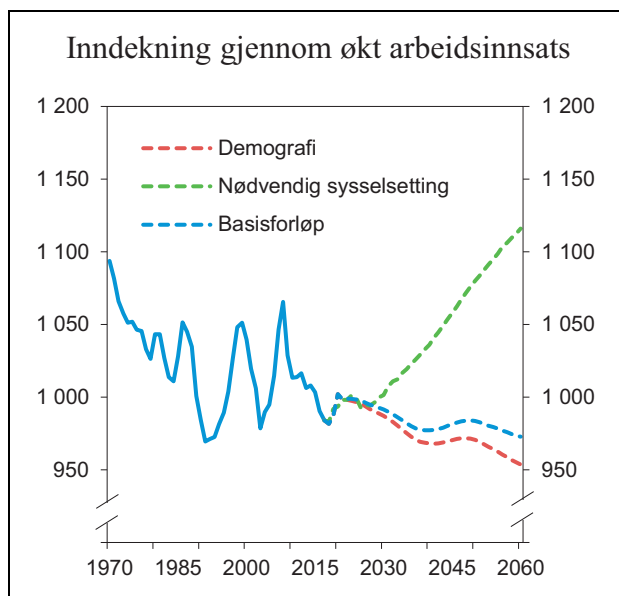
En stor og velkvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for både privat og offentlig velferd. Univerielle tjenester innenfor helse og utdanning bidrar til en stor og kompetent arbeidsstyrke, mens barnehager, sykehjem og permisjonsordninger legger til rette for å kombinere yrkesdeltakelse med omsorgsforpliktelser. Deltakelsen i arbeidsmarkedet er dermed høy i Norge sammenliknet med de fleste andre land, først og fremst som følge av forholdsvis høy yrkesdeltakelse blant kvinner og eldre, samtidig som arbeidsledigheten er forholdsvis lav. Den gjennomsnittlige arbeidstiden er derimot lavere enn i flere andre land det er naturlig å sammenlikne oss med. Det har å gjøre med at den økte yrkesdeltakelsen er blitt ledsaget av flere deltidsstillinger, hovedsakelig blant kvinner. Den forholdsvis lave gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge skyldes også lav normalarbeidstid, lang ferie og at omfanget av sykefravær og uføretrygd er høyt.

Dersom det anslåtte finansieringsbehovet i basisforløpet kun skal møtes med økt samlet arbeidsinnsats (og dermed skatteinntekter), må antall timeverk per innbygger øke med 13 pst. fra i dag og frem til 2060, se grønn linje i figur 11.10. Arbeidsinnsatsen vil i så fall komme opp på et nivå langt over det vi har sett i nyere tid.

En god arbeidsstrategi må ta mål av seg til både å øke gjennomsnittlig arbeidstid og yrkesdeltakelsen. Hver tredje kvinne jobber deltid. Hvis disse i stedet jobbet heltid, ville samlet antall timeverk i 2016 økt med vel 8 pst. Stadig flere kvinner tar høyere utdanning, og høyt utdannede jobber gjennomgående mer heltid. Det trekker i retning av mindre deltidsarbeid. Økt behov for sysselsetting i helse- og omsorgssektoren, som har høy deltidsandel i dag, kan trekke i motsatt retning.

Innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika deltar i mindre grad i arbeidslivet enn befolkningen ellers. Dersom yrkesdeltakelsen i denne gruppen hadde vært som hos den øvrige befolkningen, ville antall timeverk økt med 3 pst. i 2016 og nær 7 pst. i 2060. For at arbeidslivet og velferdsstaten skal settes i stand til å møte høy migrasjon, må integreringen styrkes. Flyktninger og andre innvandrere må i større grad bli en del av arbeidslivet, se omtale i kapittel 3.

Selv om økt arbeidsinnsats er et naturlig svar på økende levealder, illustrerer figur 11.10 at det er grenser for hva som kan dekkes inn ved økt sysselsetting alene, særlig med tanke på at den demografiske utviklingen trekker i retning av lavere syssel-



Figur 11.10 Antall timeverk per innbygger i alderen 15–74 år. Faktisk utvikling og ulike forløp fremover¹

¹ I *demografiforløpet* legges det til grunn en videreføring av dagens arbeidsmarkedstilknytning etter alder, kjønn og landbakgrunn. En økende andel eldre og innvandrere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika bidrar til nedgangen i arbeidsinnsats, siden disse gruppene i dag har forholdsvis lav arbeidsmarkedstilknytning. I *basisforløpet* er det i tillegg tatt hensyn til virkninger av pensjonsreformen på yrkesdeltakingen blant eldre. Med *nødvendig økt sysselsetting* menes at hele inndekkingsbehovet i offentlig finansiering i basisforløpet skal dekkes med økt arbeidsinnsats.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

setting fremover. Selv om det i basisforløpet er lagt til grunn at pensjonsreformen gir en positiv virkning på yrkesdeltakingen blant eldre, viser figuren at det ikke er nok til å stoppe den negative utviklingen. Et økende inntektsnivå over tid kan også gi ønske om mer fritid, som i så fall drar ned veksten i den samlede arbeidsinnsatsen.

Dersom en lykkes i å få den samlede arbeidsinnsatsen 10 pst. høyere enn i basisforløpet i 2060, vil det innebære at sysselsettingen kommer opp til toppnivåene fra tidligere høykonjunkturer. Inndekkingsbehovet målt som andel av fastlands-BNP vil da reduseres med 1¼ prosentenheter per tiår, se figur 11.8. Det tilsvarer om lag 3 mrd. kroner per år, målt i forhold til dagens verdiskaping i fastlandsøkonomien. Hvis flere kommer i arbeid fremfor på trygd, vil bidraget øke ytterligere, fordi vi da også får lavere trygdeutgifter. Økt arbeidstilbud er med andre ord helt sentralt for å understøtte bærekraften i velferdsordningene.

Flere friske leveår vil trolig lede til høyere sysselsetting blant eldre arbeidstakere. De økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid er sterke

i privat sektor. Disse må videreføres. De formelle hindringene til å stå i arbeid er redusert, mens de uformelle hindrene varierer mer. Yrkesdeltakelsen blant eldre har økt betydelig etter pensjonsreformen, særlig i privat sektor. Samtidig er insentivene en del svakere i offentlig sektor. En reform av pensjonssystemet i offentlig sektor vil kunne styrke denne utviklingen. I tillegg må færre bli stående utenfor arbeidslivet av helsemessige eller andre årsaker.

Fremtidens kunnskapssamfunn vil trolig stille høye krav til kompetanse og omstillingsevne, både i privat og offentlig sektor. Under slike forhold kan det bli mer krevende for eldre arbeidstakere å delta i arbeidslivet, selv om den enkelte måtte ønske det. Det samme vil kunne gjelde andre med forholdsvis svak tilknytning til arbeidslivet. Krav til utdanning og kompetanse vil også fremover gi lav yrkesdeltakelse blant de yngre aldersgruppene, men en godt utdannet arbeidsstyrke vil samtidig bidra til økt produktivitet og bedre muligheter for å stå lenge i arbeidslivet. Et godt arbeidsmiljø kan også redusere risikoen for helseproblemer og frafall i yrkeslivet. Forebyggende arbeid i samarbeid med partene i arbeidslivet er derfor viktig.

Utfordringene i arbeidsmarkedet og arbeidsstyrkens kompetanse er nærmere diskutert i kapittel 8.

B. Effektiviseringsalternativet – en mer effektiv forvaltning

De samlede utgiftene i offentlig forvaltning anslås til 1 650 mrd. kroner i 2017, svarende til nesten 60 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, et av de høyeste nivåene i OECD-området. Innenfor en slik ramme vil det over tid være rom for både omprioriteringer og effektivisering. I et 10–15-årsperspektiv er det få bindinger i budsjettet i form av utgifter som ikke kan endres gjennom vedtak i Stortinget. Vi må få mest mulig ut av pengene som brukes, og vi må vise vilje og evne til å tilby gode velferdsordninger på utvalgte områder også i fremtiden.

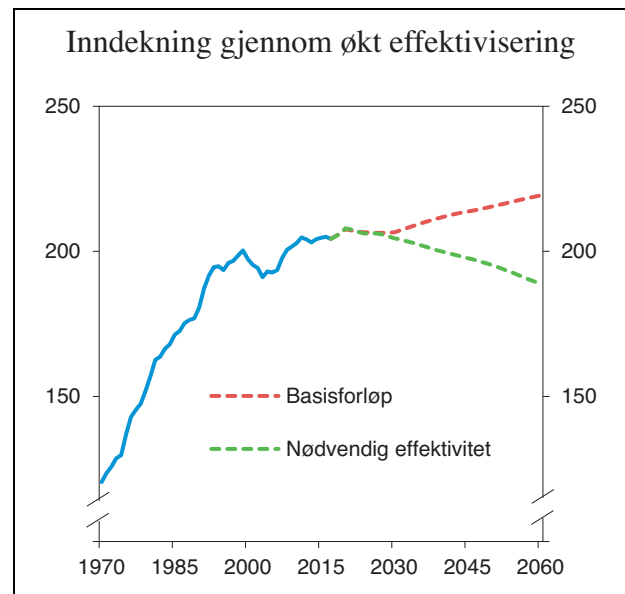
Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen gir betydelige årlige innsparinger og legger til rette for omprioriteringer i statsbudsjettet. En videreføring av denne reformen vil øke handlingsrommet i finanspolitikken fram mot 2030. Det er også viktig å gjennomføre reformer som bedrer det offentlig finansierede tjenestetilbudet og styrker offentlige budsjetter, slik som kommunereformen.

Teknologiske nyvinninger, endrede arbeidsformer og klarere prioriteringer gir betydelige muligheter for effektivisering i den offentlig finansierte tjenesteproduksjonen over tid. Helsetjenester gir flere eksempler på at tjenestene kan omstilles og leveres på nye måter. Ny teknologi, som for eksempel hjemmedialyse, gjør at tjenester kan leveres nær brukeren og spare det offentlige for store ressurser. IKT-løsninger gir større muligheter for egenomsorg, mer treffsikre tiltak rettet mot kronisk syke og identifisering av storforbrukere av helsetjenester. På andre områder, som omsorg og undervisning, kan det være vanskeligere å tilby like gode tjenester hvis den offentlige sysselsettingen per bruker reduseres. Erfaringene så langt kan også tyde på at ny teknologi har ført til økt utgiftsvekst, ikke redusert, siden ny teknologi gjerne ledsages av et større tilbud og flere behandlinger.⁶

Selv om en mer effektiv forvaltning er forenlig med at kvaliteten videreføres, kan kutt i ressursbruken ha konsekvenser for deler av tilbudet. Vedvarende effektivisering vil – og skal – i mange tilfeller innebære lavere innsats på mindre prioriterte områder. Det kan innebære at tjenester fjernes, eller at det fellesfinansierte ambisjonsnivået reduseres. Utvalgte områder vil på samme tid kunne styrkes. Med en fortsatt standardvekst i det samlede offentlige velferdstilbudet litt i underkant av den faktiske utviklingen de siste tjue årene, vil ressursbehovet i offentlig sivil forvaltning øke betydelig i tiårene fremover.

Dersom velferdsproduksjonen i offentlig sektor effektiviseres slik at timeverkene per innbygger reduseres med ¼ pst. per år, vil inndeckningsbehovet per tiår fra 2030 reduseres med vel 1 prosentenheter, målt som andel av fastlands-BNP, se figur 11.8. Det tilsvarer i dag i underkant av 3 mrd. kroner per år. Til sammenlikning bidrar avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen til en netto innsparing for staten på 1,2 mrd. kroner. For å møte hele det anslåtte inndeckningsbehovet, må de samlede kuttene dobles til ½ pst. per år frem til 2060. Timeverkene per innbygger i den offentlige tjenesteytingen vil da ende opp på samme nivå som tidlig på 1990-tallet, se figur 11.11, mens endringer i sammensetningen av befolkningen isolert sett tilsier økt ressursinnsats.

Gjennom reformer og klare prioriteringer er det også mulig å redusere offentlige overføringer til blant annet husholdninger og næringslivet, som står for over 40 pst. av de samlede offentlige



Figur 11.11 Timeverk per innbygger i offentlig sivil forvaltning. Faktisk utvikling og ulike forløp fremover¹

¹ Den røde stiplede linjen viser utviklingen i offentlige timeverk per innbygger i basisforløpet, hvor økningen først og fremst skyldes aldringen av befolkningen. Med *nødvendig effektivitet* menes at hele inndeckningsbehovet i offentlig finanser i basisforløpet skal dekkes utelukkende gjennom økt effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

utgiftene. Siden 1990 er for eksempel overføringene til næringslivet om lag halvert målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Pensjonsreformen er et eksempel på en reform som har styrket bærekraften i trygdeordningene.

Arbeidet med en mer effektiv forvaltning er nærmere diskutert i kapittel 9.

C. Medfinansieringsalternativet – større privat ansvar

Privat medfinansiering av offentlige tjenester, eller at ansvaret for tjenester overføres til privat sektor, vil lette presset på offentlige finanser. Med fortsatt økte inntekter vil det være enklere for husholdningene selv å bære noen av kostnadene ved egen bruk av velferdstjenester. Særlig gjelder det tjenester med høy privat avkastning.

Brukerbetalinger og gebyrer er nå på om lag samme nivå som tidlig på 1990-tallet målt som andel av fastlands-BNP, etter en markert økning på slutten av 1980-tallet, se figur 11.12. Den private medfinansieringen utgjør vel 8 pst. av de offentlige inntektene fra fastlandsøkonomien, som er 4–6 prosentenheter lavere enn land som USA, Finland og Sveits. Helse- og omsorgstjenester og høyere utdanning er områder der flere andre

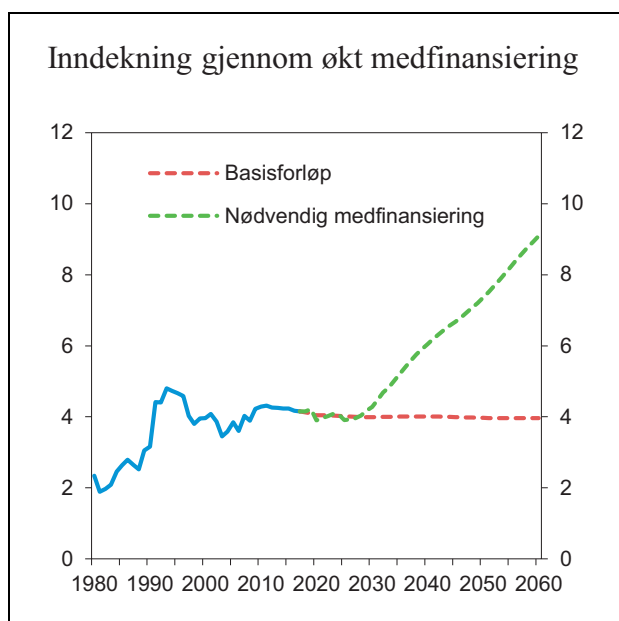
⁶ OECD (2017), *New Health Technologies: Managing access, value and sustainability*, OECD Publishing, Paris.

OECD-land har vesentlig større innslag av privat medfinansiering enn Norge. Enkelte tjenester, slik som skolefritidsordningen og vann, avløp og renovasjon, er i de fleste kommuner fullt ut brukerfinansiert i Norge. På andre områder, slik som barnehager og sykehjem, er innslaget av privat medfinansiering betydelig, mens andre tjenester er gratis for brukeren.

Økt innslag av privat medfinansiering vil gi større inntekter til det offentlige, og kan i tillegg være med på å dimensjonere tjenestetilbudet bedre. Når tjenester er sterkt subsidiert, vil ikke etterspørselen etter dem gi et riktig bilde av nytten av tjenesten. Økt innslag av privat medfinansiering kan også gi et velferdstilbud som i større grad er tilpasset den enkeltes ønsker og behov. Samtidig må det fortsatt legges vekt på å tilby gode, billige fellesordninger på prioriterte områder.

En videre definisjon av medfinansiering eller større privat ansvar kan også inkludere tiltak der ytelsesnivåene i velferdssystemet reduseres og at det ytes stønader i færre tilfeller. Det vil særlig være aktuelt dersom det også kan ha gunstige effekter på arbeidstilbudet, se omtale i kapittel 8.

Figur 11.12 viser at dersom det anslåtte finansieringsbehovet i basisforløpet kun skal møtes med økt privat medfinansiering, vil det kreve mer



Figur 11.12 Privat medfinansiering. Brukerbetalinger i prosent av Fastlands-BNP. Faktisk utvikling og ulike forløp fremover¹

¹ Med *nødvendig medfinansiering* menes at hele inndekningsbehovet i offentlig finanser i basisforløpet skal dekkes utelukkende med økt privat medfinansiering.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

enn en dobling i brukerbetalingene sammenliknet med i dag, målt som andel av fastlands-BNP. Slike beregninger illustrerer først og fremst viktigheten av å lykkes med de to andre strategiene – øke selselsettingen og effektivisere og målrette det offentlige velferdstilbudet.

Arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor og bruk av privat medfinansiering er nærmere behandlet i kapittel 9.

D. Skattealternativet

Våre godt utbygde velferdsordninger gjenspeiles i et høyt skattenivå, også i europeisk sammenheng. Selv om skattenivået må ses i sammenheng med ønsket nivå på velferdsytelsene, er det likevel grenser for hvor høyt skattenivået kan være. Større skatteøkninger gir en betydelig risiko for unndragelser eller tilpasninger og at skattegrunnlagene dermed blir mindre. Høy skatt på arbeidsinntekt vil kunne redusere arbeidstilbudet, mens høy skatt på kapital vil kunne svekke incentivene til å investere og drive næringsvirksomhet i Norge. Skattegrunnlagene utfordres også av andre utviklingstrekk, som globalisering, digitalisering og økt skattekonkurranse mellom land, se avsnitt 11.2.1 og boks 11.6.

Internasjonalt diskuteres det hvordan nasjonale og internasjonale skatteregler bør tilpasses for å beskytte selskapsskattegrunnlaget og motvirke flytting av overskudd til lavskatteland. Den norske selskapsskattesatsen er gradvis redusert de siste årene. Det er også innført en regel som begrenser overskuddsflytting gjennom gjeldsopp-tak ved at selskapenes muligheter til å trekke fra gjeldsrenter betalt til nærstående långiver er begrenset. I 2015 inngikk et bredt flertall på Stortinget et skatteforlik som blant annet innebærer at selskapsskatten vil reduseres til 23 pst. i 2018. Skatteforliket innebærer også at regjeringen skal arbeide for å forhindre uthuling av skattegrunnlagene ved påse en rask og mest mulig fullstendig implementering av BEPS-anbefalingene i det norske regelverket.⁷

Dersom offentlige budsjetter skal balanseres ved økte skatter alene, er det over tid vanskelig å komme utenom vridende skatter med konsekvenser for arbeidstilbud og investeringer. Skatt på arbeid utgjør over halvparten av de samlede skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkon-

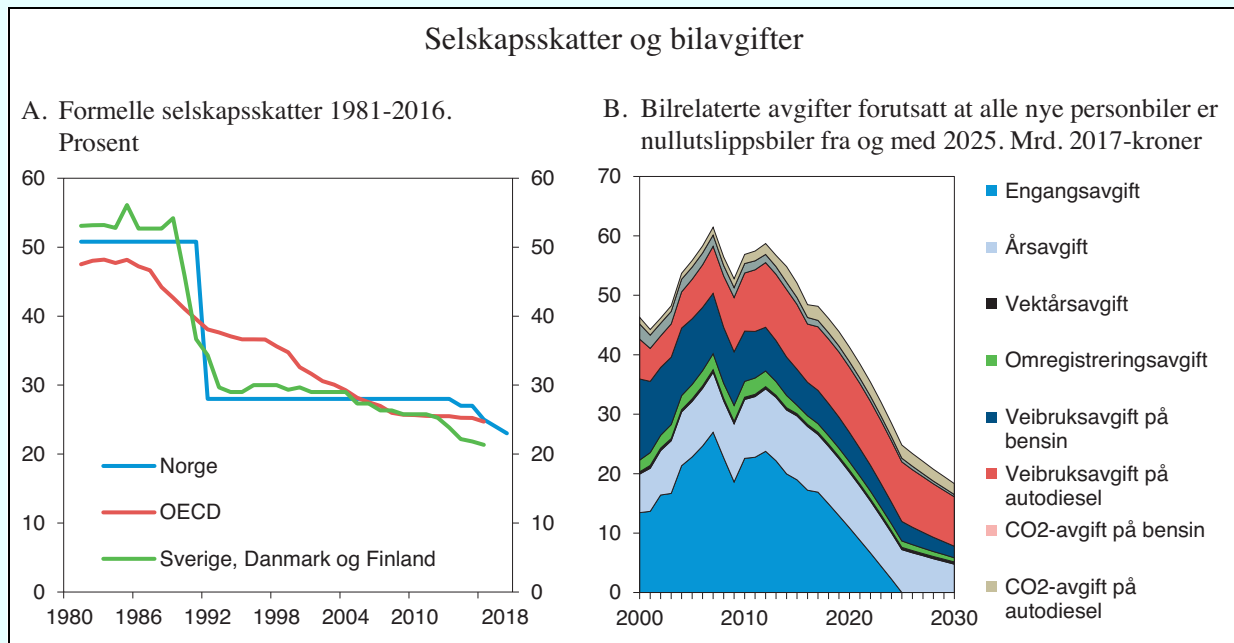
⁷ I regi av OECD har over 100 land samarbeidet om anbefalinger for å forhindre uthuling av statenes skattegrunnlag og sikre at inntektene skatlegges der verdiskaping skjer. BEPS står for «Base Erosion and Profit Shifting».

Boks 11.6 Utviklingstrekk som kan utfordre skattegrunnlagene

Økt mobilitet er positivt for verdiskapingen, men er en utfordring for beskatningen. Selskapsskatten er særlig utsatt og er satt ned i flere land, se figur 11.13A. Blant annet fører digitalisering med seg nye forretningsmodeller som kan ha konsekvenser for beskatningen. Internasjonale plattformer som formidler utleie eller tjenesteytelser i den digitale delingsøkonomien, tar gjerne en fast andel av omsetningen. Disse internasjonale plattformene kan benytte samme metoder for skatte-tilpasning som andre internasjonale selskaper, slik at de i praksis ilegges minimal skatt. I så fall blir bare den delen av betalingen som tilfaller utleier eller tjenesteyter, beskattet nasjonalt. Tjenestetilbyderne er oftest privatpersoner som hver har forholdsvis liten omsetning. Følgelig drives mye av delingsaktivitetene innenfor eller nær minstegrenser i skattesystemet.

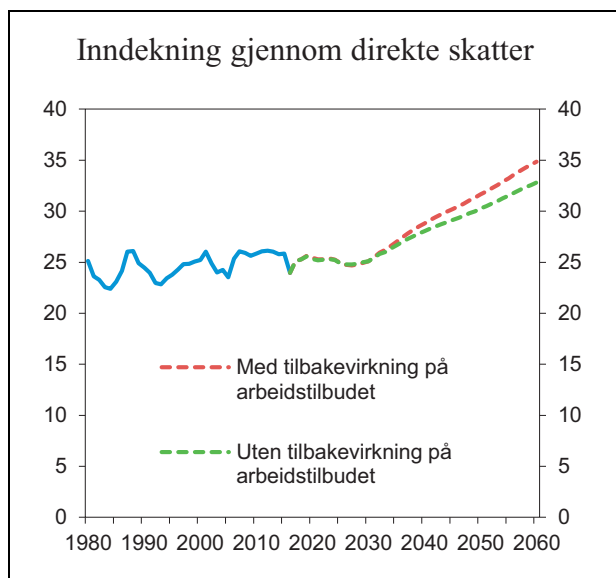
I takt med at utslipp i ikke-kvotepiktig sektor skal reduseres fram mot 2030, vil inntektene fra dagens miljørelaterte avgifter reduseres. I tillegg blir avgifter som tidligere har vært begrunnet med behovet for offentlige inntekter, i økende grad brukt aktivt for å oppnå miljøpolitiske målsettinger. I 2015 utgjorde særavgiftene på kjøp, eie og bruk av kjøretøy om lag 52 mrd. kroner. For å redusere utslippene av klimagas-

ser fra transportsektoren brukes sterke virkemidler for å fase inn kjøretøy som ikke har utslipp. Slike kjøretøy er i dag fritatt for merverdiavgift og engangsavgift, ilegges lav årsavgift og er ikke omfattet av veibruksavgiftene. Det er i tillegg fremmet anmodningsvedtak om at nullutslippsbiler skal fritas for årsavgift og omregistreringsavgift. Rask teknologisk utvikling kombinert med sterke insentiver gjør at nullutslippskjøretøy kan bli faset inn i bilparken i løpet av få år. Det vil føre til et tilsvarende raskt fall i inntektene fra engangsavgiften, mens inntektene fra årsavgiften, omregistreringsavgiften og drivstoffavgiftene vil reduseres gradvis i takt med at bilparken går over fra bensin- og dieslbiler til nullutslippskjøretøy. Dersom alle nye personbiler er nullutslippsbiler fra og med 2025, vil de årlige inntektene fra bilrelaterte avgifter kunne falle med om lag 30 mrd. kroner fram til 2030, hvorav det alt vesentligste fram til 2025, se figur 11.13B. I tillegg kommer reduserte inntekter fra merverdiavgift på kjøretøy, bompenger mv. Beregningene illustrerer at en videreføring av avgiftsfordeler for nullutslippsbilenes kombinert med en rask innfasing av nullutslippsbiler, i løpet av få år kan føre til en kraftig reduksjon i handlingsrommet i statsbudsjettet.



Figur 11.13 Formelle selskapsskattesatser i utvalgte land og bilrelaterte avgifter. Prosent

Kilde: OECD og Finansdepartementet.



Figur 11.14 Direkte skatter betalt av husholdningene som andel av BNP Fastlands-Norge. Faktisk utvikling og forløp for skatteandelen som dekker finansieringsbehovet i basisforløpet med og uten tilbakevirkninger på arbeidstilbudet. Prosent

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

mien. I beregningene i figur 11.14 er det som en illustrasjon vist den nødvendige utviklingen i direkte skatter og trygdeavgifter betalt av husholdningene for å balansere offentlige budsjetter fram mot 2060. Uten tilbakevirkende, negative effekter fra skatt til arbeidstilbud, må direkte skatter på husholdningenes inntekter øke med 7 prosentenheter (27 pst.) fram til 2060 for å balansere offentlige budsjetter. Det vil svekke insentivene til arbeid, redusere skattegrunnlagene og gjøre det nødvendig å øke skattenivået ytterligere. Dette er illustrert ved den stiplede røde linjen i figuren, hvor det er forutsatt at en økning i skattenivået med 1 pst. reduserer arbeidstilbudet med 0,1 pst. Det øker inndekningsbehovet med i underkant av 0,4 prosentenheter per tiår sammenliknet med inndekning gjennom for eksempel økt mobilisering av arbeidskraft eller innsparing gjennom effektivisering av offentlig tjenesteyting. Økt skatt på kapital vil også svekke viktige skattegrunnlag, blant annet ved å påvirke insentivene til å investere og produsere i Norge.

Oppsummering

I dette avsnittet er det redegjort for fire handlingsalternativer som kan vurderes i en samlet løsning for å finansiere velferdsordningene i tiårene fremover. Økt arbeidsinnsats står helt sentralt. Det

styrker offentlige finanser, og gir den enkelte mulighet til å øke sin inntekt og velstand. Videre vil en mer effektiv offentlig forvaltning og klare prioriteringer ut fra hva som gir mest velferd for pengene være nødvendige elementer i et bærekraftig velferdssamfunn. Det gjelder ikke bare offentlige finansierte tjenester, men også overføringer som utgjør en stor del av de samlede offentlige utgiftene. Historien har vist at det er mulig. Subsidier til næringslivet har falt, og pensjonsreformen har gjort pensjonssystemet robust overfor økende levealder.

Beregningene viser at inndekningsbehovet ikke alene kan møtes med *ett* handlingsalternativ. Det er for eksempel ikke sannsynlig at en mer effektiv offentlig forvaltning alene vil få utgiftsveksten ned på linje med veksten i inntektene. Det beregningene antyder er at en vellykket kombinasjon av de to handlingsalternativene – høy sysselsetting og en effektiv offentlig forvaltning – vil kunne gi et godt bidrag til å møte de utfordringene vi står overfor i tiårene fremover.

11.5 Regjeringens strategi for fremtidens velferdssamfunn

Fremtiden vil by på utfordringer og muligheter. Noen utfordringer vet vi ganske sikkert vil komme, og da må fornuftige tiltak settes inn i tide. Inntektene må opp eller utgiftene ned sammenliknet med om vi sitter stille. Regjeringen mener viktige elementer i en strategi for å trygge velferdsordningene i tiårene fremover er:

- *Økt deltakelse.* Når levealderen øker, må avgangsalderen fra arbeidslivet øke. Samtidig må flere bli bedre integrert i arbeidsmarkedet. Økt kompetanse er viktig for å få til dette. Trygdeordninger og skattesystemet må gjøre det mer lønnsomt å jobbe.
- *Mer effektiv offentlig ressursbruk og klare prioriteringer.* Bærekraftige velferdsordninger forutsetter en hensiktsmessig organisering av offentlig virksomhet og en systematisk, kontinuerlig og aktiv innsats for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Innretningen av offentlig budsjetter må målrettes, slik at vi får mest mulig velferd ut av pengene.

En politikk for en stabil økonomisk utvikling bidrar til økt velstand og velferd over tid. Regjeringen vil føre en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for uttak av pensjonsfondet. Det legges til grunn en forventet realavkastning på 3 pst. Finanspolitikken skal tilpasses

situasjonen i norsk økonomi, med mål om å jevne ut svingninger i produksjon og sysselsetting.

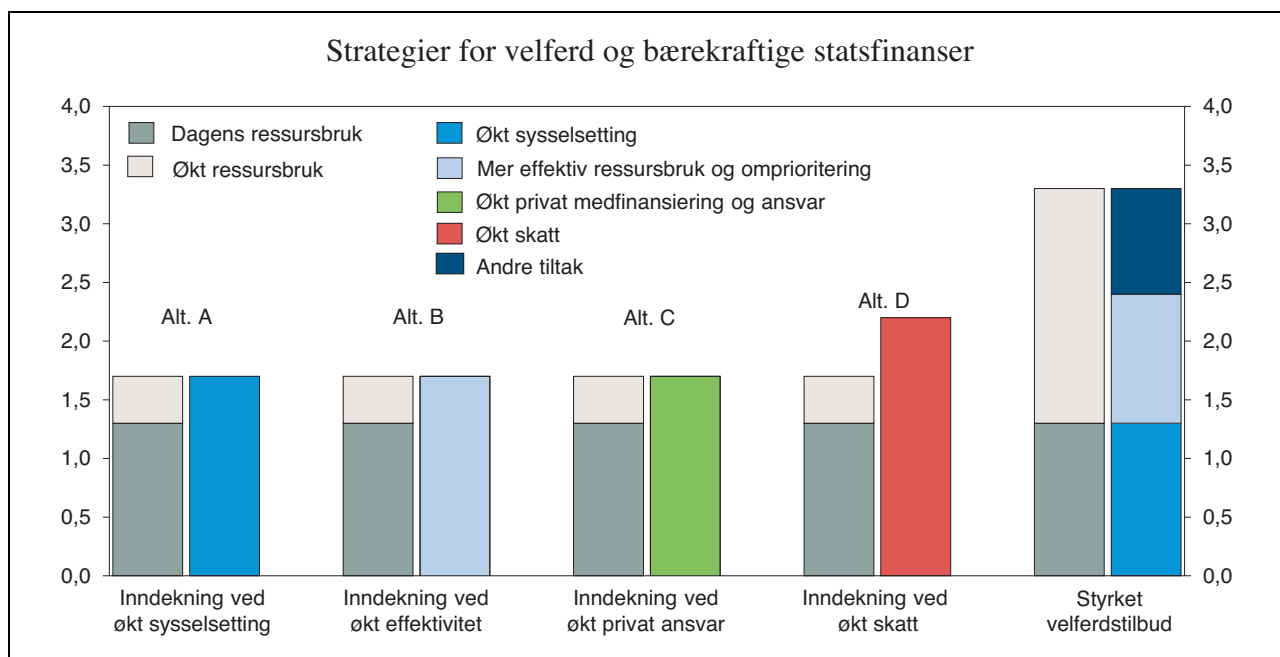
Da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001, ble det understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for å la være å foreta nødvendige systemreformer. Arbeidet med en mer effektiv organisering av offentlig forvaltning er krevende, men samtidig avgjørende for at vi skal klare å dra nytte av nye muligheter til å tilby nye og bedre tjenester. En innovativ privat sektor vil også være viktig for å få til en effektiv offentlig sektor med smarte løsninger. Samtidig må det legges til rette for at alle innbyggere, uansett hvor i landet de bor, ved hjelp av moderne løsninger skal kunne benytte seg av de samme gode offentlige tjenestene.

Et velfungerende arbeidsmarked er avgjørende for en sterk økonomi. For den enkelte betyr det å ha en jobb både stabil inntekt og deltakelse på en sosial arena. Det kan også gi personlig utvikling og bedre helse. Samtidig er gode fellesfinansierte velferdsordninger avhengige av balanse mellom hvor mange som bidrar til inntektene og hvor mange som mottar ytelser. Utdanning legger grunnlaget for en stor og kompetent arbeids-

styrke som både kan bidra til, og dra nytte av, den teknologiske utviklingen, og er en hovedprioritering for regjeringen. Samtidig må vi sørge for at grupper som i dag har lav yrkesdeltakelse får en sterkere tilknytning til arbeidslivet. Det stiller krav både til den enkelte, og til at det legges til rette for at mangfoldet i arbeidsmarkedet utnyttes best mulig.

Figur 11.15 oppsummerer handlingsalternativene for å møte det økende inndekningsbehovet i offentlige finanser – økt sysselsetting, en mer effektiv forvaltning, økt privat medfinansiering og økt skatt. Det er lite sannsynlig at noen av disse strategiene alene vil kunne være løsningen på de utfordringene finansieringen av velferdsordningene står overfor. Vi må lykkes på flere områder samtidig. En kombinasjon av økt arbeidsinnsats og en mer effektiv tjenesteyting vil være avgjørende for å trygge fortsatt gode velferdsordninger.

Erfaringer viser at velferdssamfunnet er i stadig utvikling. Helt til høyre i figuren vises et forløp der velferdsordningene bygges ytterligere ut i årene fremover, om enn ikke så raskt som de siste tiårene. For å finansiere en slik styrking av vel-



Figur 11.15 Finansiering av velferdsordningene. Behov for finansiering (blå søyler) og inndekningsalternativer regnet per tiår fra 2030 til 2060. Basisalternativet¹ og et alternativ med styrket velferdstilbud.² Prosent av BNP Fastlands-Norge

¹ Alternativene er nærmere beskrevet avsnitt 11.4, mens basisalternativet er beskrevet i boks 11.5.

² I alternativet *styrket velferd* øker ressursinnsatsen per bruker innenfor helse og omsorg med 1 pst. per år. Som en teknisk illustrasjon er det lagt til grunn en inndekning i form av økt arbeidsinnsats (10 pst. flere timeverk per innbygger i 2060 sammenliknet med basisalternativet) og økt effektivitet i offentlig forvaltning (¼ pst. per år). Ytterligere tiltak tilsvarer gjenstående inndekningsbehov.

ferdsordningene må arbeidsinnsatsen frem mot 2060 ta seg opp til nivåene fra tidligere høykonjunkturer, til tross for at demografien i denne perioden trekker i motsatt retning. Samtidig må vi evne å få mer ut av offentlige ressurser. Et ambisjonsnivå for velferdsordningene som skissert i dette forløpet, vil i tillegg kreve andre tiltak som styrker de offentlige finansene. Det kan være tiltak som ytterligere øker arbeidsinnsatsen eller effektiviteten i offentlig forvaltning. Alternativt må offentlige budsjetter styrkes ved at deler av tjenesteproduksjonen overlates til det private markedet, eller gjennom økt medfinansiering eller økte skatter.

Med solide statsfinanser, et produktivt næringsliv og en høyt utdannet arbeidsstyrke har

Norge et godt utgangspunkt i møte med fremtiden. Selv med gode forutsetninger, står norsk økonomi likevel overfor betydelige utfordringer. Skal vi trygge det norske velferdssamfunnet i nye tiår, må vi først og fremst legge til rette for økt yrkesdeltakelse og åpne for nye og bedre løsnin-
ger.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 31. mars 2017 om Perspektivmeldingen 2017 blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Anagram Design AS

Trykk: 07 PrintMedia AS – 03/2017

