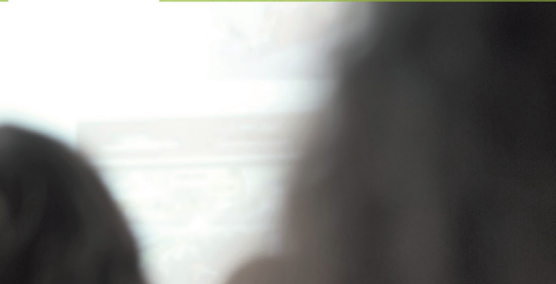


NOU

Norges offentlige utredninger **2016:3**

Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

Produktivitetskommisjonens andre rapport



Norges offentlige utredninger 2016

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Arbeidstidsutvalget
Arbeids- og sosialdepartementet
2. Endringer i verdipapirhandelloven
– flagging og periodisk rapportering
Finansdepartementet
3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til
kunnskapsøkonomi
Finansdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2016:3**

Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

Produktivitetskommisjonens andre rapport

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Regjeringen Solberg 7. februar 2014.
Avgitt til Finansdepartementet 11. februar 2016.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1263-2

07 Aurskog AS

Til Finansdepartementet

Produktivitetskommisjonen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 7. februar 2014 av Regjeringen Solberg. Kommisjonen har hatt som mandat å vurdere produktivitsutviklingen i Norge og se nærmere på årsaker til at veksten har vært svakere de senere årene. Kommisjonen skulle også peke på områder der myndighetene bør iverksette tiltak eller justere politikken for å øke produktiviteten. Produktivitetskommisjonens mandat delte arbeidet i to faser. Kommisjonen legger med dette fram sin andre utredning. Kommisjonens innstilling er enstemmig.

Oslo, 11. februar 2016

Jørn Rattsø
leder

Marianne Andreassen

Tore Eriksen

Siri Beate Hatlen

Hans Olav Karde

Christine Benedichte Meyer

Toril Nag

Simen Vier Simensen

Kjell Gunnar Salvanes

Peter Birch Sørensen

Erik Storm

Bjørn Skogstad Aamo

Marie Wenstøp Arneberg

Kristoffer Berg

Inger Lande Bjerkmann

Simen Bjørnerud

Hilde-Marie Branæs

Carl Gjersem

Erling Holmøy

Karsten Marshall Elseth Rieck

Hovedpunkter

Produktivitetsveksten har falt, både i Norge og i land vi handler med. Trendveksten er nå historisk lav under 1 pst., mens den var om lag 3 pst. i årene fra 1996-2005. Videreutvikling av vår velstand forutsetter at produktivitetsveksten holdes oppe. Kommisjonen har sett på scenarier for utviklingen i sysselsetting og verdiskaping som tar hensyn til lavere oljeaktivitet, aldring av befolkningen og svakere produktivitetsvekst. Resultatene viser at vi kan få stagnerende levestandard og store offentlige underskudd noe fram i tid. Det vil bli krevende å takle lav sysselsettingsvekst og økte behov i helse og omsorg.

Petroleumsvirksomheten har påvirket produktivitetsveksten gjennom endring av norsk næringsstruktur. Ressurser er flyttet over til olje-relatert virksomhet gjennom en kombinasjon av høyere lønnsvekst enn i våre konkurrentland og styrket kronekurs. Samtidig har ressursinntektene bidratt til at arbeid og kapital er flyttet til offentlig og privat tjenesteyting som har hatt lav produktivitetsvekst. Norge har imidlertid vært i stand til å ha en stor ressursorientert virksomhet og samtidig opprettholde en høy samlet produktivitetsvekst.

Oljen vil fortsatt være viktig del av norsk økonomi, men den vil gi mindre vekstbidrag i fremtiden. Handlingsrommet i offentlige finanser vil gradvis reduseres, også fordi vi står overfor et skifte fra en yngrebølge til en eldrebølge. I så måte er vi ved et vendepunkt. Vi må ha ny inntektsvekst som primært skapes i nye næringer - et skifte fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi.

Alle ressursbaserte økonomier møter denne utfordringen, før eller senere. Og internasjonale erfaringer viser at det er krevende. I tillegg til at en ressursbasert vekst gir nedbygging av industri, kan den også svekke insentivene til utdanning og innovasjon. Kommisjonen tolker lav effektivitet og svak gjennomføring i det norske utdanningssystemet og manglende innovasjon i næringslivet delvis som et resultat av ressursøkonomien. Det gir svakere forutsetninger for framtidig vekst enn vi burde hatt.

Det er stor usikkerhet om hvordan produktiviteten vil utvikle seg framover. Kommisjonen

mener at myndighetene må forberede seg på en situasjon med lav produktivitetsvekst. Ved å gjennomføre flere av tiltakene kommisjonen foreslår, vil produktivitetsveksten kunne økes. Det er ingen tvil om at det er et betydelig potensial for å effektivisere og utvikle en mer bærekraftig norsk økonomi. I den forrige rapporten pekte kommisjonen på flere områder der det vil være mulig å øke produktiviteten i økonomien. I denne rapporten har kommisjonen konsentrert seg om langsiktig produktivitetsvekst og behandlet tre områder: forskning, innovasjon og adopsjon, arbeidsmarkedet i omstilling, og offentlig sektor sin rolle.

Den viktigste forutsetningen for produktivitet er kunnskapsnivået i befolkningen og framtidens næringer vil i stadig økende grad være kunnskapsbaserte. Kunnskap gir grunnlag for innovasjon i bedrifter og virksomheter med bedre organisering, teknologi og produkter og tjenester. Innovasjon må utnytte internasjonal teknologiutvikling og krever kompetanse på internasjonalt nivå.

Kommisjonen har sett nærmere på kunnskapsproduksjonen og samspillet med næringslivet. Utdanningssystemets viktigste bidrag til vekst er å levere kandidater med gode kunnskaper til arbeidslivet. Da er det en utfordring at vi ikke har høyere andel som tar mastergrad og doktorgrad. I tillegg er høyere utdanning orientert mot samfunnsfag og humanistiske fag på grunn av insentiver i finansieringssystemet. Resultatet er at Norge har svært lav andel med realfag og teknologifag.

Kvaliteten i norsk forskning har økt de senere år, men vi er fortsatt ikke blant de beste. Både universitetene og Forskningsrådet har i økende grad vektlagt konkurransearenaer og publiseringskvalitet, og det har virket. Men vi har et forskningssystem med tung politisk styring i retning av brede samfunnsmessige mål. Samtidig evner vi i liten grad å flytte ressurser fra dårlige til gode forskningsmiljøer – det gjelder både innen og mellom institusjonene. Vi har ingen universiteter i verdensklasse. Det er sterkt behov for å øke kvalitetskravene i forskning. Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler må i større grad gi institusjonene insentiver til å produsere forskning

av høy vitenskapelig kvalitet. Kommisjonens vurdering er at dette vanskelig lar seg gjøre med et formelbasert system for tildeling av midler. Et system som i vesentlig grad vektlegger kvalitet må baseres på bruk av fagfellevurdering.

Næringslivet må utnytte global kunnskap for å konkurrere på internasjonale markeder. De beste bedriftene gjør det, men samlet sett scorer vi lavt på innovasjon og entreprenørskap. Vi har derfor et stort potensial i bedre utnytting av teknologi. Det gjelder særlig de tjenesteytende næringer som har mye av sysselsettingen, hvor det også er lite konkurranse og internasjonalisering. Det er sammenheng mellom samfunnsutbygging og næringsutbygging. God organisering av attraktive byer styrker konkurransen om den fremste kompetansen og de mest avanserte bedriftene.

Utvikling av nytt konkurranseutsatt næringsliv krever forbedring i den «store» innovasjonspolitikken. Vi må ha en åpen og konkurranseutsatt, ikke skjermet, forskningssektor. Internasjonaliseringen av næringslivet må videreføres og vi må slippe til mer utenlandsk konkurranse her hjemme. Det kreves sterkere og mer kompetent eierskap som bedre utnytter forskningsbasert kunnskap. En stor del av norsk næringsliv er statlig eid og rettet mot offentlige reguleringer og innkjøp. Det private eierskapet kan styrkes gjennom et mer konsentrert statlig eierskap. Nøytralitet i beskatning er viktig for å unngå feilallokering av kapital og arbeidsressurser. Den lave beskatningen av eiendom er konkurransevridende, og går utover den nødvendige investerings- og eierskapskompetansen for å bygge opp en kunnskapsøkonomi.

Omlegging til en kunnskapsbasert vekst krever store endringer i arbeidslivet, ikke minst fordi det samtidig er press fra økende globalisering, stadig raskere teknologisk utvikling, og nye innvandrere og flyktninger. God organisering og godt samarbeid i arbeidslivet er en viktig forutsetning for å få til denne omstillingen. Ny konkurranseutsatt virksomhet vil kreve bedre kompetanse for teknologi og kunnskapsintensive næringer. Mobiliteten på arbeidsmarkedet må økes slik at talent kan utvikles og anvendes best mulig. Nye løsninger for å koble tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft kan øke effektiviteten i arbeidsmarkedet. Regulering som gir innlåsing av arbeidskraft må avvikles. Næringspolitikk og reguleringer må fremme, ikke hemme, omstillinger.

Vi står overfor store demografiske endringer i befolkningen i årene og tiårene framover. Et viktig trekk er at befolkningen eldes og at levealderen forventes å fortsette å øke. Det innebærer at for-

sørgelsesbyrden vil øke kraftig og offentlige utgifter til pensjoner, helsetjenester og eldreomsorg vil tilta. For å opprettholde en høy velferd også i årene framover er vi avhengig av at arbeidsinnsatsen i samfunnet blir så høy som mulig.

Kommisjonen mener at de demografiske endringene ikke er forenlig med stort utenforskap på arbeidsmarkedet. De nødvendige omstillinger må sikres ved utforming av velferdsordninger som stimulerer til å stå i arbeid, et utdanningssystem som bygger opp relevant kompetanse, og en arbeidsmarkedspolitik og reguleringer som sikrer tilpasningsevne både for arbeidstagere og bedrifter.

Trygdeytelsene må gjøres mer aktivitetsorienterte. Ordningen med arbeidsavklaringspenger og sykefraværsordningen bør særlig vurderes nærmere, med tanke på at Norge internasjonalt sett har et høyt sykefravær og at innføringen av arbeidsavklaringspenger ikke ser ut til å ha redusert varigheten av fraværet. Kommisjonen mener at arbeidsgiver bør ha et økonomisk medansvar for de lengre sykdomsforløpene.

Oljeinntektene er i stor grad brukt til å utvide offentlig administrasjon og tjenestetilbud og til å finansiere offentlige trygdeordninger. Hver tredje sysselsatt er nå i offentlig sektor, og offentlige utgifter utgjør nå mer enn 50 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Den økende sysselsettingen i departementene og i direktoratenes sentralenheter innebærer stor vekst i byråkrati, som også spres ut over i resten av forvaltningen. Det er behov for nyorganisering av offentlig virksomhet med mindre byråkrati og bedre resultatoppfølging. Pengerikeligheten gjør at reformer har vært utsatt. Det må gjøres en opprydding i oppgaveløsningen på regionalt nivå hvor sektorisering og organisering hemmer effektivt samspill mellom stat og kommune. Kommunereform kan bidra til bedre forutsetninger for slikt samspill.

I første rapport la kommisjonen fram materiale som belyser ressursbruken i offentlig sektor. Internasjonale sammenligninger og effektivitetsstudier av offentlige virksomheter viser betydelig potensial for bedre ressursbruk. Det mest synlige internasjonalt sett er høy ressursbruk og middels resultater i utdanningssektoren. Nasjonale studier av sykehusene, høyskoler og universiteter, politiet, kommunesektoren mv. viser store forskjeller og store potensielle effektivitetsgevinster om man klarer å realisere beste praksis. Fordi store deler av sektoren er beskyttet mot virksom konkurranse, er insentivene til effektiv ressursbruk mye svakere enn i privat sektor. Kommisjonen mener det er nødvendig å stramme inn og prioritere tyde-

ligere målsettingene for offentlige virksomheter, og gi virksomhetene handlingsrom til å legge ned mindre prioriterte aktiviteter og flytte ressurser til de beste aktivitetene. Gevinster ved effektiviseringstiltak, som ved digitalisering, må den enkelte virksomhet få ta del i.

Offentlig forvaltning kjøper varer og tjenester fra privat sektor for godt over 400 mrd. kroner i året. Anskaffelsesprosesser er ressurskrevende. Analyser tyder på at det kan spares mye ressurser ved å effektivisere arbeidet med anskaffelser i offentlige virksomheter. Mulighetene til utvikling og innovasjon må også utnyttes bedre. Kommisjonen mener det er behov for forenklinger i loven om offentlige anskaffelser, både for å fjerne lite hensiktsmessige administrative prosesser og for å fremme anskaffelser med høy nytte. Formålet med loven om anskaffelser bør være effektiv ressursbruk. Andre samfunns mål ivaretas best gjennom virkemidler som er rettet mer direkte mot målet, og kommisjonen mener derfor at anskaffelsesregelverket ikke bør inneholde ikke-anskaffelsesfaglige tilleggskrav.

Det er store samfunnsmessige gevinster ved å øke digitaliseringen i hele samfunnet og det må legges til rette for digital infrastruktur. Det gjelder også i offentlige virksomheter, hvor ny teknologi kan gi et stort potensial for effektivisering. Det kreves en bedre samhandling mellom IKT-systemer i offentlig forvaltning og en samordnet offentlig informasjonsforvaltning, som også omfatter kommunesektoren. Det er nødvendig å

arbeide for sterkere samordningsorganer på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer. Det må gis en tydelig og forpliktende «marsjordre», slik at gevinster, som bedre tjenester for innbyggerne og lavere kostnader for det offentlige, identifiseres og realiseres. Det har vært for mange eksempler på offentlige IKT-prosjekter med forsinkelser og store budsjettoverskridelser. Det er nødvendig med bedre styring, økt budsjettforpliktelse mht. kostnader og gevinster og en mer trinnvis utvikling av IKT-systemene. Dette antas å gi bedre resultater over tid.

I oppsummeringen av kommisjonens første rapport understreket vi behovet for å etablere tilstrekkelig bred politisk støtte for å kunne gjennomføre større reformer. Det er viktig med god kommunikasjon med grupper som særlig berøres av reformene. Samfunnsøkonomiske gevinster ved reformer, og også kostnader ved mislykkede reformer, kan være store. På en rekke områder der kommisjonen anbefaler tiltak er det imidlertid ikke mangel på utredninger eller analyser om hva som bør gjøres. Det kreves mer langsiktighet i politikken, med sterkere orientering mot resultater som kan oppnås. Strammere budsjetter vil kreve hardere prioriteringer og kreativ destruksjon også i offentlig sektor.

Vendepunktet vi står overfor er en utfordring for vekst i verdiskaping og bærekraft i offentlige finanser. Hovedsvaret er økt produktivitetsvekst.

Innhold

| | | | | | |
|----------|---|----|----------|---|----|
| 1 | Sammendrag og kommisjonens forslag | 13 | 4 | Langtidskonsekvenser av lav produktivitetsvekst | 59 |
| 1.1 | Lavere produktivitetsvekst | 13 | 4.1 | Innledning | 59 |
| 1.2 | Vendepunkt: Betydningen av olje og gass, handlingsrom i offentlige finanser og eldrebølge | 14 | 4.1.1 | Motivasjon | 59 |
| 1.3 | Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi | 17 | 4.1.2 | Oppsummering og konklusjoner .. | 60 |
| 1.4 | Konsekvenser av lav produktivitetsvekst | 20 | 4.2 | Viktige utviklingstrekk og forutsetninger i framskrivningene | 61 |
| 1.5 | Forskning, innovasjon og adopsjon | 23 | 4.2.1 | Implikasjoner av et langsiktig tidsperspektiv | 61 |
| 1.5.1 | Forskning | 23 | 4.2.2 | Befolkningsutvikling | 62 |
| 1.5.2 | Samarbeid mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet | 25 | 4.2.3 | Arbeidstilbud | 63 |
| 1.5.3 | Instituttsektoren | 26 | 4.2.4 | Produktivitetsvekst | 64 |
| 1.5.4 | Innovasjon og næringsdynamikk .. | 26 | 4.2.5 | Bruken av og standarden på offentlig velferd | 64 |
| 1.6 | Arbeidsmarkedet i omstilling | 28 | 4.2.6 | Andre forutsetninger | 66 |
| 1.6.1 | Høyne kompetansen og øke fleksibiliteten i den norske arbeidsmarkedsmodellen | 29 | 4.3 | En referansebane med lav produktivitetsvekst og vekst i offentlig velferd | 68 |
| 1.6.2 | Mobilisering av arbeidskraften | 30 | 4.3.1 | Økonomisk vekst | 68 |
| 1.7 | Effektivitet i offentlig sektor | 32 | 4.3.2 | Offentlige finanser | 70 |
| 1.7.1 | Offentlig styring og effektiv ressursbruk | 32 | 4.3.3 | Oppsummering om referansebanen | 71 |
| 1.7.2 | Produktivitetsforbedringer gjennom bruk av teknologi og samhandling med privat sektor | 35 | 4.4 | Betydningen av høyere produktivitetsvekst | 71 |
| 1.8 | Oppsummering av kommisjonens vurderinger i første rapport | 36 | 4.4.1 | Sterkere AP-vekst i markedsrettede næringer | 72 |
| 1.8.1 | Forutsetninger for produktivitetsvekst | 36 | 4.4.2 | Sterkere produktivitetsvekst i offentlig tjenesteproduksjon | 75 |
| 1.8.2 | Næringsliv | 37 | 4.5 | Betydningen av svakere standardheving av offentlige tjenester | 77 |
| 1.8.3 | Effektivitet i offentlig sektor | 39 | 5 | Forskning, innovasjon og adopsjon | 80 |
| 1.8.4 | Reformer | 40 | 5.1 | Bakgrunn | 80 |
| 2 | Mandat og arbeidet i kommisjonen | 42 | 5.2 | Finansiering og organisering av norsk forskning | 81 |
| 2.1 | Mandatet | 42 | 5.2.1 | Betydningen av grunnforskning og vitenskapelig kvalitet | 81 |
| 2.2 | Arbeidet i kommisjonen | 43 | 5.2.2 | Vitenskapelig kvalitet i norsk forskning | 83 |
| 2.3 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 44 | 5.2.3 | Barrierer mot høy vitenskapelig kvalitet i norsk forskning | 86 |
| 3 | Omstillings- og vekstutfordringer i norsk økonomi .. | 45 | 5.2.4 | Høytpresterende forskningsnasjoner | 94 |
| 3.1 | Ved et vendepunkt | 45 | 5.2.5 | Kommisjonens vurderinger og anbefalinger | 95 |
| 3.2 | Den økonomiske utviklingen | 46 | 5.3 | Samarbeid mellom akademia og næringsliv | 97 |
| 3.3 | Produktivitetsutviklingen | 49 | 5.3.1 | Om betydningen av kunnskapsflyt mellom universiteter og næringsliv | 97 |
| 3.4 | Reformer i en oljeøkonomi | 52 | | | |
| 3.5 | Ressursriksom, næringsutvikling og vekst | 54 | | | |
| 3.6 | Utfordringer for offentlige finanser | 56 | | | |

| | | | | | |
|----------|---|------------|-------|---|-----|
| 5.3.2 | Omfanget av kunnskapsflyt mellom UH-sektor og norsk næringsliv | 98 | 7.2.1 | Sterk og langvarig vekst i offentlig sysselsetting | 165 |
| 5.3.3 | Barrierer mot FoU-samarbeid mellom UH-sektor og næringsliv .. | 99 | 7.2.2 | Departementer, fylkesmenn og direktorater | 167 |
| 5.3.4 | Om instituttsektorens betydning for innovasjon og adopsjon i næringslivet | 104 | 7.2.3 | Kommisjonens vurderinger | 169 |
| 5.3.5 | Kommisjonens vurderinger og anbefalinger | 109 | 7.3 | Hvordan virker styringssystemet? | 170 |
| 5.4 | Innovasjon og næringsdynamikk .. | 111 | 7.3.1 | Flere mål og krav | 170 |
| 5.4.1 | Bakgrunn | 111 | 7.3.2 | Organisering og målstyring i offentlig sektor | 172 |
| 5.4.2 | Rammebetingelser for innovasjonsspredning og omstilling | 111 | 7.3.3 | Sektorstyringen er sterkere enn forsøkene på samordning | 173 |
| 5.4.3 | Nyetablering og vekstbedrifter | 114 | 7.3.4 | Benchmarking og evalueringer | 175 |
| 5.4.4 | Konkurs og nedleggelse | 117 | 7.3.5 | Bruk av områdegjennomganger ... | 176 |
| 5.4.5 | Tilgang på risikokapital og betydningen av norsk eierskap | 118 | 7.3.6 | Kommisjonens vurderinger | 177 |
| 5.4.6 | Skattesystemets virkning på kapitaltilgang | 121 | 7.4 | Drivere bak økt ressursbruk i offentlig sektor | 178 |
| 5.4.7 | Skattesubsidiering av nærings-FoU | 122 | 7.4.1 | Ressursbruksmål og bemanningsnormer | 178 |
| 5.4.8 | Kommisjonens vurderinger og anbefalinger | 123 | 7.4.2 | Refusjonsordninger og delt ansvar | 179 |
| 6 | Arbeidsmarkedet i omstilling .. | 125 | 7.4.3 | Feilaktige priser og rammevilkår .. | 180 |
| 6.1 | Innledning | 125 | 7.4.4 | Tiltak for å fange tidstyver og sikre effektivitetsgevinster | 182 |
| 6.2 | Strukturendringer i arbeidsmarkedet | 125 | 7.4.5 | Utdeling av rettigheter og privilegier | 183 |
| 6.2.1 | Globalisering og åpent europeisk arbeidsmarked | 125 | 7.4.6 | Kommisjonens vurderinger | 184 |
| 6.2.2 | Teknologisk utvikling og automatisering av arbeidsoppgaver | 128 | 7.5 | Offentlige institusjoner. Ledelse og handlingsrom | 185 |
| 6.3 | Utfordringer for den norske modellen | 129 | 7.5.1 | Ledelse av offentlige institusjoner | 185 |
| 6.3.1 | Kompetanse blir viktigere | 130 | 7.5.2 | Rekruttering av ledere | 186 |
| 6.3.2 | Lønnsdannelsen under press | 138 | 7.5.3 | Fristilling av statlige virksomheter | 187 |
| 6.3.3 | Større inntektsforskjeller | 140 | 7.5.4 | Likere konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører | 188 |
| 6.3.4 | Arbeidsmarkedsreguleringer | 143 | 7.5.5 | Kommisjonens vurderinger | 189 |
| 6.3.5 | Kommisjonens vurderinger og anbefalinger | 146 | 7.6 | Offentlig arbeidskraftsbehov | 190 |
| 6.4 | Mobilisering av arbeidskraft | 147 | 7.6.1 | Rekruttering av riktig kompetanse | 190 |
| 6.4.1 | Hindre utstøting fra arbeidsmarkedet | 150 | 7.6.2 | Økt mobilitet mellom offentlig og privat sektor | 191 |
| 6.4.2 | Stå lenger i arbeid | 155 | 7.6.3 | Helse- og omsorgssektoren | 193 |
| 6.4.3 | Bedre arbeidsmarkedsintegrering blant innvandrere | 157 | 7.6.4 | Kommisjonens vurderinger | 198 |
| 6.4.4 | Kommisjonens vurderinger og anbefalinger | 163 | 7.7 | Regionale strukturproblemer | 198 |
| 7 | Økt effektivitet i offentlig sektor | 164 | 7.7.1 | Regional organisering av statsforvaltningen | 198 |
| 7.1 | Innledning | 164 | 7.7.2 | Noen virkninger for kommuner og fylkeskommuner | 200 |
| 7.2 | Veksten i offentlig sysselsetting ... | 165 | 7.7.3 | Kommisjonens vurderinger | 201 |
| | | | 7.8 | Offentlige innkjøp | 202 |
| | | | 7.8.1 | Innledning | 202 |
| | | | 7.8.2 | Regelverket for offentlige anskaffelser | 203 |
| | | | 7.8.3 | Effektiviseringspotensialet | 205 |
| | | | 7.8.4 | Innovative anskaffelser | 208 |
| | | | 7.8.5 | Kommisjonens vurderinger | 210 |
| | | | 7.9 | Bruk av IKT i offentlig sektor | 211 |
| | | | 7.9.1 | Innledning | 211 |

| | | | | | |
|-------|---|-----|-------------------------|--|-----|
| 7.9.2 | Norge er langt framme, men utviklingen er svak | 212 | 7.9.6 | Bedre læring og gevinstrealisering av store IKT-prosjekter | 221 |
| 7.9.3 | Andre lands strategier for digitalisering av offentlig sektor ... | 213 | 7.9.7 | Innovasjon av offentlige tjenester gjennom anvendelse av teknologi | 221 |
| 7.9.4 | Store potensielle gevinster, manglende koordinering | 214 | 7.9.8 | Kommisjonens vurderinger | 226 |
| 7.9.5 | Styring av IKT-prosjekter | 219 | Referanser | | 228 |

Kapittel 1

Sammendrag og kommisjonens forslag

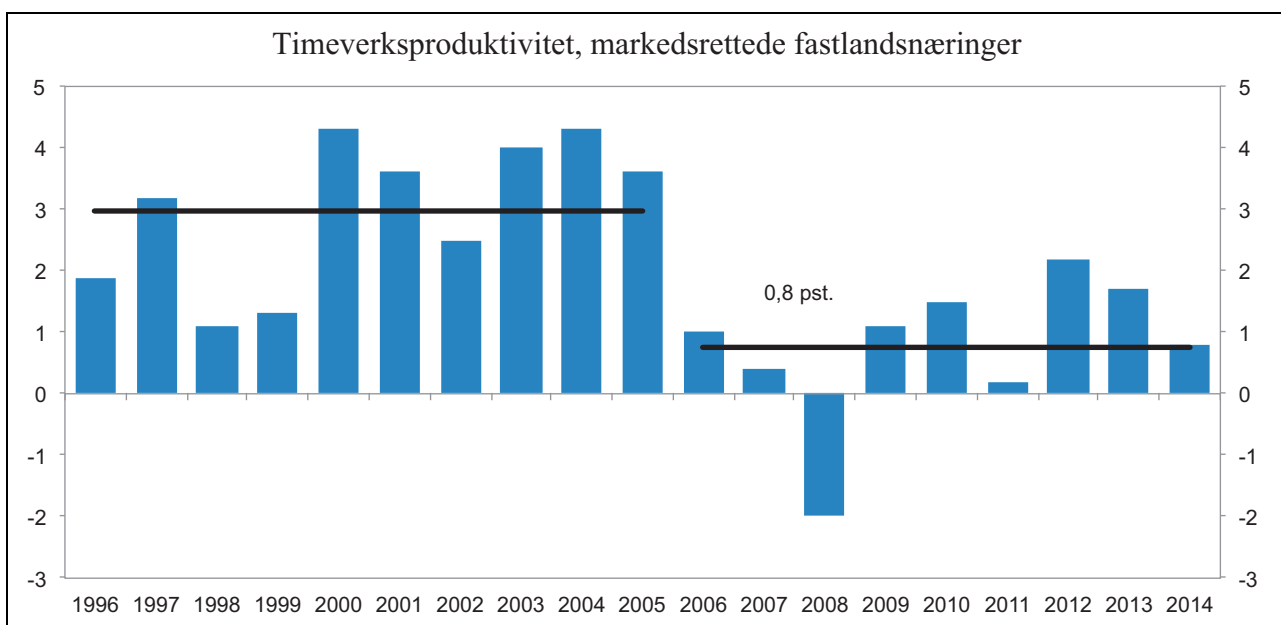
1.1 Lavere produktivitsvekst

Produktivitsveksten i de markedsrettede delene av Fastlands-Norge har falt fra om lag 3 pst. per år i perioden 1996–2005 til 0,8 pst. i perioden 2006–2014, se figur 1.1. Dette markerer et betydelig trendskifte i produktivitsveksten, noe vi deler med de fleste andre OECD-land.

Noe av denne nedgangen må antas å være konjunktorelt betinget, men også strukturelle faktorer kan ha trukket produktivitsveksten ned. Norsk økonomi befant seg i sluttfasen av en oppgangskonjunktur i 2006–2008, med press på kapasiteten i de fleste næringer. Samtidig ble Norge rammet av de internasjonale virkningene av finanskrisen, og det var sterk sysselsettingsvekst på grunn av høy arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen i 2004. Arbeidsinnvandringen har bidratt til vekst i norsk økonomi, men også til lavere pro-

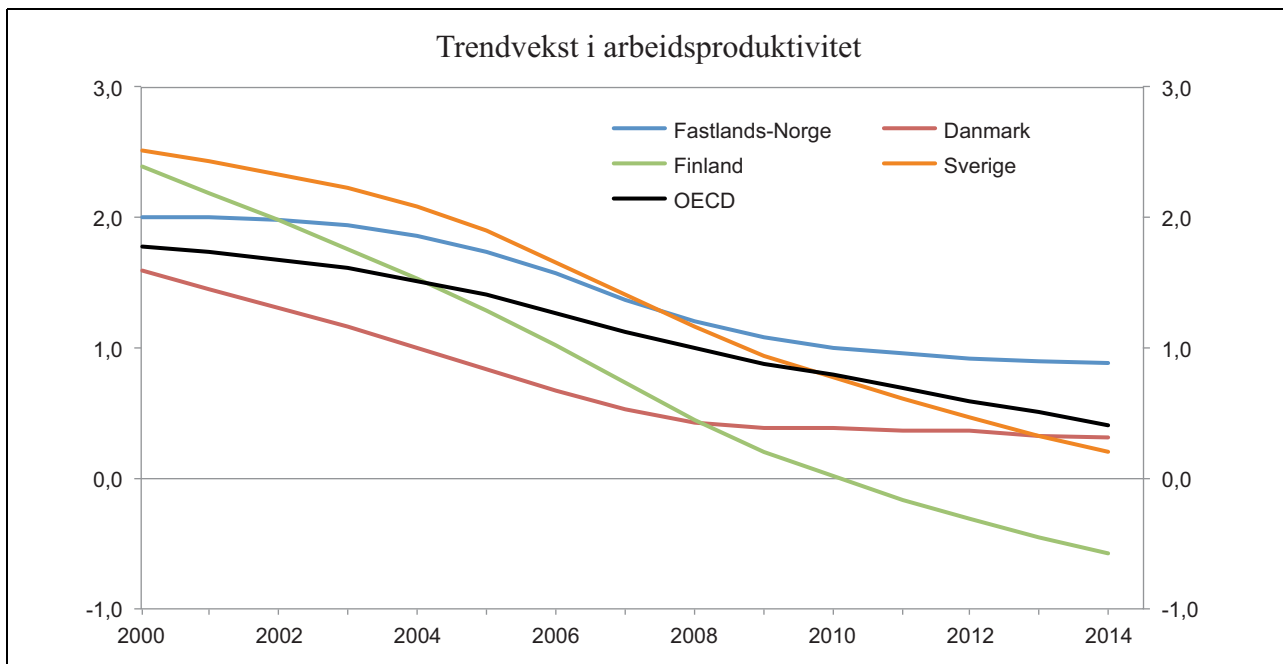
duktivitsvekst ved at en betydelig andel av de som kom ble sysselsatt i arbeidsintensive næringer med relativt lav produktivitet. Dette har trolig redusert produktivitsveksten for økonomien sett under ett.

Petroleumsvirksomheten har påvirket produktivitsveksten gjennom endring av norsk næringsstruktur. Tre 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 direkte og indirekte leverer varer og tjenester til denne. For det andre har petroleumsinntektene gjort det mulig å øke privat og offentlig forbruk, og det har bidratt til sterkere vekst i privat og offentlig tjenesteyting enn man ville hatt uten petroleumsinntekter. For det tredje har valutainntektene, som petroleumseksporten representerer via ulike



Figur 1.1 Utvikling i arbeidsproduktivitet i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge (utenom bolig-tjenester). Årlig prosentvis vekst. 1996–2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.2 Trendvekst i arbeidsproduktiviteten i utvalgte land.

Kilde: OECD.

mekanismer, bidratt til å redusere tradisjonell konkurranseutsatt produksjon.

Ressurser er flyttet over til oljerelatert virksomhet gjennom en kombinasjon av høyere lønnsvekst enn i våre konkurrentland og styrket kronekurs. Denne prosessen har bidratt til økt gjennomsnittsproduktiviteten i tradisjonelle konkurranseutsatte næringer, ved at bedrifter med den relativt sett laveste produktiviteten og lønnsevnene har blitt skjøvet ut.

Det er en vanlig forståelse at produktiviteten i ressursrike land gjennomgående er lav fordi ressurser fra industrisektoren, som har høy produktivitet, blir overført til offentlig og privat tjenesteyting som er mindre produktiv. Norge har imidlertid vært i stand til å ha en stor ressursorientert virksomhet og samtidig opprettholde en høy produktivitetsvekst.

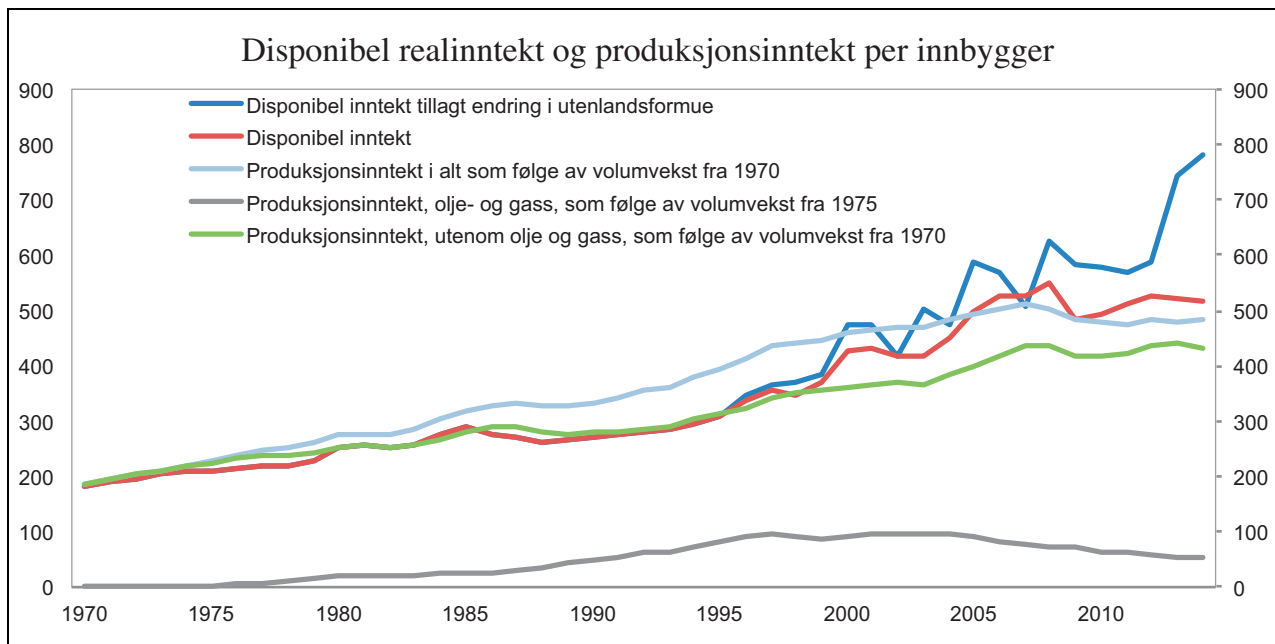
Nedgangen i produktivitetsveksten i OECD og i nordiske land er illustrert i figur 1.2. Den norske trendveksten er nå under 1 pst. Den svake veksten hos handelspartnerne har bidratt til å trekke veksten ned også i Norge. Det er stor usikkerhet om hvordan produktiviteten vil utvikle seg framover. Kommisjonen mener at myndighetene må forberede seg på en situasjon med lav produktivitetsvekst. Ved å gjennomføre flere av de reformene kommisjonen foreslår i privat og offentlig sektor, vil produktivitetsveksten kunne økes. Hvor mye hvert tiltak vil kunne bidra med, eller hvor raskt tiltakene vil kunne virke, har det ikke vært

mulig for kommisjonen å anslå. Flere av tiltakene vil dessuten virke best dersom de kombineres. Det er ingen tvil om at det er et betydelig potensial for å effektivisere og utvikle en mer bærekraftig norsk økonomi.

1.2 Vendepunkt: Betydningen av olje og gass, handlingsrom i offentlige finanser og eldrebølge

Norge har hatt høy inntektsvekst de siste tiårene, se figur 1.3. Utviklingen av petroleumssektoren har bidratt til veksten, men som figuren viser har det også vært sterk vekst i produksjonen i fastlandsøkonomien. Lav produktivitetsvekst og lav produksjonsvekst siden 2005 har blitt «maskert» av høy oljepris og kraftig oppbygging av verdier i pensjonsfondet. Olje- og gassvirksomheten har bidratt til utvikling av teknologi i andre næringer, og det er skapt en olje- og gassbasert industri som kan vokse videre i internasjonale markeder. I tillegg har tilførselen av inntekter fra Statens pensjonsfond utland gitt grunnlag for stimulans av inntektsveksten gjennom offentlige budsjetter.

Norsk økonomi står nå av tre årsaker ved et vendepunkt. Før det første er det slutt på perioden hvor produksjon og investering i petroleumssektoren er en stadig økende andel av landets økonomi. Vi har lenge visst at produksjon og investering vil flate ut, men skiftet ble større enn ventet

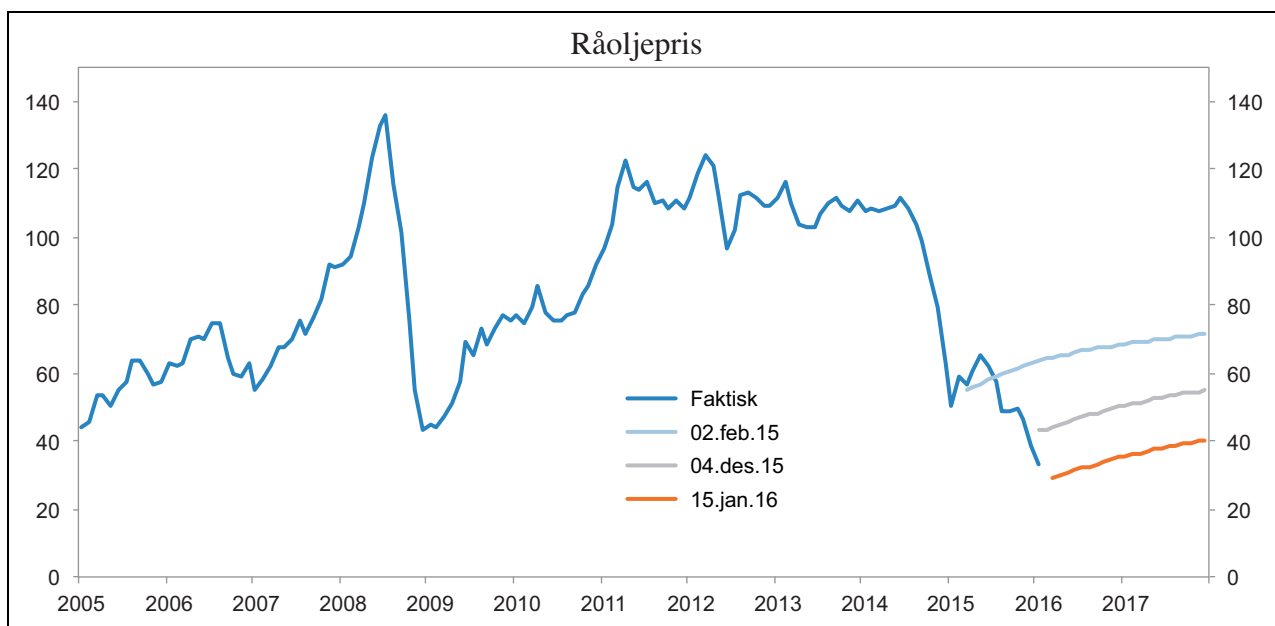


Figur 1.3 Disponibel realinntekt og produksjonsinntekt per innbygger. 1 000 2014-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

på grunn av oljeprisfallet siden sommeren 2014. Petroleumssektoren vil dermed ikke lenger være den vekstmotoren den har vært de siste tiårene. For det andre vil endringene i olje- og gass-sektoren og fallet i oljeprisen redusere handlingsrommet i offentlige finanser. Den sterke veksten i bruk av oljeinntekter de senere år kan ikke fortsette. For det tredje står vi overfor et skifte fra en yngrebølge til en eldrebølge. Den demografiske

utviklingen har bidratt til økt sysselsetting og økte inntekter i en lang periode, men omslaget til en sterk økning i antall eldre kommer snart. Det vil ha betydelige konsekvenser både for arbeidsmarkedet og for offentlige finanser. I tillegg til disse store endringene må myndighetene håndtere nye utfordringer som vil påvirke økonomien vesentlig, særlig flyktningssituasjonen og det «grønne skiftet» i klimapolitikken.



Figur 1.4 Råoljepris (Brent). USD per fat. Spotpriser og terminpriser

Kilder: Macrobond, ICE, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

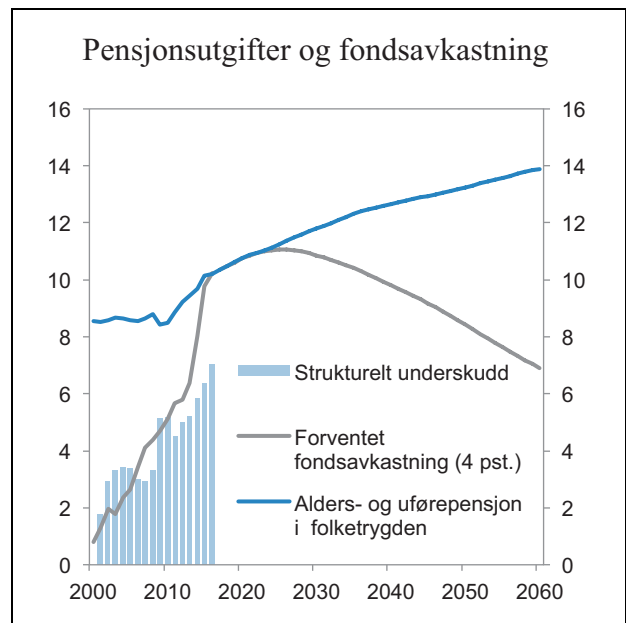
Den kraftige nedgangen i oljeprisen siden sommeren 2014, se figur 1.4, gjør at vendepunktet er kommet raskt. Jo raskere nedgangen i petroleumsaktiviteten kommer, desto mer krevende blir omstillingene for norsk økonomi de nærmeste årene. Staten bærer en stor del av tapet ved de lavere oljeprisene i form av lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten. Det gjør at mindre spares i Statens pensjonsfond utland til framtidige generasjoner. Selv om pensjonsfondet skjermer statsbudsjettet fra kortsiktige svingninger i oljeprisen, reduseres handlingsrommet i finanspolitikken over tid dersom oljeprisen forblir lav over lengere tid. Behovet for å gjøre offentlig sektor mer effektiv og generelt å bruke offentlige midler på en mer effektiv måte øker med lave oljepriser. Klimaforpliktelsene kan også forsterke presset mot offentlige finanser.

Fallet i oljeprisen reduserer også inntektene i oljenæringen og forsterker selskapenes behov for å få ned sine kostnader. Det gjør at oljeselskapene nå kutter sin etterspørsel etter varer og tjenester, noe som trekker veksten i norsk økonomi ned. Hvis oljeprisen forblir lav, kan flere planlagte investeringsprosjekter bli endret, utsatt eller skrinlagt.

Finanspolitikken har vært innrettet med sikte på å holde den samlede økonomiske aktiviteten oppe når etterspørselen fra oljevirksomheten faller. Samtidig kan en for ekspansiv pengepolitikk og finanspolitikk bremse tilpasningen til et mer konkurransedyktig lønns- og kostnadsnivå, svekke mobiliteten i arbeidsmarkedet og flytte arbeidskraft fra olje- og gassnæringen til skjermet sektor, i stedet for til annen konkurranseutsatt virksomhet. En slik utvikling er ikke et godt svar på de strukturelle utfordringene norsk økonomi nå står overfor.

Avkastningen på Statens pensjonsfond utland er en viktig kilde til finansiering av offentlige tjenester og velferdsordninger. Gitt forventet utvikling i olje- og gasssektoren vil betydningen av denne inntektskilden etter hvert avta som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, se figur 1.5. Figuren illustrerer de langsiktige utfordringene for statsfinansene. I dag tilsvarende den forventede realavkastningen av fondet om lag utgiftene til alders- og uførepensjoner i folketrygden, men framover vil disse utgiftene i økende grad overstige inntektene fra fondet. Også offentlige utgifter til helse og omsorg vil øke etter hvert som befolkningen blir eldre, og presset for å bedre standarden på tjenestene vil øke.

Velferdsordningene finansieres i all hovedsak av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens bruken av ordningene er konsentrert blant unge og eldre.



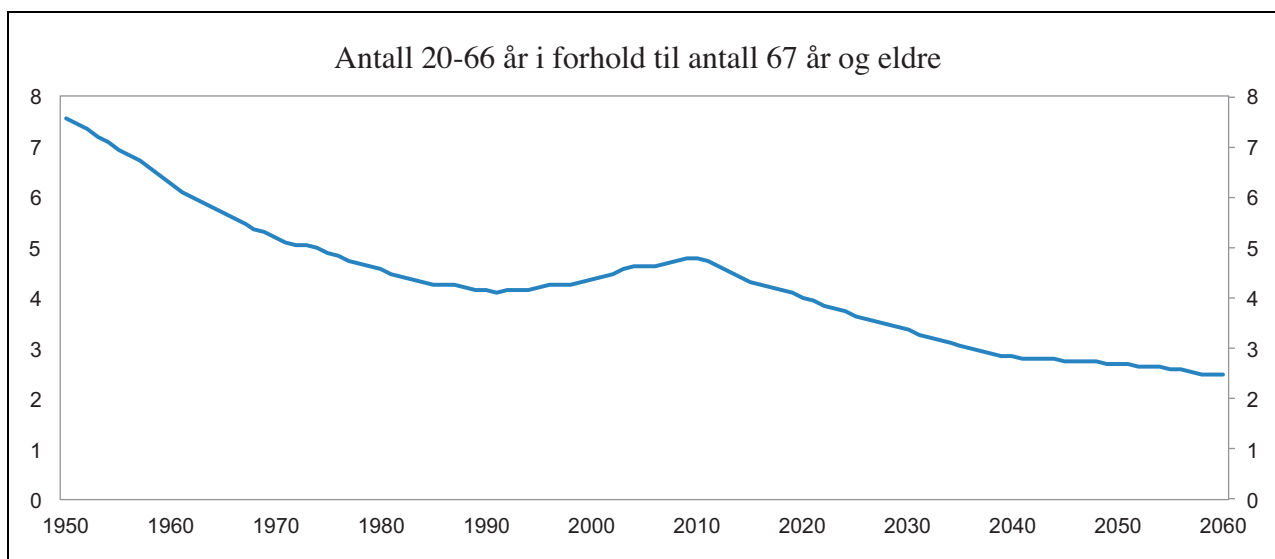
Figur 1.5 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, forventet fondsavkastning og alders- og uførepensjoner i folketrygden. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Den endrede alderssammensetningen i befolkningen vil dermed svekke finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene.

Aldringen av befolkningen vil trekke veksten i arbeidsstyrken ned framover. I perioden 1990–2010 var norsk økonomi gjennom en yngrebølge. Høye fødselskull på 1960-tallet, kombinert med høy arbeidsinnvandring, bidro til at forholdet mellom antallet under og over 67 år steg. Mens det har vært 4–5 personer i yrkesaktiv alder for hver person over 67, vil dette forholdstallet i tiårene framover reduseres til mellom 2 og 3, se figur 1.6. Flyktninger og arbeidsinnvandrere kan trekke arbeidsstyrken opp, forutsatt at vi lykkes med å få de som kommer til landet godt integrert i arbeidsmarkedet. På lengre sikt er det grunn til å vente at effekten av aldring vil være sterkest, og at dette vil trekke veksten i økonomien ned.

En aldrende befolkning innebærer at en synkende andel yrkesaktive må finansiere en økende andel eldre (se kapittel 4). Et stykke på vei kan dette motvirkes ved at de eldre står lenger i arbeid. Det er også viktig å øke sysselsettingen i grupper som i dag står utenfor arbeidslivet. Isolert sett kan det føre til lavere produktivitetsvekst dersom disse gruppene har lavere produktivitet enn de som i dag er i arbeid. Det vil likevel være svært lønnsomt i et samfunnsøkonomisk perspektiv å få flere i arbeid, i tillegg til at livskvaliteten og



Figur 1.6 Forholdet mellom antall innbyggere mellom 20 og 66 år og antall som er 67 år eller eldre¹

¹ Basert på MMMM-alternativet i Statistisk sentralbyrås framskrivinger fra 2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

økonomien kan bedres for den enkelte. Generelt sett bør samfunnsøkonomisk effektivitet være den prinsipielle rettesnoren for økonomisk politikk, og i enkelte sammenhenger vil ikke økt produktivitet øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten.

1.3 Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

I internasjonal sammenheng har Norge hatt en vellykket håndtering av naturressursene. Inntektene fra olje- og gassressursene har bidratt vesentlig til utviklingen av vårt velferdssamfunn. I et langt perspektiv har også fisk, skog og vannkraft vært viktige for utviklingen av landet.

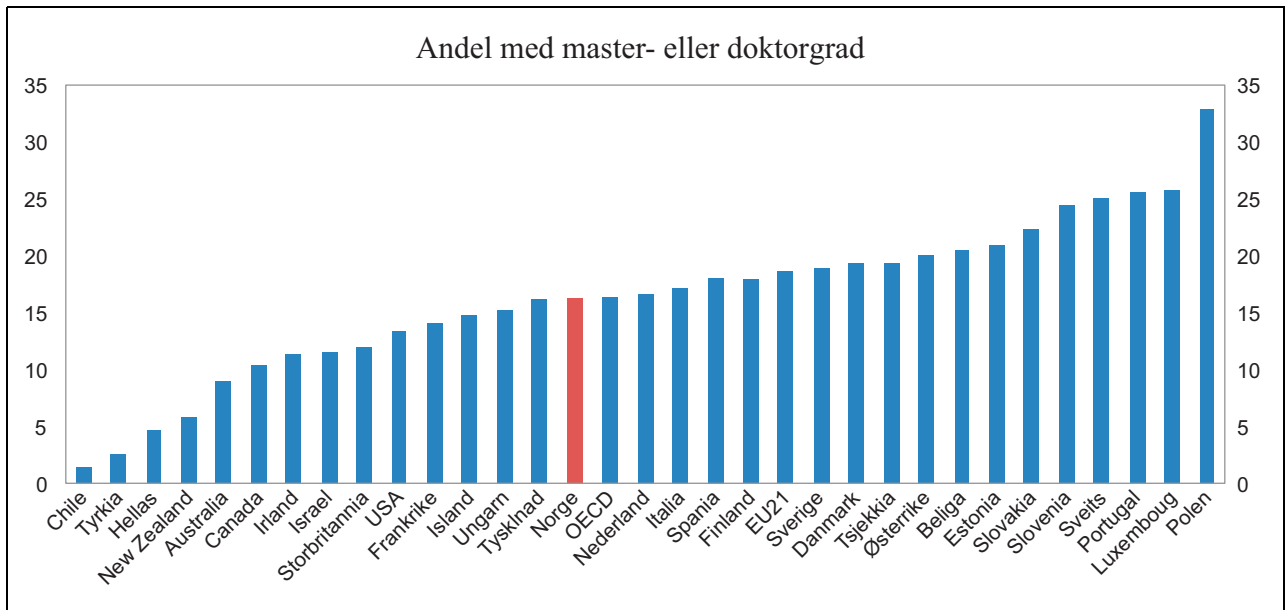
Det er mange eksempler på land som ikke har lyktes med å bruke høye inntekter fra naturressurser til varig glede for det brede lag av befolkningen. Tvert imot er det mange ressursrike land som over tid har kommet dårligere ut enn land uten vesentlige ressursinntekter. En omfattende litteratur har forsøkt å finne forklaringer på denne tilsynelatende paradoksale sammenhengen, som ofte omtales som ressursenes forbannelse («the resource curse»).

En av farene ved ressursrikdom er sløsing med inntekter, i bred forstand. Norske politiske myndigheter har vært oppmerksomme på dette problemet. I stortingsdokumenter er det advart mot å sløse med offentlige midler, enten ved å bruke dem ineffektivt eller på ufornuftige formål, eller å unnlate å gjennomføre nødvendige struk-

turreformer. Det har vært pekt på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning kan støtte opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien.

De løpende inntektene fra ikke-fornybare naturressurser kan være betydelige sett i forhold til størrelsen på økonomien, de kan svinge mye og de vil etter hvert ta slutt. Hvis det ikke tas tilstrekkelig hensyn til dette ved bruken av inntektene, kan store naturressursinntekter fort undergrave vekstevnen og stabiliteten i resten av økonomien. Dette kan typisk skje gjennom en for kraftig nedbygging av konkurranseutsatt sektor, slik at den langsiktige balansen i utenriksøkonomien undergraves og landet må gjennom vanskelige omstillinger når ressursene tar slutt. Det kan også skje ved at arbeidskraften brukes dårlig. I Nederland gjorde begge disse mekanismene seg gjeldende da store gassinntekter på 1970-tallet ble brukt slik at resten av eksportsektoren ble kraftig bygget ned, samtidig som velferdsordningene ble utvidet og mange falt ut av arbeidsmarkedet og ble trygdemottakere. I den økonomiske litteraturen er dette fenomenet betegnet som «hollandsk syke».

Nederland brukte lang tid på igjen å få orden i økonomien. Først på midten av 1990-tallet, etter omfattende reformer med bl.a. reduserte skatter og etter hvert en svært moderat lønnsvekst, ble grunnlaget igjen lagt for bærekraftig økonomisk vekst. Mellom 1981 og 1983 mistet nær 300 000 personer jobben. I 1984 økte arbeidsledigheten med 10 000 personer hver måned til antallet nådde 800 000 personer, som svarte til 17 pst. av



Figur 1.7 Andelen av befolkningen (30–34 år) med master- eller doktorgrad. Prosent

Kilde: OECD.

arbeidsstyrken. Erfaringene fra Nederland viser hvordan selv en sterk økonomi, uavhengig av tidligere suksess, ved en uforsvarlig politikk kan havne i alvorlige problemer som det tar lang tid å komme ut av.

En politikk med for høy bruk av petroleumsinntekter i en periode kan gi betydelige omstillingskostnader, en ustabil økonomisk utvikling og fare for at mange varig vil kunne falle ut av arbeidsmarkedet. Allerede i Meld. St. 25 (1973–74) Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn ble det påpekt at stor oljevirkosomhet og bruk av mye oljeinntekter ville kunne føre til en kraftig nedgang i produksjonen i andre konkurranseutsatte næringer. Et viktig mål med Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen for bruk av oljeinntekter er nettopp å legge til rette for jevn og langsiktig opprettholdbar innfasing av oljeinntektene.

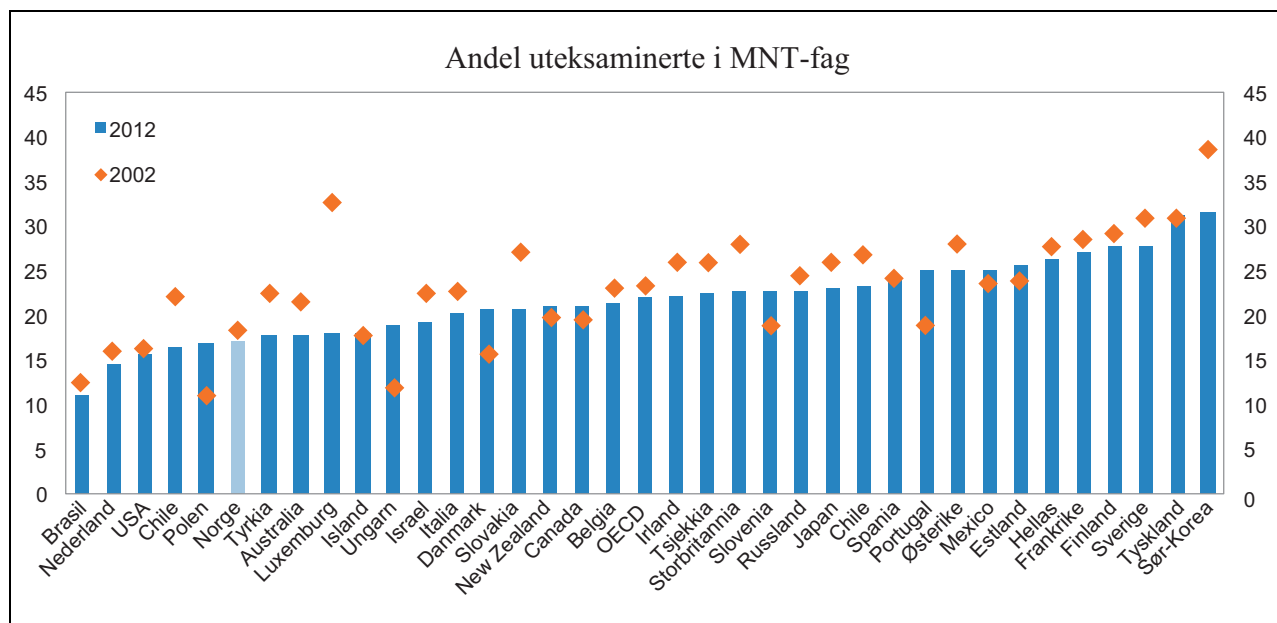
I tillegg til «hollandsk syke» og pengerikeligheit har forskningslitteraturen satt søkelys på hvordan store inntekter fra naturressurser også på andre måter kan hemme langsiktig vekst. Det kan bl.a. skje ved at insentiver til utdanning og innovasjon svekkes, noe som over tid også kan gå ut over kvaliteten i forskningen. Manglende press for å utforme en vekstfremmende politikk kan gjøre at land med rik tilgang på ressurser investerer for lite i utdanning. Det kan være at ressursrikheten heller har senket kvalitetsnivået og gjennomføringen i høyere utdanning i Norge, enn antallet studenter i høyere utdanning. Når økonomien skal utvikle seg videre etter ressursboomen

må vi søke nye komparative fortrinn. I land på norsk inntektsnivå betyr det i hovedsak kunnskapsintensive næringer. Det vil være viktig å raskt legge til rette forutsetningene for en kunnskapsøkonomi.

Selv om utdanningsnivået i Norge generelt sett er høyt, er andelen som tar master- og doktorgrader lavere enn i mange andre OECD-land (OECD 2015i), se figur 1.7. Det utdanningsforspranget vi har hatt overfor andre land er over tid blitt utlignet. Det er i tillegg relativt få som tar fagutdanning i Norge sammenlignet med mange andre vestlige land, og andelen som uteksamineres i matematikk, naturvitenskapelige og teknologiske fag (MNT-fag) er også svært lav i Norge, se figur 1.8. I Tyskland var andelen uteksaminerte i MNT-fag 31 pst. i 2012, mens den tilsvarende andelen i Norge bare var 17 pst.

Høyt frafall fra videregående skole og lav gjennomføringsgrad ved universiteter og høyskoler representerer problemer for den enkelte og sløsing med offentlige midler, og gir svak vekst i humankapitalen, noe som bidrar til å trekke produktivitsveksten ned over tid. Som vist i første rapport er ressursbruken i utdanningssektoren i Norge blant de høyeste i OECD, men resultatene ser ut til å være om lag på linje med eller til dels under OECD-gjennomsnittet.

Entreprenørskap som skaper innovasjon er en av drivkreftene for produktivitsvekst. Entreprenørskap kan stimulere til ny forskning, og er viktig for å bringe forskningen til markedene. Ett mål på entreprenørskap er oppstart av nye selskaper.



Figur 1.8 Andelen uteksaminerte med høyere utdanning i matematikk, naturvitenskapelige og teknologiske fag (MNT-fag), som andel av alle uteksaminerte med høyere utdanning. Prosent

Kilde: OECD.

Internasjonale studier viser at land med store naturressurser gjennomgående har lav oppstart av selskaper. Oppstart av nye selskaper har ligget noe lavere i Norge sammenlignet med andre land, se videre omtale i kapittel 5. Når økonomien skal endres fra en ressursøkonomi til en mer kunnskapsbasert økonomi, vil oppstart og nedleggelse av selskaper være en nødvendig del omstillingen. For vekst og produktivitet utvikling er det ikke hvilke næringer som oppstår som er det sentrale, men at næringslivet har rammebetingelser som gjør det lønnsomt å flytte ressurser til de næringene som har størst potensial for vekst. Myndighetene kan bidra i denne prosessen ved å redusere konkurransebegrensende reguleringer og ved å kutte støtten til lite lønnsomme næringer.

Særlig vil det bli viktig å øke produktivitetsveksten i tjenesteytende næringer, siden disse utgjør en stadig større del av økonomien. Å åpne for mer konkurranse, også fra utlandet, vil kunne gi økt produktivitet og økt innovasjonstakt. Forskning og utvikling er viktige for å fremme en slik utvikling, både for å gjøre eksisterende næringer mer konkurransedyktige og for å skape nye, vekstkraftige næringer. Bedre samarbeid mellom næringsliv og universitets- og høyskolesektoren kan bidra til å få fram nye næringer og produkter, og til å sikre god tilgang på riktig kompetanse.

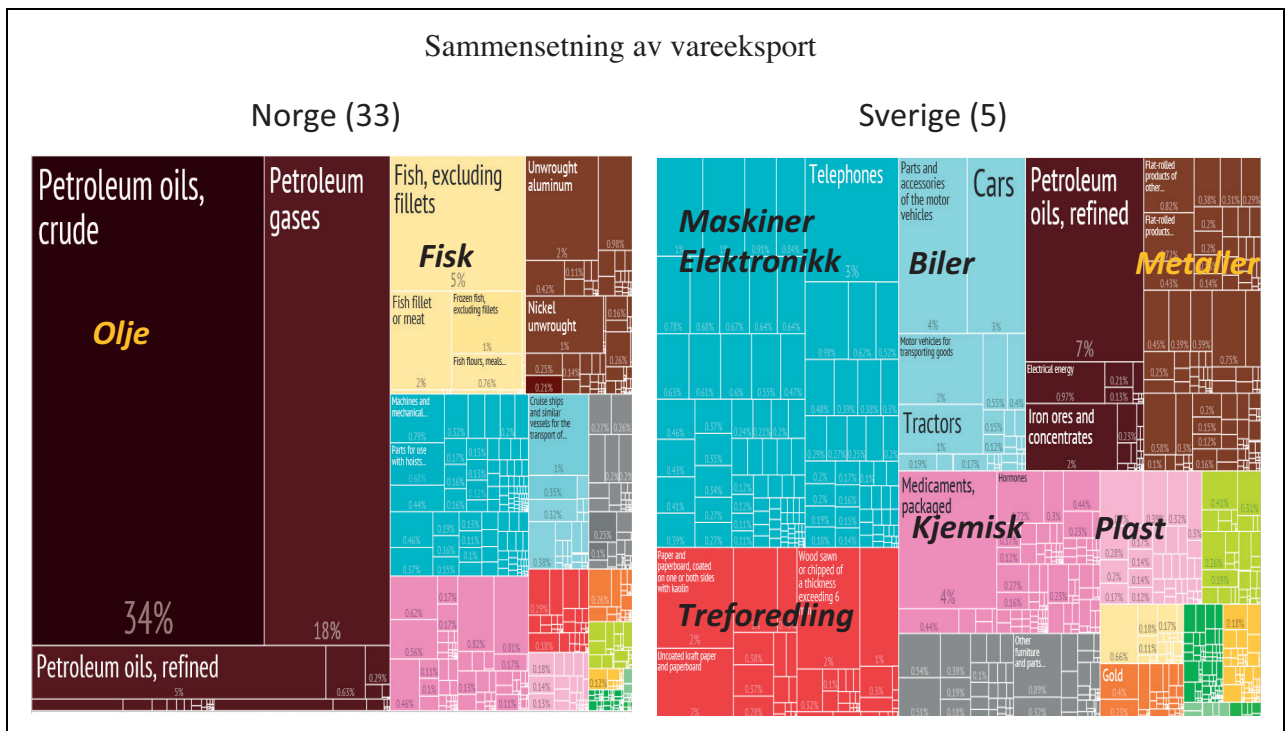
Investeringer i immateriell kapital (som patenter, programvare, varemerker) er lavere i Norge

enn i mange sammenlignbare land. Den spesielle næringsstrukturen kan forklare noe av dette, men overgangen til en kunnskapsøkonomi vil kreve økte investeringer i denne typen kapital.

Ressursrikdommen har gitt Norge store inntekter, men den har samtidig hatt betydelig påvirkning på næringsstrukturen og kan ha svekket insentivene til utdanning, forskning, entreprenørskap og innovasjon. En tilleggsrisiko ved en lite diversifisert økonomi er at den er særlig sårbar for svingninger i prisene på enkeltvarer, slik en nå ser med nedgangen i oljeprisen.

Sammensetningen av eksporten kan si noe om hvor diversifisert en økonomi er. Center for International Development har brukt dette til å lage en indikator for kompleksiteten av lands økonomier (se også kapittel 5 i første rapport). Norge kommer et godt stykke ned på denne rangeringen, med en 33. plass av totalt 128 land, se figur 1.9. Sverige og Finland kommer på henholdsvis femte og åttende plass.

Oljesektoren vil også framover være en viktig sektor i norsk økonomi, men over tid vil Norge måtte bli mer som andre rike land. Det vil kreve en omstilling til mer kunnskapsbaserte næringer. Reformen og strukturtiltak som foreslås av kommisjonen i denne og i den forrige rapporten vil bidra til nødvendige omstillinger fra en ressursøkonomi til en mer kunnskapsbasert økonomi.



Figur 1.9 Sammensetning av vareeksport. Norge og Sverige. 2013

Kilde: Center for International Development (CID)

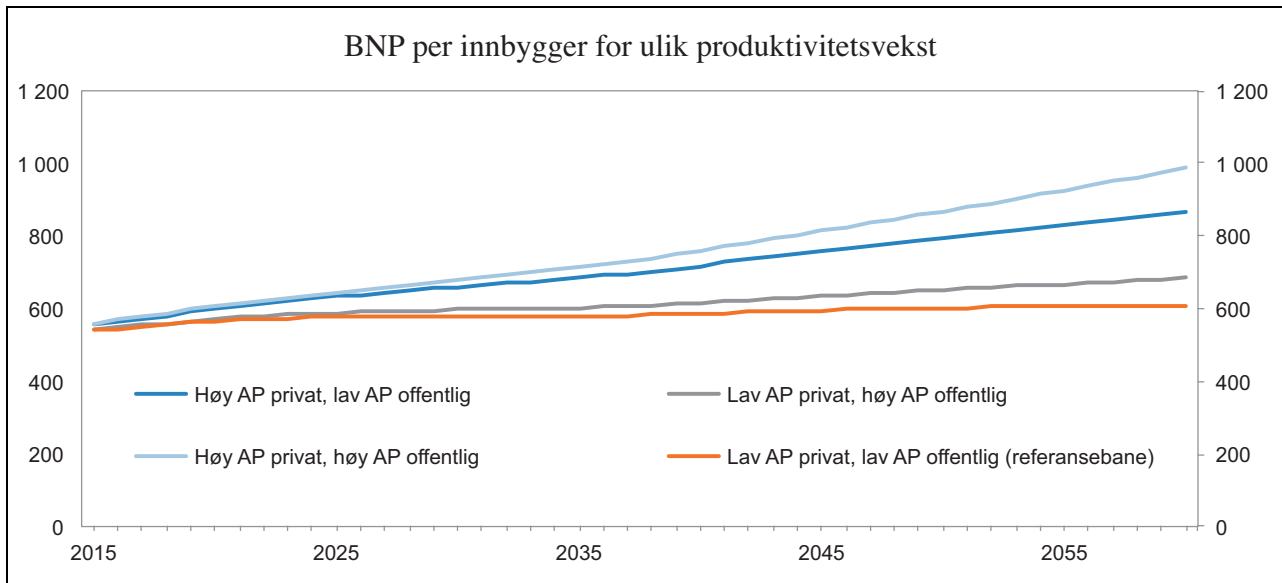
1.4 Konsekvenser av lav produktivitetsvekst

I kapittel 4 illustreres noen mulige langsiktige konsekvenser for norsk økonomi av en vedvarende lav produktivitetsvekst. Formålet med disse beregningene er å konkretisere størrelsesordenen på de gevinstene man på lang sikt går glipp av dersom man forsinket eller blokkerer tiltak, reformer og andre typer omstillinger som kan skape sterkere produktivitetsvekst. Beregningene i kapittel 4 viser at dersom de siste tiårenes vekst i gjennomsnittlig levestandard skal kunne videreføres, trengs det en relativt høy produktivitetsvekst. Produktivitetsveksten må ligge klart høyere enn det den var i perioden 2005–2014 for å nøytralisere effekten av to relativt sikre trender. For det første vil andelen yrkesaktive avta framover. I tillegg vil arbeidskraft og andre ressurser i økende grad måtte flyttes til produksjon av helsetjenester, eldreomsorg og andre tjenester hvor det kan være vanskeligere å øke produktiviteten. Dette illustreres ved å sammenligne langsiktige modellberegnete scenarier for norsk økonomi basert på ulike forutsetninger om produktivitetsvekst i henholdsvis private næringer og offentlig tjenesteproduksjon.

Framstillingen konsentrerer seg om størrelser som generelt har stor interesse og som det knyt-

ter seg politiske målsettinger til, spesielt økonomisk vekst og skattebyrde. Langsiktige framskrivninger er et av de svært få virkemidlene man har til å synliggjøre og konkretisere gevinster av politiske reformer eller andre endringer som krever lang tid før de realiseres. I ettertid vil det normalt være vanskelig å identifisere gevinstene av enkeltreformer som har gitt slike langsiktige virkninger, fordi en rekke andre endringer også vil ha påvirket den økonomiske utviklingen. Pensjonsreformen av 2011 er et eksempel på en svært viktig reform der gevinstene ligger langt fram i tid. Ved hjelp av langsiktige, modellbaserte framskrivninger kunne disse gevinstene tallfestes. Det er grunn til å tro at dette lettet arbeidet med å få den tilslutning som krevdes for å få reformen vedtatt.

Beregningene i det følgende har mye til felles med langsiktige framskrivninger i de siste perspektivmeldingene fra Finansdepartementet, både når det gjelder tematikk og metodikk. De er normalt ikke prognoser for den mest sannsynlige utviklingen for norsk økonomi på lang sikt. Hensikten er mer å vise hvorfor og i hvilken grad utviklingen kan gå i uønskede og/eller urealistiske retninger som bør utløse snarlige politikendringer. Modellberegninger setter forutsetninger om framtidig utvikling i enkeltstørrelser inn i logiske, konsistente og helhetlige sammenhenger. De kan da gi en tallfestet og begrunnet avslø-



Figur 1.10 BNP i faste 2010-kroner per innbygger under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivitet (AP). 1 pst. årlig standardvekst for offentlig velferd. 1 000 2010-kroner¹

¹ I privat sektor er «høy» produktivitetsvekst 2 pst. per år, mens i offentlig sektor er en arbeidsbesparende produktivitetsvekst på 0,5 pst. per år definert som «høy».

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

ring av at forutsetninger som hver for seg kan virke velbegrunnede, samlet sett fører til klart urealistiske eller uønskede resultater. Denne innsikten kan utnyttes til å begrunne hvilke forutsetninger som må endres og størrelsesordenen på slike endringer. Når det gjelder de beregnede virkningene av *gitte* endringer i produktivitet, er disse ment å være realistiske, men *de gir i seg selv ingen oppskrift på hvordan disse endringene skal realiseres*. Spesielt har ikke beregningene som ambisjon å tallfeste virkningene av de enkelttiltakene som foreslås av produktivitetskommissjonen.

I framskrivningene videreføres både det siste tiårets lave produktivitetsvekst, dagens kjønns- og aldersspesifikke arbeidstilbud, dagens skattesystem og offentlige velferdsordninger. Referansebanen gir om lag nullvekst i BNP per innbygger, se figur 1.10. Samtidig krever finansieringen av velferdsstaten en urealistisk høy skattebyrde. Økte inntekter og økt forbruk vil derfor forutsette en kraftig økning i produktiviteten.

I referansebanen er det lagt til grunn en produktivitetsvekst i privat sektor på 1 pst. per år. I offentlig sektor er veksten antatt å være 0,5 pst., men denne tas ut i form av økt mengde og/eller kvalitet, ikke i form av lavere ressursbruk. Videre forlenges dagens kjønns- og aldersspesifikke bruk av offentlige tjenester, mens standarden på disse øker med 1 pst. årlig, i form av økt ressursbruk per bruker. Utviklingsbanene for privat forbruk,

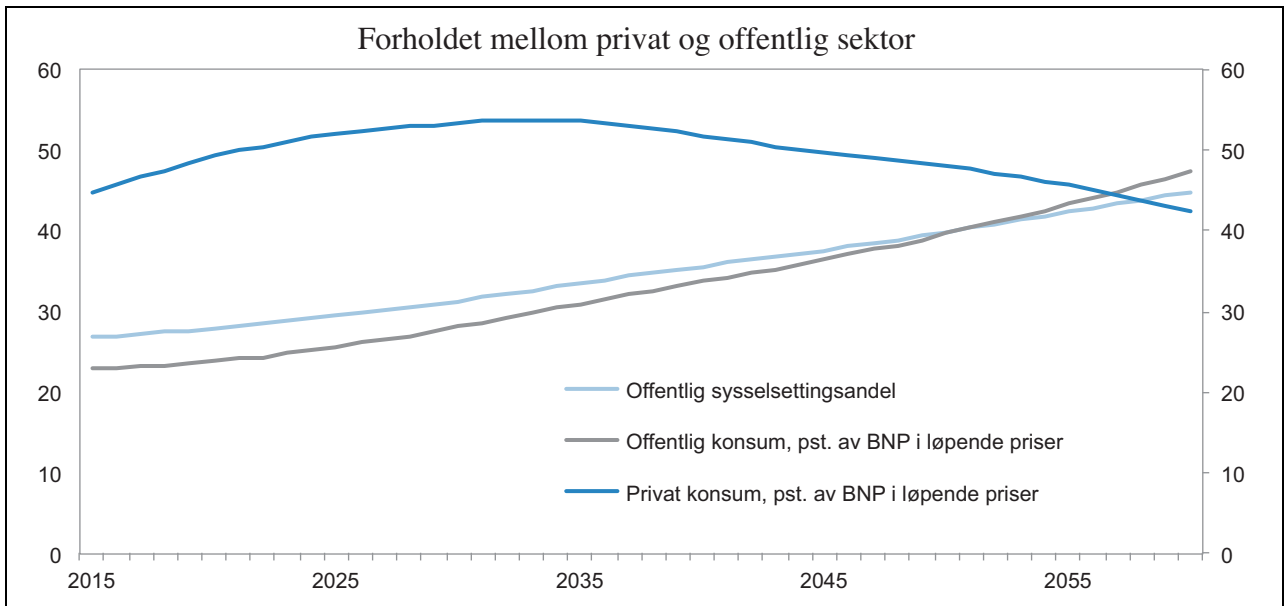
offentlig forbruk og offentlig sysselsetting er vist i figur 1.11.

I denne og forrige rapport diskuteres sentrale elementer i en politikk for å øke produktivitetsveksten. Hvis veksten i arbeidsproduktiviteten i private næringer kan bringes tilbake til 2 pst., som var normalen i perioden 1970–2005, vil veksten i inntekt og forbruk per innbygger øke til om lag 1 pst. per år under ellers like forutsetninger. Også dette vil være en markert svakere velstandsvekst enn det man har hatt i senere tiår.

For offentlige finanser har høyere produktivitetsvekst i privat sektor liten betydning, fordi økt produktivitet i privat sektor må antas å gi høyere lønn i privat sektor, som smitter over i økt lønn i offentlig sektor. Dermed fører økt produktivitet i privat sektor til vekst i offentlige utgifter som tilnærmet spiser opp effekten av økte skatteinntekter. Høyere produktivitetsvekst i offentlig tjenesteyting vil derimot styrke offentlige finanser, dersom den tas ut i redusert ressursbruk framfor økt produksjon.

Figur 1.12 illustrerer effektene på det offentlige finansieringsbehovet av forskjellige nivåer på produktivitetsvekst i offentlig og privat sektor.

Av de alternativene som er med i figur 1.12, er det alternativet med lav produktivitetsvekst i privat sektor (1 pst. per år) og høy produktivitetsvekst i offentlig forvaltning (også 1 pst. per år) som gir lavest vekst i det udekkede offentlige finansieringsbehovet framover. Figur 1.12 viser at



Figur 1.11 Offentlig sysselsettingsandel og verdiandeler av BNP for privat og offentlig konsum i referansebanen, prosent

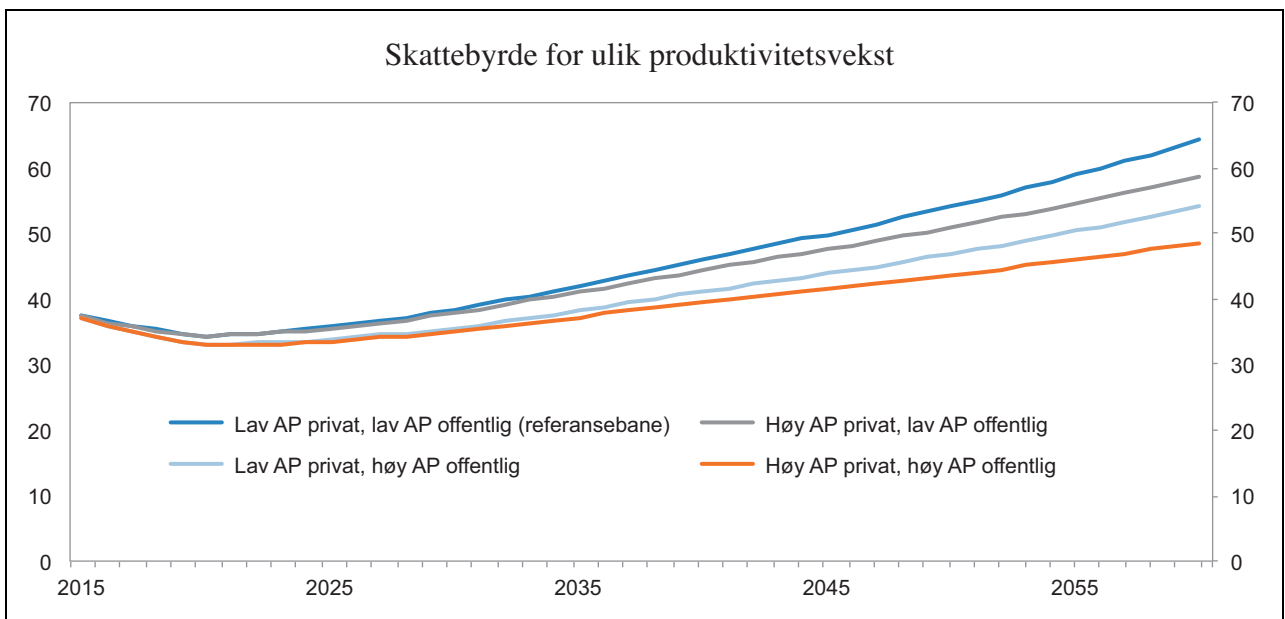
Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

også den gjennomsnittlige skattesatsen på husholdningsinntekt vokser klart saktere i dette alternativet enn i begge alternativene der det ikke er arbeidsbesparende produktivetsvekst i offentlig forvaltning. Likevel passerer den 54 pst. i 2060.

I kapittel 4 er det derfor også vist beregninger med en mer nøktern vekst i standarden på de skattefinansierte tjenestene. I referansebanen og de andre framskrivningene i foregående avsnitt er

det forutsatt 1 pst. årlig standardheving, definert som faktorinnsats per bruker i all sivil tjenesteproduksjon. I dette avsnittet defineres «lav» årlig standardheving som 0,5 pst. i helse- og omsorgssektoren og ingen heving i andre sivile offentlige sektorer.

Sammenlignet med referansebanen vil mindre standardheving på offentlige tjenester redusere bemanningsbehovet i offentlig sektor, og



Figur 1.12 Gjennomsnittlig skattesats på husholdningenes inntekter under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivitet (AP). 1 prosentårlig standardvekst for offentlig velferd. Prosent

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

offentlige finanser styrkes. Når lav standardheving kombineres med nullvekst i arbeidsbesparende arbeidsproduktivitet i offentlig tjenesteproduksjon, øker den offentlige sysselsettingsandelen fra 26 pst. i 2015 til 32 pst i 2060. Skattesatsen på husholdningsinntekt øker fra 35 pst. til 41 pst.

Innenfor rammen av en realistisk skattebyrde, krever derfor en relativt nøktern vekst i standarden på skattefinansierte tjenester både en sterkere produktivitetsvekst i offentlig sektor og at denne høstes gjennom en lavere vekst i offentlig sysselsetting. Beregningene tar ikke hensyn til skattetilpasninger trolig vil svekke den økonomiske veksten. En tøffere kamp om hva det offentlige skal finansiere vil også bety at sterke interessegrupper kan få økt betydning. Dette kan gjøre det vanskeligere å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet i politikktutforming, slik at veksten framover kan svekkes ytterligere. Selv om utviklingen modifieres eller snus før skattene på husholdningenes inntekt passerer 50 pst. – mot 37 pst. i dag – kan økt omfang av skattemotiverte tilpasninger påføre Norge betydelige samfunnsøkonomiske tap, ved at ressursene i mindre grad kanaliseres til formål der de kaster mest av seg for samfunnet.

Beregningene i kapittel 4 illustrerer behovet for betydelig økt produktivitetsvekst både i privat og offentlig sektor, for å styrke inntektsveksten per innbygger og bærekraften i offentlig sektor.

1.5 Forskning, innovasjon og adopsjon

Den internasjonale teknologifronten er med på å bestemme den langsiktige produktivitetsveksten i alle land. Et lands evne til å ta innpå denne fronten gjennom teknologiadopsjon er avgjørende for landets produktivitet. Et land kan også bidra til global og egen produktivitetsvekst ved innovasjon som flytter fronten framover. Spredning av ny teknologi fremmes av åpenhet mot omverdenen, innovative vekstbedrifter og landets kunnskapsnivå i vid forstand. Myndighetene kan fremme produktivitetsvekst gjennom kunnskapsproduksjon og ved å sørge for rammevilkår og insentiver som fremmer næringsdynamikk, slik at lite produktive virksomheter legges ned og mer produktive virksomheter kan vokse. Kapittel 5 peker på noen slike områder der det ser ut til å være et potensial for forbedring i norsk politikk.

1.5.1 Forskning

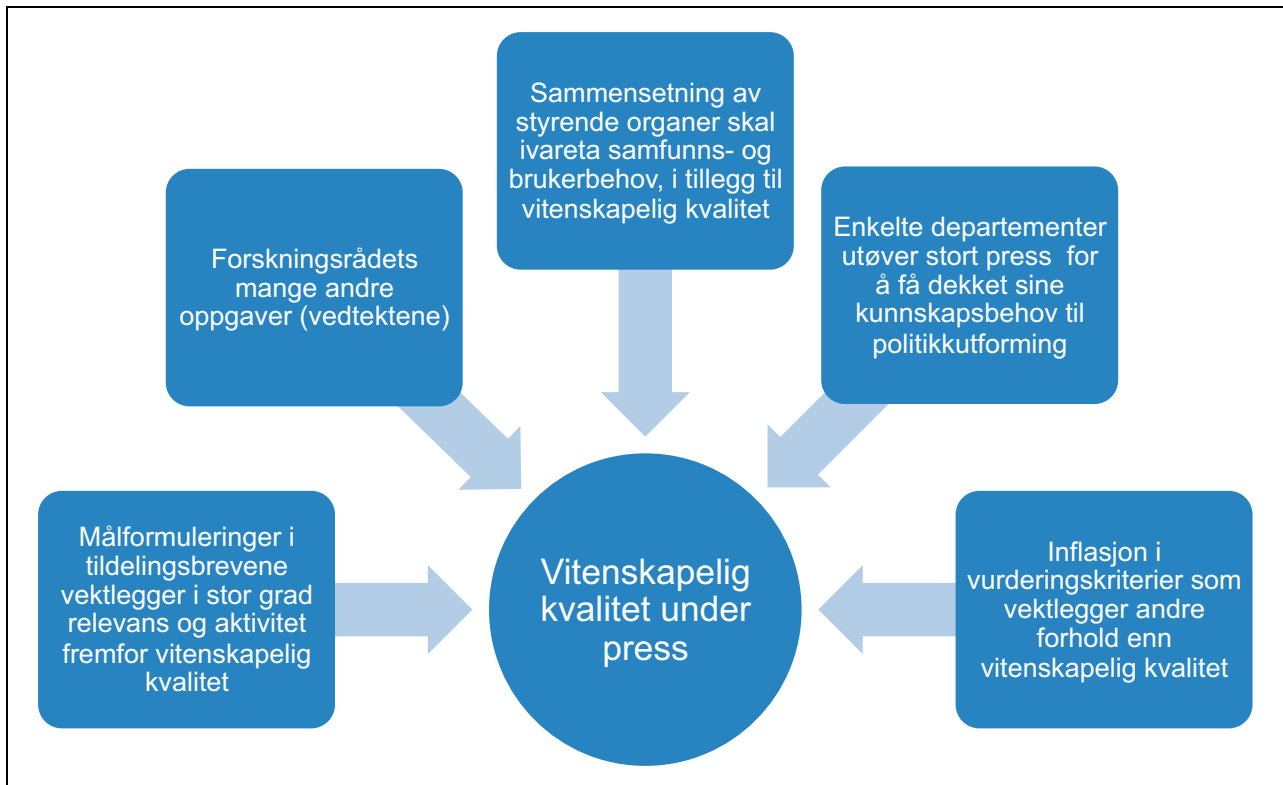
Kunnskapsproduksjonen i Norge er på et middels internasjonalt nivå. Dette gir grunn til bekymring for om det vil være mulig å opprettholde et høyt produktivets- og inntektsnivå når Norge nå går inn i en omstilling fra en oljeøkonomi til en mer kunnskapsbasert økonomi. I den første rapporten kom kommisjonen med en rekke anbefalinger vedrørende utdanningssektoren. Første del av kapittel 5 i denne rapporten dreier seg om forskning.

Grunnforskning fremmer økonomiens evne til å skape og lære av innovasjoner på den globale teknologifronten. I og med at grunnforskning i stor grad er et ikke-rivaliserende gode, vil slik forskning bli underfinansiert i en markedsløsning. Grunnforskning er derfor i stor grad en offentlig oppgave. Det er myndighetenes oppgave å sørge for en god balanse mellom grunnforskningen og den anvendte forskningen som det lønner seg for næringslivet å finansiere selv.

Norsk forskning har vært i vekst de siste 20 årene, både når det gjelder omfang og kvalitet. Likevel er norsk næringsliv fortsatt lite forskningsintensivt. Selv om det finnes forskning av meget høy kvalitet har norsk forskning ikke klart å ta spranget opp til de beste. Det er flere grunner til dette. Kommisjonen finner at norsk forskningspolitikk skårer relativt svakt på to vesentlige punkter: myndighetenes prioritering av vitenskapelig kvalitet, og forskningsinstitusjonenes ledelse, omstillingsevne og deltakelse i konkurranse om forskningsmidler.

Forskningspolitisk styring som prioriterer vitenskapelig kvalitet

Kommisjonen har sett på styringen av de to største offentlige finansieringsstrømmene innenfor forskning. Bevilgningen til Forskningsrådet og statstilskuddet til universitets- og høyskolesektoren utgjør samlet om lag to-tredeler av den offentlige forskningsfinansieringen i Norge, som er totalt sett på 30 mrd. kroner (2015). Forskningsrådskanalen er beheftet med en rekke svakheter som setter vitenskapelig kvalitet under press, se figur 1.13. Kommisjonens vurdering er at dette bunner i at Forskningsrådet er satt til å løse et for stort spekter av oppgaver. I tillegg fører sektorprinsippet for forskning kombinert med statsrådsansvaret og regjeringens budsjettprosess, i sum til at Forskningsrådet overlesses med føringer som hindrer dem i å prioritere vitenskapelig kvalitet høyt nok. Universiteter og høyskoler er



Figur 1.13 Faktorer ved styringen av Forskningsrådet som setter vitenskapelig kvalitet under press

finansiert gjennom et system som premierer kvantitet fremfor kvalitet.

Kommisjonens vurdering er at styringen av de midler som går gjennom Forskningsrådet bør endres og strammes inn. Tildelingene fra Forskningsrådet må i større grad vektlegge vitenskapelig kvalitet framfor andre hensyn. Dette vil kreve en bedre forskningspolitisk koordinering i regjeringen, sammenlignet med dagens modell der 11 departementer gir føringer til Forskningsrådet. Eventuelt bør Forskningsrådet deles slik at Norge får ett grunnforskningsråd med én entydig oppgave, slik man har i ledende forskningsnasjoner.

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler må i større grad gi institusjonene insentiver til å produsere forskning av høy vitenskapelig kvalitet. Kommisjonens vurdering er at dette vanskelig lar seg gjøre med et formelbasert system for tildeling av midler. Et system som i større grad vektlegger kvalitet må i større grad baseres på bruk av fagfellevurdering.

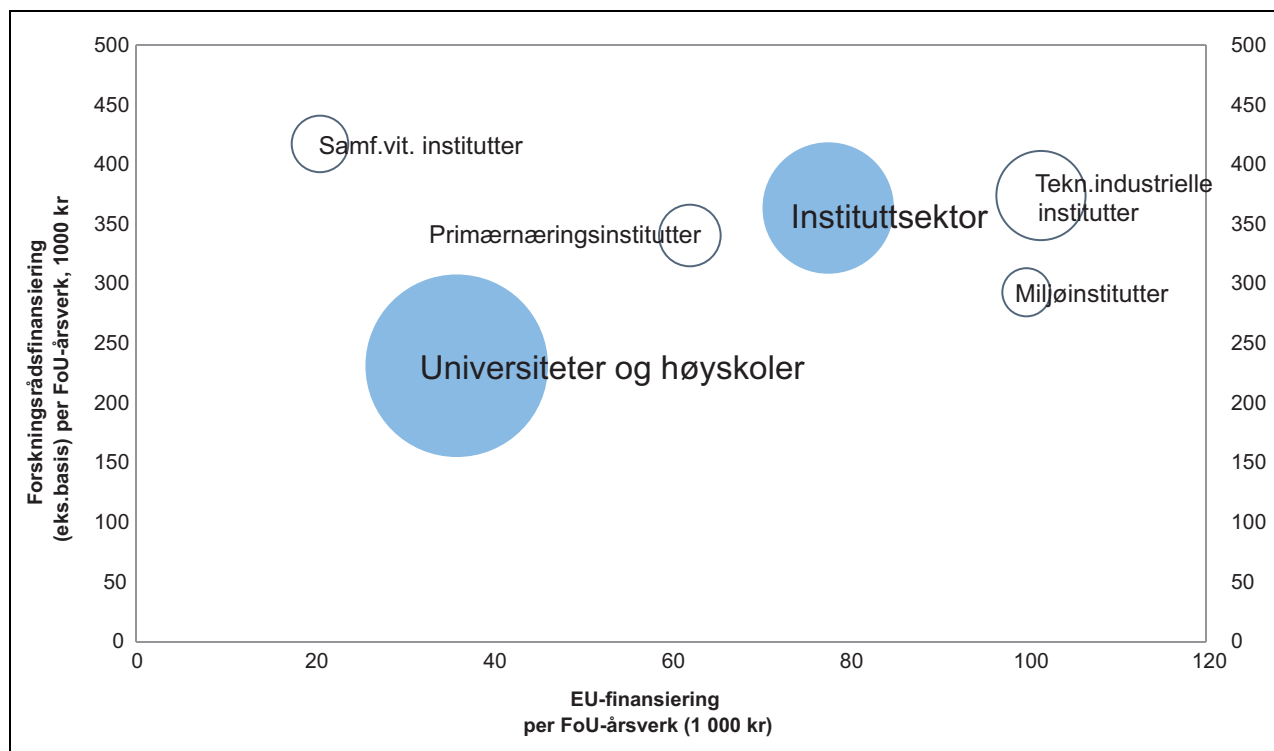
Reelt autonome forskningsinstitusjoner som deltar i hard konkurranse om forskningsmidler

Norske universiteter og høyskoler har høy grad av autonomi når det gjelder faglig profil og dimensjonering, men mindre autonomi på viktige områder som personalforvaltning og økonomi. Rekrut-

tering av dyktige forskere er antakelig den viktigste enkeltfaktoren for å fremme kvalitet i forskningen. På dette området har det skjedd en positiv utvikling den siste tiden, som gjør det enklere for ambisiøse institusjoner å heve kvaliteten. Etablering av en prøveordning for innstegsstilling (tenure track) og innstramming av opprykksordningen er eksempler på dette. Kommisjonen mener likevel disse endringene går for sakte og er for lite omfattende.

Universitetene og høyskolene henter inn lite midler fra konkurransearenaer i inn- og utland, se figur 1.14. Forskningssektoren framstår i stor grad som en skjermet næring. Årsaken kan dels ligge i svakhetene i Forskningsrådet nevnt ovenfor, dels i en relativt generøs grunnbevilgning, og generelt i at de ansatte mangler insentiver til å delta i konkurranse om forskningsmidler. Det flyttes lite ressurser fra svake til sterke fagmiljøer innenfor institusjonene, og det er for lite kreativ destruksjon i forskningen. Kommisjonen har ikke kunnet gå inn i en detaljert diskusjon om institusjonenes organisering, men med utgangspunkt i dagens system kan man enten sikre sterkere styring av institusjonene etter kvalitet eller gi større fristilling av institusjonene med større kvalitetskrav.

Institusjonene belønner i økende grad gode forskerprestasjoner. Generelt ser det likevel ut til



Figur 1.14 Inntekter fra konkurransearenaer for forskningsfinansiering i instituttsektoren og universitets- og høyskolesektoren (2013)¹

¹ Boblens størrelse reflekterer antall FoU-årsverk i sektoren.

Kilde: Produktivitetskommisjonen basert på statistikk fra Forskningsrådet.

at universitets- og høyskoleinstitusjonene mangler akademisk lederskap og kultur for sterk retting av ressurser mot høy kvalitet. Dette skyldes både styringsmessige forhold, men også en rekke selv-pålagte begrensninger når det gjelder ledelse versus ansattes innflytelse. Kommisjonen mener at det bør stilles sterkere krav til at ledelsen ved institusjonene må utnytte sitt handlingsrom til å vektlegge økt kvalitet i utdanning og forskning.

1.5.2 Samarbeid mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet

Kandidatene utdannet ved universiteter og høyskoler er, når de går ut i arbeidslivet, den største kanalen for kunnskapsspredning fra universitets- og høyskolesektoren (UH-sektor) til næringslivet. Forskningsbasert utdanning av høy kvalitet gjør studentene i stand til å hente inn kunnskap fra den globale teknologifronten, som igjen hever absorpsjonskapasiteten i næringslivet. Også forsknings-samarbeid mellom næringsliv og universiteter øker tempoet på teknologispredningen til bedriftene. Kommersialisering av forskningsresultater bidrar til å etablere nye, høyproduktive bedrifter. UH-sektoren i Norge samarbeider relativt lite med

næringslivet, spesielt når det gjelder sampublicering og kommersialisering av forskningsresultater. Dette skyldes flere forhold.

Samarbeid mellom academia og næringslivet er mest omfattende innenfor teknologifagene. Slike fag har en liten plass i den norske UH-sektoren, og sektoren blir derfor relativt lite relevant for næringslivet. Årsakene til teknologifagenes svake plass i UH-sektoren er studentenes preferanser (jf. realfagsproblemet omtalt i første rapport), svakheter i finansieringssystemet og en stor teknisk-industriell instituttsektor i Norge. Kommisjonen er kritisk til at myndighetene ikke har fulgt opp Hægeland-gruppens anbefaling om å bedre finansieringen av teknologifagene.

Samarbeid mellom UH-sektoren og næringslivet hemmes også av mangel på insentiver. Myndighetenes forsøk på å øke kommersialiseringen fra UH-sektoren gjennom lovendringer og etablering av teknologioverføringsenheter, har foregått i en periode der UH-sektoren har fått økonomiske insentiver til å prioritere andre oppgaver (produsere studiepoeng og vitenskapelige publikasjoner). At myndighetene har gitt institusjonene økonomiske insentiver knyttet til to av sektorens formål (utdanning og forskning), men ikke til det

tredje (bidra til at kunnskapen tas i bruk), har etter kommisjonens syn hemmet samarbeid med næringslivet og kommersialisering av forskningsresultater. Kommisjonen mener det er riktig av myndighetene å gi UH-sektoren insentiver til å samarbeide mer med næringslivet. Kommisjonen støtter likevel ikke forslaget om å premiere oppdragsinntekter, da dette kan bidra til mindre langsiktighet i UH-forskningen og på sikt skade produktiviteten i økonomien gjennom å redusere forskningens eksterne effekter.

Endelig er samarbeidet mellom academia og næringslivet hemmet av lav kapasitet i næringslivet til å fange opp forskning. Lav FoU-intensitet og lavt utdanningsnivå i mange bransjer gjør det vanskelig for universitetsforskere å finne attraktive samarbeidspartnere i næringslivet. Norsk næringsliv mangler store FoU-bedrifter innenfor FoU-intensive næringer som for eksempel bioteknologi/farmasi og IKT.

1.5.3 Instituttsektoren

Forskningsinstituttene formål er å tilby anvendt forskning av høy kvalitet med relevans for næringsliv, forvaltning og samfunnet for øvrig i et oppdragsmarked. Sektoren har også ansvar for å utvikle kunnskap på nasjonalt prioriterte områder. Forskning som skjer i et institutt vil ha et større potensial for gjenbruk og videreutvikling, forutsatt at instituttet har mange kunder og kan utføre faglig sterkt arbeid.

Den store instituttsektoren i Norge har tradisjonelt vært sett på som en viktig kanal for kunnskapsoverføring mellom academia og næringsliv. Likevel er den vitenskapelige produksjonen i instituttsektoren betydelig lavere enn i universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren bidrar i liten grad til kunnskapsoverføring gjennom utdanning. Kommisjonen mener disse trekkene er særlig uheldige i de tilfelle instituttene har lite samarbeid med universitetene.

Instituttsektoren har blitt mindre over de siste 15–20 årene, og utgjør nå bare drøyt 20 pst. av norsk forskning. Endringene i forvaltningen av basistilskuddene de siste årene, og særlig etter 2014, har bidratt til flere sammenslåinger og ny dynamikk blant instituttene. Kommisjonen støtter konsolideringen som pågår i instituttsektoren. Internasjonalt går utviklingen i retning av færre og større forskningsinstitutter.

Fra 2014 har nasjonale og internasjonale oppdragsinntekter utgjort to tredeler av den resultatbaserte basisfinansieringen av forskningsinstituttene. Dette er en utvikling som vil støtte opp

under dannelsen av sterkere og større institutter med større relevans for brukerne. Det offentlige er en betydelig finansieringskilde for instituttsektoren. Ved å kanalisere offentlige midler mot forskning der betalingsvilligheten er størst, vil de mindre og svakeste instituttene enten slå seg sammen med bedre institutter eller legges ned.

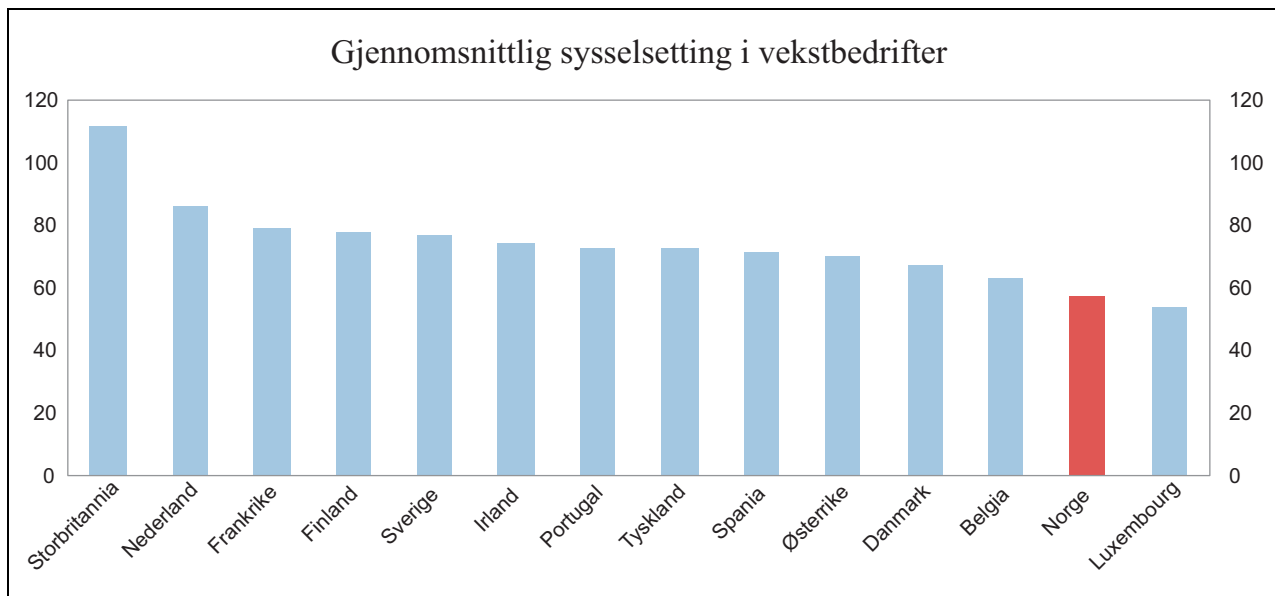
Fri etableringsrett og åpen adgang for utenlandske forskningsinstitutter bidrar til at næringslivet får dekket sin etterspørsel etter slike tjenester. Begge deler bidrar til konkurranse i instituttsektoren og til mer produktive institutter. De nye instituttene, som også kan få tilgang til offentlig støtte i konkurranse med de eksisterende, vil bidra til å styrke innovasjonsevnen i norsk næringsliv.

1.5.4 Innovasjon og næringsdynamikk

Entreprenørskap og innovasjon er nødvendig for omstillingen fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Norsk næringsliv har lave investeringer i immateriell kapital samtidig som entreprenørskap og oppstart av selskaper er på et noe lavt nivå. For at omstillingen skal finne sted må antall oppstarter trolig øke. I kapittel 5.4 går vi nærmere inn på entreprenørskap, rammebetingelser og kapitaltilgangen i næringslivet.

Sysselsetting i vekstbedrifter er lavere i Norge enn i del sammenlignbare land, se figur 1.15. Norge har også vesentlig færre såkalte «enhjørninger» (oppstartsselskaper med en verdi på over én mrd. USD) enn land det er naturlig å sammenligne seg med, for eksempel Sverige. Det er også et noe lavt nivå på oppstart av selskaper, som kan skyldes den spesielle næringssammensetningen og den langvarige høykonjunkturen norsk økonomi har vært gjennom. Samlet kan dette være en indikasjon på at ressursene i for liten grad flyttes til bedrifter der de er mest produktive. I omstillingen norsk økonomi står overfor, vil det bli et økt behov for vekstbedrifter, oppstart, nedleggelse og entreprenørskap. For å bygge opp en kultur for å starte bedrifter bør opplæring i entreprenørskap integreres bedre i skole og studier.

En rapport fra Nordic Innovation (NGER 2012) gjennomgår rammevilkårene for entreprenørskap i de nordiske landene, se figur 1.16. Totalt sett kommer Norge bak de andre nordiske landene, og sammenlignet med resten av OECD kommer Norge på trettendeplass. Norge skårer lavt på ferdigheter for entreprenørskap, FoU-aktivitet i bedriftene og antall patenter. De offentlige tiltakene for innovasjon og oppstart er i stor grad rettet mot utkantområder, mens entreprenøraktivitet er konsentrert i bynære områder.



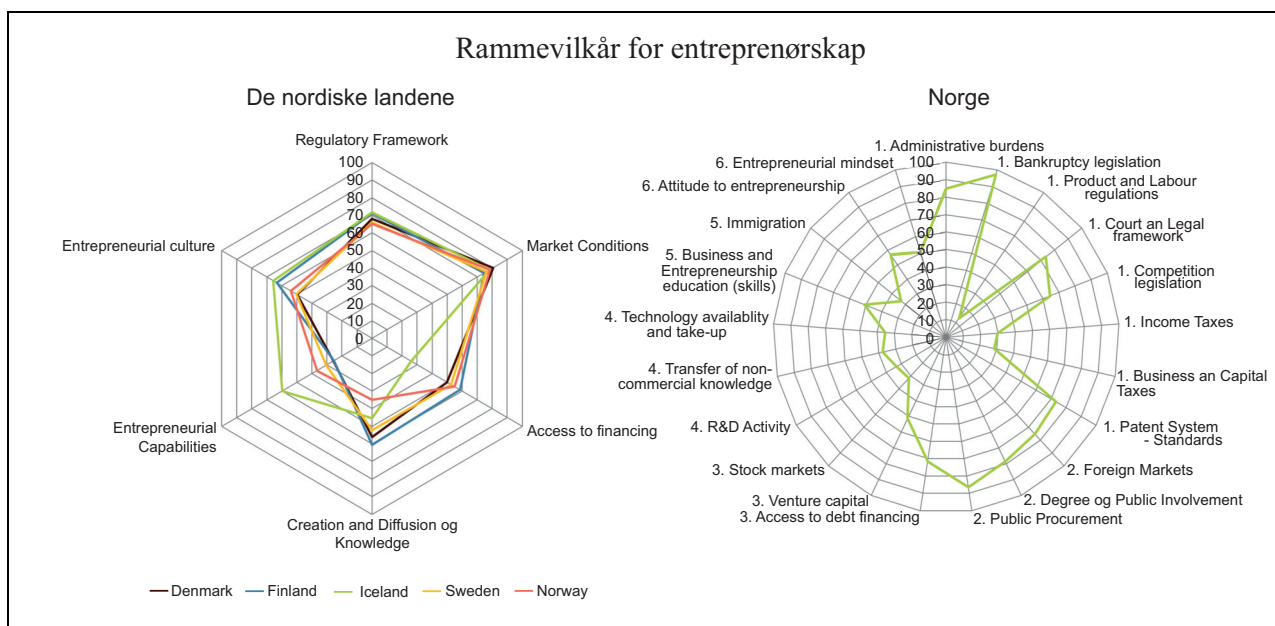
Figur 1.15 Gjennomsnittlig sysselsetting i vekstbedrifter. Antall ansatte. 2013

Kilde: OECD.

Internasjonale erfaringer tilsier at innovasjon foregår best i samspill mellom bedrifter, kunder, leverandører og kunnskapsmiljøer, hvor talent, forskning og næringsliv kan treffes og samarbeide.

Kommisjonen mener det viktigste for en effektiv allokering av ressurser er gode rammebetingelser for næringslivet. Rammebetingelsene må legges til rette for fornyelse, innovasjon og samfunnsøkonomisk lønnsom ressursbruk. En viktig del av dette er virksom konkurranse, som bidrar

til at de minst lønnsomme bedriftene blir lagt ned og de mer lønnsomme kan få rom til å vokse. Et tilstrekkelig nivå på oppstart og nedleggelse av selskaper krever et effektivt konkurranselovverk uten spesielle unntak. Samtidig bør flere markeder åpnes for sterkere konkurranse og internasjonalisering. Et eksempel på en næring med behov for sterkere konkurranse er landbruket, men også store deler av privat tjenesteyting kan trenge et større konkurransepress.



Figur 1.16 Rammevilkår for entreprenørskap i de nordiske landene

Kilde: The Nordic Growth Entrepreneurship Review (2012).

Det noe lave antallet nye oppstarter i Norge kan bl.a. skyldes den spesielle næringssettingen og den langvarige høykonjunkturen norsk økonomi har vært gjennom. I omstillingen norsk økonomi står overfor, vil det bli et økt behov for oppstart, nedleggelse og entreprenørskap. For å bygge opp en kultur for å starte bedrifter bør opplæring i entreprenørskap integreres bedre i skole og studier.

Det foregår en svært rask teknologisk utvikling, bl.a. innenfor digital økonomi. Næringslivet er nødt til å være oppdatert på nye innovasjonsmodeller og digitale løsninger for å kunne dra nytte av utviklingen på teknologifronten. Tilstrekkelig og riktig kvalifisert arbeidskraft, sterk konkurranse og åpenhet mot internasjonale markeder og kapital er nødvendig for å få til dette. Myndighetene må bidra til dette med god digital infrastruktur, og sørge for at utdanningssystemet gir kompetanse som næringslivet etterspør. Økt konkurranse og nye markedsformer som følge av nye teknologier vil kunne øke produktiviteten. Denne utviklingen bør ikke hindres gjennom for strenge eller utdaterte reguleringer.

Markedssvikt kan i noen tilfeller lede til for lav kapitaltilførsel til samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Tilgang på kapital kan være mest utfordrende for små oppstarts- og vekstbedrifter, og det er et behov for mer kompetent kapital og mangfold i eierskapet. Kompetent kapital og eierskapsmangfold vil også øke sannsynligheten for at vekst- og kompetansebedrifter kan videreutvikles i Norge. Det offentlige engasjementet i kapitalmarkedet bør fokusere på områder der det kan være markedssvikt, særlig i høyrisikoprosjekter som ikke egner seg for den lokale banken. Det private eierskapet kan styrkes gjennom et mer konsentrert statlig eierskap.

Skattesystemet må fremme samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Nøytralitet i beskatning er viktig for å unngå feilallokering av kapital og arbeidsressurser. Den lave beskatningen av næringsseiendom, sekundær- og primærboliger er konkurransevridende, og går utover den nødvendige investerings- og eierskapskompetansen for å bygge opp en kunnskapsøkonomi. En mer lik beskatning av forskjellige formuesobjekter vil også kunne styrke investeringsviljen i teknologi og produksjonskapasiteten i næringslivet.

Oppsummert er forskning, innovasjon og næringsdynamikken i Norge på et lavere nivå enn det inntekter og forbruk tilsier når vi sammenligner med andre land. For å løfte dette, anbefaler

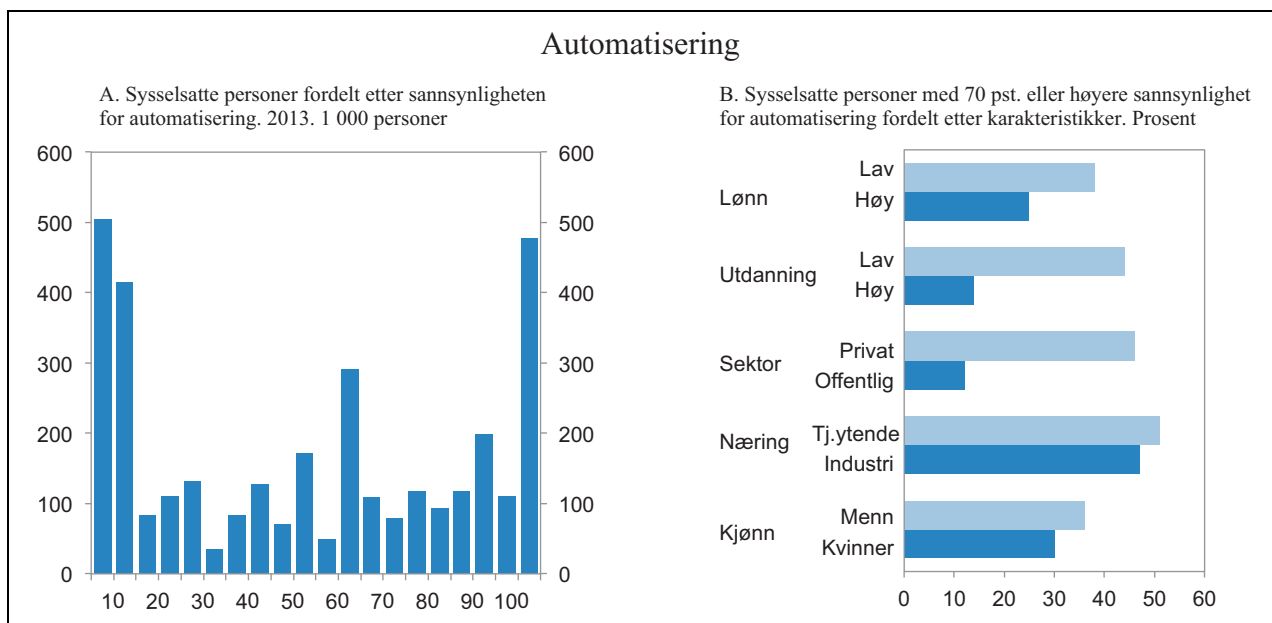
kommisjonen en forbedring av den «store» innovasjonspolitikken. Dette må innebære gjennomføring av tiltak for vitenskapelig kvalitet, styrket faglig strategisk ledelse ved forskningsinstitusjonene, bedre samarbeid mellom forskning og næringsliv, økt dynamikk i instituttsektoren, og en bedre utforming av rammevilkårene for oppstart av bedrifter, herunder et styrket privat eierskap og kompetent kapital.

1.6 Arbeidsmarkedet i omstilling

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Velorganiserte og godt fungerende arbeidsmarkeder i privat og offentlig sektor er en forutsetning for en effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser.

Arbeidsmarkedet står overfor en rekke strukturendringer. Det vil skje store endringer i næringsstrukturen som følge av at petroleumssektoren gradvis vil trappes ned. En aldrende befolkning innebærer at en synkende andel yrkesaktive må finansiere en økende andel eldre, samtidig som aldringen innebærer at etterspørselen etter tjenester innen helse og omsorg vil øke betydelig i årene framover. Globalisering og et stadig mer åpent europeisk arbeidsmarked fører til at en økende del av arbeidsmarkedet utsettes for internasjonal konkurranse. Samtidig kan den betydelige økningen i antall asylsøkere innebære utfordringer for integrering i arbeidsmarkedet.

Den teknologiske utviklingen gjør at stadig flere arbeidsoppgaver vil bli automatisert. Selv om det er usikkert hvordan den teknologiske utviklingen vil endre produksjonsmønstre, vil en stadig raskere utvikling kunne føre til at maskiner økende grad overtar mer avanserte arbeidsoppgaver – såkalte «kognitive» rutineoppgaver – og ikke bare «mekaniske» rutineoppgaver som fram til nå. Dette kan øke behovet for omstillinger og fleksibilitet i arbeidsmarkedet. I en rapport fra Statistisk sentralbyrå anslås det at en tredjedel av dagens jobber vil kunne bli borte de neste 20 årene som følge av automatisering av arbeidsoppgaver, selv om slike anslag er svært usikre. Som figur 1.17 illustrerer, er det enkelte yrkesgrupper som har svært høy sannsynlighet for å bli automatisert (over 95 pst.), og om lag like mange som har svært lav sannsynlighet (mindre enn 5 pst.). De som ifølge undersøkelsen har 70 pst. eller høyere sannsynlighet for å bli automatisert tilsvarer om lag 30 pst. av samlet sysselsetting.

Figur 1.17 Automatisering¹

¹ Sysselsatte personer er delt inn i 374 yrkesgrupper. I figuren er yrkesgruppene fordelt etter sannsynligheten for å bli automatisert. Se Ekeland m.fl. (2015), Appendiks 4, for detaljerte resultater.

Kilde: Ekeland m.fl. (2015).

1.6.1 Høyne kompetansen og øke fleksibiliteten i den norske arbeidsmarkedsmodellen

Flere trekk ved den nordiske samfunns- og arbeidslivsmodellen har bidratt til høy omstillings- evne og god produktivitetsutvikling. Norsk næringsliv har vist stor evne til omstilling, og den norske lønnsmodellen har bidratt til at produktivitetspotensialet har blitt realisert. Generøse studiefinansieringsordninger har også gjort det mulig for en stor andel av befolkningen å ta videregående og høyere utdanning i Norge, noe som bidrar til å forklare det høye produktivetsnivået. Samtidig har utdanningssystemet klare svakheter. Resultatene er ikke spesielt gode i et internasjonalt perspektiv, særlig sett opp mot de ressursene som brukes i sektoren, og frafallet er stort, både i videregående skole og høyere utdanning.

Strukturendringene arbeidsmarkedet nå står foran vil utfordre den norske modellen på flere måter. Etter sterkt inntektsvekstbidrag fra oljesektoren i flere tiår må framtidig inntektsvekst baseres på økt utvikling og bruk av teknologi i mer kunnskapsintensive næringer. Dette vil stille høyere og andre krav til relevant kompetanse enn tidligere. Lønnsdannelsen vil bli satt under press langs flere dimensjoner. Økt polarisering i arbeidsmarkedet vil også legge større press på den jevne inntektsfordelingen.

Det viktigste svaret på strukturendringene er kompetanse. Tilstrekkelig og riktig kompetanse blir avgjørende for at Norge skal opprettholde høy produktivitet og høy yrkesdeltakelse framover. Kommisjonen har påpekt svakheter i kunnskapsproduksjonen i kapittel 5 i denne rapporten og i kapittel 17 i kommisjonens første rapport (NOU 2015: 1). For store grupper på arbeidsmarkedet er særlig høyt frafall i videregående skole og fagutdanningen alvorlig. I høyere utdanning er det svak gjennomføring. Det er også relativt få som tar lengre universitetsutdanninger, dvs. mastergrad og doktorgrad, i Norge enn i mange andre land, og studietilbudet har gitt for lite tilgang på kompetanse innen realfag og teknologifag. Fleksibilitet i utdanningssystemet når det gjelder å dekke næringslivets behov, blir viktig når omstillingene skjer stadig raskere. Tett kontakt mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet er nødvendig for at institusjonene skal kunne utvikle etter- og videreutdanningstilbud som samsvarer med bedriftenes og den enkeltes behov for kompetanse. NAVs arbeidsmarkedstiltak for å heve kompetansen til dem som mister jobb ved omstillinger, må i større grad gjennomføres sammen med næringslivet.

Nye arbeidsmarkedsplattformer vil også i økende grad bli viktige for å koble tilbud og etterspørsel etter arbeidskraftsressurser i arbeidsmarkedet. Lettere tilgjengelig informasjon om arbeidsmarkedet kan også gjøre det lettere å foreta gode studie- og kompetansevalg.

Utfordringene for gruppen med lav og middels kompetanse vil trolig øke i tiden framover. Særlig kan det bli vanskeligere for personer med lav kompetanse å komme inn i et arbeidsmarked med høye produktivetskrav og få et permanent fotfeste. Kommisjonen mener at den generelle kompetansen i disse gruppene må økes for å styrke arbeidsmarkedstilknytningen.

For at flere unge skal tilegne seg riktig og tilstrekkelig kompetanse og få permanent fotfeste i arbeidsmarkedet, må fagutdanningen bli bedre. Ingen elever bør ende opp med et skoleløp som stopper fordi det ikke finnes lærlingplass. For å få nok lærlingplasser må en se nærmere på bedriftenes insentiver til å ta inn læring. Samarbeidet mellom skole og arbeidsliv i utforming av yrkesutdanningen bør også styrkes, slik at arbeidslivet får større nytte av de som utdannes. Mange elever er skoletrøtte etter grunnskolen. Dagens opplegg, hvor yrkesutdanningen består av først to år på skole og så to år i lære, bør endres slik at innslaget av praksisfag blir større også i de to første årene.

Den norske lønnsdannelsen, som er kjenne-tegnet ved en høy grad av koordinering, har gitt en sammenpresset lønnsstruktur. Sammen med høye krav til produktivitet og kompetanse til arbeidstakerne, har den jevne inntektsfordelingen og et gjennomsnittlig høyt lønnsnivå i internasjonal sammenheng, ført til at lite produktive bedrifter har tapt i konkurransen mot nye og eksisterende bedrifter med høyere produktivitet og vekstpotensial. Samtidig kan modellen ha svekket insentivene til utvikling og allokering av talent. Det er diskusjon om den skandinaviske modellens styrke for innovasjon og hvor avhengig den er av internasjonale teknologiske framskritt.

Høy innvandring og sterk vekst i tjenestesektorene, samt økt innslag av delingsøkonomi trekker i retning av lavere organisasjonsgrad og en svekket koordinering i lønnsdannelsen framover. Koordinert lønnsdannelse gjennom frontfagsmodellen har medvirket til å stabilisere den økonomiske utviklingen og slik bidratt til effektiv ressursbruk. Arbeidsmarkedspolitikken må bygge videre på organisasjonenes rolle i samarbeidet. Samtidig må det fortløpende vurderes om institusjoner og reguleringer er tilpasset utviklingen på arbeidsmarkedet som følger av endringene i arbeidstilbud og den teknologiske utvikling.

Trepartssamarbeidet har vært viktig for en jevn inntektsfordeling og for å få gjennomført nødvendige reformer og omstillinger i økonomien. Med de utfordringene norsk økonomi står overfor framover, vil det være viktig med et fortsatt godt samarbeid mellom partene og myndighetene. En

del av de strukturendringene som er beskrevet i dette kapitlet kan imidlertid gjøre dette samarbeidet vanskeligere ved at en større del av økonomien vil skje på områder utenfor partenes ansvarsområde.

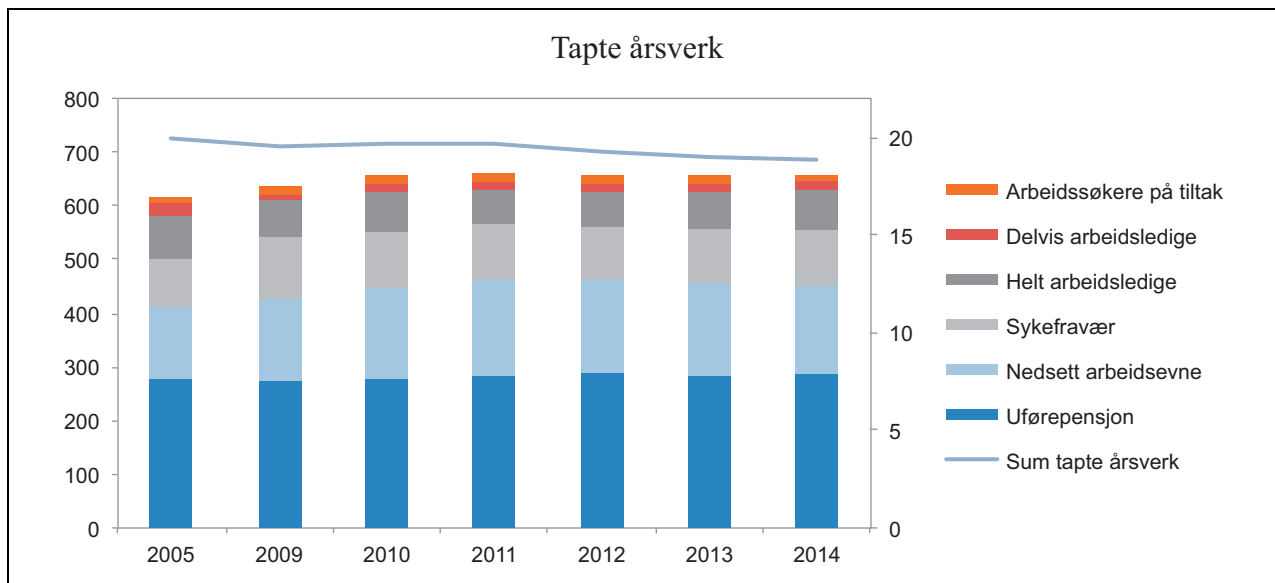
En nasjonal minstelønn eller utvidet bruk av allmenngjøringsavtaler kan bidra til utjevning av lønninger, men vil samtidig kunne føre til lavere yrkesdeltagelse. Siden allmenngjøring innebærer at det settes en form for bransjevis minstelønn, kan flere oppleve det unødvendig å organisere seg. Allmenngjøring kan derfor føre til lavere organisasjonsgrad og svekke den kollektive lønnsdannelsen. For at arbeidskraften skal bli brukt på best mulig måte, må den allokere effektivt. Det krever at arbeidsstyrken er tilstrekkelig fleksibel og mobil.

Myndighetene og partene i arbeidslivet bør myke opp arbeidsmarkedsreguleringer som særlig bidrar til å gjøre arbeidsmarkedet lite fleksibelt. Kommisjonen støtter forslaget fra flertallet i Arbeidstidsutvalget om opprettelse av delvis uavhengig stilling, om endringer i regulering av skift- og turnusarbeid og økt adgang til frivillig kveldsarbeid. Videre bør autorisasjonsordningene for godkjenning av utdanninger gjennomgås, og det må vurderes om det fortsatt er nødvendig med særegne godkjenninger for å praktisere enkelte yrker. Systemet for godkjenning og autorisasjon må koordineres bedre og gjøres mer fleksibelt. Det er viktig å få avklart raskt hvilken kompetanse innvandrere og utenlandsstudenter har og hva de evt. trenger for å få godkjent sine utdanninger og sin kompetanse. Det må også undersøkes hvordan utdanningssystemet på en bedre måte kan bidra til å komplementere manglende fag, f.eks. gjennom delstudier.

1.6.2 Mobilisering av arbeidskraften

Vi står overfor store demografiske endringer i befolkningen i årene og tiårene framover. Et viktig trekk er at befolkningen eldes og at levealderen forventes å fortsette å øke. Det innebærer at forsørgelsesbyrden vil øke kraftig og offentlige utgifter til pensjoner, helsetjenester og eldreomsorg vil tilta. For å opprettholde en høy velferd også i årene framover er vi avhengig av at arbeidsinnsatsen i samfunnet blir så høy som mulig.

Økt arbeidsinnsats krever at større deler av arbeidskraftressursene i befolkningen mobiliseres. Særlig viktig vil det være å få redusert sykefravær og antall som mottar arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. NAV har anslått at 656 000 årsverk gikk tapt i 2014 på grunn av dårlig helse eller mangel på ordinært arbeid, se figur 1.18.



Figur 1.18 Tapte årsverk på grunn av dårlig helse eller mangel på ordinært arbeid for personer i alderen 16–67 år. Antall tapte tusen årsverk (venstre akse) og tapte årsverk i prosent av folke­mengden (høyre akse). Årsgjennomsnitt

Kilde: NAV.

Uførepensjon og nedsatt arbeidsevne fører til flest tapte årsverk, og deretter følger sykefravær. Det totale tapet svarer til 18,8 pst. av folke­mengden i alderen 16–67 år. Beregningene tar hensyn til at mange bare er borte i kort tid, at mange har graderte ytelser og at en del personer er arbeidsledige uten å ha rett på støtte fra NAV. Gjennom­strømmingen i ordningene kan illustreres ved at i overkant av 1,5 millioner personer står bak de 656 000 tapte årsverkene.

Varig utstøting av arbeidsmarkedet som skyldes at arbeidskraften ikke klarer å tilpasse seg strukturendringene, gir særlig grunn til bekymring for yrkesdeltakelsen på lengre sikt. For å hindre at flere blir stående utenfor arbeidsmarkedet mener kommisjonen at omstillingene må møtes ved oppbygging av kompetanse, en styrking av virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken og utforming av velferdsordninger som stimulerer til å stå i arbeid.

Trygdeytelsene må gjøres mer aktivitetsorienterte. Dette kan skje ved å innføre aktivitetskrav, stoppunkter, avkortingsregler, graderte ytelser og mer troverdige sanksjoner. Ordningen med arbeidsavklaringspenger og sykefraværsordningen bør særlig vurderes nærmere, med tanke på at Norge internasjonalt sett har et høyt sykefravær og at innføringen av arbeidsavklaringspenger ikke ser ut til å ha redusert varigheten av fraværet. Arbeidsgivere spiller en viktig rolle for å hindre at arbeidstakere støtes permanent ut av arbeids­markedet. Kommisjonen mener at arbeidsgiver bør ha et økonomisk medansvar for de lengre sykdoms-

forløpene. Myndighetene bør også vurdere å øke bruken av lønnstilskudd eller andre former for lønnskompensasjon for å få flere i arbeid.

Den enkeltes incentiver til å være i arbeid bør også styrkes. Det totale kompensasjonsnivået for inntektssikringsordninger og supplerende ytelser kan gjøre det særlig gunstig å motta trygdeytelser framfor å jobbe for visse grupper. Dette mener kommisjonen er uheldig. Dagens ordninger med kontantstøtte og skatteklasser 2 kan i tillegg svekke incentivene til å stå i jobb for en del grupper med utsikter til lav lønn.

Økt yrkesdeltakelse blant eldre blir også viktig for å mobilisere arbeidskraften framover. Etter kommisjonens syn er tilstrekkelige økonomiske incentiver i pensjonsordningen ett av de viktigste tiltakene for å få eldre til å stå lenger i arbeidslivet. Pensjonsreformen i 2011 ser ut til å ha den ønskede effekten på yrkesdeltakelsen til eldre. Reglene i alderspensjonsordningen og AFP-ordningen bør endres slik at de økonomiske incentivene til å stå lenger i arbeid øker blant offentlig ansatte. I den sammenheng bør også aldersgrensene i arbeidslivet gjennomgås og samordnes. Særlig bør særaldersgrensene i offentlig sektor økes. Det er også viktig at bedriftene har tilstrekkelige incentiver til å ansette og holde på eldre arbeidstakere. Kommisjonen mener at en del av arbeidsgivers kostnader knyttet til å ansette og beholde eldre bør reduseres. Såkalte «senior­goder» må avvikles.

Integrering av innvandrere i arbeids­markedet er en stor og viktig utfordring. Den store flyktnin-

gestrømmen siden sommeren 2015 har særlig aktualisert dette. For å oppnå en bedre integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet er det viktig med god kvalitet på integreringsarbeidet, men også her er det viktig at insentivene til å komme i jobb er sterke. I ankomstfasen er det særlig viktig med en rask avklaring av kompetansen til de som får innvilget oppholdstillatelse. Kommisjonen mener at myndighetene bør vurdere alternative integreringsløp med tilpasset språkopplæring og subsidiering av arbeidsplasser for asylsøkere og flyktninger som har en kompetanse som raskt kan bli brukt i arbeidsmarkedet. Samtidig bør utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken samordnes bedre, slik at de som har behov for grunnleggende utdanning får dette. Det er også bekymringsfullt at tiden fra ankomst til bosetting i en kommune tar så lang tid. For å oppnå en god integrering er det avgjørende at ventetiden blir så kort som mulig.

Oppsummert vil det norske arbeidsmarkedet utsettes for store strukturelle endringer i årene som kommer. Dette vil kreve en rekke tiltak for å styrke omstillingsevnen, herunder kontinuerlig kompetanseheving, tilpasning til nye arbeidsmarkedsplattformer og et tettere samarbeid mellom utdanning, næringsliv og NAV. Det vil også være behov for mer fleksible arbeidstidsreguleringer, mer aktivitetsorienterte stønadsordninger og raske integreringsprosesser for innvandrere.

1.7 Effektivitet i offentlig sektor

Både i privat og offentlig sektor krever effektiv ressursbruk at de riktige tjenestene tilbys, og at tjenestene produseres på en effektiv måte. Begrenset konkurranse, mange og komplekse mål og det at de offentlige tjenestene ikke omsettes i et fritt marked innebærer imidlertid at viktige drivere for økt produktivitet er fraværende. Også organisatoriske forhold, arbeidstidsavtaler og lønssystemer kan ha betydning for mulighetene til å produsere tjenestene mest mulig ressurseffektivt.

I første rapport la kommisjonen fram materiale som belyser ressursbruken i offentlig sektor. Internasjonale sammenligninger og effektivitetsstudier av offentlige virksomheter viser betydelig potensial for bedre ressursbruk. Det mest synlige internasjonalt sett er høy ressursbruk og middels resultater i utdanningssektoren. Nasjonale studier av sykehusene, høyskoler og universiteter, politiet, kommunesektoren mv. viser store forskjeller og store muligheter om man klarer å realisere beste praksis. I første rapport ble det også trukket fram store

offentlige investeringer med høyt kostnadsnivå og lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og organisering av offentlig eierskap til infrastruktur og kraftproduksjon med mulighet for økt effektivitet.

Forskjeller i effektivitet mellom ulike enheter innenfor samme type virksomhet i offentlig sektor illustrerer at det er store muligheter for økt effektivitet dersom de mindre gode lærer av de beste enhetene. Fordi store deler av sektoren er beskyttet mot virksom konkurranse, er insentivene til effektiv ressursbruk mye svakere enn i privat sektor. Økt effektivitet kan bare oppnås gjennom en aktiv politikk med effektivitet som siktemål.

Kommisjonen har i kapittel 7 drøftet en del forhold som medvirker til at man får mindre igjen for ressursbruken i offentlig sektor enn man burde. Organiseringen av offentlig sektor har dype historiske røtter. Utviklingen i nyere tid ble påvirket av utredningen fra Hermansen-utvalgets En bedre organisert stat (NOU 1989: 5) og den diskusjon som fulgte utredningen. I forbindelse med 25-årsjubileet for denne utredningen har det vært en ny offentlig debatt. Organisering av offentlig sektor er et omfattende og vanskelig tema, og det foreligger ikke endelige og entydige evalueringer av de nye organisasjons- og styringsformer som kom med mål- og resultatstyring og fristilling på 1990-tallet. Kommisjonen vil likevel trekke fram to hovedfaktorer som synes viktige for å realisere det potensialet for gevinster som er vist.

1.7.1 Offentlig styring og effektiv ressursbruk

Omfattende politisk og administrativ delegering og målstyring har skapt kontrollbehov og rapporteringskrav som har gitt seg utslag i en byråkratisering av offentlig sektor, både i form av mer byråkratiske prosesser og flere byråkratårverk. For det første har det vært en sterk økning i mål, aktivitetskrav og føringer fra toppen i styringssystemet. Et eksempel er Forskningsrådet, som i siste års tildelingsbrev er pålagt mer enn 500 slike mål og føringer (se kapittel 5). Også for andre deler av forvaltningen har antall mål og krav økt gjennom det siste tiåret. Mål- og resultatstyring har tillatt departementene å pålegge nye mål og hensikter uten klar vurdering og ansvar for økonomiske konsekvenser. Kommisjonen mener at det er behov for en bedre styring av offentlig forvaltning. Det er nødvendig å klargjøre hovedmål for virksomhetene og hvilke resultater som forventes for innbyggerne, samtidig som virksomhetene må ha autonomi til å styre interne arbeidsprosesser og ressurser. Oppdraget må gi en tydelig og for-

pliktlende «marsjordre», slik at samfunnsmessige gevinster identifiseres og realiseres, også når det betyr krevende omstillinger og avvikling av aktiviteter. Begrensning av antall mål og fjerning av aktivitetskrav kan også redusere kontrollbyråkratiet som er bygd opp for å vurdere gjennomføringen.

For det andre bør handlingsmulighetene og insentivene nedover i offentlig forvaltning vurderes mht. å oppnå økt effektivitet. Effektiv drift forutsetter lokalt handlingsrom og ansvar for å finne de beste lokale tilpasningene. Det er en generell oppfatning at fristillingene som ble gjennomført, hovedsakelig på 1990-tallet, har bidratt til bedre ressursbruk og økt produktivitet. Det gjelder særlig de store reformene innen infrastruktur som innebar en utskilling av forretningsdrift fra forvaltning, og førte til selskaper som Telenor og Avinor. Mulighetene for fristilling som middel for å ta ut effektivitetsgevinster bør vurderes også for andre institusjoner. Det er viktig at rammebetingelsene for virksomhetene i slike tilfeller fremmer samfunnsmessige mål. Resultatene fra å gi institusjoner større frihetsgrader for utføring av offentlig finansierte oppgaver, som i helse- og omsorgssektoren og i universitets- og høyskolesektoren, er ikke like klare eller entydige. Fristilling synes her å ha økt produksjonen, men ikke nødvendigvis å ha ført til større kostnadseffektivitet. Vellykket fristilling krever at virksomhetene stilles overfor insentiver som fremmer samfunnsøkonomiske gevinster og har handlingsrom til å realisere slike gevinster.

For eksempel har kommisjonen i kapittel 5 vist at innen høgskoler, universiteter og forskning har institusjonene i liten grad maktet å flytte ressurser fra de mindre gode miljøene til de beste. Offentlig sektor klarer i liten grad å ta ut gevinster gjennom såkalt «kreativ destruksjon» – å legge ned gamle aktiviteter for å frigjøre ressurser til nye. Det er ingen enkel løsning på problemet med manglende kreativ destruksjon, men det kan ha stor betydning for produktiviteten dersom en lykkes. En mulig vei kan være sterkere styring mot kvalitet og innovasjon. En alternativ vei kan være mer selvstendige enheter med større strategisk handlingsrom til å flytte ressurser. I kapittel 5 nevnes forskningsinstitutter i Sveits – statlig eide og styrte forskningsinstitutter i verdensklasse – som eksempel på en modell med sterkere strategisk styring. Et eksempel på et desentralisert alternativ er universiteter med stor autonomi i konkurranse om studenter og forskningsmidler, som i Storbritannia.

Innenfor offentlig forvaltning blir rammebetingelsene for de enkelte institusjonene bestemt av

forvaltningslov, tjenestemannslov, budsjettssystem mv. Kommisjonen har erfart at de største begrensningene på handlefriheten gjelder bruk av arbeidskraft og lokalisering av aktiviteter.

En effektiv bruk av arbeidskraftressursene er avgjørende for produktiviteten både i offentlig og privat sektor. Flere rigiditeter i offentlige arbeidsmarkeder vanskeliggjør effektiv bruk av ressursene, særlig når det gjelder ledelsens lønnsmessige styringsmuligheter, plassering av arbeidskraften og organisering av arbeidet. Hovedavtalen i staten og tilsvarende avtaler for sektorselskap og helseforetak innsnevrer i stor grad handlingsrommet for hvordan lederskapet kan utøves. Ledelsen er ofte pålagt en rekke aktiviteter og hensyn som må ivaretas utover å sørge for effektiv drift. Tilstrekkelig handlingsrom for lederne er av stor betydning for effektiv drift av offentlige institusjoner. Det er positivt at det statlige lederlønnssystemet blir reformert og videreutviklet. For å fremme læring på tvers av sektorer og fag bør staten i større grad rekruttere ledere med erfaring fra annen virksomhet. Økt fleksibilitet i praktisering av lov- og avtaleverk kan være et tiltak for en bedre bruk av arbeidskraften i en del virksomheter. Kommisjonen støtter tilrådingene fra flertallet i Arbeidstidsutvalget på dette området.

Mens økt produktivitet i privat sektor blir sett på som nødvendig og positivt (øker bedriftens lønnsevne), vil organisasjonene i offentlig sektor kunne se på krav om økt produktivitet som en trussel, dels mot kvaliteten på tjenestene og dels mot de ansattes interesser. Å oppnå gode samarbeidsrelasjoner og få til beslutninger om forbedringer som øker effektiviteten, vil derfor ofte være en mer krevende oppgave i mange offentlige virksomheter. Det er likevel viktig at offentlig sektor gjennomfører omstillinger som øker produktiviteten gjennom å øke tempoet i å ta i bruk ny teknologi som kan frigjøre ressurser til tjenester som ikke kan automatiseres.

Det er flere mekanismer i behandlingen av statsbudsjettet som bidrar til å øke offentlig ressursbruk, f.eks. normer om at utgiftene til et formål skal være en bestemt prosent av BNP, normer for bemanning og andre bindinger. Statlige refusjonsordninger for oppgaver som utføres av kommuner eller andre kan bidra til et høyt og stigende utgiftsnivå. Målet for offentlig virksomhet må være *gode resultater for innbyggerne*, med en effektiv bruk av ressursene. Kommisjonen advarer derfor mot bruken av slike ressursmål og detaljerte føringer for ressursinnsatsen i offentlig sektor. Statsbudsjettet bør gjennomgås systematisk, med

sikte på å begrense ordninger som binder budsjettet til normer for ressurs- eller bemanningsbruk.

Kommisjonen har diskutert bærekraften i offentlige finanser i kapittel 4 og har i kapittel 7 studert veksten i offentlig sektor. Norge har vært gjennom en lang periode med sterk vekst i offentlig sysselsetting. Antallet årsverk i offentlig sektor vokste med 36 pst. fra 1994 til 2014. Fordi dette var en periode der det også var sterk vekst i privat sysselsetting, lå den offentlige sysselsettingsandelen stabil på 29 pst.¹ I statlig forvaltning økte sysselsettingen i sentralenhetene i direktoratene med hele 68 pst. fra 1994 til 2014. Noe av veksten skyldes at oppgaver ble overført fra departementer til direktorater, men også i departementene har antall ansatte vokst, se figur 1.19.

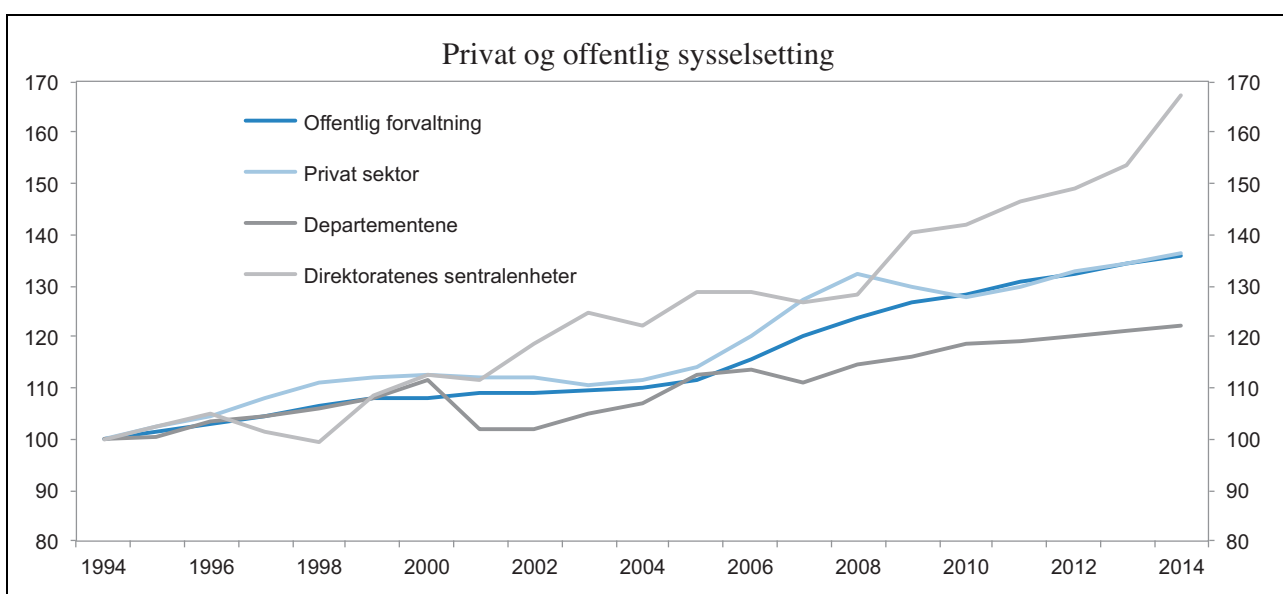
Veksten i antall ansatte i sentralenhetene i direktoratene er det klareste uttrykket for at det har skjedd en byråkratisering av statlig forvaltning. Dette springer ut av ønsker om en detaljert styring av ytre statsetater og kommunal virksomhet. Et økende antall politikere i departementene reflekterer sterkere styringsambisjoner og politisk behov for kontroll med dagsorden i forvaltningen, men bidrar samtidig til byråkratiseringen. Økt produktivitet, bl.a. gjennom bedre bruk av IKT, bør gjøre det mulig å redusere antall ansatte i departementene og sentralenhetene i direktoratene over tid, men fortsatt utbygging av målformuleringer og medfølgende behov for kontroll vil iso-

lert sett trekke i retning av flere ansatte både i de sentrale og i de ytre enhetene.

Direktoratenes rolle i forvaltningen er en utfordring for klare ansvarslinjer og lokal handlefrihet. Det er nødvendig med mer tydelig arbeidsdeling mellom departementer og direktorater og en klarere prioritering av oppgaver. Siktemålet må være å ansvarliggjøre underliggende enheter og redusere behovet for kontroll av hvordan oppgaver utføres. Det er resultatene for innbyggerne som er viktige å kontrollere.

Kommisjonen har i første rapport diskutert styringen av kommunesektoren, nødvendigheten av en kommunereform, og argumentert for bedre organisering av regionbyer. I denne rapporten behandles regionnivået nærmere. Offentlig organisering på regionnivået er svært mangfoldig, og koordineringen med fylkesmenn og fylkeskommuner er komplisert. I dag har 38 statlige etater 36 ulike regionale inndelinger. Dette vanskeliggjør samarbeid på tvers av statlige etater og også samvirket mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Organiseringen av regional statlig forvaltning må gjennomgås med sikte på bedre samordning og et mer effektivt og ensartet mønster. Sammenslåing av statlige etater, slik at det blir færre statlige sektororganer, kan være en mulighet. Tiden er moden for en reform i fylkesstrukturen med færre og større regioner. Som ledd i en slik reformprosess må regional statlig forvaltning gjennomgås med sikte på bedre samordning og et mer effektivt og ensartet mønster i organiseringen.

¹ Av totale årsverk. På grunn av mange deltidsansatte i offentlig sektor er andelen 33 pst. målt ved andelen sysselsatte personer.



Figur 1.19 Utviklingen i privat og offentlig sysselsetting. Indeks. 1994=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kommunereformen må medvirke til at det skapes sterke regionbyer i alle landsdeler. Dette kan gi grunnlag for mer hensiktsmessig arealutnyttelse og utbyggingsmønster og bedre drift av transport og videregående utdanning i disse byområdene. Avhengig av framdriften i kommunereformen, vil det bli behov for reformer i fylkeskommunene. For å få en effektiv offentlig forvaltning må en reform i fylkeskommunene sees i sammenheng med en bedre organisering av den statlige forvaltning på regionalt nivå. Kommunereformen bør samtidig gi muligheter for desentralisering av statlige oppgaver til kommunene innenfor utdanning, helse, NAV og på andre områder. Ikke minst må en effektivisere kommuneplanleggingen ved å redusere antall statlige etater som kan komme med innsigelser. Fylkesmannens samordnende rolle bør styrkes.

1.7.2 Produktivitetsforbedringer gjennom bruk av teknologi og samhandling med privat sektor

Private virksomheter har større frihet til å ta i bruk ny teknologi og omstille virksomheten, og større økonomiske insentiver til å gjøre det. Samspillet mellom offentlige og private aktører er derfor en sentral kilde til effektivitets- og produktivitetsforbedringer i offentlig sektor. I sum kjøper offentlig forvaltning varer og tjenester fra privat sektor for godt over 400 mrd. kroner i året. Mulighetene til utvikling og innovasjon må utnyttes bedre. En må samtidig være på vakt mot bindinger som kan gi merkostnader og urimelige fordeler til noen leverandører. For å sikre god konkurranse mellom offentlige og private aktører er det på noen områder nødvendig å skille ut offentlig virksomhet i egne selskaper.

Anskaffelsesprosesser er ressurskrevende. Analyser tyder på at det kan spares mye ressurser ved å effektivisere arbeidet med anskaffelser i offentlige virksomheter. Kommisjonen mener det er behov for forenklinger i loven om offentlige anskaffelser, både for å fjerne lite hensiktsmessige administrative prosesser og for å fremme anskaffelser med høy nytte. Formålet med loven om anskaffelser bør være effektiv ressursbruk. Andre samfunns mål ivaretas best gjennom virkemidler som er rettet mer direkte mot målet, og kommisjonen mener derfor at anskaffelsesregelverket ikke bør inneholde ikke-anskaffelsesfaglige tilleggskrav.

Det er store samfunnsmessige gevinster ved økt digitalisering i offentlige virksomheter, bedre samhandling mellom IKT-systemer i offentlig for-

valtning og en samordnet offentlig informasjonsforvaltning, som også omfatter kommunesektoren. Det er nødvendig å arbeide for sterkere samordningsorganer, med videre fullmakter enn i dag, for å hente ut gevinster – bedre tjenester for innbyggerne og lavere kostnader for det offentlige – på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer.

Det har vært for mange eksempler på offentlige IKT-prosjekter med forsinkelser og store budsjettoverskridelser. Det er nødvendig med bedre styring, økt budsjettforpliktelse mht. kostnader og gevinster og en mer trinnvis utvikling av IKT-systemene. Dette antas å gi bedre resultater over tid.

Potensialet som ligger i bruk av teknologi og digital kommunikasjon må utnyttes bedre, bl.a. i helse- og omsorgssektoren. Samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og staten er nødvendig for å få effektive systemer for alle deler av offentlig sektor. Innføring av obligatorisk prosjektmodell og opprettelsen av et Digitaliseringsråd vil kunne forbedre utformingen av en del prosjekter. Kommisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om det trengs sterkere virkemidler for å få tilstrekkelig god kvalitetssikring av nye IKT-prosjekter. Ordningen for medfinansiering kan gi finansiell drahjelp til mindre digitaliseringstiltak, og bidra til økt digitalisering.

Teknologirådets innspill til Produktivitetskommisjonen viser at det er store muligheter for at ny og bedre bruk av teknologi kan effektivisere kontakten mellom forvaltningen og innbyggerne og gi innbyggerne et godt helse- og omsorgstilbud som er budsjettmessig bærekraftig. Et godt eksempel på dette er bruk av teknologi for hjemmebasert pleie og omsorg, bl.a. ved bruk av smarttelefoner til overvåking av helsetilstand og sikring av trygghet. Erfaringer fra kommunene i Listersamarbeidet viser at bruk av velferdsteknologi kan redusere behovet for institusjonsplasser selv om antall eldre øker vesentlig. Økningen i antall eldre i årene som kommer vil kreve en økende innsats i pleie og omsorg. Det er store forskjeller i utgiftene mellom opphold i heldøgnsinstitusjoner og omsorg organisert i egen bolig eller omsorgsboliger. Det må satses aktivt og målrettet på å utvikle og ta i bruk ny teknologi som gir større grupper av eldre og andre omsorgstrenghende muligheten for å fungere i egen bolig.

Oppsummert vil effektiv ressursbruk i offentlig sektor være en vesentlig forutsetning for vår omstilling mot en kunnskapsbasert økonomi. Analysene i kapittel 4 viser at dagens modell for

offentlig sektor ikke vil være bærekraftig på lang sikt.

1.8 Oppsummering av kommisjonens vurderinger i første rapport

Produktivitetskommisjonen la i sin første rapport vekt på en bred analyse av forhold som påvirker utviklingen av produktiviteten i økonomien. Produktiviteten bygger på et samspill mellom kunnskap, bruken av kunnskap i økonomisk virksomhet, initiativ til å utvikle næringsvirksomhet og til å omstille virksomheten når forholdene endrer seg. Åpenhet for bruk av nye metoder og teknologi fra utlandet er nødvendig. Evnen til å ta utnytte teknologien bestemmes i stor grad av den samlede kunnskapskapitalen. Høy produktivitet i Norge bygger på slike forhold og evne til omstillinger og samvirke mellom ulike aktører.

Produktivitetsveksten bestemmes av forbedringer i organisering, teknologi og produkter i de enkelte økonomiske virksomhetene – private bedrifter, offentlige institusjoner, frittstående organisasjoner mv. Myndighetene kan påvirke de økonomiske betingelsene slik at virksomhetene fremmer slike forbedringer.

Globalt beskrives produktivitet utviklingen som utviklingen av en internasjonal teknologifront som representerer det beste i organisering, teknologi og produkter. Norge kan på enkelte områder bidra til å flytte teknologifronten gjennom innovasjon, men for et lite land som Norge er teknologiadopsjon fra utlandet særlig viktig for produktivitetsvekst, fordi nesten all ny teknologi utvikles i utlandet. I tillegg bestemmes produktiviteten av omstillinger og overflytting av produksjon fra lavproduktive til høyproduktive virksomheter og geografiske områder. Konkurransen bidrar til å realisere disse overflyttingsgevinstene.

Myndighetene må først og fremst sørge for at forutsetningene for produktivitetsvekst er gode. Betydningen av slike forutsetninger ble diskutert i kapittel 6 i kommisjonens første rapport. En stor internasjonal forskningslitteratur har analysert ulike forutsetninger. Den brede gjennomgangen i første rapport drøfter tiltak for økt produktivitet på mange felter. I denne korte oppsummeringen trekker vi fram hovedpunkter under tre overskrifter – forutsetninger for produktivitetsvekst, næringsutvikling og offentlig sektor.

1.8.1 Forutsetninger for produktivitetsvekst

De viktigste forutsetningene for produktivitet handler om kunnskap og infrastruktur som legger grunnlaget for ressursbruken i privat næringsliv, offentlig sektor og andre virksomheter. Produktivitet utviklingen bestemmes også av hvordan grunnleggende samfunnsinstitusjoner fungerer. I nyere vekstanalyse legges det vekt på urbanisering, fordi attraktive byer/regioner vinner konkurransen om høyutdannet arbeidskraft og kunnskapsintensive bedrifter. Første rapport behandlet bl.a. utdanning, infrastruktur og urbanisering.

Det er bekymringsfullt at norske skoleelever i internasjonale tester viser lave ferdigheter i basisfag. Kvalitetssvikten i grunnskolen, både generelt og i matematikkfaget spesielt, er godt dokumentert. Denne kvalitetssvikten forplanter seg oppover i utdanningssystemet i form av høyt frafall, både i videregående skole og høyere utdanning, men også i form av rekrutteringssvikt til realfaglige utdanninger. Vi må løfte kunnskapsutviklingen for de store gruppene i utdanningssystemet, øke ferdighetene og bidra til mindre frafall blant annet ved et økt tilbud av læreplasser. Det trengs sterkere organisering og ledelse i skolen, med et åpnere arbeidsmarked for lærere. I høyere utdanning må insentivene vris fra kvantitet til kvalitet. Studiesøkende bør få bedre informasjon om arbeidsmarkedets utsiktene ved ulike utdanningsvalg. Studentene bør også få sterkere økonomiske insentiver til å fullføre en grad. Terskelen for å komme inn i høyere utdanning bør heves. Det er ingen mekanismer på plass for å sikre at studietilbud med få søkere eller svake forskningsmiljøer legges ned.

Første rapport påviste at valg av infrastrukturprosjekter, spesielt i samferdselssektoren, tar liten hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det brukes store midler på «feil» prosjekter i den forstand at samfunnet kan få betydelig mer ut av ressursene ved bedre prioriteringer. I tillegg er kostnadene i norske vegprosjekter betydelig høyere enn i våre naboland. Mange samferdselsprosjekter har vært preget av store kostnadsøkninger. Kommisjonen mener investeringene i samferdsel må prioriteres ut fra sin samfunnsøkonomiske lønnsomhet og at dette bør prege de mål som settes i Nasjonal Transportplan. Det må etableres sterkere insentiver til kostnadskontroll og -bevissthet i forprosjekteringsfasen. Dette kan skje ved å koble prosjektplanleggingen bedre sammen med finansieringsansvar. Beslutningsprosessen må sikre at de mange prosjektene i Nasjonal

Transportplan bidrar til en bedre nasjonal infrastruktur i samferdsel.

Internasjonale analyser viser at urbanisering spiller en nøkkelrolle for utviklingen av produktivitet. Det skyldes økt samvirke og rask spredning av kunnskap og ideer i større arbeidsmarkeder, bl.a. mellom personer med høy og spesialisert utdanning.

En økende andel av Norges befolkning bor i store og mellomstore byer, se figur 1.20. Større kommuner som omfatter sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder vil stimulere produktiviteten. Det bør satses på utvikling av sterke regionbyer for å sikre økonomisk utvikling bredt utover landet. Kommisjonen ga sterk støtte til en kommunereform som kan bidra til forenkling av styringssystemet og skape kommuner som selv har større kompetanse og styringsevne.

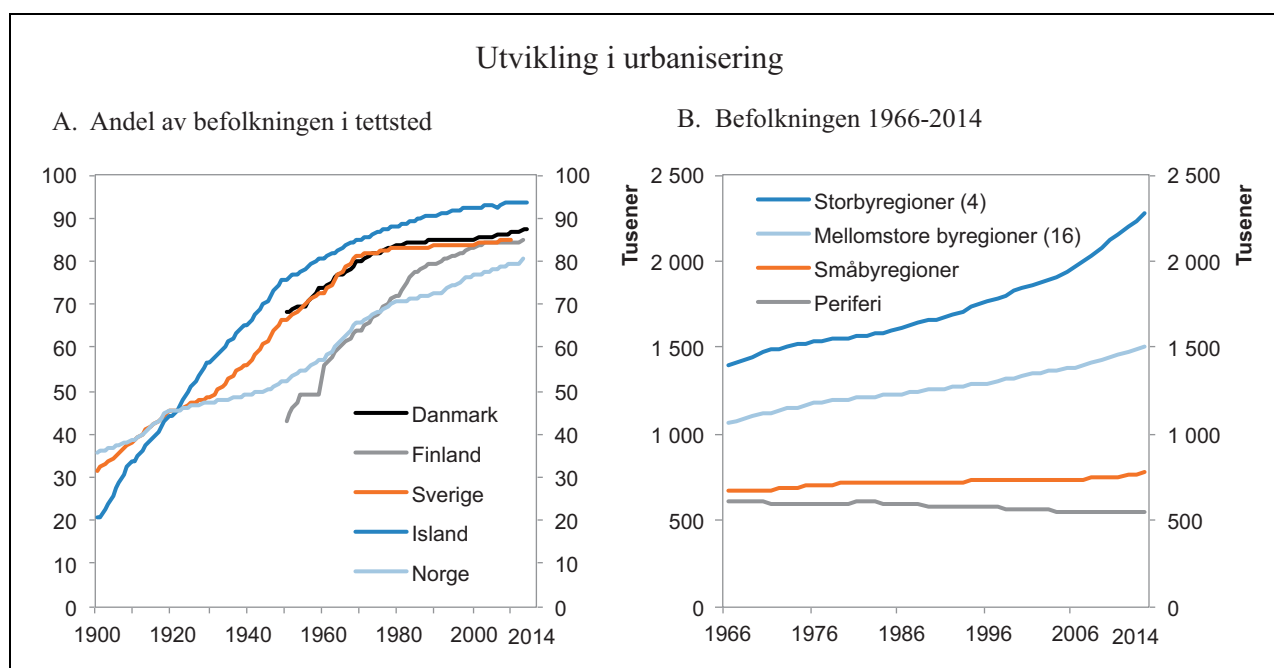
1.8.2 Næringsliv

Rammebetingelsene for næringslivet må bidra til kontinuerlig fornyelse i organisering, teknologi og produkter, og omstillingsevne slik at ressurser flytter fra lite produktive til høyproduktive virksomheter. Samfunnmessig bestemmes disse rammebetingelsene særlig av skattesystemet og statlige reguleringer på områder som planlegging, arealbruk, næringsetablering, arbeidsmiljø og arbeidstilbud. Den viktigste mekanismen for et produktivt næringsliv er gode og like konkurrans-

evilkår. I denne rapporten har kommisjonen konsentrert seg om koblingen mellom forskning og næringsliv og samspillet mellom offentlig sektor og næringslivet, spesielt når det gjelder IKT og digitalisering. I første rapport behandlet kommisjonen konkurransesituasjonen, regulering i bred forstand, spesielt byggenæringen, næringspolitikk, klimapolitikk og eierskap.

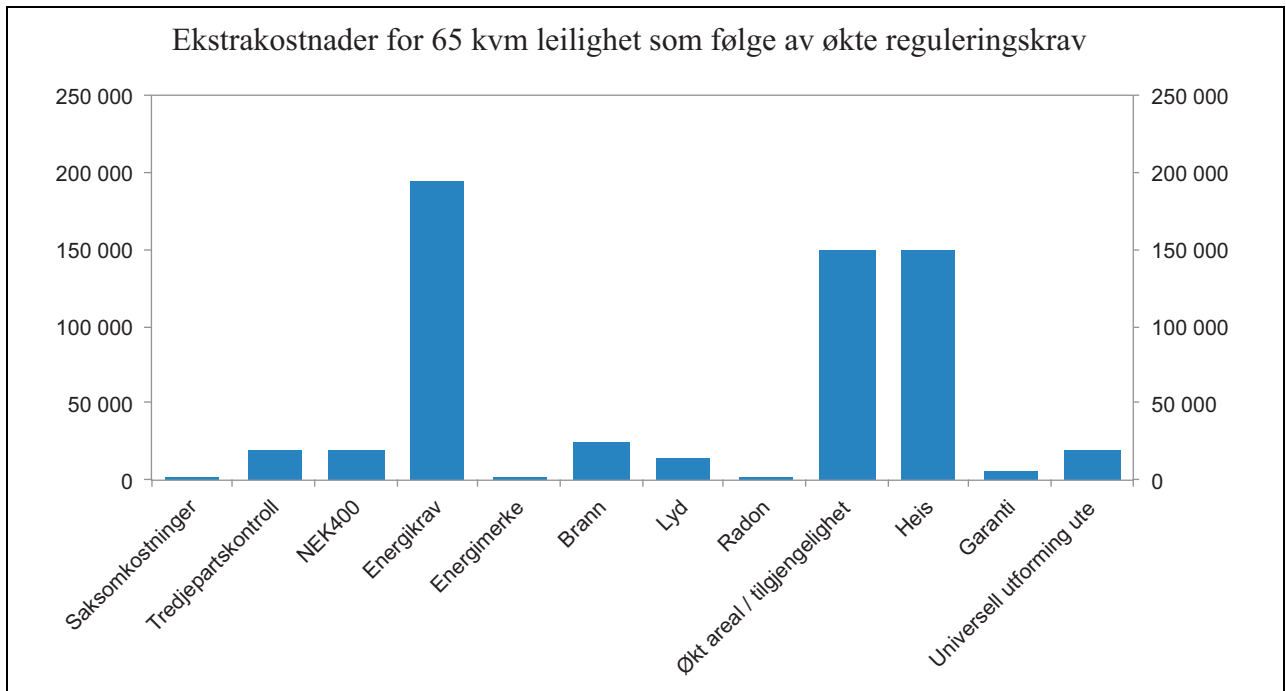
Det er store forskjeller i produktivitet mellom bedrifter og næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse og de som i liten grad er det. Kommisjonen anbefalte en systematisk gjennomgang av konkurransesituasjonen i Norge, herunder ved å vurdere hvordan en kan endre reguleringer for å åpne for økt konkurranse og stimulere til økt produktivitet i næringer med liten konkurranse. Generelt anbefalte kommisjonen et sterkere håndhevsregime for å sikre konkurransemessig mer like forhold for offentlige og private tjenestetilbydere.

Kommisjonen drøftet sammenhengen mellom reguleringer, konkurranse og produktivitet i byggenæringen i et eget kapittel. Byggenæringen har lav produktivitetsvekst, dels fordi reguleringene av sektoren har økt. Næringen har vært omfattet av et stort og økende antall reguleringer, som medfører betydelige merkostnader både for boliger og andre bygg, se figur 1.21. Slike merkostnader betyr høyere boligpriser og kan ha generelle negative virkninger for samfunnets produktivitet fordi byggevirksomheten legger beslag på ressur-



Figur 1.20 Utvikling i urbanisering i Norge og andre nordiske land

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statistics Iceland, Statistiska centralbyrå, Statistikcentralen, FN og Panda.



Figur 1.21 Anslåtte ekstrakostnader ved bygging av en 65 kvm. leilighet som følge av økte reguleringskrav (TEK97-TEK10)

Kilde: Selvaag.

ser som kunne vært brukt mer produktivt. Kommisjonen anbefalte jevnlige, kritiske gjennomganger av reguleringene, med sikte på forenklinger. Dette er i noen grad blitt fulgt opp av myndighetene, men nye krav om ikke-anskaffelsesfaglige hensyn i det offentlige anskaffelsesregelverket kan trekke i motsatt retning. Kommisjonen la videre vekt på at potensialet for økt internasjonal konkurranse i byggenæringen kan være stort og at myndighetene bør stimulere til dette, særlig gjennom økt digitalisering av plan- og byggesaksprosesser og mer effektive og forutsigbare planprosesser.

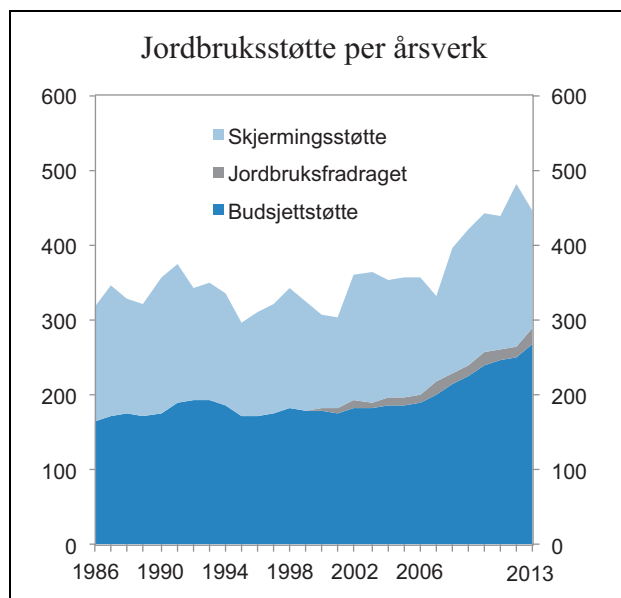
Også arbeidstidsreguleringer ble drøftet i et eget kapittel. Fleksibel bruk av arbeidskraften over tid er viktig for produktiviteten. I deler av offentlig sektor gir manglende fleksibilitet dårlig utnyttelse av kapasiteten, f.eks. i helsevesenet. I politiet er det påvist lav tilgjengelighet på de tider i uken der behovet for innsats er størst. Arbeidstidsordningene i petroleumssektoren gir høyere kostnader på norsk sokkel enn i andre land. På sykehusene bidrar arbeidstidsreguleringer til at en del aktivitet bare drives innenfor et forholdsvis snevert tidsrom på dagtid, slik at dyrt utstyr og infrastruktur er ubenyttet store deler av døgnet. Også i skolen har tariffavtalte arbeidstidsreguleringer betydning for lærernes tidsbruk og skoleledelsens styringsrett over arbeidstiden. Kommisjo-

nen mente det var behov for økt fleksibilitet og enklere reguleringer og viste til at det var oppnevnt et eget arbeidstidsutvalg. Utvalget har nå lagt fram sin rapport, og kommisjonen støtter flertallets forslag til tiltak for økt fleksibilitet.

Kommisjonens første rapport drøftet offentlige støtteordninger og viste til at summen av ulike former for støtte til landbruket, ut fra OECDs beregninger, svarte til om lag 450 000 kroner per årsverk i 2013, se figur 1.22. Kommisjonen mener at dagens landbrukspolitik i for liten grad veier kostnadene ved budsjettstøtte, skjerming, unntak fra klimamål og særskilte skattefordeler opp mot nytten av de målene man ønsker å oppnå.

Rapporten drøftet også spørsmål knyttet til en mest mulig effektiv klimapolitikk. Klimapolitikken bør være sektorovergripende og kostnadseffektiv. Mål om innenlandske utslippsreduksjoner og sektormål kan føre klimapolitikken langt bort fra kostnadseffektivitet og bør derfor utformes med tilstrekkelig grad av fleksibilitet. Et nasjonalt mål bør uansett ikke omfatte kvotepliktig sektor.

Det offentlige, direkte eierskapet i norske selskaper er omfattende. Globalisering, raske teknologiskift og økt konkurranse stiller økte krav til eierskapsforvaltningen. Som følge av dette har eierskapet internasjonalt blitt mer differensiert, mens eirskapsmangfoldet i Norge fortsatt er



Figur 1.22 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2013. Tusen 2013-kroner

Kilde: OECD.

vesentlig mer begrenset. Dette kan skyldes det store statlige eierskapet, men også at skattesystemet i stor grad favoriserer privat investering i fast eiendom og et pensjonssystem som i større grad er basert på offentlige løpende skattefinansierte ordninger, enn på fondsbaserte ordninger, slik de har i andre land. I alle tilfelle kan begrenset eierskapsmangfold påvirke næringslivets evne til innovasjon, globalisering og omstilling over tid.

I første rapport anbefalte kommisjonen at det statlige eierskapet bør konsentreres til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler, der privat eierskap er uegnet, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter.

Det ble også pekt på at Norge skiller seg fra andre land ved at både privatpersoner, venturefond og en del institusjonelle investorer ser ut til å velge bort investeringer i nye voksende bedrifter. Det er en risiko for lav effektivitet som følge av et omfattende offentlig eierskap av næringsvirksomhet.

1.8.3 Effektivitet i offentlig sektor

Ny teknologi, mer kvalifisert arbeidskraft, bedre ledelse og bedre organisering av arbeidet er drivkrefter for produktivitetutviklingen både i offentlig og privat sektor. Men offentlig sektor har ikke samme konkurransepress til omstillinger som private bedrifter.

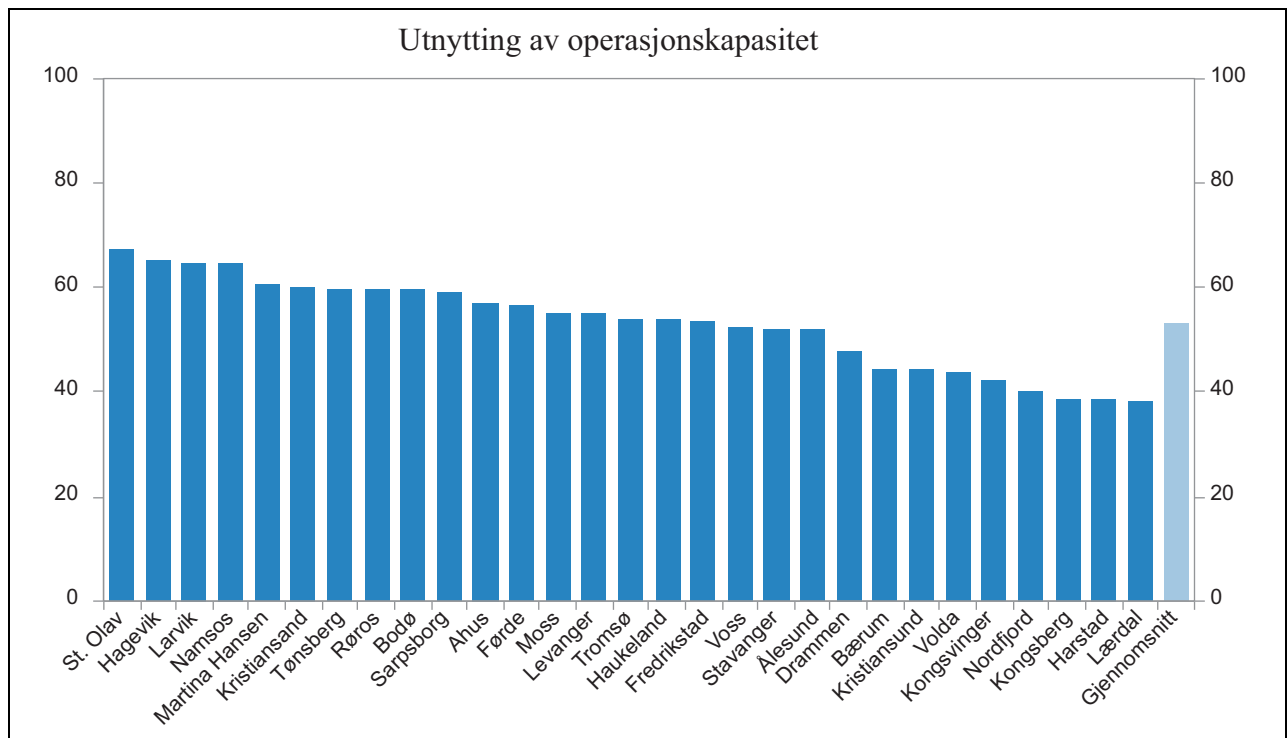
I første rapport viser kommisjonen at det er store forskjeller i effektivitet mellom ulike offentlige enheter og virksomheter. Analyser gjort med avanserte datametoder (DEA – Data Envelopment Analysis) viser forskjeller i effektivitet på mellom 15 og 45 pst. innen områder som universitet og høyskoler, politidistrikter, sykehus og barnehage. Forskjeller i bruk av operasjonskapasitet ved norske sykehus ble illustrert i figur 1.23, som viser at i gjennomsnitt bare vel halvparten av tilgjengelig tid ble benyttet til operasjoner. Kapasitetsutnyttelsen varierte fra 38 til 68 pst. mellom sykehusene. Til sammenligning viser en gjennomgang av kapasitetsutnyttelsen i Nederland og Storbritannia i denne rapporten både en høyere gjennomsnittsutnyttelse og en høyere utnyttelse blant de beste sykehusene.

Det må legges opp til at offentlige virksomheter mer systematisk kan lære av enheter og virksomheter som fungerer best og har størst effektivitet. Generelt må oppmerksomheten flyttes fra bevilgninger til de faktiske resultatene for innbyggerne.

Samhandlingsreformen krever økt kapasitet og kompetanse i kommunene. Organiseringen av kollektivtransport og bolig- og næringsutvikling i storbyområdene vanskeliggjøres av oppsplittede ansvarsområder. Kommunestrukturen er et vesentlig hinder for god utnyttelse av ressursene. Mange av dagens kommuner er for små til å ha kapasitet og kompetanse til å drive krevende tjenester og lokalt utviklingsarbeid. I de litt større kommunene gir kommunegrensene som avviker sterkt fra naturlige bo- og arbeidsområder, betydelig administrativt merarbeid knyttet til samarbeid, felles avklaringer, kjøp av tjenester, planlegging av kollektivtransport mv.

Sammenligninger mellom kommunene avdekker store forskjeller i tjenestetilbudet. Potensialet for effektivisering kan anslås til opp mot 30–35 pst. for kommuner med lav effektivitet dersom de utnytter ressursene like godt som de mest effektive kommunene. En kommunereform må sikre en mer effektiv kommunestruktur, med økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Særlig i tettbygde områder må kommunestrukturen tilpasses, slik at sammenhengende bolig- og arbeidsområder kan få felles styringsorganer, en mer effektiv virksomhet og bedre mulighet for planlegging.

Det bør vurderes om større kommuner kan få utføre oppgaver som i dag tilligger stat eller fylkeskommune. Etter en kommunereform vil større kommuner kunne begrunne mindre statlig styring og større kommunal handlefrihet.



Figur 1.23 Utnytting av operasjonskapasitet. Prosent av stuetid mellom kl. 8–16

Kilde: Sykehusenes operasjonsplanleggingssystem og Riksrevisjonen.

Kommuner med høye inntekter har som regel bedre tjenestetilbud enn kommuner med lavere inntekter. Det er samtidig stor spredning mellom kommuner på samme inntektsnivå. Svake resultater i internasjonale sammenligninger av grunnskolen og frafallet i videregående skole reiser spørsmål ved om eierskapet til og ledelsen av skolen er profesjonelt nok i kommunesektoren.

Omfanget av handlingsplaner, øremerking og refusjonsordninger bør begrenses. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene og kompenseres derfor fullt ut. Det er uheldig hvis man vil basere en kommunereform på frivillige sammenslåinger.

Til tross for rammefinansieringen styrer staten i for stor detalj hvordan kommunesektoren skal løse sine lovpålagte oppgaver. Ansvarsforholdene for tjenestetilbudet blir uklare. Oppgavefordelingen må revurderes, slik at oppgaver som delegeres blir et tydelig lokalt ansvar. Når det gjelder digitalisering av kommunesektoren mener imidlertid kommisjonen at store potensielle gevinster tilsier en større grad av sentral styring enn det som er tilfelle i dag. Refusjons- og tilskuddsordninger som svekker effektiviteten i kommunal tjenesteyting bør gjennomgås og strammes inn.

Større og mer robuste kommuner vil gi økt rom for slik delegering. Større frihet til å utføre

oppgaver i samsvar med lokale forhold og vilkår, vil bedre forutsetningene for effektiv drift. Systematiske forsøk som følges av evaluering, og fjerning av regler som legger unødvendige begrensninger på kommunene, vil være et godt alternativ.

Nesten 90 pst. av den norske befolkningen bor nå i byer og byregioner. Betydningen av produktivitet utvikling i byområder bør derfor få større plass i politikktutforming. Dette handler om å motvirke agglomerasjonsulemper og utløse agglomerasjonsgevinster gjennom gode transport-systemer og utbyggingsmønstre. Videre kreves det bedre styring i byregioner for å sikre helhetlige areal- og transportløsninger, samt å utløse potensialet for verdiskaping og innovasjon.

1.8.4 Reformen

Den første rapporten hadde et eget kapittel om erfaringer fra gjennomføring av reformer. Det kan være krevende å gjennomføre større endringer, fordi resultater og gevinster først kommer etter noen tid, mens det kan være personer og grupper som merker kostnader og ulemper mye raskere. Skattereformen av 1992 og pensjonsreformen er eksempler på vellykkede reformer som har bidratt til økt produktivitet og bedre bruk av tilgjengelige arbeidsressurser. Disse omfattende reformene var preget både av godt forarbeid og

bredd politisk samarbeid. Reformene i kraftmarkedet og telemarkedet har også gitt store gevinster. Også her var det bred politisk støtte og dialog med berørte parter. Forslaget til kommunereform fra Arbeiderpartiregjeringen i 1995 fikk ikke tilslutning i Stortinget, fordi alle opposisjonspartiene gikk imot. NAV-reformen kan neppe betegnes som vellykket. Noe av forklaringen ligger i at den vedtatte reformen i liten grad bygger på de faglige tilrådingene i den utredning som forelå.

I sin oppsummering understreker kommisjonen behovet for å etablere tilstrekkelig bred politisk støtte for å kunne gjennomføre større reformer. Det er viktig med god kommunikasjon med grupper som særlig berøres av reformen. Samfunnsøkonomiske gevinster ved reformer, og også kostnader ved mislykkede reformer, kan være

store. Det må foretas utredninger der både kostnader, gevinster og byrdefordeling blir nøye vurdert. Utredningene bør fortrinnsvis gjøres av uavhengige eksperter og fagfolk. Før beslutninger fattes må alternative løsninger være vurdert. Kommisjonen anbefaler bruk av forsøk på enkeltområder der dette kan være hensiktsmessig og understreker betydningen av en god utredningsinstruks og etterlevelse av denne. På en rekke områder der kommisjonen anbefaler tiltak er det imidlertid ikke mangel på utredninger eller analyser om hva som bør gjøres. Det kreves mer langsiktighet i politikken, med sterkere orientering mot resultater som kan oppnås. Økt vekt på produktivitet kan gi bedre grunnlag både for vekst og velferd.

Kapittel 2

Mandat og arbeidet i kommisjonen

2.1 Mandatet

Kommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. februar 2014 og fikk følgende mandat:

«På lang sikt bestemmes velferdsutviklingen i Norge først og fremst av vekstevnen i fastlandsøkonomien. Vekstevnen avhenger særlig av arbeidsinnsats og produktivetsutviklingen. Vår evne til å utvikle og anvende kompetanse og resultater fra forskning, utviklingsarbeid og nyskaping står dermed sentralt. Produktiviteten i norsk økonomi holdt seg godt oppe gjennom 1990-tallet og fram til midten av forrige tiår. De siste årene har imidlertid veksten i produktiviteten vært svak. Selv om dette er et trekk vi også finner i en del andre land, er det bekymringsfullt for framtidig inntekts- og velstandsutvikling. For å analysere årsakene til svakere produktivetsutvikling og foreslå produktivetsfremmende tiltak opprettes det en produktivetskommisjon.

Produktivetskartlegging gir ikke alene klare politikimplikasjoner. God økonomisk politikk må styrke evnen til omstilling og innovasjon. Kommisjonens hovedoppgave er å fremme konkrete forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi, både i konkurranseutsatt, skjermet og offentlig sektor. For at tiltak skal kunne settes i gang raskt, oppfordres kommisjonen til løpende å komme med anbefalinger og forslag til tiltak så snart arbeidet gir grunnlag for dette. Kommisjonens anbefalinger må være samfunnsøkonomisk funderte og ha som formål å styrke hele økonomiens evne til omstilling og innovasjon. Kommisjonen må basere sitt arbeid på det nyeste innenfor internasjonalt arbeid på produktivetsområdet, bl.a. ved å inkludere betydningen av effektiv regulering for hele økonomien.

Arbeidet deles i to faser.

Første fase skal ende opp med en innledende rapport der kommisjonen bl.a. skal:

- vurdere produktivetsutviklingen i Norge de siste tiårene og sammenligne med utviklingen i andre land, identifisere årsaker til at veksten i produktiviteten har vært svakere etter midten av forrige tiår, undersøke om omslaget har vært klart sterkere i noen (grupper av) næringer enn i andre og ev. identifisere bakgrunnen for dette,
- identifisere på hvilke områder Norge har særlige utfordringer sammenlignet med andre land når det gjelder effektivitet og rammevilkår for næringsvirksomhet og offentlig tjenesteproduksjon og peke ut ev. områder der Norge er langt fremme,
- vurdere hvilke områder som bør vies særskilt oppmerksomhet i det videre arbeidet,
- sammenfatte konkrete anbefalinger kommisjonen har gitt i løpet av arbeidets første fase, samt supplere med ev. ytterligere konkrete anbefalinger.

Den innledende rapporten skal leveres innen ett år etter at kommisjonen er nedsatt og bør gi en klar retning for kommisjonens videre arbeid med råd om hvordan produktiviteten i norsk økonomi kan økes framover, både i næringslivet og offentlig sektor. Analysen av årsakene til svak produktivetsutvikling bør legges opp slik at den blir et godt utgangspunkt for utformingen av framtidig politikk. Kommisjonen bør ta stilling til om det er behov for ytterligere analyser av sektorer eller områder, og ev. foreslå videre oppfølging dersom kommisjonen ikke selv kan forestå videre utredning.

Etter første fase kan Finansdepartementet presisere kommisjonens mandat. Det legges i utgangspunktet til grunn at kommisjonen i den andre fasen av sitt arbeid konsentrerer seg om et utvalg av problemstillinger og gir spesifikke anbefalinger til tiltak som kan øke produktivite-

ten på de områdene som studeres. Også i denne fasen oppfordres kommisjonen til å komme med løpende anbefalinger. Kommisjonen kan velge å følge opp ulike områder i egne delrapporter. Kommisjonen vil få en endelig tidsfrist på ett år for andre fase av arbeidet. Endelig tidsfrist fastsettes når kommisjonen har lagt fram den innledende rapporten.

I sitt arbeid skal kommisjonen trekke på erfaringer fra produktivitetskommisjoner i andre land, særlig Danmark, men også Australia og New Zealand. Kommisjonen bør også trekke inn studier som sammenligner vekstevnen mellom land, herunder OECDs Going for Growth, Verdensbankens Doing Business-indikator og andre studier hvor det er laget indikatorsett som sammenligner konkurranseforhold mellom land. Kommisjonen bør også se hen til effektivitet i anvendelsen av natur- og miljøkapital. Kommisjonen bør søke å gi et best mulig bilde av produktivitetsutviklingen i offentlig sektor basert på eksisterende og eventuelt nye indikatorer og undersøkelser. Kommisjonen bør også belyse hvordan teknologisk framgang, økt kvalitet på arbeidskraften og endret organisering både internt i og mellom virksomheter kan bidra til produktivitet i offentlig og privat sektor.

Kommisjonen bør ha en arbeidsform der problemstillinger og foreløpige resultater fra arbeidet gis en åpen drøfting. Dette kan gjøres ved å arrangere seminarer og møter der representanter for aktuelle næringer, offentlige virksomheter og arbeidslivets organisasjoner inviteres sammen med forskere og andre.»

Produktivitetskommisjonens første rapport, NOU 2015: 1 «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd», ble overlevert finansminister Siv Jensen 10. februar 2015. Rapporten har en bred tilnærming til produktivitet og gir grunnlag for å drøfte tiltak for økt produktivitet på mange områder. Det ble foreslått tre hovedområder for det videre arbeidet:

1. Teknologi, utvikling og innovasjon – en kunnskapsbasert økonomi
2. Bedre bruk av arbeidskraftsressursene
3. Tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor

Det videre arbeidet var ikke ment å oppdatere arbeidet fra første rapport, men å gå spesielt inn på de tre temaene ovenfor og komme med analyser og anbefalinger. Det videre arbeidet erstatter dermed ikke den første rapporten, men går videre inn på de tre nevnte temaene. Mandatet for kommisjonens videre arbeid ble presisert av finans-

ministeren i brev 16. april 2015, der hun ga sin støtte til temaene. Kommisjonen ble bedt om å fortsette den åpne arbeidsformen, med seminarer og invitasjoner til innspill.

I andre fase har kommisjonen hatt følgende sammensetning:

Professor Jørn Rattsø (leder), Trondheim
 Professor Kjell Gunnar Salvanes, Bergen
 Professor Peter Birch Sørensen, Danmark
 (fram til august 2015)

Spesialrådgiver Tore Eriksen, Oslo
 Direktør Marianne Andreassen, Oslo
 Direktør Simen Vier Simensen, Oslo
 Forretningsfører Hans Olav Karde, Tromsø
 Direktør Christine Benedichte Meyer, Bergen
 Styreleder og selvstendig næringsdrivende
 Siri Beate Hatlen, Bærum
 Konserndirektør Toril Nag, Stavanger

Sekretariatet har vært ledet av avdelingsdirektør Erik Storm, fra Finansdepartementet. Sekretariatet har ellers bestått av medarbeidere i Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Statistisk sentralbyrå.

2.2 Arbeidet i kommisjonen

Kommisjonen har hatt åtte møter i andre fase. Kommisjonen har invitert forskere, fagpersoner og partene i arbeidslivet for å belyse trekk og utfordringer knyttet til de tre utvalgte temaene.

Svein Gjedrem og Jostein Askim har foredratt om effektivitet i offentlig sektor. Karl-Christian Agerup og Anne Kjersti Fahlvik har innledet om forskning og innovasjon. Kjell Salvanes, Knut Røed og Espen Moen innledet om arbeidsliv og bruk av arbeidskraftsressursene. Styring og insentiver i offentlig sektor ble belyst av Halvard Kilde, Tom Colbjørnsen og Ola Kvaløy. Roger Schjerva innledet om bruk av IKT i offentlig sektor. Erik Arnold, Gunnar Sivertsen og Mats Benner har foredratt om styring, finansering og vilkår for forskning i Norge. Olav Spilling, Knut Haanæs og Arvid Hallén drøftet kobling mellom forskning og næringsliv. Nils-Henrik M. von der Fehr innledet om fristilling av UH-institusjoner. Håvard Devold foredro om barrierer for innovasjon. Erling Holmøy belyste produktivitet og offentlige finanser. Stein Reegård foredro om arbeidsmarkedet. Edwin Leuven og Roger Bjørnstad drøftet kompetansebehovet. Kommisjonen hadde 22. juni 2015 et møte med OECD, der Dirk Pilat, Dan Andrews, Joanna Caddy og Ronnie Downes innledet om pro-

duktivitet, kompetanse og offentlige finanser. Torfinn Harding har bidratt til kommisjonens arbeid. Følgende notater fra innlederne er mottatt av kommisjonen:

- Tom Colbjørnsen: Ledelse og styring i offentlig sektor
- Mats Benner: Gjennombruddsforskningens vilkår i Norge
- Ola Kvaløy: Insentiver i offentlig sektor
- Knut Haanæs: Kobling mellom forskning og næringsliv
- Difi: Offentlige anskaffelser og effektivitet i offentlig sektor
- Teknologirådet: Denne gangen er det personlig: Digitalt skifte i offentlig sektor.

Kommisjonen har også i andre fase lagt vekt på en åpen arbeidsform. Høringsuttalelser til første rapport er lagt ut på nettsidene. Det har vært mulig å komme med innspill på produktivitetskommisjonen.no, og foredragene som er holdt for kommisjonen og tilknyttede notater er blitt lagt ut der.

Kommisjonen har holdt tre seminarer som har vært åpne for pressen og overført på nett-tv. Organisasjonene i arbeids- og næringslivet og relevante institusjoner har vært invitert. Følgende seminarer er gjennomført:

- 9. november 2015: «Offentlig sektor i endring». Generelle innledninger av kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner og leder av Produktivitetskommisjonen Jørn Rattsø. Muligheter og utfordringer sett fra en leders perspektiv ble drøftet av Marianne Andreassen, Eva Hildrum og Christine Meyer.
- 26. november 2015: «Arbeidsintegrering – nøkkelen til god samfunnsøkonomi». Statssekretær Kristian Dahlberg Hauge i Arbeids- og sosialdepartementet innledet om myndighetenes rolle i arbeidsintegreringen. Knut Røed og Anne Britt Djuve presenterte kunnskapsgrunnlaget. Kjell Salvanes belyste hvorfor kompetanse blir viktig. Sjefsøkonom i LO Stein Reegård og direktør i NHO Svein Oppegaard presenterte utfordringer for arbeidsmarkedet.
- 4. februar 2016: «Evaluerings som verktøy for politikktutforming». Finansminister Siv Jensen innledet generelt om behovet for prioriteringer og gode verktøy. Jørn Rattsø og Øystein Børner drøftet bruken av evalueringer. John Raaum presenterte et eksempel på bruk av effektevaluering. Innledningene ble etterfulgt av panelsamtale mellom innlederne.

Kommisjonens leder, medlemmer og sekretariat har gjennom 2015 holdt en rekke presentasjoner for organisasjoner og i andre sammenhenger. Kommisjonen har bygget videre på arbeidet fra første fase, i tillegg til å bruke internasjonale sammenligninger og nyere forskning, bl.a. fra OECD.

2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

I henhold til regjeringens utredningsinstruks skal det redegjøres for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslag som fremmes. Kommisjonen peker på utfordringer, reformer og tiltak. På flere områder innebærer tiltakene endringer i organisering, rammeverk og reguleringer for å øke produktivitetsveksten og bedre ressursbruken. Kommisjonen har som utgangspunkt at de tiltak som gjennomføres skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Kommisjonen har i denne rapporten lagt vekt på å beskrive sentrale framtidsutsikter innenfor forskning og innovasjon, arbeidsmarkedet og offentlig sektor, samt anbefale tiltak for å bedre utnyttelsen av samfunnets ressurser og øke produktiviteten innenfor disse områdene.

En grundig vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser på de ulike områdene skal være en del av forberedelsene som gjøres i en oppfølging av kommisjonens anbefalinger, i tråd med regjeringens utredningsinstruks. I forarbeidet bør videre kostnader, gevinster og byrdefordeling være nøye vurdert. Alternative løsninger og antatte konsekvenser på kort og lang sikt må være godt belyst i beslutningsgrunnlaget. I noen tilfeller bør det også vurderes å forsøke ut alternative løsninger. En kan eksempelvis bruke forsøksordninger for begrensede grupper for å forbedre beslutningsgrunnlaget for reformer og tiltak. Slike forsøk må utformes for å gi mulighet til læring. På den måten kan man unngå å gjøre feilgrep som kan gjøre offentlig forvaltning mindre effektiv over lang tid. Et godt beslutningsgrunnlag legger til rette for effektiv og målrettet gjennomføring etter at vedtaket er fattet. Uten gode utredninger øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, gir uønskede virkninger eller innebærer sløsing med samfunnets ressurser.

Kapittel 3

Omstillings- og vekstutfordringer i norsk økonomi

3.1 Ved et vendepunkt

Norge har hatt eventyrlig inntektsvekst med oljen, og det er skapt oljebasert industri som kan vokse videre på internasjonale markeder. Oljen vil fortsatt være viktig del av norsk økonomi, men ny inntektsvekst må primært skapes i nye næringer. I så måte er vi ved et vendepunkt. Vi må ha et skifte fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Dette er krevende, særlig når kunnskapsproduksjonen halter.

I likhet med øvrige OECD-land har produktivtetsveksten i Norge avtatt de siste ti årene. Samtidig har norsk økonomi opplevd 10–15 svært gunstige år med store bytteforholdsgevinster overfor utlandet, høy aktivitet i petroleumssektoren, høy arbeidsinnvandring og stadig økende offentlige inntekter. Arbeidsledigheten har vært lav og real-lønnsveksten høy. Mange forhold tilsier svakere tider fremover, i første rekke synliggjort av det kraftige fallet i oljeprisen siden sommeren 2014. Den økonomiske veksten har sakket av og arbeidsledigheten er økende, først og fremst i fylker på Sør- og Vestlandet med sterk tilknytning til oljenæringen. Det er lite trolig at oljesektoren igjen vil bli den kraftige vekstmotoren den har vært.

Aldringen av befolkningen vil trekke veksten i arbeidstilbudet ned framover. Den sterke flyktningestrømmen vil kunne avhjelpe noe av dette og trekke arbeidstilbudet opp, hvis vi lykkes med å få de som kommer godt integrert i arbeidsmarkedet. På lengre sikt er det grunn til å vente at den første effekten er sterkest, og dette vil trekke veksten i økonomien ned. Dessuten vil trolig mange av de som kommer til Norge ha lave kvalifikasjoner og dårlig norskkunnskaper, noe som vil kunne trekke produktiviteten ned.

Rammeverket for den økonomiske politikken har bidratt til å dempe utslagene av oljeprisnedgangen. Først og fremst har en svakere krone vært viktig for å legge til rette for de nødvendige omstillingene.

Finanspolitikken har vært innrettet med tanke på å holde den samlede økonomiske aktiviteten

oppe når etterspørselen fra oljevirkosomheten faller. Samtidig kan en for ekspansiv finanspolitikk bremse tilpasningen til et mer konkurransedyktig lønns- og kostnadsnivå, svekke mobiliteten i arbeidsmarkedet og flytte arbeidskraft fra olje- og gassnæringen til skjermet sektor, i stedet for til annen konkurranseutsatt virksomhet. En slik utvikling er ikke et godt svar på de strukturelle utfordringene norsk økonomi står overfor.

En politikk som bidrar til en balansert utvikling over tid, kan bidra til høyere økonomisk vekst. For Norge er det spesielt viktig at bruken av oljeinntekter legger til rette for en jevn utvikling i det offentlige tjenestetilbudet.

Med en tredel av sysselsettingen og med et utgiftsnivå betydelig over gjennomsnittet for EU, har Norge en stor offentlig sektor. Det i seg selv gjør det særlig viktig for Norge å etterstrebe høy produktivitet i offentlig tjenesteyting. Fremover vil i tillegg aldringen av befolkningen bidra til økt etterspørsel etter offentlige tjenester. En effektiv offentlig sektor er en nødvendig forutsetning for at dagens velferdsordninger kan videreføres. Kommisjonen har i denne og i den forrige rapporten pekt på en rekke områder der det bør være mulig å øke effektiviteten i offentlig sektor uten at dette vil gå ut over kvaliteten i tjenestene. Også når det gjelder reformer av overføringsordningene bør det være mye å hente.

Velstandsutviklingen bestemmes over tid av produktivtetsveksten, som igjen er avhengig av en omstillingsdyktig økonomi. Omfattende strukturelle reformer på 1990-tallet bidro trolig til den sterke produktivtetsveksten frem til midten av 2000-tallet. Perioden med handlingsregelen har vært preget av stadig økende budsjetter, og med unntak av pensjonsreformen har det stort sett vært fravær av omfattende strukturelle reformer.

En kunnskapsbasert økonomi er avgjørende for fremtidig vekst og velstand. Internasjonale erfaringer viser at land med store naturressurser gjerne investerer mindre i utdanning. Norge skiller seg på én måte fra denne tendensen ved at mange tar høyere utdanning. Samtidig er det for-

holdsvi mange ikke fullfører utdanningen, i tillegg til at det er tegn til at kvaliteten på utdanningen ikke er så god som den burde.

3.2 Den økonomiske utviklingen

Sterk vekst i Kina og andre framvoksende økonomier bidro lenge til høye priser på olje og andre råvarer på 2000-tallet. Økt etterspørsel etter varer og tjenester fra petroleumssektoren og økt bruk av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet, i tråd med handlingsregelen for finanspolitikken, trakk veksten i norsk fastlandsøkonomi opp. Norsk sokkel er en moden oljeregion, og det har lenge vært ventet at aktiviteten vil avta framover, se figur 3.1. Selv om utvinning av olje og gass fortsatt vil gi store inntekter for Norge i mange år, vil næringens bidrag til veksten i resten av økonomien trolig avta. Den kraftige nedgangen i oljeprisen siden sommeren 2014 gjør at omslaget på kort sikt blir større. Jo raskere nedgangen kommer, desto mer krevende blir omstillingene for norsk økonomi de nærmeste årene.

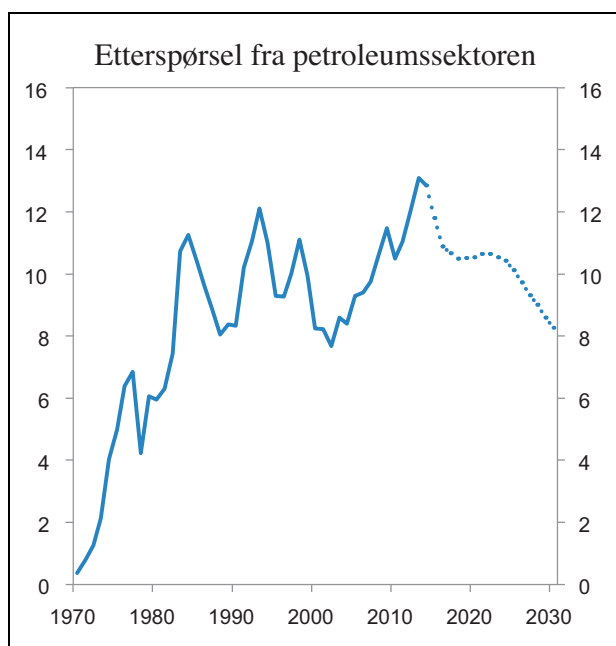
Den underliggende trendveksten i verdiskapingen kan ikke observeres direkte, men kan anslås med utgangspunkt i statistikk og analyser. Trendveksten avhenger av utviklingen i produktivitet, kapitaltilgang og demografiske forhold, herunder arbeidsinnvandring. Finansdepartementets beregninger i Nasjonalbudsjettet 2016 tyder

på at den underliggende veksten i fastlandsøkonomien var om lag 3 pst. ved årtusenskiftet, mens den de siste årene har avtatt, se figur 3.2. Som i Produktivitetskomisjonens forrige rapport, peker Finansdepartementet (2015) på at avdempingen trolig må ses i sammenheng med en underliggende nedgang i etterspørselen fra petroleumsnæringen, lavere produktivitsvekst og en aldrende befolkning.

Oljeprisen har falt fra om lag 110 dollar fatet i fjor sommer til om lag 30 dollar fatet nå. Staten bærer en stor del av tapet i form av lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten. Det gjør at mindre spares til framtidige generasjoner. Selv om pensjonsfondet skjermer statsbudsjettet fra kort-siktige svingninger i oljeprisen, reduseres handlingsrommet i finanspolitikken over tid dersom oljeprisen forblir på et lavt nivå lenge.

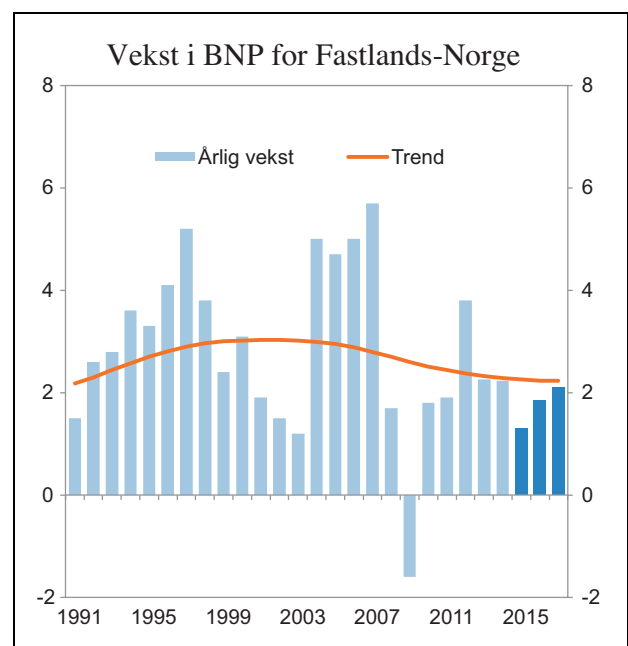
Fallet i oljeprisen reduserer også inntektene i oljenæringen og forsterker selskapenes behov for å få ned sine kostnader. Det gjør at oljeselskapene nå kutter sin etterspørsel etter varer og tjenester, noe som trekker veksten i norsk økonomi ned. Hvis oljeprisen forblir lav, kan flere investeringsprosjekter bli endret, utsatt eller skrinlagt. I Nasjonalbudsjettet 2016 ventes det ytterligere nedgang i petroleumsinvesteringene de to neste årene, men fallet blir trolig mindre enn i 2015.

Lavere aktivitet i oljerettet næringsliv gir utslag i arbeidsmarkedet. Selv om sysselsettingen har fortsatt å øke, har arbeidsmarkedet blir grad-



Figur 3.1 Etterspørsel fra petroleumssektoren. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.2 Vekst i BNP for Fastlands-Norge og beregnet trend. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

vis mindre stramt. Så langt har arbeidsledigheten først og fremst steget i fylker på Sør- og Vestlandet med sterk tilknytning til oljenæringen. Ledigheten har falt eller vært uendret i flertallet av de øvrige fylkene. Arbeidsledigheten målt ved AKU har tatt seg markert opp det siste året og utgjorde sesongjustert 4,6 pst. av arbeidsstyrken i 3. kvartal, se figur 3.3. Gjennomsnittet for 2014 var 3,5 pst. Den registrerte ledigheten har økt mer moderat det siste året. Registrert ledighet utgjorde 3,1 pst. av arbeidsstyrken i desember (sesongjustert), opp fra 2,8 pst. som gjennomsnitt for 2014.

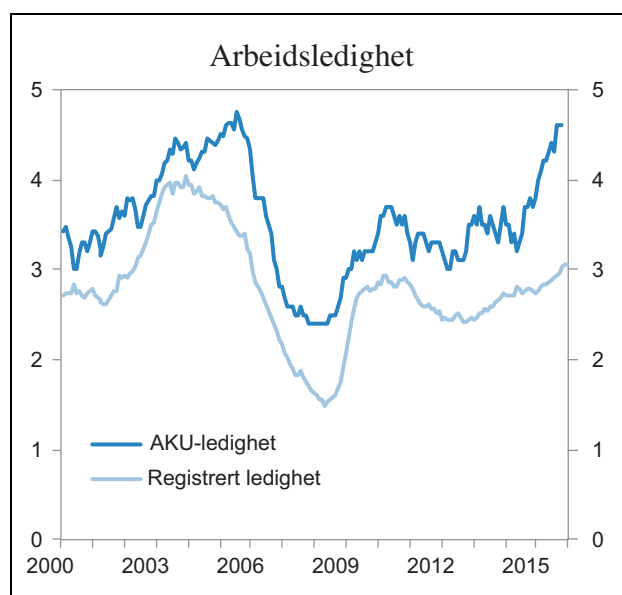
På den annen side vil nedgangen i oljeprisen isolert sett trekke opp veksten i verdensøkonomien. Lave renter og andre pengepolitiske tiltak, særlig i de tradisjonelle industrilandene, støtter også opp under den økonomiske aktiviteten. Veksten hos Norges handelspartnere har tatt seg forsiktig opp fra et lavt nivå i 2012 og 2013. Utviklingen er fortsatt ustabil og ujevnt fordelt mellom landene. Internasjonal økonomi ventes å ta seg videre opp neste år, drevet av bedring i de tradisjonelle industrilandene. Oppgangen er moderat i Europa, mens utsiktene er forholdsvis gode i amerikansk økonomi. Selv om veksten i Kina og flere andre fremvoksende økonomier ser ut til å gå noe ned, vil disse landene fortsatt gi betydelige bidrag til den samlede veksten i verdensøkonomien.

Kronen har svekket seg markert de siste to-tre årene. Det styrker konkurransevnen for eksportbedrifter, leverandører til oljevirkomheten og

andre bedrifter som møter konkurranse fra utlandet i det norske hjemmemarkedet. Kronesvekkelsen er en sentral støtdemper for økonomien og bidrar, sammen med sterkere internasjonal vekst, til økt eksport fra fastlandsøkonomien. Det er samtidig stor usikkerhet forbundet med valutakurser, og utviklingen i kronkursen kan raskt snu. Det ventes at oppgang i fastlandsindustriens investeringer vil trekke aktiviteten i norsk økonomi opp fremover. Sammen med lavere rente og en ekspansiv finanspolitikk bidrar det til å dempe utslagene i aktivitet og sysselsetting av lavere oljepris. Det letter omstillingskostnadene for norsk økonomi.

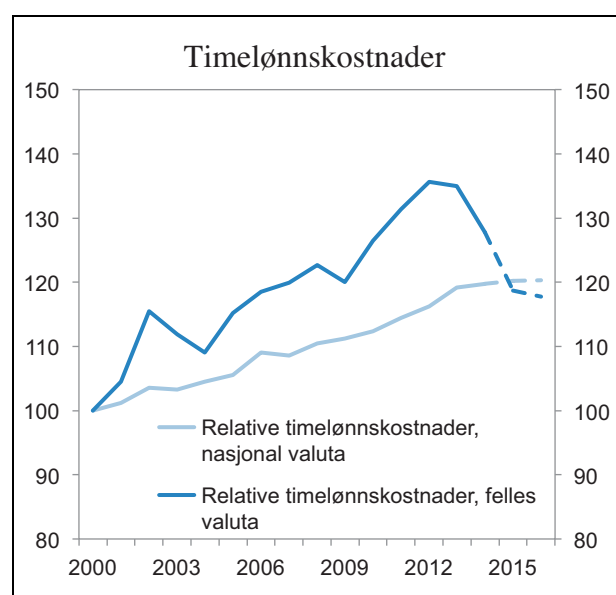
Også lavere lønnsvekst bidrar til å bedre konkurransevnen for norske bedrifter, se figur 3.4. Lønnsoppgjøret i år legger til rette for en klart lavere årslønnsvekst enn i de foregående årene. Den krevende situasjonen for virksomheter som leverer til oljevirkomheten, ventes å føre til moderat lønnsvekst også i 2016. Kostnadsnivået vil fortsatt være klart høyere enn hos våre handelspartnere.

Til tross for at den økonomiske veksten har avtatt, er veksten i boligprisene fortsatt høy for landet sett under ett. Økt urbanisering og forskjeller i aktivitet og inntektsutvikling har bidratt til regionale forskjeller i boligprisutviklingen. Økt aktivitet i petroleumsnæringen har for eksempel bidratt til at Rogaland er fylket der prisene på brukte boliger har steget mest i perioden siden 2003. Tilsvarende ser vi nå at avtakende aktivitet i petroleumsnærin-



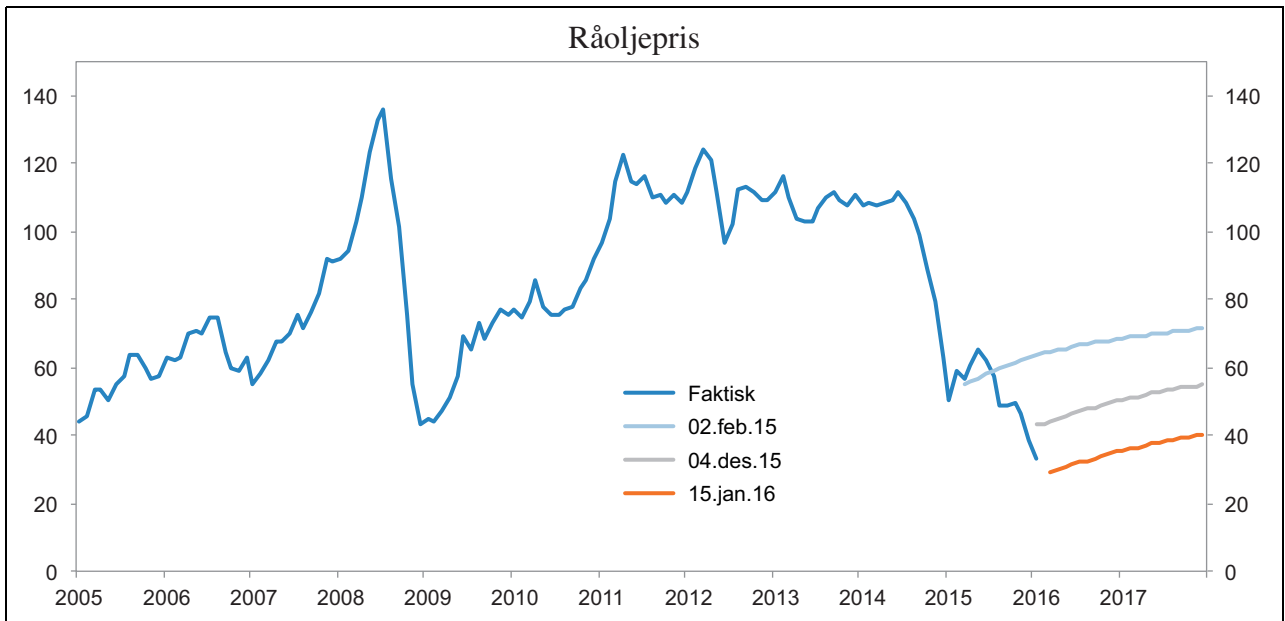
Figur 3.3 Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken. Sesongjusterte tall

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.4 Timelønnskostnader for ansatte i industrien. Norge relativt til våre handelspartnere. Indeks 2000=100

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU).



Figur 3.5 Råoljepris (Brent). USD per fat. Spotpriser og terminpriser

Kilder: Macrobond, ICE, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

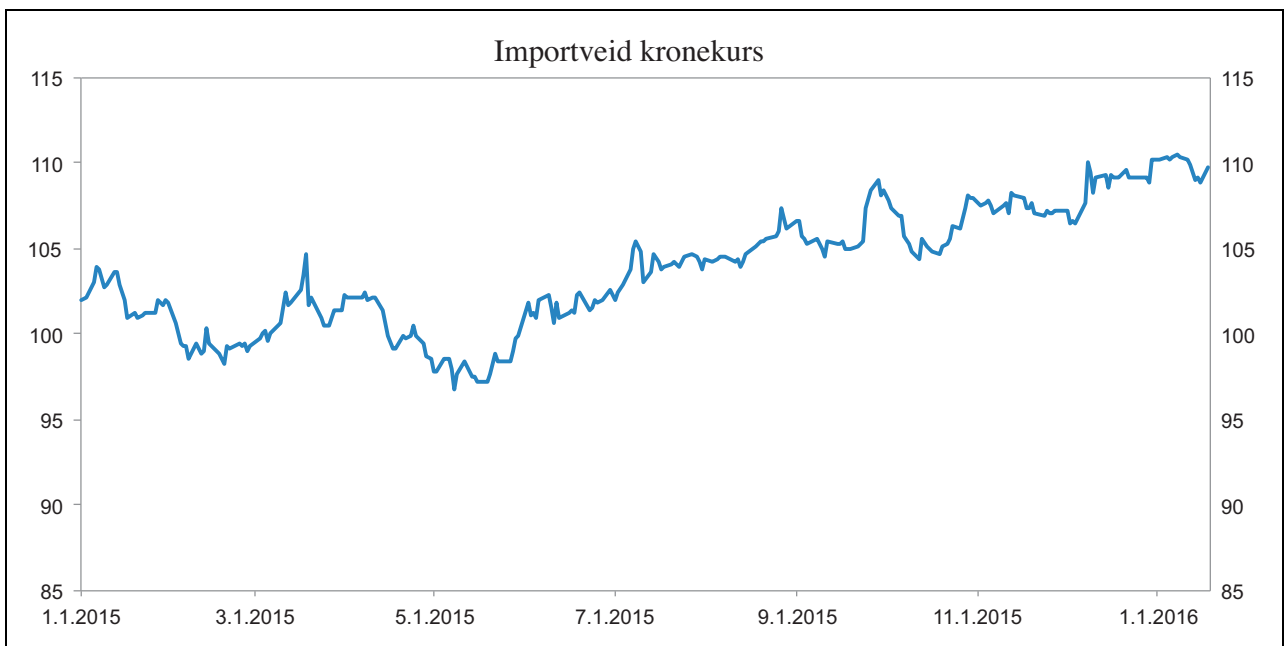
gen bidrar til at boligprisene utvikler seg svakere i Rogaland enn i andre deler av landet.

Kortsiktige utviklingstrekk i økonomien siden kommisjonens første rapport

Bildet som ble tegnet i kommisjonens første rapport om petroleumsvirksomhetens avtakende rolle som drivkraft til veksten i fastlandsøkonomien er enda mer markert nå med en lavere olje-

pris. Utsiktene vurderes nå som litt svakere enn i februar 2015. *Oljeprisen* er lavere, se figur 3.5, og legger en demper på etterspørselen etter varer og tjenester fra petroleumsvirksomheten. Arbeidsledigheten har økt siden sommeren 2014, først og fremst på Sør- og Vestlandet, der petroleumsvirksomheten er særlig viktig for øvrig næringsliv.

Styringsrenten er satt ned og *kronekursen* har svekket seg ytterligere siden forrige rapport, se figur 3.6. På kort sikt er det utviklingen i krone-



Figur 3.6 Importveid kronekurs. Indeks 1995=100

Kilde: Macrobond.

kursen som er viktigst for konkurranseevnen til tradisjonell eksportvirksomhet. Lønnsveksten har avtatt, men er fortsatt høyere enn hos flere av våre handelspartnere.

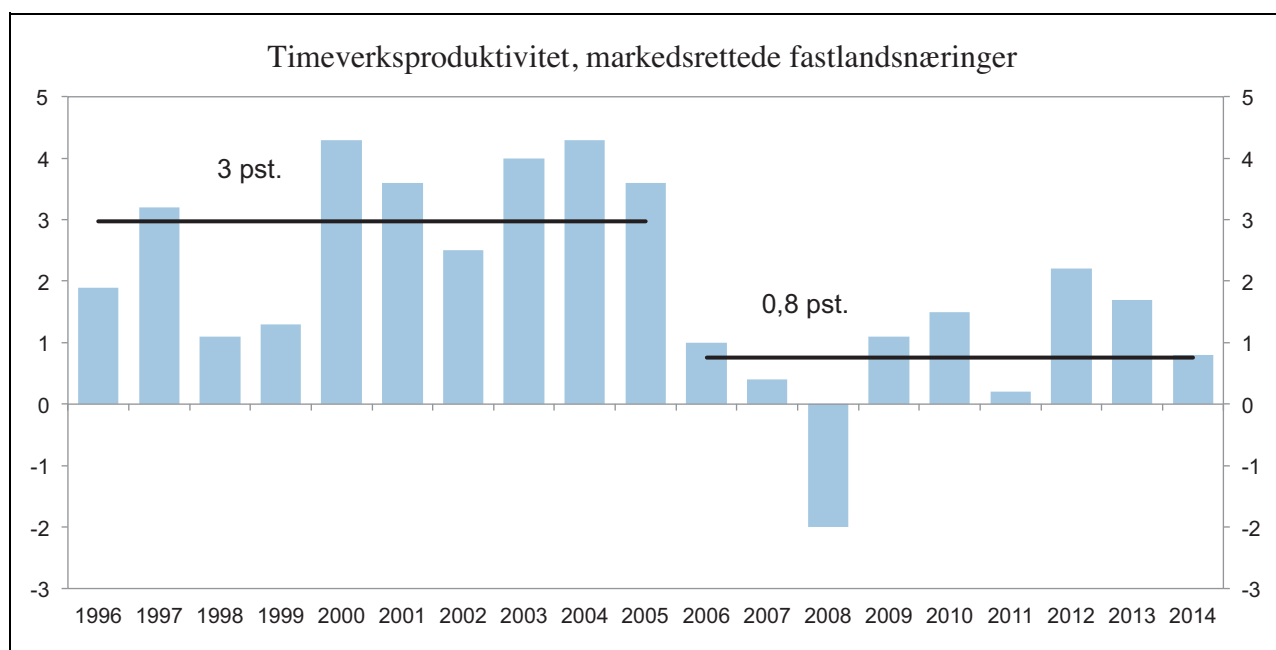
Utviklingen i *flyktningsituasjonen* representerer en betydelig usikkerhet for norsk økonomi og offentlige finanser. Tilstrømmingen av asylsøkere økte dramatisk utover høsten 2015. Etter framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 7. oktober, la Regjeringen 30. oktober fram et tillegg til statsbudsjettet med bakgrunn i den store tilstrømmingen av asylsøkere. I tillegg til statsbudsjettet ble det anslått 33 000 asylkomster i både 2015 og 2016, mens anslaget i Nasjonalbudsjettet var 11 000 hvert av årene. Til sammen vil asylkomstene i disse to årene da tilsvare over 1 pst. av den norske befolkningen, noe som er høyt sammenliknet med de fleste andre europeiske land. Den økte tilstrømmingen ble isolert sett anslått å medføre 9,5 mrd. kroner i økte utgifter på statsbudsjettet i 2016 og vel 1,8 mrd. kroner i økte utgifter i 2015 (ved nysalderingen av budsjettet). Ved å se på kostnadene til bl.a. saksbehandling, asylmottak og diverse integreringstilskudd ble samlede kostnader over en seksårsperiode av til sammen 66 000 asylkomster anslått til 85 mrd. kroner. Det er da ikke tatt hensyn til økte skatteinntekter ved at asylsøkere etter hvert kommer i arbeid.

Den samlede virkningen av innvandring på offentlige budsjetter og verdiskaping per innbygger er usikker og vil avhenge av flere forhold, sær-

lig hvor godt man lykkes med å få innvandrerne integrert i arbeidsmarkedet. For flyktninger og asylsøkere er kostnadene særlig store de første årene, da etableringskostnadene er betydelige. Analyser fra Statistisk sentralbyrå viser betydelige kostnader for det offentlige ved innvandring fra fattige land (Holmøy og Strøm, 2013). Beregningene illustrerer hvor viktig det er at de som kommer, vinner innpass i arbeidsmarkedet. Selv om en vellykket integrering er samfunnsøkonomisk særdeles lønnsomt og et avgjørende overordnet suksesskriterium, vil det samtidig kunne bidra til lavere produktivitet i makro. Årsaken til dette er at arbeidsstokken ikke er homogen – de nye som kommer inn har i mange tilfeller lavere produktivitet enn de som er der fra før, bl.a. på grunn av svake norskkunnskaper og svak kompetanse. Tiltak for mobilisering av innvandrere inn i arbeidsmarkedet er diskutert i kapittel 6.

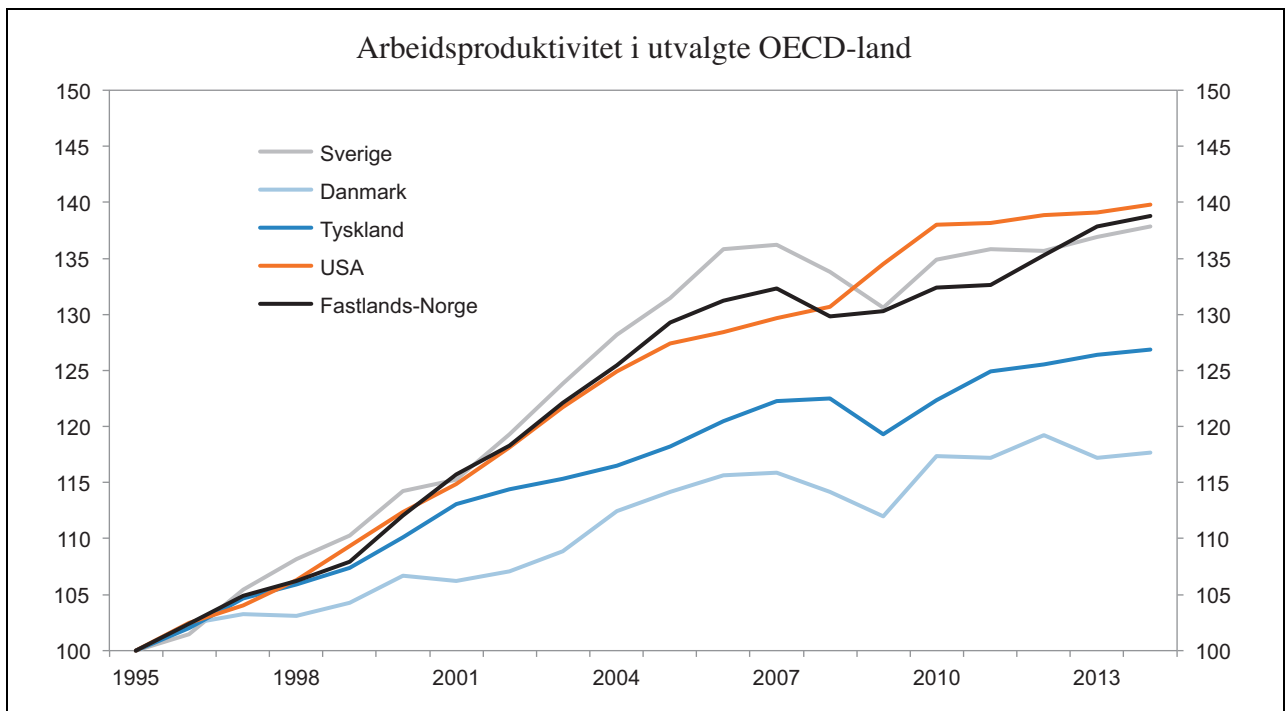
3.3 Produktivitetsutviklingen

Produktivitetsveksten i Fastlands-Norge i perioden 1970–2004 var noe høyere enn i de fleste andre OECD-land. I de markedsrettede fastlandsnæringene falt produktivitetsveksten fra om lag 3 pst. per år i perioden 1996–2005 til 0,8 pst. i perioden 2006–2014, se figur 3.7. Noe av denne nedgangen må antas å være konjunkturelt betinget, men også strukturelle faktorer kan ha trukket



Figur 3.7 Utvikling i arbeidsproduktivitet i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge (utenom bolig-tjenester). Årlig prosentvis vekst. 1996–2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.8 Utvikling i arbeidsproduktiviteten i utvalgte OECD-land. Indeks, 1995=100

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

produktivtetsveksten ned. Siden 1995 har produktivtetsutviklingen i Norge vært sterkere enn i Tyskland og Danmark og på linje med Sverige, men svakere enn i USA, slik figur 3.8 viser. Samtidig har alle landene en svekket produktivtetsvekst etter 2007, bl.a. forårsaket av finanskrisen.

Den lave produktivtetsveksten i 2006 og 2007 i norsk fastlandsøkonomi henger sammen med en sterk vekst i sysselsettingen målt i antall timeverk.

Også 2008 var det oppgang i sysselsettingen, mens veksten i produksjonen stoppet opp og ga et fall i produktivteten. Norsk økonomi befant seg i slutfasen av en oppgangskonjunktur i disse årene, med press på kapasiteten i de fleste næringer. Samtidig ble Norge rammet av de internasjonale virkningene av finanskrisen. Det var derfor grunn til å vente en viss demping av produksjons- og produktivtetsveksten. Den sterke sysselset-

Boks 3.1 Norsk produktivtetsparadoks?

Investeringene i FoU i Norge har vært lavere enn i mange sammenlignbare land, samtidig som produktivtetsveksten for Fastlands-Norge har vært høyere enn i de fleste av disse landene fra midten av 1990-årene. Dette har av bl.a. OECD blitt omtalt som det norske produktivtetsparadokset.

Brasch (2015) har analysert årsakene til dette og hvorvidt utviklingen representerer et paradoks. Analysen består i å gjennomgå hvordan produktivtetsnivå og produktivtetsvekst måles.

I en situasjon hvor landene som sammenlignes har ulik næringsstruktur og hvor bytteforholdet bedres, slik Norge opplevde fra 1998, vil en prisstigning på eksportvarer feilaktig kunne

gi seg utslag i høyere målt produktivitet. Ved å bruke kjøpekraftspariteter med basisår i 1997, før bytteforholdsforbedringen, måles produktivtetsnivået i Norge til om lag å være på høyde med nivået i Sverige og Frankrike i 2005, men 7 og 3 prosent lavere enn i henholdsvis USA og Tyskland.

I tillegg viser Brasch at den høye vekstraten kan forklares med en empirisk modell som tar hensyn til utviklingen i både FoU kapital, humankapital og avstanden til teknologifronten.

Basert på disse resultatene konkluderer Brasch med at det ikke er grunn til å hevde at produktivtetsutviklingen i Norge har vært paradoksal.

tingsveksten skyldtes hovedsakelig den høye arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen i 2004. Det ser ut til at en betydelig andel av de som kom til Norge, ble sysselsatt i relativt arbeidsintensive næringer. Dette reduserte isolert sett produktiviteten for økonomien sett under ett.

En del av produktivetsfallet kan tolkes som et resultat av at sammensetningen av arbeidskraftens har endret seg i favor av timeverk med lavere lønn enn gjennomsnittet. Gitt at forskjeller i timelønn i stor grad avspeiler forskjeller i produktivitet, kan man si at denne sammensetningseffekten har bidratt til å redusere arbeidsproduktiviteten. Brasch, Cappelen og Iancu (2015) finner at denne effekten alene forklarer en fjerdedel av produktivetsfallet etter 2005. Sammenfallet i tid gjør det nærliggende å tolke denne sammensetningseffekten som et resultat av arbeidsinnvandringen, men denne hypotesen er ikke undersøkt i Brasch m.fl.

Over tid avhenger produktivetsveksten i Norge av evnen til å flytte teknologifronten gjennom innovasjon og ved å ta i bruk teknologi som utvikles i utlandet. I tillegg til slike læringseffekter bestemmes produktiviteten av omstillinger og ved overflytting av produksjon fra lavproduktive til høyproduktive virksomheter og geografiske områder.

For et lite land som Norge er teknologiadopsjon fra utlandet avgjørende for produktivetsvekst, fordi nesten all ny teknologi utvikles i utlandet. Åpenhet overfor omverdenen i form av handel, utenlandsk eierskap og mobilitet av mennesker bidrar til å lette teknologiadopsjon. Et lands evne til å utnytte teknologi som er utviklet i utlandet bestemmes i stor grad av den samlede kunnskapskapitalen, som igjen påvirkes av utdannings- og forskningssystemet. Disse forholdene drøftes nærmere i kommisjonens første rapport (kapittel 6) og i denne rapporten i kapittel 5 og 6.

Hvordan har petroleumsvirksomheten påvirket produktivetsveksten i fastlandsøkonomien?

Petroleumsvirksomheten har endret norsk næringsstruktur gjennom tre mekanismer. For det første har leting, utvinning og transport av olje og gass krevd ressurser direkte i petroleumsnæringen og i næringer som direkte og indirekte leverer produkter til denne. For det andre har petroleumsinntektene gjort det mulig å øke privat og offentlig forbruk, og det har bidratt til sterkere vekst i privat og offentlig tjenesteyting enn man ville hatt uten petroleumsinntekter. For det tredje har de valutainntektene som petroleumsekspor-

ten representerer, redusert tradisjonell konkurranseutsatt produksjon.

Markedskreftene har sørget for å flytte ressurser over til oljerelatert virksomhet gjennom en kombinasjon av høyere lønnsvekst enn i andre land og styrket kronekurs. Det er grunn til å tro at denne prosessen har bidratt til å øke gjennomsnittsprøduktiviteten i tradisjonelle eksportrettede næringer. Dette skyldes at aktiviteten først er redusert i næringer med den relativt sett laveste produktiviteten og lønnsevnene. Hvorvidt disse omstillingene har ført til høyere produktivetsvekst i fastlandsøkonomien sett under ett, avhenger imidlertid av om produktivetsveksten (og -nivået) i de næringene som har trukket til seg ressurser, har vært sterkere enn i de næringene som har avgitt ressurser.

Kuralbayeva og Stefanski (2013) forsøker å forklare den lave gjennomsnittsprøduktiviteten i en del ressursrike land. De argumenterer for at det ikke er den produktive industrisektoren som har blitt mindre produktiv, men at ressurser fra den produktive industrisektoren har blitt overført til andre sektorer hvor de er mindre produktive, for eksempel tjenestesektoren. Ut fra dette forventer de at ressursrike land vil ha en produktiv industrisektor, mens den ikke-industrielle sektoren vil være mindre produktiv enn andre land. Dette viser også at næringsstrukturen kan være en viktig årsak til lavere produktivitet i en del ressursrike land, selv om det ser ut til at Norge har vært i stand til å ha stor ressursrikhet og samtidig ha høy samlet produktivitet.

I tråd med disse funnene er det grunn til å tro at den økte bruken av oljeinntekter i norsk økonomi kan ha bidratt til å trekke ned produktivetsveksten i fastlandsøkonomien, bl.a. siden veksten i offentlig tjenesteyting ellers ville vært lavere. Privat produksjon ville i så fall vært forholdsvis høyere. Det ville isolert sett gitt høyere produktivetsvekst for Norge sett under ett, gitt nasjonalregnskapets metode for å anslå produktivetsveksten i offentlig forvaltning.

Harding og Venables (2015) viser ved empirisk analyse av eksport og import i 41 ressursrike land hvordan eksport av naturressurser erstatter ikke-naturressurseksport ved en faktor på 75 øre per krone. De finner også at erstatning av annen eksportindustri er større i høyinntektsland. En slik utvikling er, som de peker på, problematisk dersom et ressursrikt land skal bevare en noenlunde diversifisert eksport. Diversifisert eksport kan være ønskelig for å gjøre landet mindre utsatt for svingninger i råvarepriser.

3.4 Reformen i en oljeøkonomi

Det er mange eksempler på land som ikke har lyktes med å bruke høye inntekter fra naturressurser til varig glede for det brede lag av befolkningen. Tvert imot er det mange ressursrike land som over tid har kommet dårligere ut enn land uten vesentlige ressursinntekter. En omfattende litteratur har forsøkt å finne forklaringer på denne tilsynelatende paradoksale sammenhengen, som ofte omtales som ressursenes forbannelse («the resource curse»). Thøgersen-utvalget (NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi) trekker fram flere årsaker, herunder for rask bruk av inntektene og mangel på gjennomføringskraft i strukturpolitikken.

Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at handlingsrommet fra innfasingen av oljeinntektene måtte brukes på en måte som også ville styrke vekstevnen i norsk økonomi. Både i St.meld. nr. 29 (2000–2001) og i finanskomiteens innstilling ble det pekt på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning kan støtte opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien. En samlet finanskomité understreket også hvor viktig det er å bruke ressursene effektivt og gjennomføre nødvendige systemreformer. I Innst. S. nr. 229 (2000–2001) heter det:

«Komiteen vil peke på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi. Komiteen mener det, utover økt satsing, er avgjørende å sørge for en mest mulig effektiv bruk av de store ressursene som brukes både i offentlig og privat sektor i dag. Det må unngås at petroleumsformuen og -inntektene brukes som unnskyldning for å la være å foreta nødvendige systemreformer».

En av farene ved ressursrikdom er sløsing, i bred forstand. Finanskomiteen advarte i innstillingen til St.meld. nr. 29 (2000–2001) mot å sløse med offentlige midler, enten ved å bruke dem ineffektivt eller på ufornuftige formål, og advarte mot å sløse bort ressursene i fastlandsøkonomien ved å unnlate å gjennomføre nødvendige systemreformer. Selv små feiltrinn i den økonomiske politikken kan koste oss dyrt hvis det reduserer produktivitet eller arbeidsinnsatsen i fastlandsøkonomien. For eksempel viser Thøgersen-utvalget til at en reduksjon i arbeidsinnsatsen i samfunnet på 10 pst., fordi flere ble stående utenfor det betalte arbeidslivet, vil redusere Norges nasjonalformue med et like stort beløp som summen av petrole-

umsformuen i bakken og i Statens pensjonsfond utland.

Den løpende kontantstrømmen fra ikke-fornybare naturressurser kan være betydelig sett i forhold til størrelsen på økonomien, den kan svinge mye og den vil etter hvert ta slutt. Hvis det ikke tas tilstrekkelig hensyn til dette ved bruken av dem, kan store naturressursinntekter fort undergrave vekstevnen og stabiliteten i resten av økonomien. Dette kan typisk skje gjennom en for kraftig nedbygging av konkurranseutsatt sektor, slik at den langsiktige balansen i utenriksøkonomien undergraves og landet må gjennom vanskelige omstillinger når ressursene tar slutt. Det kan også skje ved at arbeidskraften brukes dårlig. I Nederland gjorde begge disse mekanismene seg gjeldende da store gassinntekter på 1970-tallet ble brukt slik at resten av eksportsektoren ble kraftig bygget ned, samtidig som velferdsordningene ble utvidet og mange ble innvilget trygd. I den økonomiske litteraturen er dette fenomenet derfor betegnet som «hollandsk syke».

Nederland brukte store deler av 1980- og 1990-tallet på å få orden i økonomien. McMahan (2000) beskriver hvordan forsøk på moderasjon i lønns- og utgiftsveksten på 1980-tallet feilet utover i tiåret. Først på midten av 1990-tallet, etter aggressive reformer som reduserte skattene og modererte lønnsveksten, ble grunnlaget igjen lagt for bærekraftig økonomisk vekst. De mange kriseårene er den hardeste perioden i nederlandsk økonomisk historie i fredstid. Arbeidsledigheten, som så langt i etterkrigstiden ikke hadde vært et problem, økte raskt opp til 17 pst. i 1984. Mellom 1981 og 1983 mistet nær 300 000 personer jobben. I 1984 økte arbeidsledigheten med 10 000 personer hver måned til antallet nådde 800 000 personer. Den økonomiske veksten stoppet nesten helt opp gjennom store deler av 1980-tallet. Nederland hadde før dette vært en av de sterkeste økonomiene i OECD i etterkrigstiden. Erfaringene fra Nederland viser hvordan selv en sterk økonomi, uavhengig av tidligere suksess, ved en uforsvarlig politikk kan havne i alvorlige problemer som det tar lang tid å komme ut av.

Når en skal vurdere hvordan oljeinntektene kan brukes slik at de fremmer vekstevnen i økonomien, må det også tas hensyn til ulempen ved å fase oljepengene inn for raskt eller bruke mer enn det som er opprettholdbart over tid. Erfaringene fra Nederland viser at en slik politikk kan gi betydelige omstillingskostnader, en ustabil økonomisk utvikling og fare for at mange varig vil kunne falle ut av arbeidsmarkedet. Slik ustabilitet fremmer ikke vekst. Allerede i Meld. St. 25 (1973–74)

«Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn» påpekte Finansdepartementet at stor oljevirkosomhet og bruk av mye oljeinntekter ville legge press på andre konkurranseutsatte næringer slik at virksomheten og sysselsettingen kunne gå ned. Thøgersen-utvalget peker på at en jevn og langsiktig opprettholdbar innfasing av oljeinntektene reduserer faren for hollandsk syke og feilsteg som svekker arbeidsinnsatsen eller produktiviteten. Et viktig mål med Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen for bruk av oljeinntekter er nettopp å legge til rette for en slik utvikling.

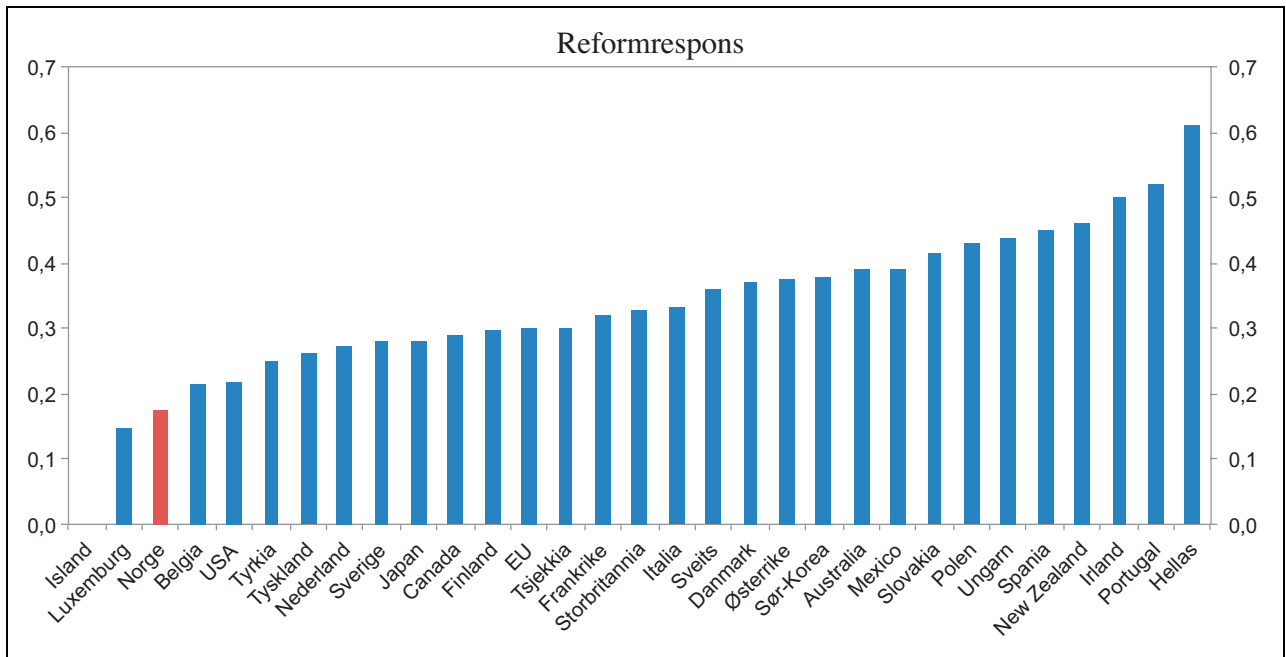
Strukturreformene tidlig på 1990-tallet bidro trolig til den markerte veksten i produktiviteten vi så i dette tiåret (se for eksempel kapittel 19 i kommisjonens første rapport). Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og etablering av nye selskapsstrukturer med større konsern eller kjeder startet i 1980-årene og fikk et bredt gjennomslag i 1990-årene. Mer hensiktsmessige reguleringer, med økt vekt på konkurranse og markedsmekanismer i bl.a. finansmarkedene, kraftmarkedet, markedet for flytransport, markedene for elektronisk kommunikasjon, betalingsformidling og i dagligvarehandelen bidro til disse omstillingene. Viktige milepæler er også skattereformen i 1992 og EØS-avtalen i 1994, som bidro til like konkurransevilkår og til å begrense statsstøtte til bedrifter og næringer. Det kan indikere at strukturreformene er særlig viktige for produktivitsveksten, noe som for øvrig er godt i samsvar med OECDs funn i Going for Growth-studien. Også andre forhold kan ha trukket opp veksten i produktiviteten på 1990-tallet, som utvikling av ny teknologi i oljeleverandørnæringen.

Thøgersen-utvalget peker på at Norge har lykkes forholdsvis godt med å ta vare på ressursene i fastlandsøkonomien i årene etter 2001, samtidig som de løpende inntektene fra olje og gass har vært på sitt høyeste. Yrkesdeltakelsen er høy, arbeidsledigheten lav og arbeidslinjen er holdt fast som prinsipp for velferdsordningene. Det er gjennomført en pensjonsreform som gjør de offentlige finansene mer robuste mot økning i levealderen. Pensjonsfondet og handlingsregelen har hjulpet med å legge til rette for en stabil økonomisk utvikling og vekst i fastlandsøkonomien. Norge har ifølge utvalget i mindre grad lykkes med å innrette bruken av offentlige midler slik at den støtter opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien. De tre områdene som finanskomiteen løftet fram i sin innstilling er i så måte viktige, men samtidig kan ressursbruken på disse områdene bli mer effektiv, gitt målet om å legge til rette for en mer velfungerende økonomi.

Både Produktivitetskomisjonens første rapport og Thøgersen-utvalget er tydelige på at offentlige investeringer i Norge ofte ikke går til de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektene. I stedet velger regjering og storting ofte å se bort fra kostnads-nytte beregninger og legge større vekt på andre hensyn. Gitt valget av investeringsprosjekt, eller annet tiltak, er det også vanskelig å vite om de realiseres på en kostnadseffektiv måte, se Harding (2015). Generelt vites det lite om produktiviteten i offentlig sektor. Det er et fundamentalt problem. Uten priser og markeder er det krevende å måle produktiviteten (se kapittel 14 i kommisjonens første rapport).

Figur 3.9 viser den totale reformresponsen for perioden 2007–2014 for en rekke OECD-land. Den totale reformresponsen er et kvalitativt mål på hvor mange og i hvilken grad reformanbefalingene fra OECD er fulgt opp i de forskjellige landene. Norge kommer ut med svak respons på anbefalingene om reformer, og kun Luxemburg og Island er bak oss av landene som er med i OECD-rapporten. Samtidig kan OECDs forslag til reformer i de enkelte landene preges av situasjonen som landene befinner seg i. Det har vært et etterslep på reformsiden i flere av landene som nylig har opplevd statsfinansiell krise, og dermed kan det også være flere svært nødvendige reformer som er foreslått av OECD. Gjennomførte reformer som ikke har vært foreslått av OECD kommer heller ikke frem i den beregnede reformresponsen. Mange av landene som har hatt svak respons på OECDs reformanbefalinger, er fortsatt blant de rikeste målt ved BNP per innbygger.

Reformaktiviteten i Norge har vært lav de 10–15 siste årene, se figur 3.9 og OECD (2015g). Mens mange land har vært nødt til å ta grep grunnet svak økonomisk utvikling og statsfinansielle problemer etter finanskrisen, har Norge i stor grad vært skjermet for denne utviklingen. Den lavere reformaktiviteten kan dermed ha sammenheng med den svært gunstige situasjonen i norsk økonomi. Strukturreformene kan ofte være upopulære og vil ofte først gi gevinster på lengre sikt. De kan være vanskelig å gjennomføre når det ikke er en omforent oppfatning om at de er nødvendige (se kapittel 19 i utvalgets første rapport). På den måten kan det være enklere å få oppslutning om reformer når det er krise i økonomien, selv om det hadde gitt lavere kostnader for samfunnet å bruke de gode tidene til å styrke den underliggende vekstevnen. I de siste par årene har viktigheten av vekstfremmende strukturreformene kommet høyere på den politiske agendaen i Norge. OECD (2016) peker i denne sammenheng på initiativ



Figur 3.9 Oppfølging av OECDs reformanbefalinger (reformrespons). 2007–2014

Kilde: OECD Going for Growth (2015).

som skattereformen, kommunereformen, liberalisering av arbeidsmiljøloven og diverse tiltak rettet mot en mer effektiv offentlig sektor.

3.5 Ressursrikdom, næringsutvikling og vekst

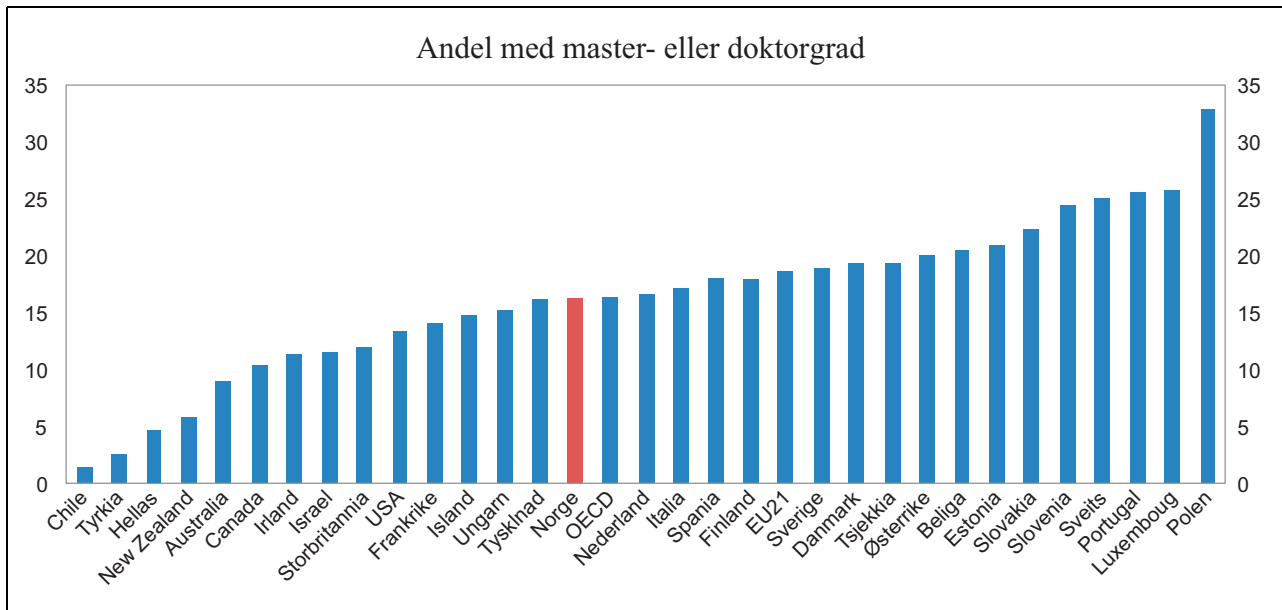
I forskningslitteraturen legges det særlig vekt på hvordan insentivene til utdanning og innovasjon kan påvirkes i en ressursdrevet økonomi. Hvis det er slik at en forbigående ressursrikdom reduserer investeringene i humankapital og nyskaping, vil det kunne trekke ned økonomiens langsiktige vekstpotensial.

Selv om utdanningsnivået i Norge generelt sett er høyt, er andelen som tar master- og doktorgrader lavere enn i mange andre OECD-land (OECD 2015i), se figur 3.10 og en bredere omtale i kapittel 6. Det er også relativt få som tar fagutdanning i Norge sammenlignet med mange andre vestlige land. Høyt frafall fra videregående skole og lav gjennomføringsgrad ved universiteter og høyskoler representerer sløsing med offentlige midler og gir svak vekst i kompetansenivået, noe som bidrar til å trekke produktivitsveksten ned over tid.

Manglende press for å utforme en vekstfremmende politikk kan gjøre at land med rik tilgang på ressurser investerer for lite i utdanning. Gylfason (2001) finner en sterk negativ sammenheng mellom investering i utdanning og ressursrikdom,

basert på en analyse som omfatter 84 land. Land med store naturressurser har lavere investeringer i utdanning enn sammenlignbare land uten samme tilgang på ressurser. En av mekanismene som trekkes fram er at naturressursindustrier ofte har mindre behov for høykompetent arbeidskraft, og at dette svekker insentivene til å ta utdanning. Det samme kan være tilfellet med oljesektoren for Norges del. Selv om det har vært behov for en del høyt utdannede ingeniører og andre faggrupper i oljebransjen, har det også vært jobbmuligheter med gode vilkår for de med korte fagutdanninger eller ingen utdanning i bransjen. Norge nevnes av Gylfason som et av landene der det på tross av å være rikt på naturressurser investeres mye i utdanning. Den sterke veksten i antallet som tar høyere utdanning brukes som belegg for at utdanning har vært prioritert i Norge, men utdanningskvaliteten trekkes fram som et mulig problem. Artikkelen drøfter ikke gjennomføringen i utdanningsløpet eller hvorvidt den høyere utdanningen er på bachelor- eller mastergradsnivå. Det kan være at ressursrikheten heller har påvirket nivået og gjennomføringen i høyere utdanning i Norge, fremfor antallet i høyere utdanning.

Cascio og Narayan (2015) (se også Rickman m.fl. 2016) finner en lignende effekt som Gylfason (2001) ved å analysere utviklingen innen utvinning av skifer-gass (fracking) i USA. De viser at dette har medført økt etterspørsel etter lavkompetent arbeidskraft. Insentivene til utdanning har dermed blitt svekket, og dette vises i en lavere



Figur 3.10 Andelen av befolkningen (30–34 år) med master- eller doktorgrad. Prosent

Kilde: OECD Educational at a Glance (2015).

andel som fullfører videregående skole (college). Derimot finner Emery m.fl. (2011), på grunnlag av data for Canada, at ressursboomen på 1970-tallet i hovedsak førte til at mange utsatte skolegangen, men at det ikke fikk langvarig virkning på utdanningsnivået. Ettersom Norges oljealder har vart vesentlig lenger, kan disse resultatene neppe automatisk overføres til Norge. Når oljevirkningskraften med stor sannsynlighet blir mindre viktig framover, kan det bidra til at tilstrømmingen til høyere utdanning vil øke.

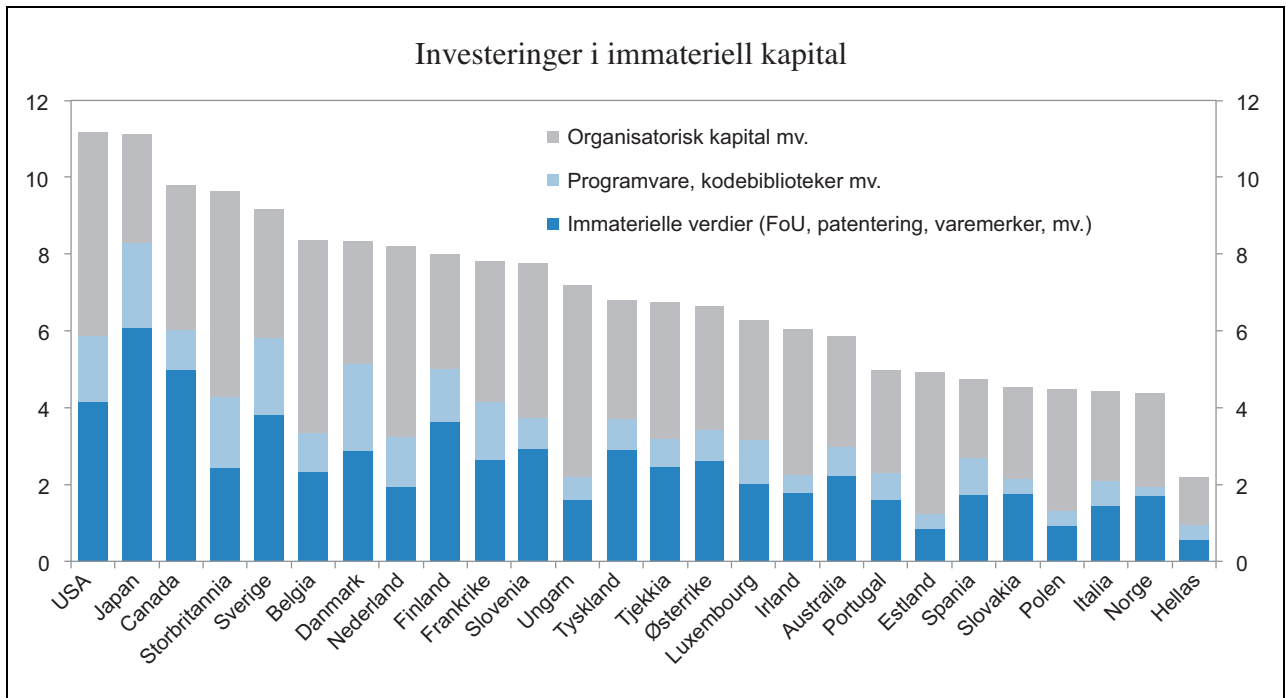
Entreprenørskap som skaper innovasjon er en av drivkreftene for produktivitsvekst. Ett mål på entreprenørskap er oppstart av nye selskaper. Farzanegan (2014) undersøker sammenhengen mellom ressursrikdom og oppstart av selskaper, og finner at land med store naturressurser har lavere oppstart av selskaper, også når det tas hensyn til andre forhold som er viktige for oppstart. Farzanegan argumenterer videre for at rask innfasing av ressursinntekter i økonomien kan føre til sløsing ved at de brukes lite effektivt. Det kan fortrekke lønnsom aktivitet i næringslivet. Det trekkes derfor frem at effektivitet i offentlig sektor kan gjøre den negative virkningen av ressursrikdom på oppstart av selskaper mindre.

Oppstart av nye selskaper har ligget noe lavere i Norge sammenlignet med andre land, se kapittel 5. Når økonomien skal legges om fra en ressursøkonomi til en kunnskapsøkonomi, vil oppstart og nedleggelse av selskaper være en nødvendig del omstillingen. For vekst og produktivitsutvikling er det ikke hvilke næringer som

oppstår som er det sentrale, men at næringslivet har rammebetingelser som gjør det lønnsomt å flytte ressurser til de næringene som har størst potensiale for vekst. Myndighetene kan bidra i denne prosessen ved å redusere reguleringer og kutte støtten til lite lønnsomme næringer. Særlig vil det bli viktig å øke produktivitsveksten i tjenesteytende næringer, siden disse vil utgjøre en stadig større del av økonomien. Å åpne opp for større konkurranse, også fra utlandet, vil kunne gi økt produktivitet og økt innovasjonstakt. Forskning og utvikling er en viktig del av denne prosessen, både for å gjøre eksisterende næringer mer konkurransedyktige og for å skape nye vekstkraftige næringer. Bedre samarbeid mellom næringsliv og universitets- og høyskolesektoren kan bidra til å få fram nye næringer og produkter, og til å sikre god tilgang på riktig kompetanse.

Investeringer i immateriell kapital er lavere i Norge enn i mange sammenlignbare land, se figur 3.11. Den spesielle næringsstrukturen kan forklare noe av dette, men overgangen til en kunnskapsøkonomi vil også kreve økte investeringer i denne typen kapital.

Ressursrikdommen har gitt Norge store inntekter, men den har samtidig hatt betydelig påvirkning på næringsstrukturen og kan ha svekket insentivene til utdanning, entreprenørskap og innovasjon. En tilleggsrisiko ved en lite diversifisert økonomi er at en er særlig sårbar for svingninger i prisene på enkelte varer, slik en nå ser med nedgangen i oljeprisen. Om oljesektoren har gitt en varig innvirkning på underliggende fakto-



Figur 3.11 Investeringer i immateriell kapital

Kilde: OECD.

rer for produktivitetsvekst, eller om overgangen til en kunnskapsøkonomi vil gjøre at Norge blir mer som andre rike land, er vanskelig å vurdere. Reformen og strukturtiltak som foreslås av kommisjonen i denne og i den forrige rapporten vil gjøre omstillingene fra en ressursøkonomi til en kunnskapsøkonomi lettere.

3.6 Utfordringer for offentlige finanser

Retningslinjene for finanspolitikken

Siden 2001 har skiftende regjeringer lagt handlingsregelen til grunn for finanspolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å fase petroleumsinntektene inn i norsk økonomi. Rammeverket innebærer at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres til i Statens pensjonsfond utland. Over tid skal et beløp som om lag svarer til forventet realavkastning av fondsmidlene, anslått til 4 pst., overføres fra fondet til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet. For det enkelte år skal bruken av oljeinntekter tilpasses situasjonen i norsk økonomi.

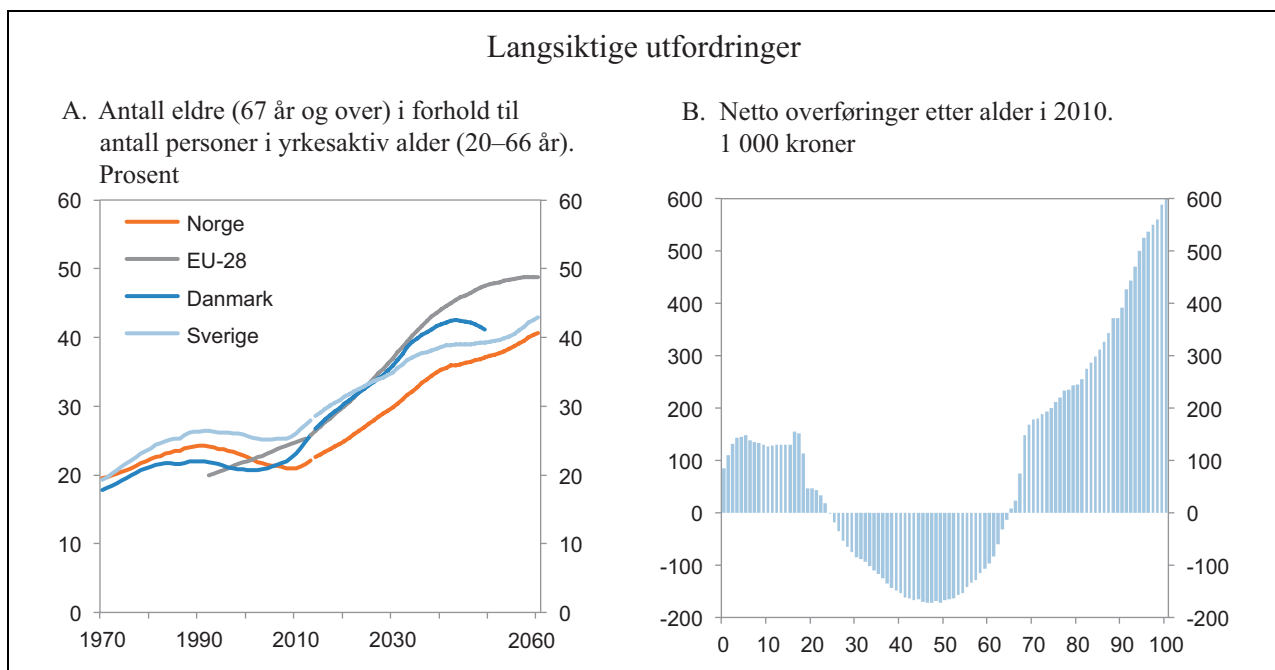
Aldringen av befolkningen

På lengre sikt vil vi stå overfor store utfordringer i offentlige finanser. Det skyldes først og fremst at

befolkningen gradvis blir eldre som følge av stadig økende forventet levealder. Fra et bunnivå i andelen eldre (67 år og over) i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder i 2009 viser befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå en dobling i denne andelen fram mot 2060, se figur 3.12A. En lignende utvikling ventes i de fleste andre industrilandene.

Velferdsordningene finansieres i all hovedsak av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens bruken av ordningene er konsentrert blant unge og eldre, se figur 3.12B. Den endrede alderssammensetningen i befolkningen vil dermed svekke finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene. I tillegg vil størrelsen på Statens pensjonsfond utland, og dermed også den forventede realavkastningen, etter hvert avta som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, se figur 3.13. Figuren illustrerer de langsiktige utfordringene for statsfinansene. I dag tilsvarer den forventede realavkastningen av fondet om lag utgiftene til alders- og uførepensjoner i folketrygden, men framover vil disse utgiftene i økende grad overstige inntektene fra fondet. Også offentlige utgifter til helse og omsorg vil øke etter hvert som befolkningen blir eldre.

Historisk sett har det vært en tendens til relativt høy kostnadsvekst i offentlig (og tilsvarende privat) tjenesteproduksjon fordi muligheten for produktivitetsvekst ser ut til å være mer begren-



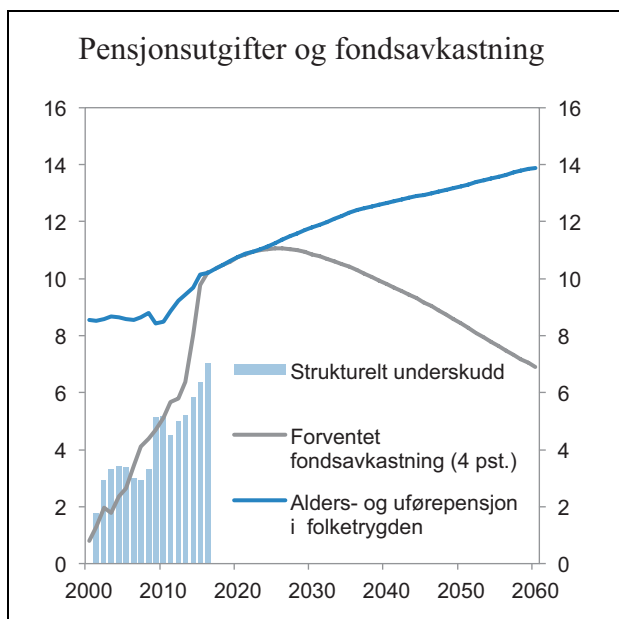
Figur 3.12 Langsiktige utfordringer

Kilder: Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Eurostat, Statistiska centralbyrån og Danmarks statistikk.

set enn i annen produksjon («Baumol-effekten»). Økt etterspørsel etter tjenester som i dag tilbys av det offentlige kan dermed trekke i retning av lavere produktivtvekst i økonomien sett under ett. I tillegg er det en tendens til at etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjeneste-

områder øker raskere enn veksten i økonomien («Wagners lov»). Det forsterker utfordringene ved den norske velferdsmodellen, hvor det offentlige har et hovedansvar for produksjon og finansiering av sentrale velferdstjenester.

Finansdepartementet legger jevnlig fram langsiktige framskrivinger av offentlige finanser. De siste beregningene ble gjort til Nasjonalbudsjettet 2015 og viste et inndekningsbehov i offentlige finanser som gradvis øker til over 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060. I Nasjonalbudsjettet 2016 vises det til at siste års utvikling i fondets verdi og nye oljeprisanslag i liten grad endrer bildet av det langsiktige inndekningsbehovet i offentlige finanser.



Figur 3.13 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, forventet fondsavkastning og alders- og uførepensjoner i folketrygden. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Hvordan redusere inndekningsbehovet?

Da handlingsregelen ble introdusert i 2001, ble det understreket at regelen i seg selv ikke ville løse de langsiktige utfordringene som følger av en aldrende befolkning. Handlingsregelen ville gi en innfasing av oljeinntektene som bare et stykke på vei tok høyde for framtidig vekst i pensjonsutgiftene. Det ville derfor bli nødvendig med tiltak som demper veksten i offentlige utgifter i tiårene framover.

Utviklingen i oljeprisen og fondets verdi de siste årene illustrerer at de langsiktige budsjettframskrivingene bygger på usikre anslag for utviklingen i størrelser som raskt kan endres. Noen av disse størrelsene kan vi ikke påvirke selv,

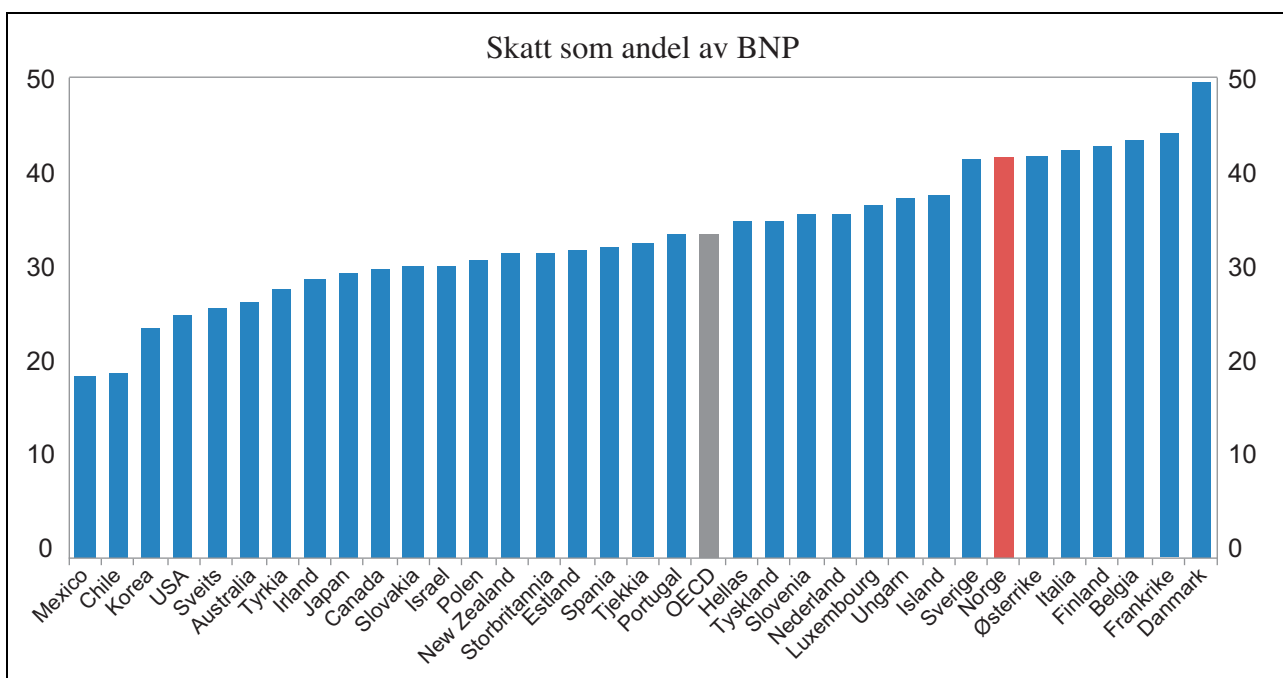
slik som prisene på olje og gass på verdensmarkedet og avkastningen i de internasjonale aksje- og obligasjonsmarkedene. Beregningene i kapittel 4 illustrerer hvordan reformer som øker arbeidstilbudet, og dermed skatteinntektene, vil kunne gi et vesentlig bidrag til å styrke offentlige budsjetter. Det samme vil økt effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon, dersom gevinstene brukes til å redusere ressursinnsatsen og ikke til å øke kvaliteten på tjenestene.

En politikk som legger til rette for økt arbeidsinnsats, vil både gi økt verdiskaping og høyere skatteinntekter til stat og kommune. Over tid er det utviklingen i produktiviteten som er avgjørende for velstandsnivået i samfunnet. Beregningene i Nasjonalbudsjettet 2015 viser at dersom den årlige produktivitsveksten i privat sektor øker med ¼ pst., vil det isolert sett løfte verdiskapingen i fastlandsøkonomien med 13½ pst. i 2060. Det er mer enn det dobbelte av hva Statens pensjonsfond utland forventes å bidra med i avkastning på dette tidspunktet.

En slik høyere produktivitet vil gi høyere skatteinntekter, men samtidig vil også lønnsnivået i økonomien stige. Det gir økte utgifter til lønn og pensjoner over offentlige budsjetter. I tillegg reduseres betydningen av overføringene fra Statens pensjonsfond utland som finansieringskilde, fordi kapitalen i fondet ikke øker i takt med verdiskapingen i økonomien. Den samlede virkningen på

offentlige finanser av økt produktivitet i privat sektor, anslås dermed å være beskjeden. I denne typen beregninger blir det gjerne lagt til grunn at produktivitsveksten i offentlig sektor er uavhengig av produktivitsveksten i privat sektor. Det behøver ikke være tilfelle. En høy innovasjonstakt i privat sektor, for eksempel i form av nytt og bedre medisinsk utstyr, vil også kunne gi økt produktivitet i offentlig sektor. Det er imidlertid ikke opplagt at det vil gi lavere offentlige utgifter eller krav om nye eller bedre tjenester.

Den forventede svekkelsen av offentlige finanser i tiårene fremover kan ikke møtes med skatteøkninger alene. Det norske skattenivået er allerede forholdsvis høyt (se figur 3.14), og flere land setter nå ned skattene, særlig på foretak (NOU 2014: 13). Økt skatt på arbeidsinntekt kan redusere arbeidstilbudet, særlig for grupper med lave inntekter, og dermed øke inndekningsbehovet. Høy skatt på kapitalavkastning kan redusere skattegrunnlaget ved å gjøre det mindre lønnsomt å investere i Norge. Den negative sammenhengen mellom skattesatser og skattegrunnlag er trolig blitt forsterket gjennom internasjonaliseringen av norsk økonomi. Det nære økonomiske samkvemet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet. Økte egenandeler og mer privatfinansierte helsetjenester vil kunne redusere behovet for økte skatter, se kapittel 4.



Figur 3.14 Skatt som andel av BNP. 2013. Prosent. Andel av BNP Fastlands-Norge

Kilde: OECD (2013f).

Kapittel 4

Langtidskonsekvenser av lav produktivitsvekst

4.1 Innledning

4.1.1 Motivasjon

Produktivitsvekst har vært den klart viktigste kilden til den sterke forbedringen av norske innbyggers materielle levestandard i etterkrigstiden. I en bredere forståelse av bakgrunnen for inntektsveksten må det tas hensyn til direkte og indirekte virkninger av utvinningen av petroleumsressursene i Nordsjøen. Som beskrevet i kapittel 3, har Norge vært en ressursøkonomi som har klart å holde høy produktivitsvekst. Betydningen av produktivitet framkommer i alle empiriske analyser av kilder til økonomisk vekst, i Norge og i andre land, se kapittel 4 i Produktivitskommisjonens første rapport, NOU 2015: 1.

I økonomisk analyse fastlegges vanligvis produktivitsveksten som en reststørrelse etter at man har tatt hensyn til hvordan innsatsen av produksjonsfaktorer (arbeidskraft, kapital) bidrar til økt produksjon. Av den grunn framstilles ofte veksten i den totale faktorproduktiviteten (TFP) som 'et mål på uvitenhet'. En omfattende forskningslitteratur har etter hvert gitt relativt god kvalitativ innsikt om hvilke faktorer som bidrar til produktivitsvekst. Den empiriske kunnskapen om enkeltfaktorens betydning er derimot mangelfull. Det skyldes bl.a. at produktivitsveksten er et resultat av en lang rekke endringer av produksjonsprosesser og produkter som enkeltvis kan være vanskelig å identifisere.

Selv når de er betydelige for samfunnet som helhet, kan gevinstene av slike endringer fortone seg som beskjedne og diffuse for de fleste enkeltpersoner. De er ofte uopplevde før og under omstillingen, og de deles typisk av mange, slik at den enkeltes gevinst blir beskjeden selv om summen for samfunnet er stor. Tapene ved omstilling vil derimot normalt være konkrete, umiddelbare og ofte store for den enkelte, siden de normalt bæres av relativt få. Denne asymmetrien mellom fordeler og ulemper skaper sterke insentiver til motstand

mot omstillinger blant dem som taper, mens insentivene for vinnerne er svake.

Hensikten med dette kapitlet er å konkretisere størrelsesordenen på de gevinstene man på lang sikt går glipp av dersom man forsinket eller blokkerer tiltak, reformer og andre typer omstillinger som kan skape sterkere produktivitsvekst. Det viser dessuten at det ville trenge en klart sterkere produktivitsvekst framover enn den man hadde i norsk økonomi før 2005 for at de siste tiårenes vekst i gjennomsnittlig levestandard skulle kunne videreføres. Dette gjøres ved å sammenligne langsiktige modellberegnete scenarier for norsk økonomi basert på ulike forutsetninger om produktivitsvekst i henholdsvis private næringer og offentlig tjenesteproduksjon. Modellberegningene er dokumentert i Holmøy og Strøm (2016). Framstillingen konsentrerer seg om størrelser som generelt har stor interesse og som det knytter seg politiske målsettinger til, spesielt økonomisk vekst og skattebyrde.

Langsiktige framskrivninger er et av de svært få virkemidlene man har til å synliggjøre og konkretisere gevinster av politiske reformer eller andre endringer som krever lang tid før de realiseres. I ettertid vil det normalt være svært vanskelig å identifisere gevinstene av enkeltreformer som har gitt slike langsiktige virkninger, fordi en rekke andre endringer også vil ha påvirket den økonomiske utviklingen. Pensjonsreformen av 2011 er et eksempel på en svært viktig reform der gevinstene ligger langt fram i tid. Ved hjelp av langsiktige, modellbaserte framskrivninger kunne disse gevinstene tallfestes. Det er grunn til å tro at dette lettet arbeidet med å få den tilslutning som krevdes for å få reformen vedtatt.

Beregningene i det følgende har mye til felles med langsiktige framskrivninger i de siste perspektivmeldingene fra Finansdepartementet, både tematisk og metodisk. De er normalt ikke prognoser for den mest sannsynlige utviklingen for norsk økonomi på lang sikt. Hensikten er i stedet å vise hvorfor og i hvilken grad utviklingen kan gå i uønskede og/eller urealistiske retninger som bør

utløse snarlige politikkendringer. Modellberegninger setter forutsetninger om framtidig utvikling i enkeltstørrelser inn i logiske, konsistente og helhetlige sammenhenger. De kan da gi en tallfestet og begrunnet avsløring av at forutsetninger som hver for seg kan virke velbegrunnede, samlet sett fører til klart urealistiske eller uønskede resultater. Denne innsikten kan utnyttes til å begrunne hvilke forutsetninger som må endres og størrelsesordenen på slike endringer. Når det gjelder de beregnede virkningene av *gitte* endringer i produktivitet, er disse ment å være realistiske, men *de gir i seg selv ingen oppskrift på hvordan disse endringene skal realiseres*. Spesielt har ikke beregningene som ambisjon å tallfeste virkningene av de enkelttiltakene som foreslås av produktivitetskommissjonen.

4.1.2 Oppsummering og konklusjoner

Modellanalysene er utarbeidet for å diskutere utfordringer som følger av lav produktivitsvekst. Framskrivningen som fungerer som en referansebane for analysene, er en god illustrasjon av at partielle vurderinger av hva som er en realistisk utvikling for enkeltstørrelser i økonomien, kan føre til en urealistisk utvikling når de ses i sammenheng. Her videreføres både det siste tiårets lave produktivitsvekst, dagens kjønns- og aldersspesifikke arbeidstilbud og bruk av skattefinansierte tjenester, pensjoner og andre kontantoverføringer. Forutsetningene innebærer at gjennomsnittsinnsbyggeren etter 2025 vil oppleve nullvekst i BNP og avtakende privat konsum, og offentlig sektor vil ikke være økonomisk bærekraftig. Resultatet betyr at produktivitsveksten må økes kraftig fra nåværende trend for å gi rom for økt inntekt og forbruk. Beregningene av økt produktivitsvekst innenfor henholdsvis privat og offentlig sektor viser størrelsen på virkningene. Utslaget avhenger av hvor mange sysselsatte som opplever endret produktivitsvekst. Det betyr at en gitt produktivitsvekst i offentlig sektor har sterkere veksteffekter for samfunnet desto flere som jobber i offentlig tjenesteproduksjon. Produktivitsvekst i kun privat sektor vil få avtakende veksteffekt for samfunnet over tid når den offentlige sysselsettingsandelen øker.

For offentlige finanser har produktivitsvekst i privat sektor liten betydning, fordi lønnsøkninger som skyldes høyere produktivitet fører til vekst i offentlige utgifter som tilnærmet spiser opp effekten av større skattegrunnlag. Selv om det offentliges udekkede finansieringsbehov øker i kroner, kan likevel dette behovets andel av et

aktuelt skattegrunnlag avta når skattegrunnlagene øker som følge av produktivitsvekst. Derimot gir produktivitsvekst i offentlig tjenesteyting en klar styrking av offentlige finanser, dersom den brukes til å redusere ressursbruken i offentlig sektor framfor å øke produksjonen.

Størrelsen på offentlig sektor, og den betydning aldringen av befolkningen har for denne, har nødvendiggjort nærmere analyse av offentlig sysselsetting og finansieringen av offentlig sektor. Det er spesielt veksten i etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester som må fanges opp. Utviklingen i helse- og omsorgstilbudet vil selvfølgelig avhenge av organisering, finansiering og bruk av markedsløsninger. Analysene legger til grunn en videreføring av offentlig organisering og finansiering. Det forutsettes i referansebanen en årlig standardheving tilsvarende 1 pst. økt bruk av arbeidskraft per tjenestebruker. Det er grunn til å tvile på at standardhevingen av offentlige tjenester vil fortsette med uforminsket styrke mens privat forbruk per innbygger etter hvert faller. Videre virker det klart urealistisk at demokratisk valgte myndigheter får politisk aksept for en så høy skattebyrde som etter hvert blir nødvendig. Beregningene tar ikke hensyn til at skattetilpasninger og en stadig tøffere interessekamp om skatte kroner trolig vil svekke den økonomiske veksten. Selv om utviklingen modifiseres eller snus før skattene på husholdningenes inntekt passerer 50 pst., mot 37 pst. i dag, kan økt omfang av skattemotiverte tilpasninger påføre Norge betydelige samfunnsøkonomiske tap ved at ressursene i mindre grad kanaliseres til formål der de kaster mest av seg for samfunnet.

Mindre standardheving på offentlige tjenester betyr lavere bemanningsbehov i offentlig sektor. Skattebyrden reduseres, og rommet for privat konsum øker. En del av denne konsumøkningen vil trolig bli brukt til private kjøp av bl.a. undervisnings-, helse- og omsorgstjenester for å kompensere for lav standardheving av den skattefinansierte produksjonen av disse tjenestene. Også BNP øker desto flere som sysselsettes i markedsrettet framfor offentlig sektor, fordi produktivitsveksten er høyest i markedsrettet produksjon. Denne BNP-økningen kan ikke tolkes som en velferdseffekt. Den forutsetter at sammensetningen av den totale produksjonen i økonomien endres – ikke kun en flytting av produksjonen av *gitte* tjenester fra offentlig til privat sektor. Lavere standardheving fører til at høyere produktivitsvekst i private næringer får en litt sterkere veksteffekt på BNP og en svakere skattereduserende effekt.

4.2 Viktige utviklingstrekk og forutsetninger i framskrivningene

4.2.1 Implikasjoner av et langsiktig tidsperspektiv

Beregningene i dette kapitlet viser plausible langsiktige trender fram til 2060. Langsiktige endringer påvirkes nærmest per definisjon lite av kortsiktige variasjoner, men av de trendene den faktiske utviklingen varierer rundt. Dette perspektivet er det mest relevante når man skal forklare hvorfor den materielle levestandarden per innbygger er mye høyere i dag enn den var noen tiår eller mer tilbake i tid. Veksten over slike lange tidsrom bestemmes i hovedsak av tilbudet av arbeidskraft og andre ressurser, samt produktiviteten av disse, ikke av variasjoner i utnyttelsen av arbeidskraften og andre ressurser. Arbeidstilbudet bestemmes av utviklingen i folkemengden i arbeidsfør alder, alders- og kjønnsesifikke yrkesfrekvenser og arbeidstider. I dette langsiktige perspektivet skal produktivitsveksten i framskrivningene tolkes som et resultat av endringer i bl.a. teknologi, organisering og kunnskaper – ikke som et resultat av varierende kapasitetsutnyttelse.

Beregningene i dette kapitlet legger dette langsiktige perspektivet til grunn. Det innebærer bl.a. en forutsetning om at omstillingene som følge av lavere oljepris og aktivitet i petroleumsrelaterte næringer gjennomføres relativt raskt. Svak kronkurs, andre markedskrefter og stabiliseringspolitikk vil sørge for at arbeidskraft og kapital finner alternativ sysselsetting.

Disse implikasjonene av et langsiktig perspektiv er lagt til grunn i modellen DEMEC¹ som beregningene i dette kapitlet baserer seg på. Vel fungerende markedsmekanismer sørger for balanse mellom tilbud og etterspørsel i alle markeder. Spesielt er arbeidskraft en knapp ressurs, da arbeidsledighetsprosenten forutsettes konstant på det som har vært et normalt nivå i Norge, dvs. tilnærmet 3,5 pst. DEMEC er dermed en såkalt generell likevektsmodell. Modellen er relativt enkel, men gir et uttømmende og konsistent bilde av makroøkonomi og offentlige finanser basert på nasjonalregnskapets definisjoner og sammenhenger.

I tråd med standard teori beskrives Norge som en åpen økonomi som på lang sikt er for liten til å

influere på priser og kapitalavkastning i andre land. Den nominelle lønnsveksten følger den såkalte hovedkursen, og blir dermed tilnærmet lik summen av vekst i arbeidsproduktiviteten (AP) i konkurranseutsatte næringer og den internasjonale prisveksten. Som følge av sterk konkurranse i markedene er prisene på norskproduserte varer og tjenester lik de marginale produksjonskostnadene.

Modellens resultater for privat forbruk bør tolkes som et mål på potensielle forbruksmuligheter. Tidsprofilen for privat forbruk kan avvike fra forbruksmulighetene gjennom endringer i privat sparing. Her er følgende forutsetning lagt til grunn: Husholdningenes nettogjeld holder seg uendret i hele beregningsperioden. Det samme gjelder selskapssektoren og kommuneforvaltningen. Endringer i Norges netto fordringer på utlandet er dermed lik endringene i statens netto fordringer. Disse bestemmes av handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter. Dette samsvarer relativt godt med utviklingen i de senere år. Dersom det oljekorrigerede offentlige budsjettunderskuddet er større (mindre) enn det handlingsregelen tilsier, dekkes avviket med en uspesifisert overføring fra (til) husholdningene. Privat forbruk bestemmes dermed i all hovedsak av realinntektsutviklingen, det importoverskuddet som følger av handlingsregelen via utviklingen i Norges fordringer på utlandet og offentlig konsum.

Modellen tar ikke hensyn til effekter av endringer i skattebyrde på individuell atferd. Det mest realistiske ville trolig vært at den effektive skattesatsen på lønnsinntekt ville blitt endret, direkte eller indirekte via arbeidsgiveravgiften eller merverdiavgiften. Den empiriske forskningen viser små effekter på arbeidstilbudet av skatteøkninger, se litteraturoversikten i Holmøy og Thoresen (2013). Imidlertid blir den nødvendige skattebyrden i noen av framskrivningene i dette kapitlet langt tyngre enn man har opplevd tidligere, slik at empiriske studier da gir få eller ingen holdepunkter for å si noe kvantitativt om atferdseffekter. Det er likevel grunn til å anta at arbeidstilbudet kan bli betydelig redusert hvis den effektive marginale skattesatsen på arbeidsinntekt øker med mer enn 10 prosentpoeng.

DEMEC gir den samme uttømmende beskrivelse av offentlige inntekter og utgifter som man finner i nasjonalregnskapet. Offentlig konsum måles som produksjonskostnadene i offentlig forvaltning pluss det offentliges produktkjøp minus egenandeler og brukerbetaling. For gitt bruk av innsatsfaktorer vokser offentlig konsum, målt i faste priser, isolert sett som følge av vekst i total

¹ DEMEC er utviklet i Statistisk sentralbyrå for analyser av langsiktige sammenhenger mellom DEMography og ECo-nomy. Holmøy og Strøm (2012) beskriver modellen.

faktorproduktivitet (TFP), satt til 0,5 pst. per år. Dette er et sjablongpreget anslag som går igjen i de fleste framskrivninger. For individrettede offentlige tjenester bestemmes ressursbruken av befolkningens størrelse og fordeling på alder og kjønn, samt alders- og kjønnsesifikke forholdstall for brukere per innbygger og standarden målt ved ressursbruken per bruker. For barnehager, utdanning og helse- og omsorgstjenester tar DEMEC hensyn til alders- og kjønnsforskjeller i tjenestebruken per innbygger og standarden. I tillegg til produksjonskostnader omfatter offentlige utgifter også trygder og andre kontantoverføringer, subsidier og kjøp av produkter fra private bedrifter og ideelle organisasjoner.

Det følger av forutsetningene i DEMEC at sysselsettingen er avgjørende for skatteinntektene utenom statens inntekter fra petroleumsvirksomheten og avkastningen av Statens pensjonsfond utland (SPU). En slik sammenheng er åpenbar for direkte skatt på lønnsinntekt. Arbeidsgiveravgiften er også proporsjonal med lønnsinntekten før skatt, men her vil det være kun lønn i privat sektor som gir offentlige nettoinntekter. Grunnen er at arbeidsgiveravgiften for offentlig ansatte representerer en like stor inntekt som utgift for stat og kommuner sett under ett. Også inntektene fra merverdiavgiften og andre indirekte skatter og avgifter vil være nær proporsjonale med privat sysselsetting, fordi det er varer og tjenester produsert i kun privat sektor som utgjør grunnlaget for disse indirekte skattene. Den samme tilnærmede proporsjonaliteten gjelder bedriftsbetalte skatter på overskudd og bruken av innsatsfakto-

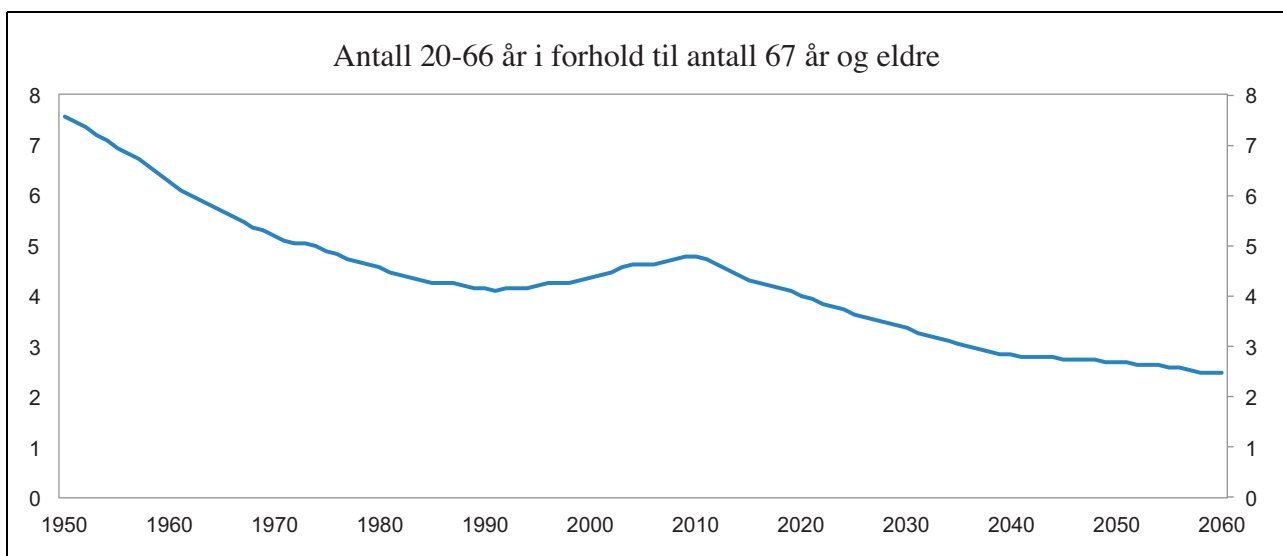
rer, fordi økt privat sysselsetting gir proporsjonal økning i produksjonen og bruken av andre innsatsfaktorer, og dermed også på overskuddet.

I det følgende gjøres det rede for de mer konkrete forutsetningene som framskrivningene bygger på. Det vil nødvendigvis knytte seg stor usikkerhet til forutsetninger om framtiden. For mange størrelser øker denne usikkerheten jo lenger fram man regner. Med unntak av forutsetningene om produktivitsvekst, standard på offentlige tjenester, oljepris og arbeidstilbud, er forutsetningene de samme i alle framskrivningene.

4.2.2 Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklingen i framskrivningene er den samme som i mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra 2014. Denne bygger på det som i 2014 ble betraktet som de mest realistiske forutsetningene om dødelighet, fruktbarhet, innvandring og utvandring. Det har ikke vært mulig å endre befolkningsutviklingen i lys av den uventede og sterke tilstrømmingen av flyktninger i siste del av 2015. Beregninger i Statistisk sentralbyrå (2015e) viser at selv en så sterk flyktningstrøm som man antar vil komme i 2015–2018, gir relativt små makroøkonomiske virkninger i disse årene; Fastlands-Norges BNP øker med ¼ pst. i forhold til en hypotetisk utvikling med normal innvandring.

I det såkalte mellomalternativet i befolkningsframskrivningene fra 2014 øker Norges samlede folkemengde fra 5,2 millioner i 2015 til 6,9 millioner i 2060. Befolkningsvekst innebærer at Norges



Figur 4.1 Forholdet mellom antall 20–66 år og antall 67 år eller eldre. Framskrivninger 2014–2060 basert på MMMM-alternativet i Statistisk sentralbyrås framskrivninger fra 2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

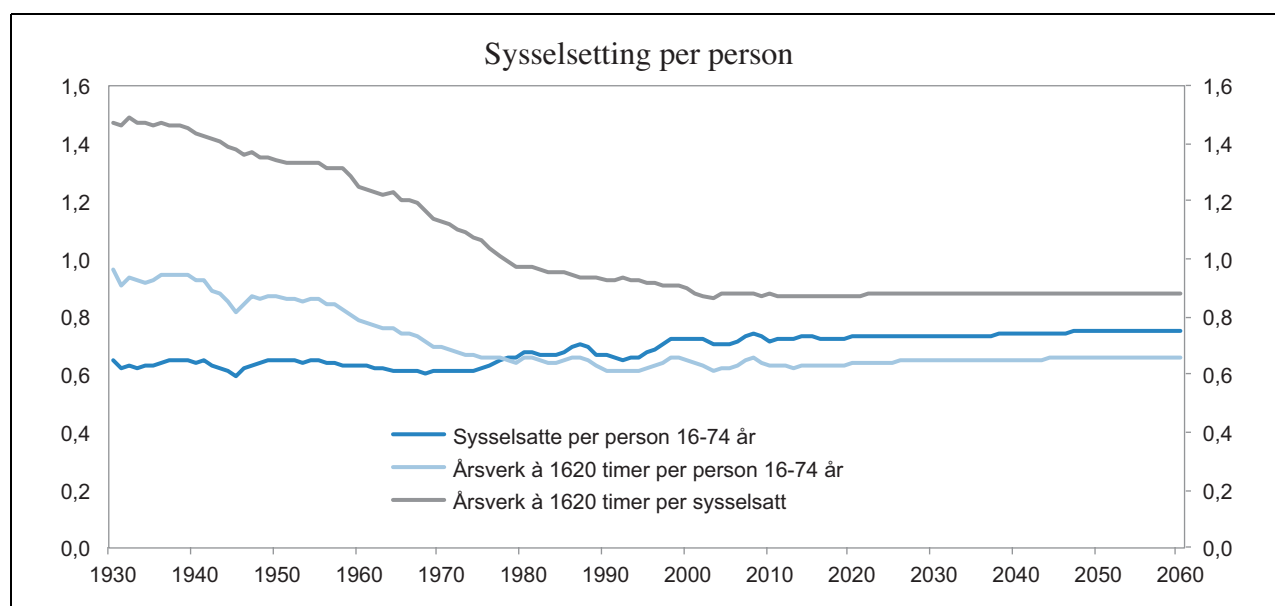
petroleumsformue vil bli fordelt på flere innbyggere. Betydningen av dette for gjennomsnittlig levestandard er imidlertid liten sammenlignet med virkningene av endringer i fordelingen på yrkesaktive og yrkespassive aldersgrupper. Figur 4.1 viser at antallet i den «arbeidsføre» aldersgruppen 20–66 år per innbygger vil falle fra 1,62 (det høyeste etter 1950) til 1,27 i 2060. Mer dramatisk er utviklingen i forholdet mellom antall arbeidsføre og antall 67 år eller eldre, som forventes å falle vedvarende, fra 4,8 i 2010 til 2,5 i 2060. Dette skyldes i hovedsak høyere levealder. Aldringsprosessen har preget det meste av etterkrigstiden. I den grad man bruker uttrykket «bølge» i beskrivelsen av befolkningsutviklingen, viser figur 4.1 at dette passer best for perioden 1990–2010. Her skapte store fødselskull på 1960-tallet og arbeidsinnvandring en «yngrebølge» i form av en forbigående nedgang i forholdet mellom arbeidsføre og eldre. Høyere levealder må betraktes som en meget god oppsummerende indikator på folks livskvalitet, men det svekker offentlige finanser i en generøs velferdsstat som den norske. Norge har altså nylig lagt bak seg en 20-årsperiode der endringene i alderssammensetningen isolert sett har styrket offentlige finanser. Det motsatte vil skje framover.

4.2.3 Arbeidstilbud

Framskrivningene av antall yrkesaktive per innbygger har tatt utgangspunkt i en videreføring av

gjennomsnittlige arbeidstider og sysselsettingsandelene for henholdsvis kvinner og menn på hvert alderstrinn og for ulike utdanningsnivåer. Før man tar hensyn til pensjonsreformen, gir dette svært små endringer i de totale gjennomsnittstallene for arbeidstid og sysselsettingsandel. Figur 4.2 viser at dette innebærer en videreføring av den flate trenden man har hatt i disse størrelsene så langt på 2000-tallet. Derimot er det et klart brudd fra den fallende tendensen for arbeidstid i perioden 1930–2000. Bruddet med veksten i sysselsettingsandelene fra midten av 1970-tallet til rundt 2000 skyldes at det meste av potensialet for flytting av kvinners arbeidsinnsats fra hjemmet til det formelle arbeidsmarkedet er uttømt.

Det er imidlertid lagt inn en positiv effekt på sysselsettingsandelene for gruppen mellom 62 og 70 år av pensjonsreformen av 2011. Denne reformen inneholder klare insentiver for yrkesaktive i privat sektor til å stå lenger i arbeid. Økende levealder forsterker denne effekten over tid, fra 0,24 år i 2011 til 2,74 år i 2060. Pensjonsreformen antas også å øke yrkesaktives arbeidstilbud med 2,5 pst. som følge av sterkere sammenheng mellom arbeid og alderspensjon i Folketrygden. I 2060 antas pensjonsreformen isolert sett å ha økt sysselsettingen med 7,1 pst. sammenlignet med en utvikling uten reform. Bortsett fra de beregningene hvor arbeidstilbudet eksplisitt endres, holder timeverkene per sysselsatt seg tilnærmet konstant til 2060. Samlet sett øker sysselsettingsandelen i befolkningen 16–74 år svakt og jevnt til et



Figur 4.2 Sysselsetting og arbeidsinnsats per person i aldersgruppen 16–74 år. 1930–2060. Referansebanen fra og med 2014.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Holmøy og Strøm (2016).

2060-nivå som er 4 prosentpoeng over dagens nivå.

4.2.4 Produktivitetsvekst

Tidligere har man i langsiktige framskrivninger typisk forutsatt at arbeidsproduktiviteten (AP) i markedsrettede næringer vokser med rundt 2 pst. per år. Tabell 4.7 i kommisjonens første rapport viser at et slikt anslag ligger under den observerte AP-veksten i perioden 1971–2005. I årene 2006–2013 har imidlertid AP-veksten vært kun 0,8 pst., målt som årlig gjennomsnitt. I noen grad reflekterer denne svake AP-veksten effekter av finanskrisen som vil være forbigående. Men uten reformer og omstillinger mener kommisjonen at det er mest realistisk at AP-veksten framover vil ligge klart lavere enn 2 pst. I den framskrivningen som i det følgende brukes som et sammenligningsgrunnlag for virkninger av alternative forutsetninger – *referansebanen* – antas det derfor en årlig AP-vekst i markedsrettede næringer på kun 1 pst. Videre antas nullvekst i produktiviteten av realkapital og produktinnsats i disse næringene. Veksten i den totale faktorproduktiviteten (TFP) vil derfor være betydelig lavere enn AP-veksten. Virkningsberegningene i avsnitt 4 viser betydningen av sterkere produktivitetsvekst.

I offentlig sektor forutsettes i utgangspunktet produktivitetsveksten å øke mengden og/eller kvaliteten på tjenestene med 0,5 pst. per år for gitt faktorinnsats, altså produksjonsutvidende vekst i den totale faktorproduktiviteten (TFP). I avsnitt 4.4 nedenfor vises i tillegg betydningen av produktivitetsvekst som tas ut i form av redusert offentlig ressursbruk framfor økt produksjon.

4.2.5 Bruken av og standarden på offentlig velferd

Med offentlig velferd menes her skattefinansierte kontantoverføringer til personer, herunder Folkestrygdens pensjonsytelser, og skattefinansierte tjenester innenfor bl.a. barnehager, utdanning og helse- og omsorgstjenester. Forutsetningene om bruken av og standarden på disse tjenestene har åpenbare konsekvenser for offentlige finanser. De påvirker også den økonomiske veksten, fordi det er grunn til å anta at mulighetene for produktivitetsvekst over lange tidsrom er mindre for denne typen produksjon enn i produksjonen av andre goder.

Framskrivningene forutsetter videreføring av dagens regelverk for trygder og andre kontantoverføringer. Videre holdes mottaket av disse

ytelsene, unntatt alders- og uførepensjon reelt uendret framover på hvert alderstrinn for både kvinner og menn. Virkningene av pensjonsreformen er innarbeidet som i Fredriksen, Holmøy, Strøm og Stølen (2015). Reformen reduserer på lang sikt statens utgifter til alders- og uførepensjon, samtidig som den stimulerer sysselsettingen og dermed øker skattegrunnlagene.

Når det gjelder skattefinansiert tjenesteproduksjon, er det i perspektivmeldingenes referansebaner antatt at dagens kjønns- og aldersspesifikke brukerfrekvenser (antall brukere dividert på antall personer) videreføres på samme nivå som man har observert i framskrivningenes startår. Det samme gjelder den kjønns- og aldersspesifikke standarden på tjenestene, definert ved arbeidskraft og annen ressursbruk per bruker. Også Thøgersen-utvalget (NOU 2015: 9) forutsetter dette.

Alle framskrivningene i dette kapitlet forutsetter at dagens *brukerfrekvenser* videreføres. For mange tjenester er dette relativt ukontroversielt. Det gjelder bl.a. tjenestene knyttet til barnehager, skolefritidsordning og grunnskole, samt bruken av helsetjenester blant yngre og middelaldrende. For videregående og høyere utdanning vil raskere gjennomstrømming redusere tjenesteb Bruken, men dette er altså ikke forskuttert i framskrivningene.

Forutsetningen om uendrede brukerfrekvenser er mest diskutabel for bruken av helse- og omsorgstjenester blant eldre. Økningen i levealder som er lagt til grunn i framskrivningene skyldes nesten utelukkende en fortsatt gradvis nedgang i dødeligheten blant personer over 70 år. Det er en utbredt, men ikke enerådende, oppfatning at en slik nedgang vil avspeile en tilsvarende bedring av de eldres helsetilstand. I den grad dette skyldes en sunnere livsstil og andre forebyggende tiltak, burde dette isolert sett bety en viss nedgang i de aldersspesifikke brukerfrekvensene. Det kan imidlertid argumenteres for at fallende dødelighet og bedre helse for gitt alder også er et resultat av økt bruk av helsetjenester. For eksempel skyldes ikke fallet i dødelighet som følge av hjerte- og karsykdommer, bare sunnere livsstil (mindre røyking og sunnere kosthold), men også forbedret diagnostikk og utvikling av bedre behandlingsmetoder og medisiner. Det samme gjelder kreftsykdommer. I tillegg vil personer som overlever disse sykdommene ofte være relativt tunge brukere av helsetjenester. Det er dessuten godt empirisk grunnlag for å anta at fortsatt vekst i den enkeltes realinntekt vil bidra til økt bruk av helsetjenester, og at dette også vil slå ut i økte brukerfrekvenser.

Denne inntektseffekten er også relevant når det gjelder bruken av eldreomsorg. I denne sektoren er det dessuten et viktig moment at det hittil ikke har skjedd noen medisinske gjennombrudd som tilsier nedgang i den høye forekomsten av demens blant personer eldre enn 80 år. Tendensen innenfor eldreomsorg er overgang fra institusjonsbasert til hjemmebasert omsorg. Det er grunn til å anta at denne overgangen reduserer ressursbruken per bruker, men billigere omsorgstjenester kan i seg selv øke brukerfrekvenser for eldreomsorg, fordi kommunene kan gi tilbud til flere innenfor en gitt kostnadsramme. Det er også viktig å huske på at skattefinansiert eldreomsorg typisk vil være et rasjonert gode, fordi skattefinansieringen gjør at prisen for brukeren er betydelig lavere enn betalingsvilligheten hos brukerne og deres pårørende. I en slik situasjon vil det være et politisk press for å utvide det skattefinansierte tilbudet. Det er grunn til å tro at dette presset vil øke med vekst i antall eldre med høyt omsorgsbehov.

Fortsatt dekker omsorg utført av nær familie en betydelig del av etterspørselen etter eldreomsorg som ikke dekkes av det offentlige tilbudet. Slik familieomsorg utgjør i dag rundt 100 000 årsverk (Otnes 2013). Hvis man holder de kjønns- og aldersspesifikke brukerfrekvensene for eldreomsorg konstant, impliserer det vekst også i familieomsorgen når antall eldre øker framover. Det kan være urealistisk av flere grunner, bl.a. fordi flere eldre kvinner med pleietrengende foreldre vil være yrkesaktive framover enn i tidligere år. I samme retning trekker trolig økende gjennomsnittlig inntektsnivå og økningen i antall samlivsbrudd. Lavere familieomsorg per bruker vil isolert sett trolig forsterke ønskene om å bruke offentlige omsorgstjenester, og dermed de brukerfrekvensene som inngår i framskrivningene.

Det er en samlet vurdering av de ovennevnte momentene som har ledet kommisjonen til å anta konstante kjønns- og aldersspesifikke brukerfrekvenser for helse- og omsorgstjenester, også for eldre, i framskrivningene.

Når det gjelder *standard* på offentlige tjenester, mener kommisjonen at det er mest realistisk å anta vekst for sivile tjenester. I referansebanen antas standarden, målt ved ressursinnsats per bruker, å øke med 1 pst. hvert år i hele framskrivningsperioden. Dette anslaget er ikke spesielt høyt sammenlignet med anslag i tilsvarende beregninger i andre land, se for eksempel oversikter i Holmøy (2015) og OECD (2013e). I referansebanen i dette kapitlet blir imidlertid den årlige realveksten i privat konsum per innbygger klart

lavere enn 1 pst. i de fleste årene fram mot 2060. Framskrivningene viser også at standardheving av skattefinansierte tjenester trekker den samlede realinntektsveksten ned og skattebyrden opp. Disse virkningene kan lett tolkes dithen at standardheving av skattefinansierte tjenester er noe negativt. En slik tolkning er for enkel og unyansert. Det er derfor behov for å nyansere kommisjonens vurderinger av standardhevingen i referansebanen.

Den viktigste begrunnelsen er at fortsatt inntektsvekst for gjennomsnittsinbyggeren vil øke etterspørselen etter de fleste goder, også dem som i hovedsak skattefinansieres og produseres i offentlig forvaltning. Dette er også omtalt i kapittel 7. Det er i seg selv ikke noe mindreverdige ved tjenester innenfor for eksempel utdanning, barnehager, helse og omsorg som gjør det problematisk for samfunnet at inntektsvekst brukes på slike tjenester i tillegg til eller framfor for eksempel flere feriereiser, restaurantmåltider og fritidsboliger. Det som derimot vil være et problem for samfunnet er at de *beslutningsprosessene* som bestemmer standarden på skattefinansierte tjenester, innebærer en fare for at standardhevingen blir systematisk sterkere enn det som følger av rasjonelle nytte-kostnadsanalyser. Den ubalanserte veksten i referansebanen i dette kapitlet gir grunn til å spørre om den standardhevingen man tidligere har betraktet som relativt nøktern, innebærer en slik form for overproduksjon av skattefinansierte tjenester.

Mens vekst i markedsrettet produksjon ikke skjer uten at kjøperne er villige til å betale kostnaden for flere enheter, utsettes ikke skattefinansierte tjenester for denne markedstesten. Her er markedsmekanismen erstattet med en relativt direkte politisk styring av tilbudet og rasjonering av etterspørselen. Det er flere grunner til dette. En rendyrket markedsmekanisme vil fungere dårlig for de fleste skattefinansierte tjenester, også de som retter seg mot enkeltindivider. Samtidig har også alternativene til markedsmekanismen svakheter, og det finnes grunner til at politisk styring kan føre til overproduksjon av skattefinansierte tjenester.

En grunn er mangelfull informasjon om hva skattefinansierte tjenester koster og lav kostnadsbevissthet hos brukerne. For å vite hva kostnadene er per produsert enhet, må man kjenne produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon. Som påpekt i kapittel 4 i kommisjonens første rapport, finnes det normalt ikke informasjon om dette når tjenestene ikke omsettes. Man kan i noen tilfeller redusere dette problemet gjennom spesialstudier

av den typen som ligger bak DRG-poengene i helsesektoren. Fravær av god kostnadsinformasjon har ofte ført til undervurdering av kostnadene, jf. kapittel 18 i kommisjonens første rapport og kapittel 7 i denne rapporten. Et tilleggsproblem er at kostnadene i prinsippet bør inkludere en såkalt skattefinansieringskostnad. Denne kostnadskomponenten skal fange opp at den økningen i skattesatser som kreves for å finansiere økt skattefinansiert produksjon, påfører samfunnet et tap i form av mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Et vanlig anslag er at denne kostnaden utgjør 20 pst. av enhetskostnaden. Ethvert anslag på dette vil imidlertid være usikkert, og det er usikkert i hvilken grad det vektlegges.

En annen grunn er at brukernes kostnadsbevissthet blir lav når det som betales direkte for tjenesteb Bruken typisk utgjør en meget lav andel av produksjonskostnadene. Sjansen for at ønsker om vekst i den skattefinansierte tjenesteproduksjonen får gjennomslag øker trolig desto lavere brukerbetalingen er. Relevansen av dette momentet er kanskje lettest å se for helse- og omsorgstjenester, men kommisjonen mener at det er realistisk å tro at det også vil påvirke utviklingen innenfor barnehager, utdanning og andre deler av offentlig tjenesteyting utenom forsvaret. Høyere krav til utdanning innenfor barnehager, grunnskole og politivesenet er eksempler på årsaker til at ressursbruken per bruker av offentlige tjenester – motivert av standardønsker – kan fortsette å øke. Det vises til kapittel 7 for en nærmere gjennomgang av drivkrefter bak økt ressursbruk i offentlig sektor.

Innenfor helse og omsorg er det særlige grunner til å anta at standarden vil øke framover, hvorav flere overlapper med vurderingene over av brukerfrekvenser, se f.eks. oppsummeringen av litteratur i Holmøy (2015) og kapittel 7 i denne rapporten. For det første vil det politiske presset for bedre standard på disse tjenestene øke som følge av at brukere og deres pårørende i sum vil utgjøre en stadig økende del av velgermassen. Prioriteringen av helse- omsorgstjenester har lenge vært en nøkkelsak i alle valgkamper. For det andre vil fortsatt teknologisk utvikling knyttet til medisiner, diagnostikk og behandling gjøre det mulig å produsere helsetjenester, medisiner og hjelpemidler som man i dag ikke har. Disse produktene og tjenestene er ofte dyre. Mange vurderer profesjonsdrevet teknologisk utvikling som en av de viktigste drivkreftene bak veksten i ressursbruken innenfor helsesektoren. Utvikling og bruk av velferdsteknologi er ment å redusere ressursbruken per bruker, se kapittel 7. I den grad

dette slår til vil det være en produktivitetseffekt som må vurderes adskilt fra kvaliteten på framtidens omsorgstjenester. I avsnitt 4 under studeres virkningene av økt produktivitet i bl.a. helse- og omsorgssektoren, men dette er generelle illustrasjoner som ikke kan tolkes som effekter av bestemte forløp for innføring av velferdsteknologi.

4.2.6 Andre forutsetninger

Tabell 4.1 oppsummerer viktige forutsetninger i framskrivningene som ikke eller i liten grad bestemmes av norsk politikk. Tabell 4.2 oppsummerer forutsetningene som klart påvirkes av politikk. Blant disse forutsetningene er det grunn til å kommentere anslagene for oljeprisen og realavkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond – utland (SPU). Realprisen på Nordsjøolje er forutsatt å ligge konstant på 50 dollar per fat i hele framskrivningsperioden. Med dagens dollarkurs er dette rundt 10 dollar lavere enn anslaget i Perspektivmeldingen 2013. Det er realistisk med en nedjustering i denne størrelsesordenen fra anslag som ble laget før fallet i oljeprisen gjennom andre halvår 2014. Framskrivningene i denne rapporten bygger imidlertid på de samme forutsetningene om produksjon og faktorinnsats i petroleumsnæringen som Perspektivmeldingen 2013. Utviklingen i den senere tid indikerer at framskrivningene i denne rapporten dermed overvurderer aktiviteten.

En overvurdering (undervurdering) av oljeprisen i framskrivningene i dette kapitlet vil først og fremst gi en overvurdering (undervurdering) av nasjonalinntekten og summen av privat og offentlig konsum via bytteforholdet overfor utlandet. BNP målt i faste priser vil ikke påvirkes, gitt forutsetningen om at det uansett er full ressursutnyttelse i norsk økonomi. Den statsfinansielle virkningen av endringer i oljeprisen avhenger i langt større grad enn tidligere av hvor sterkt dette påvirker kronekursen, fordi kapitalen i Statens pensjonsfond – utland har vokst raskt. Når kronen svekkes som følge av lavere oljepris, øker kroneverdien av fondskapitalen. Uttaksprosenten av denne kroneverdien delfinansierer offentlige utgifter som i all hovedsak er i norske kroner. Så lenge lønningene ikke øker mye som følge av kronesvekkelsen, vil økt kroneverdi av oljefondet motvirke, muligens dominere, nedgangen i statens løpende petroleumsinntekter. Andre oljeprisforutsetninger enn 50 dollar per fat har dermed begrenset og usikker betydning for de størrelsene som vektlegges i dette kapitlet. Videre vil effektene av et galt oljeprisanslag være relativt like i

alle framskrivningene som sammenlignes. Oljepri-sanslaget har dermed begrenset betydning for konsekvensene av endringer i produktivitetsvekst, som er hovedtemaet for dette kapitlet.

Alle framskrivningene i dette kapitlet forutsetter at realavkastningen på sikre finansielle plasseringer ligger konstant på 3,5 pst., målt som 5,5 pst. nominell verdensmarkedsrente fratrukket 2 pst.

generell internasjonal prisvekst. Det forutsetter at også det årlige uttaket fra Statens pensjonsfond utland (SPU) utgjør den samme andelen av fondskapitalen. Det betyr at handlingsregelen følger en «3,5-prosentbane» i stedet for en «4-prosentbane». En lavere uttaksprosent enn 4 er i tråd med den historiske uttaksprosenten og med anbefalingene fra Thøgersen-utvalget.

Tabell 4.1 Forutsetninger i framskrivningene som ikke er bestemt av politikk

| Variabel | Forutsetning |
|--|---|
| 1. Demografi | Middelalternativet (MMMM) i SSB-framskrivningene fra 2014 |
| 2. Sysselsettingsandeler og arbeidstid, gitt alder, kjønn og utdanning | Som i 2013 pluss effekter av pensjonsreformen av 2011 |
| 3. Årlig vekst i verdensmarkedspriser | 2 pst. |
| 4. Oljeprisnivå | 50 2014-dollar |
| 5. Verdensmarkedsrente, nominell | 5,5 pst. |
| 6. Uttak fra Statens pensjonsfond utland | 3,5 pst. |
| 7. Årlig produktivitetsvekst, private næringer | 1 pst. for arbeidskraft, ingen vekst for andre faktorer |
| 8. Årlig produktivitetsvekst, offentlig forvaltning | 0,5 pst. årlig vekst i total faktorproduktivitet (TFP), dvs. 0,5 pst. økt mengde og/eller kvalitet, som ikke måles direkte, for gitt innsats av alle faktorer |

Tabell 4.2 Forutsetninger i framskrivningene knyttet til politikk

| Variabel | Forutsetning |
|--|---|
| 1. Ressursbruk i forsvar | 2010-nivået videreføres i faste priser |
| 2. Alders- og kjønns spesifikke brukerfrekvenser for individrettede offentlige tjenester | Som i 2010 |
| 3. Standard på offentlige tjenester | 1 pst. vekst for alle sivile tjenester uavhengig av brukernes alder og kjønn |
| 4. Mottakere av og ytelser til alderspensjon, uførepensjon, arbeidsavklaring, etterlatte | Framskrivninger på modellen MOSART basert på nytt pensjonssystem, se Fredriksen m.fl. (2015) |
| 5. Mottakere av og ytelser til andre offentlige kontantoverføringer | <ul style="list-style-type: none"> – Lønnsjustering av alle overføringer – Øvrige stønader (Statens pensjonskasse mv., barnetrygd, kontantstønad, utdanningsstønader) følger vekst i relevante aldersgrupper – Øvrige overføringer følger total befolkning |
| 6. Skatter | <ul style="list-style-type: none"> – Direkte og indirekte gjennomsnittlige skattesatser som i 2010 – Beregner hvert år et uspesifisert skatte- eller overføringsbeløp som innebærer at handlingsregelen følges med 3,5 pst. uttak |

4.3 En referansebane med lav produktivitsvekst og vekst i offentlig velferd

4.3.1 Økonomisk vekst

Referansebanens forutsetninger innebærer en betydelig lavere økonomisk vekst framover mot 2060 enn det Norge har bak seg. Mens den årlige volumveksten i BNP per innbygger var 2,4 pst. per år i perioden 1990–2014, viser tabell 4.3 at den tilsvarende veksten i gjennomsnitt blir 0,3 pst. i perioden 2014–2060. Veksten ligger nær 1 pst. per år fram til 2020, før den faller. Fra 2025 til 2060 vokser BNP per innbygger i gjennomsnitt med 0,2 pst. per år. Nivået for BNP per innbygger er kun 13,5 pst. høyere i 2060 enn i 2014.

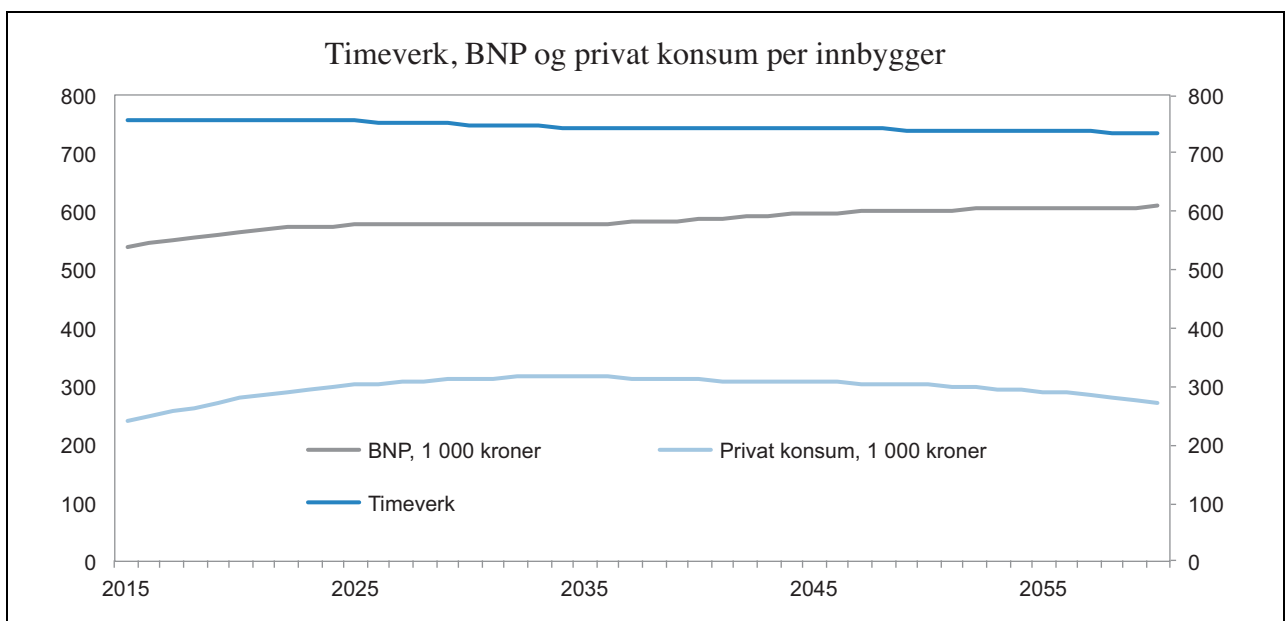
Fram til begynnelsen av 2030-tallet er det rom for en realvekst i privat konsum per innbygger som er mer enn tre ganger sterkere enn BNP-veksten, selv om realveksten også i offentlig konsum per innbygger er relativt sterk. Dette innebærer et økende importoverskudd. Grunnen til at dette ikke bryter med kravet til en gitt balanse i utenriksøkonomien, er at Norges nasjonalinntekt får et økende bidrag fra netto formuesinntekter fra utlandet gjennom avkastningen i SPU, som tilfaller staten. I de første 15 årene gir dette rom for skattelettelse som finansierer deler av veksten i privat konsum. I de aller første årene etter 2014 forsterkes veksten i privat konsum også av at statens uttak fra oljefondet lå under 3,5 pst. i 2014, og

uttaket øker relativt raskt opp til 3,5 pst. Etter 2020 faller realveksten i privat konsum per innbygger gjennom hele beregningsperioden. Den passerer 0 i 2035 og -1,4 pst. i 2060. I 2060 har privat konsum per innbygger falt fra toppnivået i 2035 til et nivå som er bare 16 pst. over 2014-nivået. Nedgangen i disse vekstratene per innbygger skyldes ikke akselererende befolkningsvekst. Folkemengden vokser raskere før 2030 enn etter.

Det er flere grunner til at veksten framover i referansebanen blir så mye svakere, spesielt etter 2020, enn veksten i årene 1990–2014:

- Den forutsatte produktivitsveksten i markedsrettede næringer er klart lavere enn veksten i de fleste årene etter 1990.
- Aldringen av befolkningen fører til raskere vekst i samlet folkemengde enn i antallet årsverk.
- Den gjennomsnittlige produktivitsveksten for hele økonomien trekkes ned av en kombinasjon av i) svakere produktivitsvekst i den typen produksjon som offentlig forvaltning har et hovedansvar for enn i private bedrifter mot 2060, og ii) økt offentlig sysselsettingsandel.
- Utfasing av grunnrente fra petroleumsvirksomheten i takt med at lønnsomme olje- og gassfelt tømmes.

Punkt 3 fortjener en utdyping. Norge la i 2010 en 20-årig yngrebølge bak seg. Nå øker andelen av befolkningen som er eldre enn 66 år. Dette bidrar til at produksjonen av helsetjenester og



Figur 4.3 Timeverk, BNP og privat konsum per innbygger i referansebanen. Timeverk og 1 000 2010-kroner

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

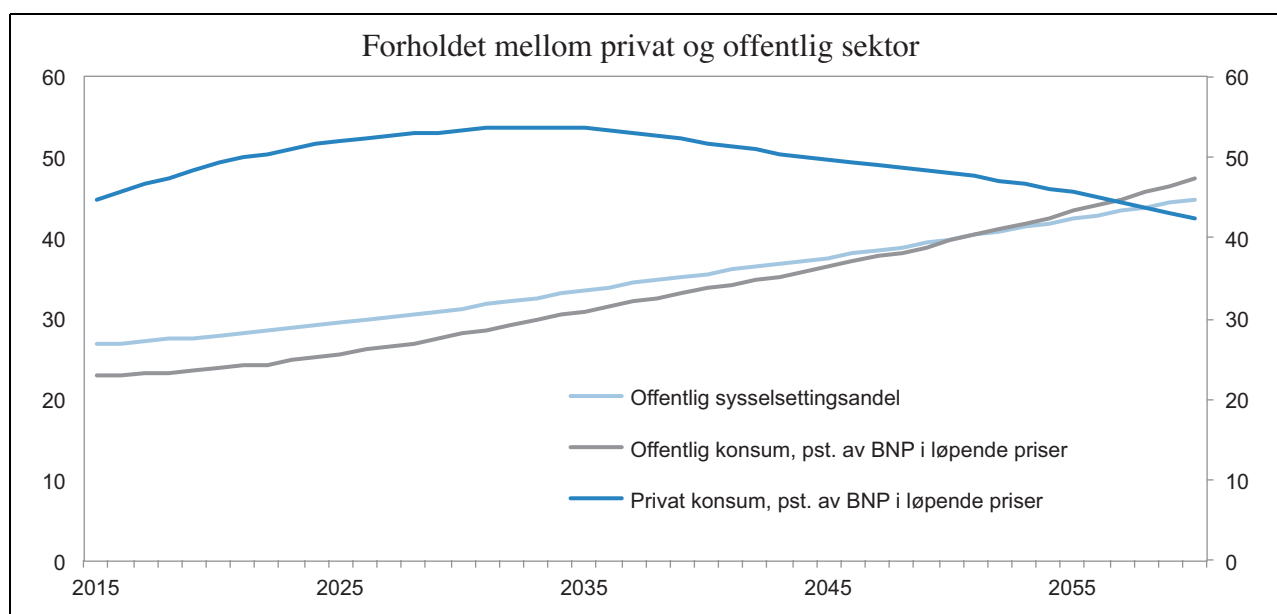
Tabell 4.3 Realøkonomisk utvikling i referansebanen. Gjennomsnittlige årlige volumvekstrater. Prosent

| | 2014–2060 | 2014–2025 | 2025–2060 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Sysselsatte timeverk | 0,6 | 1,0 | 0,4 |
| Markedsrettet | -0,1 | 0,6 | -0,3 |
| Offentlig forvaltning | 1,7 | 1,8 | 1,7 |
| BNP | 0,9 | 1,7 | 0,7 |
| Privat konsum | 0,9 | 3,3 | 0,2 |
| Befolkning | 0,6 | 1,0 | 0,5 |
| Per innbygger | | | |
| Sysselsatte timeverk | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| BNP | 0,3 | 0,7 | 0,2 |
| Privat konsum | 0,3 | 2,3 | -0,3 |

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

eldreomsorg vil øke relativt markert fra rundt 2025, fordi befolkningsandelen som er 80 år og eldre da vil øke relativt sterkt. Det meste av denne produksjonen skattefinansieres, og stat og kommuner dominerer også som produsenter. Sammenlignet med markedsrettet produksjon vokser produktiviteten per forutsetning saktere i produksjonen av helse- og omsorgstjenester og andre tjenester som offentlig forvaltning har et hovedansvar for. Overføringen av ressurser fra privat sektor til helse- og omsorgssektoren bidrar derfor til å redusere den gjennomsnittlige produktivets-

veksten for hele økonomien. Overføringen skjer relativt raskt i referansebanen når standarden på alle sivile offentlige tjenester heves med 1 pst. per år. Offentlig sektors sysselsettingsandel øker da fra 27 pst. i 2014 til 45 pst. i 2060, se figur 4.4. Veksten i offentlig konsum er enda noe sterkere. Hovedgrunnen til dette er at helse- og omsorgssektoren øker sin andel av offentlig produksjon, og denne sektoren kjøper flere varer og tjenester fra privat sektor per produsert enhet enn resten av den sivile offentlige sektoren.



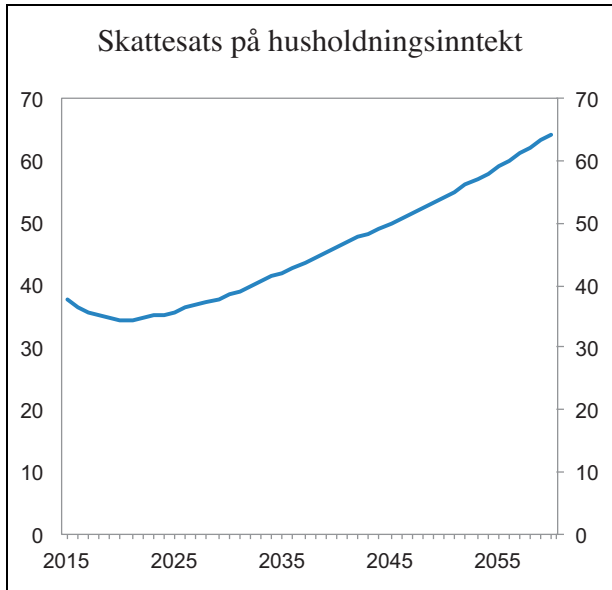
Figur 4.4 Offentlig sysselsettingsandel og verdiandeler av BNP for privat og offentlig konsum. Prosent

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

4.3.2 Offentlige finanser

Utviklingen i offentlige finanser kan oppsummeres med forskjellen mellom det skatteprovenyet offentlig forvaltning får inn med dagens skattesatser og det provenyet som er nødvendig for å oppfylle handlingsregelen. I framskrivningene dekkes denne forskjellen hvert år med en hypotetisk kontantoverføring av en såkalt rundsumtype som kan være positiv eller negativ. For å lette tolkningen av den nødvendige skattebyrden framover, er

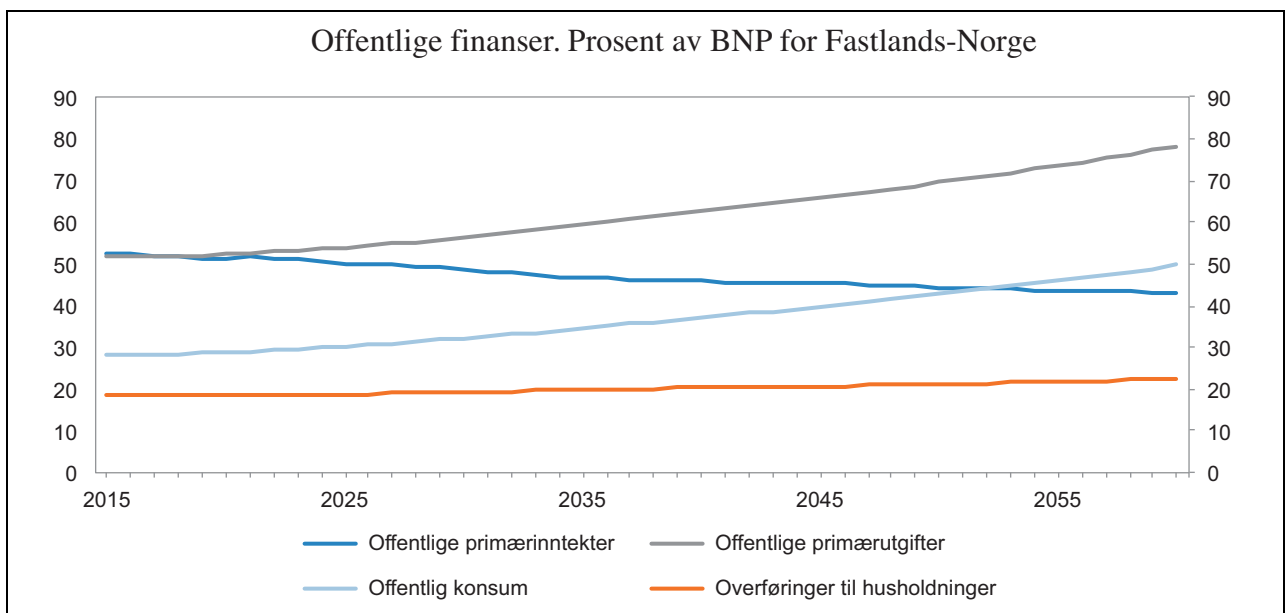
denne rundsumoverføringen inkludert i en hypotetisk gjennomsnittlig skattesats på husholdningenes inntekter. Disse inntektene omfatter lønn inklusive arbeidsgiveravgift, ulike kapitalinntekter, pensjoner og andre kontantoverføringer, alle beløp regnet før skatt. Arbeidsgiveravgiften inngår fordi den antas å bli veltet fullt ut over på utbetalt lønn. Skattene betalt av husholdningene omfatter direkte skatt på alle personinntekter, trygde- og pensjonspremier betalt av både personer og bedrifter, samt rundsumoverføringen. I utgangspunktet, dvs. 2014, er denne hypotetiske skattesatsen 37 pst.



Figur 4.5 Gjennomsnittlig skattesats på husholdningenes inntekter. Prosent

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

Figur 4.5 viser at fram til rundt 2020 er det rom for å senke denne husholdningsskattesatsen med 3 prosentpoeng fra det beregnede 2015-nivået på 37 pst. Deretter må skattesatsen økes i alle år. I 2060 passerer 64 pst. Selv om man godt før 2060 kommer opp i skattesatser som neppe vil bli vedtatt, har det interesse å utdype hvorfor den nødvendige skattebyrden vokser så raskt etter 2020. For det første øker forholdet mellom antall eldre og yrkesaktive. Betydningen av denne aldringen forsterkes etter 2025 på grunn av forsterket vekst i antallet som er 80 år og eldre, som er de tyngste brukerne av helse- og omsorgstjenester. For det andre bidrar standardhevingen til eksponensiell vekst i utgiftene til offentlig tjenesteyting som får sterk virkning når framskrivningene går fram til 2060. En tredje viktig effekt er at økningen i offentlig sysselsetting fortrenger privat sysselsetting, og dermed grunnlagene for merverdiavgiften og andre indirekte skatter, arbeidsgiveravgiften



Figur 4.6 Offentlige primærinntekter og primærutgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosent

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

ten og andre skatter betalt av bedrifter på overskudd og faktorinnsats. For det fjerde faller statens petroleumsinntekter etter 2025. Det gir svakere vekst i oljefondets kapital, og dermed svakere vekst i beløpet bak de 3,5 prosentene som årlig kan brukes til å dekke offentlige utgifter. For det femte motsvares ikke veksten i timelønn (3 pst. per år) av produktivitetsvekst som reduserer bruken av innsatsfaktorer i offentlig produksjon. Dette fører til at enhetskostnadene for offentlige tjenester øker i forhold til andre priser, såkalt Baumols kostnadssyke. Lønnsveksten er tilnærmet 3 pst. per år som et resultat av 1 pst. AP-vekst i konkurranseutsatt sektor og 2 pst. internasjonal prisvekst.

Figur 4.6 viser at offentlig forvaltnings primærinntekter (inntekter utenom rente- og andre formuesinntekter) faller i forhold til BNP for Fastlands-Norge gjennom hele framskrivningsperioden. Dette skyldes hovedsakelig at flyttingen av ressurser og produksjon fra privat til offentlig sektor reduserer skattegrunnlagene for indirekte og bedriftsbetalte skatter. Utgiftenes andel av BNP for Fastlands-Norge var vel 50 pst. i 2014, men passerer i denne framskrivningen hele 77 pst. i 2060. Her er det først og fremst utgiftene til offentlig konsum som vokser langt raskere enn Fastlands-Norges BNP.

4.3.3 Oppsummering om referansebanen

Utviklingen i referansebanen er et godt eksempel på at partielle vurderinger av hva som er en realistisk utvikling for enkeltstørrelser i økonomien, fører til en klart urealistisk utvikling når de ses i sammenheng innenfor en konsistent og helhetlig beskrivelse av norsk økonomi. Trendveksten i sysselsetting, produksjon og inntekt er i seg selv ikke urealistisk, selv om grunnlaget for den gjennomsnittlige levestandarden som ikke knytter seg til bruken av skattefinansierte tjenester, slutter å vokse litt etter 2025. Den lave veksten er en logisk konsekvens av at den gjennomsnittlige produktivitetsveksten forblir på det lave nivået man har sett i flere år etter 2005.

Det er større grunn til å tvile på at standardhevingen på offentlige tjenester vil fortsette med uforminsket styrke mens privat forbruk per innbygger faller markert. Man kan imidlertid ikke utelukke at befolkningen vil ønske å forsake en del av det som vil være forbruksvekst utover dagens nivå til fordel for bedre utdanning og helse- og omsorgstjenester. Referansebanen innebærer en betydelig omfordeling av ressurser fra yrkesaktive til yrkespassive, spesielt alderspensjo-

nistene. Det skyldes både at pensjonistenes befolkningsandel øker, og standardhevingen, uten økte brukerbetaling, på helse- og omsorgstjenestene som de eldre bruker mest av.

Derimot virker det urealistisk at demokratisk valgte myndigheter får politisk aksept for en så høy skattebyrde som etter hvert blir nødvendig med forlengelse av dagens andel for skattefinansieringen av flere og bedre offentlige tjenester. En stadig tøffere konkurranse om ressurser og skattekroner vil trolig i seg selv svekke den økonomiske veksten. Selv om utviklingen modifiseres eller snus før man kommer opp i en husholdningskattesats på over 50 pst., kan det være betydelige kostnader forbundet med store skatteskjerpelser fra dagens nivå, i form av økt omfang av skattemotiverte tilpasninger. Det påfører Norge et samfunnsøkonomisk tap, ved at ressursene i mindre grad kanaliseres til formål der de kaster mest av seg for samfunnet.

Beregningene i dette kapitlet tar ikke hensyn til at økt skattebyrde i seg selv trolig vil redusere sysselsettingen og dermed skattegrunnlagene. Majoriteten av studier finner at en skatteøkning som senker reallønn etter skatt med 1 pst. reduserer arbeidstilbudet med 0,1 pst., se Holmøy og Thoresen (2013). Det kan tolkes som at negative tilbudseffekten av at det koster mindre å ta fri, er noe sterkere enn den positive effekten av at arbeidstilbyderne får lavere inntekt når skattene øker. Den positive inntektseffekten svekkes imidlertid av at en betydelig del av skatteinntektene finansierer overføringer og tjenester som før eller senere kommer arbeidstilbyderne til gode. Det er derfor grunn til å tro at den negative effekten blir sterkere enn det ovennevnte anslaget når skattesatsene blir betydelig høyere enn det man har erfaringer med, spesielt hvis skatteøkningen finansierer goder som de fleste husholdningene er villige til å betale for.

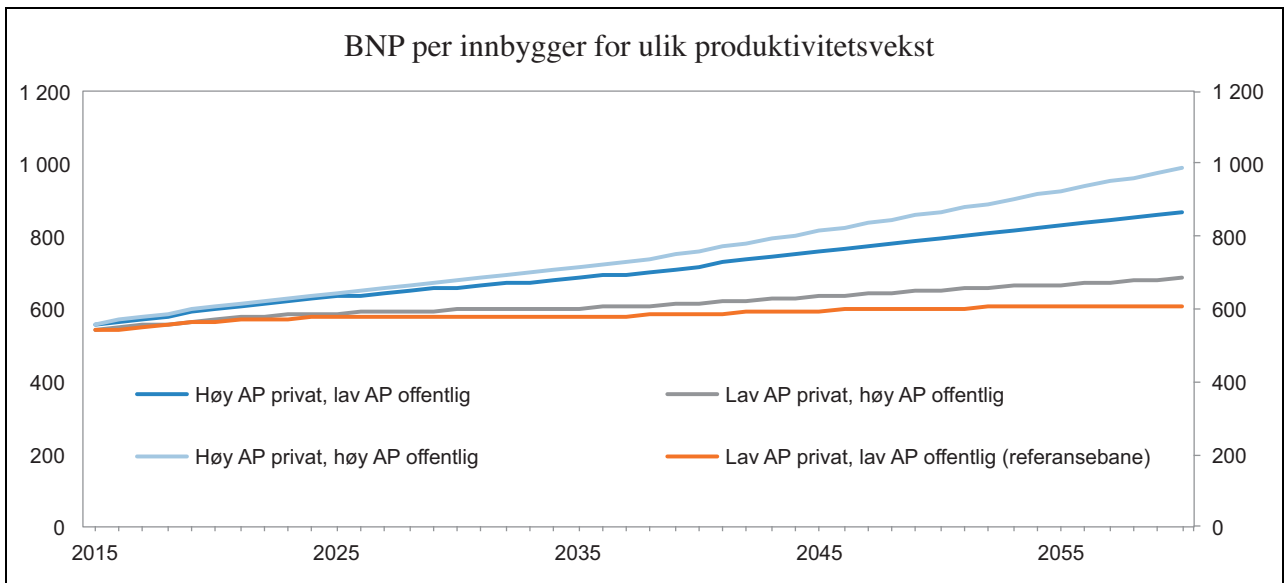
4.4 Betydningen av høyere produktivitetsvekst

I hvilken grad vil høyere produktivitetsvekst forbedre den langsiktige veksten og velferdsstatens økonomiske fundament? Dette belyses ved å variere veksten i arbeidsproduktiviteten (AP) i markedsrettede og/eller offentlige tjenesteyting i forhold til referansebanen, mens alle andre forutsetninger beholdes. I referansebanen er den årlige AP-veksten «generelt lav» i alle år, henholdsvis 1 pst. i alle private næringer og 0 arbeidsbesparende AP-vekst for gitt produksjon i offentlig tje-

nesteyting. 2 pst. i alle år omtales i det følgende som «høy» AP-vekst i alle markedsrettede næringer. Arbeidsbesparende AP-vekst på 0,5 pst. i alle år omtales som «høy» AP-vekst i offentlig sektor, da denne kommer i tillegg til den produksjonsøkende TFP-veksten som ligger inne i referansebanen.

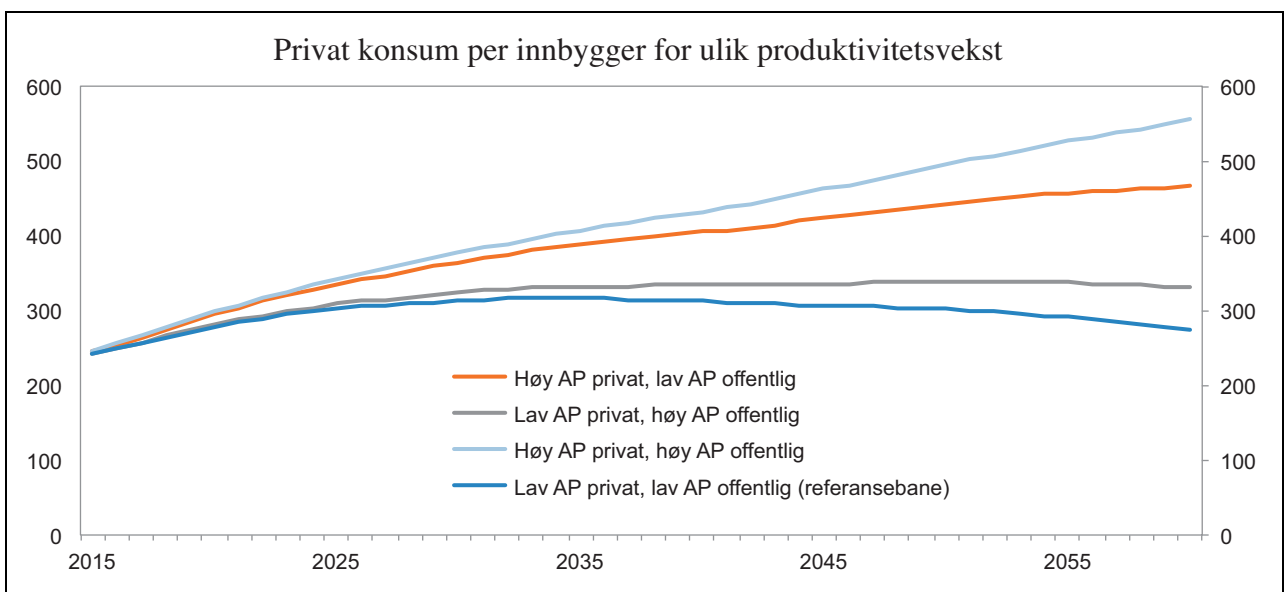
4.4.1 Sterkere AP-vekst i markedsrettede næringer

Figur 4.7 og tabell 4.4 viser at en isolert doubling av AP-veksten i private næringer forsterker den gjennomsnittlige årlige volumveksten for BNP per innbygger i perioden 2014–2060 fra 0,3 til 1 pst. De relative volumutslagene på privat forbruk per innbygger er sterkere enn BNP-virkningene, se figur 4.8. Målt i 2010-kroner, har BNP per innbygger i 2060 økt fra 608 000 til 863 000, dvs. med 42 pst.



Figur 4.7 BNP i faste 2010-kroner per innbygger under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivitet (AP). 1 pst. årlig standardvekst for offentlig velferd. 1 000 2010-kroner

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).



Figur 4.8 Privat konsum i faste 2010-kroner per innbygger under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivitet (AP). 1 pst. årlig standardvekst for offentlig velferd. 1 000 2010-kroner

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

Tabell 4.4 Økonomisk vekst og skattebyrde under ulike forutsetninger om AP-vekst. 1 pst. årlig heving av standarden på offentlige tjenester. Prosent

| | |
|---|-----|
| Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP per innbygger 2014–2060 | |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0 pst. offentlig (referansebane) | 0,3 |
| AP-vekst: 2 pst. privat, 0 pst. offentlig | 1,0 |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0,5 pst. offentlig | 0,5 |
| Skattesats husholdningsinntekt i 2060 (37 pst. i 2014) | |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0 pst. offentlig (referansebane) | 64 |
| AP-vekst: 2 pst. privat, 0 pst. offentlig | 59 |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0,5 pst. offentlig | 54 |
| Offentlig sysselsettingsandel i 2060 (26 pst. i 2014) | |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0 pst. offentlig (referansebane) | 45 |
| AP-vekst: 2 pst. privat, 0 pst. offentlig | 45 |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0,5 pst. offentlig | 35 |

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

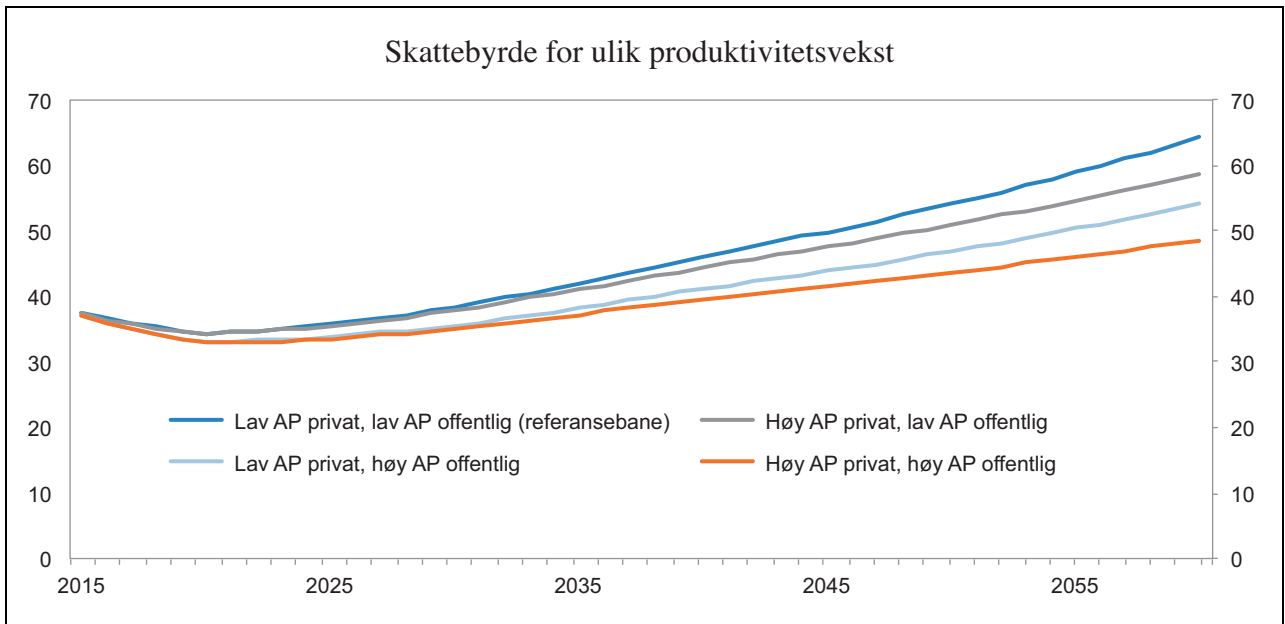
En gjennomsnittlig realvekst i BNP per innbygger på 1 pst. er imidlertid fortsatt lavt sammenlignet med den historiske veksten.

En viktig grunn til at økningen i AP-veksten i markedsrettede næringer ikke gir sterkere utslag, er at den virker på stadig færre årsverk. Kombinasjonen av tilnærmet 0-vekst i totalt arbeidstilbud og vekst i offentlig sysselsetting som følge av flere eldre og høyere standard, fører til at den private sysselsettingen faller med 2,6 pst. fra 2015 til 2060. Siden produktivitsveksten i offentlig tjeneste-produksjon er den samme som i referansebanen, øker den offentlige sysselsettingsandelen som vist i figur 4.4, dvs. fra 26 pst. i 2015 til 45 pst. i 2060. I perioden 1975–2005 varierte AP-veksten rundt vel 2 pst. per år. Framskrivningene viser at AP-veksten framover må ligge klart høyere enn dette for å videreføre de siste tiårenes vekst i levestandarden, målt med nasjonalinntekt eller BNP. En årlig AP-vekst på 2 pst. er fortsatt langt lavere enn det man opplevde i de fleste etterkrigsårene fram til midten av 1970-tallet.

Figur 4.9 og tabell 4.4 viser at skattebyrden, målt ved en skattesats på husholdningsinntekter, reduseres noe når AP-veksten forsterkes i markedsrettet produksjon, jf. forskjellen mellom den øverste og nest øverste kurven i figuren. Effekten har samme retning dersom man sammenligner forholdet mellom det udekkede offentlige finansieringsbehovet og BNP Fastlands-Norge. Nedgangen i målet på skattebyrden er et resultat av motstridende effekter, og styrkeforholdet mellom disse avhenger av forutsetningene i referansebanen. På den ene siden fører den sterkere AP-

veksten til at det udekkede offentlige finansieringsbehovet øker når det måles i løpende milliarder kroner. På den andre siden øker skattegrunnlaget, det vil si husholdningenes inntekter relativt mer enn det udekkede finansieringsbehovet. Dermed faller skattesatsen. Dette fallet avhenger imidlertid av hvilket skattegrunnlag man velger å sammenligne det udekkede finansieringsbehovet med.

Også økningen i den løpende verdien av det udekkede finansieringsbehovet er et resultat av motstridende effekter. På den ene siden fører sterkere AP-vekst til høyere produksjon, inntekter, og dermed skattegrunnlag i Fastlands-Norge. I motsatt retning virker likevektseffekter som er bredt aksepterte når perspektivet er langsiktig. For det første innebærer konkurransen i privat sektor at produktivitsveksten på lang sikt ikke tilfaller kapitaleierne i form av ekstra kapitalavkastning, men arbeidstakerne. Timelønnsveksten i konkurranseutsatte næringer øker fra 3 til 4 pst. når AP-veksten øker med 1 prosentpoeng. For det andre innebærer konkurransen om arbeidskraften at timelønnsveksten spres til alle sysselsatte, også offentlig ansatte, selv om arbeidskraften her ikke har blitt mer produktiv. For det tredje innebærer norske regler at lønnsveksten også spres til dem som forsørges av trygder i stedet for eget arbeid, fordi de fleste pensjoner og andre offentlige kontantstønader reguleres med lønnsveksten. Via disse lønnsseffektene på de fleste offentlige utgifter, gir en isolert AP-vekst sterkere økning i offentlige utgifter enn i offentlige inntekter. Denne nettoeffekten avhenger imidlertid av de

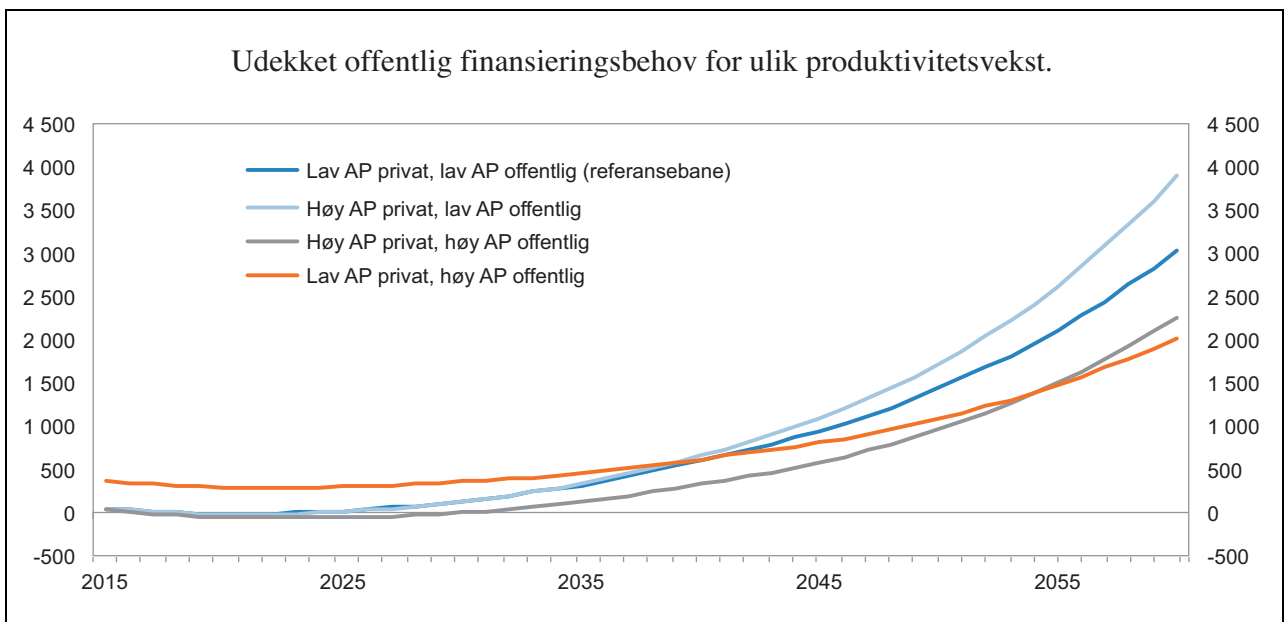


Figur 4.9 Gjennomsnittlig skattesats på husholdningenes inntekter under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivet (AP). 1 pst. årlig standardvekst for offentlig velferd. Prosent

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

konkrete forutsetningene som bestemmer det direkte og indirekte lønnsinnholdet i skattegrunnlagene og offentlige utgifter. Figur 4.10 viser at effektene tilnærmet oppveier hverandre fram til rundt 2025. Deretter fører forsterket AP-vekst til at utgiftsveksten blir sterkere enn inntekts-

veksten. Resonnementet forutsetter at AP-veksten i markedsrettede næringer ikke øker produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon. Dette vil være en urimelig forutsetning i den grad AP-veksten skyldes generelle teknologisk framgang, f.eks. anvendelser av IKT.



Figur 4.10 Udekket årlig offentlig finansieringsbehov under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivet (AP). 1 pst. årlig standardvekst for offentlig velferd. Løpende milliarder kroner

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

4.4.2 Sterkere produktivitsvekst i offentlig tjenesteproduksjon

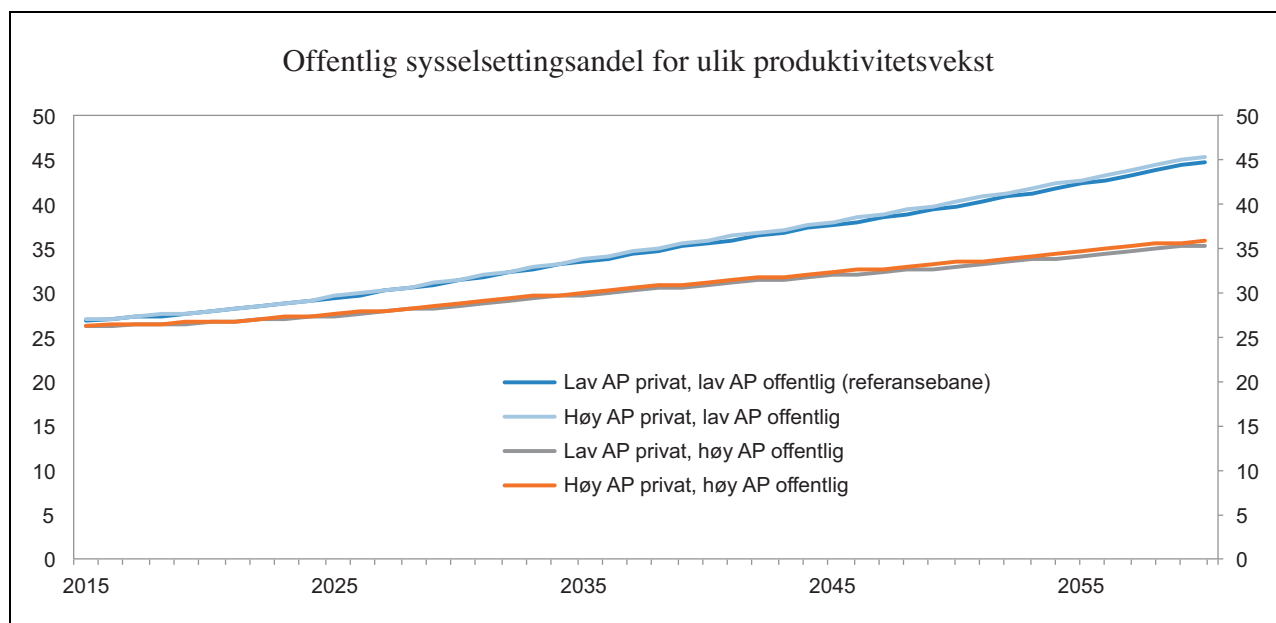
Før man ser på de kvantitative virkningene av sterkere AP-vekst i offentlig forvaltning, er det nyttig å klargjøre de kvalitative mekanismene. Gjennomsnittlig inntekt øker enten AP øker i markedsrettede næringer eller i offentlig forvaltning. Styrken på denne inntektseffekten bestemmes av antall arbeidstimer som AP-veksten virker på. I referansebanen øker den offentlige sysselsettingsandelen jevnt fra 27 pst. i 2014 til 45 pst. i 2060. Da får også den ekstra arbeidsbesparende produktivitsveksten i forvaltningen jevnt voksende effekt. Det motsatte er tilfellet med den gitte AP-veksten i markedsrettede næringer.

Produktivitsvekst i offentlig forvaltning påvirker offentlige finanser på en kvalitativt annen måte enn produktivitsvekst i markedsrettede næringer. En AP-vekst som høstes ved at en gitt offentlig tjenesteyting utføres av færre offentlig ansatte, styrker offentlige finanser direkte gjennom lavere lønnskostnader. En mindre opplagt effekt er økte inntekter fra indirekte beskatning, arbeidsgiveravgift og andre bedriftsbetalte skatter. Denne inntektsøkningen forutsetter at de som ikke blir sysselsatt i offentlig tjenesteproduksjon, får jobb i markedsrettet produksjon. Dette skjer umiddelbart i DEMEC-beregningene, siden de kun beskriver langsiktige virkninger. Skatteøkningen skyldes at det er den markedsrettede produksjonen som er grunnlaget for merverdiavgift og

andre indirekte skatter, og det er lønssummen i privat sektor som gir et netto inntektsbidrag til staten. I tillegg vil også grunnlaget for andre bedriftsbetalte skatter (overskudd og avgifter på faktorinnsats) øke når produksjonen og faktorinnsatsen øker.

I beregningene i dette avsnittet forutsettes det at man hvert år oppnår 0,5 pst. arbeidsbesparende produktivitsvekst i sivil offentlig tjenesteproduksjon. Denne AP-veksten kommer på toppen av at produksjonen årlig øker med 0,5 pst. for gitt faktorinnsats, slik den også gjør i alle de andre framskrivningene i dette kapitlet. Beregningen forutsetter at produksjonen av offentlige tjenester (målt ved offentlig konsum) er den samme som i referansebanen, men at denne produksjonen i hvert år krever 0,5 pst. færre arbeidstimer enn i foregående år. Størrelsesordenen på denne ekstra AP-veksten er en sjablong som kun er ment å illustrere betydningen av et gitt skift. Den kan ikke tolkes som en sannsynlig produktivitetseffekt av bestemte effektiviseringstiltak, herunder de som omtales i kapittel 7.

Siden den samlede sysselsettingen per forutsetning ikke endres av produktivitsendringene, stiger den offentlige sysselsettingsandelen svakere i framskrivningene der AP vokser i offentlig tjenesteproduksjon. Figur 4.11 viser at denne andelen passerer 36 pst. i 2060 med 0,5 pst. årlig AP-vekst i offentlig sektor, mot 45 pst. uten slik AP-vekst.



Figur 4.11 Offentlig sysselsettingsandel under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivitet (AP). 1 pst. årlig standardvekst for offentlig velferd. Prosent

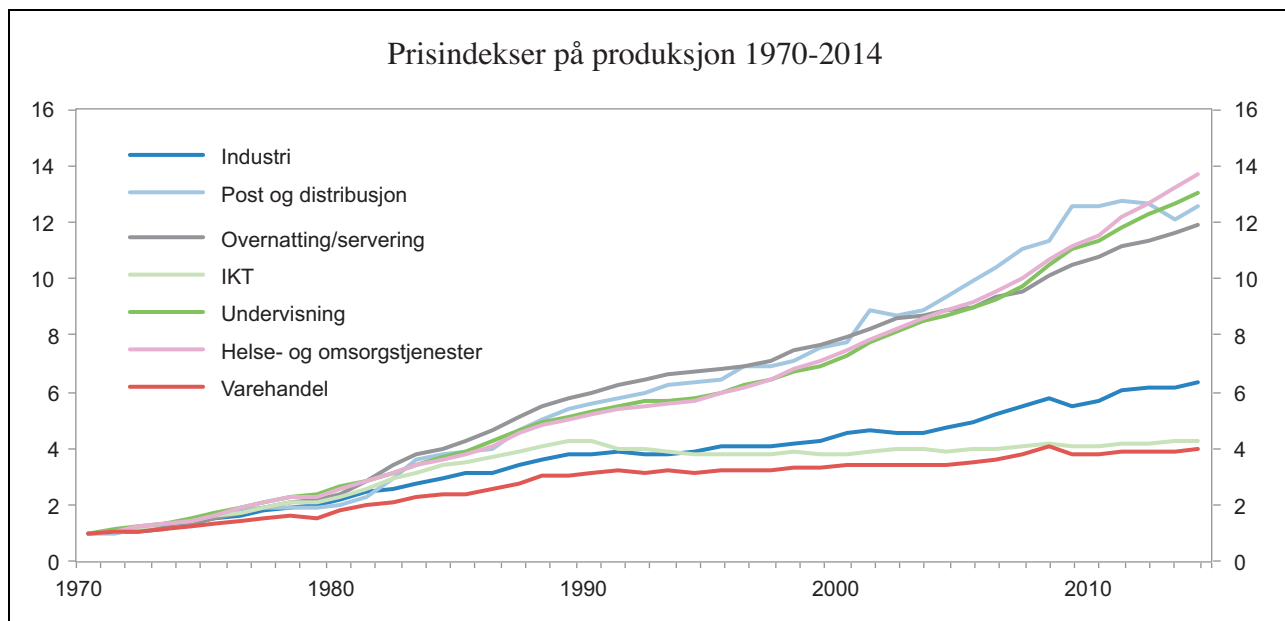
Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

Når AP-skiftet i denne beregningen er mindre enn AP-skiftet i markedsrettede næringer som ble gjennomgått foran (0,5 mot 1 prosentpoeng), reflekterer det bl.a. at det i en del former for tjenesteproduksjon har vært, og trolig vil være, vanskeligere å oppnå en like høy vedvarende produktivitsvekst som gjennomsnittet i markedsrettet produksjon. Dette mønsteret omtales ofte som *Baumol-effekten* eller *Baumols kostnadssyke*. Baumol (2012) gir en oppdatert diskusjon av realismen, relevansen og implikasjonene av innholdet i dette begrepet. Spesielt gjelder Baumols hypotese om relativt lav produktivitsvekst i tjenester hvor det offentlige tar et hovedansvar for å produksjon og finansiering. Viktige eksempler er omsorg for eldre og utviklingshemmede, barnehager og skolefritidsordning, helsetjenester, utdanning og kultur. Figur 4.12 illustrerer Baumol-effekten ved å vise prisutviklingen for noen utvalgte produkter. Prisene er eksklusive avgifter og avanse, slik at figuren med god tilnærming viser enhetskostnadsutviklingen. Relativt høy prisvekst reflekterer derfor relativt lav produktivitsvekst, og motsatt. For tjenester som produseres av det offentlige, er prisene beregnet med utgangspunkt i enhetskostnader. Varehandel og IKT er blant de produktene som har hatt sterkest produktivitsvekst og lavest prisvekst i perioden 1970–2014. Det motsatte gjelder tjenestene knyttet til overnatting/servering, post og distribusjon, samt utdanning, helse og omsorg, der offentlig sektor har et hovedansvar også som produsent. For disse fire

tjenestegruppene har pris-/kostnadsveksten vært vel 3 ganger sterkere enn i varehandel og IKT, og rundt dobbelt så sterk som for industriprodukter. De mest påfallende fellestrekkene ved disse tjenestegruppene er høy arbeidsintensitet og høy grad av personlig service – ikke andelen som produseres av offentlig sektor.

Den nest nederste kurven i figur 4.7 og tabell 4.4 viser utviklingen i BNP per innbygger når man kombinerer forutsetningene i referansebanen med at man hvert år oppnår 0,5 pst. arbeidsbesparende produktivitsvekst i sivil offentlig tjenesteproduksjon. Dette løfter selvsagt BNP-veksten per innbygger sammenlignet med referansebanen, spesielt etter 2025 da veksten i offentlig sysselsetting akselererer. Imidlertid kommer ikke den gjennomsnittlige årlige vekstraten for BNP per innbygger i årene 2025–2060 opp i mer enn 0,4 pst., mot 0,2 pst. i referansebanen. Nedgangen etter 2035 i privat konsum per innbygger blir selvsagt også svakere, se figur 4.8. I 2060 har den ekstra AP-veksten i offentlig sektor skapt rom for at dette nivået ligger 21 pst. høyere enn i referansebanen.

Som forklart, styrkes offentlige finanser entydig av en AP-vekst i offentlig sektor som høstes i form av færre ansatte framfor høyere produksjon. Av de alternativene som er med i figur 4.10, er det alternativet med lav AP-vekst i privat sektor og høy AP-vekst i offentlig forvaltning som gir lavest vekst i det udekkede offentlige finanseringsbehovet framover. Figur 4.9 viser at også den gjennom-



Figur 4.12 Prisindekser på produksjon 1970–2014. Basispriser (priser eksklusive avgifter og avanse). 1970=1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

snittlige skattesatsen på husholdningsinntekt vokser klart saktere i dette alternativet enn i begge alternativene der det ikke er arbeidsbesparende produktivitetsvekst i offentlig forvaltning. Likevel passerer den 54 pst. i 2060.

4.5 Betydningen av svakere standardheving av offentlige tjenester

I referansebanen og de andre framskrivningene i foregående avsnitt er det forutsatt 1 pst. årlig standardheving, definert som faktorinnsats per bruker i all sivil tjenesteproduksjon. I dette avsnittet defineres «lav» årlig standardheving som 0,5 pst. i helse- og omsorgssektoren og ingen heving i andre sivile offentlige sektorer. Denne forskjellen reflekterer de særlige grunnene til standardforbedring av helse- og omsorgstjenester som ble påpekt foran.

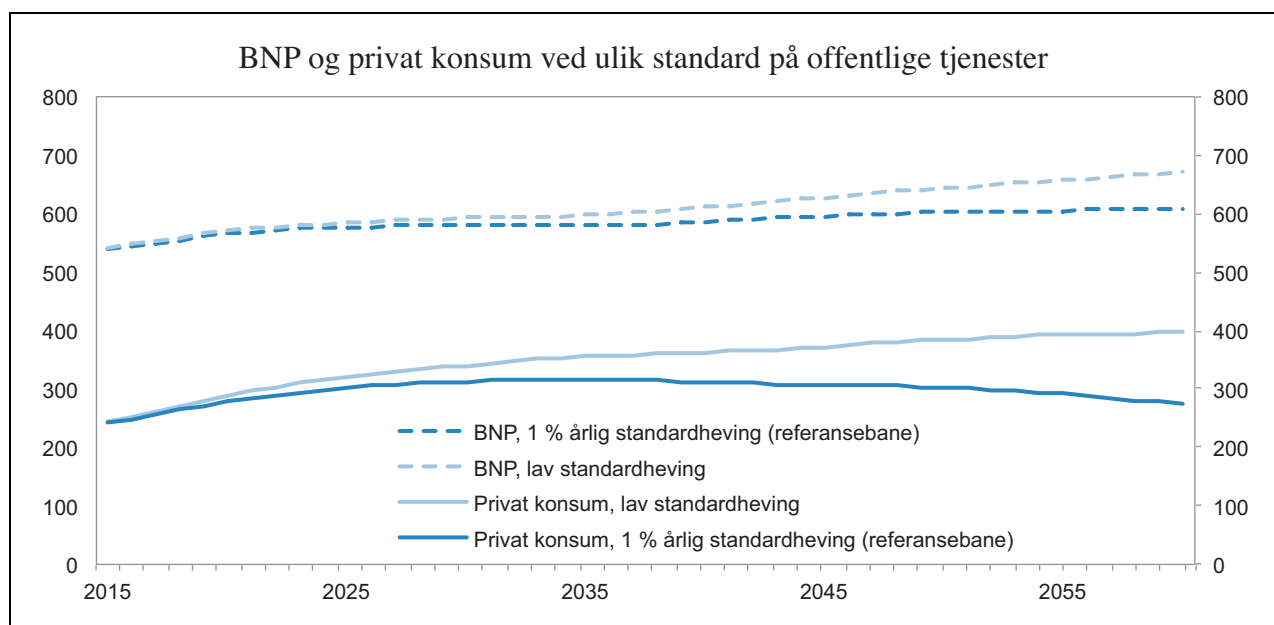
Sammenlignet med referansebanen vil mindre standardheving på offentlige tjenester redusere bemanningsbehovet i offentlig sektor, og offentlige finanser styrkes. Når lav standardheving kombineres med nullvekst i arbeidsbesparende AP i offentlig tjenesteproduksjon, øker den offentlige sysselsettingsandelen fra 26 i 2015 til 33 pst i 2060, se figur 4.15. Denne andelen passerer 45 pst. når den samme produktivitetsforutsetningen kombineres med 1 pst. årlig standardheving,

se figur 4.11. Figur 4.15 viser at den offentlige sysselsettingsandelen holder seg tilnærmet konstant på vel 25 pst. når den lave standardhevingen kombineres med 0,5 pst. arbeidsbesparende AP-vekst hvert år i offentlig tjenesteproduksjon.

Mens kombinasjonen av høy standardvekst og lav produktivitetsvekst fører til at den gjennomsnittlige skattesatsen på husholdningenes inntekt passerer 64 pst. i 2060 (figur 4.9), vil denne skattesatsen passere 41 pst. i 2060 ved lav standardheving, se figur 4.13² og tabell 4.5. Like opplagt er det at svakere vekst i offentlig sysselsetting øker rommet for privat forbruk, se figur 4.12. Trolig vil imidlertid en del av denne økningen kompensere for liten eller ingen vekst i standarden på offentlige tjenester. I den grad markedsrettet produksjon av denne typen tjenester fritas for merverdiavgift, blir økningen i skatteinntektene mindre enn i beregningen.

Også BNP-veksten øker desto flere som sysselsettes i markedsrettet framfor offentlig sektor. Dette reflekterer forutsetningene om at næringer med relativt svake muligheter for produktivitetsvekst vil utgjøre en økende andel av offentlig produksjon. BNP-effekten forutsetter derfor at lavere standardvekst fører til en annen sammensetning

² Kurvene for skattesatsen starter ikke i samme punkt i 2015, fordi framskrivningene starter i 2010. Det har dermed gått fem år med behov for høyere skatteinntekter i alternativet med 1 pst. årlig standardheving sammenlignet med alternativet med lav standardheving.



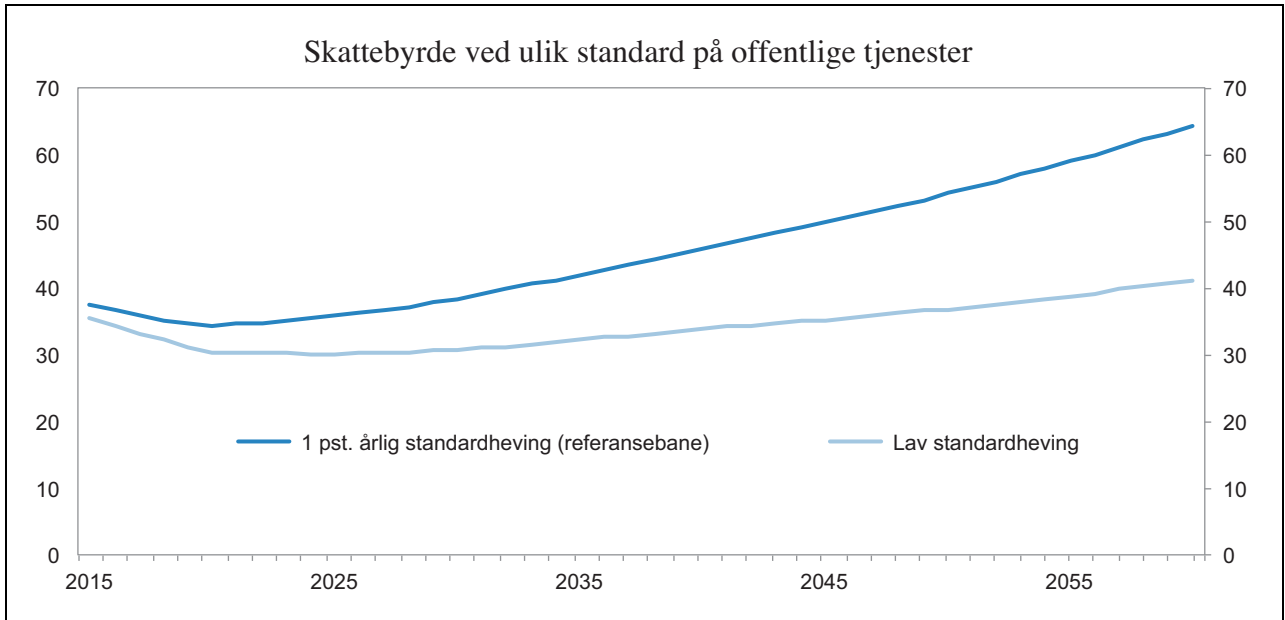
Figur 4.13 BNP og privat konsum per innbygger ved lav versus 1 pst. årlig standardheving av offentlige tjenester (referansebane). Lav standardheving: 0,5 pst. per år i helse- og omsorgssektoren og ingen heving i andre offentlige sektorer. Lav AP-vekst i privat og offentlig sektor. 1000 2010-kroner

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

av økonomiens totale produksjon – ikke bare en annen organisering av den samme virksomheten. BNP-effekten kan heller ikke tolkes som en velferdseffekt. I stedet reflekterer den at det ikke betales indirekte skatter og avgifter på offentlige tjenester, og at beregningene følger nasjonalregn-

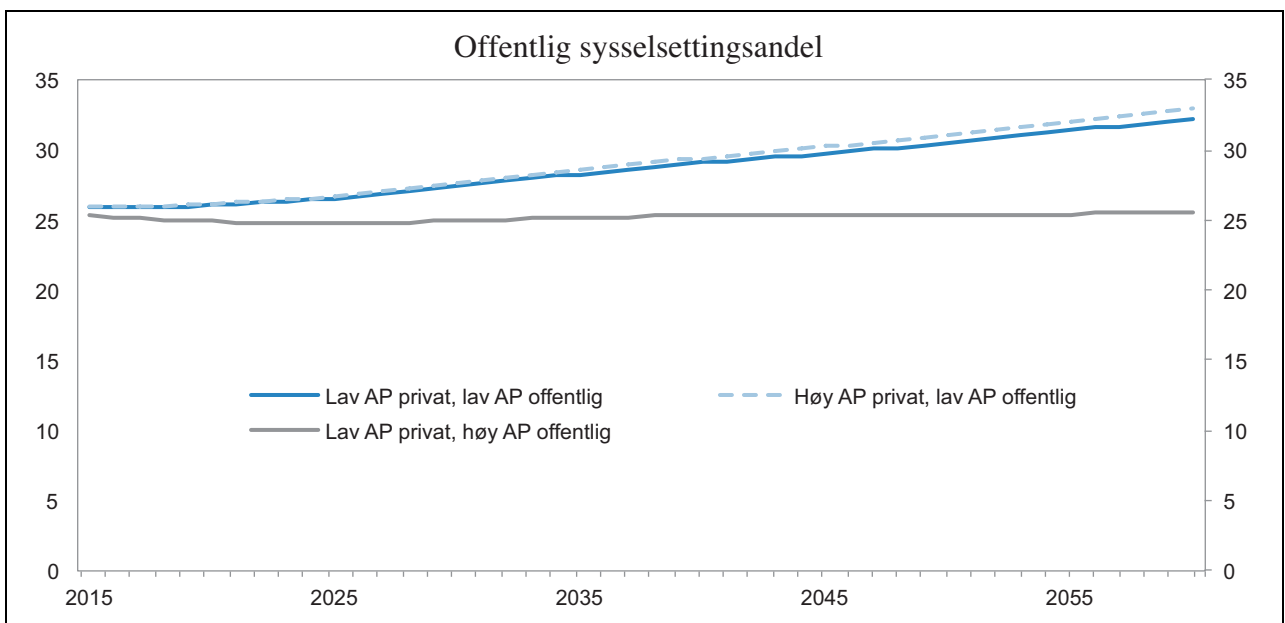
skapets praksis som ikke inkluderer avkastning til kapitaleiere utover kapitalslit i produksjonsverdien i offentlig sektor.

Hovedhensikten med dette avsnittet er imidlertid ikke å vise virkningene av varierende standard på offentlige tjenester, men å illustrere hvor-



Figur 4.14 Gjennomsnittlig skattesats på husholdningsinntekt ved lav versus 1 pst. årlig standardheving av offentlige tjenester (referansebane). Lav standardheving: 0,5 pst. per år i helse- og omsorgssektoren og ingen heving i andre offentlige sektorer. Lav AP-vekst i privat og offentlig sektor. Prosent

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).



Figur 4.15 Offentlig sysselsetningsandel under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivitet (AP). Lav standardheving: 0,5 pst. per år i helse- og omsorgssektoren og ingen heving i andre offentlige sektorer. Lav AP-vekst i privat og offentlig sektor. Prosent

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

dan standardforutsetningene påvirker de makroøkonomiske og statsfinansielle virkningene av sterkere AP-vekst. Tabell 4.5 viser i hvilken grad BNP-effekten av sterkere AP-vekst blir sterkere desto større andel av sysselsettingen som blir mer produktiv. Økningen i den årlige AP-veksten i private næringer fra 1 til 2 pst. forsterker den gjennomsnittlige årlige BNP-veksten per innbygger i perioden 2014–2060 med 0,8 prosentpoeng (fra 0,5 til 1,3 pst.) når standardhevingen er lav. Ved 1 pst. årlig standardheving faller denne vekstrateeffekten til 0,7 prosentpoeng (fra 0,3 til 1 pst.). Tilsvarende vil sterkere AP-vekst i offentlig sektor forsterke veksten i BNP per innbygger mer desto

høyere standardveksten er. En ekstra arbeidsbesparende AP-vekst i offentlig sektor på 0,5 pst. i alle år øker den gjennomsnittlige BNP-veksten per innbygger med 0,1 prosentpoeng (fra 0,5 til 0,6 pst.) når standardveksten er lav, og med 0,2 prosentpoeng (fra 0,3 til 0,5 pst.) når standarden heves med 1 pst. per år.

Sterkere AP-vekst i markedsrettet virksomhet gir en klart mindre reduksjon i skattebyrden, målt ved skattesatsen på husholdningsinntekt, når standardveksten er lav versus 1 pst. per år. Også når den ekstra AP-veksten kommer i kun offentlig sektor blir den mulige skattesatsreduksjonen størst i tilfellet med høy standardvekst.

Tabell 4.5 Økonomisk vekst og skattebyrde under ulike forutsetninger om AP-vekst og standardheving av offentlige tjenester. Lav standardheving: 0,5 prosent per år i helse- og omsorgssektoren og ingen heving i andre offentlige sektorer. Prosent

| | Lav standardheving | 1 pst. årlig standardheving |
|---|--------------------|-----------------------------|
| Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP per innbygger 2014–2060 | | |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0 pst. offentlig | 0,5 | 0,3 |
| AP-vekst: 2 pst. privat, 0 pst. offentlig | 1,3 | 1,0 |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0,5 pst. offentlig | 0,6 | 0,5 |
| Skattesats husholdningsinntekt i 2060 (37 pst. i 2014) | | |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0 pst. offentlig | 41 | 64 |
| AP-vekst: 2 pst. privat, 0 pst. offentlig | 39 | 59 |
| AP-vekst: 1 pst. privat, 0,5 pst. offentlig | 34 | 54 |

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

Kapittel 5

Forskning, innovasjon og adopsjon

5.1 Bakgrunn

Kapittel 6 i Produktivitetskomisjonens første rapport, NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, er en gjennomgang av foreliggende internasjonal forskning om drivkreftene for produktivitsveksten i økonomien. Hovedbudskapet er at det er den internasjonale teknologifronten som på sikt bestemmer produktivitsveksten i alle land, og at et lands evne til å ta innpå denne fronten gjennom teknologiadopsjon er avgjørende for landets produktivitet.

OECDs produktivitsanalyser (OECD 2015a) bygger på en liknende tilnærming. De empiriske analysene tyder på at verdens mest produktive bedrifter er fire til fem ganger så produktive som øvrige bedrifter. De mest produktive bedriftene kjennetegnes ved at de er store, internasjonale og innovative. Innenfor tjenestesektorene og IKT-sektoren er frontbedriftene også relativt unge. Få bedrifter klarer å holde seg i front over lang tid.

Nedgangen i produktivitsvekst i OECD-området ser ikke ut til å skyldes at teknologifronten flytter seg saktere fremover. Tvert om er produktivitsveksten i verdens mest produktive bedrifter vedvarende høy. Nedgangen i produktivitsvekst ser ut til å skyldes at det store flertallet av bedriftene får stadig større problemer med å ta innpå fronten. Opphøringen ser ut til å foregå i to steg: bedrifter i den nasjonale teknologifronten er først ute med å ta i bruk teknologi fra den internasjonale fronten. Når disse har tilpasset teknologien til nasjonale forhold, begynner de mindre produktive bedriftene å ta den i bruk.

Oppsummert av OECD (2015a) avhenger spredning av teknologi av fire nøkkelfaktorer:

1. Åpenhet mot omverdenen i form av handel, utenlandsinvesteringer og mobilitet av kompetent arbeidskraft.
2. At bedrifter – og spesielt de nyetablerte – eksperimenterer med nye ideer, ny teknologi og forretningsmodeller.
3. Overflytting av ressurser som gir innovative bedrifter rom for å vokse.

4. Investeringer i forskning, utdanning og kompetanse som fremmer økonomiens evne til å absorbere, adoptere og dra nytte av ny teknologi.

Myndighetene kan dermed fremme produktivitsvekst gjennom å:

- Stimulere til forskning og teknologiutvikling som bidrar til den globale kunnskapen og flytter den internasjonale teknologifronten fremover
- Sørge for at bedriftene har rammevilkår og insentiver som gjør det lønnsomt og mulig å ta innpå den internasjonale fronten gjennom å utnytte den globale kunnskapen
- Sørge for at utdannings- og forskningssystemet hjelper bedriftene til å utnytte den globale kunnskapen

Produktivitskomisjonens første rapport (kapittel 5 og 17) dokumenterte at norsk økonomi skårer relativt svakt på internasjonale målinger som gjelder innovasjon og kunnskapsproduksjon. Med forbehold om at alle målinger av kunnskapsproduksjon og innovasjon er beheftet med svakheter, illustrerer figur 5.1 at Norge befinner seg i mellomsjiktet blant sammenlignbare land. Norge har en relativt svak posisjon sammenlignet med de helt ledende europeiske landene, målt ved to sentrale indikatorer for innovasjon (EUs innovasjonsindeks) og kunnskapsproduksjon (forskningskvalitet målt ved siteringsindeks¹).

Kommisjonens vurdering i første rapport er at denne posisjonen antakelig er uforenlig med høy produktivitsvekst og et fortsatt høyt inntektsnivå på sikt. Uten forbedring av innovasjon og kunnskapsproduksjon i Norge er det sannsynlig at inntektsnivået på sikt vil falle ned mot et mer gjennomsnittlig nivå i OECD-området. Vurderingen må ses i sammenheng med kommisjonens antakelse om at Norge må ligge helt i det interna-

¹ Bruk av siteringsindeks som mål på vitenskapelig kvalitet er drøftet nærmere i avsnitt 5.2.2.

sjonale toppsjiktet når det gjelder å produsere, fordele og ta i bruk kunnskap, dersom det norske produktivitets- og inntektsnivået også i fremtiden skal ligge i verdenstoppen. Den relevante målestokken er derfor de ledende landene i verden. Figur 5.1 illustrerer at Norge kan ha noe å lære av en rekke europeiske land – og spesielt Sveits og Danmark – når det gjelder å lykkes både med vitenskapelig kvalitet i forskningen og innovasjon i økonomien.

Kommisjonen har ikke kapasitet til å gå inn i hele bredden av forsknings- og innovasjonsfeltet, men har valgt å konsentrere seg om områder som både er viktige for produktivitetsvekst og som ikke ser ut til å fungere godt nok i dag. I den første rapporten konsentrerte kommisjonen seg om å vurdere utdanningssystemet, og kom med en rekke anbefalinger for å heve kvaliteten og effektiviteten i norsk utdanning. Dette kapitlet i kommisjonens siste rapport retter seg mot øvrige forhold

innenfor temaet kunnskap-teknologi-innovasjon som er sentrale for produktivitetsvekst:²

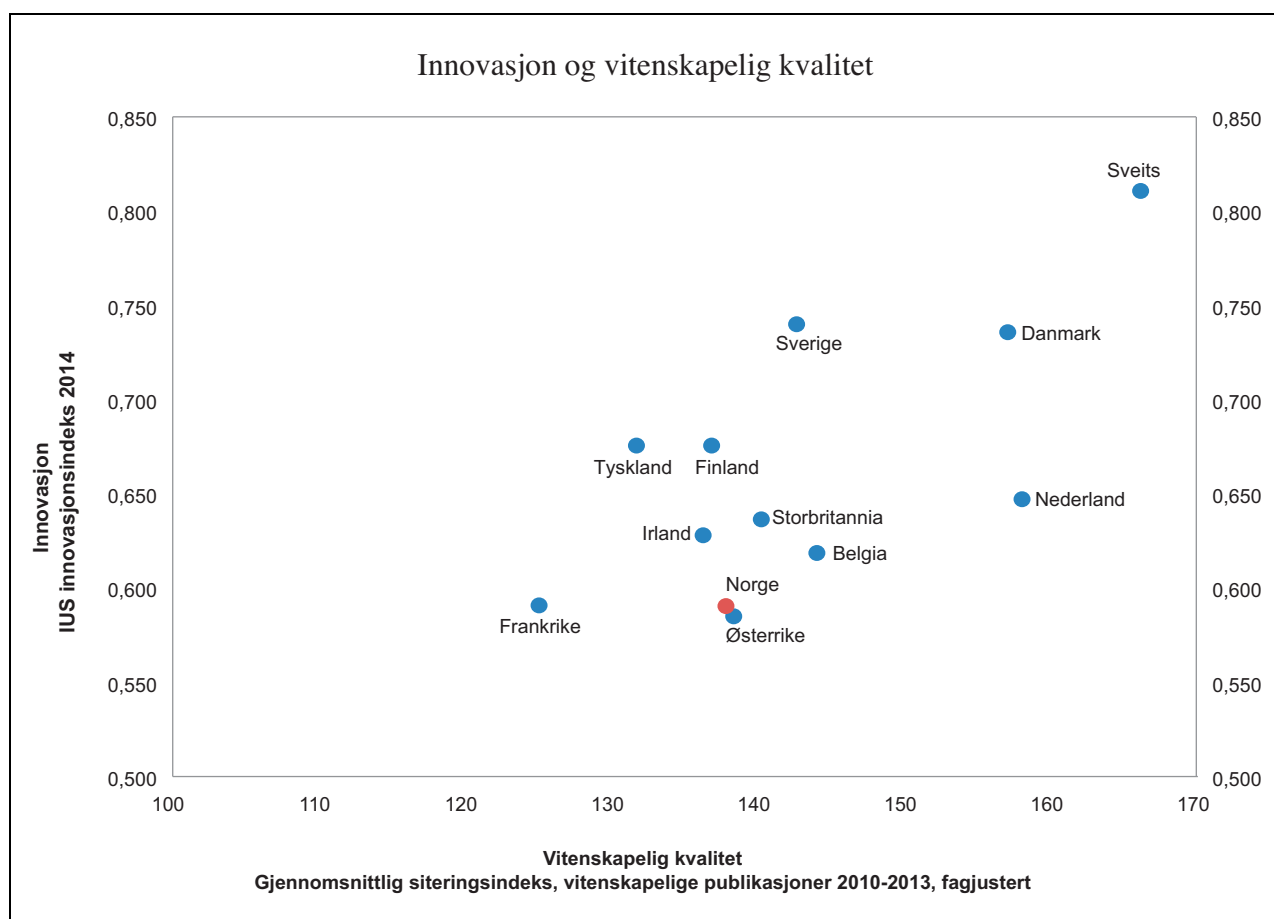
- Finansiering og organisering av forskning
- Samarbeid mellom akademisk og næringsliv
- Innovasjon og næringsdynamikk

5.2 Finansiering og organisering av norsk forskning

5.2.1 Betydningen av grunnforskning og vitenskapelig kvalitet

Grunnforskning – eller nysgjerrighetsdrevet forskning – er motivert av et ønske om å frambringe ny kunnskap, men uten sikte på spesifikk anvendelse eller nytte. Anvendt forskning er

² OECD vektlegger i tillegg viktigheten av å unngå markedsreguleringer som hindrer innovative og høyproduktive bedrifter i å vokse, og «skills mismatch». Sistnevnte er omtalt i kapittel 6 om arbeidsmarkedet.



Figur 5.1 Mål på innovasjon og vitenskapelig kvalitet i utvalgte europeiske land

Note: Danmark, Sveits og Nederland har kombinerte innovasjonsundersøkelser som antakelig bidrar til underrapportering av innovasjon. Øvrige land har separate innovasjonsundersøkelser. For Norge er indikatoren justert for å fange opp økt innovasjon i den separate innovasjonsundersøkelsen.

Kilde: Indikatorrapporten 2015.

hovedsakelig rettet mot å frambringe kunnskap som skal anvendes til et spesifikt formål.³ Ifølge oppsummeringen fra OECD (2015a) er grunnforskning viktig for den langsiktige produktivitsveksten, fordi den er forbundet med større eksterne effekter (knowledge spillovers) enn anvendt forskning, og fordi den bidrar til å øke produktiviteten av anvendte innovasjoner. Grunnforskning fremmer økonomiens evne til å lære av nye innovasjoner på den globale teknologifronten. Ikke minst bidrar forskningen ved de høyere utdanningsinstitusjonene til produktivitsvekst i økonomien gjennom å koble fremtidig arbeidskraft (studenter) opp mot den internasjonale teknologifronten.

I og med at grunnforskning i stor grad er et ikke-rivaliserende gode, vil slik forskning bli underfinansiert i en markedsløsning. Grunnforskning er derfor i stor grad en offentlig oppgave. Det er myndighetenes oppgave å sørge for en god balanse mellom grunnforskningen og den anvendte forskningen, som det lønner seg for næringslivet å finansiere selv.

Et grunnleggende krav til god forskning er at den framskaffer ny kunnskap.⁴ Forskning som holder lav vitenskapelig kvalitet kjennetegnes av at den resulterer i liten eller ingen ny kunnskap. Forskning som ikke resulterer i ny kunnskap vil heller ikke kunne ha noen betydning for produktivitsveksten i økonomien. Forskning som er basert på sviktende data og metoder, og dermed trekker feilaktige konklusjoner, kan skade produktivitsveksten dersom resultatene tas i bruk.

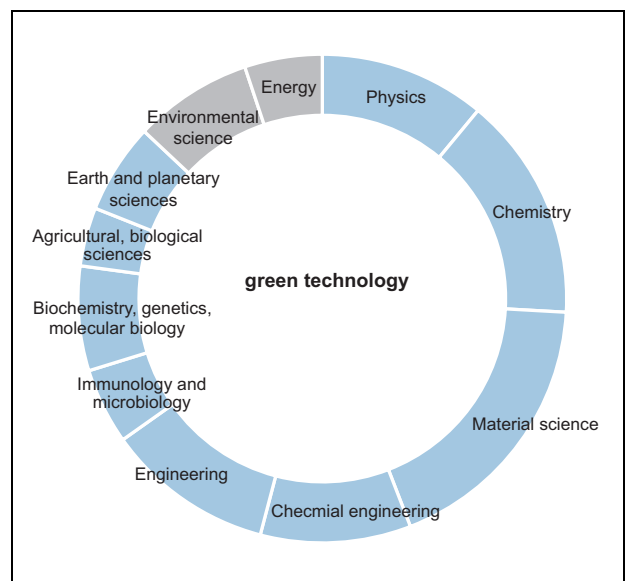
I tillegg til det absolutte kravet om å generere ny kunnskap, er originalitet, soliditet, faglig relevans (svarer på eksisterende spørsmål innenfor fagfeltet) og samfunnsmessig relevans eller nytteverdi kvalitetskriterier som gjerne brukes for å vurdere kvaliteten på forskning. Disse kriteriene legges i ulik grad til grunn for beslutninger om offentlig finansiering av forskning.

Det kan være et motsetningsforhold mellom de ulike kvalitetskriteriene. Original forskning kan bli vurdert som irrelevant fra etablerte fagfeller, og det finnes for eksempel forskere som har fått sine arbeider refusert, for senere å ha mottatt nobelpris (Heinze 2008). Kravet om samfunns-

nytte kan stå i veien for forskning som ikke er begrunnet ut fra en spesifikk anvendelse, men som likevel kan ha store nytteeffeter. For eksempel bygger bare en liten del av kunnskapen bak miljøteknologi på resultater fra forskning som har som eksplisitt formål å løse miljøproblemer. Figur 5.2 illustrerer at patenter innenfor miljøvennlig teknologi er basert på forskning fra en rekke områder.

OECDs anbefaling om en balansert forskningspolitikk som ivaretar behovet for grunnforskning, må ses i lys av at føringer for den umiddelbare anvendbarheten av forskning har en kostnadsside. Alternativkostnaden er urealisert forskning som kunne ha gitt større bidrag til den internasjonale kunnskapsfronten og større samfunnsnytte på sikt. Det er altså ikke åpenbart at vektlegging av samfunnsnytte i fordeling av forskningsmidler faktisk fører til størst samfunnsnytte.

Det finnes likevel en rekke situasjoner der det vil fremme både samfunnsøkonomisk lønnsomhet og produktivitsvekst dersom det legges tematiske føringer på fordeling av offentlige forskningsmidler. Spesielt gjelder dette når forskningsmiljøene selv ikke initierer forskning som er nødvendig for å løse store samfunnsproblemer. Eksempler på dette er når medisinsk forskning favoriserer sykdommer som rammer middelaldrende menn i rike land; når forskningsmiljøene blir innelåst i gamle teknologier og ikke bygger opp kompetanse på nye områder (for eksempel for mye forskning i kjernefysikk på

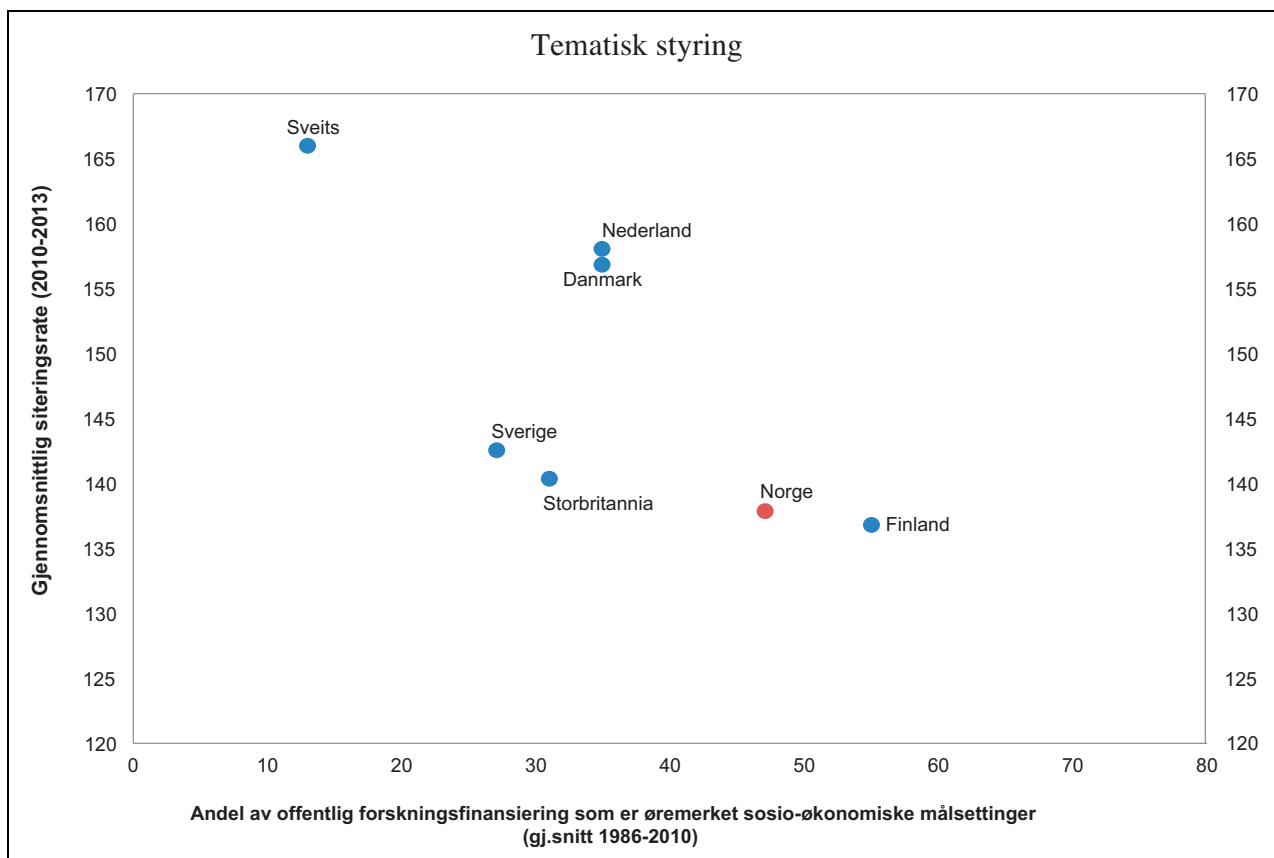


Figur 5.2 Koblingen mellom forskning og innovasjon i «grønn teknologi». Prosent av forskningsreferanser i patentesøknader etter fagfelt

Kilde: OECD (2010).

³ Definisjonene av grunnforskning og anvendt forskning er basert på Frascati-manualen. OECD (2015a) bruker forskning utført i offentlige forskningsinstitusjoner som mål på landets grunnforskning.

⁴ For mer detaljert beskrivelse av forskningskvalitet vises det til kapittel 2.1.1 i Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*.



Figur 5.3 Tematisk styring av forskningsmidler og vitenskapelig kvalitet i forskningen

Kilde: Produktivitetskommissjonen basert på tall fra OECD og Indikatorrapporten 2015.

bekostning av forskning i IKT-sikkerhet); eller når forskningssystemet er faglig feildimensjonert for samfunnets endrede behov (for eksempel at det forskes for mye i samfunnsvitenskap på bekostning av realfaglig forskning). Dersom denne type øremerking av forskningsmidler etter tema faktisk skal bidra til å løse samfunnsproblemer, er det likevel avgjørende at det stilles høye krav til den vitenskapelige kvaliteten.

Figur 5.3 viser at omfanget av tematisk styring av forskningsmidler er sterkere i Norge enn i de landene som skårer bedre på målinger av vitenskapelig kvalitet. Det kan være flere grunner til å tro at denne sammenhengen er kausal. Ved å styre ressursene etter tema, øker risikoen for å gi romslig finansiering til områder der Norge ikke har spesielt gode forskningsmiljøer. Dette trekker ned gjennomsnittskvaliteten i forskningssektoren. Figuren antyder at den vitenskapelige kvaliteten i Norge ville vært høyere dersom myndighetene hadde tilstrebet en bedre *balanse* mellom finansiering rettet mot bred samfunnsnytte, og finansiering rettet mot å heve vitenskapelig kvalitet. Det må tas forbehold om at statistikken ikke er helt sammenlignbar mellom land. Spesielt gjelder dette forskning og utvikling utført ved universi-

tetssykehusene som rapporteres som tematisk styrt hvis den finansieres gjennom helsemyndighetene, og som ubundet hvis den finansieres over universitetenes grunnbevilgning.

5.2.2 Vitenskapelig kvalitet i norsk forskning

Indikatorer som brukes for å måle vitenskapelig kvalitet omfatter antall vitenskapelige publikasjoner i anerkjente publikasjonskanaler, fagfellers siteringer av disse vitenskapelige publikasjonene og resultater fra eksterne evalueringer av forskningsmiljøer. Hvor ofte en vitenskapelig publikasjon siteres av andre forskere, er et sentralt mål på forskningens gjennomslagskraft, selv om det ikke er et perfekt mål. Felles for alle indikatorene er at det hovedsakelig er fagfeller som står for evalueringen av forskningskvaliteten. Fagfellevurdering har svakheter, men det er foreløpig ikke etablert noen bedre metode for å vurdere forskningskvalitet. Når det gjelder publikasjons- og siteringsdata må disse bearbeides for å ta høyde for ulik praksis i ulike fag, og helst bør de analyseres separat for hvert fagfelt. Usikkerheten forbundet med å vurdere forskningskvalitet, svakheter ved fagfellevur-

dering, begrenset datatilfang og metodiske utfordringer, tilsier at mål på forskningskvalitet må tolkes med en viss varsomhet.

Basert på en analyse av siteringsdata for forskning i en rekke land, konkluderer Benner og Öquist (2014) med at norsk forskning siden 1990 har endret seg fra lite omfang og en relativt isolert tilværelse, til et respektabelt nivå. Forskningen i Norge kjennetegnes i dag av rimelig god gjennomsnittskvalitet, men likevel med få miljøer som klarer å hevde seg på den internasjonale forskningsfronten.

Til tross for denne bedringen skårer Norge svakere enn ledende nasjoner som Danmark, Nederland og Sveits på alle siteringsindikatorer: Gjennomsnittlig siteringsindeks (indikator for gjennomsnittskvalitet, se figur 5.1), andel mest siterte artikler (indikator for verdensledende forskning) og andelen artikler som ikke siteres (indikator for lav synlighet).

Norge har heller ingen universiteter blant de beste i Europa, i henhold til Leiden-rangeringen som er basert på siteringsdata. Storbritannia, Sveits og Nederland har universiteter i Europa-toppen innenfor de fleste fagområder. Danmark og Sverige har også enkelte toppinstitusjoner. Tabell 5.1 viser utvalgte lands beste plassering. Fordi resultatene er sterkt avhengige av de mest siterte artiklene – som er få – vil resultatene for enkeltinstitusjoner kunne variere en del fra år til år. Det kan også være institusjoner med relativt få

publikasjoner som av den grunn kommer veldig godt ut (jfr. Karolinska instituttet innenfor miljø). Bildet av Norge som et stykke bak de ledende landene er imidlertid konsistent over tid.

Karakteristikken av Norge som en middels god forskningsnasjon avspeiles i figur 5.4, som gjengir resultatene i fagevalueringer i regi av Norges forskningsråd siden 2006. Dette er evalueringer av forskningsmiljøer innenfor et fagfelt, gjennomført av internasjonale ekspertpaneler. Mange små miljøer ved høyskoler og forskningsinstitutter deltar ikke i evalueringene. Figuren inkluderer kun evalueringer der det er satt karakter på den vitenskapelige kvaliteten ved enkeltmiljøer (grupper eller institutter), og utelukker dermed alle evalueringer innenfor humaniora og samfunnsvitenskap, med unntak av økonomifaget, samt en del andre fag.⁵ Til sammen inngår 727 evaluerte miljøer i figuren.

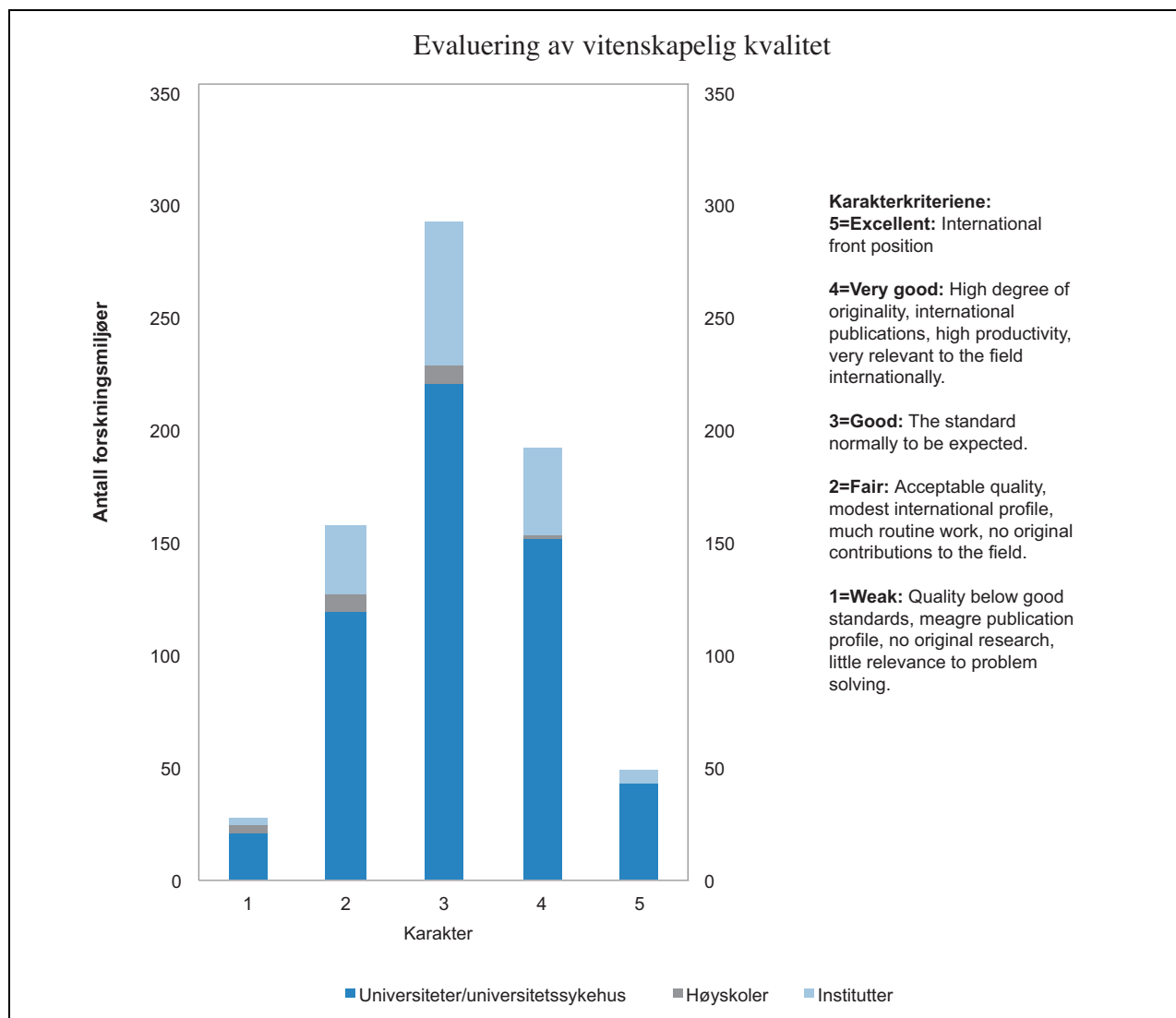
Hovedtyngden (40 pst.) av forskningsmiljøene er vurdert til å ha en standard man normalt må forvente av et forskningsmiljø (rundt karakteren 3), og det gjelder både for universitetene og instituttsektoren. Ifølge evalueringen av medisinsk forskning tilsier et slikt nivå at kunnskapsutviklingen

⁵ Følgende fag er inkludert: teknologifag; IKT; matematikk; botanikk, zoologi og økologi; fysiologi; molekylærbiologi; klinisk medisin; samfunnsmedisin og helsefag; psykologi og psykiatri; geofag; fysikk; kjemi; økonomi; farmasi. Fagevalueringene er publisert på Forskningsrådets hjemmesider.

Tabell 5.1 Landets beste plassering blant europeiske universiteter: gjennomsnittlig siteringsrate innenfor hvert fagområde (justert for ulike disipliner innenfor fagfeltet)

| | UK | Sveits | Nederland | Danmark | Sverige | Finland | Norge |
|-------------------------|--------------|-----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|-------------|
| Kognitive vitenskaper | 1 Oxford | 11 EPF Laus. | 20 Maastr. | 23 Aarhus | 32 Karolin. | 26 Aalto | 98 UiB |
| Geofag og miljø | 2 Bristol | 5 U Laus. | 6 Twente | 42 DTU | 1 Karolin. | 84 U E Finl | 69 UiB |
| Biologi | 2 York | 1 EPF Laus. | 14 Utrecht | 42 DTU | 48 Uppsala | 81 Helsinki | 70 UiT |
| Matem., IKT, ing. | 3 Brunel | 31 ETH Zur. | 2 Leiden | 45 Aalborg | 28 Stockh. | 18 Helsinki | 112 UiO |
| Medisin | 1 Oxford | 8 EPF Laus. | 15 Amsterd. | 38 Københ. | 50 Stockh. | 84 Helsinki | 103 UiT |
| Natur-vitenskap | 4 Cambr. | 3 EPF Laus. | 1 Utrecht | 8 Aarhus | 28 Stockh. | 78 Helsinki | 119 NTNU |
| Samfunnsvitenskap | 4 Durham | 1 Geneve | 2 Leiden | 8 DTU | 15 Stockh. | 38 Turku | 25 NTNU |
| Snitt, beste plassering | 3 | 10 | 10 | 34 | 34 | 68 | 99 |

Kilde: Leiden 2014.



Figur 5.4 Evaluering av den vitenskapelige kvaliteten ved norske forskningsmiljøer. Antall miljøer etter karakter og sektor

Kilde: Produktivitetskommisjonen, basert på Forskningsrådets fagevalueringer.

går relativt sakte. Miljøer på nivå 3 er i liten grad internasjonalt synlige og dermed ikke attraktive for samarbeid med de beste miljøene internasjonalt – en faktor som er viktig for å få tilgang til den globale forskningsfronten. Under 10 pst. av miljøene hevder seg helt i verdenstoppen (karakter 5). Dette er nesten utelukkende universitetsmiljøer, med unntak av sterke faggrupper ved institutter som Simula og Folkehelseinstituttet. Det er likevel mange miljøer som holder et svært høyt nivå (karakter 4), og som har potensial til å bli verdensledende. Hvert fjerde forskningsmiljø er vurdert til et nivå under det man må kunne forvente av et forskningsmiljø (karakter 1 eller 2). Enkelte av disse skårer relativt høyt på relevans for nærings- og samfunnsliv, men det er forskningsmiljøene med høy vitenskapelig kvalitet som generelt også skårer høyest på samfunnsmessig relevans.

Det ser ut til å være store forskjeller mellom fag. I fag som matematikk og økonomi holder hovedvekten av miljøene et svært høyt nivå (karakter 4 eller 5), selv om det finnes lavtpresterende miljøer også i disse fagene. Innenfor deler av medisinsk forskning, psykologi og psykiatri er bildet omvendt. Her ligger hovedtyngden under karakter 3, altså under forventet nivå, selv om det også finnes verdensledende og svært gode miljøer. I fag som kjemi og ingeniørfag ligger hovedtyngden av miljøene på karakteren 3. Det må tas forbehold om at karaktersetningen kan variere mellom fag, selv om kriteriene for å sette karakter er tilnærmet likelydende i alle evalueringene.

Ifølge Benner og Öquist (2014) har Norge ikke klart å utnytte den sterke veksten i ressursbruk på forskning de siste 20 årene – på over 50 pst. – til omstilling fra den mer gjennomsnitt-

lige forskningen til den grensesprengende forskningen som er med på å flytte den globale kunnskapsfronten.

Både siteringsdataene og fagevalueringene viser likevel at kvaliteten på norsk forskning har økt betraktelig de siste 10–20 årene. Evalueringen av teknologifaglig forskning konkluderer med at det publiseres mer nå enn ved forrige evaluering for ti år siden, men at det fortsatt er rom for forbedring, og spesielt når det gjelder publisering i topp-tidsskriftene. Innenfor enkelte sentrale fagfelt for norsk økonomi, som energisystemer og olje- og gassteknologi, finner evalueringen verken fremragende miljøer eller synlig forbedring siden forrige evaluering. Evalueringen finner også en vedvarende mangel på grunnleggende og nysgjerrighetsdrevet forskning i teknologifagene.

Evalueringen av biologisk, medisinsk og helsefaglig forskning fra 2011 konkluderer med at kvaliteten har økt, både i form av publikasjoner og siteringer, og nå ligger godt over verdensgjennomsnittet. Anbefalingene fra tidligere evalueringer har i høy grad blitt fulgt opp lokalt av forskningsinstitusjonene, men det er likevel mange svakheter som består ti år etter forrige evaluering (mer om svakhetene nedenfor). Sentrale myndigheter – departementer og Forskningsrådet – har i liten grad fulgt opp anbefalingene på sine områder, ifølge evalueringspanelene.

5.2.3 Barrierer mot høy vitenskapelig kvalitet i norsk forskning

Hvilke barrierer hindrer norsk forskning i å nå et høyere nivå? Svarene på dette bør ideelt sett baseres på kunnskap om hvilke forhold som fremmer forskning med høy grad av originalitet og gjennomslagskraft, og i hvilken grad disse forholdene er til stede i Norge. Når det gjelder hvilke faktorer som fremmer god forskning, er gjennomgangen nedenfor i basert på Benner (2015) og Aghion m.fl. (2010). Vurderingen av hvorvidt disse forholdene er til stede i Norge og hva som eventuelt bør gjøres, er hovedsakelig basert på Benner og Öquist (2014), fagevalueringene av norske forskningsmiljøer nevnt ovenfor, ulike offentlige utredninger og i noen grad den siste evalueringen av Forskningsrådet (Arnold and Mahieu 2012). Kommisjonen har også forsøkt å trekke lærdom av de europeiske landene som skårer høyt på målinger av vitenskapelig kvalitet.

Forhold som ser ut til å være viktige forutsetninger for høy vitenskapelig kvalitet i forskningen kan grupperes i tre hovedområder:

1. Forskningspolitisk styring som prioriterer vitenskapelig kvalitet.
2. Forskningsinstitusjoner som har mye autonomi og som samtidig deltar i hard konkurranse om forskningsmidler.
3. Ledelse ved forskningsinstitusjonene som har legitimitet (meritterte forskere), stort handlingsrom og entydig oppdrag.

Nedenfor følger en vurdering av utvalgte deler av det norske forskningssystemet opp mot disse kriteriene. Systemets omfang og struktur målt i kroner, etter finansierende og utførende sektor, er illustrert i figur 5.5.

Forskningspolitisk styring som prioriterer vitenskapelig kvalitet

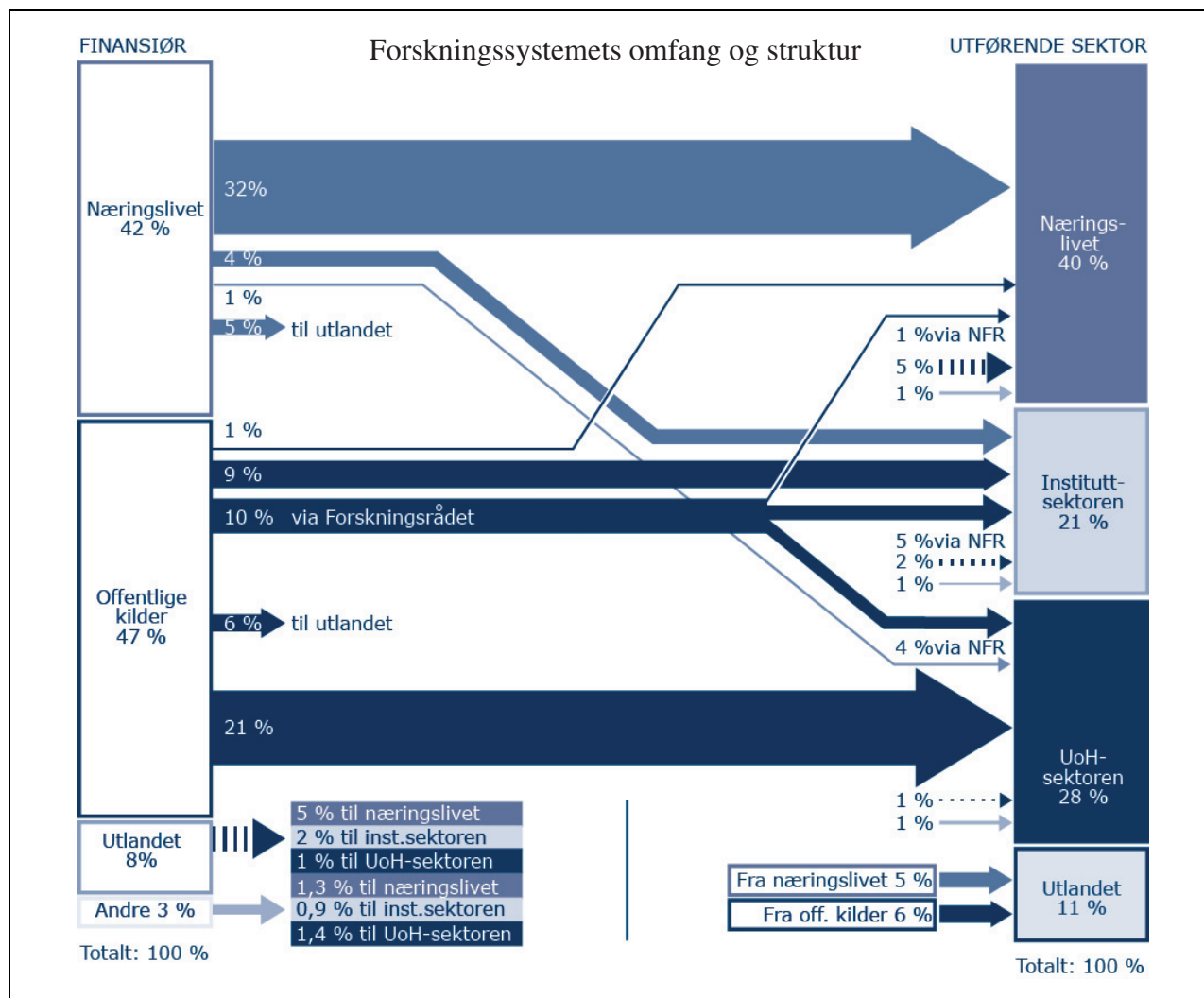
Myndighetenes sterkeste virkemiddel i forskningspolitikken er finansieringen. Figur 5.5 viser at hver femte forskningskrone (21 pst.) i Norge – nesten halvparten av de offentlige forskningsmidlene – er direkte tilskudd fra myndighetene til universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren).⁶ Produktivitetskommisjonen var i sin første rapport kritisk til det norske finansieringssystemet for UH-sektoren, som premierer kvantitet framfor kvalitet. Kommisjonen påpekte også at distriktspolitiske og andre hensyn ofte ser ut til å gå foran hensynet til kvalitet i styringen av UH-sektoren. Styringen av universiteter og høyskoler drøftes nærmere i eget avsnitt nedenfor.⁷

Den nest største finansieringsstrømmen for offentlige forskningsmidler går via Norges forskningsråd. Denne kanalen utgjør 10 pst. av de totale og drøye 20 pst. av de offentlige FoU-midlene. Det er enighet i alle kildene nevnt over om at vitenskapelig kvalitet vektlegges for lite når midlene fra Forskningsrådet fordeles.

Det kan være flere årsaker til at vitenskapelig kvalitet vektlegges for lite i tildeling av midler fra Forskningsrådet. For det første er den norske forskningsrådsmodellen med kun ett forskningsråd unik i internasjonal sammenheng. Begrunnelsene for dette er koordineringsbehovet som følger av sektorprinsippet (se nedenfor), økt vektlegging

⁶ For en detaljert beskrivelse av finansieringsstrømmene vises det til Indikatorrapporten 2015, kapittel 2.

⁷ UH-sektoren omfatter også universitetssykehusene. Helseforskningen er det største og raskest voksende forskningsfeltet i UH-sektoren. Finansieringen av forskningen ved universitetssykehusene kanaliseres hovedsakelig fra Helsedepartementet gjennom de regionale helseforetakene. Kommisjonen har ikke kapasitet til å se nærmere på denne finansieringskanalen.



Figur 5.5 Totale FoU-utgifter fordelt etter finansierende og utførende sektor (prosent, 2013)

Kilde: Indikatorrapporten 2015.

av tverrfaglighet i forskningspolitikken og det nære forholdet mellom grunnforskning og anvendt forskning. Organiseringen medfører at Forskningsrådets vedtekter omfatter mange oppgaver, og at de ulike styrene er satt sammen av representanter fra mange deler av samfunnet. I andre land er det en klar arbeidsdeling mellom råd som finansierer nysgjerrighetsdrevet forskning etter strenge vitenskapelige kvalitetskrav – der de styrende organene består av velrennerte forskere – og råd som finansierer forskning med spesifikke samfunnsnyttige formål (anvendte, strategiske satsinger, innovasjon mv.), der de styrende organene også inkluderer representanter fra samfunns- og næringsliv, herunder departementer og interesseorganisasjoner. Den norske rådsmodellen kan ha ført til en ubalanse i disfavør av forskning som holder høy vitenskapelig kvalitet, på grunn av de mange andre hensyn som spiller inn i fordeling av forskningsmidler.

Det kan også tenkes at den sterke maktkontrasjonen ett forskningsråd innebærer, kombinert med iboende vanskeligheter med å måle virksomhetens resultater og effekter, fører til et system med for lite disiplin i måloppnåelse, og for stort spillerom for interessegrupper. At departementer og interesseorganisasjoner deltar i søknadsbehandlingen som representanter for brukere, bidrar også til å dreie oppmerksomheten vekk fra vitenskapelig kvalitet i tildelingene. Selv om medlemmene i ulike bevilgende organer i utgangspunktet skal pekes ut på bakgrunn av faglig kompetanse, er det i praksis også andre hensyn som spiller inn.

En annen årsak til at vitenskapelig kvalitet vektlegges for lite, er at Forskningsrådet styres gjennom separate tildelingsbrev fra hvert enkelt departement, med til sammen om lag 500 mål og budsjettføringer for å ivareta departementenes behov.⁸ Dette er en konsekvens av kombinasjonen

av sektorprinsippet for forskning, budsjettprosessen og statsrådsansvaret. Forskningspolitikken i Norge er basert på et prinsipp om at hvert enkelt departement har ansvar for utvikling og bruk av forskning for og om sin egen forvaltningssektor, ofte knyttet til viktige samfunnsproblemer. Dette kan brytes ned i det smale sektoransvaret, som er departementenes behov for politikkrelevant kunnskap, og det brede sektoransvaret, som for eksempel helsesektorens behov for kunnskap for å kunne gi god behandling.

Praktiseringen av sektorprinsippet for forskning må forstås i lys av den sterke sektoriseringen i norsk forvaltning, som skyldes både praktiseringen av statsrådsansvaret – der statsråden har et fullstendig ansvar på sitt oppgaveområde overfor Stortinget – og måten budsjettprosessen i regjeringen er lagt opp på. Budsjettprosessen er preget av et sterkt finansdepartement som styrer på budsjetttramme for det enkelte departement, og i liten grad av overordnede prioriteringer mellom ulike formål der flere departementer har et ansvar. Dette fører til en kamp om ressurser mellom de ulike statsrådene, der ingen statsråd har interesse av å arbeide for bevilgninger som de ikke selv kontrollerer (Clemet 2007, Difi 2014). Regjeringen har dermed opp mot 16 «forskningsministre» som i liten grad har interesse av å samordne sine forskningsbevilgninger slik at samfunnets totale forskningsbehov ivaretas best mulig. Når alle disse statsrådene i tillegg oppfattes å være ansvarlige overfor Stortinget for at bevilgningen brukes i henhold til Stortingets vedtak, vil alle departementene ha et stort behov for stram styring av midlene som kanaliseres gjennom Forskningsrådet, for å unngå at statsråden stilles i forlegenhet overfor Stortinget. Det ser også ut til å være ulik praksis mellom ulike departementer i hvor detaljerte føringer de legger i budsjettforslagene. Dette kan være avhengig av personer og tradisjoner i de ulike departementene.

Evalueringen av Forskningsrådet (Arnold og Mahieu 2012) peker på at i og med at ingen statsminister har tatt det overordnede ansvaret for forskningspolitikken, har det ikke vært noen – og er fortsatt ingen – «dommer» på toppen av styringshierarkiet. Kunnskapsdepartementet (KD) har ansvar for å koordinere forskningspolitikken,

men denne koordineringen er svak, uten myndighet til budsjettmessig overprøving. Slik myndighet forventes å bli møtt med at øvrige departementer trekker sine forskningsmidler ut. Dette kan skje i form av reduserte forskningsbevilgninger, eller at bevilgningene vris i retning av mer direkte oppdragsforskning. KDs suksess i koordineringen av forskningspolitikken måles hovedsakelig i størrelsen på regjeringens samlede bevilgning til forskning. Koordineringsbehovene som følger av sektorprinsippet er en av de viktigste begrunnelsene for å ha kun ett forskningsråd i Norge, med de svakhetene dette medfører (se omtalen ovenfor).

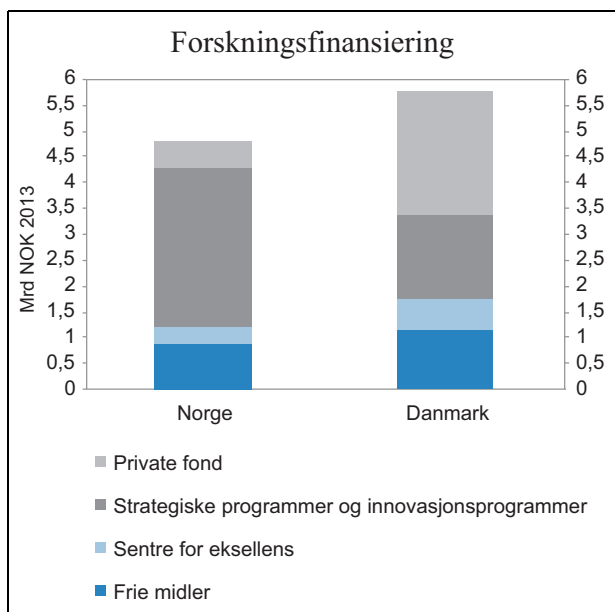
Ifølge evalueringen av Forskningsrådet bidrar også Forskningsrådet selv til den sterke oppsplittingen av midlene. Dette skyldes Forskningsrådets dobbeltrolle som bevilgende og rådgivende organ. For å øke forskningsbevilgningene fra departementene, er det i rådets interesse å få detaljerte føringer som forplikter departementene. At både KD og Forskningsrådets mål i stor grad handler om å maksimere de offentlige forskningsbevilgningene – samtidig som dette innebærer at de må akseptere sterke føringer fra øvrige departementer – fører til et stort antall mål og føringer i styringen av Forskningsrådet. Størrelsen på pengebruken kan på denne måten bli viktigere mål på virksomheten enn resultatene.

Begrunnelsen for sektorprinsippet for forskning er bl.a. at det skal gjøre forvaltningen og sektoren mer kunnskapsbasert. En uheldig side ved denne måten å organisere forskningspolitikken på – i tillegg til det store omfanget av føringer det medfører – er at forskningsbehov på tvers av departementsgrensene (for eksempel IKT) blir underfinansiert, og at departementenes egne kunnskapsbehov vektlegges sterkere enn sektorens behov. Ifølge evalueringen av Forskningsrådet prioriterer de fleste departementene det smale sektoransvaret (forskning med relevans for politikkutvikling), og ikke den langsiktige kunnskapsoppbyggingen for sektoren.⁹

Figur 5.6 viser fordelingen av den konkurransebaserte tildelingen av forskningsmidler i Norge og Danmark. Norge skiller seg fra Danmark spesielt ved det store omfanget av tematisk bundet

⁸ Kommisjonen har foretatt en opptelling av mål og føringer i 12 tildelingsbrev fra departementene til Forskningsrådet. Tallet er i overensstemmelse med Eltun (2013) som fant at antall føringer i 4 tildelingsbrev varierte mellom 150 og 250 fra år til år. Askim (2015) kategoriserer Forskningsrådet som et ekstremtilfelle når det gjelder antall føringer fra departementene.

⁹ Kulturdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet står for ca. 75 pst. av bevilgningene til Forskningsrådet, og tar et større ansvar for sektorens forskningsbehov enn øvrige departementer (med unntak av Helse- og omsorgsdepartementet som kanaliserer det meste av midlene gjennom helseforetakene).



Figur 5.6 Forskningsfinansiering i Norge og Danmark gjennom nasjonale konkurransearenaer (offentlige forskningsråd og private fond) etter virkemiddeltype. Mrd. norske kroner 2013

Kilde: Produktivitetskommisjonen, basert på statistikk fra Styrelsen for forskning og innovasjon, Danmarks Statistik, Forskningsrådet og NIFU.

finansiering og innovasjonsprogrammer, og få private alternativer til statlig finansiering.

Den politiske overstyringen begrenser Forskningsrådets handlingsrom til å kanalisere midlene til den kvalitativt beste forskningen.¹⁰ Evaluering av Forskningsrådets programmer er en mulig kilde til informasjon om hva som kjennetegner styringen av programmer som har fungert godt og mindre godt når det gjelder å fremme vitenskapelig kvalitet i norsk forskning. En svakhet er at få programmer er evaluert – noe også evalueringen av Forskningsrådet har påpekt – og at evalueringene ikke er gjennomført på en standardisert måte som muliggjør sammenligning av funnene i de ulike evalueringene. Evalueringene skal bedømme programmenes resultater opp mot programmenes målsettinger. I de tilfellene målsettin-

¹⁰ Oppsplitting av ressursene i svært mange programmer er i tillegg administrativt krevende, og bidrar til at det er langt flere bevilgende organer og administrativt ansatte i det norske rådssystemet sammenlignet med det danske. Forskningsrådets sekretariat utgjør ca 450 årsverk. De danske rådene (Grundforskningsfonden, Det Frie Forskningsrådet, Innovasjonsrådet og Det rådgivende rådet DFIR) har sekretariater på til sammen rundt 100 årsverk. Danmark har i tillegg et direktorat (som dels huser disse sekretariatene), så det er vanskelig å sammenligne. Forskningsrådet har 60-70 bevilgende organer mot 7 i det danske offentlige systemet.

gene er tallrike og vage, blir evalueringene tilsvarende utydelige. Flere av evalueringene omtaler i liten grad den vitenskapelige kvaliteten i forskningen som er kommet ut av programmene.

Av faktorer som hindrer programmene i å nå sine mål, spesielt om høy vitenskapelig kvalitet, nevnes: manglende vilje fra departementene til å legge sin finansiering i felles satsinger; detaljert sektorstyring i form av sterke og skiftende føringer fra departementene; detaljerte tematiske føringer fra fagmiljøene som deltar i utarbeidelsen av programplanene; føringer om samarbeid med internasjonale miljøer; utilstrekkelig fagkompetanse i programstyrer og fagpaneler; og små bevilgninger. Faktorer som ifølge evalueringene har fremmet den vitenskapelige kvaliteten er klare forskningspolitiske visjoner for programmene kombinert med langsiktighet. Fri prosjektstøtte, dvs. uten tematiske eller andre føringer utover vitenskapelig kvalitet, vurderes som vellykket mht. oppnådd vitenskapelig kvalitet, men realisering av gode prosjekter begrenses av de økonomiske rammene.

En illustrasjon av kostnaden som følger av politisk overstyring er antallet fremragende prosjekter som ikke får støtte fra Forskningsrådet, men som kunne fått støtte dersom midler ble flyttet fra innvilgede prosjekter med lavere anslått kvalitet. I løpet av 2013 og 2014 fikk søknader om til sammen 215 mill. kroner avslag på tross av at de ble vurdert som fremragende av internasjonale eksperter (tabell 5.2). Samtidig ble det innvilget over 700 mill. kroner til prosjekter av mer middels kvalitet, og da hovedsakelig i de handlingsrettede programmene, som er gjenstand for mest politisk styring.

Tabellen må ses på som en illustrasjon av et poeng, heller enn et fasitsvar i kroner og øre. Til det er det for mye uklareheter med hensyn til om karaktersetningen er sammenlignbar mellom de ulike programtypene. For eksempel er det rimelig å anta at karaktersetningen er mindre ambisjøs innenfor fag der kvaliteten gjennomgående er lavere (såkalt «gaussing»). Det kan også forekomme strategiske tilpasninger i valg av fag eksperter, eller at fagekspertene selv ser seg tjent med å inflatere karakterene, men dette er ikke dokumentert.

Som en konsekvens av at mange gode prosjekter gis avslag har myndighetene trappet opp finansieringen av fri prosjektstøtte. Et mer kostnadseffektivt alternativ for å oppnå det samme kunne være å gi Forskningsrådet bredere fullmakter til å flytte ressurser mellom programmer.

Tabell 5.2 Søknader om forskerprosjekter etter programtype og utfall, alle utlysninger fra Forskningsrådet i 2013 og 2014. Mill. kroner

| | | Fri prosjektstøtte | Handlings- rettede programmer | Store programmer | Brukerstyrte innovasjons- programmer | Alle forsker- prosjekter |
|------------------|-----------|-----------------------|-------------------------------------|---------------------|--|--------------------------------|
| Karakter 7 | Innvilget | 503 | 346 | 262 | 0 | 1111 |
| | Avslått | 196 | 10 | 9 | 0 | 215 |
| Karakter 6 | Innvilget | 486 | 967 | 793 | 436 | 2682 |
| | Avslått | 2231 | 887 | 800 | 117 | 4034 |
| Under karakter 6 | Innvilget | 0 | 548 | 30 | 140 | 718 |

Kilde: Produktivitetskommissjonen basert på beregninger fra Forskningsrådet.

Etter at svak koordinering av forskningspolitikken har vært kritisert i eksterne evalueringer og av Riksrevisjonen, har regjeringen iverksatt tre tiltak:

- Langtidsplan for forskning: Denne angir en opptrapping av forskningsressurser og prioritering av tema og teknologier for en fireårsperiode. Langtidsplanen har virket i to år, og har ført til et positivt skift for de fleste opptrappingsmålene. Når det gjelder de tematiske og teknologiske prioriteringene, er disse ikke konkretisert på et nivå som gjør det enkelt å måle regjeringens faktiske prioritering av disse fremfor andre temaer og teknologier.
- Årlig toppmøte om forskning ledet av statsministeren, som har som formål å få innspill til forskningspolitikken fra akademia og det øvrige samfunns- og næringsliv.
- Forbedring av mål- og resultatstyringen av Forskningsrådet: En prosess har pågått i flere år. Framdriften hemmes av at departementene ikke har en felles forståelse av hvor grensen går mellom god og for detaljert styring, og har ulikt syn på hva bedre styring av Forskningsrådet betyr (Difi 2015).

Autonomi og konkurranse i UH-sektor

I en analyse av universiteter i Europa og USA, finner Aghion m.fl. (2010) at det er en sammenheng mellom autonomi og konkurranse på den ene siden, og universitetenes kvalitet og produktivitet på den andre. Konkurranse i seg selv har liten betydning hvis universitetet ikke har handlingsrom til å respondere på konkurransen. Selvstyre uten konkurranse medfører en fare for målfor skyvning vekk fra samfunnets interesser. Kombinasjonen autonomi og konkurranse antas å være overlegen direkte styring, fordi myndighetene har lite informasjon om hvordan undervisning og forskning ved et universitet bør drives.

Norske universiteter har mye autonomi når det gjelder dimensjonering (som f.eks. studenttall), fagtilbud og faglig innhold, men lite autonomi på sentrale områder som personalforvaltning og økonomi (se figur 5.7). Dette henger sammen med at universitetene i Norge er statlige forvaltningsorganer¹¹, og er underlagt reguleringer som tjenestemannslov, forvaltningslov og forbud mot låneopptak. Reguleringene begrenser universitetenes muligheter til å etablere attraktive karriereveier og til å foreta investeringer. De fører også til tilpasninger der institusjonene skiller ut aktivitet i egne virksomheter for å unngå reguleringen (slik som randsonestitutter).

To utvalg (Mjøs-utvalget og Ryssdal-utvalget) har tidligere utredet universitetenes tilknytningsform, og i begge tilfeller konkluderte flertallet med at universitetene bør fristilles. Anbefalingen er ikke fulgt opp av myndighetene. Fristilling av universiteter har vært en internasjonal trend siden 1980-tallet. Norge er et av få land der universitetene fortsatt er forvaltningsorganer direkte underlagt departementet. Argumentene mot fristilling som kom fram i høringsrundene, er hovedsakelig at fristilling vil svekke arbeidstakernes rettigheter og det overordnede politiske og nasjonale ansvaret for høyere utdanning, at sektoren blir mer avhengig av markedet, og at ledelsen ved institusjonene ikke er i stand til å håndtere et så stort ansvar.

Hard konkurranse om eksterne forskningsmidler bidrar til å utløse og forsterke en kvalitetskultur ved institusjonene. Norske universiteter henter inn lite inntekter i konkurranse med andre, både nasjonalt gjennom Forskningsrådet og inter-

¹¹ Statlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter til å disponere eksterne inntekter fullt ut til virksomhetens formål, samt til å få overført resultatet av årets drift til påfølgende budsjettår (nettobudsjetterte virksomheter).

| Universitetsautonomi | | | | |
|----------------------|--|--|--|---|
| | Faglig | Organisering | Personal | Økonomi |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Studenttall • Opptakskrav • Opprette og nedlegge studietilbud • Innhold • Undervisningsspråk • Kvalitetssikring | <ul style="list-style-type: none"> • Tilsetting, oppsigelse og vilkår for rektor, • Styresammensetning • Fakultets- og instituttstruktur, • Etablering av egne selskaper | <ul style="list-style-type: none"> • Rekruttering • Lønn • Oppsigelser • Forfremmelser | <ul style="list-style-type: none"> • Forutsigbarhet • Overskudd • Låneopptak • Eie bygg • Sette studieavgifter |
| Autonomi ↑ | <p>Norge (2)</p> <p>Storbritannia (3)</p> <p>Finland (5)</p> <p>Sveits (9)</p> <p>Sverige (14)</p> <p>Danmark (18)</p> <p>Nederland (23)</p> <p>·</p> <p>·</p> <p>Hellas (27)</p> <p>Frankrike (28)</p> | <p>Storbritannia (1)</p> <p>Danmark (2)</p> <p>Finland (3)</p> <p>Norge (8)</p> <p>Nederland (12)</p> <p>Sverige (19)</p> <p>Sveits (19)</p> <p>·</p> <p>·</p> <p>Tyrkia (27)</p> <p>Luxembourg (28)</p> | <p>Storbritannia (2)</p> <p>Sverige (3)</p> <p>Sveits (3)</p> <p>Finland (6)</p> <p>Danmark (9)</p> <p>Norge (13)</p> <p>Nederland (16)</p> <p>·</p> <p>·</p> <p>·</p> <p>Hellas (28)</p> | <p>Storbritannia(3)</p> <p>Nederland (5)</p> <p>Danmark (10)</p> <p>Sveits (12)</p> <p>Finland (15)</p> <p>Sverige (15)</p> <p>Norge (20)</p> <p>·</p> <p>·</p> <p>·</p> <p>Hellas (26)</p> <p>Kypros (28)</p> |

Figur 5.7 Universitetsautonomi i Norge og utvalgte europeiske land. Landene er rangert fra høy til lav autonomi (plassering i parentes)

Kilde: Eastermann m.fl. (2011).

nasjonalt gjennom EU og andre fond. Dette er forsøkt fremstilt i figur 5.8, som også tar hensyn til at ressursnivået i høyere utdanning varierer mellom landene. Nasjonal statistikk viser at det bare er NTNU og NMBU som er i nærheten av å nå opp mot de andre landene når det gjelder andelen inntekter som hentes fra konkurransearenaer for forskning.

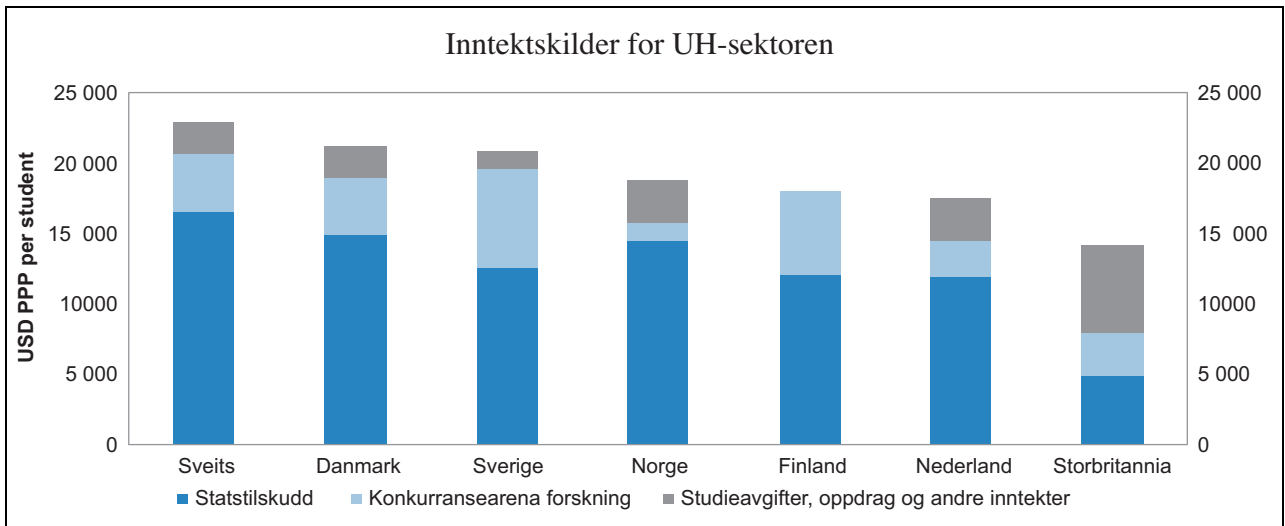
En årsak kan være en relativt sjenerøs basisfinansiering som reduserer nødvendigheten av eksterne midler, selv om den ikke er mer generøs enn i Danmark og Sveits, som henter inn mer fra konkurransearenaen. En annen årsak kan være at en stor andel av Forskningsrådets midler er bundet opp i tematiske satsinger som ekskluderer mye av den nysgjerrighetsdrevne forskningen ved universitetene. Figur 5.9 viser at instituttsektoren henter ut større bevilgninger fra Forskningsrådet enn UH-sektoren, med unntak av Fri prosjektstøtte.¹² Norge har heller ikke samme nivå på private forskningsfond som en del andre land. I Danmark bidrar private fond med store beløp til å

finansiere grunnforskning ved universitetene (jfr. Figur 5.6 ovenfor).

Figur 5.8 viser at finske og svenske universiteter er i en særstilling når det gjelder å hente inn ressurser fra konkurransearenaene. Benner og Öquist advarer mot å la utviklingen gå så langt, og viser til at svenske og finske universiteter hvor forskningsprosjektene (og ikke forskningsgruppene) er blitt den organiserende enheten i forskningen ved universitetene, og hvor universitetene er redusert til «forskningshoteller» uten lederskap og kvalitetskontroll. I landene som skårer høyest på forskningskvalitet utgjør konkurranseinntektene om lag 20 pst. av ressursene i UH-sektoren, sammenlignet med 7 pst. i Norge og rundt 30 pst. i Sverige og Finland. Figuren illustrerer også at studieavgifter utgjør en langt større del av UH-sektorens inntekter i Storbritannia enn i de øvrige landene i Europa.

Konkurranse om UH-sektorens største inntektskilde – statstilskuddet – brukes i økende grad som et virkemiddel for å fremme vitenskapelig kvalitet i forskningen. I Norge utgjør den resultatbaserte omfordelingen (forskningssensitivene) knappe fem pst. av UH-sektorens samlede statstilskudd, mens utdanningsinsensitivene utgjør hele 24 pst. Den resultatbaserte omfordelingen er også i

¹² Når det gjelder de største fagfeltene, er støtte fra Forskningsrådet til samfunnsvitenskapelig og teknologisk forskning omtrent likt fordelt mellom instituttsektoren og UH. UH henter ut noe mer enn instituttsektor innenfor matematisk-naturvitenskapelige fag.



Figur 5.8 Inntektskilder for UH-sektoren i utvalgte land, målt i kjøpekraftjusterte USD per student 2011

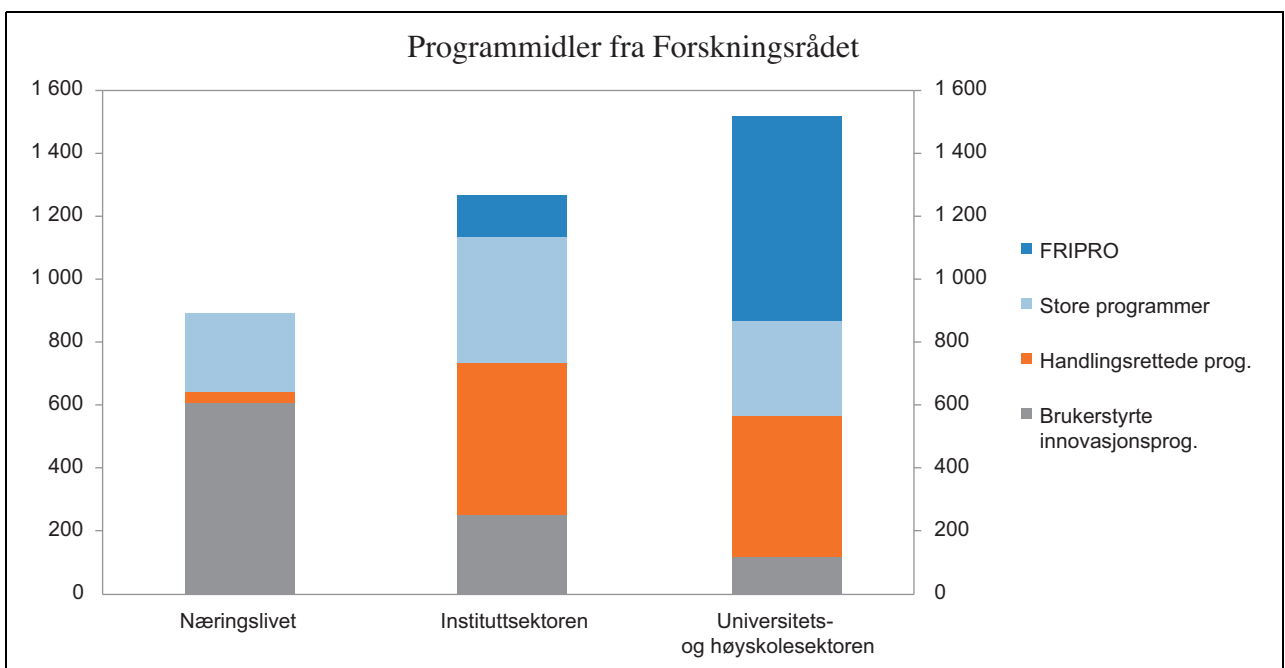
Kilde: Beregnet av Produktivitetskommissjonen, basert på statistikk over ressursnivå fra OECD Education at a Glance (2014) og inntektskilder fra Aghion m.fl. (2010) for andre land enn Norge, og Tilstandsrapporten 2014 for Norge. Aghion m.fl. er basert på spørreskjemadata som kan ha en del feilkilder sammenlignet med de norske administrative dataene. For eksempel har ikke finske universiteter rapportert tall for oppdragsinntekter.

liten grad basert på kvalitet i forskningen. Det skilles mellom to kvalitetsnivåer på vitenskapelige publikasjoner, men dagens utforming av systemet stimulerer og belønner kvantitet og lav kvalitet. Produktivitetskommissjonen var i sin første rapport kritisk til det norske finansieringssystemets premiering av kvantitet fremfor kvalitet, og mente dette systemet setter vitenskapelig kvalitet under press.

Den konkurranseutsatte delen av det norske finansieringssystemet er rent formelbasert, mens

land som Storbritannia har et større innslag av skjønn i form av fagfelleevaluering av institusjonenes resultater. Mens formelbaserte systemer innebærer en høy risiko for målforskyvning for å skåre høyt på indikatorene som premieres, anklages mer skjønnsbaserte systemer for å fremme nepotisme.

Delvis basert på anbefalingene fra en ekspertgruppe (Hægelandgruppen) har myndighetene nylig vedtatt å endre finansieringssystemet for



Figur 5.9 Fordeling av programmidler fra Forskningsrådet etter programtype og sektor

Kilde: Forskningsrådet i tall 2014.

universiteter og høyskoler. Det legges i hovedsak opp til en justering av det eksisterende systemet, men to nye resultatkomponenter innføres:

- Institusjonene premieres for kandidatproduksjon (i tillegg til studiepoeng), for å stimulere til økt gjennomføring (Produktivitetskommisjonen advarte mot dette i sin første rapport).
- Oppdrags- og bidragsinntekter blir en ny resultatindikator som omfordeler ressurser mellom institusjonen, for å stimulere til økt samarbeid med bl.a. næringslivet.

Myndighetene vil også igangsette arbeid med «flerårige utviklingsavtaler» mellom Kunnskapsdepartementet og den enkelte UH-institusjon. Det er uklart om slike avtaler skal knyttes til finansieringssystemet, i form av omfordeling av dagens basisfinansiering, slik Hægeland-gruppen foreslo.

Myndighetene har valgt å ikke følge opp Hægelandgruppens forslag om kvalitetsfremmende bonus for stipender fra Det europeiske forskningsrådet (ERC). I stedet vil myndighetene utrede innføring av siteringer av vitenskapelig publikasjoner som resultatkomponent i finansieringssystemet, for å fremme vitenskapelig kvalitet.

Ledelse i UH-sektor

Ut fra det relativt høye nivået på basisfinansieringen, burde den norske UH-sektoren kunne hevde seg bedre internasjonalt. En av Benner og Öquists hovedforklaringer på manglende gjennombruddsforskning i Norge er at ressursene i for liten grad brukes aktivt for å fremme kvalitet. Universitetene mangler akademisk lederskap og dermed kultur for akademisk eksellens. Sjenerøs basisfinansiering oppfattes som bundet opp, og fordeles på mange, altfor små forskningsmiljøer uten kraft og ambisjoner. Det tas for lett på rekruttering, og kun unntaksvis har universitetene ambisjoner om å rekruttere blant de beste internasjonalt. Det er for lett å bli professor, mangel på finansiering og karriereløp for lovende forskere, og lav mobilitet.

Fagerberg-utvalget var bekymret over at mange forskere produserer svært lite eller ingenting, og at dyktige forskere mange steder mangler driftsmidler. Utvalget pekte på ledelsesansvaret, bl.a. for systematisk rekruttering av produktive medarbeidere og tilleggelegging for velfungerende forskningsgrupper.

For svak ledelse – personalmessig og strategisk – er også gjennomgangstema i fagevurderingene av norsk forskning. Evalueringen av teknologiforskningen fra 2015 peker på at det finnes svake enkeltgrupper innenfor alle felt, på grunn

av mangel på ledelse og/eller lite fordelaktig atmosfære for å drive forskning på internasjonalt nivå. Evalueringen peker også på at rekruttering har vært og fortsetter å være den viktigste flaskehalsen.

Evalueringen av medisinsk forskning viser til at forbedringene som er oppnådd de siste 10 årene antakelig skyldes at det er etablert større forskningsgrupper med bedre ledelse. Mange flaskehalsen består imidlertid. Panelet som evaluerte mikrobiologisk forskning karakteriserer den norske basisfinansieringen som relativt høy, men veldig lite fleksibel sammenlignet med andre land. Dette er spesielt knyttet til at det er tilnærmet umulig å flytte på eller si opp ansatte, eller legge ned forskningsaktivitet som ikke holder mål. Konsekvensen er at det blir vanskelig å bygge opp kritisk masse innenfor nye forskningsfelt med stort potensial. Panelet kobler denne mangelen på fleksibilitet direkte til Norges lave skår på målinger av vitenskapelig kvalitet: «All countries have oddities in their research funding schemes, but Norway seems to have far too many constraints, which are unreasonable and limit performance».

Danmark, Nederland og særlig Sveits nevnes av Benner og Öquist som land med god ledelse av UH-institusjonene, mens ledelsen av de norske institusjonene er svak. Årsakene til mangel på ledelse og strategisk bruk av ressursene i norsk forskning ligger i forhold som dels er påført utenfra og dels er selvpåførte. Begrensningene utenfra inkluderer forhold nevnt ovenfor, bl.a. restriksjonene som følger av at UH-sektoren er statlige forvaltningsorganer direkte underlagt departementet (tjenestemannslov, forbud mot låneopptak mv.). Det generelt høye ansattvernet i Norge spiller også inn.

Den særnorske opprykksordningen hjemlet i universitets- og høyskoleloven har bidratt til lav mobilitet og svekket institusjonenes muligheter til å holde en høy faglig standard. Institusjonene har måttet gi opprykk til egne ansatte som er blitt tilkjent kompetanse ved søknad på utlyst stilling ved andre institusjoner. Dette har ført til mange fiktive søknader på stillinger ved institusjoner som setter lave krav. En forskriftsendring fra 2015 gjør det mulig for institusjonene å sette en stopper for denne praksisen. Institusjonene tillates nå sette høyere kompetansekrav for ulike stillingstyper enn de nasjonale minstekravene, og institusjonen trenger ikke godkjenne opprykksvurderinger gjort ved andre institusjoner. Det gjenstår å se om institusjonene vil benytte seg av denne muligheten.

Finansieringen bidrar til å redusere rommet for ledelse gjennom høy grad av tematisk binding av midlene fra Forskningsrådet, og ved at friske midler gjerne kommer med aktivitetskrav i form av øremerkede rekrutteringsstillinger eller studie-plasser. Alle slike eksternt påførte satsinger trekker med seg midler fra basisbevilgningen, fordi insentivene videreføres nedover på fakultets- og instituttnivå (se Langfelt m.fl. (2014) for en analyse av myndighetenes satsing på matematikk, naturvitenskap og teknologi).

Av selvpålagte forhold kan nevnes at forestillingen om at 50 pst. av vitenskapelig ansattes arbeidstid skal gå til forskning står sterkt, og av mange oppfattes som en rettighet knyttet til prinsippet om akademisk frihet. Det ser også ut å være tradisjoner knyttet til at alle ansatte skal ha like vilkår. At mange institusjoner velger å opprettholde ordningen med valgt ledelse, kan også bidra til mindre endringsvilje og lavere ledelseskompetanse, for eksempel når det gjelder personalforvaltning. Et forhold som gjelder alle offentlige virksomheter er at kostnaden knyttet til oppsigelser ofte anses som for høy, slik at ressurser bindes opp i uproduktiv arbeidskraft.

Instituttsektor og vitenskapelig kvalitet

Norge har en stor instituttsektor sammenlignet med andre land.¹³ Dette må ses i sammenheng med at offentlig finansiering av forskning i Norge i større grad kanaliseres til anvendt forskning, og at næringslivet i større grad kjøper FoU enn å utføre det selv, enn hva som er tilfelle i øvrige nordiske land og f. eks. i Nederland. Norge har således et relativt stort anvendt FoU-marked, som har skapt rom for en stor instituttsektor (Solberg m.fl. 2012).

Instituttsektoren er svært konkurranseutsatt, og de fleste har relativt små grunnbevilgninger sammenlignet med UH-sektoren. Instituttsektoren lykkes relativt godt med å hente inn støtte fra Forskningsrådet og EU, men mange institutter er avhengig av kortsiktige oppdrag og konsulentvirksomhet som gir lite rom for å produsere forskning på høyt internasjonalt nivå. Med få unntak er derfor den vitenskapelige produksjonen i form av fagfelleverderte artikler lavere i instituttsektoren enn i UH-sektoren. Siteringsdata tyder på at de artiklene instituttsektoren produserer har like høy vitenskapelig kvalitet som artiklene fra UH-sektoren.

¹³ For en definisjon av instituttsektoren, se Indikatorrapporten 2014 kapittel 2.3.

Mange institutter har opprinnelig mottatt grunnbevilgning fra ulike departementer for å utføre forskning og annet arbeid innenfor departementets sektor. Dette gjelder institutter som i sin tid ble opprettet av departementene, men også institutter opprettet av UH-sektoren og andre. Forskningsrådet har i økende grad fått ansvar for å fordele grunnbevilgningene basert på et sett indikatorer som både tar hensyn til vitenskapelig kvalitet og samfunnsnytte. Et sentralt formål med dette har vært å gi instituttene insentiver til å forbedre kvalitet og relevans. Evalueringen av Forskningsrådet advarte mot et slikt rent formelbasert system, fordi det erfaringsmessig har uintenderte konsekvenser.

I praksis har omleggingen ført til relativt lite omfordeling av midler – kun 60 av 900 mill. basis kroner i 2011 (Damvad 2012) – fordi departementene som har ansvar for bevilgningene på de ulike fordelingsarenaene bestemmer hvor stor andel som skal omfordeles, og velger å sette denne lavt. Forskningsrådet har fastsatt kriterier for å komme inn under ordningen for basisbevilgning, men har ikke mandat til å fjerne institutter fra ordningen. Dette avgjøres av departementene. Instituttsektoren er nærmere omtalt i kapittel 5.3.4.

5.2.4 Høytpresterende forskningsnasjoner

Ifølge Benner (2015b) karakteriseres nasjoner som skårer høyt på internasjonale målinger av forskningskvalitet, som Sveits, Nederland og Danmark, av at de har en forholdsvis bred vitenskapelig elite, at de har universiteter med stort vitenskapelig gjennomslag innenfor omtrent alle fagfelt, og at de har utviklet mekanismer for å sikre at den vitenskapelige produksjonen ligger over – eller høyt over – verdensgjennomsnittet.

I sin gjennomgang av det svenske forsknings-systemet identifiserte Öquist og Benner (2012) en rekke kjennetegn ved ledende forskningsnasjoner, som Danmark, Sveits og Nederland til forskjell fra Sverige og Finland med gjennomgående lavere forskningskvalitet.

Öquist og Benner hevder at politikken i de ledende landene vektlegger undervisning og forskning i UH-sektor foran samspill med samfunn og næringsliv. I Finland og Sverige har myndighetene gått langt i vektlegging av samspill, samfunnsnytte og innovasjon.

I de ledende landene er institusjonene sikret høy basisfinansiering. Svenske og finske universiteter er mer avhengige av ekstern finansiering.

I de ledende landene er institusjonene selv i stand til å styre ressursene mot høy kvalitet. Uni-

versitetene bruker egne kvalitetskontroller som grunnlag for fordeling av forskningsressurser mellom fakultetene.

Universitetsledelsen i de ledende landene prioriterer rekruttering for å heve kvalitet i forskning og undervisning. Det er utviklet attraktive karriereveier.

Basert på fremstillingen foran er det rimelig å si at Norge skiller seg fra de ledende landene ved at forskningspolitikken i mindre grad vektlegger vitenskapelig kvalitet, og har til felles med Sverige og Finland at samfunnsnytte gjennomgående verdsettes høyere. Norge skiller seg også fra de ledende landene når det gjelder ledelse og karriereveier. Det Norge har felles med de ledende landene er hovedsakelig høy basisfinansiering (målt per student), selv om denne er betydelig høyere i Sveits og også noe høyere i Danmark enn i Norge.

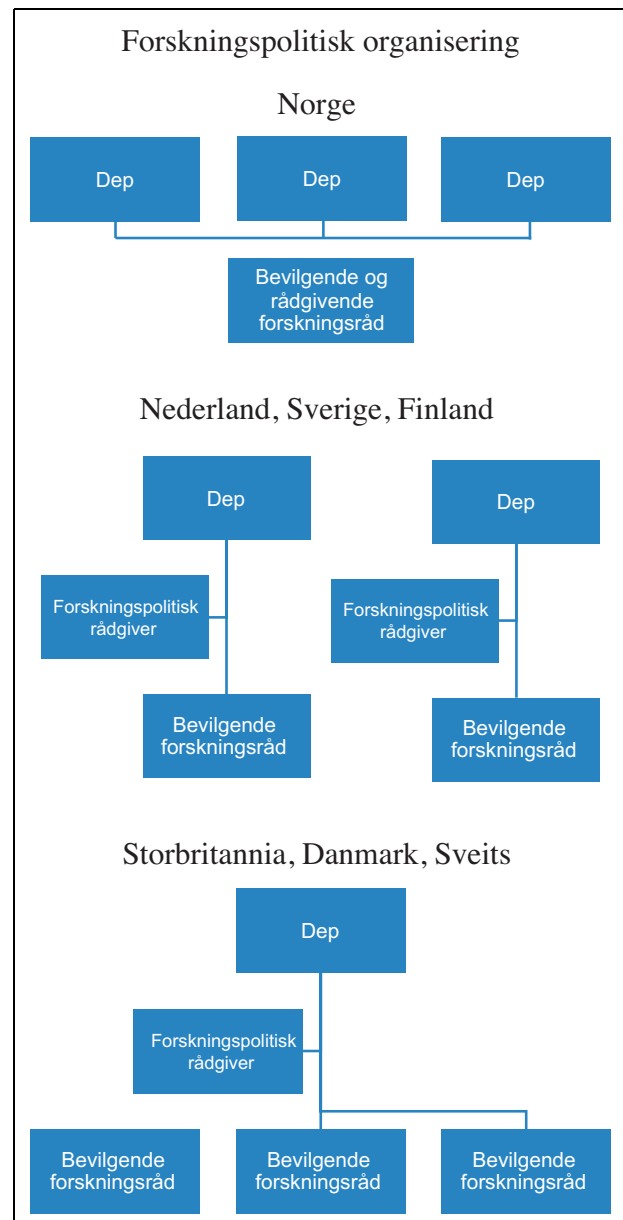
Kommisjonen har sett på styringen av forskningsråd og universiteter i Nederland, Sveits, Danmark og Storbritannia. Norge er i en særstilling ved at ett forskningsråd skal koordinere de forskningspolitiske målsettingene for mange departementer. I Nederland, Sverige og Finland er den tradisjonelle strukturen beholdt, der næringsdepartementet har ansvar for innovasjonsrådet, og forskningsdepartementet har ansvar for forskningsråd (evt. et landbruksdepartement har ansvar for landbruksforskningsråd mv.). I Storbritannia, Sveits og Danmark har man valgt å slå sammen departementene for å koordinere politikken, slik at ett departement har ansvar for vitenskap og innovasjon, men likevel er arbeidsdeling mellom de bevilgende rådene beholdt.

Norge er i en særstilling ved at både bevilgende og rådgivende myndighet er samlet i Forskningsrådet. Alle de øvrige landene har egne organer med ansvar for å gi myndighetene, enten det ansvarlige departement eller regjeringen, råd om forskningspolitikken. I noen land har enkelte forskningsråd også denne oppgaven, men da ikke alene. Erfaringene med slike råd er blandet. Figur 5.10 illustrerer organiseringen av forskningsrådsfunksjonen i de ulike landene.

Norge skiller seg også fra de ledende landene i styringen av universitetene, både når det gjelder tilknytningsform til staten og ledelse. Ingen av de ledende landene ser ut til å styre universitetene direkte fra departementet på den måten Norge gjør.

5.2.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Et utdannings- og forskningssystem som ikke holder tritt med den internasjonale kunnskapsfronten, vil heller ikke kunne bidra tilstrekkelig til næringslivets



Figur 5.10 Forskningspolitisk organisering i utvalgte land

innovasjons- og adopsjonsevne. Kommisjonen viser til sin første rapport for vurderinger og anbefalinger med sikte på å heve kvaliteten i utdanningssystemet. I dette kapitlet har kommisjonen sett spesielt på grunnforskning og vitenskapelig kvalitet, som har stor betydning for landets kunnskapsbeholdning og dermed evne til å adoptere den globale teknologifronten og bidra til å flytte fronten gjennom innovasjon.

Norsk forskning ligger på et middels godt nivå internasjonalt. Både omfang og kvalitet har økt de siste tiårene, bl.a. som følge av økte ressurser, økt autonomi for institusjonene, og at Norges Forskningsråd har satset sterkere på kvalitetsfremmende virkemidler som FRIPRO og Sentre for fremragende

forskning. Det er likevel fortsatt et godt stykke opp til Europas ledende forskningsnasjoner som Sveits, Danmark, Nederland og Storbritannia. Ledende forskningsnasjoner kjennetegnes av tydelig politisk prioritering av vitenskapelig kvalitet, forskningsinstitusjoner med høy grad av autonomi, som deltar i sterk konkurranse om forskningsmidler, og som ledes av anerkjente forskere med stor handlingsevne. Målt opp mot disse kriteriene har kommisjonen identifisert flere svakheter i det norske systemet.

I stedet for å fastholde vitenskapelig kvalitet som en grunnleggende forskningspolitisk målsetting, er norsk forskningspolitikk kjennetegnet ved mange gode intensjoner konkretisert som øremerking av de offentlige forskningsbudsjettene til tematiske satsingsområder. Kommisjonens vurdering er at norsk forskningspolitikk i for stor grad vektlegger andre forhold enn vitenskapelig kvalitet, og at denne vektleggingen må endres. Høy vitenskapelig kvalitet bør være et grunnleggende krav til all offentlig finansiert forskning.

Kommisjonen ser at en drivkraft bak den politiske overstyringen av forskningen er praktiseringen av sektorprinsippet for forskning, statsrådsansvaret og budsjettprosessen. Den forskningspolitiske koordineringen er svak. Myndighetene med koordineringsansvar (Kunnskapsdepartementet og Forskningsrådet) ser ut til å akseptere en slik oppstykket politikk for å sikre finansiering fra alle departementer. Kommisjonens vurdering er at regjeringen må sørge for en sterkere grad av koordinering, fordi systemet slik det fungerer i dag ikke fremmer kvalitet og effektivitet. Dette kan gjøres ved at Statsministerens kontor i større grad bruker sin særegne rolle som regjeringens eneste faste fellesorgan (Smith 2015). Alternativt må ett departement få et større ansvar for forsknings- og innovasjonspolitikken, slik det er løst i ledende forsknings- og innovasjonsnasjoner som Sveits, Danmark og Storbritannia.

Norges internasjonalt unike organisering av den nasjonale konkurransearenaen for forskning i ett forskningsråd med mange formål og oppgaver, fører etter kommisjonens syn til at hensynet til vitenskapelig kvalitet svekkes. Kommisjonen mener en velfungerende konkurransearena er avgjørende for å heve kvaliteten på norsk forskning. Kommisjonen viser til at de ledende forskningsnasjonene i Europa har beholdt en tradisjonell arbeidsdeling mellom forskningsråd som hovedsakelig styrer midler til forskning av høyeste kvalitet, og mer innovasjonsrettede råd som styrer midlene inn mot tematiske prioriterte områder. Kommisjonen mener at en slik tydeliggjøring av ansvaret for vitenskapelig kvalitet bør vurderes, men har ikke gått inn i spørsmålet om

hvordan offentlig finansiert anvendt forskning og oppdragsforskning organiseres.

Dersom Norge skal beholde den nåværende organiseringen er det etter kommisjonens vurdering nødvendig å dempe kreftene som setter vitenskapelig kvalitet under press. Dette vil bl.a. innebære å rydde i Forskningsrådets mange oppgaver, sørge for vekst i virkemidler som fremmer vitenskapelig kvalitet (som FRIPRO og SFF), og forsterke mekanismer som sikrer finansiering av fremragende forskning og forhindrer finansiering av svak forskning. Det gjelder også de tematiske områder hvor høy samfunnsnytte brukes som argument for å godta lav kvalitet. Programmene bør være færre, større, bredere og mer langsiktige. Kommisjonen foreslår at programstyrene ikke baseres på representativitet, men på faglig kompetanse, og at det strammes inn på kriteriene for tildeling av midler slik at kravet til vitenskapelig kvalitet blir dominerende.

Kommisjonen er også kritisk til at internasjonalisering av forskningen i så stor grad handler om å skaffe midler fra EUs forskningsprogram. EUs forskningsprogram har samme svakheter som den anvendte forskning innenlands med detaljerte føringer og kriterier som svekker hensynet til vitenskapelig kvalitet. Forskning av høyere kvalitet stimuleres av European Research Council. Kommisjonen er derfor kritisk til at myndighetene ikke har fulgt opp Hægelandgruppens forslag om å øke insentivene knyttet til midler fra ERC. Generelt er god tilknytning til den beste internasjonale forskning viktigst for kunnskapsproduksjonen.

Forskningsrådets dobbeltrolle som bevilgende og rådgivende er etter kommisjonens vurdering uheldig. Kommisjonen viser til at de ledende forskningsnasjonene har etablert uavhengige organer som gir regjeringen forskningspolitiske råd.

Kommisjonen registrerer at norsk UH-sektor ikke har maktet å skape institusjoner i internasjonal toppklasse, selv om forskningen på en del områder er i toppklasse. Institusjonene har i for liten grad maktet å omstille ressurser fra områder med svak forskning til områder med forskning på internasjonalt nivå. Tilsynelatende er dette et resultat både av nasjonalt styringsopplegg som ikke setter krav og belønner kvalitet tydelig nok, og interne forhold i institusjonene, med sterkt forsvar for bevaring av gamle aktiviteter. De styringsmessige forholdene omfatter et finansieringssystem som i liten grad gir insentiver til kvalitet, og at institusjonene har lite autonomi på viktige områder som økonomi og personalforvaltning på grunn av deres tilknytningsform til staten.

Kommisjonen viser til at to offentlige utvalg har anbefalt fristilling av UH-institusjonene for bl.a. å

fremme bedre ledelse internt i institusjonene, uten at dette er fulgt opp av myndighetene. Kommisjonen vurderer at UH-institusjonene har behov for økt autonomi spesielt når det gjelder rekruttering, fordi attraktive karriereveier og konkurranse-dyktige betingelser er helt nødvendig for å tiltrekke seg de største talentene nasjonalt og internasjonalt. Kommisjonen støtter myndighetenes etablering av en innstegsstilling (tenure track), men er kritisk til at det har tatt mer enn 10 år å få denne på plass, og at det bare er en begrenset prøveordning. Kommisjonen støtter myndighetenes innstramning av opprykksordningen gjennom å gi institusjonene større autonomi når det gjelder å stille krav til ansattes kompetanse.

Når det gjelder finansieringssystemet etterlyser kommisjonen grep som i langt større grad flytter ressurser fra lav til høy kvalitet i UH-sektoren, altså mer konkurranse og sterkere seleksjon enn det dagens system legger opp til. Det betyr at en større andel av statstilskuddet bør konkurranseutsettes, og at denne konkurransen må premiere kvalitet. Slik publiseringsindikatoren er utformet i dag, premieres et altfor stort spekter av publikasjoner, herunder publikasjoner med lav kvalitet. Etter kommisjonens syn vil et stadig større raffinement i det formelbaserte finansieringssystemet likevel ikke løse grunnleggende problemer med målforskyvning og at for lite av midlene fordeles etter kvalitet. Kommisjonen vil foreslå sterkere bruk av fagfellevurdering av institusjonenes resultater, et system som er tatt i bruk i bl.a. Storbritannia. Fagfellevurdering bør legges til grunn for omfordeling mellom institusjonene. Kommisjonen viser til at slik fagfellevurdering allerede gjennomføres i Norge i regi av Forskningsrådet, men registrerer at disse evalueringene – i likhet med evalueringer på en rekke andre områder – ikke får konsekvenser. Kommisjonen viser også til et forslag fra NHO om å løfte ut deler av statstilskuddet til UH-sektoren til en konkurransearena for forskning forbeholdt universiteter og høyskoler.

5.3 Samarbeid mellom akademia og næringsliv

5.3.1 Om betydningen av kunnskapsflyt mellom universiteter og næringsliv

De høyere utdanningsinstitusjonene (UH-sektoren) har en viktig rolle i innovasjonssystemet, gjennom å tiltrekke seg talent, utvikle ny kunnskap og utdanne kandidater innenfor mange felt. Koblingene mellom de ulike aktørene er viktige for et velfungerende innovasjonssystem, og svak kobling mellom universiteter og næringsliv kan

være en flaskehals som forhindrer økonomien i å dra nytte av den globale teknologiutviklingen.

Som nevnt ovenfor, er det de ferdigutdannede kandidatene fra UH-sektoren som står for hovedstrømmen av kunnskap fra UH-sektoren til næringslivet. Forskningsbasert utdanning av høy kvalitet gjør studentene i stand til å hente inn kunnskap fra den globale teknologifronten. Dette hever absorpsjonskapasiteten i næringslivet når kandidatene senere går ut i jobb. Utdanning av lav kvalitet gir derimot studentene innføring i utdattert og lavproduktiv teknologi, og bidrar til å senke produktiviteten i næringslivet.¹⁴

Også forskningssamarbeid mellom næringsliv og universiteter hever produktiviteten i bedriftene (Andrews m.fl. 2015), trolig fordi universitetsforskerne er nærmere knyttet til den internasjonale kunnskapsfronten. Dermed øker tempoet på teknologispredningen til bedriftene, samtidig som finansiering fra bedriftene bedrer universitetsforskernes muligheter til internasjonalt samarbeid med dertil hørende kunnskapsoverføring fra utlandet. Samarbeid mellom universiteter og næringsliv hjelper de mest produktive bedriftene med å holde tritt med den internasjonale fronten, og de mindre produktive med å ta innpå fronten.

Det er særlig bedrifter som innoverer på fronten, målt ved at de patenterer, som har mye FoU-samarbeid med universiteter. Dette skjer i form av teknologibedrifters samarbeid med universitetene, kjøp av FoU-tjenester fra universitetene, eller annen form for kommersialisering av forskningsresultater fra universitetene (lisensiering av patenter mv. og etablering av spin-off-bedrifter). Patentering har særlig utbredelse i et lite sett fag og næringer, bl.a. farmasi og elektronikk, som preges av avansert teknologianvendelse. For det store flertall av bedrifter er imidlertid andre sentrale mekanismer for overføring av den globale kunnskapen til bedriftene langt viktigere, som læring fra konkurrenter, leverandører og andre bedrifter i samme foretak Crespi m.fl. (2008). Slike læringseffekter forklarer en stor del av produktivitetsforskjellene mellom bedrifter.

I Norge er universiteter og høyskoler lovpålagt å bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning.¹⁵ Det er likevel ikke et mål at UH-sektoren skal samarbeide mest mulig med næringslivet, eller kommersialisere mest mulig. En samfunnsøkonomisk lønnsom arbeidsdeling mellom UH og næringsliv tilsier at UH-sek-

¹⁴ Det samme gjelder åpenbart for offentlig sektor, som ikke er tema i dette kapitlet.

¹⁵ Universitets- og høyskoleloven.

toren konsentrerer seg om langsiktig grunnleggende forskning med store eksterne effekter, fordi næringslivet selv har incentiver til å besørge forskning som gir raske og kommersialiserbare resultater. For å maksimere samfunnsmessig verdi bør UH-forskningens resultater i størst mulig grad være offentlig tilgjengelige, slik at andre forskere kan bygge videre på dem og slik at næringsliv og offentlig sektor kan ta resultatene i bruk.

Det kan være en konflikt mellom langsiktig grunnforskning og vitenskapelig kvalitet omtalt i 5.2.1 på den ene siden, og samarbeid mellom UH-sektor og næringsliv på den annen, dersom universitetene i for stor grad vektlegger konsulentoppdrag. Samarbeid på universitetenes egne premisser kan derimot fremme grunnforskning. I praksis ser det ut til at det er de UH-ansatte som publiserer mest og siteres mest som også samarbeider mest med næringslivet (Salter 2014). Det ser også ut til å være en positiv sammenheng mellom vitenskapelig kvalitet og kommersialisering (Guldbrandsen 2009). Evalueringen av teknologisk forskning i Norge peker på nettopp grunnforskningen som avgjørende for innovasjon. Evalueringen identifiserer kun to forskningsmiljøer i verdenstoppen: SIMlab og Marine Structures som begge ligger på NTNU. Begge miljøene skårer også maksimalt på relevans og samarbeid med næringslivet.

Et problematisk område er patentering av forskningsresultater, fordi dette kan ha negative konsekvenser for den langsiktige produksjonen av ny kunnskap (Guldbrandsen 2009). Patentering kan bidra til kunnskapsflyten i enkelte tilfeller, men kan også være en hindring.

5.3.2 Omfanget av kunnskapsflyt mellom UH-sektor og norsk næringsliv

Den direkte kunnskapsflyten mellom UH og næringslivet skjer gjennom personmobilitet, oppdrags- og samarbeidsprosjekter og næringslivets bruk av publiserte eller patenterte forskningsresultater,¹⁶ se oversikten nedenfor. Fremstillingen er basert på Spilling m.fl. (2015), Salter (2015),

¹⁶ Bedrifter kan nyttiggjøre seg publiserte forskningsresultater, data og metoder. Dette finnes det ikke tall for, men å utelate slike effekter fra analysen undervurderer forskningens betydning for produktivitsveksten (Haskel og Wallis 2013). Indirekte kunnskapsflyt gjennom adopsjon av ny teknologi ved innkjøp av kapital, software osv er viktigere for produktivitet, men ikke tema her. Det meste av kunnskapen bak disse innovasjonene er generert av utenlandsk FoU.

Thune m.fl (2014), OECD (2013) og Forskningsbarometeret fra 2015 der ikke annet er oppgitt.

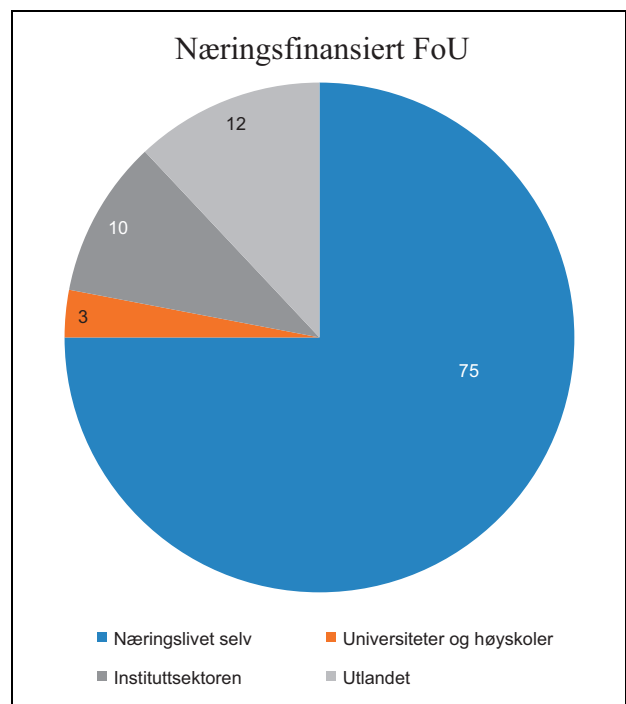
Mobilitet av ferdige kandidater fra høyere utdanning til næringslivet, er den mest omfattende form for kunnskapsflyt. Den er noe større til offentlig enn til privat sektor: litt under halvparten av de høyt utdannede jobber i privat sektor, selv om sektoren utgjør 70 pst. av sysselsettingen.

Formelt samarbeid mellom arbeidsliv og utdanningsinstitusjonene, gjennom praksisplass, skriving av oppgave i en virksomhet, gjesteforelesninger og samarbeid om innhold, er omfattende i profesjonsutdanningene (lærer, sykepleier, lege, mv.), men er ellers lite utbredt.

En studie fra Storbritannia (PACEC 2015) viser at kandidater etablerer langt flere bedrifter enn universitetene selv, men at bedriftene er mindre. Kandidater fra ingeniør- og kunst/designutdanninger er mest aktive. I Norge er ikke omfanget av student- og kandidatbedrifter systematisk kartlagt.

Det er liten mobilitet av ansatte mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringsliv.

Figur 5.11 viser at utenlandske FoU-miljøer – ofte utenlandske bedrifter innen samme konsern – er en like stor leverandør av FoU-tjenester til norsk næringsliv som norsk institutt- og UH-sektor til sammen. Instituttsektoren er også en mye større



Figur 5.11 Næringslivsfinansiert FoU etter utførende sektor (prosent av næringslivets FoU-utgifter 2013)

Kilde: Indikatorrapporten 2015.

FoU-leverandør til næringslivet enn UH-sektoren. Blant de innovasjonsaktive bedriftene er UH-sektoren viktigere. Om lag 30–40 pst. av disse samarbeider med universiteter eller høyskoler om FoU og innovasjon.

FoU-samarbeid mellom UH og næringslivet er mindre omfattende i Norge enn i de fleste andre land vi sammenligner oss med. Ikke nødvendigvis i form av UH-sektorens FoU-inntekter fra næringslivet; her ligger Norge i en stor gruppe land sammen med bl.a. Danmark og Sverige med ca. 4 pst. finansiering fra næringsliv. OECDs gjennomsnitt ligger på snau 6 pst. Det er kun i et fåtall land – bl.a. Sveits og Tyskland – at næringslivet står for 10 pst. eller mer av UH-sektorens FoU-inntekter.

Det er spesielt når det gjelder sampublisering med næringslivet, at norsk UH-sektor kommer dårlig ut også sammenlignet med våre naboland. Ifølge Leiden-rankeringen for 2014 har både Sverige, Danmark og Finland universiteter helt i toppen av listen over de universitetene i verden som sampubliserer mest med næringslivet, mens Norge ligger langt nede på denne rankeringen.¹⁷

Nær halvparten (45 pst.) av de vitenskapelig ansatte i UH-sektoren har hatt samarbeid med private bedrifter i løpet av en treårsperiode, mens 79 pst. har samarbeidet med offentlig sektor. Bare 14 pst. har deltatt i forskningssamarbeid med næringslivet og 18 pst. med offentlig sektor. FoU-samarbeid med næringslivet er vanligst i teknologifagene (om lag 40 pst. av ansatte) og naturvitenskap, minst vanlig i medisin, samfunnsvitenskap og særlig humaniora (5 pst. av de ansatte).

Kommersialisering av forskningsresultater i regi av UH skjer gjennom lisensiering av patenter og annen immateriell kapital eller i form av bedriftsetablering/spin-off. Denne kanalen for kunnskapsflyt fra UH til næringsliv er antakelig den minst omfattende, og den er heller ingen viktig inntektskilde for UH-sektoren (90 mill. kr. i 2014 fra aksjesalg og lisensinntekter). Bedriftsetableringer og patentering ligger på et stabilt lavt nivå. Lisensinntektene er økende.

Også når det gjelder kommersialisering skårer norsk UH-sektor relativt lavt på de fleste indikatorene, sammenlignet med landene vi sammenligner oss med. Ansatte ved norske (og svenske) UH-institusjoner rapporterer inn mange oppfinnelser/forretningsideer sammenlignet med land som Danmark og Nederland, men Norge skårer langt lavere enn disse to landene på antall patent-søknader og innvilgede patenter. NTNU står for

flest patenter i norsk UH-sektor. Norge skårer ikke så verst på lisensinntekter, og disse har økt de siste årene. Medisin og helsefag er størst på denne type kommersialisering. Universitetet i Oslo skårer her høyest i Norge, gjennom satsingen på biomedisin. Norsk og dansk UH-sektor skårer relativt lavt på bedriftsetableringer, mens Sverige og Nederland her ligger høyt. NTNU står for flest bedriftsetableringer i Norge.

5.3.3 Barrierer mot FoU-samarbeid mellom UH-sektor og næringsliv

Dette avsnittet gir en gjennomgang av mulige barrierer mot forskningssamarbeid med næringslivet og kommersialisering i UH-sektoren, med unntak av tilgang på risikokapital som er omtalt særskilt i kapittel 5.4.

Tilbudssiden: UH-sektorens relevans for næringslivet

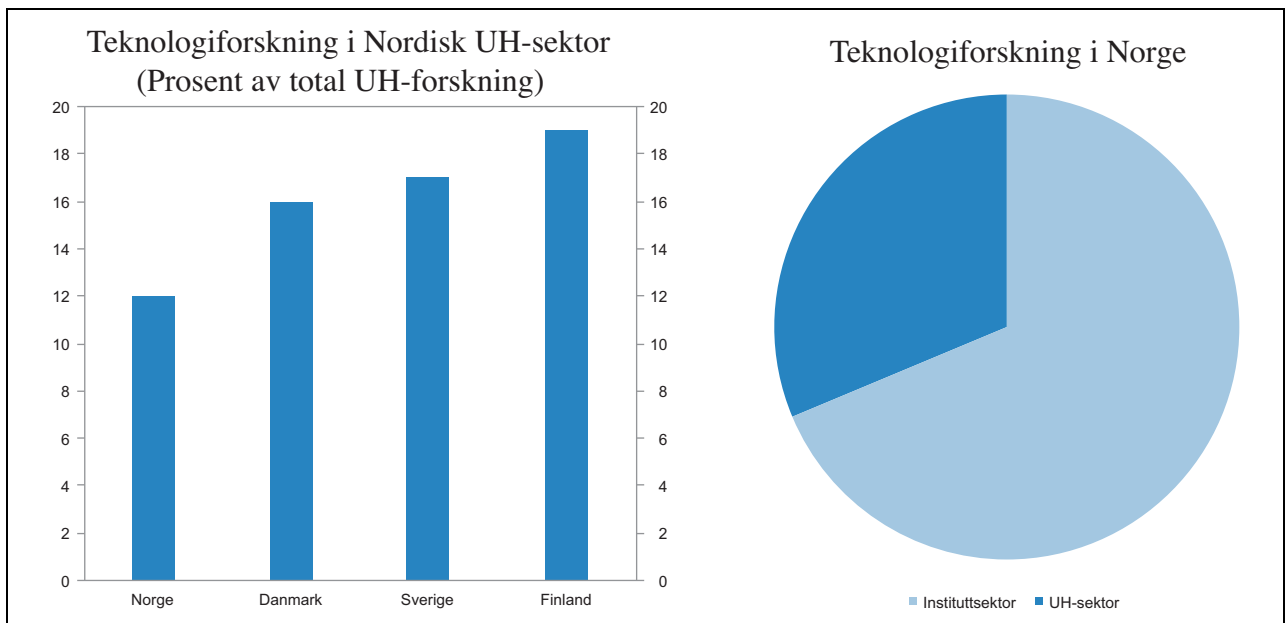
FoU-samarbeid og kommersialisering forekommer hyppigst blant vitenskapelig ansatte i teknologifag,¹⁸ og det er også innenfor teknologifag at samarbeidet er økende. En barriere mot samarbeid med næringslivet er at dette fagområdet har en relativt liten plass i norsk høyere utdanningssektor (figur 5.12 venstre). UH-sektoren er således relativt lite relevant som innovasjonspartner for næringslivet, sammenlignet med UH-sektoren i mange andre land.

Årsaken til lav andel teknologifag i norsk UH-sektor er for det første svak rekruttering av studenter til realfagene, jfr. realfagsproblemet i utdanningssektoren som er omtalt i kommisjonens første rapport. For det andre har finansieringssystemet for UH-institusjonene heller forsterket enn kompensert for dette realfagsproblemet, ved å gjøre det relativt ulønnsomt å etablere studie-plasser i slike fag. Hægelandgruppen foreslo å øke finansieringssatsen for utstyrskrevenne fag i sitt forslag til endringer av finansieringssystemet for UH-sektor. Dette forslaget er ikke fulgt opp av myndighetene.

En tredje årsak til lav andel teknologifag i norsk UH-sektor er en stor teknisk-industriell instituttsektor. Denne utfører dobbelt så mye FoU i teknologifag som UH-sektoren (figur 5.12 høyre). Forskning som i våre naboland er lagt til UH-sektoren, foregår i stor grad i instituttsektoren i Norge.

¹⁷ Chalmers nr. 2, DTU nr. 6, KTH nr. 8, Aalto nr. 16, NTNU som beste norske på 193. plass.

¹⁸ Vitenskapelig ansatte innenfor andre fag samarbeider hovedsakelig med offentlig sektor.



Figur 5.12 Teknologifagernes plass i forskningen i UH-sektoren i nordiske land (venstre figur) og fordelingen av teknologisk forskning i Norge mellom UH-sektor og instituttsektor (høyre figur)

Kilde: Indikatorrapporten 2015.

Arbeidsdelingen mellom UH og instituttsektor, er illustrert i figur 5.13. UH-institusjonene konsentrerer aktiviteten rundt vitenskapelig publisering, mens instituttsektoren publiserer lite og konsentrerer aktiviteten om oppdrag for andre. I den første evalueringen av Forskningsrådet fra 2001 ble instituttsektorens størrelse problematisert, bl.a. ved at det ble stilt spørsmål om hvorvidt den store instituttsektoren bidrar til å opprettholde en relativt isolert UH-sektor i Norge. Slik isolasjon kan være uheldig for økonomiens innovasjonsevne, ikke minst sett på bakgrunn av kunnskapsoverføringen til næringslivet som skjer gjennom utdanning av kandidater i UH-sektor. Instituttsektoren bidrar i liten grad til utdanning av arbeidskraften. Det foreligger imidlertid ikke dokumentasjon som er egnet til å besvare spørsmålet om instituttsektorens størrelse kan ha slike negative konsekvenser. Instituttsektoren selv hevder at den snarere har en brobyggerrolle, og får støtte for det i en del evalueringer. Andre evalueringer påpeker at arbeidsdelingen er uheldig og medfører for sterk konkurranse mellom institutt- og UH-sektor på bekostning av samarbeid. Instituttsektoren er nærmere omtalt i kapittel 5.3.4.

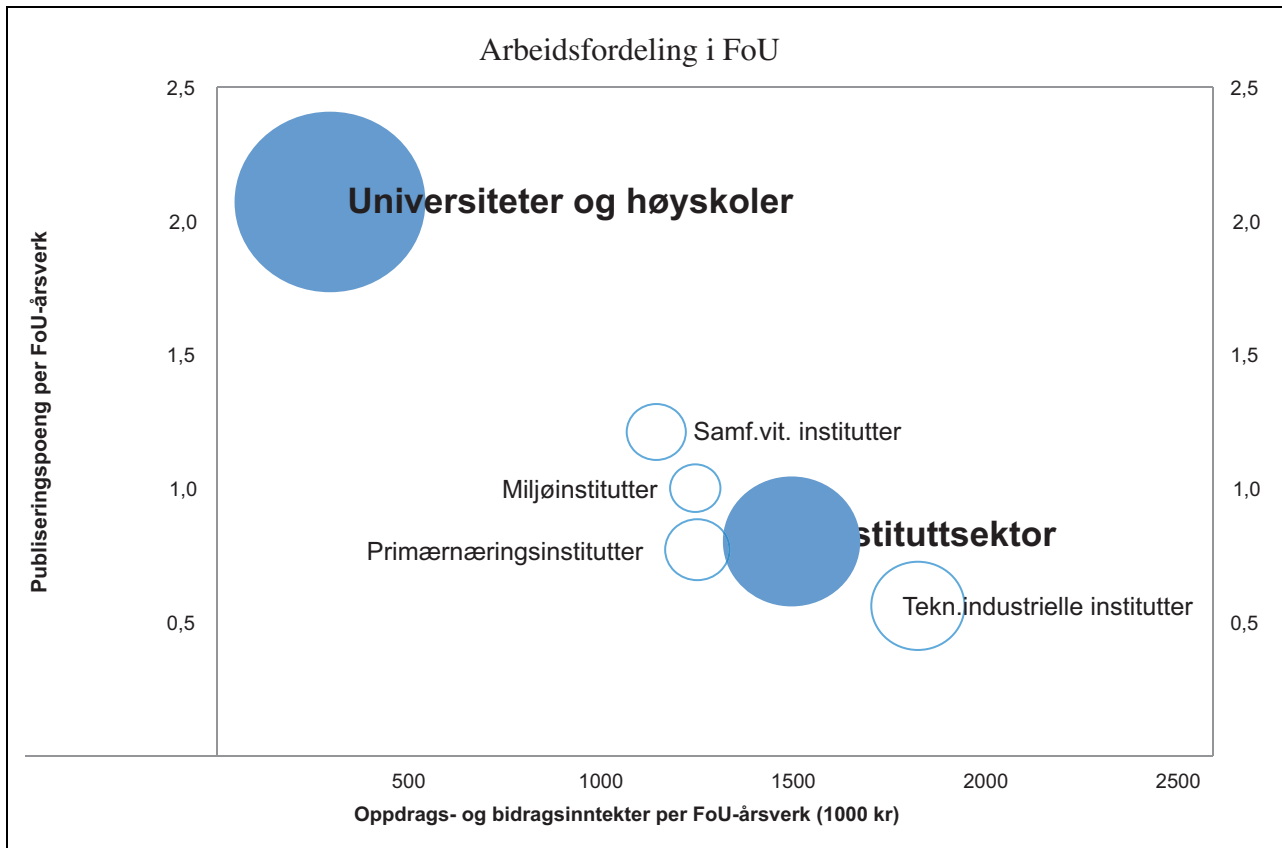
Den norske modellen med universiteter og høyskoler som statlige forvaltningsorganer har vært en av drivkreftene bak opprettelsen av den store instituttsektoren. De statlige reguleringene har gjort det mer attraktivt for UH-institusjonene å organisere eksternt finansiert forskning i randsoneninstitutter enn som en del av UH-institusjo-

nens ordinære drift. Det er vanskelig å se for seg en sterk økning i FoU-samarbeid mellom UH og næringsliv uten at de teknisk-industrielle forskningsinstituttene knyttes nærmere UH-institusjonene, men fusjoner er lite attraktivt for instituttene så lenge UH-institusjonene er statlige forvaltningsorganer.¹⁹ Olsen og Holden (2015) foreslår kraftigere insentiver for samarbeid i form av klynger, fellesprosjekter og sentra. I Danmark er de fleste instituttene fusjonert med UH-institusjonene, men det gjenstår å se om det blir en suksess.

Tilbudssiden: Insentiver og kapasitet i universitets- og høyskolesektoren

Evalueringene av forskning i ingeniørfag og mikrobiologi – to forskningsfelt med stort kommersielt potensial – problematiserer den svake vektleggingen av kommersialisering i mange av forskningsmiljøene i universitets- og høyskolesektoren. Blant faktorene som nevnes er mangel på veiledning og støtte for spin-off-bedrifter, manglende lokale retningslinjer for eierskap til immaterielle verdier for vitenskapelige ansatte og eventuelt mangelfull kunnskap om disse blant de ansatte, manglende økonomiske insentiver for

¹⁹ Med unntak av institutter som søker seg til UH-sektor fordi de ikke er konkurransedyktige i et stadig hardere marked, jf. fusjoner mellom samfunnsvitenskapelige institutter og HiOA den siste tiden.



Figur 5.13 Arbeidsdelingen mellom UH-sektor og instituttsektor. Vitenskapelig publisering (vertikal akse) og oppdrag for andre (horisontal akse). Sirkelens størrelse representerer sektorens størrelse målt i antall FoU-årsverk

Kilde: Produktivitetskommisjonen basert på statistikk fra Forskningsrådet og Tilstandsrapporten.

investorer og mangel på risikokapital. I teknologi-fagene knyttes manglende kommersialisering også til problemer med å finansiere nysgjerrighetsdrevet forskning, som ifølge evalueringen er det vanlige startpunktet for teknologinnovasjon.

Tidligere var negative holdninger i forskermiljøene rapportert som en av de største barrierene mot kommersialisering og næringslivssamarbeid. Ifølge Spilling m.fl. (2015) har dette endret seg betydelig. Likevel er omfanget av kommersialisering og samarbeid med næringslivet ganske stabilt. Dette skyldes at rammebetingelsene de vitenskapelige ansatte jobber under ikke er endret tilsvarende. Rammebetingelsene – og da særlig finansieringssystemet – har stor betydning for i hvilken grad slikt arbeid blir vektlagt av UH-institusjonene.

Finansieringssystemet i høyere utdanning i Norge premierer produksjon av studiepoeng og forskningspublikasjoner. Dette innebærer en risiko for målforskryvning vekk fra de høyere utdanningsinstitusjonenes øvrige oppgaver. En gjennomgang av de resultatbaserte finansieringssystemene for UH-sektoren i en rekke land viser

at Norge er et av få land som ikke premierer nærings samarbeid og kommersialisering i finansieringssystemet (MoE New Zealand). I en del land premieres eksterne inntekter som indikator for kunnskapsoverføring, og norske myndigheter har nylig vedtatt å gjøre det samme. I Storbritannia har myndighetene nylig etablert et system der universitetene selv må dokumentere nyttevirkinger for samfunnet. Dokumentasjonen blir gjenstand for fagfelle vurdering og legges til grunn ved fordeling av basisbevilgning (Rosenberg 2015). Sverige vurderer å opprette et tilsvarende system.

Å premiere patenter og lisensinntekter frarådes bl.a. av Salter (2015) og den danske produktivitetskommisjonen (2014) da dette i noen tilfeller bidrar til å bremse kunnskapproduksjonen. Patenter er ikke nødvendigvis et godt mål på kunnskapsoverføring fra UH-sektor til næringsliv. Incentiver knyttet til patenter kan også øke barrierene mot samarbeid mellom universiteter og næringsliv, fordi det vil være uaktuelt for mange bedrifter å finansiere et forskningssamarbeid uten å få rettigheter til oppfinnelsene. En gjennomgang av forskningsevalueringssystemene i 16 land fra

2008 fant at bare to land inkluderte patenter i insentivsystemet (Coryn 2008).

I tillegg til finansieringssystemet, er lovregulering av eiendomsrett eller bruksrett til oppfinnelser en rammefaktor for kommersialisering. Før 2003 hadde ansatte i UH-sektoren selv rettighetene til å utnytte sine oppfinnelser, dvs. økonomiske insentiver på individnivå. Etter opphevelsen av det såkalte lærerunntaket i 2003 er disse insentivene svekket. Ifølge Spilling m.fl. (2015) har ikke lovendringen medført noen markant endring i omfanget av patentering med forskermedvirkning, men patentene eies i økende grad av institusjonene og spin-off-bedrifter i stedet for av forskerne selv.

UH-institusjonene ble samtidig pålagt å ta et større ansvar for kommersialiseringen, bl.a. gjennom å etablere teknologioverføringskontorer (TTO) for å bistå forskerne med kommersialiseringen. På drøye 10 år har de fem største universitetene etablert TTOer som samarbeider med andre lokale aktører. Særlig de siste to årene har det vært en sterk vekst i antall bedrifter etablert av UH-sektoren ved hjelp av disse TTOene. Det er imidlertid store variasjoner mellom de ulike fagmiljøene og hvordan de forholder seg til kommersialisering, og det er i mange tilfeller vanskelig for TTOene å komme i inngrep med forskerne. Ifølge (Spilling m.fl. 2015) har alle TTOene potensial for å gjøre mer, til dels betydelig mer, men dette hindres av forhold som bl.a. henger sammen med at insentivstrukturen ved institusjonene ikke fremmer entreprenørskap.²⁰

Vitenskapelig ansatte som har arbeidserfaring fra næringslivet deltar langt oftere i eksternt samarbeid enn andre vitenskapelig ansatte. UH-ansatte med nettverk i næringslivet har også lettere for å skaffe privat risikokapital til kommersialisering av forskningsresultatene. Mobiliteten fra næringslivet til UH-institusjoner er lav. Det er ingen juridiske hindringer mot at universiteter og høyskoler ansetter personer fra næringslivet i såkalte toerstillinger (midlertidig, inntil 20 pst. stilling).

Etterspørselssiden: Bedriftenes absorpsjonskapasitet

Mangel på relevante samarbeidspartnere i næringslivet er en hemmende faktor for forskningssamarbeid, og dette kan henge sammen med svak

absorpsjons- og innovasjonskapasitet i deler av næringslivet. Norsk næringsliv er lite FoU-intensivt. Ifølge Solberg (2014) er det spesielt de store bedriftene i Norge som er lite FoU-intensive, sammenlignet med store bedrifter i andre land. Mange næringer har et lavt utdanningsnivå med under 20 pst. høyt utdannede. Ansatte med høyere grads utdanning (masternivå) finner vi hovedsakelig i de oljerelaterte næringene og i deler av tjenesteproduksjonen i privat sektor. Under 10 pst. av FoU-personalet i næringslivet har doktorgrad, men andelen er økende. Langvarig underskudd på teknologifaglig arbeidskraft i Norge kan ha bidratt til å holde FoU-kapasiteten i næringslivet nede, se omtale i kommisjonens første rapport.

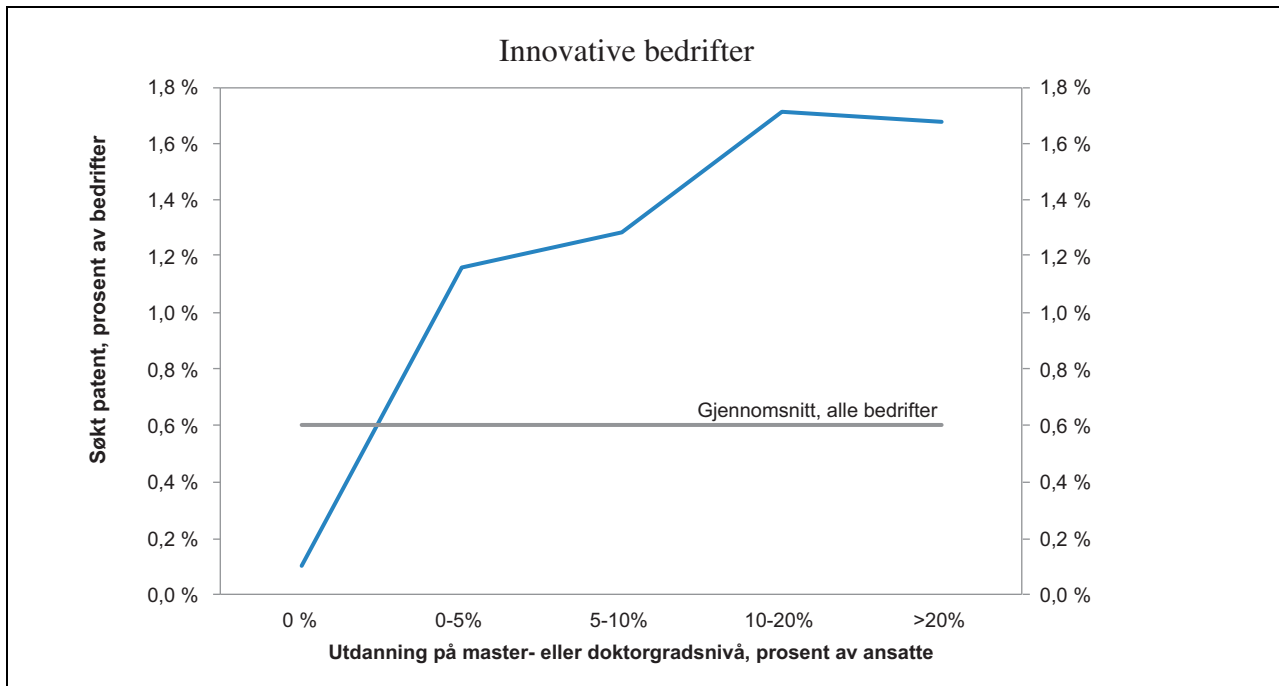
Lav FoU-kompetanse i næringslivet kan medføre at FoU-samarbeidet som er initiert av forskningssektoren er dominert av forskningsinstitusjonene og deres FoU-behov, mens bedriftene deltar passivt og hovedsakelig for å utvikle nettverk (Gulbrandsen m.fl. 2015 om SFI). Samarbeid som lykkes kjennetegnes av bedrifter med FoU-erfaring og ressursmessig evne til å realisere prosjektet, og langvarige og tette relasjoner mellom forskningsmiljøer og bedrift (Menon 2011). Samtidig tyder innspill Produktivitetskommisjonen har fått fra næringslivet på at relasjons- og nettverksbasert samarbeid kan by på utfordringer når bedriftene ønsker å etablere seg innenfor nye teknologier der de ikke har kontakter i forskningsinstitusjonene.

Figur 5.14 viser hvordan bedriftenes innovasjonsevne (målt ved patentering) øker med ansattes utdanningsnivå. Mens under 0,6 pst. av alle bedrifter søker patent i løpet av et år, gjelder dette nesten tre ganger så mange av bedriftene der over 10 pst. av de ansatte har utdanning på minst mastergradsnivå.²¹

Innovasjonslitteraturen ser bl.a. på betydningen av lokale økosystemer for innovasjon og entreprenørskap. Slike systemer består av hovedsakelig høyere utdanningsinstitusjoner, myndigheter og næringsliv. Geografisk nærhet fremmer kunnskapsflyt fra UH-sektor til næringslivet (se Bikard og Marx (2015) for en oversikt over litteraturen). I tillegg til relativt lite kommersialisering i norsk UH-sektor, se omtalen ovenfor, hemmes lokale økosystemer av utilstrekkelig kapasitet i det lokale næringslivet til å nyttiggjøre seg kunn-

²⁰ Det er etablert en rekke virkemidler for å fremme entreprenørskap i høyere utdanning. Spilling m.fl. 2015 har en gjennomgang. Entreprenørskapsaktiviteten er i liten grad integrert med lærestedenes kjernevirksomhet.

²¹ Modellberegningene av effekten dette grove utdanningsmålet som ikke tar hensyn til fagfelt eller forskerutdanning gir ulike resultater (høy signifikant effekt i random-effektmodell og ikke-signifikant effekt i fast-effektmodell).



Figur 5.14 Innovative bedrifter etter ansattes utdanningsnivå

Kilde: Klemetsen 2015.

skapen fra UH-sektoren. Et eksempel er at Trøndelag huser Norges største FoU-miljø innenfor teknologi (NTNU/SINTEF), samtidig som sysselsettingen i høyteknologisk produksjon og tjenesteyting i Trøndelag ligger under landsgjennomsnittet. Virkemidler som kan bøte på slik geografisk mistilpasning, er bl.a. å kanalisere offentlige FoU-midler til FoU-institusjoner i geografisk nærhet til teknologibedrifter, eller at geografisk isolerte FoU-institusjoner etablerer satellitt-camper nær bedriftene.

Forskningsbasert innovasjon er kostbart, og drives fram av aktive sluttbrukere som ser mulighet til høy inntjening eller store kostnadsbesparelser. Mye av FoU-samarbeidet mellom næringsliv og universiteter har derfor foregått i oljerelatert virksomhet. Offentlig sektor har svakere insentiver til å etterspørre kostnadsbesparende teknologi fra næringslivet. En stor offentlig sektor i Norge kan dermed også ha bidratt til lite FoU-samarbeid mellom næringsliv og UH-sektor.

Sammenheng i forsknings-, innovasjons- og næringspolitikk

Forskningspolitikken, innovasjonspolitikken og den øvrige næringspolitikken er ulikt innrettet: I forskningspolitikken og i innovasjonspolitikken styres mye av ressursene inn mot spesifikke tematiske, teknologiske og næringsmessige priorite-

ringer, mens næringspolitikken har som mål å være nøytral. Videre styres forskningspolitikken og innovasjonspolitikken delvis av ulike prioriteringer.²² Det største skillet ligger i at innovasjonspolitikken i større grad enn forskningspolitikken tar hensyn til distriktspolitiske målsettinger.

Mangel på sammenheng i virkemiddelapparatet medfører en risiko for at kommersialiserbare forskningsresultater ikke omsettes til innovasjoner, fordi de ikke kommer inn under innovasjonspolitikken prioriterte næringer eller geografiske områder. Omvendt kan det bli vanskelig å stimulere til nye prosesser, produkter og tjenester med stor innovasjonshøyde innenfor tematiske og geografiske områder der det ikke eksisterer gode forskningsmiljøer.

Ulike departementer har ansvar for å koordinere hhv. regjeringens forskningspolitikk (Kunnskapsdepartementet) og innovasjonspolitikken og næringspolitikk (Nærings- og fiskeridepartementet). Koordineringen av de store politikkområdene er svak, på grunn av den sterke sektorstyrin-

²² Langstidsplanen for forskning vektlegger følgende tematiske prioriteringer: Hav (marin, maritim); klima, miljø, energi; muliggjørende teknologier, dvs. biotek, IKT og avanserte produksjonsprosesser. I tillegg kommer nøytrale prioriteringer som innovasjon i offentlig sektor og næringsliv, og utvikling av verdensledende fagmiljøer. Innovasjon Norge prioriterer følgende «fokusområder»: Reiseliv, sjømat, landbruk, maritim, olje og gass, helsesatsing (biotek), grønn vekst, IKT.

gen i Norge. Noen områder blir neglisjert fordi de faller mellom de ulike departementenes ansvarsområde. Kommersialisering av forskning er et slikt felt.

Spilling m.fl. (2015) viser til at mangelen på samordning i det norske forsknings- og innovasjonssystemet har blitt påpekt i eksterne evalueringer av OECD i 2008, av Riksrevisjonen i 2012, og i Technopolis' siste evaluering av Norges forskningsråd fra 2012.

Flere land har gjort endringer i departementsstrukturen for nettopp å få mer verdiskaping ut av offentlige forskningsmidler. I større grad legges ansvar for næring, innovasjon, forskning, og utdanning til større verdiskapingsdepartementer (Danmark, England og Sveits er eksempler på ulike opplegg). Benner og Öquist nevner spesielt Nederland som eksempel på et land som fører en konsistent politikk gjennom å prioritere forskning og innovasjon i de teknologiene og næringene som står sterkt i Nederland (Top Sectors).

5.3.4 Om instituttsektorens betydning for innovasjon og adopsjon i næringslivet

Begrepet «instituttsektor» brukes om en heterogen samling av forskningsinstitutter som får direkte støtte i ulike former fra myndighetene, se også omtale tidligere i kapitlet. Instituttens formål er å tilby anvendt forskning av høy kvalitet med relevans for næringsliv, forvaltning og sam-

funnet for øvrig i et oppdragsmarked. Sektoren har også ansvar for å utvikle kunnskap på nasjonalt prioriterte områder.

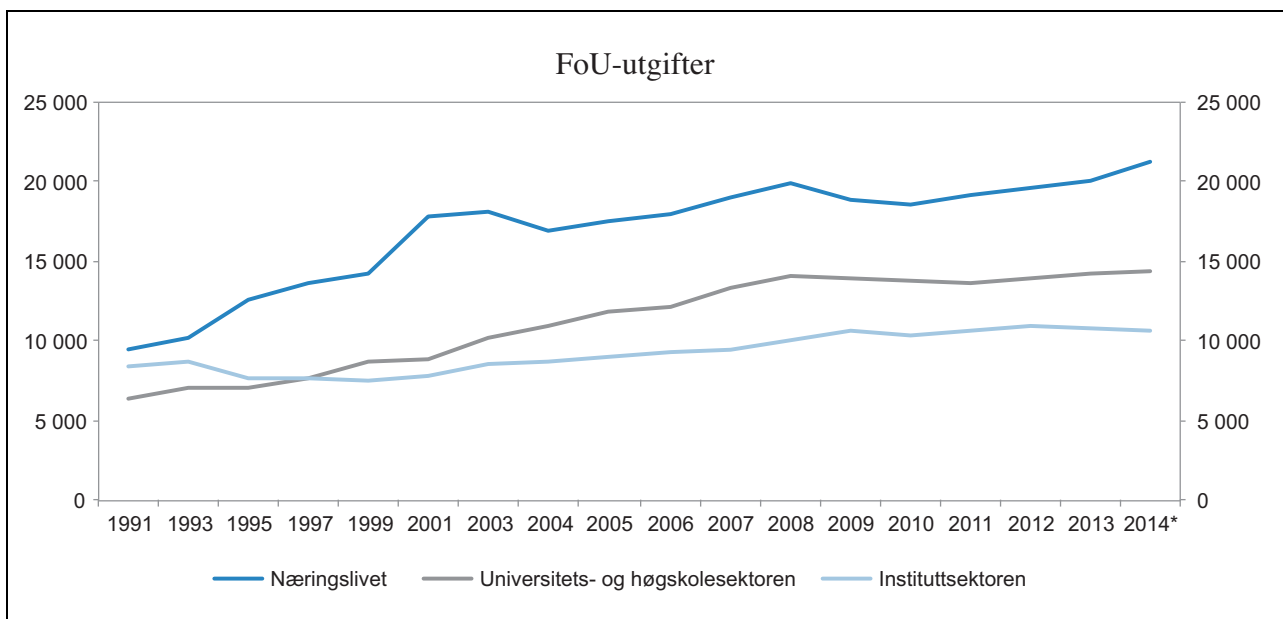
I norsk statistikk og annen sammenheng presenteres sektoren som en egen forskningsutførende sektor, og altså ikke som en del av universitets- og høyskolesektoren eller av næringslivet. Instituttene er en gruppe ulike foretak, selvstendige eller tilhørende et konsern.

Figur 5.15 viser forholdet mellom og utviklingen i de tre forskningsutførende sektorene over lengre tid. Siden starten av 1990-tallet har instituttsektoren vokst klart mindre enn de to andre sektorene. I 1991 stod instituttsektoren for 35 pst. av samlet FoU, mens denne andelen i 2014 er nede på 23 pst. Fra 2013 til 2014 hadde instituttsektoren en realnedgang på om lag 2 pst. Forskningsinstituttene har dermed fått en gradvis mindre rolle.

Forskningsinstituttene leverer tjenester til offentlig forvaltning, næringslivet og til ulike internasjonale kunder. Samlede inntekter fordeles på oppdragsinntekt, bidragsinntekt, inntekt fra forvaltningsoppgaver og basisfinansiering.²³

Hoveddelen av virksomheten i forskningsinstitutter foregår i institutter som er underlagt *ret-*

²³ Oppdragsinntekter er typisk fra næringslivet eller i form av anbudsoppdrag, inkludert prosjektutlysninger fra Norges forskningsråd. Bidragsinntekter er gjerne tilknyttet kunnskapsutvikling og kapasitetsutvidelser basert på prosjekter/aktiviteter (uten eksplisitt leveranse) som i stor grad er definert av instituttet. Forvaltningsoppgavene er gjerne finansiert av direkte tilskudd over statsbudsjettet.



Figur 5.15 FoU-utgifter etter sektor for utførelse 1991–2014. Mill. kroner, faste priser.¹

¹ Tall for 2014 er foreløpige. Årlige tall fra 2003.

Kilder: NIFU og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.3 Forskningsinstitutter. Mill. kroner, 2014

| | Drifts- inntekt | Bidrags- inntekt | Oppdrags- inntekt | Basis- bevilgning | Forvaltnings- oppgaver | Totalt |
|------------------------------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|--------|
| Samfunnsvitenskapelige institutter | 1 096 | 49 % | 51 % | 170 | 30 | 1 296 |
| Miljøinstitutter | 990 | 42 % | 58 % | 170 | 43 | 1 203 |
| Primærnæringsinstitutter | 1 141 | 51 % | 49 % | 265 | 356 | 1 761 |
| Teknisk-industrielle institutter | 4 200 | 22 % | 78 % | 320 | 44 | 4 564 |
| Sum | 7 427 | 33 % | 64 % | 925 | 473 | 8 824 |

Kilde: Nifu.

ningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter. Dette er institutter som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd. Ved inngangen til 2015 var det 51 slike institutter. Dette inkluderer bl.a. seks enkeltforetak under SINTEF-konsernet i Trondheim og to under IRIS i Stavanger.

Instituttene som faller inn under *retningslinjene for basisfinansiering* hadde i 2014 en samlet omsetning nær 9 mrd. kroner. Tabell 5.3 viser inntektene etter instituttarena fordelt på de omtalte inntektsformene. Det fremgår av tabellen at de teknisk-industrielle instituttene er størst, og de har både høyest driftsinntekt og høyest samlet inntekt. De skiller seg også ut med å ha den klart største andelen av sine driftsinntekter fra oppdragsforskning.

Resten av FoU-aktiviteten i instituttsektoren fant sted ved forskningsinstitutter som mottar basisfinansiering direkte fra departement, i

hovedsak Havforskningsinstituttet og Forsvarets forskningsinstitutt, og ved andre FoU-utførende institusjoner.

Tabell 5.4 inneholder en oversikt over disse og oppsplitting av deres inntekter i 2014. Andre institusjoner med FoU inkluderer statlige etater, helseforetak uten universitetssykehusfunksjoner og museer. Ved disse institusjonene vil FoU som regel ikke være hovedformålet ved virksomheten.

Hvorfor støtter det offentlige instituttsektoren?

At det offentlige har en rolle å spille innenfor forskning, er generelt akseptert, se omtalen foran i kapitlet. Hovedbegrunnelsen er at når en investering i forskning er nedlagt, kan funn og resultater anvendes eller videreutvikles av andre uten at de samme grunnlagsinvesteringene må legges ned en gang til. Dette skiller forskning fra andre investeringer, der for eksempel bare foretaket som kjøper en

Tabell 5.4 Andre forskningsinstitutter. Mill. kroner, 2014

| | Totalt | Basis- bevilgning | Forvaltnings- oppgaver | Bidrags- inntekter | Øvrig oppdragsinntekt og annet |
|----------------------------------|---------|----------------------|---------------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| SIFO | 39,9 | 20,2 | 6,4 | 10,8 | 2,6 |
| SIRUS | 49,9 | 48,7 | - | 0,3 | 0,9 |
| STAMI | 132,2 | 111,6 | - | 14,1 | 6,5 |
| Uni Research Helse | 93,1 | - | 58 | 14,3 | 20,8 |
| Uni Research Miljø og Klima | 109,8 | - | - | 58,8 | 51,0 |
| Havforsknings-instituttet | 1 110,9 | - | 593,9 | 223,1 | 294,0 |
| NIFES | 156,5 | - | 89,6 | 65,5 | 1,4 |
| FFI | 858,9 | 198,1 | - | 20,3 | 640,5 |
| Uni Research | 86,5 | - | - | 30,2 | 56,3 |
| Samlet | 2 637,8 | 378,5 | 747,9 | 437,3 | 1 074,1 |
| <i>Memo ordinære institutter</i> | 8 824,2 | 924,5 | 472,7 | 2 441,2 | 4 985,7 |

Kilde: Nifu.

maskin vil ha adgang til den. Forskning som skjer i et institutt vil ha et større potensial for gjenbruk og videreutvikling, forutsatt at instituttet har mange kunder og kan utføre faglig sterkt arbeid. Forskningsinstituttene kan dermed ha en spesiell formidlingsrolle mot sine kunder i forskningssystemet.

Et særlig forhold knyttet til forskningsinstitutter er eksistensen av stordriftsfordeler. Den typiske enhetsinvesteringen kan være stor og større enn behovet i de fleste foretak, og vil ofte ikke ha annen anvendelse. Et laboratorium, en skipstank eller et kjernefysisk testanlegg vil være eksempler på dette. Når tilbudet først eksisterer, kan flere brukere hver kjøpe en andel som står i henhold til de behov de har. Samtidig vil grensekostnaden ved bruk når den først er anskaffet være lav, slik at det er vanskelig å dekke samlede kostnader. Det samme vil gjelde der investeringen er i kunnskap istedenfor fysisk kapitalutstyr. Dette er særlig relevant i forskning, der spesifikk kunnskap kan ta lang tid å bygge opp.

At resultater og metoder fra forskning finner anvendelse eller videreutvikles på nye områder, omtales gjerne som opsjonsverdien av forskningskapasitet («lokal kapasitet»). I gjennomgangen av de nukleære forskningsreaktorene i Norge, la ekspertutvalget bl.a. vekt på at slike anlegg genererer kunnskap om mulige framtidige energikilder.²⁴

Myndighetene har videre en rekke spesifikke forskningsbehov, som gjerne betegnes forvaltningsforskning. Dette inkluderer behovet for at det er et miljø som kan gjennomføre den nødvendige forskningen, f.eks. er det bare myndighetene som har interesse av å overvåke fiskestammer i Atlanterhavet eller sende forskningsskip til Antarktis. Organiseringen av dette i form av institutter med tilskudd til forvaltningsforskning har få alternativer.

²⁴ Rapport fra et ekspertutvalg (Norges forskningsråd 2008).

Virkemidler overfor instituttsektoren

Basisbevilgningen er i dag et resultat av *Retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter*, fastsatt av Kunnskapsdepartementet i juli 2014. Dette regelsettet var basert på en resultatbasert modell som ble innført fra 2009, men strammet opp og utviklet bl.a. som oppfølging av ulike evalueringer av forskningsinstituttene og av Norges forskningsråd.

For å kvalifisere for inkludering under retningslinjene er det krav om at et institutt skal ha minst 20 FoU-årsverk og en gitt andel oppdragsforskning, en andel bidragsforskning og et omfang av publisering.²⁵ Inkludering i systemet er altså ikke en rettighet, men skjer på grunnlag av en vurdering av resultater på disse områdene. Grunnlaget for beregning etter retningslinjene er basert på fire komponenter:

- Publikasjonspoeng teller 30 pst. i finansieringsmodellen
- Avlagte doktorgrader teller 5 pst. i finansieringsmodellen
- Nasjonale oppdragsinntekter teller 45 pst. i finansieringsmodellen
- Internasjonale inntekter teller 20 pst. i finansieringsmodellen

Fra og med innføringen av retningslinjene for basisfinansiering i 2014 har det vært en årlig gjennomgang av institutter som er innenfor ordningen, for å vurdere om de fortsatt tilfredsstillende kravene for statlig basisfinansiering slik de er nedfelt i retningslinjene. Hvis et institutt over tid ikke tilfredsstillende kravene, skal Forskningsrådet og instituttet starte en prosess som inkluderer drøftelser

²⁵ Komponenter som har vært inkludert i tidligere regelsett, som inntekter fra Norges forskningsråd eller bistillinger i samarbeid med UoH-sektoren, er ikke lenger er inkludert.

Tabell 5.5 Noen større endringer i instituttsektor de siste årene

| | |
|------|--|
| 2013 | Telemarkforskning Notodden avviklet. |
| 2014 | Arbeidsforskning sin instituttet (AFI) og NOVA gikk inn i Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA). |
| 2015 | Uni Research innlemmet i basisfinansieringsordningen, Bjerknæssenteret ut og over til UiB. |
| 2015 | Norut Alta og Norut Tromsø fusjonerte i juni 2015. |
| 2015 | Bioforsk, Skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning slått sammen til et nytt statlig institutt, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). |
| 2015 | Polytec inngår som datterselskap til Uni research. |
| 2015 | Tel-tek vurderer sammenslåing med UiA. |
| 2016 | NIBR og SIFO går inn i HiOA. Instituttene CMR, Nansensenteret og Ui vurderer sammenslåing. |

av strukturelle endringer.²⁶ Systemet kan etter revideringen i 2014 omfordele opp til hele 10 pst. av totalt basistilskudd i året.

Retningslinjene for basisfinansiering har bidratt til økende dynamikk i instituttsektoren de siste årene. I 2015 ble for eksempel NIBIO opprettet ved sammenslåing av de tre instituttene i primærnæringsarenaen. Det har kommet til nye institutter i basisfinansieringssystemet, og noen av de tidligere har gått ut gjennom overflytting til UH, nedlegging eller fusjoner, jf. tabell 5.5.

Vurderinger av instituttsektorens betydning for næringslivet

For næringslivet er det sentrale at det finnes tilgang til et FoU- og utredningsmarked som kan tilby de tjenester det er behov for. Næringslivet kan da forholde seg til universiteter og høyskoler, til instituttene, til det private tilbudet og til utenlandske tilbydere. Det private tilbudet består både av rene FoU- og utredningsmiljøer og av institusjoner med andre hovedformål, eksempelvis selger Statoils forskningsavdeling både laboratorie- og FoU-tjenester til andre foretak. For næringslivet representerer instituttene dermed en del av kunnskapsgrunnlaget for videreutvikling av produkter og prosesser, men tilfanget av slike leverandører er ikke begrenset av offentlig delfinansierte institutter.

Når disse forskningsinstituttene opptrer i oppdragsmarkedet er det også i konkurranse, på den ene siden med universiteter og høyskoler som mottar mer støtte fra myndighetene, og på den andre siden med FoU- og utredningsaktører som ikke mottar noen slik støtte. Instituttene mener dermed at de vanskelig kan konkurrere mot UH som får stor støtte, mens vanlige aktører i markedet mener at instituttene får oppdrag på grunn av den støtten disse får. Dette fører til en konkurranse situasjon som aktørene oppfatter som vanskelig. Basisfinansieringen må ikke benyttes til å kryss-subsidiere instituttets økonomiske aktiviteter.

Forskningsinstituttene er svært heterogene. For instituttene som faller inn under retningslinjene for basistilskudd, foreligger det god oversikt over komponentene som inkluderes i grunnlaget

for tildelingen, se omtale foran. I 2014 hadde det minste, Norut Alta, knapt 12 årsverk hvorav knapt 10 forskerårsverk. Til sammenligning hadde Stiftelsen SINTEF (tekn. ind.) henholdsvis 1050 årsverk og 748 forskerårsverk. Nedenfor er det en gjennomgang av inntekter per forskerårsverk, publisering og instituttstørrelse.

Forskningsinstitutter og publisering

Oppdragsinntekt per forskerårsverk viser betalingsviljen blant instituttets kunder og er følgelig en indikator for relevansen av de tjenester instituttet selger.²⁷ Figur 5.16 illustrerer at denne varierer fra om lag 2 mill. kroner per årsverk til knapt 150 000 kroner. Figuren illustrerer samtidig stor variasjon i publisering fra instituttene målt ved publiseringindeks per forskerårsverk. Det framgår av figuren at disse er negativt korrelert, slik at betalingsviljen ser ut til å være minst for tjenester fra de forskningsinstituttene som oppnår høyest poengsum på publiseringindeks per årsverk.²⁸

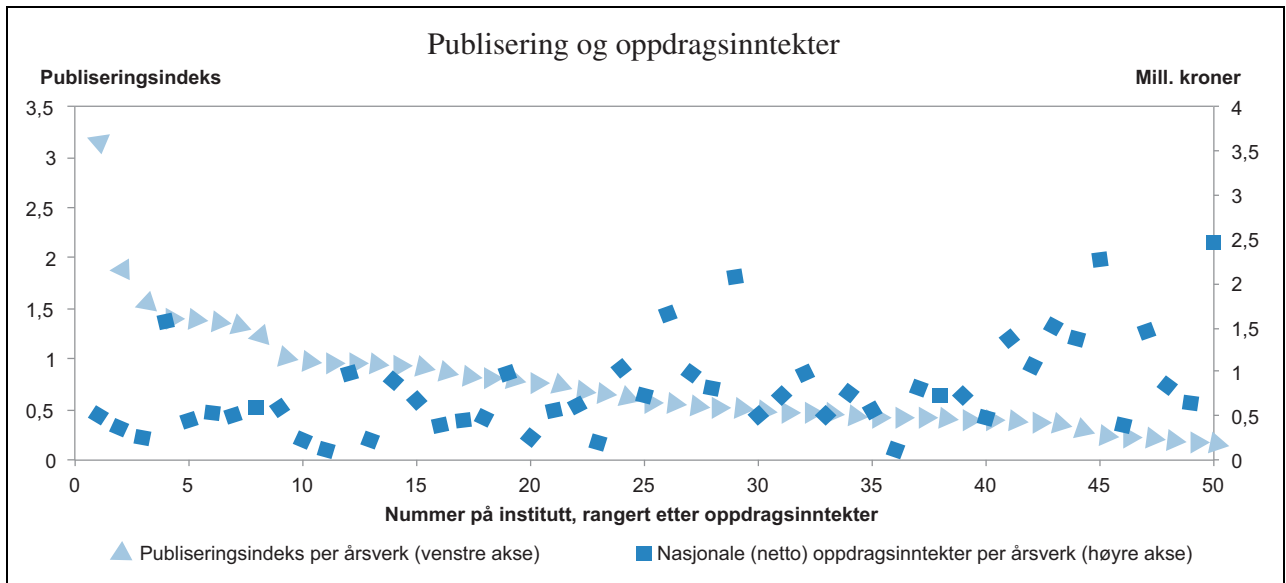
Publisering er i utgangspunktet ikke et hovedformål for et forskningsinstitutt. Det er som regel heller ikke en oppgave som næringslivskunder vil ønske å betale for. Kunder som foreninger og fond (Kreftforeningen, Røde Kors mv.) vil derimot kunne ha betalingsvilje for at FoU gis spredning og kan vurderes av andre. Offentlige kunder vil ofte ha formidling som ett av sine krav til forskningsaktivitetene som finansieres. Dette har slått ut i en bred tilnærming til begrepet publisering. Dette gir rom for strategisk tilnærming til publisering, der noen velkjente er samarbeid med andre miljøer, gjerne utenlandske om bøker, ny publisering av tidsskriftsartikler i bøker, bidrag fra løst tilknyttede forskere mv. Like viktig er det at en så bred tilnærming til publisering, der alt fra kvalitetsaspekter til formidlingsformål utenfor instituttets kundegruppe er vektlagt, fører til en indikator som har for mange mål. Det er derfor grunn til å gå gjennom bruken av en slik indikator i finansieringssystemet.

I sammenheng med bruk av publiseringindekser i finansieringssystemet er det forøvrig interessant å notere at Australia vurderer å gå bort fra publiseringer i sitt system. Det legges særlig vekt på at et akademisk miljø der «publish or perish» står sterkt ikke gir sterke nok insita-

²⁶ I Meld. St. 18 (2014–2015) Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren viste regjeringen til de nye reglene for basisfinansiering av instituttene og mente at systemet tilstrekkelig som reguleringsmekanisme for å sikre at det er institutter med god nok kvalitet som støttes. Regjeringen foreslo også at systemet bør få fungere i tre år før en eventuelt vurderer endringer.

²⁷ Instituttene kan også ha oppdragsinntekter fra utlandet. Det er de som har høyest inntekt per årsverk på nasjonal basis som også har høyest inntekt fra utlandet, og forholdet i figuren er derfor robust overfor dette.

²⁸ Korrelasjonskoeffisienten mellom de to størrelsene er om lag -0,45.



Figur 5.16 Oppdragsforskning og publisering

Kilde: NIFU.

menter til koblinger mellom næringsliv og akademia.

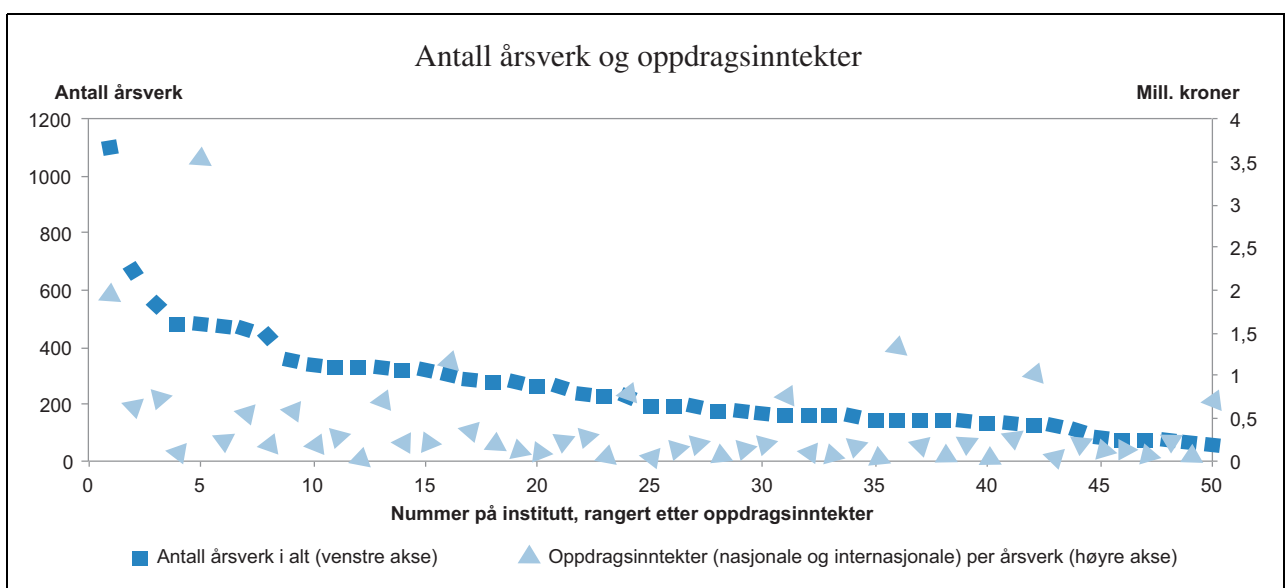
Forskningsinstitutter og størrelse

Figur 5.17 viser en positiv sammenheng mellom størrelse og inntekter per forskerårsverk.²⁹ Som det framgår av figuren, er det likevel noen store institutter som har relativt lave inntekter per forskerårsverk og noen mindre institutter som har

relativt høye inntekter per forskerårsverk. Det er altså i hovedsak, men ikke utelukkende, de tjenestene som de store forskningsinstituttene tilbyr som brukernes betalingsvilje er høyest for.

De høyeste inntektene per forskerårsverk finnes i institutter som IFE og Marintek, som oppfyller de typiske stordriftsbegrunnelse for et institutt. IFE forvalter bl.a. testreaktorene på Kjeller og i Halden, der mange brukere kan utnytte deres eksistens. IFE hadde nasjonale og internasjonale oppdragsinntekter på om lag 3,5 mill. kroner per årsverk i 2014. Marintek forvalter tilsvarende laboratorietstyr for marin næring og hadde inn-

²⁹ Korrelasjonskoeffisienten mellom de to størrelsene er om lag 0,5.



Figur 5.17 Oppdragsforskning og størrelse

Kilde: NIFU.

tekter på drøyt 2 mill. kroner per forskerårsverk. På den andre siden hadde Fritjof Nansens Institutt oppdragsinntekter på om lag 150 000 kroner per forskerårsverk.

Fra 2014 har nasjonale og internasjonale oppdragsinntekter utgjort 2/3 av den resultatbaserte basisfinansieringen av forskningsinstitutter. Dette er en utvikling som vil støtte opp under dannelsen av sterkere og større institutter med større relevans for brukerne. For at den offentlige innsatsen som kanaliseres til forskningsinstituttene skal bidra til produktiviteten i næringslivet, er det viktig at innsatsen dreies mot de forskningstjenestene som betalingsviljen er størst for. Det vil innebære at de mindre og svakeste instituttene må vokse eller slå seg sammen med bedre institutter.

Resultater blant forskningsinstituttene kunder

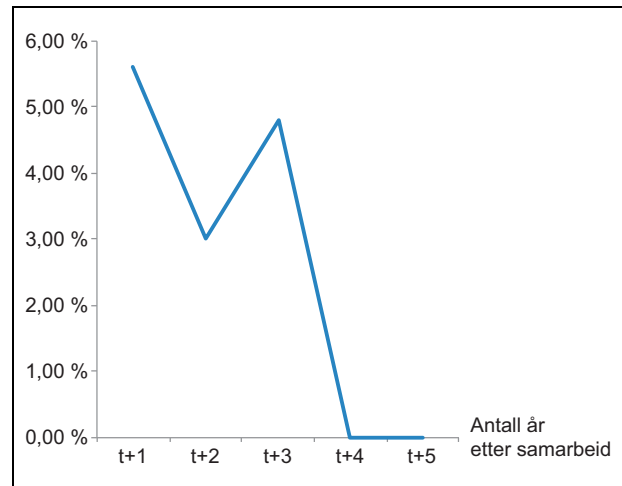
Det er startet en evalueringsprosess for de fire gruppene institutter under regelverket for basistilskudd. Det foreligger resultater fra gjennomgangen av miljøinstituttene. Et internasjonalt panel er satt sammen for å evaluere de teknisk-industrielle instituttene. Panelet vil levere sin sluttrapport i begynnelsen av 2016, sammen med et sett underlagsrapporter.

Foreløpige resultater fra gjennomgangen av de teknisk-industrielle instituttene viser positive resultater samlet sett for omsetning og produktivitet blant foretak med instituttprosjekter sammenlignet med en referansegruppe, jf. figur 5.18. De foreløpige beregningene viser også en netto økonomisk verdi i og i tilknytning til prosjektene, slik det beregnes i evalueringen.

Den foreløpige vurderingen fra gruppen som står for gjennomgangen av de teknisk-industrielle instituttene er at sektoren som sådan betjener sine kunder på en god måte, og at forskningsresultater og metoder gis spredning til andre foretak og forskere. Når evalueringen er ferdigstilt, bør den gi grunnlag for å peke på forskjeller mellom de enkelte instituttene. Det planlegges også en evaluering av de samfunnsvitenskapelige instituttene i 2016 og deretter av primærnæringsinstituttene. Evalueringen bør utformes slik at de kan gi godt grunnlag til å sammenligne på tvers av disse tre sektorene.

Instituttene i internasjonal konkurranse

Det største internasjonale forsknings- og innovasjonsprogrammer er i dag EUs Horisont 2020, der



Figur 5.18 Forskjell i produktivitet mellom brukere og ikke-brukere av instituttprosjekter. Prosent

Kilde: Technopolis

Norge er medlem. En gjennomgang av den norske EU-porteføljen viser at de største instituttene alle har vunnet fram i konkurransen om prosjekter fra EUs programmer. Det finnes eksempler på små institutter som har relativt mange EU-prosjekter, men det er de minste instituttene som dominerer blant de som har svært få, eller ingen, EU-prosjekter (Norges forskningsråd 2014).

Av sektorene i Norge, se figur 5.15, har instituttsektoren den største deltakelsen i Horisont 2020 totalt og i underdelene for industrielt lederskap og samfunnsutfordringer. Sintef-konsernet er den største norske aktøren i Horisont 2020. Blant universitetene samsvarer ikke EU-deltakelsen med størrelsen, og Universitetet i Bergen har fått mer i EU-støtte enn både Universitetet i Oslo og NTNU.

Internasjonalt går utviklingen i retning av færre og større enheter i instituttsektoren, se for eksempel omtale av de nordiske landene i Forskningsrådets instituttstrategi (Norges forskningsråd 2014). Det betyr sterkere konkurranse i det internasjonale forskningsmarkedet når norske forskningsinstitutter møter stadig større og mer effektive nordiske og europeiske konkurrenter.

5.3.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kunnskapsflyten mellom utdannings- og forskningssystemet og næringslivet er avgjørende for produktiviteten i økonomien. Den viktigste kanalen for kunnskapsflyt er kandidatene som bringer den globale kunnskapsfronten fra universitetene ut i virksomhetene. Forskningssamarbeid og kommersialisere-

ring av forskningsresultater ser også ut til å ha betydning spesielt for store bedrifter og høyteknologi-bedrifter. Det relativt lave nivået på kommersialisering av forskningsresultater fra UH-sektor og lite FoU-samarbeid mellom UH og næringsliv målt ved sampublisering, kan gi grunn til bekymring.

Kommisjonen har merket seg at den store instituttsektoren i Norge tradisjonelt har vært sett på som en viktig kanal for kunnskapsoverføring mellom akademisk og næringsliv. Kommisjonen ønsker å problematisere dette synet, både fordi den vitenskapelige produksjonen i instituttsektoren er betydelig lavere enn i UH-sektor og fordi instituttsektor i liten grad bidrar til kunnskapsoverføring gjennom utdanningskanalen. Spesielt mener kommisjonen det er uheldig i de tilfellene institutter har lite samarbeid med universitetene og mener forholdet mellom universitetene og instituttene bør vurderes. Kommisjonen støtter konsolideringen som pågår i instituttsektoren.

Instituttsektoren har blitt mindre over de siste 15–20 årene, og utgjør nå bare drøyt 20 pst. av norsk forskning. Endringene i forvaltning av basistilskuddene de siste årene, og særlig etter 2014, har bidratt til flere sammenslåinger og ny dynamikk blant instituttene.

Konkurransespektene på området er vanskelige, for det vil oppstå konkurranseflater der støtte-mottakere og ikke-støttedokumenter byr på samme prosjekt, eller ved at mottakere med ulik støtteandel er tilbydere i samme sammenheng. Det innebærer at konkurransevirkninger av støtten må følges og vurderes. Dette bør skje som et element i de årlige gjennomgangene av instituttene som faller inn under regelverket for basistilskudd. Det er ikke et mål å videreføre eller bygge opp offentlig finansierte tilbud der næringslivet vil kunne utvikle et godt tilbud.

Indikatoren for publisering og betalingsviljen for instituttforskning spriker. For forskningsinstitutter som først og fremst skal gjøre seg nyttige for sine kunder og bidra til at funn og resultater tas i bruk, bør publisering ha som formål å speile kvaliteten, mens formidling uttrykkes gjennom faktisk bruk og kundenes betalingsvilje.

Det er forskningstjenester fra de større instituttene som har høy betalingsvilje blant kundene. I den fortsatte utviklingen av instituttsektor, må det vektlegges at særlig større institutter ser ut til å levere det produktet kundene ønsker. Det betyr både at vekst, organisk eller gjennom sammenslåinger vil være viktig, og at områder der det ikke synes å være muligheter for vekst bør reduseres. De eksisterende større forskningsinstituttene har gjennomgående hevet seg godt i den internasjonale konkurransen om EU-midler, og flere institutter som er så store og

faglig sterke bør utvikles for fremtiden. Basisfinansieringen bør bidra til dette.

Kommisjonen vil bemerke at de pågående evalueringene bør vektlegge å få fram kriterier slik at forskningsinvesteringene kan vurderes på tvers av de fire tema-arenaene for institutter, og ikke bare innen gruppene. Evalueringene må også anvendes aktivt til å forbedre strukturen i innen arenaene og på tvers av arenaer, med særlig vekt på effektene på brukerne av forskningsinstitutter. I oppfølgingen bør det også arbeides med å besvare indirekte spørsmål fra evalueringen, særlig om de positive virkningene den finner kan forsterkes.

Fri etableringsrett og åpen adgang til utenlandske forskningsinstitutter bidrar til at norske foretak får dekket sin etterspørsel etter slike tjenester. Begge deler bidrar til konkurranse i instituttsektoren, og følgelig til mer produktive institutter. Kommisjonen vil understreke at nye instituttene, som også kan få tilgang til offentlig støtte i konkurranse med de eksisterende instituttene, og en åpen tilgang til utenlandske tilbud vil bidra til å styrke norsk næringsliv.

Teknologifagernes svake plass i UH-sektoren i Norge sammenlignet med andre land skyldes ikke bare instituttsektorens dominans innenfor teknologiforskningen, men også en svakhet i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Kommisjonen er kritisk til at regjeringen har valgt ikke å følge opp anbefalingen fra Hægelandgruppen om nye finansieringskategorier for de ulike fagene innenfor høyere utdanning. Dette ville bedret finansieringen av teknologifagene, og gitt UH-sektoren økte insentiver til å tilby slik utdanning.

Mangel på økonomiske insentiver i UH-sektoren er etter kommisjonens vurdering også en barriere mot at UH-sektorens forskningsresultater omsettes til høyproduktivt næringsliv. At satsingen på kommersialisering de siste 10 årene ikke har gitt nevneverdige resultater, må ses i lys av at dette arbeidet har foregått motstrøms i en periode der UH-sektoren har fått økonomiske insentiver til å produsere studiepoeng og vitenskapelige publikasjoner. Kommisjonen støtter regjeringens forslag om å innføre slike insentiver i finansieringssystemet, men ikke nødvendigvis måten det gjøres på gjennom formelbasert premiering av oppdrags- og bidragsinntekter. Slike inntekter er ikke nødvendigvis et godt mål på kunnskapsflyten fra UH til næringslivet, og premiering av disse inntektene kan få uintenderte konsekvenser som bidrar til å viske ut en samfunnsøkonomisk lønnsom arbeidsdeling mellom UH og næringsliv. Kommisjonen viser til systemet i Storbritannia med direkte målinger av forskningens betydning for bl.a. næringsliv. Dette gjøres gjennom fagfellevurdering

av forskningens dokumenterte effekter i såkalte «*impact cases*».

5.4 Innovasjon og næringsdynamikk

5.4.1 Bakgrunn

Entreprenørskap og innovasjon i næringslivet er viktig for å oppnå omstilling, vekst og produktivitet. Som beskrevet i kommisjonens første rapport innebærer innovasjon å etablere noe nytt og å bringe det til markedet. FoU er en viktig kilde til innovasjon i næringslivet, men bare en begrenset andel av næringslivets innovasjoner er basert på forskning. Innovasjon avhenger av tilgang til ideer og et miljø av kvalifiserte medarbeidere som kan relatere en ide til nye eller forbedrede produkter og prosesser. Det handler også om tilgang til produksjonsressurser, finansiering, markeder og rammebetingelser som skattesystem, offentlige institusjoner mv.

Ved overgangen fra en oljeøkonomi til en kunnskapsøkonomi må økonomien omstilles gjennom innovasjon og næringsdynamikk. Næringsdynamikk er prosessen der ressurser flyttes mellom bedrifter og næringer, slik at lite produktive virksomheter legges ned og produktive virksomheter kan vokse. For å få til dette, må det være gode rammebetingelser for innovasjonsspredning og omstilling, tilstrekkelig oppstart av nye selskaper, videreutvikling av eksisterende selskaper og nedleggelse av lite produktive selskaper.

Som følge av globalisering, raske teknologiskift og økt konkurranse har eierskapet internasjonalt blitt mer differensiert, mens eierskapsmangfoldet i Norge fortsatt er vesentlig mer begrenset. Dette skyldes bl.a. det store statlige eierskapet (se kapittel 14 i første rapport), men også at pensjonssystemet i større grad er basert på offentlige løpende skattefinansierte ordninger, enn på fondsbaserte ordninger, slik de har i mange andre land. Begrenset eierskapsmangfold kan påvirke næringslivets evne til innovasjon, globalisering og omstilling over tid.

I første rapport skriver kommisjon at det offentlige har en viktig rolle for innovasjon og entreprenørskap gjennom å sikre effektive rammebetingelser og gjennom spesifikke ordninger for støtte til FoU, innovasjon og entreprenørskap. I dette avsnittet går kommisjonen nærmere inn på rammebetingelser, nyetablering og nedleggelse, samt risikokapital og skattesystemets rolle for innovasjon og nyetablering.

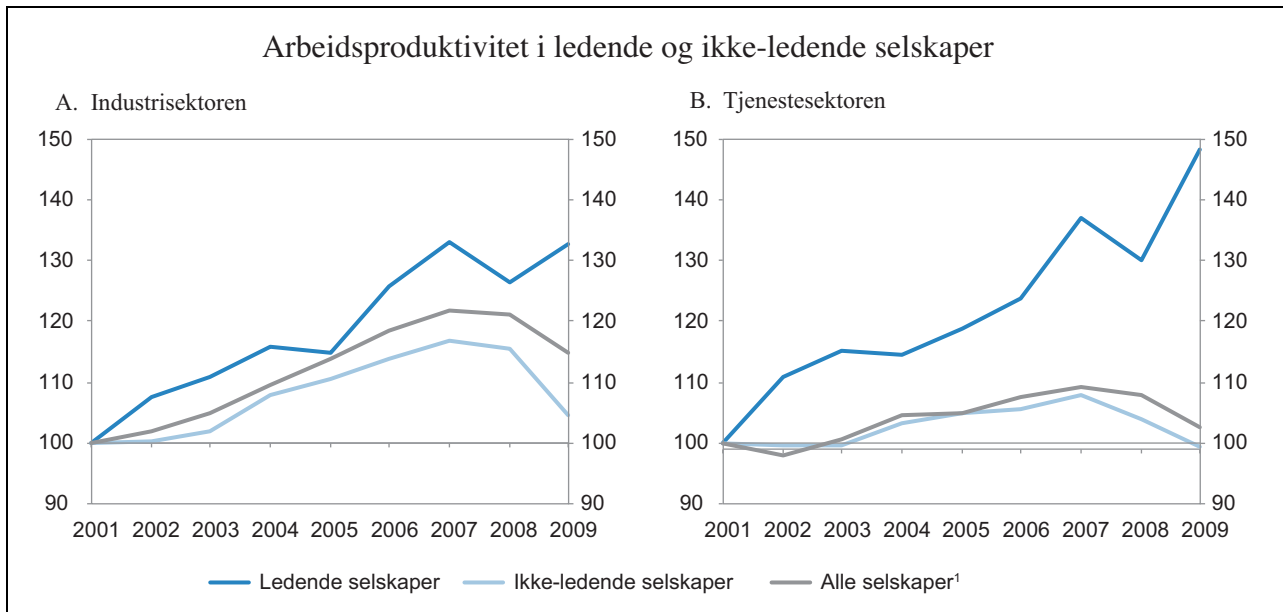
5.4.2 Rammebetingelser for innovasjonsspredning og omstilling

Innovasjonsinnsatsen og omfanget av nyetableringer har vært relativt lavt i Norge de senere årene. Den gode økonomiske situasjonen kan være én av forklaringene på dette. Med mindre drahjelp fra utbyggingen av petroleumssektoren og petroleumsinntektene framover blir en høyere innovasjonstakt viktig. Ifølge en modellbasert analyse av Lentz og Mortensen (2008), basert på danske data, forklarer seleksjon av bedrifter i markedet og forflytningen av arbeidskraft fra mindre til mer produktive bedrifter over halvparten av produktivitsveksten. Lignende funn for Norge er presentert i utvalgets første rapport (NOU 2015: 1).

Rask innovasjonsspredning er viktig for produktivitsutviklingen, og dette skjer ved at teknologi og løsninger i de mest innovative bedriftene gjøres tilgjengelig for andre bedrifter. Ifølge OECD (2015a) er en sentral del av fallet i produktivitsveksten i Europa det siste tiåret forårsaket av en tregere spredning av innovasjoner. Tiltak for å øke hastigheten i innovasjonsspredningen fremheves derfor som et viktig grep for økt produktivitet. Sentrale forhold OECD peker på er særlig makroøkonomisk stabilitet og sterk konkurranse. Behov for reformer for mer konkurranse i tjenestesektoren, konkurslovgivning som gir mulighet til å feile og en høyere arbeidskraftmobilitet trekkes også fram.

Figur 5.19 viser hvordan arbeidskraftproduktiviteten har utviklet seg i globalt «ledende» og «ikke-ledende» selskaper, der de ledende er de hundre mest produktive selskapene i henholdsvis industrien og tjenestesektoren. De mest produktive har hatt en langt sterkere produktivitsutvikling enn de ikke-ledende, særlig i tjenestesektoren. Mer internasjonal konkurranse i tjenestesektoren, som gjennomgående er mer skjermet enn industrien, må antas å kunne bidra til å øke produktivitsveksten. Den svake produktivitsutviklingen i tjenestesektoren må også ses i sammenheng med at deler av denne er sterkt regulert i mange land.

Global tilknytning og eksperimentering med nye ideer pekes på av OECD som viktige faktorer for en effektiv spredning av innovasjoner. Gjennom adopsjon av ledende teknologi kan bedrifter bli mer produktive uten selv å være de som utvikler den nye teknologien. Som et lite land kan Norge kun være innovasjonsledende i noen få næringer eller nisjer, og for å sikre produktivitsutviklingen må bedriftene ha insentiv og være i stand til å adoptere nye løsninger. Som omtalt i 5.3



Figur 5.19 Utviklingen i arbeidskraftproduktiviteten i ledende og ikke-ledende selskaper, 2001–2009. Indeks 2001=100

¹ Alle selskaper er ikke summen av ledende/ikke-ledende.
Kilde: OECD (2015a).

er høyt kunnskapsnivå i bedriftene en forutsetning for adopsjon, og kunnskapsflyten mellom utdannings- og forskningssystemet og næringslivet er dermed avgjørende for produktiviteten.

Direkteinvesteringer i form av utenlandsk eierskap er dokumentert å ha positive virkninger på produktiviteten. Skatteutvalget (NOU 2014: 13) anbefalte en lavere selskapskatt for bl.a. å tiltrække utenlandskeide selskaper til Norge. Sjokk i økonomien kan medføre store endringer og krevende omstillinger, men samtidig også økt innovasjon og innovasjonsspredning. Ekholm m.fl. (2012) har analysert virkninger av en kraftig styrking av valutakursen, og funnet at det særlig er de store selskapene i eksportrettede næringer, som har økt produktiviteten. Ettersom sjokk kan ha positive effekter bør det ikke nødvendigvis rettes avhjelpende tiltak mot næringer der sjokk forekommer.

Det foregår en svært rask teknologisk utvikling, bl.a. innenfor digital økonomi. Flere av de nye teknologiene vil kunne få stor betydning for norsk næringsliv og organiseringen av produksjon og arbeid. Næringslivet er i stadig større grad nødt til å være oppdatert og ta i bruk slik teknologi for å kunne være konkurransedyktig i globale markeder. Et høyt teknologisk og digitalt ledende næringsliv skapes ved å ha god tilgang på høykvalifisert arbeidskraft, sterk konkurranse og åpenhet mot internasjonal påvirkning. Det er godt tilrettelagt for digitale løsninger i Norge. I en

undersøkelse som måler hvor digitalisert et land er, kommer Norge helt på topp (El-Darwiche m.fl. 2012). Sintef (2015) har i en rapport beskrevet noen teknologiske trender de tror blir viktige for Norge fremover og effekter dette vil ha på norsk næringsliv. De fremhever de norske mulighetene ved de teknologiske endringene, bl.a. som følge av en relativt god digital infrastruktur, høy grad av fleksibilitet og et kompetansebasert næringsliv. Samtidig kan det være grunn til å være bekymret for hvor godt forberedt norsk næringsliv er på de teknologiske endringene. I Teknas teknologibarometer kommer Norge dårligst ut på teknologisk nivå og teknisk kompetanse i en sammenligning med seks av våre naboland (Tekna 2015).

En rask teknologisk utvikling krever en godt utdannet arbeidsstyrke for å være i stand til å ta i bruk den nye teknologien og utvikle nye produkter og tjenester. Samtidig kan en godt utdannet arbeidsstyrke føre til en raskere teknologisk utvikling, slik Acemoglu (1998) argumenter. Ny teknologi vil skape økt etterspørsel etter arbeidskraft med høy kompetanse. Tilgang på denne typen arbeidskraft forsterker effektene av investeringer i ny teknologi og skaper en synergieffekt, der høykompetent arbeidskraft og teknologisk utvikling samvirker for økt produktivitetvekst. Kompetanse vil derfor bli særlig viktig for å dra nytte av den teknologiske utviklingen, se kapittel 6.

Det kan likevel være store forskjeller mellom næringer og mellom bedrifter innenfor hver næring i hvor forberedt de er på å ta i bruk nye teknologier og løsninger. I en rapport fra McKinsey er dette illustrert med eksempler fra USA (McKinsey Global Institute 2015). Rapporten finner at kun 18 pst. av det amerikanske digitaliseringspotensialet er tatt ut. Selv om dette kan se noe annerledes ut for Norge, må det forventes at potensialet er stort også her. McKinsey anbefaler aktører i næringslivet å ta mer hensyn til forbrukerengasjement, bruke nye innovasjonsmodeller, f.eks. partnerskap på tvers av sektorer, og å skaffe flere forskjellige inntektsstrømmer, for å redusere risikoen for disruptjon av nye konkurrenter.

Ny teknologi kan medføre disruptiv konkurranse. Det vil si at markeder raskt endres og nye aktører med ny teknologi oppstår. En slik rask omlegging kan f.eks. komme som følge av sensortechnologi, roboter eller nye digitale løsninger. Eksempler er kamerabransjen, der utbredelsen av smarttelefoner med gode kameraer gjorde det vanskelig for tradisjonelle aktører å overleve, bokmarkedet, der både internetthandel og e-bøker gjør konkurransen blant bokhandlere hardere, og transportsektoren, der utviklingen av førerløse biler og droner vil kunne få store konsekvenser for tradisjonelle transport- og fraktselskaper. Slik disruptiv konkurranse vil kunne bidra til økt produktivitet, både direkte gjennom at den nye teknologien er mer effektiv og ved at den styrkede konkurransen øker produktiviteten hos de gjenværende aktørene. Samtidig er det en fare for at noen teknologier kan føre til at «vinneren tar alt», slik at det oppstår store monopoler nasjonalt eller globalt. Dette vil særlig kunne være tilfellet dersom det er «nettverkseffekter» ved produktet, som vil si at kvaliteten på produktet øker når flere tar det i bruk. Eksempler på dette er selskaper som Facebook, Google og Finn.no.

«Delingsøkonomi» er også en del av den potensielt disruptive teknologiske utviklingen, og nye forretningsmodeller skapes som følge av fenomenet. Delingsøkonomi kjennetegnes gjerne ved at mobilbaserte applikasjoner gjør det enklere, billigere og raskere for tilbydere og kunder å finne hverandre. Dette blir også omtalt som formidlingsøkonomi eller plattformøkonomi, ettersom det er formidlingen eller plattformen, og ikke delingen, som særlig skiller disse tjenestene fra andre tjenester.

De applikasjonsbaserte tjenestene kan bidra til økt innovasjon i tjenestenæringene. Utviklingen regnes som en del av delingsøkonomien, selv om mange av tjenestene er priset. Eksempler på dette

er Uber og AirBnb, der førstnevnte er en tjeneste for bestilling av transport i privatbiler, mens sistnevnte er en tjeneste for å formidle overnatting i leiligheter. Det eksisterer også norske selskaper, for eksempel Nabobil, som er en tjeneste for bilutleie. Flere av disse tjenestene gir en bedre ressursutnyttelse ved å lage markeder for bruk av private eiendeler, som privatbiler, leiligheter og mindre apparater.

De applikasjonsbaserte tjenestene har ofte virkninger for andre aktører i næringen, f.eks. ved at priser på hotellovernattinger reduseres (Zervas m.fl. 2015) gjennom den økte konkurransen. Dermed gir disse tjenestene gevinster også for forbrukere som ikke selv benytter de applikasjonsbaserte tjenestene. For å unngå konkurransevridninger, bør de nye tjenestene møte samme vilkår som andre tjenester, men det kan være nødvendig å tilpasse vilkårene for å favne flere typer tjenester. Lovverket er i liten grad tilpasset de applikasjonsbaserte tjenestene, og medfører at flere av dem er i strid med gjeldende lover (Konkurransetilsynet 2015). Noe av aktiviteten kan være direkte ulovlig, f.eks. kan Uber-sjåfører i noen tilfeller bryte yrkestransportloven.³⁰ I tillegg, dersom inntekten fra denne typen virksomhet blir stor nok, vil den være skattepliktig, og det vil dermed være et lovbrudd om den ikke rapporteres til skattemyndighetene.

Med den raske teknologiske utviklingen og det økende omfanget av applikasjonsbaserte tjenester, er det vanskelig å ha et tilpasset lovverk på ethvert tidspunkt. Det kan imidlertid innrettes mer formålstjenlig enn i dag. Når tjenestenæringene blir en stadig større andel av økonomien, er det viktig å sikre produktivitetsvekst i disse næringene. Å hindre innovative aktører adgang til markeder begrenser muligheten for produktivitetsvekst. Den videre utviklingen er vanskelig å spå, og det kan derfor være fordeler forbundet med å ha et lovverk som kan omfavne et vidt spekter av applikasjonsbaserte tjenester, fremfor spesielle regler for hver enkelt næring.

Skattereglene bør være de samme for leverandører av de nye applikasjonsbaserte tjenestene som for andre aktører, selv om skatteinnkrevningen kan være krevende for flere av disse tjenestene. Det er risiko for at en del aktivitet vil foregå i den skjulte økonomien. Virksomheten i disse tj-

³⁰ Samferdselsdepartementet har uttalt at Uber er i strid med yrkestransportloven. Politiet har gitt bøter til Uber-sjåfører for å drive drosjevirkosomhet i strid med yrkestransportloven, men Oslo tingrett frikjente i desember 2015 en Uber-sjåfører for brudd på yrkestransportloven. Saken er blitt anket.

nestene foregår ofte ved at enkeltpersoner knyttes til hverandre gjennom en applikasjon på mobiltelefonen, og dette gjør det vanskelig å føre kontroll over aktiviteten. Å lage avtaler med selskapene som har applikasjonen, der det settes krav om utlevering av informasjon for kontroll- og skatteformål for å kunne operere i Norge, kan være en mulighet. Dersom disse aktørene ikke skattlegges på linje med andre vil det gi tapte inntekter for stat og kommune og urimelige konkurranseulempes for andre aktører.

Virksom konkurranse bidrar til at de minst lønnsomme bedriftene blir lagt ned og de mer lønnsomme forblir. Svak konkurranse kan føre til at ressurser blir «låst inne» i en bedrift eller næring, selv om de kunne vært mer produktive andre steder. Dette reduserer produktivitetsveksten. Hovedelementene i norsk konkurranselovgivning er beskrevet i kapittel 10 i kommisjonens første rapport. Et viktig prinsipp er at konkurranselovgivningen skal være generell og ikke inneholde for mange sektorspesifikke unntak eller tilpasninger i lovverket. Dette bidrar til likebehandling og effektiv konkurranse.

Ordninger der spesielle rettigheter deles ut, for eksempel løyver eller kvoter, medfører ofte at etablering og tilbud begrenses. Bedrifter som er etablert i næringen beskyttes, mens potensielle nye bedrifter hindres tilgang. Det kan føre til høyere priser for forbrukere og bidra til at næringen blir mindre enn den ville vært ved fri etablering, samt at det blir færre arbeidsplasser i næringen enn hva produktivetsnivået skulle tilsi. Dette kan også bety at organiseringen av næringen ikke blir hensiktsmessig, slik at innovasjon og forflytning av arbeidskraft både til og fra næringen hindres.

Som beskrevet i første rapport fører unntak fra konkurranseloven, bl.a. unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske, til svekkelse av konkurransen i disse næringene. Mer konkurranse vil styrke insentivene til produktivetsforbedringer. Landbrukssektoren mottar betydelig statsstøtte og er beskyttet gjennom importvern. Reguleringen av disse næringene er utformet etter mange hensyn, men det er like fullt viktig å sørge for at tiltakene er effektive i å nå målene. Ved overgangen til et mer kunnskapsintensivt næringsliv er det nødvendig at ressurser flyttes fra næringer med lav produktivitet til nye næringer, og unntak fra konkurranseregler, næringsrettede subsidier og importvern kan hindre dette. Konkurransetilsynet har trukket fram importvernet som hovedårsaken til den utilstrekkelige konkurransen i dagligvaremarkedet. Skjermingen mot utenlandske aktører kan også være en viktig årsak til

den svake produktivetsutviklingen i næringsmiddelindustrien, som målt ved antall sysselsatte utgjør om lag 20 pst. av norsk industri.

Det offentlige driver virksomhet i konkurranse med det private. Der dette er tilfellet, kan det offentlige ha konkurransefordeler, bl.a. gjennom krysssubsidier og ingen skatteplikt. Dette gjør at konkurransen ikke foregår på like vilkår, og kan skape etableringshindringer og hindre vekstmuligheter for mer produktive aktører. Dermed kan også ressurser låses inne i virksomheter med lav produktivitet. Utskillingsplikt for offentlig økonomisk aktivitet kan forhindre dette, og gjøre konkurransen mer reell, se omtale i kapittel 7.6.5.

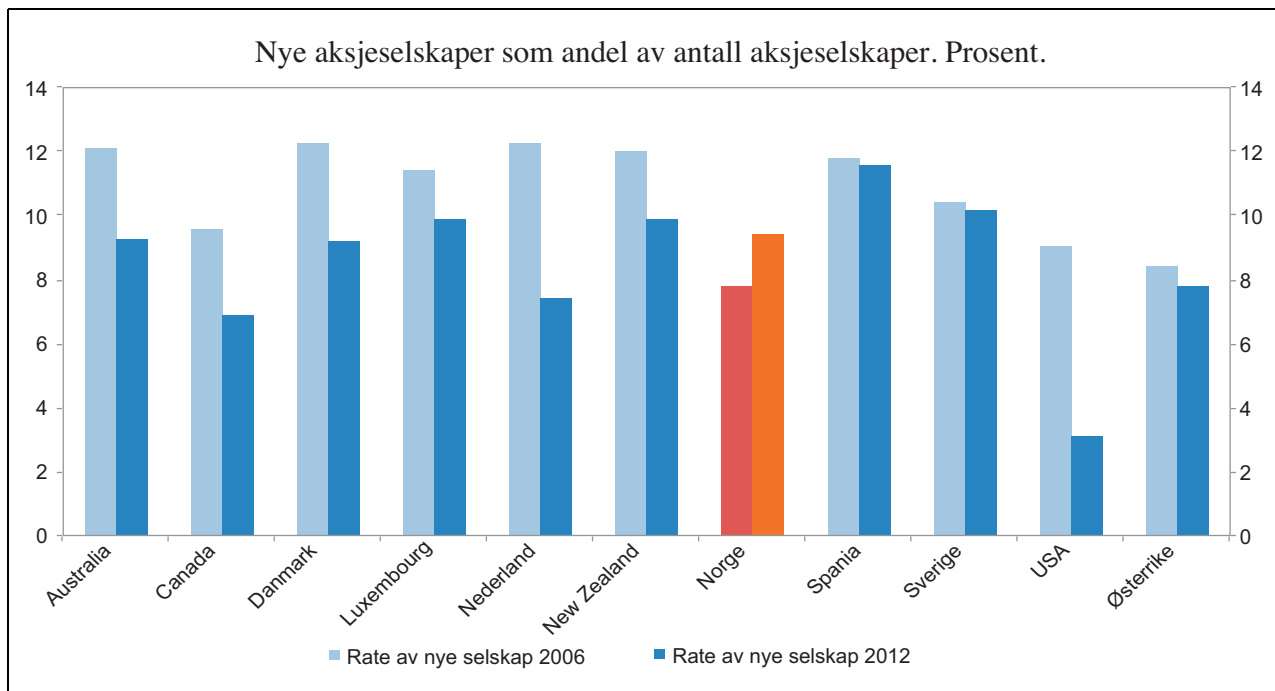
5.4.3 Nyetablering og vekstbedrifter

Hvis eksisterende virksomheter i et marked ikke står ovenfor reell konkurranse, også fra nyetableringer, vil insentivene til effektiv drift være svake. Nye bedrifter kan bidra til å styrke konkurransen og utvikle nye innovative konsepter, og dermed øke produktiviteten. Nye bedrifter bidrar også til sysselsettingen, men det må tas høyde for at mange av de nye bedriftene legges ned igjen etter få år.

En god økonomisk utvikling de siste to tiårene kan ha bidratt til å redusere antallet konkurser og nedleggelses og dermed også etablering av nye bedrifter. Mangel på ledig arbeidskraft kan videre ha begrenset nyetableringene i norsk næringsliv. I en situasjon der økonomien må omstille seg fra en oljeøkonomi til en kunnskapsøkonomi må oppstartsandelen forventes å øke. Tiltak som hindrer en slik omstilling kan svekke produktivetsveksten. Som omtalt i kapittel 10 i første rapport kan offentlige reguleringer gjøre det kostbart og vanskelig å etablere nye virksomheter.

Figur 5.20 viser antall ansatte i selskap med begrenset ansvar som ble opprettet i henholdsvis 2006 og 2012, som andel av antall ansatte samlet i denne gruppen selskaper. Norge hadde i 2006 en noe lavere andel nyoppstartede målt på denne måten enn land det er naturlig å sammenligne seg med. Andelen var i 2012 om lag på linje med gjennomsnittet, bl.a. som følge av et betydelig fall i antall nye selskaper i mange land.

Nyetablerte bedrifter forsvinner ofte få år etter oppstart. Et annet mål på hvordan næringsdynamikken fungerer er å se på betydningen av vekstbedrifter, her definert som bedrifter med over 10 pst. vekst i antall ansatte over en treårsperiode. Figur 5.21 viser at Norge har lav gjennomsnittlig sysselsetting i vekstbedriftene. Dette kan i noen grad forklares av Norges spesielle næringssammensetning, som kan gjøre at kapitalandelen er

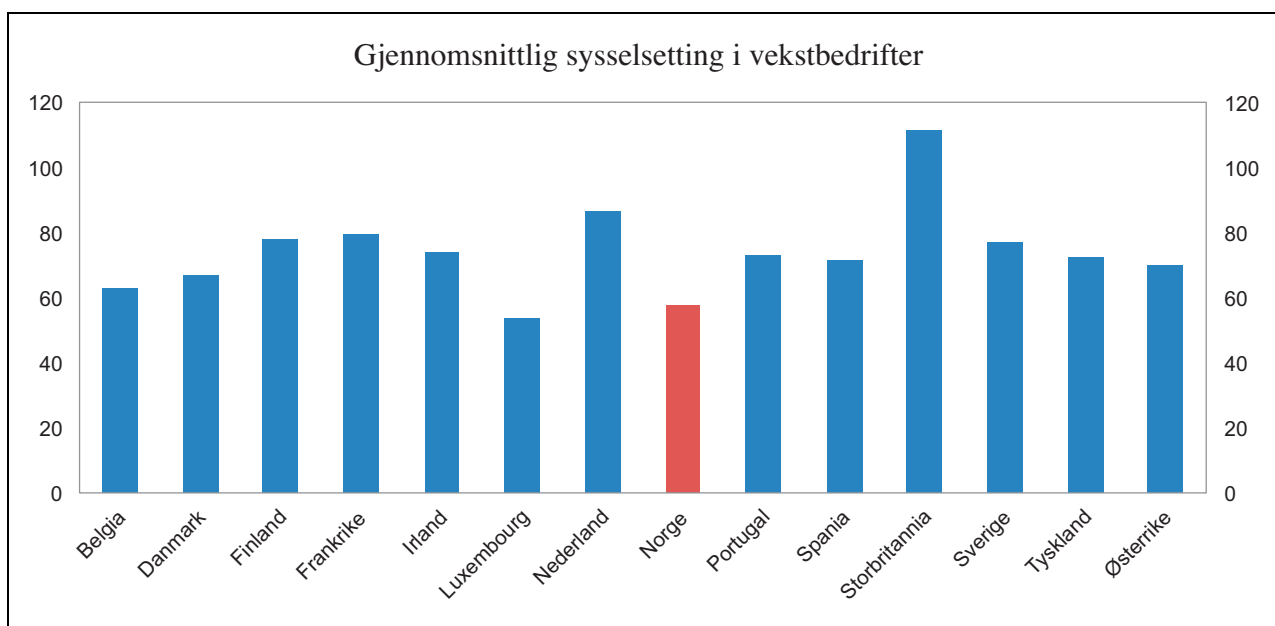


Figur 5.20 Nye aksjeselskaper med ansatte som andel av aksjeselskaper med ansatte. Prosent. 2006 og 2012

Kilde: OECD (2015d).

særlig høy i enkelte vekstbedrifter. Samtidig kan en lav andel av arbeidskraften i bedrifter som vokser i antall ansatte tyde på at arbeidskraften er lite mobil. Det har blitt trukket fram at Norge har få oppstartselskaper som blir store. Sverige har per i dag flere såkalte «enhjørninger», dvs. oppstartselskaper med en verdi over 1 mrd. USD.

En stor del av nyetablerte virksomheter er selvstendig næringsdrivende. Figur 5.22 viser selvstendig næringsdrivende som andel av sysselsettingen. Norge ligger langt lavere enn de fleste andre land. Årsakene til dette kan bl.a. være forskjeller i konkursregler for forskjellige organisasjonsformer, se omtale i 5.4.4.



Figur 5.21 Gjennomsnittlig sysselsetting i vekstbedrifter. Antall ansatte. 2013

Kilde: OECD (2015d).

I rapporten «The Nordic Growth Entrepreneurship Review» (NGER, 2012) er rammevilkårene for entreprenørskap i de nordiske landene gjennomgått. Norge kommer bak de andre nordiske landene, og når det sammenlignes med resten av OECD kommer Norge på trettendeplass. Norge skårer lavt på FoU-aktivitet i bedriftene og antall patenter. I rapporten pekes det på at offentlige tiltak for innovasjon og oppstart i stor grad er rettet mot utkantområder, mens entreprenøraktivitet er konsentrert i bynære områder. Rapporten gir råd om å forbedre rammebetingelsene for entreprenørskap, spesielt for å styrke små bedrifters evne til vekst.

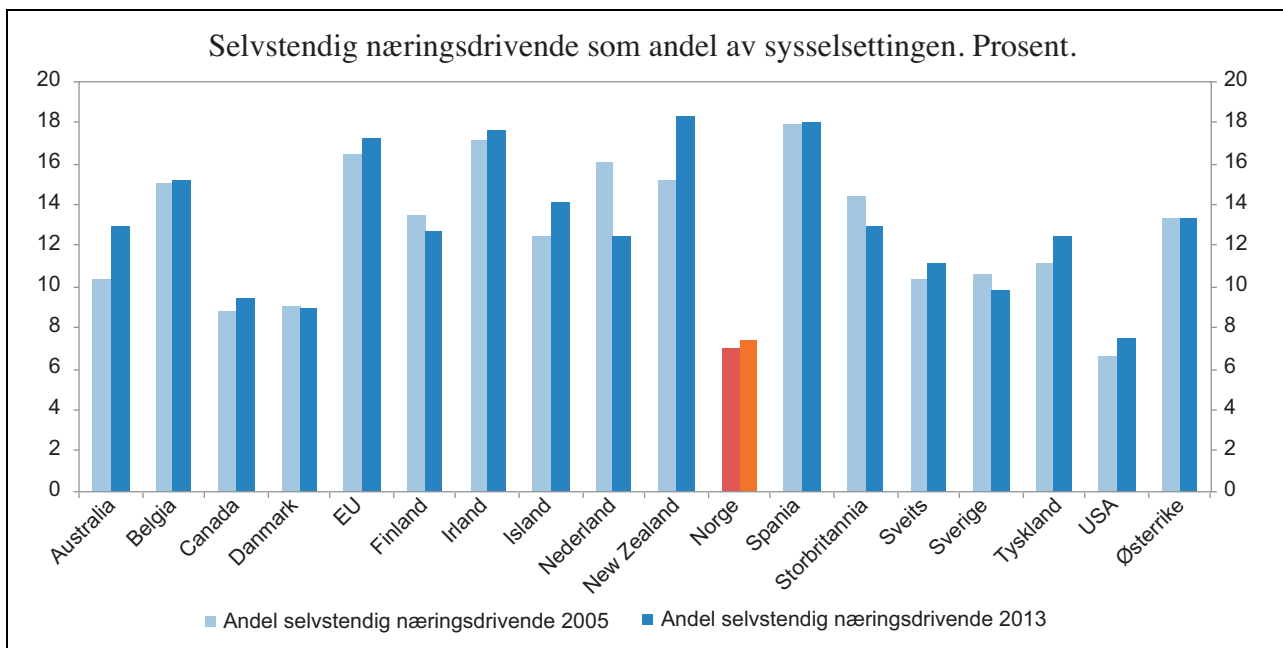
En del offentlige tiltak rettes mot små bedrifter. Dette kan styrke insentivene til å starte bedrift, og i så måte bidra til næringsdynamikken. Et problem er likevel at bedriftene kan få insentiver til å forbli små. Dersom tiltakene i stor grad er rettet kun mot små bedrifter, vil bedriften miste tiltakene når den vokser. Flere av Innovasjon Norges tiltak er primært rettet mot oppstartsfasen og små eller mellomstore bedrifter. For eksempel fordrer ordningen for forsknings- og utviklingskontrakter at søkerbedriften har under 250 ansatte. Dette kan hemme insentivene for de produktive bedriftene til å vokse.

Ifølge OECD (2014c) ligger forholdene relativt godt til rette for nyskaping og entreprenørskap i Norge. Regulatoriske etableringshindre er lavere enn i de fleste land. Samtidig er situasjonen i jobbmarkedet viktig for entreprenørskap, ifølge

OECD. Lav arbeidsledighet og et omfattende sosialt sikkerhetsnett reduserer risikoen ved å starte egen bedrift. Røed og Skogstrøm (2014) finner at oppsigelse som følge av konkurs, øker tilbøyeligheten til entreprenørskap betraktelig, både for menn og kvinner, og mer enn tidligere forskningsresultater tyder på. Andre studier finner også at arbeidsledighet som rammer den enkelte øker sannsynligheten for å starte selv, mens en generell høy ledighet i arbeidsmarkeder reduserer entreprenørskap (Berglann m.fl. 2010). I sistnevnte artikkel pekes det også på at de viktigste faktorene for beslutningen om å bli en entreprenør er yrkeskvalifikasjoner, familieressurser, kjønn og arbeidsmiljø.

I en spørreundersøkelse om entreprenørskap i en rekke land (Bosma m.fl. 2011) kommer Norge ut på topp når det gjelder respondentenes oppfatninger av mulighetene til å starte opp som entreprenør, men svært langt nede når det gjelder oppfatningen om egne evner til å starte som entreprenør. En av hovedanbefalingene i OECD landrapport om norsk økonomi i 2014 var å legge til rette for økt entreprenørskap ved å satse mer på realfagsutdanninger og gi studenter entreprenørnyttige ferdigheter, som risikovurdering, personalledelse, prosjektplanlegging og finans (OECD 2014c).

Interessen for å starte selskaper har økt de siste årene, og antallet som har søkt oppstartstilskudd fra Innovasjon Norge har økt. Skogstrøm (2012) finner at andelen entreprenører i befolkningen er høyest blant personer med høy produktivi-



Figur 5.22 Selvstendig næringsdrivende som andel av sysselsettingen. Prosent. 2005 og 2013

Kilde: OECD (2015d).

tet, men lav utdanning. En forklaring kan være at mange med gode evner velger å avbryte utdanningen fordi de mener at skolesystemet ikke verdsetter ferdighetene deres, og i stedet velger de å starte egne bedrifter. Dersom de som faller fra i utdanningssystemet kan skape sine egne arbeidsplasser, vil dette bedre utnyttelsen av arbeidskraften, og ferdigheter til å starte bedrifter bør derfor være en del av et utdanningsløp.

5.4.4 Konkurs og nedleggelse

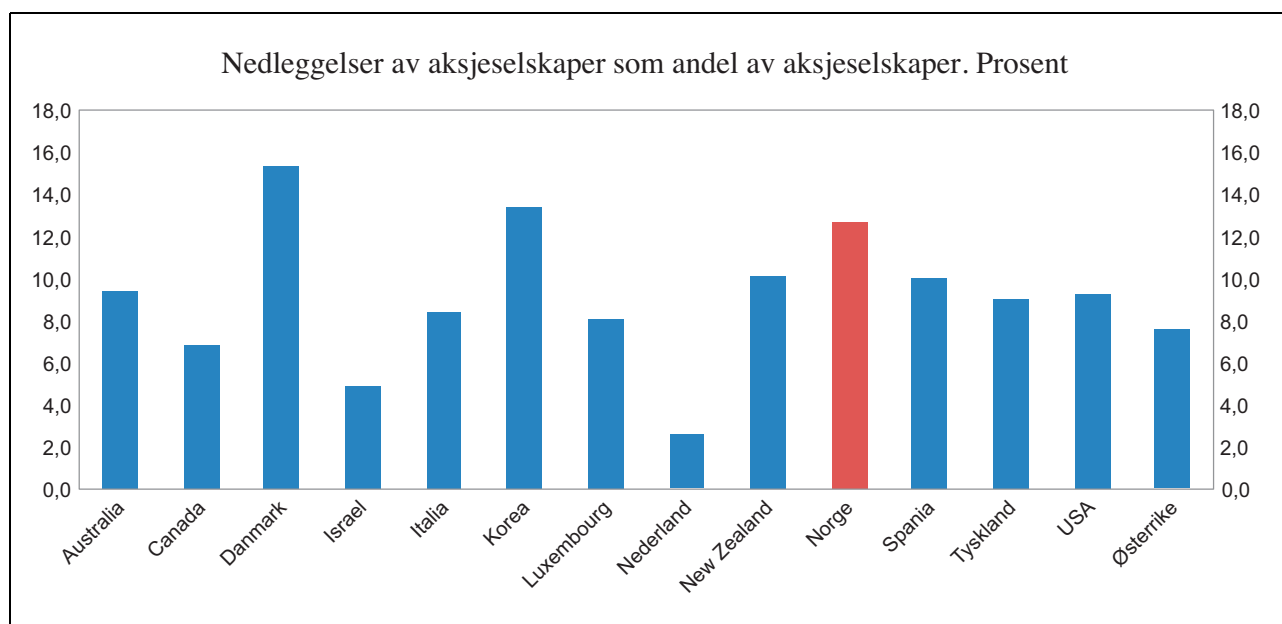
Norsk økonomi står overfor store omstillinger framover. Samtidig som nye bedrifter vil komme til, vil bedrifter bli lagt ned. Det vil ofte være slik at nye virksomheter enten bør vokse raskt eller legges ned slik at de ikke binder opp ressurser. Virksom konkurranse vil sørge for at lavproduktive bedrifter selekteres ut og høyproduktive bedrifter kan vokse.

Lave renter de siste årene kan ha bidratt til å redusere næringsdynamikken i mange land, ved økt omfang av såkalte «zombie»-selskaper (OECD 2015d). Dette er selskaper som til tross for lav lønnsomhet og produktivitet ikke blir tvunget til å legge ned. For bankene kan det være bedre å skjule de potensielle tapene på balansen ved ikke å presse låntakerne til å betale renter og avdrag, mens andre kreditorer kan være redde for ikke å få noe igjen dersom man presser en kunde til å legge ned i et svakt marked. Det er vanskelig å

vurdere hvor viktige slike effekter er for produktivitet utviklingen, men for Storbritannia har den britiske sentralbanken anslått slike faktorer til å forklare 20–30 pst. av fallet i produktivitetveksten etter finanskrisen (Bank of England 2014). Dette baseres delvis på en forskningsartikkel av Barnett m.fl. (2014), som ser på hvordan utviklingen i produktiviteten ville vært om utviklingen i selskapsnedleggelse etter finanskrisen hadde vært som på 1990-tallet.

Figur 6.20 viser andelen av aksjeselskaper som ble lagt ned i 2011 og 2012 for en del land. Norge har relativt høy andel nedleggelse målt på denne måten. Nedleggelse påvirkes sterkt av konjunktursituasjonen, men et høyt antall nedleggelse kan sammen med høyt antall etableringer være en indikasjon på at næringsdynamikken er god. Det norske regelverket, bl.a. konkurslovgivningen, kan være en av årsakene til det relativt høye antallet nedleggelse.

Det var i alt 4 564 konkurser i Norge i 2013 (Statistisk sentralbyrå 2015a), mens det var 48 094 nedleggelse (Statistisk sentralbyrå 2015b). Det betyr at under 10 pst. av alle avviklinger av selskaper i Norge som følge av en konkurs. Norsk konkurslovgivning kommer relativt godt ut i internasjonale sammenligninger, og Norge kommer også godt ut når det gjelder den tiden det tar å legge ned en bedrift (NGER 2012). For at nedleggelse skal foregå effektivt, er det viktig at offentlige støttetiltak ikke rettes direkte mot en enkelt næring



Figur 5.23 Nedleggelse av aksjeselskaper med ansatte per år som andel av aksjeselskaper med ansatte. Prosent. 2011 og 2012

Kilde: OECD (2015d).

eller bedrift. Den pågående omstillingen fra deler av petroleumssektoren er et eksempel der særtiltak kan hindre næringsdynamikk og samfunnsøkonomisk god bruk av ressursene. Samtidig kan staten lette overgangen for arbeidstakerne gjennom arbeidsmarkedstiltak og gode vilkår for vekst i øvrig næringsliv. Norsk næringspolitikk er de siste 30–40 årene endret fra relativt stor grad av støtte til enkelt næringer gjennom særtiltak til mer generelle virkemidler og større nøytralitet, som har gitt en mer effektiv bruk av ressursene. Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen har vært et viktig ledd i denne utviklingen.

Ved avvikling av selskaper gjennom konkurs er det en avveining mellom debitors (låntager) og kreditors (utlåner) interesser. Sterke rettigheter for debitor ved avvikling av aksjeselskaper gjør at risikoen ved å starte slike selskaper er lav og gjør det dermed lettere å starte opp. At ansvaret er begrenset betyr at kreditor ikke har krav på annet enn de verdiene som er i selskapet. Ved en ev. konkurs blir da ikke eiernes personlige formue trukket inn i oppgjøret. Kreditor vil ha interesse av å sikre sine investeringer best mulig, og dersom vernet av kreditor blir for svakt, vil de kunne være mindre villige til å låne ut midler. Dette vil hindre nyetableringer og vekst i etablerte bedrifter som trenger kapital. Derfor må de to hensynene veies opp mot hverandre. Når debitorhensynet er sterkt, kan dette føre til et større rentepåslag i markedet enn hva som ville vært tilfellet når kreditorhensynet er tillagt mer vekt (Hart 2006). Ofte vil vurderingen av risiko være vanskelig for kreditor, bl.a. pga. asymmetrisk informasjon om debitors tilbakebetalingsevne/-vilje. En mulig løsning på dette er å la debitor selv velge en mer kreditorvennlig konkursavtale mot lavere renter (Hart 2006). Dermed kan bedriftene velge hvilken løsning som passer best for deres risikostruktur. Behovet for dette vil avhenge av tilgangen på kapital, og denne ser ut til å være god i Norge, se omtale under 5.4.5.

I den nyeste «Doing Business»-rapporten til Verdensbanken (World Bank Group 2015) blir Norge rangert på en åttendeplass blant verdens land for løsning av insolvens (økonomisk ubalanse og problemer med å betale). Norge har en særlig høy skår på tidsbruk og kostnad sammenlignet med andre land, mens skåren er lavest for behandlingen av omorganisering ved insolvens, som kan tilskrives måten uenighet blant kreditorer behandles på i norsk konkurslovgivning. Mulige forbedringer Verdensbanken peker på kan være å behandle kreditorene mer likt og sikre at

kreditorer ved uenighet får minst like mye som de ville fått ved avvikling av selskapet.

I tillegg til konkursreglene for selskaper er det egne regler for selskaper med personlig ansvar (enkeltmannsforetak, ansvarlige selskap og delt ansvar). For disse selskapsformene er eier(ne) personlig ansvarlige og vil kunne gå personlig konkurs. Regelverket for personlig konkurs i Norge vurderes som strengt i internasjonal sammenheng. Det ser også ut til å være en sammenheng mellom konkursregelverket for personer og for selskaper, der land med strengt regelverk for personer oftere har et mildere regelverk for selskapskonkurs (Norge og Sverige), mens det motsatte gjelder andre land (USA og Canada). Dette kan påvirke hvilken selskapsform som velges, og er en mulig forklaring på den lave andelen selvstendig næringsdrivende i Norge.

Forhold for nedleggelse av selskaper og nivået på oppstarter henger sammen. Det ser ut til å være mer entreprenørskap i land med entreprenørvennlig konkurslovgivning enn i andre land (Lee m.fl. 2010). Et lovverk som gjør det lite risikofullt å gå konkurs gjør det også mindre risikofullt å starte selskap. Det ser også ut til at reduserte barrierer for feiling tiltrekker bedre, og ikke bare flere entreprenører (Ebhart m.fl. 2014).

Når kunnskap forsvinner ved konkurs, kan den samfunnsøkonomiske kostnaden ved nedleggelse være betydelig. Dersom kunnskapen i stedet går til andre selskaper og spres ved at kunnskapen blir tilgjengelig, kan nedleggelse være en viktig faktor for en bedre innovasjonsspredning og produktivitetsvekst. Hoetker og Agarwal (2007) finner ved et studium av teknologisektoren i USA at det er forskjeller i hvordan innovasjon spres etter et selskap legges ned. De bruker patentsiteringer som et mål på innovasjonsspredning. I hovedsak svekker avviklingen av et selskap innovasjonsspredningen i næringen, men patentene til selskapet siteres også etter nedleggelsen, selv om det skjer i mindre grad enn tidligere. De peker på at offentlige støtteordninger til selskaper i særlig innovative næringer bør tas hensyn til kunnskapen som er blitt til i selskapet også etter at selskapet har blitt avviklet, og at det offentlige kan sette krav om at denne kunnskapen skal være åpent tilgjengelig dersom et selskap som har fått støtte går konkurs.

5.4.5 Tilgang på risikokapital og betydningen av norsk eierskap

Etablering av nye virksomheter og vekst i eksisterende virksomheter krever tilgang på kapital.

For virksomheter i etableringsfasen er gjerne tilgang på egenkapital mer relevant enn gjeld, etter som unge virksomheter ofte ikke har noe å pantsette og heller ikke historikk (tidligere regnskaper) å vise til. Risikokapital, også kalt venturekapital, blir gjerne brukt som betegnelse på egenkapital som brukes for å finansiere virksomheter i etableringsfasen. Risikokapital kan komme fra gründeren selv, familie og venner, private investorer og offentlige støtteordninger. Mangel på risikokapital kan virke som en barriere for etablering og utvikling av unge virksomheter. Om det er mangel på (ev. for mye) risikokapital er et vanskelig spørsmål å besvare empirisk.

Gründervirksomheter er i større grad avhengig av norsk kapital enn etablerte, større virksomheter. Når usikkerheten er stor, blir tillit og kjennskap til lokale forhold viktigere. Dette gjør at lokal tilhørighet og personlige relasjoner kan avgjøre om en investor vil gå inn i et prosjekt. Større virksomheter kan ha tilgang til et internasjonalt kapitalmarked, men gründere er mer avhengig av risikovillig kapital fra personer bosatt i Norge.

Grimsby (2015) har sett på betydningen av «kompetent kapital». Begrepet kompetent kapital brukes ofte for å beskrive en risikokapitalmodell der investorer ikke bare tilbyr kapital, men også forretningsnettverk og strategisk rådgivning i bytte for en egenkapitalandel i en virksomhet i etableringsfasen (Hellmann og Puri 2002). Investorer med kompetent kapital kan lede profitable investeringer i prosjekter der andre investorer ikke lykkes. Det skyldes at kompetente investorer kan redusere risikoen og skape høyere avkastning.

Gjennom å sammenligne utlån fra lokalbanker med utlån fra landsdekkende banker til bl.a. oppstartsvirksomheter viser Grimsby at lokalbankene har en særlig kompetanse på det lokale næringslivet og et informasjonsfortrinn ved utlån til disse virksomhetene. I kommuner der lokalbanken har en høy markedsandel er det både lettere for små bedrifter å få lån, og lettere å få mer lån, uten at sannsynligheten for mislighold øker. Grimsby har studert lokale banker som gir lån, men også lokale investorer som skyter inn egenkapital, kan ha informasjonsfortrinn og dermed kostnadsfordeler sammenlignet med utenlandske investorer.

Det trekkes ofte fram at mangel på kapital for virksomheter i etableringsfasen kan skyldes asymmetrisk informasjon mellom investor og gründer. Gründeren kan ha bedre informasjon og kunnskap om investeringens forventede avkastning enn investoren. Det kan også være motsatt, slik at investor har mer informasjon om markedet

og bedre kan vurdere hvordan markedet for det nye produktet ser ut. I begge tilfeller vil gründeren oppleve at det er vanskelig å skaffe (nok) kapital. At en bedrift opplever mangel på kapital trenger imidlertid ikke bety at det er en markedssvikt. Det kan være en ønsket funksjon av kapitalmarkedet, nemlig at ulønnsomme prosjekter ikke får finansiering. Kun dersom prosjekter som er forventet å bli lønnsomme ikke får finansiering, foreligger det markedssvikt. Slik markedssvikt kan være en begrunnelse for at det offentlige skal gripe inn. Det kan likevel stilles spørsmål ved om offentlig inngripen kan avhjelpe slike informasjonssymmetrier på en kostnadseffektiv måte. Offentlige aktører kan ventes å være dårligere informert enn både gründere og privat investorer.

Begrepet «virtuous cycle» (Romer 1990 og Lerner 2009) er en annen mulig eksternalitet. Ideen er at tilgang til kapital fører til lavere finansieringskostnader for gründere. Dette gir økt tilgang av gründere, som igjen bidrar til økt tilgang av kapital mv. Virtuous cycle-hypotesen er vanskelig å teste empirisk. Hypotesen er imidlertid konsistent med at mange områder med stort innslag av ideer og gründere, som Silicon Valley, også har mye risikokapital. Virtuous cycle-mekanismer er konsistent med to likevekter, en likevekt som i Silicon Valley med høy aktivitet på begge sider av markedet, men også en likevekt med få ideer, få gründere og lite risikokapital.

De fleste land har ordninger som er ment å motvirke markedssvikt. I Norge har staten et betydelig engasjement i risikokapitalmarkedet gjennom bl.a. flere såkornfond, investeringsselskap (som Investinor og Argentum) og lånekapital (særlig gjennom Innovasjon Norge). Noen tilskuddsordninger, som etablerertilskudd og de nye pre-såkornmidlene, gir også kapitaltilførsel selv om de ikke gir eier- eller gjeldsrettigheter. Hvorvidt eksisterende virkemidler for å skaffe kapital til virksomheter i etableringsfasen kompenserer for eventuelle markedssvikter på dette området er vanskelig å besvare empirisk. Boks 5.1 oppsummerer noen utredninger om markedssvikt og behovet for statlig kapital i Norge.

Det er bevilget offentlige midler til flere generasjoner av såkornfond i perioden 1997–2015. Fondene blir nå utformet som aksjeselskaper hvor ulike private investorer er eiere, og staten bidrar med deler av fondskapitalen. Fondene forvaltes av de private eierne (forvaltermiljøer), ved at det er de som velger foretak for investering, alene eller sammen med andre investorer. Forvalterne vil være aktive i utviklingen av foretakene, bl.a. gjen-

Boks 5.1 Utredninger om markedssvikt og behov for statlig kapital i Norge

- I 2004 ble en ekspertgruppe ledet av Agnar Sandmo fra Norges Handelshøyskole bedt av Finansdepartementet om å gjennomgå kapital situasjonen i Norge. Gruppen fant at det ikke er tilstrekkelig belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital i norsk næringsliv, men at det likevel kan være knapphet på enkelte områder. Gruppen viste til at det allerede er etablert en rekke ordninger der staten plasserer betydelige midler i finansiering av næringslivet, bl.a. begrunnet i knapphet på kapital i tidlige faser. Dermed ivaretas allerede en rekke ulike prioriteringer og eventuelt også mulige mangler i kapitalmarkedet.
- Stamland, Rud og Mjøs (2008) konkluderer med at det nok er «... som Sandmo-utvalget konkluderte, slik at det ikke er en generell kapitalmangel i Norge for tiden. Men vi observerer at kapitalmarkedet i enkelte kommuner er meget konsentrert. [...] Utfordringen vil være å bidra (med) en alternativ finansieringskilde uten å redusere den eksisterende bankens overlevelsesmuligheter. Det betyr at det offentlige engasjementet må fokuseres på høyrisikoprosjekter som ikke egner seg for den lokale banken.»
- Sørheim og Isaksen (2008) konkluderer: «... no national or regional equity gap for entrepreneurs in Norway»
- Reitan og Sørheim (2009) konkluderer: «... there is a lack of competent capital in the SME market» (altså behov for investorer med erfaring og kompetanse).
- Menon (2009) skriver bl.a.: «... although it is hard to provide clear proofs of a need for government intervention in the market for early stage risk capital, the absence of professional and organized capital supply to this segment is pronounced».
- Rasmussen (2013) har samlet data for 1000 gasseselskaper og 500 tilfeldig utvalgte selskaper. Han finner ikke store utslag på at mangel på risikokapital hemmer veksten i norske selskaper. Tvert imot mener Rasmussen at det virker som at de som har en god idé får den kapitalen de trenger til gjennomføring.

nom styredeltakelse og på annen måte bistå virksomhetenes ledelse.

Fondene investerer gradvis. Først gjennomføres det en førstegangsinvestering. Gjennom investeringsperioden tilføres det så oppfølgingsinvesteringer som samlet som regel overstiger den første investeringen. Disse oppfølgingsinvesteringer strekker seg typisk over tre til sju år. Det innebærer at nyinvesteringene skjer i bølger. Målet for et såkornfond, som for andre investeringsfond, er at virksomheten etter investeringsperioden kan selges til nye eiere med gevinst. Erfaringene så langt tyder imidlertid på at staten må forvente betydelige tap på såkornfond opprettet i tidligere perioder. Staten tapte stort på fondene som ble opprettet på slutten av 1990-tallet. Også blant fondene opprettet på midten av 2000-tallet er det fond som ennå ikke solgt foretak med gevinst. Det å utvikle nye løsninger, oppskalere og industrialisere disse, har imidlertid en lang tidshorison, ofte 10–20 år. De faktiske resultatene av de nyere fondene gjenstår dermed å se.

I Norge har vi også en rekke andre offentlige ordninger som bidrar med kapitaltilskudd til foretak. De spenner fra å være tilskudd til FoU eller andre utviklingsaktiviteter på ett eller flerårsbasis,

til gjelds- eller eierskapskapital som krever oppfølging over mange år som långiver eller som eier. Det pågår et omfattende arbeid for å kartlegge effektene av slike ordninger. Regjeringen varslet i sin tiltredelseserklæring at den vil gjennomgå virkemiddelapparatet for innovasjon og videreutvikle virkemidlene med høyest innovasjonseffekt, se omtale i kommisjonens første rapport. Denne gjennomgangen legges fram våren 2016.

Det er lite aktivitet i det norske såkornmarkedet. Medlemmene i den norske foreningen for eierkapitalinvestorer NVCA, som inkluderer venture- og private equity-fond (også de offentlige aktørene), rapporterer om en sterk nedgang i antall såkorninvesteringer fra 2007 til 2014. Det betyr at det heller ikke er utvikling av et såkorn- og Eiermiljø i Norge. Forhold som Eierkompetanse, samt tilgang på kompetanse om entreprenørskap og markeder, er viktige for utviklingen av dette markedet. OECD (2015h) anbefaler å øke bredden i finansieringstilbudet til unge innovative virksomheter. Det må ikke bare må arbeides med tilbudssiden, men kompetansen på etterspørselsiden (hos gründere) må også utvikles. Gründere må få økt kunnskap om nye finansieringstil-

bud, hvordan de kan benytte seg av disse, og lære seg hvordan de blir «investorklare».

5.4.6 Skattesystemets virkning på kapitaltilgang

I noen sammenhenger blir det trukket fram at skattesystemet er en barriere for etablering av nye virksomheter. Kapitalbeskatning kan ha ulike virkninger på sparing og investering avhengig av hvordan beskatningen utformes. Skattesystemet er imidlertid lite egnet til å utformes ut fra et mål om å øke kapitaltilgangen til virksomheter. Skattesystemets hovedoppgaver er å finansiere offentlig virksomhet og overføringer, påvirke fordelingen av inntekt og formue mellom personer og fremme effektiv ressursbruk (korrigering av markedssvikt). Utformingen av skattesystemet bør bidra til at hovedmålene oppnås mest mulig effektivt.

Brede skattegrunnlag og lave satser har bidratt til likebehandling mellom ulike investeringer, finansieringsformer og virksomhetsformer. Bolig og annen eiendom er imidlertid lavt skattlagt både i inntekts- og formuesbeskatningen. Finansdepartementet anslår at netto skatteutgifter knyttet til bolig og fritidseiendom utgjør i underkant av 29 mrd. kroner i 2015, se Prop. 1 LS (2015–2016).³¹ I tillegg kommer den lave verdsettingen av næringseiendom i formuesskatten. Samlet er bolig og annen fast eiendom lavere beskattet enn i mange andre OECD-land. Enkelte land, som USA og Storbritannia, anslås av OECD å trekke inn over 10 pst. av de samlede skatte- og avgiftsinntektene gjennom beskatning av eiendom i 2013. Skatt på eiendom utgjør i gjennomsnitt (ikke vektet) rundt 5,5 pst. av de samlede skatte- og avgiftsinntektene i OECD-landene i 2012. Norge skiller seg ut i motsatt retning og anslås av OECD å få kun 3 pst. av skatteinntektene fra eiendom. Dette anslaget inkluderer imidlertid de samlede inntektene fra formuesskatten og omfatter dermed også skatt på andre formuesobjekter som aksjer mv. Finansdepartementet antar i Nasjonalbudsjettet 2016 at den faktiske skatten på fast eiendom ligger nærmere 2 pst. av de samlede skatteinntektene. I tillegg skiller Norge seg ut internasjonalt ved at vi har ubegrenset fradrag for gjeldsrenter.

I inntektsbeskatningen er egen bruk av formuesgoder, herunder bruken av egen bolig, ikke

beskattet. Det gir motiv for å investere i egen bolig. Heller ikke delvis utleie av egen bolig (under 50 pst. av markedsverdien) er skattepliktig. Videre er det forholdsvis enkelt å omgå botidsreglene i gevinstbeskatningen av boliger, slik at gevinster ved salg av egen bolig blir skattefrie og tap blir fradragberettigede. Samlet sett er dermed bolig kraftig favorisert i inntektsbeskatningen. Til tross for den mangelfulle inntektsbeskatningen av bolig gis det ubegrenset fradrag for gjeldsrenter, også for gjeldsrenter knyttet til boliglån. Dette er et brudd på symmetriprinsippet (inntekter og tilhørende kostnader bør behandles likt) som ellers tillegges stor vekt i det norske skattesystemet.

I formuesskatten verdsettes ulike investeringsobjekter forskjellig. Finansformue, som bankinnskudd og børsnoterte aksjer, verdsettes til omsetningsverdi, mens andre eiendeler, som forretningsverdi (goodwill) inkludert egenutviklede immaterielle rettigheter og fremtidige pensjonsrettigheter, er unntatt fra formuesskatt. Primærboliger er verdsatt til 25 pst. av anslått markedsverdi, mens sekundærboliger og næringseiendom er verdsatt til 80 pst. av anslått markedsverdi (fra 2016). Boliger og næringseiendom er sjablongmessig verdsatt, noe som medfører at enkelte eiendommer kan verdsettes betydelig lavere enn det prosentandelen tilsier. Ikke-børsnoterte aksjer verdsettes på bakgrunn av den skattemessige formuesverdien av eiendelene i selskapene, i motsetning til børsnoterte aksjer som verdsettes til kursverdi. Verdsettingen av en rekke av disse eiendelene, inkludert immaterielle rettigheter, byr på særlige utfordringer. Den lave verdsettingen av enkelte eiendeler gjør at ikke-børsnoterte aksjer ofte verdsettes lavere enn børsnoterte aksjer. Dette svekker insentivet til å børsnotere et selskap. Skjevhetene i formuesskatten medfører videre at nordmenn som betaler formuesskatt, motiveres til å vri sparingen mot objekter som er lavt verdsatt. Gjeld er i tillegg verdsatt til full verdi, slik at personer som betaler formuesskatt, kan redusere sin skattepliktige nettoformue ved å gjeldsfinansiere investeringer i objekter som er lavt verdsatt.

Finansdepartementet anslår skatteutgiften forbundet med rabatten i formuesskatten for næringseiendom til 330 mill. kroner i 2015. Tekniske forhold rundt beregningen av skatteutgiften, samt at verdsettelsen av næringseiendommene trolig undervurderer markedsverdiene, særlig i perioder med lave renter, gjør at skatteutgiften trolig er betydelig høyere.

³¹ Dette består av 22,9 mrd. kroner forbundet med lavere inntektsbeskatning og 17,8 mrd. kroner knyttet til rabattene i formuesskatten. I motsatt retning trekker dokumentavgiften (-7,6 mrd. kroner) og eiendomsskatt på bolig og fritidseiendom (-4,2 mrd. kroner), ansett som skattesanksjoner.

Skjevhetene i inntekts- og formuesbeskatningen vrir sparingen mot fast eiendom og andre objekter som er behandlet gunstig skattemessig. Det er imidlertid mer uklart i hvor stor grad dette påvirker gjennomføringen av lønnsomme næringsinvesteringer i Norge. Hvis virksomheten kostnadsfritt kan erstatte norsk egenkapital med utenlandsk egenkapital eller gjeld, vil kun kapitalstrukturen endres, ikke finansieringskostnadene eller investeringsomfanget.

Ikke alle bedrifter kan antas å ha fri tilgang til internasjonale kapitalmarkeder. Særlig kan dette gjelde virksomheter i etableringsfasen som har utgangspunkt i FoU. Tradisjonelt antas det er viss «home bias», som vil si at investoren er mer tilbøyelig til å investere innenlands fordi det er mer ressurskrevende å opparbeide seg relevant kunnskap om investeringsprosjekter i andre land. I så fall kan økt pris på norsk egenkapital slå ut i økte finansieringskostnader for virksomheten.

Dersom både næringsseiendom, sekundærboliger og primærboliger ble beskattet til markedsverdi, ville inntektene kunne brukes til å redusere formuesskattesatsen og således gjøre det mer attraktivt for norske eiere og husholdninger å plassere midler i andre investeringer enn eiendom.

Scheel-utvalget (NOU 2014: 13) har nylig drøftet kapitalbeskatningen i Norge i lys av den internasjonale utviklingen med mer mobile skattegrunnlag og reduserte selskapsskattesatser. Utvalget har i den sammenheng også vurdert hvordan skattesystemet påvirker investeringer i innenlandsk næringsvirksomhet. Scheel-utvalget peker på at det er mange faktorer som påvirker hvor attraktivt det er å investere i Norge. Skatt kan likevel ha merkbare effekter på marginen, særlig dersom skattenivået avviker fra det som er gjengs i andre land som er sammenliknbare med Norge. De effektive skattesatsene på investeringer er forholdsvis høye i Norge sammenlignet med land vi har mye økonomisk interaksjon med, som for eksempel Sverige, Danmark og Storbritannia. Etter Scheel-utvalgets oppfatning er det fare for at investeringsnivået i Norge vil reduseres dersom våre effektive skattesatser over tid er vesentlig høyere enn i de nevnte landene. Scheel-utvalget mente at reduksjoner i selskapsskatten er det mest målrettede virkemiddelet for å styrke de skattemessige insentivene for å investere i Norge.

5.4.7 Skattesubsidiering av nærings-FoU

Som omtalt i kommisjonens første rapport kan man av ulike grunner ikke regne med at bedrif-

tene vil utføre FoU i et samfunnsøkonomisk ønskelig omfang. Skatteinsentiver til FoU skal motivere bedrifter til økte FoU-investeringer ved å redusere deres marginale kostnader ved FoU. Skatteinsentivordninger er utbredt i EU og OECD, og er ofte kombinert med ordninger på utgiftssiden i budsjettet. Sammenlignet med direkte støtte gir skatteinsentiver bedriftene mulighet til å velge type og innretning på forskningen. Dette er gjerne motivert av en antakelse om at bedriftene selv er de beste til å identifisere områder der forskning og innovasjon kan lede til avkastning. De siste årene har både bruken av og generøsiteten i skatteinsentivordninger økt blant medlemslandene i EU og OECD (OECD 2014e og EU-Kommisjonen 2014).

Den utstrakte bruken av skatteinsentivordninger gjør det legitimt å stille spørsmål ved hvor effektive disse instrumentene er. Et spørsmål er i hvilken grad ordningene bidrar til økte FoU-investeringer, et annet spørsmål er om ordningene bidrar til at bedriftene blir mer produktive og innovative. En kan også stille spørsmål ved om ordningene virker forskjellig på forskjellige typer bedrifter (størrelse er en variabel som er studert).

Det ser ut til å være bred enighet i litteraturen om at skatteinsentivordninger stimulerer til økt FoU. Hvordan skatteinsentiver virker på produktivitetsvekst er imidlertid langt mindre studert, og tilgjengelig resultater gir et ikke entydig bilde. Nyere forskning oppsummert av OECD finner lite støtte for at mer generøse skatteinsentivordninger i større grad gjør bedriftene i stand til å lære fra den globale teknologifronten (Saia m.fl. 2015). Andrews m.fl. (2015) finner riktignok at mer generøse skatteinsentivordninger for små og mellomstore bedrifter kan bidra til lavere produktivitetsgap mellom bedrifter innen samme næring, men effektene utlignes av at flere virksomheter med lav produktivitet overlever, og dermed bidrar til å hindre en overflytting av ressurser til de mest produktive bedriftene. Det siste finner også Bravo Biosca m.fl. (2013) som understreker viktigheten av komplementære tiltak som bidrar til at lavproduktive bedrifter selekteres ut (for eksempel gjennom en effektiv konkurslovgivning).

Norge har en skatteinsentivordning, Skattefunn, som gir bedrifter med godkjente forskningsprosjekter et ekstra skattefradrag for kostnader til FoU. Skattefunn var i utgangspunktet kun en ordning for små og mellomstore bedrifter, men ble etter hvert utvidet slik at også store bedrifter kan søke. Etter gjeldene regler får små og mellomstore bedrifter fradrag for 20 pst. av prosjektkostnadene, mens store bedrifter får fradrag på 18 pst.

(innenfor rammene som begrenser maksimalt fradraggrunnlag). De siste årene er Skattefunn utvidet i flere omganger (2009, 2014 og 2015) og ordningen fremstår som relativt generøs sammenlignet med ordninger i andre land (OECD 2014e). De totale utgiftene forbundet med Skattefunn er anslått til i underkant av 2,5 mrd. kroner i 2015.

Statistisk sentralbyrå gjennomførte en grundig evaluering av Skattefunn i 2008 (Cappelen m.fl. 2008). Evalueringen fant at Skattefunn i hovedsak fungerer etter hensikten fordi den bidrar til mer FoU i foretakene, men det ser ikke ut til at dette er FoU som inneholder betydelige eksterne effekter. Skattefunn bidrar til økt innovasjonstakt gjennom utvikling av nye produksjonsprosesser, men bidrar i liten grad til utvikling av produkter som er nye for markedet. Bøler m.fl. (2015) finner at FoU-støtte gjennom Skattefunn ikke bare stimulerer til FoU, men også medfører at bedriftene blir mer internasjonalt rettet. Klemetsen (2015) finner at både skattefunn og FoU-støtte øker bedriftenes innovasjon målt ved patentering. Ifølge forfatteren favoriserer Skattefunn små og mellomstore bedrifter og bedrifter med lav FoU-intensitet, og har ingen effekt på patentering i store bedrifter. For store bedrifter har direkte FoU-støtte effekt. De seneste utvidelsene av Skattefunn er ikke evaluert, og regjeringen har varslet at det skal lyses ut en ekstern evaluering av utvidelsene i ordningen i 2009, 2014 og 2015.

5.4.8 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommisjonen har i kapittel 3 fremhevet at vi er ved et vendepunkt etter oppbyggingen av petroleumssektoren og at vår ressursøkonomi har påvirket de næringsmessige forutsetningene for ny vekst, både positivt og negativt. Mest positivt er utviklingen av teknologi og leverandørindustri i tilknytning til petroleumssektoren som vokser fram som ny stor eksportnæring. Men samtidig har vi fått nedbygging av tradisjonell industri som forventet, såkalt «hollandsk syke». Den konkurranseutsatte industrien som har overlevd er meget produktiv, men for liten. Den sterkeste veksten har vært i tjenesteytende næringer med varierende produktivitetutvikling. Det konkurranseutsatte næringsliv må utvides og det samlede næringsliv må bli mer innovativt, med forbedringer i organisering, teknologi og produkter. Næringslivet nå er i for liten grad preget av internasjonale vekstbedrifter, tilstedeværelse i vekstmarkeder, immateriell kapital, og teknologiutvikling som utnytter global kunnskap.

Kommisjonen mener at det viktigste er å lage gode forutsetninger for omlegging til kunnskapsøkonomi. Kunnskapsproduksjon og infrastruktur har grunnleggende svakheter som diskutert i kommisjonens første rapport, i tillegg til diskusjonen om forskning foran. Rammebetingelsene må legge til rette for fornyelse, innovasjon og samfunnsøkonomisk lønnsom ressursbruk. Økt konkurranse og internasjonalisering er viktige mekanismer, og politisk bestemte rammebetingelser, spesielt skattesystemet og kapitalmarkedet må stimulere til investeringer som bidrar til vekst.

I dette avsnittet har vi gått nærmere inn på innovasjon, entreprenørskap og nyetablering av bedrifter. En god næringsdynamikk krever et effektivt konkurranselovverk med få unntak for spesielle næringer. Sterk konkurranse gir insentiver til effektiv ressursbruk, og flere markeder bør åpnes for sterkere konkurranse. Med vårt høye lønnsnivå må norsk næringsliv være blant de fremste på å ta i bruk nye innovasjonsmodeller og digitale løsninger for å være konkurransedyktig. Myndighetene må fortsette å legge til rette med god digital infrastruktur og kompetanse som er nødvendig for å ta i bruk de teknologiske løsningene.

Disruptiv konkurranse som følge av nye teknologier, bør ikke hindres gjennom for strenge reguleringer. Samtidig må konkurransepolitikken sørge for at digitale monopoler ikke utnytter sin markedsrett til å hindre etablering av nye aktører. Lovverket bør tilpasses nye applikasjonsbaserte tjenester, slik at norsk økonomi ikke går glipp av den betydelige teknologiske utviklingen i tjenestesektoren som kan ha konsekvenser for produktivitetutviklingen. Skatteinnkrevingen må utformes slik at denne typen virksomhet fanges opp og aktiviteten blir en del av den ordinære økonomien.

Et annet hovedpunkt er at skattesystemet må fremme samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Scheel-utvalget mener at reduksjoner i selskapskatten er det mest målrettede virkemiddelet for å styrke de skattemessige insentivene for å investere i Norge. Det er en svakhet i dagens skattesystem at investeringene vrir fra teknologi og produksjonskapasitet i næringslivet til eiendom. Kommisjonen mener at samfunnsøkonomiske hensyn tilsier at eiendom bør beskattes mer enn i dag. Kommisjonen mener alle inntekter fra egen bolig ideelt sett bør skattlegges fullt ut. I tillegg bør ligningsverdiene av eiendom i formuesskatten økes til opp mot 100 pst. av markedsverdien. I formuesskatten bør en generell jobbe for mer ensartet verdsetting av ulike formuesobjekter. Kommisjonen vil peke på at det å redusere skattefordelene ved å investere i eiendom kan gi inntekter som kan brukes til å redusere skat-

tesatser på andre områder med positive produktivitetseffekter som resultat.

Kapitalmarkedet i Norge er åpent og rimelig vel-fungerende. Det er ingen klare indikasjoner på markedssvikt som ikke er dekket med eksisterende virkemidler for å skaffe kapital til virksomheter i etableringsfasen. Staten er imidlertid en tyngre aktør i kapitalmarkedet enn i andre land, og det private eierskapet er fragmentert og begrenset. Det er behov for mer «kompetent kapital», dvs. aktivt eierskap med kompetanse til å utvikle nye bedrifter. Det private eierskapet kan styrkes gjennom de omlegginger som er anvist for skattesystemet.

Kommisjonen viser til at skatteinsentivordninger generelt kan bidra til økt FoU, men at virkningen på innovasjon og produktivitet ikke er entydig. Norges ene ordning, Skattefunn, fremstår som relativt generøs og er nylig utvidet i flere omganger. Kommisjonen viser til at Skattefunn skal evalueres og har ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer i Skattefunn eller opprettelse av nye skatteinsentivordninger.

Norge har et noe lavt nivå på oppstart av selskaper. For å bygge opp en kultur for å starte bedrifter bør opplæring i entreprenørskap integreres bedre i

skole og studier. Tiltak for nyetableringer må utformes slik at tiltakene ikke hindrer bedrifter i å vokse. Effektiv konkurshåndtering er sentralt for god flyt av ressursene, og hensyn til debitor og kreditor må veies på en hensiktsmessig måte. Muligheter for bedrifter til selv å velge et mer kreditorvennlig avtaleverk bør vurderes.

Universiteter og høyskoler bør gis sterkere insentiver til kommersialisering av forskningsresultater og samarbeid med næringslivet, se avsnitt 5.3. Dette vil skape nye, innovative selskaper med vekstmuligheter. Bedre tilgang på riktig kompetanse blir avgjørende for å lykkes i omstillingene framover. Dette gjelder også for entreprenørskap med grunnlag i FoU der tilgangen på kvalifisert arbeidskraft er særlig viktig.

De samlede virkemidlene for innovasjon og entreprenørskap må ses opp mot utfordringene vi står ovenfor. Tilgjengelig forskning peker på at den offentlige innsatsen bør vris mot tiltak som styrker kommersialisering og mot større etablerte FoU-bedrifter. Offentlige midler til virksomheter i oppstartsfasen bør skje gjennom ordninger der også private aktører er med.

Kapittel 6

Arbeidsmarkedet i omstilling

6.1 Innledning

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Et velorganisert og godt fungerende arbeidsmarked i privat og offentlig sektor er en forutsetning for en effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser og bidrar til høy produktivitet.

Arbeidsmarkedet står overfor en rekke strukturendringer i årene framover. Som beskrevet i kapittel 3, vil det skje store endringer i næringsstrukturen som følge av at petroleumssektoren gradvis vil trappes ned. En aldrende befolkning innebærer at en synkende andel yrkesaktive må finansiere en økende andel eldre, samtidig som aldringen innebærer at etterspørselen etter tjenester innen bl.a. helse og omsorg vil øke betydelig i årene framover, se kapittel 4. Globalisering og et stadig mer åpent europeisk arbeidsmarked fører til at en økende del av arbeidsmarkedet utsettes for internasjonal konkurranse, og teknologisk utvikling gjør at stadig flere arbeidsoppgaver vil bli automatisert. Samtidig kan den betydelige økningen i antall asylsøkere innebære utfordringer mht. integrering i arbeidsmarkedet og føre til utfordringer for våre velferdsordninger. Endringer som kan komme av globalisering og teknologisk utvikling, er beskrevet nærmere i kapittel 6.2.

Disse omstillingene vil påvirke arbeidsmarkedet særlig langs to dimensjoner. For det første vil det komme nye krav til kunnskap. Kompetansen i befolkningen er en viktig kilde for produktivitet, og en overgang fra en ressursbasert til en mer kunnskapsbasert økonomi vil kreve høy kompetanse i befolkningen. Sammenlignet med andre land i OECD har vi en høyt utdannet arbeidsstyrke, men samtidig er vi blant landene med størst frafall fra videregående skole, særlig i yrkesfagene, og gjennomføringen i høyere utdanning er lav. Det er også relativt få som tar lengre universitetsutdanninger, dvs. mastergrad og doktorgrad i Norge enn i mange andre land, og i høyere utdanning har det vært lagt for liten vekt på real- og teknologifag. Tilgang på arbeidskraft med

rette kvalifikasjoner og rett kompetanse vil bli avgjørende for en næringsdynamikk med høy grad av innovasjon, entreprenørskap og evne til adopsjon av ny teknologi, og dermed for produktivitetsveksten framover. Det blir også viktig at kompetansen flyter dit det er mest behov for den, og at det er færrest mulig hindringer i allokeringen av kompetanse. Arbeidsmarkedets funksjonsmåte og organisering, herunder lønnsdannelsen, vil også bli utfordret. Omstillingene kan føre til økende økonomiske ulikheter. Utfordringer knyttet til slike polariseringstendenser er også tema i dette kapitlet.

For det andre vil det bli behov for å mobilisere arbeidskraftressursene for å dekke det økte arbeidskraftsbehovet i private og offentlige tjenestetende næringer og for å opprettholde høy velferd i årene framover. Det innebærer at flere må i arbeid og at arbeidskraftressursene må brukes på en effektiv måte, se boks 6.1. Flere av de strukturendringene vi står foran kan imidlertid gjøre det vanskeligere for enkelte grupper å få innpass i arbeidsmarkedet. Noen av de store endringene vil pågå over lang tid og det kan være lettere å tilpasse seg disse. Andre endringer vil skje raskere og kan skape ubalanser som vil bli vanskeligere å håndtere. De som vil oppleve størst utfordringer framover, er personer med lav kompetanse og personer med lav produktivitet. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan disse gruppene kan bli bedre integrert i arbeidsmarkedet i lys av de utfordringene vi står ovenfor.

6.2 Strukturendringer i arbeidsmarkedet

6.2.1 Globalisering og åpent europeisk arbeidsmarked

Globalisering påvirker det norske arbeidsmarkedet gjennom flere kanaler. Ved at flere land i økende grad tar del i det internasjonale vare- og tjenestebyttet, herunder framvoksende økonomier og øst-europeiske land, øker den internasjonale

Boks 6.1 Hvorfor ønske økt arbeidsinnsats?

Det er vanlig å betrakte arbeidsføres arbeidsinnsats som et frivillig valg. Dette gjelder når man går inn i yrkeslivet, når man forlater det og blir pensjonist og valg av arbeidstid. Mange kan velge deltidsarbeid og det finnes mange muligheter for å arbeide mer enn det som svarer til en fulltidsjobb. Arbeidsledighet er det viktigste eksempelet på at den enkeltes arbeidsinnsats ikke alltid er selvvalgt.

Den enkeltes valg av arbeidsinnsats vil være en avveining mellom nytten av å øke forbruket ved å jobbe litt mer og nyttetapet ved redusert fritid. I en slik situasjon kan man spørre om det er noen grunner til at myndighetene skulle ønske at arbeidsføre jobber mer enn de selv velger. Siden arbeidsinntekt beskattes, øker den enkeltes forbruksmuligheter med bare en del av de verdiene som skapes av arbeidsinnsatsen. Resten tilsvarer økt skatteinntekt som det offentlige bruker til to hovedformål: (i) Finansiering av kostnadene knyttet til offentlig tjenesteyting som brukerne direkte betaler lite eller ingenting av og (ii) trygder og andre kontantoverføringer til dem som av ulike grunner ikke klarer å forsørge seg selv.

De skattene som direkte og indirekte er lagt på arbeidsinnsats, representerer dermed en ekstraverdi for samfunnet. Den enkelte yrkesaktive har imidlertid ikke noen insentiv til å ta hen-

syn til denne ekstraverdien når arbeid avveies mot fritid, fordi den tilfaller andre i samfunnet enn den yrkesaktive selv. Spesielt i velferdsstater som de skandinaviske, vil denne ekstraverdien være stor fordi relativt hard beskatning av arbeidsinnsats trengs for å finansiere høy grad av omfordeling via offentlige overføringer og et høyt offentlig tilbud av skattefinansierte tjenester. Det er dette som gjør det riktig å se på velferdsstaten som et «spleiselag», som krever at arbeidsføre jobber relativt mye selv om skattebyrden er relativt høy.

Den reelle beskatningen av arbeidsinnsats er relativt høy i Norge, og den omfatter flere typer direkte og indirekte skatter. Skattesatsene i Norge innebærer at verdiskapingen for samfunnet av økt arbeidsinnsats er nær det dobbelte av den økningen i forbruksmuligheter for den som jobber mer (Holmøy og Thoresen 2013). Gevinsten for samfunnet blir enda større hvis man klarer å øke arbeidsinnsatsen blant dem som opplever lite nyttetap ved å miste noe fritid. Dette gjelder først og fremst arbeidsledige, personer som av ulike grunner har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet, personer med nedsatt arbeidsevne og eldre som skyves ut av arbeidslivet før de selv vil. For å få personer til å gå fra trygd til arbeid er det viktig at de økonomiske insentivene ved en slik overgang er store nok.

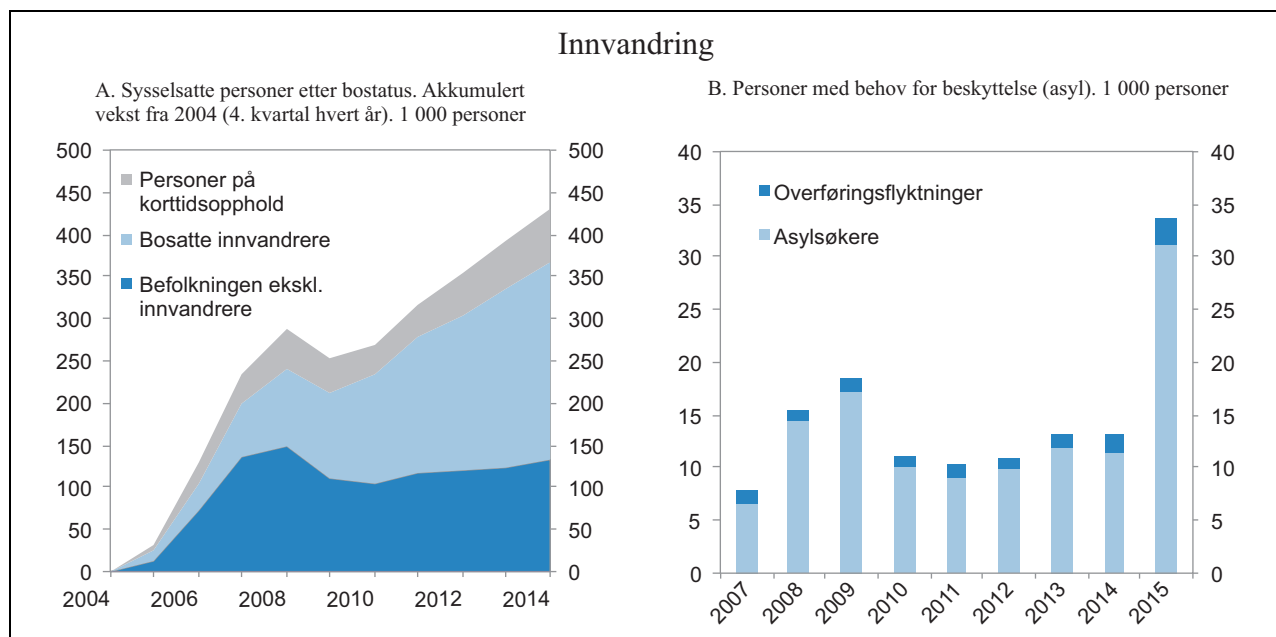
nale arbeidsdelingen. Arbeidsintensiv produksjon flyttes til land med billig arbeidskraft, og arbeidskraft fra disse landene flytter til industriland. Næringsomstillinger som følger av dette, løfter produktiviteten både i industriland og framvoksende økonomier.

Tilstrømmingen av arbeidskraft til Norge har vært svært stor de siste årene. Gjennom EØS-avtalen har Norge vært en del av det åpne europeiske arbeidsmarkedet siden 1994, men det var først etter utvidelsen av EU og dermed EØS-området i 2004 at arbeidsinnvandringen skjøt fart. Ifølge registerbasert sysselsetningsstatistikk sto bosatte innvandrere og arbeidstakere på korttidsopphold for om lag tre firedeler av sysselsetningsveksten i Norge fra 2004 til 2014, se figur 6.1A.

Tilstrømmingen av arbeidskraft har bidratt til å øke produksjonskapasiteten i norsk næringsliv og fjerne flaskehalser. Internasjonalt trekkes arbeidsinnvandring ofte fram også som en viktig

faktor for økt produktivitet i mottakerlandene, men dette ser ikke ut til å ha vært tilfelle for Norge. Det kan ha sammenheng med at en stor andel av de som har kommet fra de nye EU-landene til Norge arbeider i tjenesteytende næringer med lav produktivitet, se kapittel 4 i Produktivitetskomisjonens første rapport. Arbeidsinnvandringen har også ført til at det har blitt større konkurranse om eksisterende jobber i store deler av arbeidsmarkedet.

Det er god grunn til å tro at arbeidsinnvandringen vil fortsette i årene framover. Velstands- og lønnsnivået i Norge er blant de høyeste i Europa og tidligere innvandrere fungerer som brohoder for videre innvandring. Omfanget av innvandringen framover kan også bli påvirket av den økonomiske utviklingen i Norge og etterspørselen etter arbeidskraft. Med den svakere økonomiske utviklingen det siste året og en økende arbeidsledighet, har det skjedd en nedgang i arbeidsinn-



Figur 6.1 Sysselsatte personer etter bostatus. Akkumulert vekst fra 2004 (4. kvartal hvert år). 1 000 personer

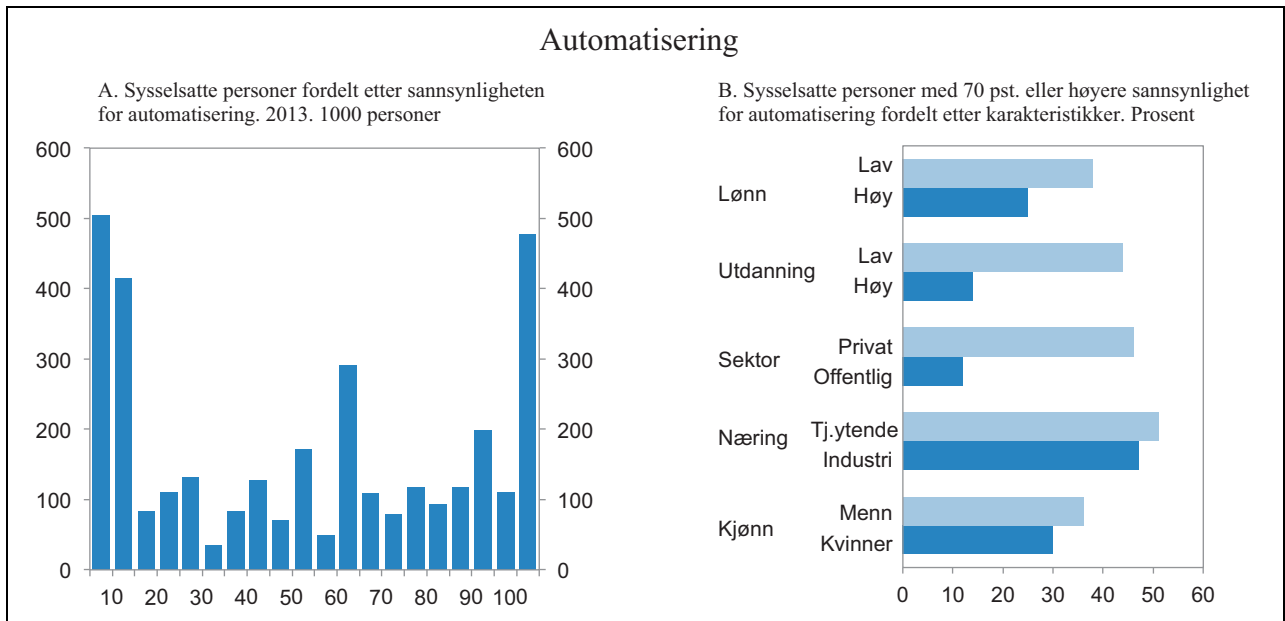
Kilder: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og UDI.

vandringen til Norge. Arbeidsinnvandringen er likevel fortsatt høy sammenlignet med perioden før 2004.

Siden sommeren 2015 har vi opplevd en kraftig tilstrømning av innvandrere på grunn av krig og humanitære kriser i andre land. I 2015 søkte om lag 31 100 personer om asyl i Norge, en økning på rundt 170 pst. fra i fjor, se figur 6.1B. Det er ventet at mange vil være på flukt i Europa også i år, og UDI anslår at mer enn 30 000 personer vil søke om asyl i Norge i 2016. Det er trolig at flere som får innvilget asyl, også vil søke om familiegjenforening. For å håndtere asylsituasjonen og sikre en god integrering av de som får innvilget opphold i Norge, har flertallet av partiene på Stortinget blitt enige om en politisk avtale med flere integreringspolitiske tiltak. Regjeringen sendte en rekke tiltak for å stramme inn og gjøre det mindre attraktivt å søke asyl i Norge på høring i desember 2015.

Stadig nye deler av næringslivet utsettes for internasjonal konkurranse. Holden-III-utvalget (NOU 2013: 13) viser til at norske bedrifter i økende grad søker oppdrag i andre land. Samtidig har svake hjemmemarkeder i mange EU-land bidratt til å øke interessen fra utenlandske aktører til å konkurrere om kontrakter i offentlig og privat sektor i Norge. Videre har teknologisk utvikling gjort det mulig i økende grad å kjøpe varer og tjenester fra andre land. For eksempel har DNB og

andre store norske virksomheter satt ut driften av IT-systemer til indiske selskap, og internasjonal netthandel har vokst kraftig. Vedvarende høyere kostnader i Norge vil bidra til å forsterke disse trekkene i norsk økonomi, samtidig som en større del av tjenestesektoren kan møte økt konkurranse i tiden framover. Økt konkurranse vil være positivt for produktivitetutviklingen og kan bidra til å redusere det høye norske kostnadsnivået, se kapittel 6 i Produktivitetskommissjonens første rapport. Men samtidig vil internasjonalisering skape utfordringer for lønns- og arbeidsforhold i Norge. For eksempel i internasjonale bedrifter med nasjonale bransjer/datterselskaper kan forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker bli mer komplisert, bl.a. ved at arbeidsgiverne får muligheter til å hente arbeidskraften fra flere land. Det kan også bli et økt press på tariffavtalene i norsk arbeidsliv. Konflikten i Norwegian i 2015 er et eksempel på denne type utfordring. Forskning viser også at arbeidstakere med lav kompetanse er særlig utsatt når internasjonaliseringen og konkurransen øker (Balsvik m.fl. 2015). Globale selskaper er, ifølge OECD (2015a), særlig viktige for innovasjon og innovasjonsspredning. Et godt rammeverk for slike selskaper vil kunne bidra til norsk produktivitetvekst. Redusert selskapskatt ble fremhevet av Skatteutvalget (NOU 2014: 13) som et av de viktigste tiltakene for et forbedret rammeverk på skatteområdet.



Figur 6.2 Automatisering

Kilde: Ekeland m.fl. (2015).

6.2.2 Teknologisk utvikling og automatisering av arbeidsoppgaver

Teknologisk utvikling er en av de viktigste drivkreftene for økt produktivitet. De siste tiårene har utviklingen innen IKT og automatisering av arbeidsoppgaver endret produksjonen av varer og tjenester og etterspørselsmønstre i betydelig grad. En rekke manuelle yrker er blitt mekanisert, og behovet for arbeidskraft er redusert i næringer der automatiseringen har funnet sted. Dette har ført til økt produktivitet i de yrkene som er blitt automatisert, og en overflytting av arbeidskraft til andre næringer (Graetz og Michaels 2015).

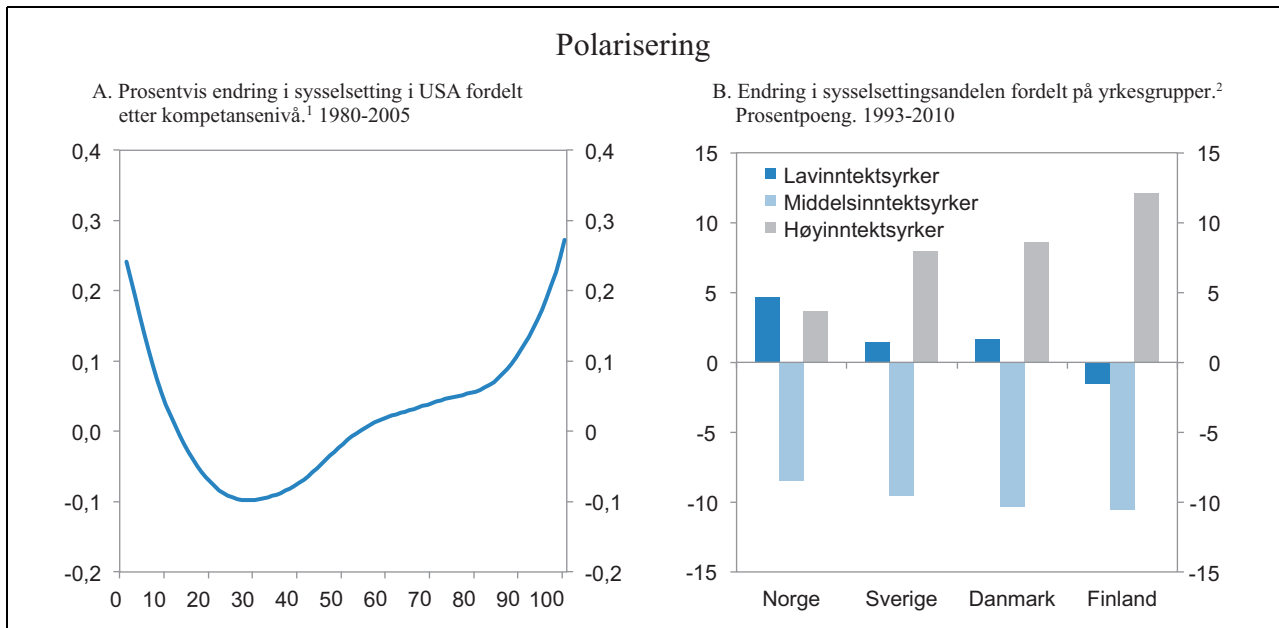
Det er meget usikkert hvordan den teknologiske utviklingen vil endre produksjonsmønstre fremover og hvilke arbeidsoppgaver som erstattes av maskiner. En stadig raskere teknologisk utvikling vil trolig føre til at maskiner i økende grad overtar mer avanserte arbeidsoppgaver – såkalte «kognitive» rutineoppgaver – og ikke bare «mekaniske» rutineoppgaver som fram til nå (Brynjolfsson og McAfee 2012, 2014, Frey og Osborne 2014). Dette kan øke behovet for omstillinger og fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Flere studier har forsøkt å anslå slike effekter. Ekeland m.fl. (2015) anslår at en tredjedel av dagens jobber vil kunne bli borte de neste 20 årene som følge av automatisering, selv om slike anslag er svært usikre. Som figur 6.2A illustrerer har enkelte yrkesgrupper svært høy sannsynlighet for å bli automatisert (over 95 pst.), og om lag like mange som har

svært lav sannsynlighet (mindre en 5 pst.). De som ifølge undersøkelsen har 70 pst. eller høyere sannsynlighet for å bli automatisert tilsvarer om lag 30 pst. av samlet sysselsetting.

Analysen er basert på en metode utviklet av Frey og Osborne (2013). De finner at den tilsvarende andelen i USA er 10 prosentpoeng lavere enn i Norge. Ifølge en finsk studie har finske arbeidstakere om lag samme sannsynlighet for å bli automatisert som norske (Pajarinen og Rouvinen 2014), mens svenske arbeidstakere ifølge en annen studie har om lag samme sannsynlighet for å bli automatisert som amerikanske (SSF 2014).

Slik automatisering vil føre til økt produktivitet, men vil også stille vårt samfunn overfor utfordringer, særlig når det gjelder å skape jobber for dem som blir automatisert bort. Disse utfordringene vil variere mellom ulike deler av arbeidsmarkedet og vil trolig være størst for arbeidstakere med lav kompetanse, se figur 6.2B. Eksempler på yrker som kan være særlig utsatt, er regnskapsførere, maskinførere/-operatører, selgere, butikkmedarbeidere og resepsjonister. Automatisering av «kognitive» rutineoppgaver kan bety at også mange jobber med middels store krav til kompetanse vil bli borte. Jobber som vil være minst utsatt for automatisering, befinner ifølge Ekelund m.fl. (2015) seg i offentlig sektor og enkelte tjenesteytende næringer og omfatter f.eks. lærere, ingeniører, personer med lederoppgaver og flere jobber i helse- og omsorgssektoren.

Automatiseringen har endret sammensetningen av sysselsettingen i flere land allerede. Autor



Figur 6.3 Polarisering

¹ Kompetanseskalaen er konstruert ved at yrker er rangert etter gjennomsnittlig lønnsnivå i hvert yrke i 1980.

² Sysselsettingen er målt ved utførte timeverk. Yrkene er rangert etter gjennomsnittslønnen i hvert land over hele tidsperioden. For fordeling av yrker i grupper se Goos m.fl. (2014), tabell 1.

Kilder: Autor og Dorn (2013) og Goos m.fl. (2014).

m.fl. (2006) og Autor og Dorn (2013) beskriver hvordan kunnskapsbasert teknologisk fremgang har senket kostnadene ved å automatisere oppgaver i USA, og hvordan yrker med høy grad av rutineoppgaver, særlig i vareproduksjonen, har forsvunnet fra det amerikanske arbeidsmarkedet de siste tiårene. Dette er illustrert i figur 6.3A, hvor det framgår at det vært en nedgang i etterspørselen etter sysselsatte med middels til lav kompetanse. Videre peker disse studiene på at befolkningens økte etterspørsel etter tjenester, har ført til at mange av de som tidligere utførte rutineoppgaver i vareproduserende næringer, har funnet arbeid i tjenesteytende næringer, samtidig som en økende andel av nyutdannede har blitt ansatt i tjenestenæringene. Siden kvalifikasjonskravene i tjenesteytende næringer ofte er lavere enn i vareproduserende næringer, har næringsendringene ført til en framvekst 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 det amerikanske arbeidsmarkedet, med økte lønnsforskjeller som resultat.

Flere europeiske land har opplevd en tilsvarende polarisering i arbeidsmarkedet de siste tiårene (Goos og Manning 2007, Goos m.fl. 2009,

Goos m.fl. 2011). I Norge har man sett liknende utviklingstrekk, men de har så langt vært mindre markerte enn i flere andre land, se figur 6.3B. Antall jobber i bransjer med høyt utdanningsnivå, som helse, undervisning og forretningstjenester, har økt kraftig i Norge, og den sterke velstandsveksten de siste 10–15 årene har ført til økt etterspørsel etter arbeidsintensive tjenester hvor kravene til kvalifikasjoner ikke er like store, som rengjøring, transport, hotell og restaurant (Dølvik m.fl. 2014).

I tillegg til automatisering fører den teknologiske utviklingen, med stor grad av innovasjon og adopsjon, til at det utvikles nye tjenester. Dette kan gi økt produktivitetsvekst i tjenestesektoren, men den sterke konkurransen og den løse tilknytningen til arbeidsmarkedet for arbeidstakere innen mange tjenestesektorer kan samtidig forsterke polariseringen i arbeidsmarkedet.

6.3 Utfordringer for den norske modellen

Flere trekk ved den nordiske samfunns- og arbeidslivsmodellen har bidratt til høy omstillings- og innovasjonsevne og god produktivitetsutvikling (Barth og Moene 2014). Det er ulike oppfatninger om hva som er de viktigste elementene i

modellen. Mange legger vekt på samarbeid og institusjoner i arbeidsmarkedet som også bidrar til inntektsutjevning. Andre legger vekt på at landene har satset på et utdanningssystem som fanger opp alle. Et høyt utdanningsnivå, bl.a. som følge av at kostnadene ved å ta utdanning er lave, er sentralt for omstilling og produktivitet. Et tredje element er universelle og ganske sjenerøse velferdsordninger som reduserer usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstilling. Et fjerde element er demokratiske politiske systemer som med bred deltagelse og representasjon fra hele landet og sosiale grupper, har gitt institusjoner med bred oppslutning og stor legitimitet. Velfungerende skattesystem, godt utbygd infrastruktur og offentlige tjenestetilbud i hele landet har fremmet økonomisk utvikling. Det har imidlertid også vært kritikk av den nordiske modellen, spesielt at den skaper utenforskap og avhengighet av velferdsordninger for store grupper med lav kompetanse og at den gir mangelfulle insentiver til kompetansebygging, innovasjon og entreprenørskap. Her konsentreres diskusjonen om forholdene i arbeidsmarkedet.

Selv om man ofte omtaler modellen som «nordisk» eller «skandinavisk» er det forskjeller mellom landene når det gjelder lønnsdannelse, velferdssystemer mv. (Dølvik m.fl. 2014).¹ Den nordiske modellen er heller ikke statisk. De strukturendringene som er beskrevet over, vil påvirke alle de nordiske landenes samfunns- og arbeidslivsmodeller. Endringer som foretas i ett land, f.eks. innstramning i trygdeordninger eller liberalisering av arbeidstidsordninger, vil også påvirke de andre landenes mulighet for å videreføre egne ordninger.

Norsk næringsliv har vist stor evne til omstilling. Lønnsdannelsen, som er kjennetegnet ved en høy grad av koordinering, har gitt en sammenpresset lønnsstruktur. Sammen med høye krav til produktivitet og kompetanse til arbeidstakerne, har den jevne inntektsfordelingen og et gjennomsnittlig høyt lønnsnivå i internasjonal sammenheng, ført til at lite produktive bedrifter har tapt i konkurransen mot nye og eksisterende bedrifter med høyere produktivitet og vekstpotensial (Agell og Lommerud 1991, Wallerstein og Moene 1997). Denne syklusen av oppstart og nedleggelse, som har fått betegnelsen kreativ destruksjon etter Schumpeter (1942), er en forutsetning for et omslittingsdyktig arbeidsmarked og det som driver endringene i etterspørselen etter arbeidskraft.

Selv om det er de nye bedriftene som bidrar mest til nettovæksten i sysselsettingen, er det de eksisterende bedriftene som står for de store bruttostrømmene i arbeidsmarkedet. Bruttostrømmene er viktige for omfordeling av jobber mellom bedrifter, sektorer og regioner.

Med sitt ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene i Norge har partene i arbeidsmarkedet spilt en viktig rolle i utviklingen av den norske modellen. I tillegg skjer mye av reguleringen av arbeidsmarkedet gjennom kollektivt avtaleverk, i tillegg til at partene støtter opp om omstillinger i økonomien. Norge har vært preget av en stor grad av tillit mellom sentrale aktører i økonomien, ikke minst mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, men gjennomgående også mellom de politiske partiene og partene i arbeidslivet. Dette har bidratt til god beslutningsdyktighet over tid (Dølvik m.fl. 2014).

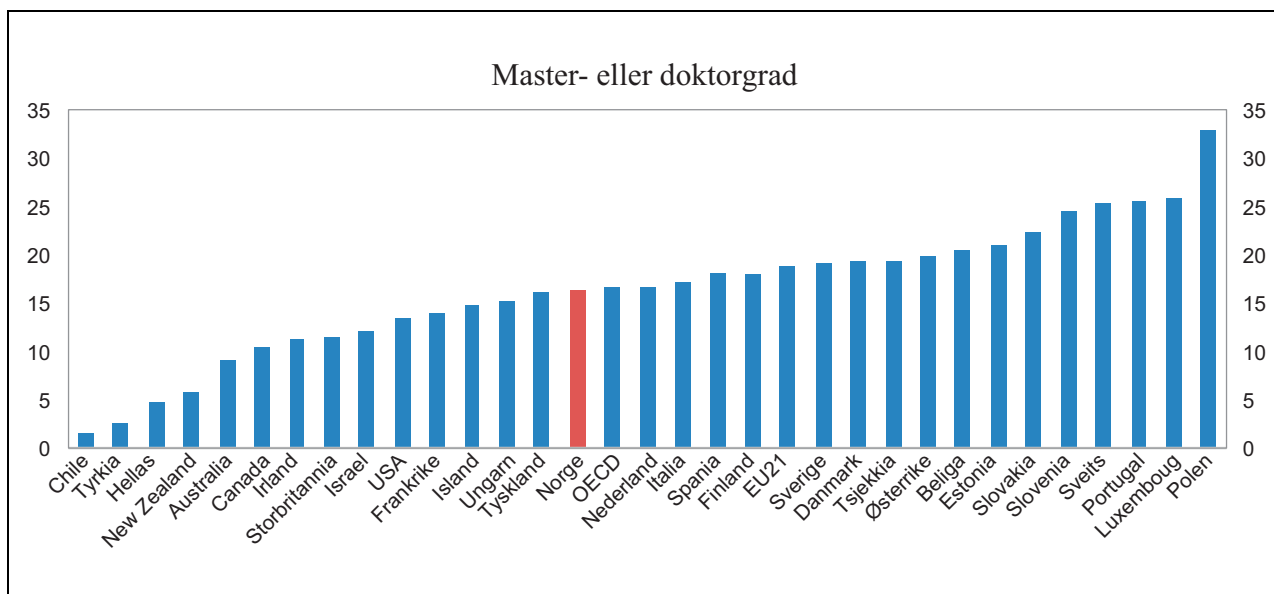
Høye krav til produktivitet kan imidlertid ha gjort det vanskelig for enkelte grupper å få innpass i arbeidsmarkedet. Balansen mellom relativt generøse velferdsordninger og tilstrekkelige insentiver til å stå i arbeid er en viktig del av den nordiske modellen. Denne balansen kan bli truet av de endringene som beskrives i dette kapitlet.

Sammenhengen mellom den nordiske modellen og innovasjon er et omdiskutert tema i den internasjonale forskningslitteraturen. Acemoglu m.fl. (2014) mener den nordiske modellen leverer gode resultater fordi det er andre land som leder an i innovasjonen. De fremhever at den amerikanske modellen gir sterkere insentiver til innovasjon enn de nordiske, særlig gjennom større lønnsforskjeller som gjør det mer lønnsomt å yte ekstra innsats. Stiglitz (2015) mener derimot at sikkerhetsnettet i de nordiske landene, i form av generelle velferdsordninger med gjennomgående høyt nivå på ytelsene, har bidratt til innovasjon ved å redusere risikoen ved å feile, se omtale i kapittel 6 i Produktivitetskommissjonens første rapport.

6.3.1 Kompetanse blir viktigere

Den norske samfunnsmodellen har gjort det mulig for en stor andel av befolkningen å ta videregående utdanning, noe som bidrar til å forklare det høye produktivetsnivået. Det norske utdanningssystemet gir rett til videregående opplæring og vårt skolesystem bygger på et enhetsskoleprinsipp hvor grunnkvalifisering av befolkningen, uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn, står sentralt. Myndighetene tilbyr også gunstige låne- og stipendordninger for personer som tar høyere utdanning og fagskole. Samtidig har utdannings-

¹ Se NOU 2011: 7 (Brochmann-utvalget) for en bred gjennomgang av den norske samfunns- og velferdsmodellen.



Figur 6.4 Andel av befolkningen (30–34 år) med Master- eller doktorgrad. Prosent

Kilde: OECD Education at a Glance 2015.

systemet klare svakheter som påpekt i Produktivitetskomisjonens første rapport. Resultatene er ikke spesielt gode i et internasjonalt perspektiv, særlig sett opp mot de ressursene som brukes i sektoren, og frafallet er stort, både i videregående og høyere opplæring. Med de strukturendringene vi nå ser i arbeidsmarkedet blir kompetanse enda viktigere. Fleksibiliteten i utdanningssystemet vil bli satt på prøve og behovet for oppgradering av kompetanse gjennom hele livsløpet vil stille nye krav både til arbeidstakere og arbeidsgivere framover.

Tilbud av og etterspørsel etter høyere kompetanse

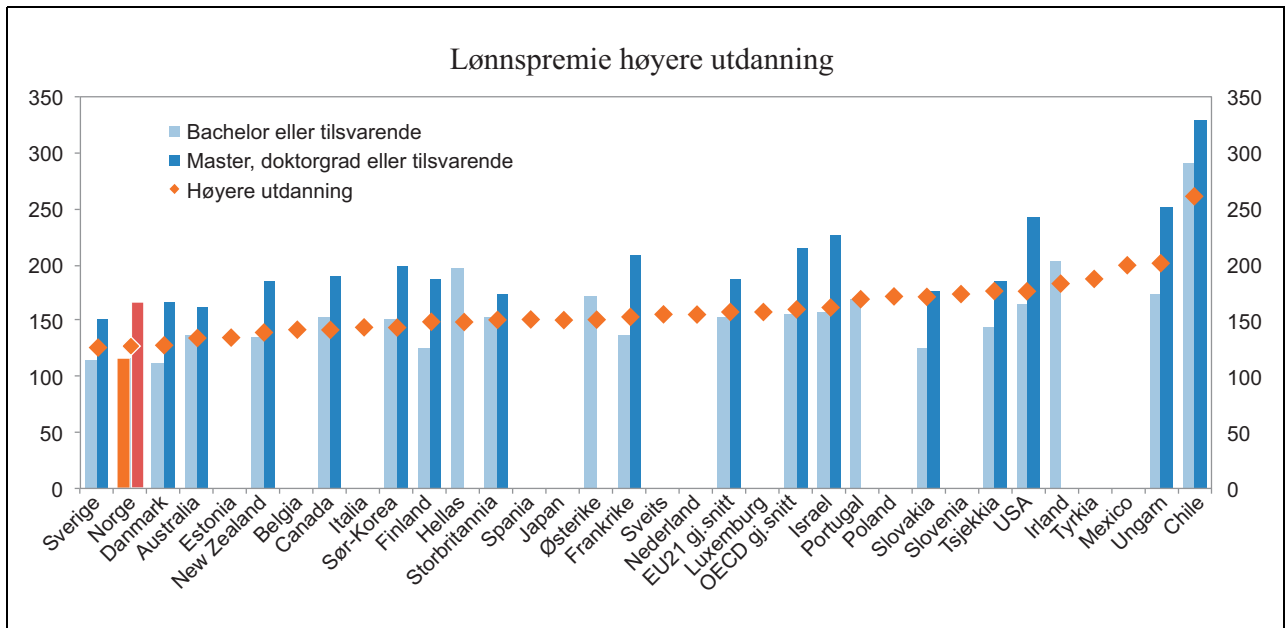
Overgangen fra en ressursbasert til en mer kunnskapsbasert økonomi, økende globalisering og teknologisk utvikling trekker i retning av at etterspørselen etter arbeidskraft med høy kompetanse vil øke framover. En viktig drivkraft er en voksende kunnskapsintensiv tjenestesektor. Både utvikling av produkter, tjenester og ny teknologi, samt adopsjon av kunnskap som andre har utviklet, krever høy kompetanse. Kunnskapsbaserte teknologiske endringer skaper også muligheter for synergieffekter når bedrifter ansetter flere personer med høy kompetanse. Med stadig raskere teknologisk utvikling vil dette kunne øke etterspørselen etter flere typer høy kompetanse.

Med økt etterspørsel etter høy kompetanse blir det nødvendig at flere enn i dag tar utdanning av høyere grad. Selv om Norge generelt har en høyt utdannet arbeidsstyrke, er det relativt få som

tar de lengste utdanningene. Andelen personer med master- eller doktorgradsutdanning i Norge ligger like under gjennomsnittet blant OECD-landene, se figur 6.4. Dette gjelder også når man ser på hele voksenbefolkningen under ett (25–64 år).

Det siste tiåret har det særlig vært mangel på ingeniører. Dette har i stor grad vært dekket gjennom innvandring (Gjefsen m.fl. 2014). OECD peker også på at Norge har svært lav andel unge med realfagsutdannelse sammenlignet med andre land (OECD 2014c). Fra NAVs og NHOs arbeidsmarkedsundersøkelser og fra Innovasjonsundersøkelsene meldes det om at mangel på riktig kompetanse, særlig med bakgrunn i tekniske og matematiske fag, hindrer bedriftene i å ekspandere og innovere.

Personer med høyere utdanning er ikke jevnt fordelt i økonomien. Framveksten av petroleumssektoren de siste tiårene, inklusiv en stor leverandørindustri, har skapt jobbmuligheter for mange med høyere utdanning og trukket til seg mye arbeidskraft med høy kompetanse, særlig innen tekniske og matematiske fag. I offentlig sektor har det vært vanskelig å rekruttere denne typen kompetanse, bl.a. som følge av det høye lønnsnivået i privat sektor for denne arbeidskraften. Fallet i oljeprisen siden sommeren 2014 og den påfølgende aktivitetsnedgangen i petroleumsrelatert industri, har imidlertid ført til at flere med naturvitenskapelig og teknisk bakgrunn har gått fra petroleumsrelaterte næringer til andre deler av næringslivet og til offentlig sektor. Dette kan avhjelpe kompetansemangelen på kort sikt, mens



Figur 6.5 Lønnspremie fra høyere utdanning i OECD-land i 2013

Kilde: OECD Education at a Glance (2015).

det på lengre sikt blir nødvendig med flere personer med lang høyere utdanning. Offentlig sektor har også mangel på arbeidskraft med kort høyere utdanning, bl.a. lærere og helsefagsutdannede, mens sektoren har tiltrukket seg flere med høyere utdanning innen økonomi og administrasjon, samfunnsfag og humanistiske fag.

En lang periode med høy vekst i økonomien kan være en medvirkende årsak til at mange ikke fullfører utdanningsløpet og at ikke flere velger å ta høyere grader. Når økonomien går godt, er etterspørselen etter arbeidskraft i næringslivet og i offentlig sektor generelt høy og arbeidsmarkedet absorberer mye av de tilgjengelige arbeidskraftressursene. I slike perioder vil insentivene til å ta lange utdanninger lett svekkes.

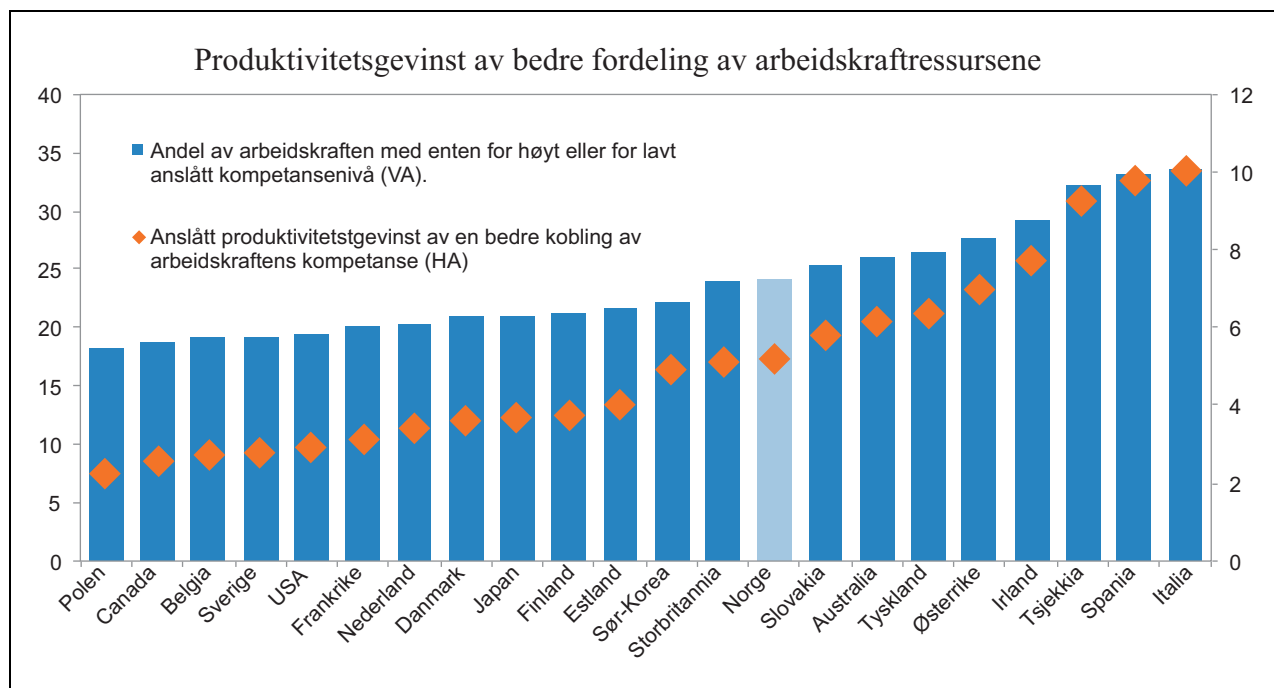
En annen forklaring på at insentivene til å ta lang høy utdanning er relativt sett lavere i Norge, kan være den sammenpressede lønnsstrukturen. Den ekstra lønnen høyere utdanning gir gjennom livsløpet i gjennomsnitt er blant de laveste i OECD, se figur 6.5.

Utdanningspolitikken spiller en viktig rolle for oppbyggingen av kompetanse i befolkningen, og utdanningssystemet er myndighetenes viktigste virkemiddel for å påvirke kunnskapskapitalen.² Dynamikken i utdanningsmarkedet skal sørge for at det blir utdannet tilstrekkelig med kandidater som har den kompetansen som etterspørres i arbeidsmarkedet. På tilbudssiden er det imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om insentivene

til å levere gode kandidater både til forskning og næringsliv er sterke nok, se kapittel 5. Andelen som rapporterer at de har for høy eller for lav kompetanse, har ikke økt blant høyt utdannede i arbeidsmarkedet de siste årene. Dette skyldes bl.a. at studentenes valg har endret seg i tråd med arbeidsmarkedets behov, men også at et generelt godt arbeidsmarked over tid har bidratt til at de aller fleste har fått seg jobb. Likevel, som beskrevet over, tyder undersøkelser på at det er kompetansemangel på flere områder. OECD peker også på at det er et potensial for produktivetsgevinster som kan realiseres dersom vi kan få til et bedre samsvar mellom bedriftenes behov for kompetanse og arbeidstakernes kompetanse, se figur 6.6. Dersom næringsutvikling og teknologiutvikling bidrar til større og raskere skifter i bedriftenes og det offentliges behov for kompetanse, vil kravene til fleksibilitet i utdanningssystemet også øke.

I den første rapporten pekte Produktivitetskommisjonen på at den resultatbaserte finansieringen i universitets- og høyskolesektoren som ble introdusert med kvalitetsreformen, har hatt uhel-

² I Produktivitetskomisjonens første rapport var utdanningssystemet et viktig tema, se NOU 2015: 1, kapittel 17. Foruten en beskrivelse av utdannings- og kompetansenivået i Norge, styringssystemer og måling av produktivitet i utdanningssystemet, kom kommisjonen med flere vurderinger av tiltak i grunnskolen, videregående opplæring og høyere utdanning.



Figur 6.6 Andel av arbeidsstyrken med enten for høyt eller for lavt anslått kompetansenivå (høyre akse), og mulig produktivitetsgevinst av en bedre fordeling av arbeidskraftressursene (venstre akse). 2012. Prosent

Kilde: OECD.

dige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet i høyere utdanning. Det har blitt opprettet for mange tilbud og plasser innenfor billige fag, som lavere grads studier innenfor samfunnsvitenskap og økonomisk-administrative fag, på bekostning av realfagene. Dette er ikke i samsvar med arbeidslivets behov framover og kan ha en negativ effekt på produktiviteten i økonomien. En ekspertgruppe ledet av Hægeland (2015) foreslo å utvikle profil- og kvalitetsavtaler mellom myndighetene og utdanningsinstitusjonene som skal inneholde mer samarbeid med samfunns- og næringsliv, for å avdekke hva som er arbeidslivets behov for kompetanse.

Ekspertgruppen pekte også på at utviklingen i Europa det siste tiåret har gått i retning av at insentivbasert finansiering i større grad enn tidligere brukes som styringsinstrument for å nå fastsatte mål for høyere utdanning og forskning. I Danmark har dimensjoneringen av utdanningstilbudet blitt mer sentralisert de senere årene, bl.a. for å redusere rekrutteringen til utdanninger hvor arbeidsledigheten er høy (Damvad 2014). Konkrete prioriteringer fra myndighetene til institusjonene har økt, med krav om hvor kutt skal foretas. Et slikt system, der myndighetene i større grad styrer utdanningsinstitusjonene, kan imidler-

tid også være problematisk. Et tettere samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet om kompetansebehov er trolig en bedre løsning.

Den lave gjennomføringen i høyere utdanning innebærer sløsing med ressurser. Produktivitetskommisjonen pekte i den første rapporten på flere tiltak for å bøte på problemene. Studentene bør ha sterkere økonomiske insentiver til å ta en grad. Forskning tyder på at mer målrettede virkemidler, som særskilte stipendordninger, har en god effekt (Gunnnes m.fl. 2013). Hægeland-gruppen anbefalte at myndighetene etablerer stipend for å fullføre hele bachelor-, master- og doktorgrader. En annen mulighet er å ettergi deler av studielån ved endt utdanning. Som eneste land i Skandinavia, har Norge innført en delvis ettergivelse ved fullføring av enkelte utdanninger på høyere grads nivå, hvor drøyt 300 studenter fikk avskrevet 50 000 kroner ved fullføring av enkelte lærerutdanninger i 2014 (Damvad 2014).

For å styrke gjennomføringen i høyere utdanning og rekrutteringen til spesifikke studieprogram kan myndigheter og utdanningsinstitusjonene også gi bedre informasjon om arbeidsmarkedsutsiktene ved ulike utdanningsvalg. Det gjelder både bedre veiledning overfor kommende studenter og økt kvalitet på informasjonsarbeidet, se omtale i Produktivitetskommisjonens første rap-

port. Det gjelder både generell veiledning og mer fagspesifikk informasjon. I Norge har informasjonsarbeidet hittil vært nokså fragmentert og mest rettet mot karriereveiledning i ulike former (Damvad 2014). Framover kan det bli et større behov for nasjonale informasjonsopplegg, med særlige satsinger mot spesifikke fagområder og lange utdanningsløp.

Økt etterspørsel etter høy og relevant kompetanse kan også påvirke lønningene i arbeidsmarkedet. Et underskudd av personer med høy kompetanse kan presse opp lønningene i en eller flere næringer og sektorer. Dette vil gi større avkastning av høyere utdanning, som kan stimulere flere til å velge lenger studieløp og bidra til at gjennomføringsgraden øker. Større regionale eller næringsvise lønnsforskjeller vil også kunne føre til at høy kompetanse raskere finner fram til områder der den er mest etterspurt.

Framover blir det også viktig at innvandrere med høy kompetanse får mulighet til å benytte seg av denne og blir raskt integrert i arbeidsmarkedet. I en del yrker er det nødvendig med autorisasjon og godkjenning av utdanning. For innvandrere fra EØS-området gjelder EU sitt felles lovverk og direktiver som gjør det forholdsvis enkelt å få godkjent sine utdanninger. For innvandrere utenfor EØS-området er det imidlertid vesentlig vanskeligere å få autorisasjon, se omtale om dette i kapittel 6.3.4.

Tilbud og etterspørsel etter lav- og mellomkompetanse

Den norske modellen, med relativt små lønnsforskjeller i et internasjonalt perspektiv, har ført til at lavtlønnede i Norge gjennomgående tjener mer enn sammenlignbare grupper i de fleste andre land. Det innebærer at kravene til kompetanse og kvalifikasjoner også er høye. Disse kravene kan føre til at det for mange lønnstakere med lav kompetanse er vanskelig å få innpass og oppnå et permanent fotfeste i arbeidsmarkedet.

Flere av de endringene arbeidsmarkedet står foran vil kunne øke utfordringene for gruppen med lav og middels kompetanse framover. Siden sommeren 2015 har Norge opplevd en kraftig tilstrømming av flyktninger og asylsøkere. Mange av innvandrerne har ikke den kompetansen som etterspørres i det norske arbeidsmarkedet, og andre har problemer med å dokumentere sine kvalifikasjoner. Særlig språkproblemer, men også kulturforskjeller og diskriminering, kan gjøre det vanskelig å få innpass i arbeidsmarkedet. Også blant ungdom har mange problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet. Dette gjelder særlig ungdom

uten fullført utdanning. Selv om de fleste ungdommer starter på en videregående skole, er frafallet stort, spesielt i yrkesfaglige utdanninger. Hvis flere blir stående utenfor arbeidsmarkedet over lang tid, risikerer man et langt og varig utenfor-skap. Det er uheldig for den enkelte fordi arbeid er en viktig del av deltakelsen i et samfunn. Samtidig vil det legge større press på trygdeordningene og bærekraften i velferdsstaten.

Fra etterspørselssiden i arbeidsmarkedet kan automatisering av arbeidsoppgaver føre til at flere oppgaver som i dag utføres av personer med lav og middels kompetanse, blir erstattet av maskiner (Ekeland m.fl. 2015). I mange jobber og for mange yrker er antallet sysselsatte allerede sterkt redusert, f.eks. bankfunksjonærer, sekretærer og billettconductører. Teknologit utviklingen kan gi nye bølger av yrker som blir automatisert bort. Oljesektoren og fiskerinæringen har til nå tatt inn en del ungdommer med lite utdanning. En nedbygging av oljesektoren vil bety redusert tilgang på denne typen jobber.

Framover blir det derfor viktig at arbeidsmarkedstilknytningen til de med lav kompetanse styrkes. Et steg i denne retningen vil være å øke den generelle kompetansen. Med mer utdanning kan flere konkurrere om jobber med høyere kvalifikasjonskrav. For unge blir det viktig at flere fullfører videregående skole, se omtale nedenfor. For innvandrere må integreringen både i arbeidsmarkedet og samfunnet for øvrig bli bedre, se kapittel 6.4.3. Som en del av kompetansehevingen, må det vurderes om utdanningssektoren bør ta en større rolle eller om dette skal være en del av arbeidsmarkedstiltakene som tilbys av NAV. For de med kompetanse i mellomsjiktet, hvor jobbene blir automatisert, vil alternativet til å øke kompetansen være å søke etter jobber der kvalifikasjonskravene er lavere. Dette kan skape større konkurranse om lavkompetansejobber, som trolig vil føre til det blir enda vanskeligere for de med lavest kompetanse å komme inn i arbeidsmarkedet. Ettersom mellomgruppen består av personer som allerede i stor grad er integrert i arbeidsmarkedet, blir det viktig å sikre god tilgang til videreutdanning og omskolering. For en del grupper med utpreget jobbspesifikk kompetanse og/eller høy alder, kan det være særlig krevende å miste jobben.

Næringsomstillinger kan imidlertid også være gunstige for etterspørselen etter arbeidskraft uten høyere utdanning. De siste 10–15 årene har det særlig vært en økning i etterspørselen etter arbeidsintensive tjenester, hvor kravene til formelle kvalifikasjoner ikke er så høye, som rengjø-

ring, transport, hotell og restaurant (Dølvik m.fl. 2014). Det er grunn til å forvente at etterspørselen etter denne typen tjenester vil fortsette å vokse med økende velstand i befolkningen. Samtidig vil den demografiske utviklingen hvor andelen eldre blir større, øke etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren. Her er det flere yrker med relativt lave formelle kvalifikasjonskrav.

Det er likevel usikkert om det økte behovet for arbeidskraft med lavere krav til formelle kvalifikasjoner vil være tilstrekkelig til å absorbere den voksende tilgangen av arbeidskraft med lav kompetanse. Hvis det blir svært mange som ikke har eller klarer å oppnå en produktivitet som forsvarer de laveste lønningene i arbeidsmarkedet, vil det dels utfordre bærekraften i velferdsmodellen og dels presse lønningene nedover. Et lavlønsregime har både positive og negative konsekvenser. På den ene siden kan mer fleksible lønninger øke jobbmulighetene for de som er villige til å jobbe til en lav lønn. Fram til nå har dette i stor grad omfattet arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, ettersom lønnsnivået i Norge er vesentlig høyere enn lønningene i deres hjemland. Studier viser at i bransjer med høy arbeidsinnvandring er det gjennomsnittlige lønnsnivået lavere enn i bransjer med liten innvandring (Bjørnstad 2015). Lavere lønninger innebærer også lavere lønnskostnader for bedriftene. Det kan gjøre bedriftene mer konkurransedyktige i et stadig mer globalisert og konkurranseutsatt næringsliv.

På den andre siden vil lavere lønninger for enkelte grupper føre til større lønnsbredning og større forskjeller i befolkningen. Risikoen øker for at vi får en gruppe i arbeidslivet med uanstendige lønns- og arbeidsvilkår. Lave lønninger vil også føre til at det blir mindre lønnsomt å arbeide sammenliknet med å motta en trygdeytelse. I den sammenheng kan det være nødvendig å vurdere om velferdsordningene må tilpasses endringene i arbeidsmarkedet. Noe av presset nedover kan imidlertid bli dempet, avhengig av virkemiddelapparatet for å få nyankomne flyktninger integrert i arbeidsmarkedet, se kapittel 6.4.3.

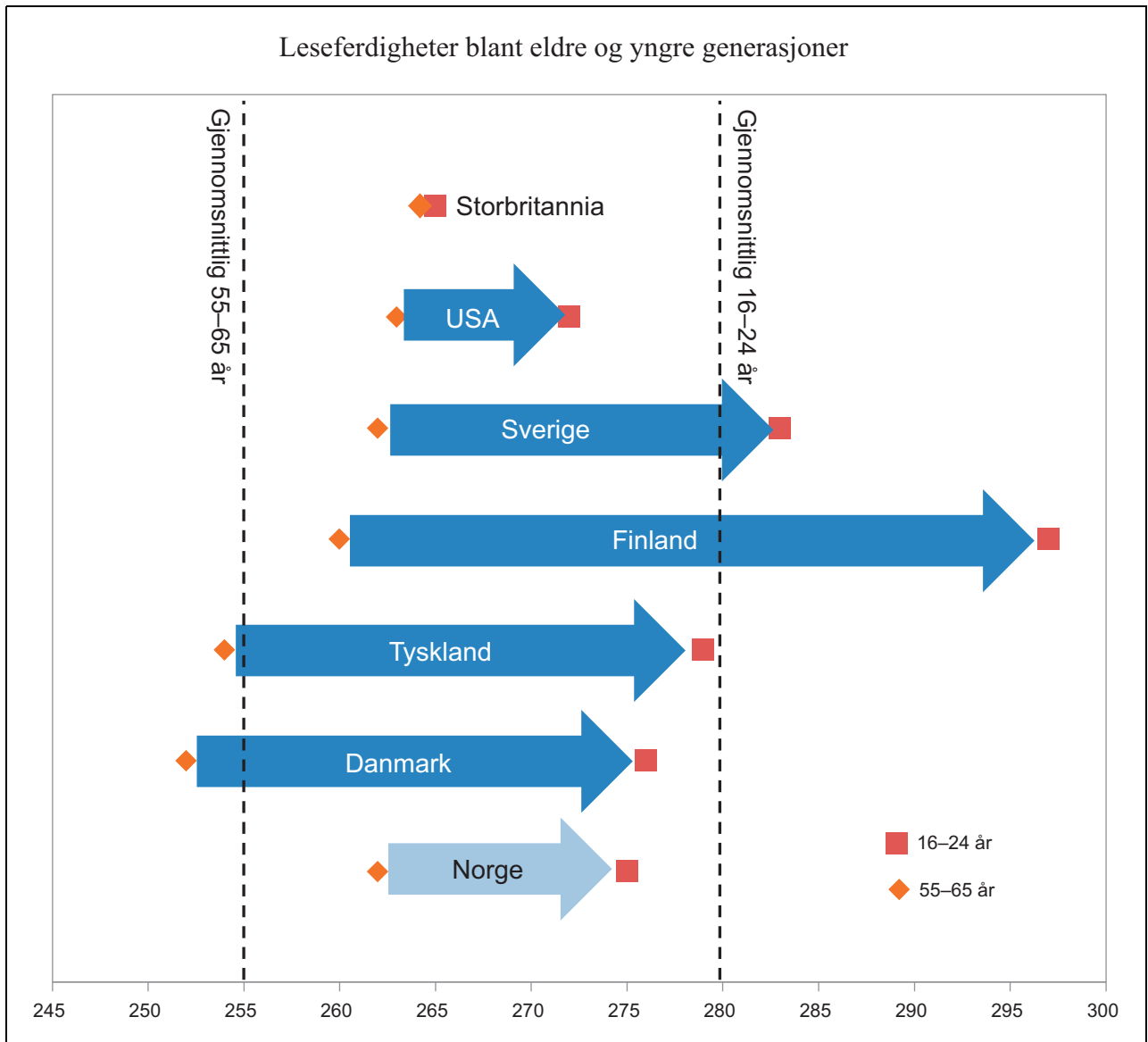
Ungdom og kompetanse

Norge har høyt frafall fra videregående skole. Nesten én av fire i aldersgruppen 25–64 år har ikke fullført videregående opplæring, og frafallet er særlig høyt i yrkesfaglige utdanninger. Internasjonale målinger av skoleelevers kompetanse (PISA, TIMSS, PIRLS) viser også at norske elever kommer relativt dårlig ut, særlig sett opp mot hvor mye ressurser som brukes i sektoren. Fer-

dighetsnivået blant yngre generasjoner er lavere enn gjennomsnittet i OECD. Dette gjelder særlig blant ungdom som tar fagutdanning. PISA-undersøkelsen viser at mer enn 20 pst. av elevene i alderen 16–29 år i yrkesfaglig opplæring får lavest skår på lese- og skriveferdigheter. I tillegg er det mindre forskjeller i lese- og skriveferdigheter mellom yngre og eldre (55–65 år) generasjoner i Norge enn det er i mange OECD-land, se figur 6.7. Mens ferdighetsnivået i den eldre generasjonen ligger over gjennomsnittet i OECD, ligger det under for den yngre generasjonen. Det kan tyde på at vi i Norge har vært ikke har vært gode nok til å sikre et høyt ferdighetsnivå blant skoleungdom over tid. For å øke ferdighetsnivået og kompetansen til unge blir det særlig viktig at flere fullfører videregående skole og integreres bedre og tidligere i arbeidslivet.

Fra etterspørselssiden i arbeidsmarkedet vil trolig yrkesfaglig utdanning og bakgrunn også være høyt etterspurt i næringslivet framover. NHOs kompetansebarometer i 2015 viser at bedriftene i årene framover særlig vil etterspørre arbeidere med håndverksfag, ingeniørfag og tekniske fag og at behovet for ansatte med yrkesfaglig utdanning og fagskoleutdanninger blir stort (Solberg m.fl. 2015). I Norge er imidlertid andelen unge som tar yrkesfagutdanning lavt sammenliknet med andre land og lavere enn gjennomsnittet i OECD. Andelen med realfagsutdanning blant unge sysselsatte er også svært lav i Norge, se figur 6.8.

Framveksten av petroleumssektoren de siste 40–50 årene kan være en medvirkende årsak til at få tar yrkesfaglig utdanning og at frafallet fra videregående skole er høyt. Flere studier i den internasjonale litteraturen peker på at naturressursboomer har gitt svakere insentiver til å investere i humankapital (Black m.fl. 2005, Emery m.fl. 2012, Morissette m.fl. 2015, Weber 2014, Micheals 2011). Black m.fl. (2005) har undersøkt virkninger av oppgangen som fant sted i kullindustrien i USA i kjølvannet av den globale oljekrisen på starten av 1970-tallet. Forfatterne finner en reduksjon i avkastning på utdanning som følge av at boomen økte lønnsnivået for personer med lav kompetanse sammenliknet med andre grupper. Dette påvirket særlig utdanningsvalgene til yngre generasjoner, hvor færre begynte på high school i områder med kulldrift. Cascio og Narayan (2015) finner at den sterke veksten i oljeproduksjonen i USA etter årtusenskiftet har økt frafallet fra high school blant tenåringer og særlig menn. Analyser viser at en økning i den mannlige sysselsettingen i olje- og gasssektoren på 0,1 prosentpoeng har økt



Figur 6.7 Leseferdigheter blant eldre (55–65 år) og yngre (16–24 år) generasjoner. 2012

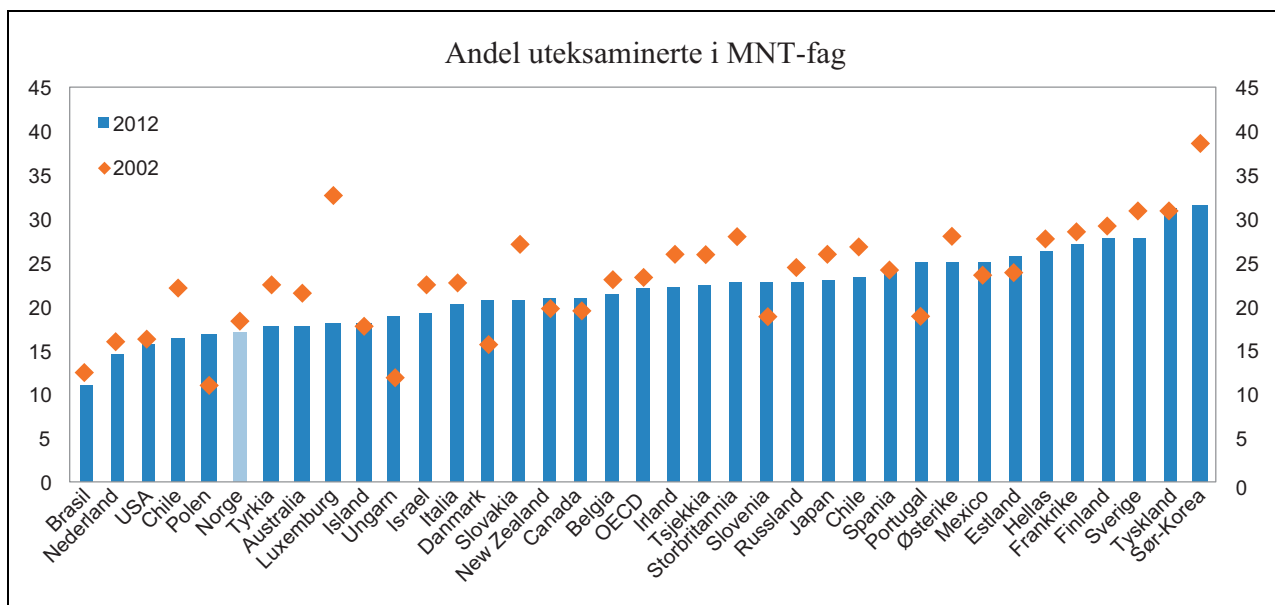
Kilde: OECD Skills Outlook 2013.

frafallet av mannlige tenåringer med 0,3–0,35 prosentpoeng mellom 2000 og 2013. Analysene viser også at relative lønninger økte mer for menn som avbrøt utdanningene enn for kvinnelige drop-outs og menn med høyere utdanning. Forklaringen er ifølge forfatterne at oljeboomen og metoden for oljeutvinning, såkalt «fracking», representerer en lavkompetanserettet teknologisk endring.

Vi har ikke tilsvarende analyser av utviklingen av petroleumsnæringen i Norge. En empirisk masteroppgave har imidlertid studert den regionale etableringen av olje- og gassvirksomhet i Kristiansund i starten av 90-årene (Strøm 2014). Hovedresultatet fra analysen er at frafallet fra videregående skole i regionen økte etter etableringen av petroleumsvirksomheten i Kristiansund i star-

ten av 1990-årene, sammenlignet med andre regioner i Norge.

Enkelte studier peker imidlertid på at ungdom som blir overflødige når naturressursboomen er over, da tilegner seg mer utdanning (Carrington 1996, Coe and Emery 2004, Emery m.fl. 2012). Emery m.fl. (2012) har undersøkt de langsiktige effektene av oljeboomen i Canada på 1970-tallet. Forfatterne finner at menn som droppet ut av skolen under framveksten av oljesektoren, vendte tilbake til skolen på et senere tidspunkt. Oljeboomen førte således ikke til en permanent reduksjon i utdanningsnivået, men heller en forskyvning av investeringene i utdanning. Det er for tidlig å si om nedbyggingen av petroleumssektoren i Norge vil ha tilsvarende effekter som i USA og Canada.



Figur 6.8 Andelen uteksaminerte med høyere utdanning i matematikk, naturvitenskapelige og teknologiske fag (MNT-fag) som andel av alle uteksaminerte med høyere utdanning. Prosent

Kilde: OECD.

I sin første rapport pekte kommisjonen på at problemene som fører til frafall i videregående skole og rekrutteringssvikt til fagutdanning starter allerede i grunnskolen. Kommisjonen framhevet behovet for reformer som hever kvaliteten i grunnskolen, bedre styring av skolene og et bedre fungerende arbeidsmarked for lærere. Samtidig ser det ut til at mange unge som møter utfordringer i utdanningssystemet trenger mer individuell oppfølging og et bredere spekter av virkemidler for å komme gjennom en utdanning eller ut i jobb.

For å redusere frafallet fra yrkesfaglig utdanning og øke rekrutteringen til yrkesfagene må fagutdanningen styrkes på flere måter. Nyen og Tønder (2014) legger vekt på samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene, arbeidsgiverorganisasjonene og fagbevegelsen. Et bedre og tettere samarbeid kan bidra til at fagutdanningene blir relevante for arbeidslivets kompetansebehov og til at bedriftene får bedre incentiver til å ansette kvalifiserte fagarbeidere framfor innleid, utenlandsk arbeidskraft. Dersom ikke fagopplæringen kan sikre tilstrekkelig og riktig opplæring og kompetansebygging, kan det føre til at bedrifter velger andre rekrutteringsstrategier. Dagens system ser ikke ut til å gi tilstrekkelig med lærlingplasser, og det bør gjøres mer lønnsomt for bedriftene å delta i fagopplæringen.

For å øke gjennomføringsgraden er det viktig at utdanningen tilpasses de unges forutsetninger og ambisjoner. Ved å etablere flere veier gjennom

fagopplæringen kan man styrke mulighetene for at personer med ulike forutsetninger og ambisjoner lykkes i å fullføre utdanningen. I tillegg bør man øke mulighetene for å kombinere fagutdanningen med høyere utdanning, slik at de som velger yrkesfag ikke låses fast i yrket gjennom hele arbeidslivet, men har muligheter til å ha jobber med høyere formelle kompetansekrav senere i yrkeskarrieren.

En særlig utfordring for yrkesfaglig fagopplæring med lærlingplasser er den høye arbeidsinnvandringen. Den økte arbeidsinnvandringen fra Øst- og Sentral-Europa har ført til at bedrifter har fått svekket sine incentiver til å ansette lærlinger når de kan benytte seg av rimelig arbeidskraft fra utlandet. Med større konkurranse om jobbene og svak lønnsutvikling velger norsk ungdom seg bort fra yrker og fagområder som er forbundet med høy innvandring. Røed og Schøne (2012) finner at den høye innvandringen har ført til lavere innenlandsk rekruttering til byggenæringene. Resultatene tyder på at dette i stor grad har sammenheng med at norske skoleelever velger seg bort fra fagområdene med høy innvandring.

I de nordiske landene er fagopplæringen organisert på forskjellige måter. I Sverige og Finland skjer det meste av denne opplæringen på skolen, med stor vekt på akademisk orientert kunnskap. Forankringen i arbeidslivet er begrenset til enkelte praksisperioder. Danmark har et opplæringssystem som ligner mer på det norske systemet, der arbeidsgivere og fagbevegelsen

spiller en aktiv rolle i styringen av fagopplæringen. Opplæringen skjer dels i skole, dels i bedrift. De senere år har Sverige gjort flere forsøk på å utvikle en bedre lærlingordning. I 2011 ble systemet reformert, bl.a. med økt vekt på opplæring på arbeidsplassen. På den andre siden ble det opprettholdt relativt strenge krav til akademisk kunnskap, noe som ifølge det svenske finanspolitiske rådet kan ha bidratt til å stenge ute ungdom med interesse for yrkesfagene. Calmfors (2014) hevder at de yrkesfaglige reformene ikke har bidratt til å oppfylle ambisjonen om å skape en høyere kvalifisert arbeidskraft, men peker også på at det kan ta noe tid før man ser resultater av reformer i utdanningssektoren.

I Europa blir særlig Tyskland og Sveits ofte trukket fram som land med gode lærlingordninger. I fagutdanningene i disse landene veksles det mellom opplæring i skole og på arbeidsplassen gjennom hele utdanningsløpet, hvor elevene vanligvis tilbringer én til to dager i uken på yrkesskole og tre til fire dager hos en bedrift. Utdanningen tar mellom to og fire år, avhengig av fag.³ Mens rundt 30 pst. av norske ungdommer er lærlinger, er andelen så høy som 60 pst. i Tyskland, og rundt 13 pst. av disse fortsetter med en form for videreutdanning.

En fordel ved denne «vekslingsmodellen» er at elevene tidlig får innblikk og øvelse i de arbeidsoppgavene som kjennetegner de ulike fagene og yrkene, se Meld. St. 20 (2012–2013). Det kan gi bedre motivasjon, særlig for skoletrøtte elever, ved at man åpner for en tidligere fordypning i et yrkesfag for de elevene som er motivert for dette. For både skoler og virksomheter vil en vekslingsmodell også kunne bidra til å etablere og videreutvikle sterkere og mer systematisk samarbeid. Trolig vil det over tid også bidra til at skoleundervisningen blir mer relevant. I Tyskland må imidlertid skoleelever velge utdanningsvei, dvs. om de vil forfølge en yrkesrettet eller akademisk rettet utdanning, allerede i 10–12-års alderen. Det innebærer at andre må ta valgene for barna, som kan føre til yrker i større grad går i arv og på den måten bidra til lav sosial mobilitet. Men samtidig blir den tyske fagutdanningen sett på som relativt fleksibel, med flere karrieremuligheter for elevene. Det er mulig for faglærte å ta høyere utdanning etter endt fagutdanning, og det tilbys fag på yrkesskolen som gjør at faglærte i stand til å avan-

sere innad i bedriftene og få jobber med høyere kompetansekrav, f.eks. ledelsesstillinger.

Et land som kommer dårlig ut i de internasjonale undersøkelsene av befolkningens kompetanse, er Storbritannia, se figur 6.20. Som et ledd i å øke ferdighetsnivået og kompetansen til ungdom har den britiske regjeringen satt som mål å skape 3 millioner nye lærlingplasser fra 2015 til 2020. Dette skal finansieres ved en egen arbeidsgiveravgift på 0,5 pst. av lønssummen. En slik avgift eksisterer i flere vestlige land, blant andre Nederland, Danmark og Sør-Korea.

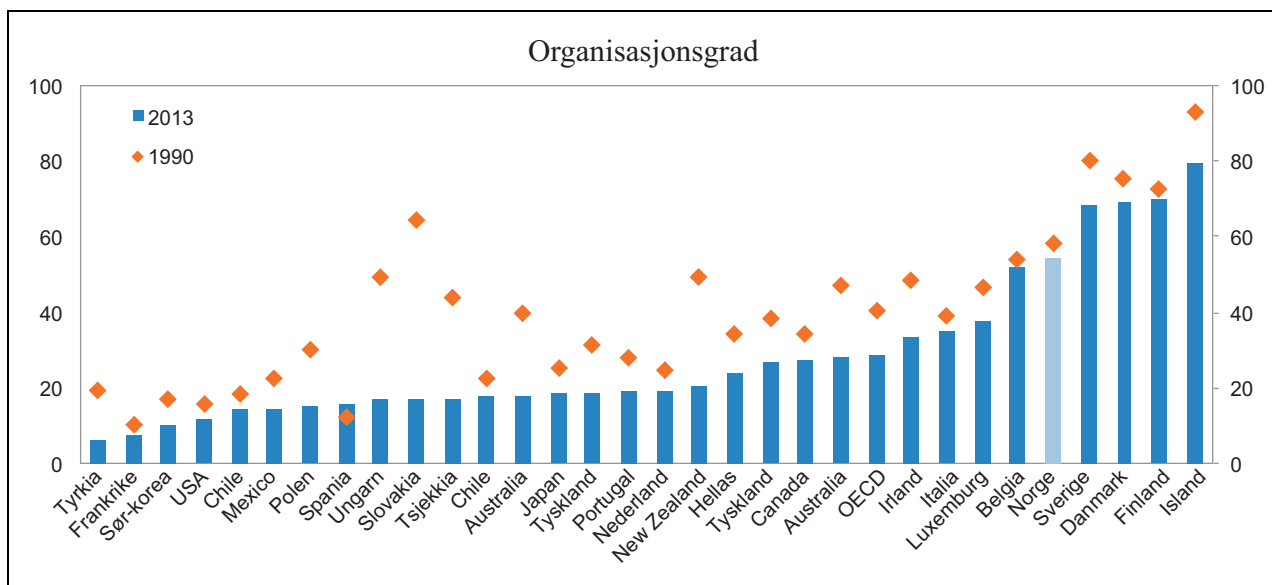
Et annet tiltak som benyttes i bl.a. Storbritannia for å få flere lærlinger, er at bedrifter som inngår i anbudskonkurranser på store offentlige kontrakter, blir vurdert etter hvor omfattende opplæring de har sammenliknet med beste praksis på dette området. Dette kan øke tilfanget av lærlingeplasser, men kan også ha noen uheldige sider mht. effektiviteten i anskaffelsene, se kapittel 7.6.

6.3.2 Lønnsdannelsen under press

En høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har ifølge flere analyser bidratt til at Norge over tid har hatt høy produktivitet, høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og små inntektsforskjeller (OECD 2006, Calmfors m.fl. 2001, OECD 2012, Barth m.fl. 2014). En viktig forutsetning for denne koordinerte lønnsdannelsen har vært at det norske arbeidsmarkedet har vært preget av en høy organisasjonsgrad, både på arbeidsgiversiden og på arbeidstakersiden, og at reguleringen av arbeidslivet i stor grad er basert på tariffavtaler. De siste 20 årene har organisasjonsgraden på arbeidstakersiden falt i de fleste land, men noe mindre i Norge enn f.eks. i Sverige og Danmark, se figur 6.9. Denne utviklingen skyldes i stor grad endringer i næringsstruktur, med nedgang i industrisysselsettingen der organisasjonsgraden er høy, og sterk vekst i tjenesteytende næringer, hvor bedriftene ofte er små og organisasjonsgraden tradisjonelt er lavere (Nergaard m.fl. 2014). Hvis tjenestenæringene fortsetter å vokse slik det kan forventes, kan det isolert sett bidra til å svekke organisasjonsgraden ytterligere. Nergaard m.fl. (2014) peker også på at den store arbeidsinnvandringen etter årtusenskiftet har bidratt til å svekke organisasjonsgraden i fagforeningene, men ikke i like stort omfang. Det er ventet at arbeidsinnvandringen vil holde seg på et høyt nivå også i årene framover, i tillegg til at tilstrømmingen av flyktninger og asylsøkere har økt kraftig etter sommeren 2015.

Med stadig flere arbeidstakere med lav produktivitet og som er villige til å jobbe for lav lønn,

³ I Norge ble 2+2 modellen videreført som hovedmodell for fag- og yrkesopplæring i Kunnskapsløftet 2015. Den innebærer at elevene først har to år med opplæring på skolen og så to år i praksis som lærlinger i en bedrift.



Figur 6.9 Organisasjonsgraden i en gruppe europeiske land. 2013 og 1990. Prosent

Kilde: OECD.

vil den samlede produktivetsveksten bli presset nedover. Samtidig kan svakere koordinering i lønnsdannelsen i seg selv også gi lavere produktivitet, selv om effektene her ikke er entydige. Den norske lønnsmodellen, med en sammenpresset lønnsstruktur, har bidratt til høy produktivitet, men den har også ført til rigiditeter, bl.a. mht. mulighetene til å belønne høy innsats, som kan bidra til å svekke produktiviteten.⁴ Mindre koordinering og sentralisering i lønnsdannelsen vil gjøre at lønnsforskjellene mellom ulike sektorer øker og kan føre til at den høyproduktive arbeidskraften i større grad flytter dit produktiviteten og lønningene er høyest. Høy koordinering på makronivå reduserer rommet for differensiering på lokalt nivå. Dette skyldes i stor grad at lønnsnivået til bedrifter og offentlige virksomheter er tatt ut før de lokale lønnsforhandlingene starter. I offentlig sektor er dette skillet tydelig mellom Akademiene som ønsker mer til lokale forhandlinger, og f.eks. YS som ønsker størst mulig grad av koordinerte oppgjør.

Større fleksibilitet i relative lønninger kan også bidra til å gjøre økonomien mer robust mot sjokk og andre kortsiktige svingninger (Vihriälä 2014). Det kan isolert sett bidra til høyere produktivetsvekst. Samtidig trekker analyser av bl.a. OECD i retning av at koordinerte lønnsforhand-

⁴ Mindre grad av koordinering og sentralisering i lønnsdannelsen vil påvirke økonomien på flere måter ut over produktiviteten. Se bl.a. NOU 2013: 13 (Holden-III utvalget) og Bjørnstad og Nymoene (2015), herunder referanser, for en omfattende gjennomgang.

linger kan bidra til en lavere strukturell ledighet (OECD 2012). Bjørnstad og Nymoene (2015) hevder at en mer desentralisert og mindre koordinert lønnsdannelse vil kunne bringe den generelle lønnsveksten opp, inntil arbeidsledigheten når et langt høyere nivå enn i dag. Arbeidsledigheten vil trolig svinge mer for å stabilisere lønnsveksten. Disse forholdene vil svekke konkurransevnen til norske bedrifter, som igjen vil svekke veksten og sysselsettingsevnen i økonomien ifølge forskerne. Mindre koordinering kan også tenkes å få ringvirkninger for trepartssamarbeidet utover lønnsdannelsen og på flere politikkområder. Det kan bli vanskeligere for myndighetene å gjennomføre nødvendige reformer i økonomien. Samtidig peker Bjørnstad og Nymoene (2015) på at vi ikke vet hvordan en desentralisering eller mindre koordinering vil virke i Norge, siden vi ikke har nasjonale erfaringer å bygge på. Internasjonalt har det vært en tendens til mer desentralisert lønnsdannelse. I blant annet Storbritannia, USA og Canada er det svært desentraliserte forhandlinger, for det meste på bedriftsnivå, med små muligheter for koordinering. Sverige og Danmark blir også trukket fram som land med svakere koordinering i lønnsdannelsen enn i Norge, selv om systemene ligner mer på de norske (Sparmann, 2011). Norge, Sverige og Danmark har hatt en relativt god produktivetsutvikling de siste 20 årene, mens veksten har vært klart svakere i f.eks. Danmark. I Holden III-utvalgets rapport (NOU 2013: 13) konkluderes det med at det ikke er mulig å gi et entydig bilde av hva som gir høyest produktivi-

tetsvekst, men at de norske erfaringene viser at jevn fordeling og høy velstand har latt seg forene.

Kvaløy (2014) peker på at teknologisk framgang favoriserer arbeidstakere med høy kompetanse, ved at disse gruppene har lettere for å ta i bruk ny teknologi. Høy kompetanse kan derfor sies å være komplementær til den nye teknologien, se kapittel 5. Høykompetente personer kan derfor tape på en høy grad av koordinering av lønnsdannelsen. Dersom fagforeningene vil sikre høy oppslutning blant de mest produktive i arbeidsstyrken, må de derfor tillate noe større lønnsforskjeller. Dette kan skje ved at lønnsdannelsen i større grad skjer lokalt i bransjene og i bedriftene.

I de lokale lønnsforhandlingene i privat sektor er det vanlig å basere lokale tillegg på fire kriterier: Virksomhetenes økonomi, produktivitet, framtidsutsikter og konkurranseevne. Dette kan bidra til å lette omstillinger. I offentlig sektor er slike mekanismer fraværende. Det gjør det vanskeligere å rekruttere visse typer kompetanse og å holde på de beste personene. En enda mer sammenpresset lønnsstruktur kan derfor bidra til å holde igjen produktivtetsveksten og redusere handlingsrommet ved omstillinger. Mens man i privat sektor kan inngå avtaler om kutt i lønninger og reduksjon i arbeidstid for å få bedriften gjennom en vanskelig periode, vil slike virkemidler være vanskelig å se for seg i en offentlig virksomhet.

Høy arbeidsinnvandring har presset ned lønningene i noen bransjer (Bjørnstad 2015, Gjelsvik m.fl. 2015). For å hindre uakseptable lønns- og arbeidsvilkår for grupper av innvandrere («sosial dumping») og konkurransevridning til ulempe for bedrifter med norske arbeidstakere, har tariffavtalene i noen av de mest utsatte bransjene blitt utvidet til å gjelde alle arbeidstakere («allmenngjøring»). Siden allmenngjøring innebærer at det settes en form for bransjevis minstelønn, vil flere oppleve det unødvendig å organisere seg. Allmenngjøring kan derfor føre til lavere organisasjonsgrad og, som påpekt ovenfor, svekke arbeidslivsorganisasjonene innflytelse på lønnsdannelsen. Forskning viser at allmenngjøring har bidratt til å bremse nedgangen i produktivtetsveksten i de berørte næringene (Bjørnstad 2015). Våren 2015 var om lag 10 pst. av arbeidstakerne i privat sektor i Norge omfattet av en allmenngjøringsavtale (Andersen m.fl. 2015). I flere vestlige land har det etter årtusenskiftet blitt innført nasjonale minstelønninger, og det er nå kun 5 av EUs 28 medlemsland som ikke har en lovbestemt minstelønn (Eldring og Alsos 2014). De lovfestede satsene lig-

ger på om lag 30 til 50 pst. av landenes gjennomsnittslønn. Det vanligste blant EU-landene er å ha både lovfestet minstelønn og ordninger for allmenngjøring av tariffavtaler. I Norge har verken fagforeningene eller arbeidsgiverorganisasjonene ønsket en nasjonal minstelønn. En slik minstelønn kan bidra til å svekke partenes makt i lønnsforhandlingene ettersom myndighetene fastsetter minstelønnsatsene. I sammenheng med den store strømmen av flyktninger som har kommet til Norge i 2015, har debatten omkring minstelønn imidlertid blitt aktuell igjen. Flere av de sentrale arbeidsgiverforeningene har gitt uttrykk for at innføring av lovfestet nasjonal minstelønn kan bidra til å hindre sosial dumping ved at det dannes et absolutt gulv for hvilken lønn som lovlig kan avtales i et arbeidsforhold.

Det er gjort mye forskning på effekter av minstelønninger på sysselsetting i andre land.⁵ På grunn av metodiske utfordringer og seleksjonsproblemer m.m. er ikke resultatene entydige. For eksempel finner Neumark og Wascher (1992) at innføring av minstelønninger fører til lavere sysselsetting, mens Card (1992a) ikke finner slike effekter og Card (1992b) og Katz og Krueger (1992) finner positive sysselsettingseffekter. Ser man litteraturen under ett er det rådende synet at minstelønninger reduserer sysselsettingsmuligheter for personer med lav kompetanse (Neumark og Wascher 2008). Ulempene later også til å øke med nivået på minstelønningene. Innføring av minstelønnsatser eller allmenngjøring i flere sektorer vil derfor kunne bidra til at flere blir stengt ute fra arbeidsmarkedet.

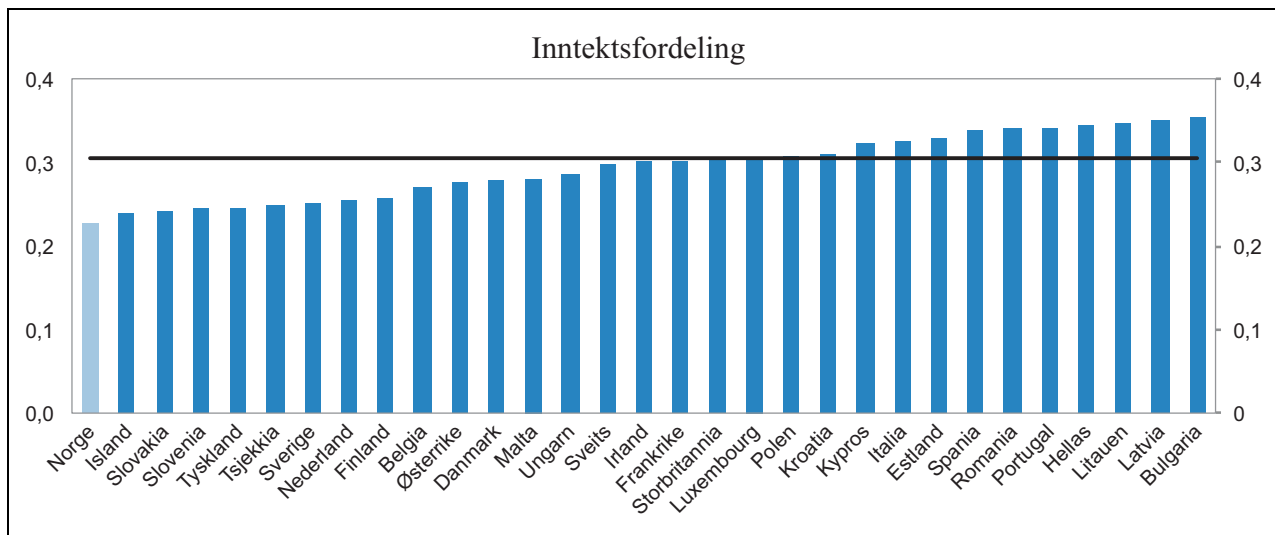
6.3.3 Større inntektsforskjeller

Små lønnsforskjeller, men også en jevnere fordeling av kapitalinntekter enn i mange andre land, har bidratt til at inntektsforskjellene målt ved Giniindeksen⁶ er mindre i Norge enn de fleste andre land, se figur 6.10. Flere nyere forskningsresultater indikerer at det kan være en negativ sammenheng mellom ulikhet og økonomisk vekst, se bl.a. Stiglitz (2012), Cingano (2014) og OECD (2015c).

Flere av strukturendringene arbeidsmarkedet står overfor, vil kunne påvirke inntektsfordelingen. Frigjøring av arbeidskraftressurser gjennom automatisering av arbeidsoppgaver, i kombinasjon

⁵ Se bl.a. Neumark og Wascher (2008) for en gjennomgang av litteraturen, og Neumark m.fl. (2013) for de nyeste studiene.

⁶ Gini-koeffisienten er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Den bygger på Lorenz-kurven, og måler fra en helt jevn fordeling.



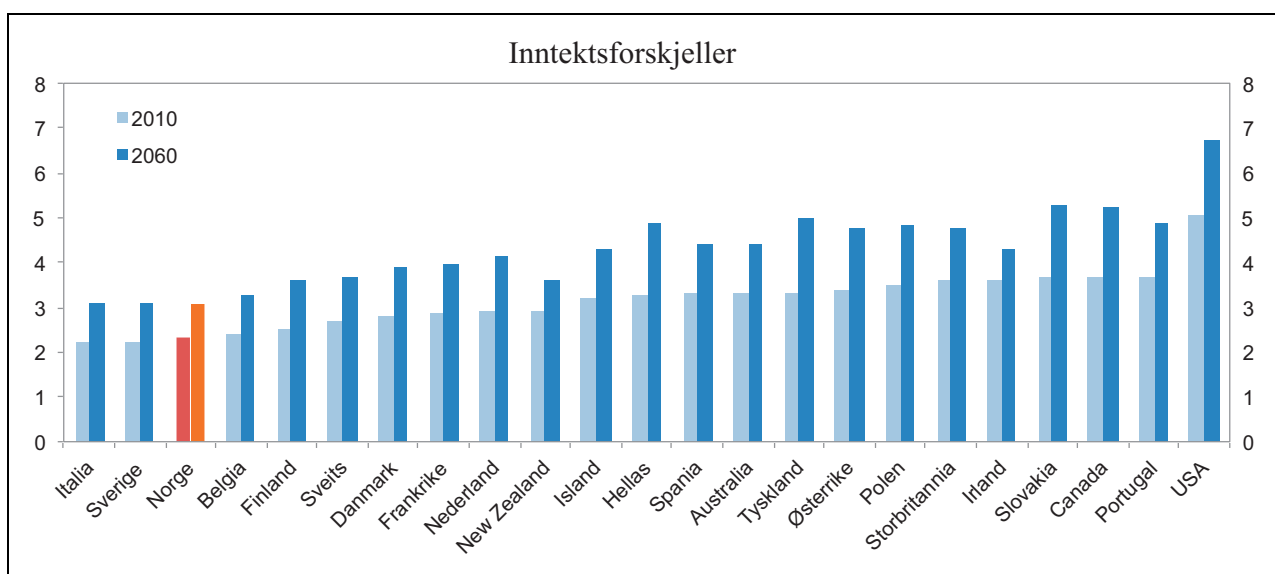
Figur 6.10 Inntektsulikhet i utvalget land. Gini-koeffisienter. 2013

Kilde: Eurostat.

med økt etterspørsel etter tjenester med både lave og høye kompetansekrav, kan bidra til økt polarisering i arbeidsmarkedet og en skjevare inntektsfordeling. Å åpne for større fleksibilitet i lønnene nedover vil trekke i samme retning. Fordelingseffekter er derfor et relevant aspekt når tiltak for produktivitetsvekst og omstillinger i arbeidsmarkedet skal drøftes.

Inntektsulikhetene har økt i mange land de siste 30 årene. Dette må ses i sammenheng med de polariseringstrekk i arbeidsmarkedet som er beskrevet ovenfor. I USA har lønnsveksten vært lav for personer i midten av inntektsskalaen, noe

høyere i yrker med lave kvalifikasjonskrav og klart høyere for de som innehar den høyeste kompetansen. Det norske arbeidsmarkedet skiller seg noe fra andre vestlige land ved at lønnsnivået i tjenesteyrker med nokså lave formelle kvalifikasjonskrav er relativt sett høyere, og at lønnsnivået for de med de høyeste inntektene har vært relativt sett lavere. Økt internasjonalisering av næringslivet og økt etterspørsel etter høy kompetanse vil imidlertid framover kunne trekke i retning av høyere lønninger for de med de høyeste lønningene. Samtidig kan en svekkelse av organisasjonsgraden bidra til å trekke lønningene ned i yrker med



Figur 6.11 Bruttoinntektsforskjell mellom nest øverste og nederste desil for en gruppe OECD-land. 2010 og 2060

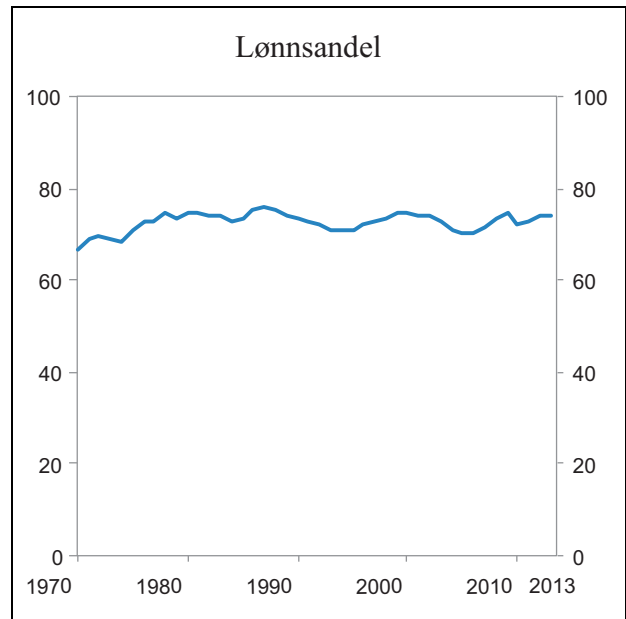
Kilde: OECD (2014a).

lave formelle kvalifikasjonskrav, se forrige avsnitt. Det åpne europeiske arbeidsmarkedet og et mer fragmentert tjenestemarked, f.eks. Uber og AirBnB, kan også skape mer konkurranse i tjenestesektorene som kan bidra til å presse priser og lønninger ned. Økte kapitalinntekter bidrar i samme retning.

OECD har i en framskriving fram mot 2060 illustrert hvordan polariseringen av arbeidsmarkedet som er observert i mange OECD-land de siste tiårene, kan bli forsterket fram mot 2060, se figur 6.11. Mens inntektsforskjellene mellom land antas å minke etter hvert som de teknologiske forsprangene blir mindre, er forskjellene innen landene ventet å øke. Det er særlig automatiseringen og den teknologiske utviklingen som fører til økt inntektsulikhet. Også for Norge øker ulikhetene i OECDs framskrivninger. I 2010 var gjennomsnittlig bruttoinntekt i niende desil litt over to ganger så høy som i nederste desil, mens i 2060 vil den i dette scenariet være over tre ganger så høy i 2060. Det vil i så fall bety at inntektsforskjellene i 2060 i Norge vil nærme seg det samme nivået som Storbritannia har i dag. Selv om beregningene er relativt mekaniske, og det ikke er lagt inn noen politikk som vil motvirke økende inntektsforskjeller, illustrerer de noen viktige utfordringer landene står overfor.

OECD skriver også at selv om det vil kunne settes inn tiltak fra myndighetene for å redusere forskjellene, er de underliggende trendene som trekker i retning av større inntektsulikhet sterke.

En viktig årsak til de økte forskjellene i mange land at kapitalinntektene har økt sterkt, og at kapitalen er svært skjevt fordelt i befolkningen (Piketty 2014). Dette er også tilfellet for Norge, men i mindre grad enn i noen andre land. Aaberge m.fl. (2013) viser at andelen av inntekt som går til de én prosent rikeste i Norge har økt fra 4,1 pst. i 1989 til 7,7 pst. i 2010. De tilskriver en vesentlig del denne økningen til liberalisering av kapitalmarkedene. Til sammenligning er andelen av inntekt som går til de én prosent rikeste om lag 11 pst. i Tyskland og 14 pst. i Storbritannia (Piketty 2014). Forskjellene i Norge økte også i 2014, både målt ved inntektene til de ti prosent rikeste og ved gini-indeksen (SSB 2015c). Fra annen verdenskrig og fram til rundt 1980 var forholdet mellom lønnsinntekter og kapitalinntekter, den såkalte funksjonelle inntektsfordelingen, nokså konstant rundt 2:1, men de siste tiårene har lønnsandelen falt i mange land. Redusert innflytelse for fagforeningene er av flere trukket fram som en årsak til dette. Også i en rapport fra IMF (Jaumotte og Buitron 2015) trekkes svekkede arbeidstakerorgani-



Figur 6.12 Lønnsandel i prosent av samlet faktorinntekt i Fastlands-Norge. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

sasjoner fram som en forklaring på økte inntektsforskjeller, særlig ved at ledere og aksjonærer har fått økte inntektsandeler.

Figur 6.12 viser at lønnsandelen har vært relativt stabil i Norge siden midten av 1970-tallet. Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) trekker fram den sentrale lønnsdannelsen og koordineringen som hovedårsak til dette, sammen med produktivitetsvekst og bedret bytteforhold overfor utlandet. Lønnsandelen har derimot falt i en del andre land, bl.a. i USA. Strukturendringene framover, særlig automatiseringen, vil kunne presse lønnsandelen nedover.

Det skjer en betydelig omfordeling av inntekter både gjennom skattesystemet og gjennom utgiftssiden i offentlige budsjettene. I prinsippet vil det derfor være mulig å omfordele inntekt og velferd etter skatt, selv om det kan være vanskelig å hindre større forskjeller før skatt. Det er imidlertid åpenbare grenser for hvor langt skattesystemet kan brukes til å omfordele inntekter. Med svært høy skatt på høye arbeidsinntekter, vil insentivene til å styrke egen kompetanse, f.eks. gjennom å ta høyere utdanning, bli svekket. Tilsvarende vil høye skatter på kapitalinntekter kunne føre til at kapitalen og/eller kapitaleierne flytter ut av landet.

Norge har høy grad av sosial mobilitet. Forskjeller i én generasjon, overføres ikke nødvendigvis til neste generasjon. Årsaker til Norges høye sosiale mobilitet er bl.a. tilgang på utdanning

til alle og en relativt homogen befolkning (NOU 2009: 10). Bratberg m.fl. (2005) fant stor grad av inntektsmobilitet i Norge og at det ikke var tegn på redusert mobilitet over generasjonene. De fant også at mobiliteten var størst blant de med inntekter rundt gjennomsnittet, og mindre på bunnen og toppen av inntektsfordelingen. Økt polarisering, slik at det blir flere på bunnen og toppen av inntektsfordelingen, kan derfor bidra til at inntektsmobiliteten vil reduseres. Det er særlig utdanningssystemet som påvirker den sosial mobiliteten. Mulighetene til å ta høyere utdanning, uavhengig av foreldre-bakgrunn, og vektlegging av tidlig innsats i skolen vil kunne bidra til å opprettholde den sosiale mobiliteten.

Hindringer for konkurranse kan påvirke fordelingen av inntekt og formue. Markedsmakt gir bedrifter mulighet til å sette høye priser for forbrukerne og gi høy profitt for eierne. Bedriftseiere har i gjennomsnitt høyere inntekter enn forbrukere, og markedsmakt vil derfor typisk øke ulikheten. I en rapport fra OECD (2015f) måles den samlede effekten av markedsmakt på inntektsfordelingen i åtte OECD-land. Hovedresultatet er at andelen av formue som går til de med de ti pst. høyeste formuene økes med 10–24 pst. på grunn av markedsmakt. OECD anbefaler derfor å redusere ulovlig og offentlig regulert markedsmakt. Konkurransetilsynet har nylig fremhevet hvordan en aktiv håndheving konkurranselovverket vil både kunne bidra til effektiv ressursutnyttelse og redusert ulikhet.

6.3.4 Arbeidsmarkedsreguleringer

Med strukturendringene arbeidsmarkedet står overfor, kan det forventes at næringslivets behov for fleksibilitet vil øke. Det er nødvendig at reguleringer av arbeidsmarkedet gjennom lovverk og kollektive avtaler bidrar til at det er tilstrekkelig fleksibilitet i arbeidsmarkedet som legger til rette for mobilitet.

Arbeidstid

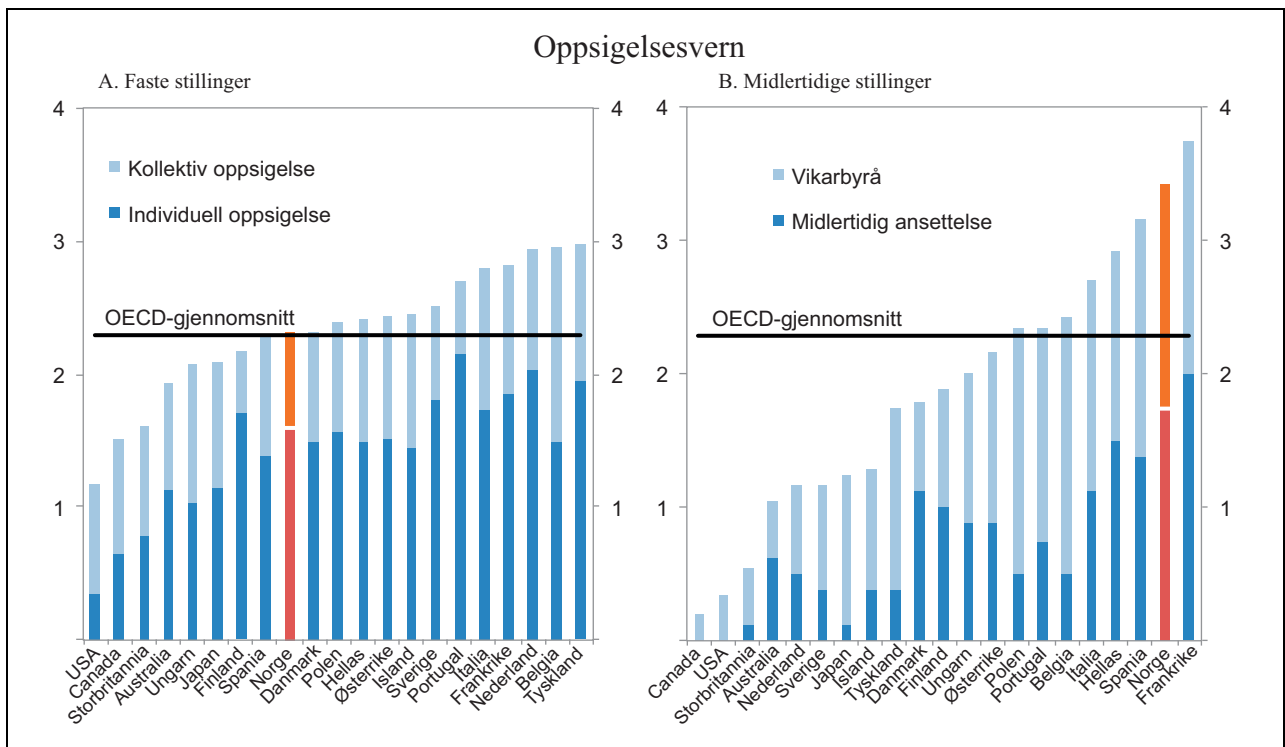
Arbeidstidsreguleringer, enten de er lovfestede eller tariffestede, kan begrense muligheten for fleksibel bruk av arbeidskraften. Samtidig må eventuelle produktivetsgevinster av en mer fleksibel bruk veies mot ulempene for arbeidstakerne og for samfunnet ved lang og/eller ugunstig arbeidstid. Arbeidstidsreguleringer ble diskutert i Produktivitetskomisjonens første rapport (NOU 2015: 1) og av Arbeidstidsutvalget (NOU 2016: 1). Arbeidstidsutvalget viser til at høy arbeidsinn-

vandring og sterkere internasjonal konkurranse innebærer til dels nye måter å organisere arbeidet på. Utvalget viser også til at utbredelse og bruk av ny teknologi gjør at mange arbeidstakere ikke er like sterkt bundet av tid og sted som før. Samtidig blir arbeidslivet stadig mer kunnskapsbasert, og mange arbeidstakere har fått betydelig selvstendighet i oppgaveutførelsen. Dette kan skape større behov for fleksibilitet enn tidligere. Arbeidstidsutvalget skriver at

«... hensynet til produktivitet kan tale for rammebetingelser som muliggjør en mer fleksibel bruk av arbeidskraften innenfor et system med fortsatt godt vern av arbeidstakerne. Det kan både handle om behov for å benytte arbeidskraften mer intensivt i perioder og legge til rette for en annen fordeling over døgnet og uka».

Arbeidstidsutvalget viser til flere områder hvor det er mulig å gjøre endringer som kan bidra til mer fleksibel bruk av arbeidskraften. Flertallet i utvalget mener at dagens unntak fra arbeidstidsbestemmelsene ikke er godt nok tilpasset et stadig mer heterogent arbeidsliv. De mener det kan være behov for unntak fra en del av bestemmelsene i arbeidstidskapittelet for en større gruppe arbeidstakere, og foreslår at det innføres en lovfestet adgang for arbeidsgiver og arbeidstaker til å avtale at en ny type stilling, kalt «delvis uavhengig», som kan unntas fra sentrale bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Flertallet i utvalget går også inn for mindre endringer i reguleringen av skift- og turnusordninger, for å øke arbeidsgivers styringsrett til å organisere arbeidstiden og sikre en effektiv drift. Et tredje tiltak for å øke fleksibiliteten som blir diskutert i utredningen, er å øke adgangen til kveldsarbeid (mellom kl. 21 og kl. 23) dersom arbeidstaker selv ønsker det. Utvalget mener også det bør gjøres enklere å legge arbeid til tiden etter klokken 21.

Arbeidstidsordninger i petroleumssektoren gir høyere kostnader i norsk oljevirksomhet enn for eksempel oljevirksomheten på britisk sokkel, og dermed svakere konkurranseevne for norsk oljenæring. Produktivitetskomisjonen støtter i sin første rapport Riggutvalgets anbefalinger om at partene i arbeidslivet gjennomgår arbeidstidsordningene for offshorepersonell på norsk sokkel, med sikte på å redusere det særnorske kostnadsnivået. Det er særlig den særnorske turnusordningen, med to uker på og fire uker av («2–4 ordningen») som bidrar til at kostnadsnivået i Norge er høyere enn i f.eks. Storbritannia. Det vil måtte tvinge seg frem endringer ved at jobber flyttes på land gjennom utvikling av integrerte systemer dersom ikke partene finner andre løsninger som



Figur 6.13 Oppsigelsesvernet for faste ansatte og adgangen til midlertidig ansettelse målt ved OECD Employment Protection Legislation Index

Kilde: OECD Employment Outlook 2013.

er tilstrekkelig kostnadseffektive. Arbeidsutvalget (NOU 2016: 1) viser også til at kostnader knyttet til arbeidstidsordningen bør stå sentralt i partenes vurderinger i en situasjon med utfordringer for petroleumsbransjen som følge av fallende oljepris.

Stillingsvern

Før fast ansatte er stillingsvernet i Norge som på OECD-gjennomsnittet, men reguleringen av adgangen til midlertidig ansettelse og andre kortvarige tilknytningsformer, f.eks. innleie fra vikarbyråer, er strengere i Norge enn OECD-gjennomsnittet, se figur 6.13. Før myndighetene myket opp adgangen til å bruke midlertidige ansettelser våren 2015, var stillingsvernet enda strengere for midlertidige ansettelser, se boks 6.2. Oppsigelsesvernet for faste ansatte er mest fleksibelt ved kollektive oppsigelser som følge av driftsinnskrenkninger, og strengere ved individuelle oppsigelser.

Et mindre strengt stillingsvern innebærer større fleksibilitet for arbeidsgiver, og det kan gjøre det lettere å bli ansatt for personer som har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet. Forskning i flere land viser både positive og negative effekter på sysselsettingen av økt adgang til midlertidige ansettelser.⁷ Studiene gir ikke grunnlag for å konkludere med at generelle oppmyknin-

ger av regelverket fører til at flere blir sysselsatt. Enkelte studier fra OECD-land og noen andre land tyder imidlertid på at midlertidig ansettelse kan fungere som et «springbrett» inn i arbeidslivet for enkelte grupper. I Norge finner Engebretsen m. fl. (2012) slike effekter, særlig for unge og lavt utdannede. Statistikk viser også at det i Norge i internasjonal sammenheng er mange som går over fra midlertidig til fast ansettelse, og få fra midlertidige stillinger til arbeidsledighet eller annen inaktivitet (Longva 2002, 2003, Nergaard 2004). OECDs analyser tyder på at midlertidig ansatte mottar mindre arbeidsgiverfinansiert opplæring enn fast ansatte. De studier som tidligere er gjort av midlertidig ansatte i Norge, tyder imidlertid ikke på at disse arbeider i «dårligere jobber» enn fast ansatte, målt etter tilbud om opplæring, verneombud på arbeidsplassen, skriftlig arbeidskontrakt og mulighet for å delta på møter i arbeidstida (Nergaard 2004).

I flere OECD-land, bl.a. Sverige, er stillingsvernet strengere for fast ansatte og mindre strengt for midlertidig ansatte enn i Norge. Liberalisering av midlertidige ansettelser fant i Sverige sted på 1990-tallet, og bidro til sterk vekst i midlertidig

⁷ Se Prop. 39 L (2014–2015) for en mer detaljert gjennomgang av forskning om midlertidige tilsettelser.

Boks 6.2 Stillingsvernet i Norge

I norsk arbeidsliv er hovedreglene for arbeidstakeres stillingsvern at ansettelser skal være faste og at oppsigelse krever saklig grunn. Disse elementene har stått uforandret helt siden arbeidsmiljøloven ble innført i 1977. Adgangen til midlertidige ansettelser har vært begrenset til å gjelde i bestemte situasjoner som har vært fastsatt i loven. Det har i hovedsak vært adgang til å ansette midlertidig for å dekke sesongmessige svingninger, for kortere og uforutsigbare arbeidstopper, i vikariater, i praksisarbeid, ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og ved nærmere angitte stillinger innen idrett. Landsomfattende arbeidstakerorganisasjon kan inngå tariffavtale om midlertidig ansettelse av nærmere angitte arbeidstakergrupper innen forskning, kunstnerisk arbeid og idrett. Andelen midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv samlet har i senere år ligget stabilt rundt 7–8 prosent, og hovedtyngden av disse har vært i vikariater. Arbeidsmiljøloven gjelder for private virksomheter, kommunene og helseforetakene. I staten for øvrig gjelder tjenestemannsloven. Her har

det vært en noe større adgang til midlertidige ansettelser, og bruken er også noe større enn i privat sektor.

Etter forslag fra regjeringen vedtok Stortinget våren 2015 endringer i arbeidsmiljøloven som gir en generell adgang til midlertidige ansettelser i inntil ett år. Denne adgangen kommer i tillegg til de eksisterende mulighetene til å inngå midlertidige ansettelser. Det gjelder imidlertid flere begrensninger på bruken av denne generelle adgangen. Arbeidsgiver får en karantene for de aktuelle oppgavene hvis arbeidsforholdet ikke videreføres, ved at det ikke kan ansettes på generelt grunnlag for å utføre arbeidsoppgaver av samme art før etter tolv måneder. Midlertidige ansettelser på generelt grunnlag kan ikke omfatte mer enn 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, men kan inngås med minst én arbeidstaker. Sammenhengende ansettelser i vikariat eller på generelt grunnlag i mer enn tre år skal gi arbeidstaker rett til fast ansettelse.

ansettelser og færre faste ansettelser (Dølvik m.fl. 2014). Forskning i Sverige tyder også på at det er krevende å oppnå fast ansettelse i arbeidsmarkedet etter liberaliseringen. Finland opplevde den samme økningen i bruk av midlertidige stillinger som i Sverige på 1990-tallet, uten at det hadde skjedd en tilsvarende lovendring. Samtidig finner studier at risikoen for å forbli i midlertidige kontrakter er størst i Finland og Sverige, mens sannsynligheten for å gå fra midlertidig til fast jobb er størst i Norge (Berglund og Furåker 2011, Svalund 2013).

Yrkeskvalifikasjoner og godkjenning av utdanning

For en del yrker stiller myndighetene minimumskvalifikasjoner til de som ønsker å praktisere yrket og ev. benytte en spesifikk yrkestittel. Før de kan begynne å jobbe, må det derfor foreligge en godkjenning eller autorisasjon fra myndighetene. I Norges finnes det i dag om lag 180 slike lovregulerte yrker. For flere av yrkene er det gode grunner til at det kreves autorisasjon, f.eks. for flygere og leger. Men samtidig kan det stilles spørsmål ved om det er nødvendig med særegne godkjenninger for å praktisere andre yrker, f.eks.

vernepleier og helsefagarbeider. I yrker som ikke krever særskilt godkjenning, stilles det også krav til arbeidstakers kvalifikasjoner, og personer som ikke har rett utdanning eller relevant arbeidserfaring vil ha problemer med å få seg jobb. Å kreve autorisasjon for å sikre at arbeidstakerne har de rette kvalifikasjonene er derfor ikke nødvendigvis et godt virkemiddel i alle tilfeller. Når vi står ovenfor en kraftig økning i etterspørselen etter helse- og omsorgsarbeidere, vil det være naturlig at en del av godkjenningsordningene blir gjennomgått.

Systemet for godkjenning og autorisasjon kan også være vanskelig å forholde seg til, særlig for innvandrere, men også for studenter som tar utdanning utenfor EØS-området. Per nå er det 18 ulike kontorer som har ansvar for å behandle autorisasjonssøknader. Det foreligger ikke en felles internettportal eller et sted man kan henvende seg til, men hver enkelt må lete seg fram til riktig instans. De ulike kontorene er i tillegg underlagt 12 forskjellige departementer, noe som kan skape store koordineringsutfordringer. Det virker som regelverket for godkjenning håndheves noe forskjellig mellom kontorene, der særlig godkjenningskontoret for helsepersonell later til å være strengere enn i våre naboland, se omtale i kapittel 7.6.3.

Autorisasjonsordningene fremstår også som lite fleksible. NOKUT (nasjonalt organ for kvalitet i utdanning) har fremhevet det problematiske i at det er vanskelig for innvandrere å fylle på en utdanning med det de trenger for å få den godkjent. Dette bidrar til at flere ikke får benyttet den formelle kompetansen de har fra hjemlandet. Særlig gjelder dette for personer med bakgrunn utenfor EØS-området, og den store flyktningstrømmen fra sommeren 2015 og utover har aktualisert problemstillingen. I første halvår av 2015 har NOKUT registrert over en firedobling av antall søknader om å få godkjent utdanning fra Syria, fra 46 til 199 søknader. Det er ventet enda flere etter hvert. Det finnes også yrker som ikke krever autorisasjon, men andre former for godkjenninger, f.eks. taxiløyve. Innvandrere fra utenfor EØS-området må bo i Norge i hele fire år før de kan søke om å få kjøre taxi eller buss. Dette har sin bakgrunn i at førertillatelsen krever en vandelsattest, der vandelen må vurderes på bakgrunn av botiden i Norge. Minimumsgrensen er satt til fire år. For innvandrere som har vært sjåfører i sine hjemland, vil det derfor ta lang tid før de kan utnytte sin kompetanse.

6.3.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Kommisjonen har i kapittel 3 diskutert hvordan vi står overfor et vendepunkt i norsk økonomi. Etter sterkt inntektsvekstbidrag fra oljesektoren i flere tiår må framtidig inntektsvekst baseres på økt utvikling av og bruk av teknologi i mer kunnskapsintensive næringer. I tillegg skjer det store endringer i arbeidsmarkedet på grunn av innvandring og fordi det blir mange flere eldre nordmenn. Strukturendringene arbeidsmarkedet nå står foran vil utfordre den norske modellen på flere måter. Overgangen fra en ressursbasert til en mer kunnskapsbasert økonomi vil stille høyere krav til kompetanse enn tidligere, og lønnsdannelsen vil bli satt under press langs flere dimensjoner. Økt polarisering i arbeidsmarkedet vil også legge større press på den jevne inntektsfordelingen.

Det viktigste svaret på strukturendringene er kompetanse. Tilstrekkelig og riktig kompetanse blir avgjørende for at Norge skal opprettholde høy produktivitet og høy yrkesdeltakelse framover. Kommisjonen har påpekt svakheter i kunnskapsproduksjonen i kapittel 5 i denne rapporten og i kapittel 17 i kommisjonens første rapport (NOU 2015: 1). For de store gruppene på arbeidsmarkedet er særlig høyt frafall i videregående skole og fagutdanningen alvorlig. I høyere utdanning er det også svak gjen-

nomføring, og studietilbudet har gitt for lite tilgang på kompetanse innen realfag og teknologifag.

Utfordringene for gruppen med lav og middels kompetanse vil trolig øke i tiden framover. Særlig kan det bli vanskeligere for personer med lav kompetanse å komme inn og få et permanent fotfeste i et arbeidsmarked med høye produktivitetskrav. Kommisjonen mener at den generelle kompetansen i disse gruppene må økes for å styrke arbeidsmarkedstilknytningen. Hvis gruppen som står utenfor eller har svak tilknytning til arbeidsmarkedet blir stor, kan det imidlertid bli et press på lønningene nedover.

En nasjonal minstelønn eller utvidet bruk av allmenngjøringsavtaler kan bidra til utjevning av lønninger, men vil samtidig kunne føre til lavere yrkesdeltakelse og også ha andre uheldige konsekvenser. Siden allmenngjøring innebærer at det settes en form for bransjevis minstelønn, kan flere oppleve det unødvendig å organisere seg. Allmenngjøring kan derfor føre til lavere organisasjonsgrad og svekke den kollektive lønnsdannelsen.

For at flere unge skal tilegne seg riktig og tilstrekkelig kompetanse og få permanent fotfeste i arbeidsmarkedet, må fagutdanningen bli bedre. Ingen elever bør ende opp med et skoleløp som stopper fordi det ikke finnes lærlingplass. For å få nok lærlingplasser må en se nærmere på insentivene til bedriftene for å ta inn læring. Samarbeidet mellom skole og arbeidsliv i utforming av yrkesutdanningen bør også styrkes vesentlig, slik at arbeidslivet får større nytte av de som utdannes. Mange elever er skoletrøtte etter grunnskolen. Dagens opplegg, hvor yrkesutdanningen består av først to år på skole og så to år i lære, bør endres slik at innslaget av praksisfag blir vesentlig større også i de to første årene.

For å heve kompetansen til de som allerede befinner seg i arbeidsmarkedet, mener kommisjonen at tilgangen og kvaliteten på videreutdanninger og omskoleringer må styrkes. Tett kontakt mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet er nødvendig for at institusjonene skal kunne utvikle etter- og videreutdanningstilbud som samsvarer med bedriftenes og den enkeltes behov for kompetanse. NAVs arbeidsmarkedstiltak for å heve kompetansen til de som mister jobb ved omstillinger, må i større grad gjennomføres sammen med næringslivet. Nye arbeidsmarkedsplattformer vil også i økende grad bli viktige for å koble tilbud og etterspørsel etter talent i arbeidsmarkedet. Lettere tilgjengelig informasjon om arbeidsmarkedet kan også gjøre det lettere å foreta gode studie- og kompetansevalg.

Den norske lønnsdannelsen, som er kjennetegnet ved en høy grad av koordinering, har gitt en sammenpresset lønnsstruktur. Sammen med høye krav

til produktivitet og kompetanse til arbeidstakerne, har den jevne inntektsfordelingen og et gjennomsnittlig høyt lønnsnivå i internasjonal sammenheng, ført til at lite produktive bedrifter har tapt i konkurransen mot nye og eksisterende bedrifter med høyere produktivitet og vekstpotensial. Samtidig kan modellen ha svekket insentivene til utvikling og allokering av talent. Det er diskusjon om den skandinaviske modellens styrke for innovasjon og hvor avhengig den er av internasjonale teknologiske framskritt. Høy innvandring og sterk vekst i tjenestesektorene trekker i retning av lavere organisasjonsgrad og en svekket koordineringen i lønnsdannelsen framover. Arbeidsmarkedspolitikken må understøtte organisasjonenes rolle i samarbeidet. Samtidig må det fortløpende vurderes om institusjoner og reguleringer er tilpasset utviklingen på arbeidsmarkedet som følger av endringene i arbeidstilbud og den teknologiske utviklingen.

Trepartssamarbeidet har vært viktig for en jevn inntektsfordeling og for å få gjennomført nødvendige reformer og omstillinger i økonomien. Med de utfordringene norsk økonomi står overfor framover, vil det være viktig med et fortsatt godt samarbeid mellom partene og myndighetene. En del av de strukturendringene som er beskrevet i dette kapitlet, kan imidlertid gjøre dette samarbeidet vanskeligere ved at en større del av økonomisk aktivitet vil foregå på områder utenfor partenes ansvarsområde.

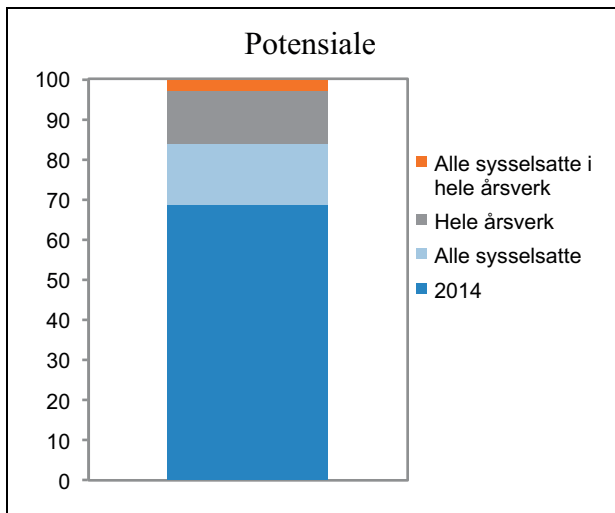
For at arbeidskraften skal bli brukt på best mulig måte, må den allokere effektivt. Det krever at arbeidsstyrken er tilstrekkelig fleksibel og mobil. Myndighetene og partene i arbeidslivet bør myke opp arbeidsmarksreguleringer som særlig bidrar til å gjøre arbeidsmarkedet lite fleksibelt. Kommisjonen støtter flertallet i Arbeidstidsutvalgets forslag om opprettelse av delvis uavhengig stilling, om endringer i regulering av skift- og turnusarbeid og økt adgang til frivillig kveldsarbeid. Videre bør autorisasjonsordningene for godkjenning av utdanninger gjennomgås, og det må vurderes om det er nødvendig med særegne godkjenninger for å praktisere enkelte yrker. Systemet for godkjenning og autorisasjon bør koordineres bedre og være mer fleksibelt. Det er viktig å få avklart raskt hvilken kompetanse innvandrere og utenlandsstudenter har og hva de ev. trenger for å få godkjent formelle utdanninger. Det bør også undersøkes hvordan utdanningssystemet på en bedre måte kan bidra til å komplettere manglende fag og delstudier.

6.4 Mobilisering av arbeidskraft

Vi står overfor store demografiske endringer i befolkningen i årene og tiårene framover. Et viktig trekk er at befolkningen eldes. Forventet levealder har steget mer enn to år per tiår over lang tid, og levealderen forventes å fortsette å øke. Samtidig vil de store fødselskullene i de første årene etter annen verdenskrig bidra til at antallet eldre øker. Mens det i 1970 var to eldre (67 år og over) per ti personer i yrkesaktiv alder, er det ventet at dette vil øke til fire eldre per ti yrkesaktive i 2060, se kapittel 4. På den måten øker forsørgelsesbyrden kraftig, hvor en synkende andel yrkesaktive bli nødt til å finansiere en økende andel eldre. En større andel eldre innebærer at offentlige utgifter til pensjoner, helsetjenester og eldreomsorg vil tilta i årene framover. Det store framtidige inndekningsbehovet vil bidra til å trekke verdiskapingen per innbygger ned. For å opprettholde en høy velferd også i årene framover er vi derfor avhengig av at arbeidsinnsatsen i samfunnet blir høy. Skatt på arbeid er en helt sentral inntektskilde for offentlige budsjetter, og dersom vi lykkes med å øke arbeidsinnsatsen, vil det gi en markert bedring i offentlige finanser. Høy arbeidsinnsats krever at vi kan mobilisere de tilgjengelige arbeidskraftressursene som er i befolkningen. Et godt utgangspunkt er å se på hvordan arbeidskraften blir brukt i dag og hvor potensiale for økt mobilisering er størst. I tillegg må vi ta hensyn til at flere av strukturendringene arbeidsmarkedet står overfor, kan gjøre det vanskeligere å øke mobilisering av arbeidskraften i framtiden.

Yrkesdeltakingen i Norge er blant de høyeste i OECD. 80 pst. av befolkningen mellom 16 og 66 år er sysselsatt. En sysselsatt person jobber i gjennomsnitt vel 1 400 timer per år, mens et fullt årsverk utgjør drøyt 1 700 timer. Figur 6.14 illustrerer hvor mye dagens situasjon avviker fra en situasjon der alle mellom 20 og 66 år er sysselsatt og arbeider hele årsverk. Figuren viser at faktiske timeverk utgjør om lag 2/3 av det totale potensiale i befolkningen, og at «tapet» er på om lag 1,2 millioner årsverk. Full bruk av potensialet innebærer at alle jobber full tid (har anslått til 1 700 timer per sysselsatt), ingen er arbeidsledige, syke, uføre eller under utdanning. Dette er av åpenbare grunner ikke mulig, men spørsmålet er om det er mulig å øke arbeidsinnsatsen noe slik at vi er bedre rustet for fremtiden.

Figur 6.14 viser også at det tenkte potensialet ved økt sysselsetting og ved økt gjennomsnittlig



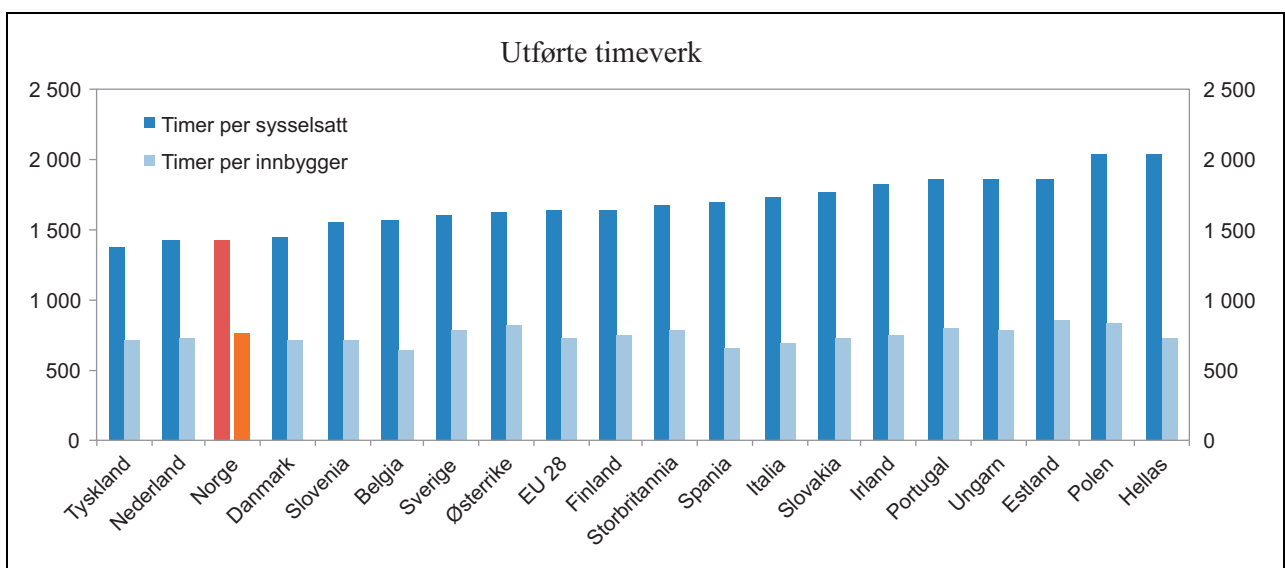
Figur 6.14 Potensiale for økt arbeidsinnsats. 20–66 år

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

arbeidstid er omtrent like stort. Mens det er relativt mange som er i arbeid i Norge sammenlignet med andre land, er antall arbeidstimer lavt i internasjonal sammenheng. I 2014 var antallet utførte timeverk per sysselsatt om lag som i Tyskland og Danmark, men lavere enn gjennomsnittet i OECD, se figur 6.15. Målt per innbygger, var derimot antall timeverk om lag som OECD-gjennomsnittet. Forskjellen mellom de to målene må ses i sammenheng med den høye sysselsettingsandelen blant kvinner, som i større grad enn menn jobber deltid og at mange unge jobber i kombinasjon med studier (Calmfors 2014). Internasjonale sam-

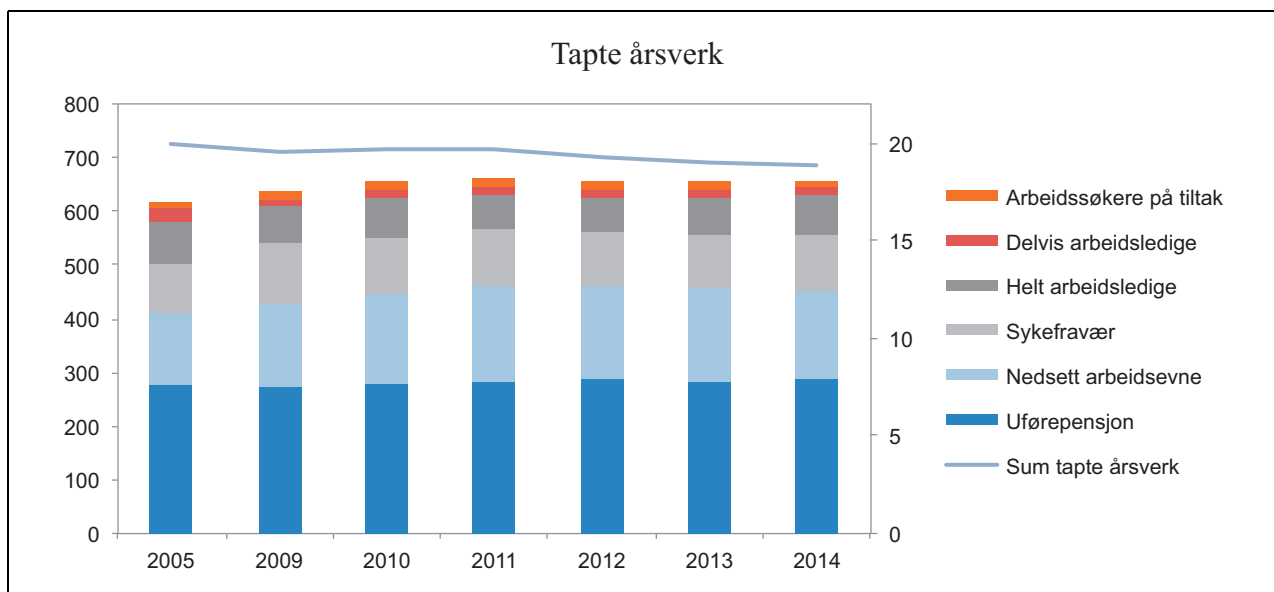
menlikninger trekker derfor i retning av å vektlegge økning av gjennomsnittlig arbeidstid.

Av befolkningen som står utenfor arbeidsmarkedet, er det en stor andel som mottar én eller flere trygdeytelser. I fjor var om lag 8 pst. av befolkningen uføretrygd, og det er høyere enn i de fleste andre OECD-land. NAV beregner årlig antall årsverk tapt på grunn av dårlig helse eller mangel på ordinært arbeid, og i 2014 anslo de dette til 656 000 årsverk, se figur 6.16. Uførepensjon og nedsatt arbeidsevne fører til fleste tapte årsverk, deretter følger sykefravær. Det totale tapet svarer til 18,8 pst. av folke mengden i alderen 16–67 år. Beregningene tar hensyn til at mange bare er borte i kort tid, at mange har graderte ytelser og at en del personer er arbeidsledige uten å ha rett på støtte fra NAV. Gjennomstrømmingen i ordningene kan illustreres ved at det står i overkant av 1,5 millioner personer står bak de 656 000 tapte årsverkene. Gjennomstrømmingen er høyest innenfor sykefravær (7,9 personer bak hvert tapte årsverk) og lavest innenfor uførepensjon (1,2 personer). Siden uføretrygd i stor grad er en permanent ytelse, innebærer den høye andelen uføretrygdde at et betydelig antall personer trolig ikke vil komme inn i arbeidsmarkedet igjen. Den høye uføreandelen gjenspeiles også i lav arbeidsledighet, der forskning viser at disse ytelsene må ses i sammenheng (Bratsberg m.fl. 2010). Sammenlignet med andre land er også sykefraværet i Norge høyt. Både Nederland og Sverige har vært gjennom perioder med like høye fraværssrater som i Norge etter årtusenskiiftet, men disse to landene har i senere år klart å redu-



Figur 6.15 Utførte timeverk per innbygger og per sysselsatt, 2014

Kilde: OECD.



Figur 6.16 Tapte årsverk på grunn av dårlig helse eller mangel på ordinært arbeid for personer i alderen 16–67 år. Antall tapte tusen årsverk (venstre akse) og tapte årsverk i prosent av folkemengden (høyre akse). Årsgjennomsnitt

Kilde: NAV.

sere sykefraværet og stabilisere det på et lavere nivå.

Høyere arbeidsinnsats vil motvirke mange av de økonomiske virkningene av en aldrende befolkning. Samtidig har det vært en generell nedgang i gjennomsnitt arbeidstid de siste tiårene, som må ses i sammenheng med en generell økning i levestandard. Det er grunn til å regne med at økonomisk vekst framover fortsatt vil bli tatt ut i form av både økt forbruk og kortere arbeidstid. Holmøy og Strøm (2014) har beregnet langsiktige sammenhenger mellom fritid, forbruk og skattebyrde ved å studere en gradvis reduksjon av arbeidstiden. Analysene viser at en stilisert reduksjon i arbeidstiden der fulltidsansatte jobber 6 timer per dag istedenfor 7,5 timer i 2060, vil kreve en økning i skattesatsen på husholdningenes inntekter tilsvarende om lag 11 pst. av BNP for Fastlands-Norge for å veie opp for den reduserte arbeidstiden.

Selv om yrkesdeltakelsen i Norge er høy sammenlignet med andre land, er det variasjoner mellom ulike grupper i befolkningen. Det er særlig blant kvinner, eldre (55–64 år) og unge (15–24 år) at sysselsettingen er relativ høy, mens blant menn i aldersgruppen 25–54 år er den derimot lavere enn OECD-gjennomsnittet. Blant innvandrere er det store forskjeller i yrkesdeltakelsen. Blant arbeidsinnvandrere er den på linje med befolkningen for øvrig, mens den for andre innvandringsgrupper er betydelig lavere. Her er det et stort potensiale for økt arbeidsinnsats, se kapittel 6.4.3.

Blant unge (15–24 år) som ikke er sysselsatt, har Norge, i likhet med de andre nordiske landene, en lavere andel som verken er i utdanning eller opplæring («NEET-raten») enn de fleste andre land innenfor OECD-området.⁸ OECD (2015e) påpeker at NEET-gruppen i Norge har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn tilsvarende gruppe i andre land. I Norge er en relativt høy andel i gruppen ikke aktivt arbeidssøkende, og det er en relativt stor andel unge som faller fra under utdanning. Frafallet er særlig høyt i yrkesfagene. I tillegg øker antallet unge på trygdeytelser, selv om nivået fortsatt er lavt. Ettersom unge potensielt har mange år igjen i arbeidslivet, er det svært viktig at de ikke faller ut av arbeidsmarkedet tidlig i livet.

I tillegg til potensialet for høyere arbeidsinnsats som ligger i samfunnet i dag, kan flere av strukturendringene som arbeidsmarkedet står overfor, påvirke både arbeidstilbudet til enkelte grupper og gjøre det vanskeligere for en del å oppnå et permanent fotfeste i arbeidsmarkedet. At mange i dag allerede befinner seg på inntektssikringsordninger og mottar trygd, understreker betydningen av å hindre et større utenforskap. For å øke mobiliseringen av arbeidskraften blir det også viktig at flere står lenger i arbeid enn i dag. Det forventes at levealderen fortsatt vil øke. I årene framover må vi også forvente fortsatt inn-

⁸ NEET står for «not in employment, education or training».

vandring til Norge, både i form av arbeidsinnvandring og opphold på humanitært grunnlag som flyktninger og ved familiegjenforening. Det er viktig for bærekraften i offentlige finanser og for landets velferdsordninger at gruppene av innvandrere integreres i arbeidsmarkedet og det norske samfunnet på en god måte.

6.4.1 Hindre utstøting fra arbeidsmarkedet

Varig utstøting av arbeidsmarkedet som skyldes at arbeidskraften ikke klarer å tilpasse seg strukturendringene, gir særlig grunn til bekymring for yrkesdeltakelsen på lengre sikt. Noen av omstillingene beskrevet foran vil skje gradvis og over lang tid og kan være lettere for arbeidskraften å tilpasse seg til, men ved større sjokk, som det vi har sett ved fallet i oljeprisen det siste året, eller dersom strukturendringene kommer i bølger, f.eks. gjennom sprangvis innføring av ny teknologi, kan tilpasningsproblemene bli større. Erfaringene fra tidligere omstillinger i forskjellige land er at mange arbeidstakere har problemer med å finne ny jobb etter slike sjokk. Forskning på norske data viser at nedbemanning og bedriftsnedleggelse øker sannsynligheten for at de som berøres direkte forlater arbeidsstyrken og blir varige mottakere av trygdeytelser i slike situasjoner (Røed og Fevang 2007, Rege m.fl. 2010, Bratsberg m.fl. 2010, Huttunen m.fl. 2011).

Store strukturendringer som fører til økt konkurranse om arbeidsplassene, rammer særlig arbeidstakere som allerede har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Et generelt høyt kostnadsnivå i norsk næringsliv, kombinert med økt konkurranse fra utenlandske leverandører, både i vareproduserende og tjenesteproduserende næringer, kan føre til at kompetansekravene for arbeidstakere i Norge øker. Det vil gjøre det vanskeligere for enkelte grupper å få innpass i arbeidsmarkedet (Balsvik m.fl. 2015).

Forskning viser at den betydelige arbeidsinnvandringen de siste ti årene har medført store endringer i det norske arbeidsmarkedet. Et særlig tydelig trekk er at sysselsettingen blant innenlandske arbeidstakere er redusert i næringer med mange arbeidsinnvandrere.⁹ Bratsberg og Raaum (2012) har sett nærmere på bygg- og anleggssektoren, hvor analysene viser at det særlig er innenlandske arbeidstakere med lav utdanning og innvandrere som allerede jobber i bygg og anlegg, som i størst grad mister jobbene. Flere av de som mistet jobbene, mottok en eller annen trygdeytelse i etterkant. Videre har korttidsinnvandring av ungdom fra Sverige i perioden fra 1990 til 2010,

ifølge Bratsberg og Raaum (2013), bidratt til lavere sysselsetting blant norske ungdommer i alderen 17–25 år. De negative effektene er størst for de yngste og for de under utdanning, noe som ifølge forfatterne antyder at konkurransen om jobb er særlig stor for dem med lav formell yrkeskompetanse og at det er en høy grad av substituerbarhet mellom norsk og svensk ungdom innen disse gruppene.

Også automatisering av arbeidsoppgaver øker omstillingspresset for store deler av arbeidsstokken. På lang sikt er det grunn til å tro at nye jobber vil erstatte de som blir borte, men på kort sikt vil det være en del av de som mister jobben som har en kompetanse som ikke er så lett å få brukt i arbeidsmarkedet. Dersom automatiseringsprosessen skjer raskt, kan det bli ytterligere vanskelig å omstille seg og eventuelt tilegne seg den kompetansen som etterspørres. Ettersom lavtlønns- og lavkompetanseyrker vil være mest utsatt når «mekaniske» arbeidsoppgaver automatiseres, vil omstillingspresset også være størst for disse gruppene.

For å hindre varig utstøting av arbeidskraft må omstillingene møtes ved oppbygging av kompetanse, gjennom virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken, og ved utformingen av velferdsordninger som støtter opp under det å stå i arbeid. Å hindre omstillinger vil ikke være ønskelig, bl.a. fordi det vil bidra til redusert produktivitet.

Økt arbeidstilbud

Flere empiriske forskningsarbeider viser at mange trygdede er villige til å jobbe, og kommer i jobb, hvis de økonomiske insentivene stimulerer til dette. Det gjelder både for personer med nedsatt arbeidsevne (Fevang m.fl. 2015), uførepensjonister (Kostøl og Mogstad 2012) og sykemeldte (Dahl m.fl. 2007, Dale-Olsen 2009). Et spørsmål som ofte drøftes i faglitteratur og i den politiske debatten, er om lavere trygdeytelser gjennom redusert kompensasjonsgrad i ulike ordninger, kortere varighet av visse ytelser og innstramminger i inngangskrav vil bidra til at flere kommer i arbeid.

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger (AAP) i 2010 var hensikten at den samlede

⁹ Ifølge internasjonal forskning er det imidlertid ingen entydig sammenheng mellom innvandring generelt og sysselsettingen i mottakerlandet. Det er betydelige metodiske utfordringer knyttet til slike studier, bl.a. er det vanskelig å skille mellom hva som skyldes innvandring og hva som skyldes andre forhold, f.eks. konjunkturutviklingen. Se Brochmann-utvalget (NOU 2011: 7) og Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) for en gjennomgang av relevant litteratur om virkninger av arbeidsinnvandring på forskjellige arbeidsmarkedssindikatorer.

varigheten på inntektssikringsordningen skulle reduseres sammenlignet med de tre ordningene den erstattet (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Den maksimale varigheten ble satt til fire år med muligheter for forlengelse i særlige tilfeller. En undersøkelse fra NAV tyder imidlertid ikke på at varigheten er blitt redusert etter at ordningen ble innført (Kahn og Kristoffersen 2015, Sørbø og Ytterborg 2015). Av de som begynte på AAP-ordningen i 2010, vel 16 000 personer, var det om lag en fjerdedel som fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger fire år etter. I tillegg mottok halvparten av de som passerte fireårsgrensen, fortsatt avklaringspenger fem år etter.

Forskning viser at det er en sammenheng mellom langvarig mottak av trygdeytelser og varig frafall fra arbeidslivet (Fevang og Røed 2006). Tall fra NAV viser at overgangen til arbeid er lav blant de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i mer enn fire år. For å øke overgangen til arbeid kan en mulighet være å redusere den maksimale varigheten som det er mulig å motta AAP (Degen og Lalive 2013, Skrove m.fl. 2012). En reduksjon av varigheten kan kombineres med tettere oppfølging og mer bruk av aktivitetskrav, f.eks. ved årlige stoppunkter hvor behovet for videre mottak av AAP vurderes nærmere. Evalueringer som har vært foretatt av AAP-ordningen kan tyde på at det i liten grad rettes aktivitetskrav mot flere av AAP-mottakerne (Mandal m.fl. 2015).

Av de ulike inntektssikringsordningene er det særlig sykelønnsordningen hvor Norge skiller seg fra andre OECD-land, med en høy kompensasjonsgrad. Mens det i andre europeiske land er vanlig at bare deler av inntekten erstattes ved sykefravær, er hovedregelen for arbeidstakere i Norge at sykepenger skal gi full lønnskompensasjon.¹⁰ Forskning viser tydelig at en lavere kompensasjonsgrad i sykelønnsordningen vil redusere sykefraværet (Barmby m.fl. 1995, Johansson og Palme 1996, Henrekson og Persson 2004). Men samtidig kan innstramming i én inntektssikringsordning føre til at bruken av andre inntektssikringsytelser øker. Falch m.fl. (2011) fant at innstrammingene i dagpengeregelverket i 2003 førte til at flere ble sosialhjelpsmottakere.

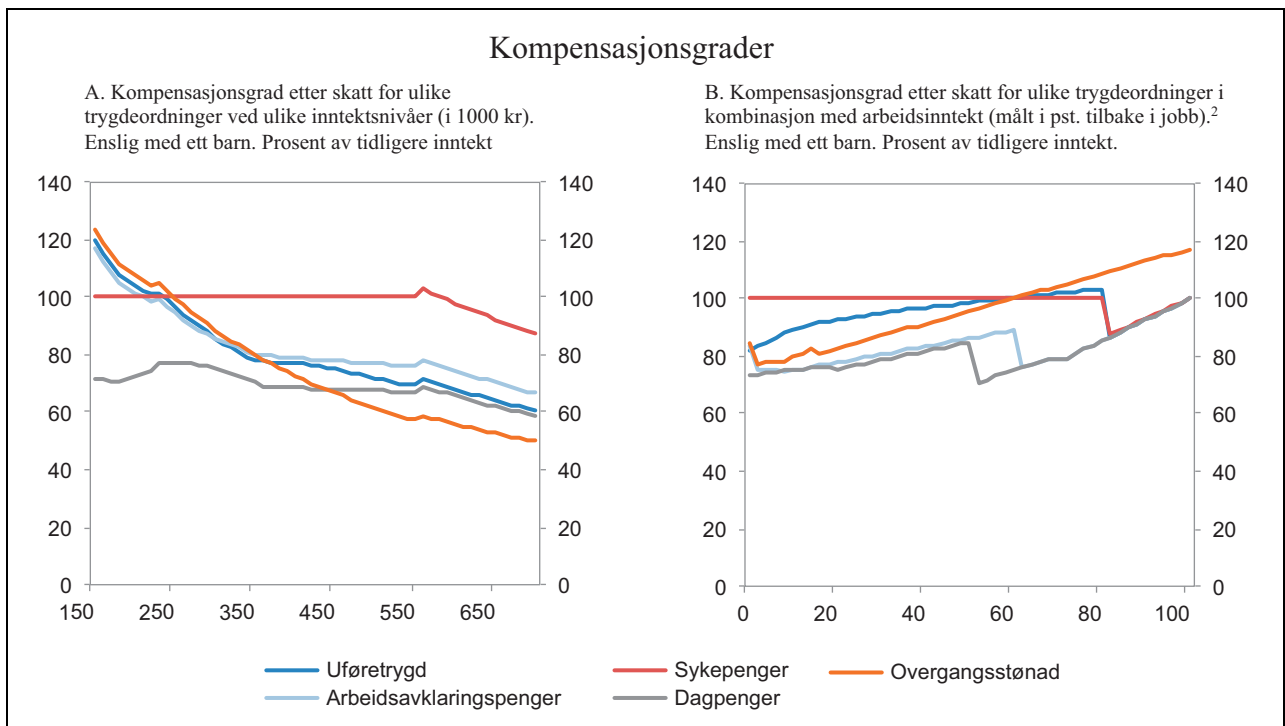
For insentivene til å stå i jobb er det viktig å se det på totale kompensasjonsnivået for inntektssikringsordningene og forskjellige supplerende

ytelser. Selv om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd dekker om lag 2/3 av tidligere lønnsinntekter opp til et visst nivå, kan den totale kompensasjonsgraden bli langt høyere for enkelte grupper (Hernæs m.fl. 2015). Høyere personfradrag i skatteklasser 2 svekker også insentivene for ektefeller å stå i jobb. Figur 6.17A viser kompensasjonsgraden etter skatt for ulike trygdeordninger ved ulike inntektsnivåer for en enslig med barn. For lave inntekter kan kompensasjonsgraden overstige 100 pst., men også for inntekter opp mot 300 000 kroner kan kompensasjonsgraden bli over 80 pst. Figur 6.17B illustrerer hvordan kompensasjonsgraden etter skatt utvikler seg etter hvert som den enkelte øker sin arbeidsinnsats. For alle ytelsene som er illustrert i figurene er det en begrensning på hvor stor stillingsprosenten kan være, før ytelsen faller helt bort. Dagpenger utbetales f.eks. ikke dersom mottakeren er tilbake i jobb over 50 pst. Dette innebærer at mange vil tape på å øke arbeidsinnsatsen utover dette. For overgangsstønaden finnes ikke en slik grense, men stønaden avkortes mot inntekt inntil den faller bort. Slike avkortingsregler kan ha gode finansielle begrunnelser, og mindre avkortning kan også gi sterke insentiver til å komme inn på ulike trygdeordninger for både å motta trygd og få inntekt fra arbeid. En måte å redusere problemet med svake arbeidsinsentiver på for grupper med lav inntekt kan være å gjøre flere av overføringsordningene om til tjenester, f.eks. gratis barnehageplass, framfor pengeytelser som kontantstøtte og barnetrygd. Dette er i tråd med bl.a. anbefalingene i Brochmann-utvalget.

De økonomiske insentivene til å finne arbeid kan også styrkes ved å vri inntektssikringsordningene fra passive til mer aktivitetsorienterte overføringer. Aktivitetskrav, stoppunkter, avkortingsregler, graderte ytelser og troverdige sanksjoner dersom slike krav ikke oppfylles, kan alle bidra til å gjøre trygdeytelsene mer aktivitetsorientert.

Aktivitetskrav innebærer at arbeidssøkere og personer som mottar helsesrelaterte ytelser, må sannsynliggjøre at de er reelle arbeidssøkere og gjør det som er nødvendig for å komme i jobb. I dag er slike aktivitetskrav godt utviklet i dagpengeregelverket overfor arbeidssøkere, i introduksjonsprogrammet for innvandrere og overfor mottakere av økonomisk sosialhjelp. Erfaringene er gjennomgående gode (Raaum 2002), og analyser i Hernæs m.fl. (2015) viser at innføringen av aktivitetskrav overfor unge sosialhjelpsmottakere har bidratt til å redusere antallet som mottar sosialhjelp blant risikogrupper med om lag en fjerdedel og til å redusere frafallet fra videregående skole.

¹⁰ Full lønnskompensasjon gis opp til et tak tilsvarende en årsinntekt på seks ganger grunnløpet i folketrygden. I offentlig sektor og i store deler av privat sektor, gir arbeidsgiver i tillegg full dekning for inntekt over seks ganger grunnløpet.



Figur 6.17 Kompensasjonsgrader¹

¹ De supplerende ytelsene som er inkludert i beregningene, er bostøtte, barnetrygd, småbarnstillegg og stønad til barnetilsyn, som alle er universelle ordninger. Ytelser som ikke inngår er bl.a. kontantstøtte, bidragsforskott, økonomisk sosialhjelp, stønader ved arbeidsrettede tiltak og utdanning, subsidierte barnehagepriser m.m.

² Tidligere inntekt som yrkesaktiv tilsvarer 3,5 G.

Kilde: Arbeid- og sosialdepartementet.

For helserelaterte ytelser, særlig arbeidsavklaringspenger, er imidlertid slike aktivitetskrav lite benyttet. Ved innføring av aktivitetskrav er det viktig at kravene er tilpasset de gruppene de rettes mot. For ordinære arbeidssøkere vil slike krav typisk ha form av krav om dokumentasjon av jobbsøking, konsultasjon med et arbeidskontor eller lignende, at man tar imot jobbtilbud, at det utformes en individuell plan som må følges og at man deltar på et arbeidsmarkeds kurs eller lignende. For personer som mottar helserelaterte trygdeytelser, kan slike krav for eksempel innebære at det utarbeides en individuell handlingsplan, at mottakeren rapporterer til og/eller møter opp på et NAV-kontor og at han eller hun deltar på en tilpasset aktivitet for å bedre helsen og øke mulighetene til å få jobb.

Med *stoppunkter* menes at vedtaket om stønad blir vurdert på ny på faste tidspunkter gjennom stønadsperioden. Mottakeren vet da at myndighetenes vedtak om å videreføre økonomiske ytelser er betinget av at han eller hun oppfyller visse krav underveis. En slik sammenheng mellom rettigheter og krav kan virke disiplinerende på mottakerens adferd på en tilsvarende måte som aktivitetskrav. Da stoppunktene i dagpengeordningen ble

avviklet i 1997, førte det til at ledighetsperioden økte i gjennomsnitt med én måned (Røed og Westlie 2012).

Et av problemene med trygdeytelsene innenfor arbeidsmarkeds politikken, er at de typisk er betinget av fravær fra arbeidslivet. Det gir generelt disinsentiver til arbeid. *Avkortingsregler* kan i noen grad avhjelpe dette dersom rettighetene til en trygdeytelse ikke faller bort eller ikke blir sterkt avkortet så snart man lykkes med å komme i jobb. Avkortingsregler kan på denne måten fungere som en form for arbeidsbetinget stønad. Den nye uføretrygden som ble innført i 2015 har slike elementer. Med Norges sammenpressede lønnsstruktur vil trolig avkortingsregler i større grad enn mer rendyrkede, arbeidsbetingede stønader være en effektiv avveining mellom gode insentiver til å komme i arbeid og god inntektssikring.

De fleste som mottar en helserelatert ytelse har en restarbeidsevne. Samtidig viser nyere forskning at arbeid normalt er helsebringende, særlig for personer med rygg- og skjelettplager og psykiske lidelser. I trygdeytelsene brukes imidlertid graderte ytelser i liten grad. Den omfattende bruken av hundre prosent uføretrygd tyder på at den arbeidskraftreserven som restarbeidsevnen

blant uføretrygdede representerer, utnyttes dårlig. Mer bruk av *gradering* i de helserelevante ytelsene vil trolig bidra til å realisere mer av arbeidskraftsressursen som personer på helserelevante ytelser representerer (Holden 2012). En gradert ytelse bør imidlertid være knyttet til krav til aktivitet for at den gjenværende arbeidsevnen skal komme i bruk. Gradede ytelser vil kreve at det er god tilgang på deltidsstillinger.

For at aktivitetskravene skal virke etter hensikten må de ledsages av reelle og troverdige sanksjoner. Dagpengemottakere står overfor sanksjoner i form av midlertidig bortfall av ytelsen. For mottakere av andre trygdeytelser er det i liten grad slike sanksjoner. Det er grunn til å tro at en vridning i retning av økt bruk av sanksjoner, men mildere sanksjonering, vil være effektivt (Røed 2012).

Arbeidsgivers rolle

For å hindre at arbeidstakere støtes permanent ut av arbeidsmarkedet, har også arbeidsgivere en viktig rolle. Arbeidsgivere bør bl.a. ha tilstrekkelige økonomiske insentiver til å hjelpe arbeidstakere med langvarig fravær pga. sykdom med å komme tilbake i jobb. For personer med lavere kompetanse og produktivitet som har problemer med å konkurrere i arbeidsmarkedet på ordinære vilkår, kan en vei inn i arbeidslivet være gjennom økt kontakt med næringslivet, f.eks. gjennom midlertidige jobber med tilpassede arbeidsoppgaver eller arbeidspraksis. Også her er det viktig at forholdene legges til rette slik at bedrifter og offentlige virksomheter ønsker å delta i slike ordninger.

For mange som faller ut av arbeidsmarkedet, går veien gjennom sykepenge. Som vist i figur 6.15, er sykefraværet i Norge vesentlig høyere enn i de andre nordiske landene og i flere andre vestlige land. Jo lenger sykdomsforløpet varer, jo større er risikoen for at fraværet fra arbeidslivet blir permanent. I Norge har arbeidsgivere et begrenset medfinansieringsansvar for langtidssykemeldte. De første 16 kalenderdagene med sykdomsfravær dekkes av arbeidsgiver, mens inntektsbortfallet i resten av perioden dekkes av staten. Den enkelte arbeidstaker kan motta sykepenge i inntil ett år. En måte å få ned sykefraværet i Norge på er ifølge OECD (2010) å øke arbeidsgivers økonomiske medansvar for de lengre sykdomsforløpene. Det anbefalte også Sandmann-utvalget (NOU 2000: 27). Formålet med en slik ordning ville være å gi arbeidsgiverne et økonomisk insentiv til å iverksette tiltak for å forebygge langtidsfravær og få sykmeldte tilbake i arbeid.

Ekspertgruppen som vurderte sykelønnsordningen i 2010, foreslo en medfinansiering for arbeidsgiver for ikke-gradert sykefravær lenger enn åtte uker. Arbeidsgiver skulle samtidig få redusert finansieringsansvaret for sykefravær under åtte uker, slik at det totale finansieringsansvaret forble uendret. I tillegg ble det foreslått å videreføre dagens skjermingsordninger, dvs. unntak fra finansieringsansvaret for mindre virksomheter og for langvarig eller kronisk syke. Årsaken til dette er at økt finansieringsansvar kan føre til at arbeidsgivere vegrer seg mot å ansette personer som er særlig utsatt for å bli syke, f.eks. personer med kroniske lidelser. Skjermingsordninger reduserer denne risikoen.

I Europa har flere land gjennomført endringer i denne retningen, bl. a. Sverige, Nederland og Storbritannia. I Nederland er det økonomiske ansvaret for sykelønnsordningene blitt overført til arbeidsgiverne de siste 20 årene, og det ble samtidig innført en ordning der arbeidsgiverne kan forsikre seg mot utbetaling av sykepenge. Alle virksomheter, uavhengig av størrelse, er nå forpliktet til å utbetale sykepenge i inntil to år. For å hindre at enkelte grupper får store vanskeligheter med å komme inn i arbeidsmarkedet, betaler det offentlige fortsatt sykepenge til gravide og arbeidstakere uten arbeidsgiver.

Storbritannia har gjennomført liknende reformer som Nederland, hvor det også er mulig for arbeidsgiverne å forsikre seg mot utbetalinger av sykepenge. I Sverige ble det innført medfinansieringsansvar for arbeidsgivere i 2005. Ordningen innebar at hver bedrift måtte betale en sykeforsikringsavgift på 15 pst. av sykepengene som ble utbetalt fra Försäkringskassan, med unntak for visse grupper.¹¹ Arbeidsgiveravgiften til staten ble redusert tilsvarende forsikringsavgiften, slik at endringene alt i alt ikke skulle føre til økte kostnader for arbeidsgiverne. I tillegg ble det innført et fribeløp for alle arbeidsgivere og et kostnadstak som innebar at ingen skulle betale mer enn 4 pst. av virksomhetens samlede lønnskostnader per år. Effektene av ordningen er i liten grad blitt kartlagt. Samtidig med innføring av medfinansieringsansvaret for arbeidsgivere i 2005 ble det innført krav til tidligere og tettere oppfølging av de sykmeldte. Det gjør det vanskelig å isolere effekten av medfinansieringsordningen, som dessuten ble avvirket allerede i 2007, etter regjeringsskiftet året

¹¹ Unntatt fra avgiften var ansatte som gikk på forebyggende sykepenge og rehabiliteringsstatning, hadde risiko for særskilt høyt sykefravær, personer på graderte sykmeldinger og personer som var innvilget 100 pst. «sjuk- eller aktivitetsersättning» (førtidspensjon).

før. Det kan dessuten stilles spørsmål ved om medfinansieringen var tilstrekkelig høy og om skjermingsordningene var for omfattende til at reformen ville gi den ønskede nedgangen i sykefraværet.

For å styrke arbeidsmarkedstillknytningen til personer med lav produktivitet kan arbeidsgiver alternativt kompenseres for de økte kostnadene ansettelsesforholdet medfører bedriften. For eksempel ved at bedriftene gis et lønnstilskudd ved ansettelse av personer med nedsatt arbeidsevne. Et slikt tilskudd kan dekke forskjellen mellom den enkeltes lønn og arbeidsevne. Lønnstilskuddsordninger har vært i bruk i Norge de siste ti årene, både for en begrenset tid og mer varig, men ikke i stort omfang. Regjeringen ønsker nå å øke bruken av tiltaket.¹² Erfaringer fra Norge og andre land viser at lønnstilskudd kan bidra til at flere kommer i arbeid. Ifølge analyser av Card m.fl. (2010) og Kluge (2010), basert på tall fra flere land, har lønnstilskudd («subsidized employment») særlig hatt positive effekter for tiltaksdeltakere i privat sektor. I Norge har Westlie (2008) studert ulike utføringstiltak i perioden 1994 til 2003. Blant tiltakene kom lønnstilskudd best ut, foran utdanning og andre tiltak. Effekten av lønnstilskudd var særlig sterk for personer med psykiske lidelser. I en analyse av von Simson (2012) anslås det at lønnstilskudd økte sjansen for å få jobb med hele 65 pst. mens tiltaket pågikk for ungdom som droppet ut av videregående skole. I Danmark og Sverige er bruken av lønnstilskudd i ulike former et sentralt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Det er foretatt en bred gjennomgang av erfaringene i Sverige, med tilhørende forslag til reformer (SOU 2012: 31). I Danmark ble den omfattende lønnstilskuddsordningen «job-fleks» lagt betydelig om i 2013. Flere undersøkelser viste at ordningen ikke fungerte etter hensikten, som bl.a. var å redusere tilstrømmingen til uførepensjon.

En mulig utfordring med lønnstilskuddsordninger som ikke fanges opp i effektevalueringer som er omtalt ovenfor, er at personer som konkurrerer om de samme typene jobbene som tilbys gjennom lønnstilskuddsordningene, fortreges og får redusert sine jobbmuligheter. Statlige lønnstilskudd kan også føre til at arbeidsgivere velter ordinære lønnskostnader over på staten. Det finnes imidlertid ingen forskning kommisjonen kjenner til som har forsøkt å måle slike effek-

ter. En annen utfordring er å treffe den tiltenkte målgruppen.

Som påpekt i Meld. St. 46 (2012–2013), kan også andre virkemidler overfor arbeidsgivere i privat og offentlig sektor bidra til å få flere personer med varig nedsatt arbeidsevne i arbeid. Det kan inkludere både endret innretning på eksisterende arbeidsmarkedstiltak, herunder innretningen av varig tilrettelagt arbeid i offentlig sektor, tiltak for å få offentlig sektor til å bidra med flere tiltaksplasser, eller andre tilpassede jobbmuligheter i stat eller kommune for denne gruppen.

NAVs rolle

NAV skal bidra til å få flere i arbeid og færre på stønad gjennom kvalitativt god arbeidsrettet bistand og tjenester til jobbsøkere og arbeidsgivere. Ekspertgruppen ledet av Vågeng (2015) har gjennomgått NAV, og i sin sluttrapport konkluderer utvalget med at NAV-kontorene i for stor grad har blitt en byråkratisk organisasjon som ikke klarer til å møte brukere med en helhetlig tilnærming, oppfølging og tilstrekkelig kontakt med arbeidsgivere og arbeidsmarkedet. Per i dag går bare en liten del av NAVs ressurser til rekrutteringsbistand til arbeidsgivere og formidlingsbistand til arbeidssøkere. Utvalget mener at dette arbeidet må i større grad prioriteres på NAV-kontorene. Det innebærer bl.a. at NAV må komme i tettere kontakt med arbeidsmarkedet og arbeidsgivere. Av konkrete tiltak foreslår ekspertgruppen å flytte arbeidslivssentrene til NAV-kontorene og sikre en nasjonal base over ledige stillinger. Utvalget påpeker også at NAV selv må gjennomføre en vesentlig del av tiltakene som innebærer oppfølging av brukere og arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv. Økt bruk av ordinært arbeidsliv reduserer behovet for egne tiltaksarrangører med tilrettelagt arbeidstrening. Det må også stilles klare kompetansekrav til NAV-veiledere som skal gi tjenester til brukerne. Evalueringer har avdekket mangelfull kompetanse hos NAV-ansatte på dette området (Mamelund 2014). Ansatte må bl.a. ha mer kunnskap om det regionale arbeidsmarkedet og mer kontakt med arbeidsgivere, samt tilstrekkelige ferdigheter som kan sikre bedre vurderinger av arbeidsevnen. Utvalget tar også til ordet for å redusere antall NAV-kontor og samle dem i større kompetansetilbud som kan jobbe ut mot arbeidsgiverne og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder.

¹² Se Meld. St. 46 (2012–2013) og Prop. 39 L (2014–2015) for utfyllende omtale av lønnstilskuddordningene og referanser til flere evalueringer som er gjennomført.

6.4.2 Stå lenger i arbeid

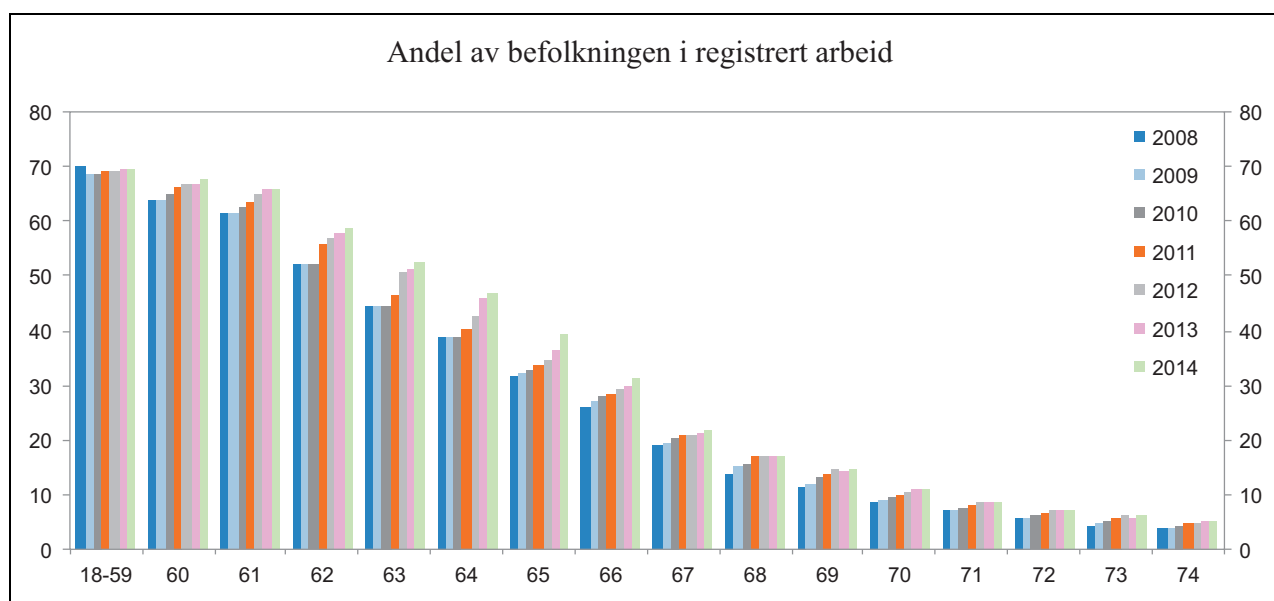
Nordmenn lever lenger enn før. De siste 30 årene har forventet levealder for 65-åring økt med 2,5 år for kvinner og 4 år for menn, til henholdsvis 86 og 83 år. Dette innebærer at det trolig er flere år enn tidligere hvor hver enkelt kan være i arbeid. Som en del av mobiliseringen av arbeidskraft for å sikre velferden i samfunnet, er det viktig at yrkesdeltakelsen for eldre øker. Høyere endringstakt i økonomien som følge av strukturendringene vi står overfor, vil også stille krav til at også eldre arbeidstakere oftere enn tidligere må bytte jobb og i mange tilfeller også omskolere seg.

Økonomiske insentiver er viktige for beslutninger om pensjonering. Endringene i alderspensjonen i folketrygden fra 2011 styrket de økonomiske insentivene til å jobbe lenger i privat sektor betydelig. Det ble innført en levealdersjustering som innebærer at pensjonsnivået for den enkelte blir lavere enn i dag dersom ikke pensjoneringsalderen øker i takt med levealderen. I privat sektor ble også AFP lagt om i tråd med disse prinsippene. I tillegg ble det mulig å kombinere arbeid og pensjon uten at pensjonen blir avkortet. Så langt ser det ut til at pensjonsreformen har ført til høyere yrkesdeltakelse blant eldre (Dahl og Lien 2013). NAV anslår at andelen i aldersgruppen 62–66 år som er i arbeid, har økt med syv prosentenheter fra 2008 til 2014, se figur 6.18. Flere eldre utsetter avgangen fra yrkeslivet, samtidig som en større del av de som tar ut pensjon, fortsetter å

jobbe (Haga 2015). Tall fra NAV viser at om lag tre av fire av de som var i jobb før uttak av alderspensjon, fortsatt er i arbeid. Fredriksen m.fl. (2015) har analysert hvorvidt pensjonsreformen av 2011 kan forventes å gi en vesentlig styrking av offentlige finanser på lang sikt, som var hovedmålet med reformen. Beregningene viser sterke effekter av pensjonsreformen, der sysselsettingen i 2060 er beregnet til å være 7,2 pst. lavere uten pensjonsreform enn i referansebanen der pensjonsreformen er lagt inn. Reformen gir også en klar styrking av offentlige finanser på lang sikt.

For ansatte i offentlig sektor er AFP fortsatt er ren tidligpensjonsordning og de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid er betydelig mindre enn i privat sektor. For å legge til rette for økt avgangsalder i offentlig sektor, bør reglene i alderspensjonsordningen og AFP-ordningen endres slik at de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid øker blant offentlig ansatte. Statistisk sentralbyrå har også pekt på at den manglende samordningen mellom pensjonssystemene i offentlig og privat sektor bidrar til lav mobilitet mellom privat og offentlig sektor, se kapittel 7.6. Arbeids- og sosialdepartementet la i desember 2015 fram en utredning om de offentlige tjenstepensjonsordningene etter en prosess der partene i arbeidslivet hadde fått mulighet til å kommentere utkastet til rapporten.

Økt levealder kan tilsi at den nedre aldersgrensen for uttak av pensjon også bør økes. Sve- rige har nylig innført en «retningsgivende pen-



Figur 6.18 Andelen av befolkningen i alderen 60–70 år i registrert arbeid ved utgangen av 2009–2014. Prosent

Kilde: NAV.

sjonsalder» som skal følge utviklingen i forventet levealder (SOU 2013:25). De foreslår å knytte den retningsgivende pensjonsalderen både til aldersgrensene i det alminnelige pensjonssystemet og til sosialforsikringene. OECD (2015j) peker også på at slike mekanismer i pensjonssystemene kan være egnet til å få folk til å stå lengre i arbeid framfor ensidig vekt på aktuarisk utformede systemer.

I tillegg til at den enkelte har økonomiske insentiver til å stå lenger i arbeid, er det viktig at bedriftene har insentiver til å ansette og holde på eldre arbeidstakere. Ifølge Norsk seniorpolitisk barometer er etterspørselen etter eldre arbeidstakere lavere enn de fleste andre grupper i arbeidsmarkedet (Dalen 2014). Nesten syv av ti spurte ledere har ikke ansatt noen over 50 år det siste året, og i gjennomsnitt nøler de med å kalle inn personer over 57 år til jobbintervju. Samtidig rapporterer et flertall av ledere i undersøkelsen at det er en fordel om eksisterende arbeidstakere jobber fram til «normal» pensjonsalder.

Skepsisen blant bedrifter til å nyansette eldre arbeidstakere kan ifølge Senter for seniorpolitikk være knyttet til høyere pensjonskostnader ved ansettelse av eldre framfor yngre personer. Actecan (2013) viser imidlertid at den ekstra pensjonspremien er vesentlig lavere etter at tjenstepensjonsordningene ble endret i 2001, selv om det fremdeles er forskjell i premie mellom yngre og eldre arbeidstakere. En annen årsak til at bedrifter kan være mer forsiktige med å ansette eldre arbeidstakere, er at de ofte er mindre produktive enn yngre personer.

Lønnsnivået er i denne sammenhengen viktig. Mens produktiviteten normalt avtar når man når en viss alder, fortsetter lønnen ofte å øke gjennom hele yrkeskarrieren. Selv om mange eldre arbeidstakere har høy produktivitet, vil den for mange etter hvert reduseres. I tillegg har eldre arbeidstakere rett på særskilte fordeler som øker arbeidsgivers kostnader («seniorgoder»), samt at den øvre aldersgrensen for en del rettigheter har økt, se boks 6.4. Dette innebærer at kostnadene for arbeidsgiver ved å beholde eldre arbeidstakere, ofte er vesentlig større enn kostnadene ved enn å ansette yngre og ofte mer produktive personer. Dette kan følgelig føre til at arbeidsgivere forsøker å kvitte seg med eldre på et tidligere tidspunkt.

For å øke bedriftenes insentiver til å holde på og ansette eldre arbeidstakere, kan det være måter å redusere slike kostnadsforskjeller på. En mulighet er å legge forholdene til rette for videre yrkeskarriere med lønns- og arbeidsvilkår som er

Boks 6.3 Seniorkostnader for arbeidsgiver

Eldre arbeidstakere har bl.a. krav på følgende:

- Ekstra ferieuke (etter fylte 60 år)
- Lengre oppsigelsesfrister (øker med alder)
- Rett på sykepenger (begrenset etter 67 år)
- Rett på dagpenger (fram til 67 år)
- Rett til redusert arbeidstid ved fylte 62 år
- Administrativt
 - Yrkesskade – ingen opphørsalder
 - Ulykkesdekninger og gruppeliv – avhengig av avtale

mer tilpasset arbeidstakernes produktivitet og ambisjoner (Holden 2015). Hvis man kan finne lønns- og arbeidsvilkår som gjør at både arbeidstaker og arbeidsgiver ønsker å fortsette arbeidsforholdet, kan begge parter være tjent med å inngå kontrakter. Slike ordninger vil imidlertid lett bryte med likhetsprinsippet og føre til at det blir forskjellsbehandling av eldre, hvor lønns- og arbeidsvilkårene vil være gunstigst for de mest produktive. I praksis kan det også være vanskelig å avgjøre ved hvilken alder en skal inngå slike kontrakter. I tillegg til slike «seniorkontrakter», bør utformingen og nivået på seniorgoder gjennomgås. Flere av ordningene blir sett på som relativt dyre av flere parter. Når levealderen øker, burde man også vurdert om flere av ordningene og tilleggene burde vært endret i takt med endringer i aldersgrensene i arbeidslivet. FAFO setter også spørsmålsteget ved om seniorgodene faktisk bidrar til å redusere tidligpensjoneringen og påpeker at det er viktig at bedriftene evaluerer igangsatte tiltak og undersøker om de gir den ønskede effekten på arbeidstilbudet.

Det finnes også andre måter å styrke eldres stilling i arbeidsmarkedet på enn gjennom lønninger. OECD (2013a) peker på at eldre arbeidstakere i like stor grad som yngre arbeidstakere bør delta i jobbrelatert videreutdanning og andre kompetansetiltak, samt at det bør være bedre jobbfremming og jobbsøkehjelp spesielt rettet mot eldre. Dette kan både øke kompetansen og produktiviteten til eldre.

Også de formelle aldersgrensene i arbeidslivet har betydning for eldres yrkesdeltakelse. Det finnes en rekke aldersgrenser som innebærer at alder er et selvstendig oppsigelseskriterium, se boks 6.4. Et av hovedproblemene med slike regler er at de setter en øvre grense for hvor lenge en kan stå i arbeidslivet. Etter pensjonsreformen er

Boks 6.4 Aldersgrenser

Etter *arbeidsmiljøloven* kan arbeidsgiver avslutte arbeidsforholdet når arbeidstakeren har passert 72 år, uten annen begrunnelse enn alder. Aldersgrensen ble hevet fra 70 til 72 år 1. juli i år, og regjeringen har signalisert at grensen vurderes økt ytterligere til 75 år. 72-årsgrensen kan betraktes som om at arbeidstakers stillingsvern opphører ved fylte 72 år. Det er imidlertid full anledning til å videreføre arbeidsforholdet dersom arbeidsgiver og arbeidstaker ønsker det. Hensynet til likebehandling kan likevel begrense bruken av denne muligheten i praksis. Den alminnelige aldersgrensen kommer derimot ikke til anvendelse i statlig og kommunal sektor. I staten er øvre aldersgrense (absolutt) 70 år ifølge aldersgrenseloven.

Enkelte bedrifter i privat sektor har egne *bedriftsinterne aldersgrenser*, der arbeidsgiver kan kreve at man fratrer før fylte 70 år. Inntil

nylig ble disse aldersgrensene i hovedsak fastsatt til 67 år, men de ble økt til 70 år fra 1. juli i år. Bedriftsinterne aldersgrenser aksepteres etter noen faste kriterier (konsekvent praktisert, allment kjent, kombinert med pensjonsordning mv.). De skal være minst mulig diskriminerende og er i praksis mer absolutte enn den alminnelige aldersgrensen.

I offentlig sektor setter aldersgrenseloven en øvre aldersgrense på 70 år. Enkelte stillinger i det offentlige har lavere aldersgrenser, såkalte *særaldersgrenser*. De viktigste særaldersgrensene er 60, 63 eller 65 år. Her kan arbeidsgiver ikke velge å videreføre ansettelsesforholdet. I tillegg finnes det en 85-årsregel, som gir den enkelte anledning til å gå av tre år før aldersgrensen dersom summen av alder og opptjeningstid overstiger 85 år.

det mulig å opptjene pensjon helt fram til fylte 75 år, men med regler om aldersgrenser kan arbeidsgiver avslutte arbeidsforholdet ved fylte 70 år i offentlig sektor og enda tidligere i privat sektor, hvor flertallet av bedrifter har interne aldersgrenser. På den måten bidrar bestemmelser om aldersgrense til å motvirke insentivene til å stå lenge i arbeid. Regjeringen har varslet at de ønsker å øke aldersgrensene ytterligere til 75 år. Det vil gi bedre samsvar mellom pensjonsopptjening og aldersgrensene, men det kan også føre til at bedrifter blir mer forsiktige med å beholde og ansette eldre arbeidstakere. Heving av aldersgrensene kan også bidra at det blir flere konfliktfylte og uverdige avganger fra arbeidslivet.

Hvis man ser nærmere på de ulike aldersgrensene, er det spesielt særaldersgrensene i offentlig sektor (forsvaret, politiet, ballettdansere mv.) som er problematiske. Særaldersgrensene er begrunnet i at stillingene medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning, slik at den enkelte normalt ikke makter å skjytte arbeidet forsvarlig til 70 år. Alternativt stiller stillingen spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper som normalt blir svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utførelse av tjenesten krever. De fleste særaldersgrensene i offentlig sektor ble fastsatt mange år tilbake, og innholdet i mange av de aktuelle stillingene er annerledes i dag enn den gang aldersgrensene ble fastsatt. Manuelle oppgaver kan ha blitt automatisert, og sikkerhetstiltak kan ha blitt

bedre. Samtidig har levealderen i befolkningen økt og helsetilstanden blant eldre er bedret. Det kan tilsi at det i de fleste tilfeller er både mulig og forsvarlig å stå lenger i arbeid enn det som ble lagt til grunn da flere av dagens særaldersgrenser ble fastsatt. Særaldersgrenser bør derfor vurderes jevnlig. Om arbeidstakere som er omfattet av særaldersgrenser ikke lenger er egnet til å utføre de samme arbeidsoppgavene som før, bør det også være mulig å tilrettelegge arbeidsoppgaver og karriereveier på en slik måte at det blir unødvendig å pensjonere friske personer tidligere enn etter bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

OECD anbefaler i en rapport om Norge at alder bør fjernes som selvstendig grunnlag for obligatorisk avgang fra arbeidslivet og at det bør ha høy prioritet å fjerne særaldersgrenser (OECD 2013a). OECD er særlig skeptisk til 85-årsregelen, som er beskrevet i boks 6.4. For å øke yrkesdeltakelsen blant eldre er det åpenbart at en slik regel bør gjennomgås i lys av økende levealder og endringene i pensjonssystemet.

6.4.3 Bedre arbeidsmarkedsintegrering blant innvandrere

Integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet er en stor utfordring for samfunnet. Sysselsettingen blant innvandrere er generelt lavere enn for befolkningen for øvrig, arbeidsledigheten er høyere og flere har en kompetanse som ikke blir

brukt i arbeidsmarkedet. Potensialet for å få flere i arbeid er derfor stort, og en vellykket integrering i arbeidsmarkedet vil kunne bidra vesentlig til å dekke behovet for arbeidskraft framover. Et flerkulturelt arbeidsliv vil også øke mangfoldet, og innvandrere kan bidra med nye impulser, nye måter å tenke på og nye måter å løse oppgaver på, så vel som at den sosiale og kulturelle utvekslingen blir større.

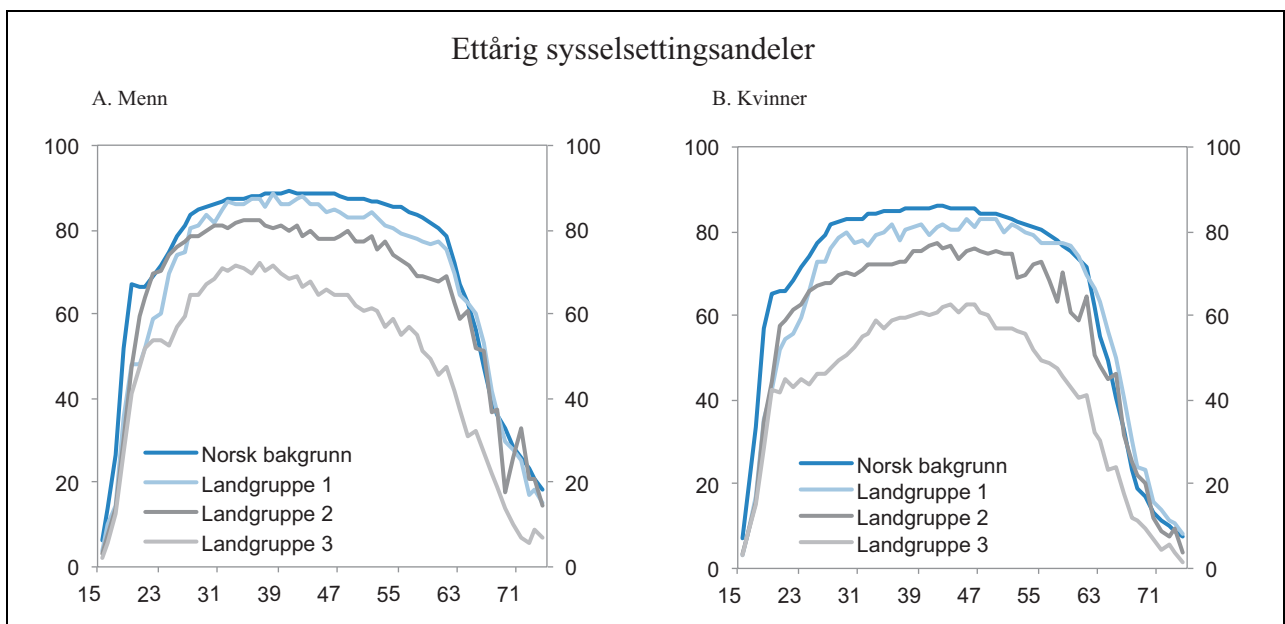
Integreringsutfordringene har blitt særlig aktualisert det siste året. Siden sommeren 2015 har tilstrømmingen av flyktninger til Europa og Norge økt drastisk. Hvor lenge den høye innvandringen vil vedvare er usikkert, men tidligere erfaringer tilsier at flyktningstrømmer går i bølger. Antall flyktninger fra land med høy innvilgelsesprosent av asyl, spesielt Syria, har vært særlig stort. Mange av personene vil få opphold og skal bosettes i kommuner. Det er viktig at disse flyktningene integreres både i samfunnet og i arbeidslivet på en rask og varig måte, slik at de kan få brukt sine ressurser og sin kompetanse, både til nytte for seg selv og det norske samfunnet.

Deltakelse i arbeidsmarkedet

Det er store forskjeller i deltakelse i arbeidsmarkedet mellom ulike grupper innvandrere. Blant innvandrere fra land i Vest-Europa og Nord-Amerika, som primært har kommet til Norge for å

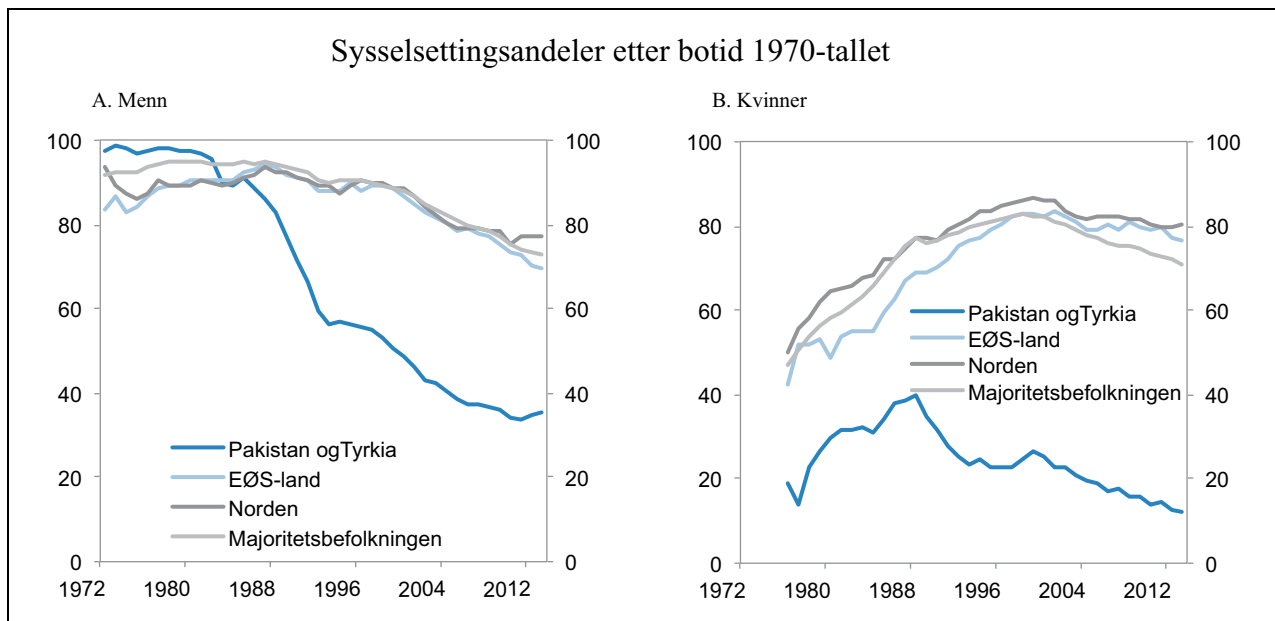
jobbe, er sysselsettingen relativt høy og nesten på nivå med befolkningen for øvrig, se figur 6.19. Blant innvandrergupper som har kommet fra andre deler av verden, i hovedsak land i Asia og Afrika, som i mye større grad har kommet med bakgrunn i flukt, familiejenforening eller andre humanitære forhold, er det større utfordringer med å oppnå et stabilt forhold i arbeidsmarkedet. Kvinner fra enkelte av disse landområdene har særlig lav sysselsetting, spesielt i småbarnsfasen. Menn fra de samme landene har høyest yrkesdeltakelse allerede mot slutten av 30 årene, og deretter reduseres den langt raskere enn i befolkningen for øvrig. Disse gruppene utgjør en stor arbeidskraftreserve. Det er viktig å finne ut om nedgangen i yrkesaktivitet i hovedsak kan forklares med utstøtingsmekanismer fra arbeidslivet eller tiltrekningsmekanismer fra velferdssystemet. Trolig er det det er elementer av begge mekanismer som ligger bak.

Noen av de samme trekkene som man ser blant innvandrere fra land i Asia og Afrika, kan spores blant innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Bildet er imidlertid ikke så tydelig for disse gruppene, og sysselsettingen ligger på et betydelig høyere nivå enn for innvandrere fra afrikanske og asiatiske land. Men også blant innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, hvor mange har kommet med bakgrunn i arbeid eller som medfølgende familie til arbeidsinnvandrere,



Figur 6.19 Andel sysselsatte i befolkningen fordelt etter kjønn og landbakgrunn. 2014. Prosent¹

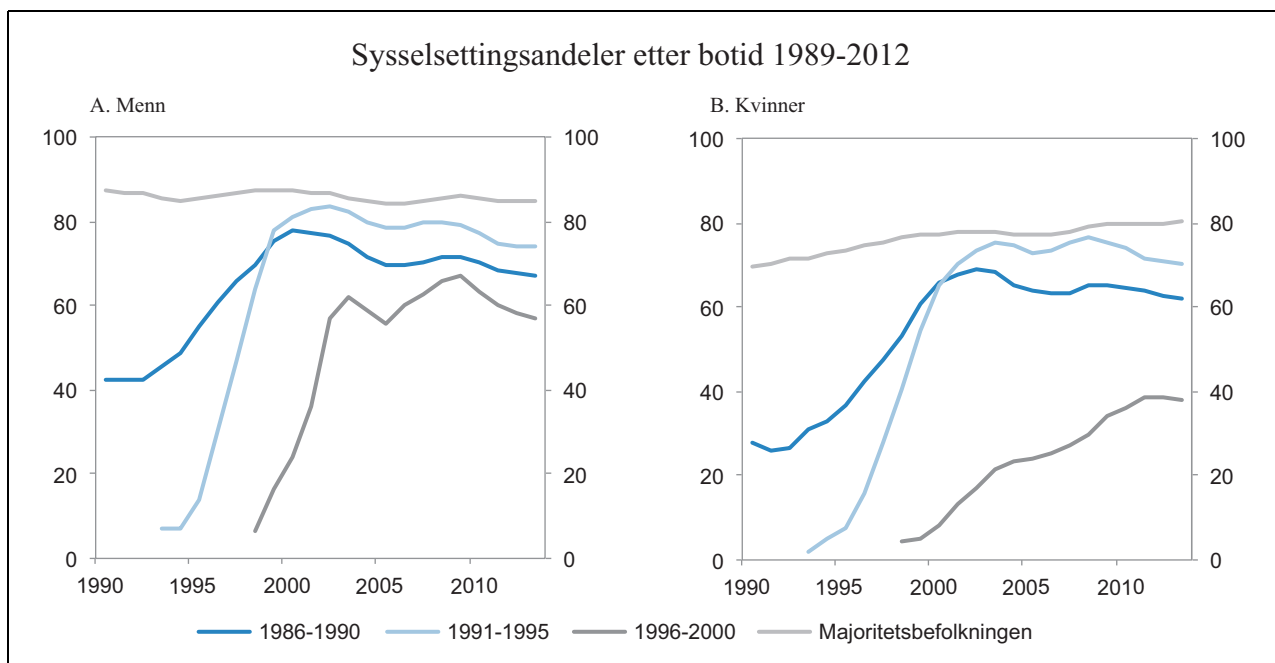
¹ Norsk bakgrunn består av personer med minst en norskfødt forelder. Landgruppe 1 består av vestlige land (Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand). Landgruppe 2 består av EU-land i Sentral- og Øst-Europa. Landgruppe 3 består av land i Asia, Afrika mv.



Figur 6.20 Årlige sysselsettingsandeler etter botid for innvandrere som ankom på begynnelsen av 1970-tallet og for ulike sammenligningsgrupper av majoritetsbefolkning og europeiske innvandreregrupper. Prosent¹

¹ Beregnet med utgangspunkt i personer i aldersgruppen 25–64 år som var bosatt i Norge ved utløpet av perioden. EØS-gruppen er innvandrere fra Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland, Spania, Sveits, Italia, Østerrike, Belgia, Irland, Portugal, Hellas og Luxemburg.

Kilde: Bratsberg og Røed (2015).



Figur 6.21 Årlige sysselsettingsandeler, 1989–2012, etter botid for ulike grupper innvandrere som har opphold på humanitært grunnlag og sammenligningsgruppe av majoritetsbefolkning. Prosent¹

¹ Data dekker aldersgruppen 25–64 år og personer som bor i Norge hele kalenderåret. Innvandrere som kom i perioden 1986–90, er fra Chile, Iran, Somalia, Sri Lanka og Vietnam. Innvandrere som kom i perioden 1991–95, er fra Bosnia og Kosovo, mens innvandrere som kom i perioden 1996–2000, er fra Irak og Somalia.

Kilde: Bratsberg m. fl. (2014).

Tabell 6.1 Virkninger på samlet sysselsetting av ulike antakelser om integrering. Avvik fra referansebane i prosent¹

| | 2020 | 2050 | 2100 |
|---|------|------|------|
| Full integrering av R3-innvandrere etter 10 års botid | 2,2 | 2,9 | 2,6 |
| Økt uførepensjonering blant R3-innvandrere | -0,3 | -0,6 | -0,5 |
| R3-innvandrere blir normen for etterkommere med R3-bakgrunn | -0,2 | -1,2 | -1,4 |
| R3-innvandrere blir normen for R2-innvandrere og for alle etterkommere med R2- og R3-bakgrunn | -0,6 | -2,9 | -3,5 |

¹ Beregningene er basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra 2010 og sysselsettingsandeler fra 2006.

² Landgruppe 2 består av innvandrere fra øst-europeiske land som er medlem av EU. Landgruppe 3 består av innvandrere fra andre land enn EU, USA, Canada, Australia og New Zealand.

Kilde: Holmøy og Strøm (2012).

ligger sysselsettingen markert under majoritetsbefolkningen.

Arbeidsmarkedstilknytningen blant innvandrerne varierer også etter botid. Bratsberg og Røed (2015) har fulgt arbeidsinnvandrere som kom til Norge tidlig på 1970-tallet, som i hovedsak bestod av menn fra Pakistan og Tyrkia. Disse personene hadde høy yrkesdeltakelse de første årene etter ankomst, men den sank deretter markert, og klart mer enn blant nordmenn og innvandrere fra nordiske land og andre land i Vest-Europa, se figur 6.20. Yrkesdeltakelsen blant kvinner fra de samme landene, som i hovedsak har kommet gjennom familiegjenforening, har vært svært lav gjennom hele yrkeslivet, og aldri over 40 prosent. Tilsvarende studier for forskjellige grupper flyktninger viser at yrkesdeltakelsen for disse som regel starter på et lavt nivå, men så vanligvis øker de første årene etter bosetting, for så å flate ut på et lavere nivå enn i majoritetsbefolkningen. Etter om lag ti til femten år begynner yrkesdeltakelsen i noen av disse gruppene å synke, se figur 6.21. Flyktninger som kom fra Balkan i første halvdel av 1990-tallet, har imidlertid hatt høyere yrkesaktivitet enn mange andre grupper. Studier av tidligere migrasjonsstrømmer viser også at innvandrere generelt er overrepresentert som mottakere av forskjellige trygdeordninger, men at det varierer noe mellom de ulike innvandringsgruppene (Bratberg m.fl. 2010, 2014).

Arbeidsinnvandrere fra de nye EØS-landene som har kommet etter 2004 har foreløpig klart seg langt bedre i det norske arbeidsmarkedet, selv om sysselsettingen også for denne gruppen ble redusert i forbindelse med finanskrisen rundt 2008–2009. Samtidig har nye studier vist at en høyere andel i denne gruppen enn i majoritetsbefolkningen mottar dagpenger. Dette indikerer at det er særlige utfordringer knyttet til langsiktig syssel-

setting også for arbeidsinnvandrere fra disse EØS-landene (Bratsberg og Røed 2015).

Holmøy og Strøm (2012) har analysert betydningen av endrede sysselsettingsandeler blant innvandrere fra andre land enn EU, USA, Canada, Australia og New Zealand. Dette er en gruppe som i stor grad består av personer som har søkt opphold på humanitært grunnlag i Norge. Dersom innvandrere fra disse landene som har bodd i Norge i mer enn 10 år får samme yrkesdeltakelse som norskfødte, viser beregningene at den samlede sysselsettingen øker med nesten 3 pst. i beregningsperioden, se tabell 6.1. Effekten er noe svakere i de første og siste tiårene fordi antallet som integreres i disse årene utgjør en mindre andel av samlet sysselsetting enn i de øvrige årene. Forfatterne har også beregnet scenarier som gir negative sysselsettingseffekter. Dersom uføreandelen i gruppen av innvandrere med lang botid øker med om lag 10 pst., viser beregningene at den samlede sysselsettingen faller og stabiliserer seg på -0,5 pst. Dersom innvandrerne i gruppen med lang botid blir normen for deres etterkommere, faller sysselsettingen med om lag 1½ pst. Hvis deres sysselsettingsmønster blir normen også for innvandrere fra østeuropeiske EU-land og deres etterkommere øker den negative effekten til om lag 3½ pst. fram mot 2100.

Integrering

Det er avgjørende for både enkelte og for samfunnet som helhet at vi lykkes med en god integrering av innvandrere, både i arbeidsmarkedet og i samfunnet for øvrig. Mens personer som kommer til Norge på bakgrunn av arbeid av naturlig årsaker kommer i jobb relativt raskt, er det mer omfattende å integrere innvandrere som har fått opphold i Norge på bakgrunn av humanitært grunn-

lag, dvs. asylsøkere og flyktninger. Den ekstraordinære tilstrømmingen av flyktninger siden sommeren 2015 har skapt særskilte utfordringer.

Ved ankomst i Norge blir personer som søker om asyl plassert på et mottak. Mens den gjennomsnittlige ventetiden på mottak har økt de siste årene, har systemet særlig blitt satt under press med den store asylstrømmen det siste året. UDI påpeker at selve saksbehandlingen ikke tar så lang tid, men at køen er lang. Først må asylsøkerne på intervju, deretter må de vente på at asylsøknaden blir behandlet, og til slutt, dersom de får innvilget oppholdstillatelse, må de vente på plass i en kommune. UDI anslår at det nå kan ta ett til to år fra ankomst til asylsøkere er bosatt i en kommune.

Lange opphold på mottak med stor grad av passivitet er ikke en god start på integreringsprosessen. Det er viktig med en rask avklaring av oppholdstillatelse og en kartlegging av hva slags kompetanse innvandrerne har og hva slags tiltak hver enkelt trenger for å komme i arbeid og delta i samfunnet. Denne kartleggingen bør starte på mottakene og relativt raskt etter ankomst. Stortinget har varslet at asylintervjuets innretning og omfang må gjennomgås der det overordnede målet er at asylsøknader behandles raskt. Stortinget har også bedt regjeringen om en rekke tiltak for å styrke asylmottakene i ankomstfasen, se stortingsavtalen om integrering, desember 2015.

Myndighetene kan vurdere raskere løp for personer som har høy sannsynlighet for oppholdstillatelse og for personer som besitter kompetanse som relativt raskt kan tas i bruk i arbeidsmarkedet. Samtidig kan incentiver for den enkelte asylsøker styrkes for å aktivisere seg i mottak. F.eks. kan beboere i mottak med innvilget oppholdstillatelse som har lært seg norsk, prioriteres i bosettingskøen. Deltakelse i lokalsamfunnet, f.eks. organisasjoner og foreningsliv, kan være en vel så effektiv måte å lære seg språket og kulturen på som undervisningstimer i mottaket.

For å bli integrert og lykkes i det norske arbeidsmarkedet og samfunnet for øvrig er det avgjørende å beherske norsk muntlig og skriftlig. Dette må prioriteres i integreringsarbeidet. Det viktigste integreringstiltaket for nyankomne flyktninger er introduksjonsprogrammet. Ordningen er ment å styrke flyktningers mulighet for deltakelse i arbeidslivet og deres økonomiske selvstendighet gjennom opplæring i norsk og samfunnskunnskap og forberedelse til å delta i arbeidslivet. En særskilt utfordring med programmet er at det later til å fungere dårlig for de med lav formell kompetanse (Djuve 2016). Opplæringen i pro-

grammet er i stor grad skolebasert, hvor personer med lav utdanning i større grad enn andre grupper har vanskeligheter med å tilegne seg stoffet gjennom en slik læringsform. Velferds- og integrasjonsutvalget pekte på at den individuelle tilretteleggingen i introduksjonsordningen må bedres og at arbeidsrettingen må tydeliggjøres (NOU 2011: 7). I utgangspunktet er tidsrammen for introduksjonsordningen to år, med mulighet for ett års forlengelse. En tidsramme på to år kan være for mye for enkelte og for lite for andre, og det bør derfor være mer individuell tilrettelegging både i varighet, innhold og læringsplattform. Stortinget har også varslet at det må foretas en helhetlig gjennomgang og oppdatering av introduksjonsprogrammet med mål om forenklinger og forbedringer.

Andre former for integrering enn gjennom introduksjonsprogrammet kan være mer effektive for enkelte grupper. Dette gjelder særlig for innvandrere som har en kompetanse som kan benyttes i arbeidslivet, hvor manglende norskkunnskaper er det største hinderet for å komme ut i arbeidslivet. For slike grupper kan en rask integrering i arbeidsmarkedet hvor språk- og kulturoplæring skjer parallelt med jobb, enten på arbeidsplassen eller i tilpassede språkkurs, være et mer egnet integreringsløp. For at dette skal la seg gjennomføre i praksis, må myndighetene være villig til å subsidiere arbeidsplasser i næringslivet og i offentlig sektor i en midlertidig periode. I tillegg er det viktig at kartleggingen og formaliseringen av kompetansen skjer raskt etter ankomst til Norge. For innvandrere fra EØS-området er det relativt enkelt å få godkjent formell utdanning, mens for innvandrere fra utenfor EØS-området er det vesentlig vanskeligere, se kapittel 6.3.4. Enkelte innvandrere kan også oppleve at det ikke finnes tilbud om kompletterende utdanning for å få godkjenning, samt at saksbehandlingen kan ta veldig lang tid. Med økt etterspørsel etter høyere kompetanse framover, blir det viktig at innvandrere får brukt sin kompetanse i arbeidsmarkedet.

Innvandrere som har gjennomført introduksjonsprogrammet, men som har problemer med å skaffe arbeid på ordinære vilkår, får hjelp av NAV til å komme ut i arbeidslivet. Innvandrere er en av de prioriterte gruppene i arbeidsmarkedspolitikken. En av NAVs ordninger for jobbsøkere er praksisplass, som innebærer at lønnskostnadene for dem som har praksis i en bedrift, dekkes fullt ut av NAV. Praksisordningen er positiv for innvandrere, ved at de kommer ut i arbeidslivet og får opplæring og utprøving. Flere mangler kjennskap

til de formelle og uformelle spillereglene i norsk arbeidsliv, som er viktige å tilegne seg om man skal lykkes. Samtidig svekker praksisordningen insentivene til arbeidsgiver til å ansette innvandrere på fast basis. I mange tilfeller er også opplæringen liten på slike praksisplasser, siden arbeidsgiver har svake insentiver til å bruke ressurser på opplæring. Det taler for å bruke lønnstilskudd eller andre kompensasjonsordninger der bedriftene ikke får dekket hele lønnen av NAV, men der tilskuddet tilsvarer forskjellen mellom den enkeltes lønn og arbeidsevne, se kapittel 6.4.2.

For innvandrere som ikke har formell kompetanse, er det særskilte utfordringer. Som nevnt, later introduksjonsprogrammet til fungere dårlig for denne gruppen. Et stort antall deltakere går ut av ordningen uten grunnleggende ferdigheter i lesing og skrivning (Djuve m.fl. 2014, Sandbæk og Djuve 2012, Friberg og Elgvin 2014). Dette gjør det vanskeligere å nyttiggjøre seg av arbeidsmarkedstiltakene til NAV, og de står derfor i fare for å ende opp med for lav kompetanse til å få innpass i arbeidsmarkedet. For denne gruppen er det åpenbart at det er nødvendig med en mer omfattende tilnærming for at de skal lykkes med å komme ut i arbeidslivet. Her må kompetanseheving stå sentralt. En utfordring med dette arbeidet, som har blitt påpekt av Vågang-utvalget og OECD (2015e), er imidlertid at det er manglende koordinering av utdannings-, integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken. NAV skal som hovedregel ikke tilby ordinær utdanning til arbeidssøkere, og de innvandrerne som har behov for grunnleggende utdanning eller annen langvarig utdanning, for eksempel yrkesopplæring, må i første rekke få dette i det ordinære utdanningssystemet. Samtidig skal NAV, dersom det er nødvendig og hensiktsmessig, tilby opplæring når manglende kvalifisering utgjør et vesentlig hinder for å komme i arbeid. NAV skal imidlertid ikke overta kommunenes ansvar for grunnskole eller fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring, men i første rekke tilby kortere arbeidsrettede kvalifiseringstiltak og sikre rask overgang til arbeidsmarkedet. For enkelte grupper som står langt fra arbeidsmarkedet, kan NAV tilby opplæring på inntil to eller tre år.

Velferdspolitikken utforming

Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy sysselsetting for å opprettholde et sjenerøst, universelt velferdstilbud. Det innebærer at innvandrere må integreres i arbeidsmarkedet og stå i arbeid på linje med majoritetsbefolkningen så

langt det er mulig. Den store tilstrømmingen av flyktninger siden sommeren 2015 har aktualisert Velferds- og migrasjonsutvalgets vurderinger og anbefalinger.

Utvalget foreslo å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetsorientert retning, med vekt på at rett til ytelse bør følges av en plikt til å gjøre bruk av arbeidsevne, for å understøtte arbeidslinjen. Det innebærer at inntektssikringen i større grad skjer gjennom arbeid framfor ren inntektssikring. Her var utvalget mest konkret når det gjaldt aktivisering i helserelaterte ytelse, overgangsstonaden til enslige forsørgere og økonomisk stønad til livsopphold. Utvalgets aktiviseringsstrategi i de helserelaterte ytelsene består av en kombinasjon av følgende virkemidler:

- Gjennomgang av inngangsvilkår.
- Økt bruk av gradering i alle de helserelaterte ytelsene for å synliggjøre arbeidsevne, herunder innføre et trangere nåløy for å fastsette 100 pst. arbeidsudyktighet.
- Framskynde den aktive attføringsinnsatsen til sykepengeperioden.
- Utvikle flere tilbud til personer med varig nedsett arbeidsevne.
- Utvikle troverdige sanksjoner.

Familiepolitikk

Familiepolitikken har vært en viktig del av den norske modellen, ved at velferdsordningene har gjort det mulig å kombinere foreldrerollen med det å være i jobb. Framover blir det enda viktigere at det er gode insentiver til å stå i arbeid. Velferds- og migrasjonsutvalgets anbefalte å vri offentlig støtte der det er mulig bort fra kontantytelser over til tjenester (NOU 2011: 7). Formålet var både å hindre at innvandrere passiveres på kontantytelser, og gjøre vanskeligere å ta med seg ytelsene ut av landet. Eksport av trygdeytelser ble vurdert å være mest aktuelt for innvandrere fra de nye EU-landene, der norske kontantytelser har en høy verdi. Utvalget var mest konkret når det gjaldt barne- og familieytelser, for eksempel utfasing av kontantstøtte og fortsatt satsing på å utvikle barnehagetilbudet. For mange av de asylsøkerne som nå har kommet, vil kontantytelsene representere et disinsentiv til å søke arbeid. Regjeringen har i Tilleggsnummeret til statsbudsjettet for 2016, Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016), varslet at de vurderer å innføre botidskrav for mottak av kontantstøtte og ytelse som ikke støtter opp om arbeid og aktivitet. Dette for å hindre passivitet og stimulere til økt arbeidsinnsats.

6.4.4 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Vi står overfor store demografiske endringer i befolkningen tiårene framover. Ett viktig trekk er at befolkningen eldres. Det innebærer at forsørgelsesbyrden vil øke og offentlige utgifter til pensjoner, helsetjenester og eldreomsorg vil tilta. For å opprettholde en høy velferd også i årene framover er vi derfor avhengig av at arbeidsinnsatsen i samfunnet er høy. Høy arbeidsinnsats krever at vi kan mobilisere de tilgjengelige arbeidskraftressursene i befolkningen. Flere av strukturendringene vi står ovenfor vil imidlertid gjøre det vanskeligere for enkelte grupper å få innpass og permanent fotfeste i arbeidsmarkedet. I lys av dette vil kommisjonen påpeke følgende.

Varig utstøting av arbeidsmarkedet som skyldes at arbeidskraften ikke klarer å tilpasse seg strukturendringene, gir særlig grunn til bekymring for yrkesdeltakelsen på lengre sikt. For å hindre større utenforskap må trygdeytelsene utformes slik at det lønner seg å være i arbeid. Ytelsene må være mer aktivitetsorienterte. Det kan gjøres ved å innføre flere aktivitetskrav, stoppunkter og avkortingsregler, økt bruk av graderte ytelser og troverdige sanksjoner. Ordningen med avklaringspenger og sykefraværsordningen bør særlig ses nærmere på med tanke på at Norge internasjonalt sett har et høyt sykefravær og at innføringen av avklaringspenger ikke later til å ha redusert varigheten. Dagens ordninger med kontantstøtte og skatteklasser 2 kan også svekke insentivene til å stå i jobb for en del grupper med utsikter til lav lønn. I tillegg kan det totale kompensasjonsnivået for inntektssikringsordninger og supplerende ytelser gjøre det særlig gunstig å motta trygdeytelser framfor å jobbe for visse grupper. Dette mener kommisjonen er uheldig.

Arbeidsgivere spiller en viktig rolle for å hindre at arbeidstakere støtet permanent ut av arbeidsmarkedet. Det er viktig at de har tilstrekkelig insentiver til å hindre utenforskap. Kommisjonen mener at arbeidsgiver bør ha et økonomisk medansvar for de lengre sykdomsforløpene. Myndighetene bør også vurdere å øke bruken av lønnstilskudd eller andre former for lønnskompensasjon for å få flere i arbeid. Den store flyktningstrømmen kan føre til en betydelig økning i antall personer som trenger hjelp for å komme inn i arbeidsmarkedet.

Nordmenn lever lenger enn før, noe som innebærer at det trolig er flere år enn tidligere hvor hver enkelt kan være i arbeid. Økt yrkesdeltakelse blant eldre blir derfor en viktig del av å mobilisere arbeidskraften framover. Etter kommisjonens syn er et av de viktigste grepene for å få eldre til å stå lenger i arbeidslivet tilstrekkelige økonomiske insentiver i pensjonsordningen. Pensjonsreformen i 2011 later til å ha den ønskede effekten på yrkesdeltakelsen til eldre. For å legge til rette for økt avgangsalder i offentlig sektor, bør reglene i alderspensjonsordningen og AFP-ordningen gjennomgås og endres slik at de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid øker blant offentlig ansatte. I den sammenheng bør også aldersgrensene i arbeidslivet gjennomgås og samordnes. Særlig bør særaldersgrensene i offentlig sektor økes. Det er også viktig at bedriftene har tilstrekkelig insentiver til å ansette og holde på eldre arbeidstakere. Kommisjonen mener at en del av arbeidsgivers kostnader knyttet til å ansette og beholde eldre bør reduseres. Såkalte «seniorogoder» må avvikles.

Integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet er en stor utfordring for samfunnet. Den store flyktningstrømmen har særlig aktualisert disse utfordringene. For å oppnå en bedre integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet er det viktig med god kvalitet på integreringsarbeidet, men også at insentivene til å komme ut i jobb er sterke. I ankomstfasen er det særlig viktig med en rask avklaring av kompetansen til asylsøkere som får innvilget oppholdstillatelse. Kommisjonen mener at myndighetene bør vurdere alternative integreringsløp med tilpasset språkopplæring og subsidiering av arbeidsplasser for innvandrere som har en kompetanse som raskt kan bli brukt i arbeidsmarkedet. Utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken bør samordnes bedre, slik at de som har behov for grunnleggende utdanning får dette. Det er også bekymringsfullt at tiden fra ankomst til bosetting i en kommune tar for lang tid. For å oppnå en god integrering er det avgjørende at ventetiden blir så kort som mulig. For å styrke arbeidslinjen i trygdeytelsene, støtter kommisjonen Velferds- og migrasjonsutvalget i at velferdsordningene bør dreies i en mer aktivitetsorientert retning. Kommisjonen støtter også forslaget om å vri offentlig støtte bort fra kontantytelser og over til tjenester, bl.a. barne- og familieytelser.

Kapittel 7

Økt effektivitet i offentlig sektor

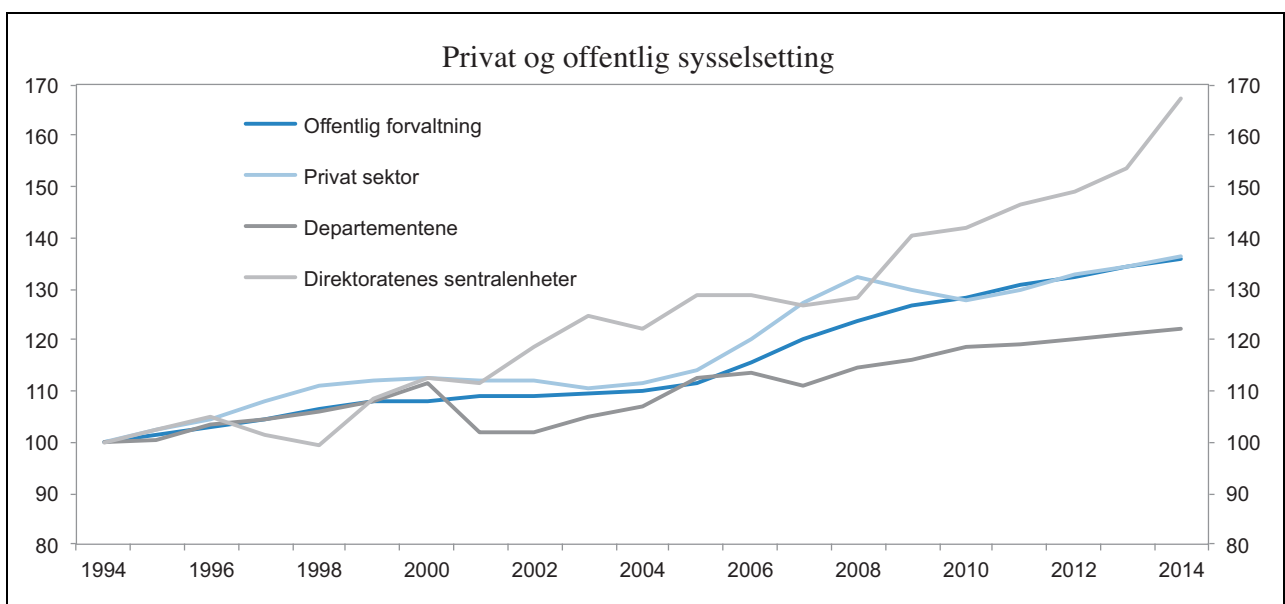
7.1 Innledning

Med flere eldre og lavere oljeinntekter blir effektiv bruk av ressursene i offentlig sektor enda viktigere framover. Norge har den høyeste andelen offentlig sysselsatte blant OECD-landene, mens resultatene av ressursinnsatsen på flere områder ikke er over middels. Potensialet for økt effektivitet bør således være stort. Kommisjonens første rapport viste at potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor er betydelig, både på tvers av enheter innenfor samme sektor og på tvers av sektorer i Norge. Benchmarking, eller sammenligning med beste praksis, må i større grad brukes til å identifisere hvor effektiviteten kan forbedres. Slike sammenligninger kan både gjøres mellom norske virksomheter og med lignende virksomheter i andre land, og på tvers av sektorer for forhold som gjelder servicegrad, ventetid, digitalisering og annet.

Selv om mulighetene for økt produktivitet antagelig er store, er offentlig sektor i Norge rela-

tivt velfungerende i internasjonal målestokk. Organiseringen er på mange måter fornuftig, det synes å være små problemer med korrupsjon, og kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet er gjennomgående god. Befolkningen har stor tillit til forvaltningen. Tilfredsheten med det offentlige tjenestetilbudet er til dels meget høy, og har vært stigende ifølge Innbyggerundersøkelsen 2015 (Difi 2015e). Men med en meget stor offentlig sektor og et høyt lønnsnivå bør det stilles høyere krav til effektivitet i offentlig sektor i Norge enn i andre land.

Dette kapitlet om effektivitet i offentlig sektor bygger på analysene fra første rapport, og går nærmere inn på styrings- og strukturproblemer og tiltak for effektivisering. Sysselsettingen i offentlig sektor har de siste par tiårene vokst sterkt, selv om den om lag har fulgt veksten i samlet sysselsetting, se figur 7.1. Den sterke inntektsveksten har gitt økt etterspørsel etter offentlige tjenester. Dette er et velkjent fenomen og omtales ofte som «Wagners lov». Det ser også ut til å ha



Figur 7.1 Utviklingen i privat og offentlig sysselsetting. Indeks. 1994=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

vært en sterk vekst i det offentlige byråkratiet det siste tiåret, særlig i sentralenhetene i direktoratene, det vil si direktoratene uten deres ytre, regionale apparat. Dette drøftes nærmere i 7.2.

I kapitlet ser kommisjonen bl.a. nærmere på følgende problemstillinger:

- Sterk vekst i offentlig sysselsetting.
- Mange mål og krav, behov for mer søkelys på resultater?
- Vekst i nye kontrollordninger, tilsyn og evalueringer.
- Økende statlig sektorstyring av kommunene gjennom regelverk, rundskriv, handlingsplaner, tilsyn og vegledning.
- Behov for større handlefrihet i ledelse, utvikling og nedbygging av institusjoner.
- Hva driver den økende offentlige ressursbruken?
- Uklart regionnivå, krevende samspill mellom stat og kommune, mange myndigheter kan gi innsigelser i plansaker.
- Kan bedre og mer effektive offentlige innkjøp gi reduserte kostnader og bedre offentlige tjenester?
- Hvilke muligheter gir bedre bruk av IKT i offentlig sektor til økt effektiviteten og kvaliteten?

7.2 Veksten i offentlig sysselsetting

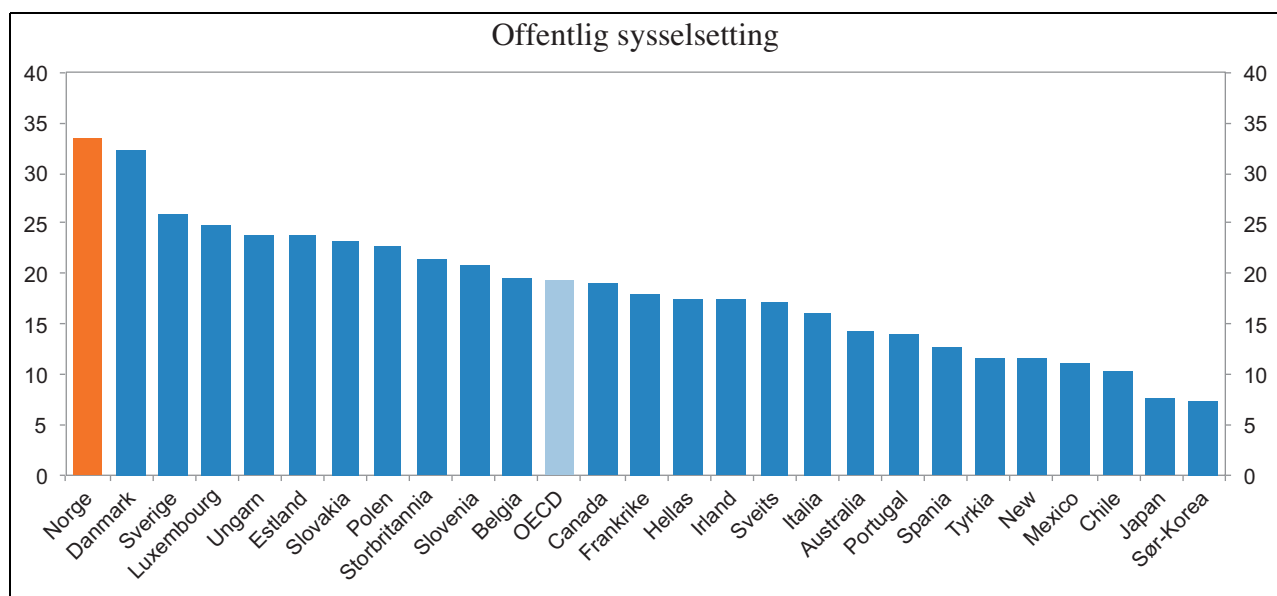
7.2.1 Sterk og langvarig vekst i offentlig sysselsetting

Arbeidskraft er den klart viktigste innsatsfaktoren i produksjonen av offentlige tjenester. Hvordan arbeidskraften brukes og hvor mye som brukes, er derfor avgjørende for effektiviteten i offentlig sektor. Dette avsnittet går nærmere inn på utviklingen i antall ansatte, med særlig vekt på sysselsettingen i sentral-administrasjonen i staten og i direktoratenes sentralenheter. Denne gruppen utgjør ikke mer enn 20 000 årsverk, eller 3 pst. av samlet sysselsetting i offentlig sektor, men den sterke veksten, særlig direktoratenes sentralenheter, kan være utrykk for en dreining fra mål- og resultatstyring til et byråkrati som i større grad er basert på kontroll. Dette kan svekke effektiviteten i viktige deler av offentlig sektor.

Hver tredje sysselsatte i Norge jobber i offentlig sektor. Dette er en høyere andel enn i noe annet OECD-land, se figur 7.2. Det store antallet ansatte i offentlig sektor i Norge er et resultat av et politisk valg om at offentlig sektor skal produsere tjenester som i mange andre land produseres i privat sektor. Dette betyr ikke nødvendigvis at tjenestene produseres mindre effektivt i Norge.

Sysselsettingen i offentlig sektor i Norge har fortsatt å vokse også i årene etter at den internasjonale finanskrisen brøt ut i 2008, se figur 7.1. I andre land ble bremsene satt på.

Den sterke veksten i sysselsettingen i offentlig sektor i Norge må ses i sammenheng med øknin-



Figur 7.2 Offentlig sysselsetting 2013. Prosent av arbeidsstyrken

Kilde: OECD.

gen i offentlige inntekter de siste par tiårene, også etter 2008. Nye prioriteringer ser ut til å ha blitt finansiert med «friske» penger, framfor å følge av kutt på andre områder. Pengerikelighet har vært en drivkraft for vekst og en buffer mot innstramninger.

Thøgersen-utvalget (NOU 2015: 9) konstate- rer at det i perioden etter at handlingsregelen ble vedtatt «ikke (har) blitt lagt fram aktive innstram- ningstiltak av vesentlig omfang i noe budsjettår».

Tilførselen av midler til Statens pensjonsfond utland (oljefondet) har etter hvert blitt klart større enn det som var forventet da fondet ble etablert, se figur 7.3. Også den reelle bruken av oljeinntek- ter har fra 2009 vært høyere enn forventet da olje- fondet ble etablert.

Thøgersen-utvalget påpeker at skatteinntek- tene fra fastlandsøkonomien gjennomgående har blitt større enn forventet. Dersom økonomien går inn i en lengre periode med svakere vekst, må en forvente at også skatteinntektene fra fastlands- økonomien vil bli lavere. I 2015 anslås oljepen- gebruken til om lag 171 mrd. kroner, som er om lag 40 pst. høyere enn lagt til grunn i 2001, og for 2016 er oljepen- gebruken ventet å øke med ytterli- gere 24 mrd. kroner, til 195,2 mrd. kroner.

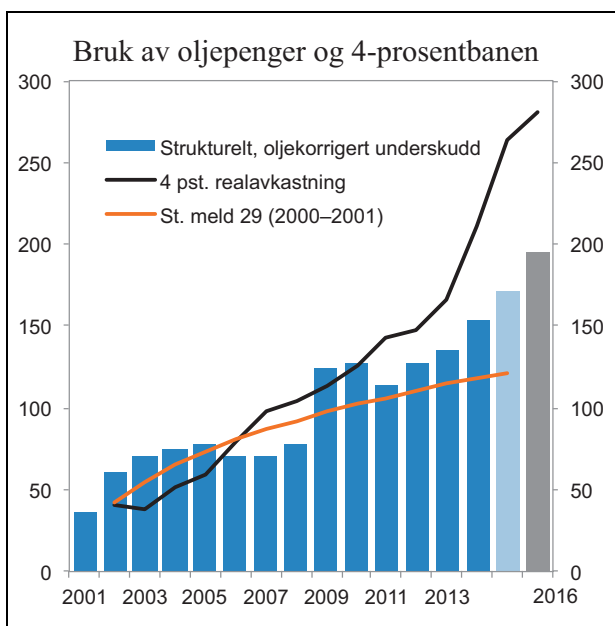
Basert på nasjonalregnskapstall har antall årsverk i offentlig sektor økt fra 515 000 i 1994 til 703 000 i 2014. Det er en økning på vel 36 pst. over en tyveårsperiode. En så sterk øking ville normalt gitt en vesentlig økning også i *andelen* offentlig

sysselsatte. Økningen har imidlertid funnet sted i en periode med usedvanlig sterk vekst også i pri- vat sysselsetting, og samlet sysselsetting har i samme periode økt fra 1 785 000 årsverk til 2 429 000 årsverk, dvs. også med 36 pst. Andelen offentlig sysselsetting målt i årsverk har således ifølge nasjonalregnskapet vært stabil på i under- kant av 29 pst. Det store innslaget av deltidsarbeid i offentlig sektor bidrar til at andelen av sysselset- tingen er lavere når en måler i andelen årsverk enn i andelen sysselsatte. En fortsatt like sterk vekst i offentlig sysselsetting framover kan lett komme i konflikt med kravene til en balansert og bærekraftig økonomisk utvikling (se kapittel 4). Det er derfor viktig å analysere drivkreftene for utviklingen vi har bak oss når vi skal vurdere mulige tiltak for å bremse veksten i antall syssel- satte i offentlig sektor.

Den offentlige sysselsettingen var i 2014 for- delt med 282 000 årsverk i statlig forvaltning og 421 000 i kommunal forvaltning, mot henholdsvis 149 000 og 366 000 årsverk i 1994. Den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten (syke- husreformen) med virkning fra 1. januar 2002 er hovedårsaken til økningen i statlig sektor. Spesia- listhelsetjenesten hadde 90 900 årsverk i 2013. I den første rapporten fra kommisjonen var det i kapittel 16 en grundig drøfting av ressursbruken i kommunesektoren, herunder de store forskjel- lene en finner for ressursbruken på ulike områder mellom kommunene. Effektiviteten kan økes vesentlig dersom de mindre effektive lærer av de mest effektive kommunene. Kommunesektoren hadde en sterk vekst i sysselsettingen fram til rundt 1995. Etter overflyttingen av spesialisthelse- tjenesten til staten fra og med 2002 var det 335 000 årsverk i kommunesektoren, og etterpå har det vært en økning på 25,5 pst. fram til 2014. Kommi- sjonen mener en kommunereform er et viktig vir- kemiddel for å øke effektiviteten i kommunesek- toren.

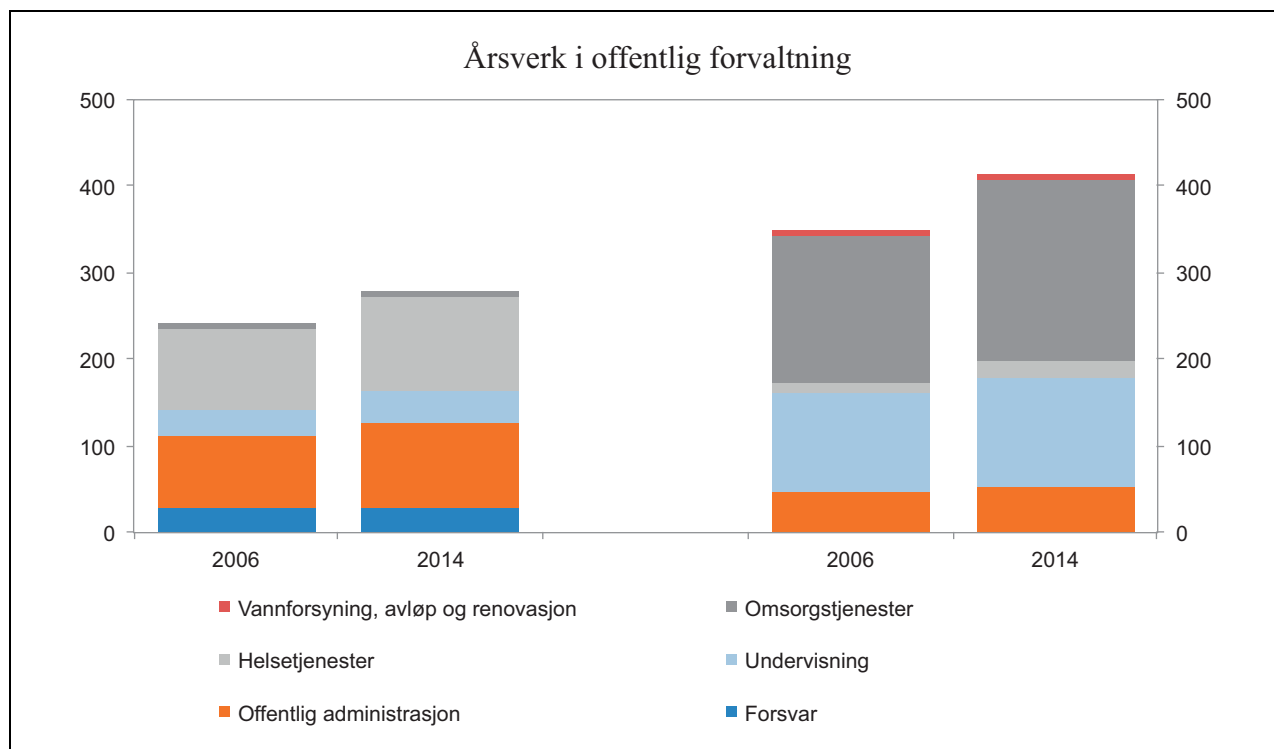
Den samlede sysselsettingen i statlig forvalt- ning økte fra 244 000 årsverk i 2006 til 282 000 årsverk i 2014, se figur 7.4. Av denne veksten står administrasjon for 17 000 og helsetjenestene for 13 000. I kommunesektoren er det særlig omsorg- sektoren som har vokst, se figur 7.4.

Også i kommuneforvaltningen er det en bety- delig byråkratiutfordring. Sysselsettingen i admi- nistrasjon vokste med 7 000 eller 15 pst. fra 2006 til 2014, selv om befolkningen ikke vokste med mer enn 10 pst. Utgiftene til administrasjon varie- rer mye mellom kommuner. Administrasjon utgjør en større andel av utgiftene i mindre kom- muner. En rapport fra Ny Analyse (2015a) viser at



Figur 7.3 Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Mrd. 2016-kroner

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 7.4 Sysselsetting i kommunal og statlig forvaltning etter tjenesteområde. 1 000 årsverk

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

de fem kommunene med lavest administrative lønnsutgifter ligger i gjennomsnitt på om lag 1 700 kroner per innbygger, mens de fem kommunene som har høyest administrative lønnsutgifter ligger på om lag 12 000 kroner per innbygger. Den første gruppen kommuner har i gjennomsnitt omlag 40 000 innbyggere, mens den siste har mindre enn tusen innbyggere. Flere av disse har betydelige kraftinntekter. Det er noe usikkerhet knyttet til hva som er administrative utgifter, men den store spredningen indikerer at det bør være et betydelig potensial for innsparing i disse utgiftene gjennom en kommunereform med større kommuner. Teknisk Beregningsutvalg for kommunal økonomi har igangsatt et prosjekt som ser nærmere på sammenhengen mellom utgifter og befolkning i kommunene.

7.2.2 Departementer, fylkesmenn og direktorater

Den øverste ledelsen av statlige forvaltning (det statlige byråkrati) utgjøres av departementene og de statlige direktoratene, særlig deres sentralenheter.

Departementene hadde i 2014 til sammen 4 512 årsverk mot 3 696 årsverk i 1994, ifølge tall fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Sammenliknet med samlet offentlig virksomhet, regnet i årsverk, har andelen av antall årsverk i departementene gått litt ned fra 0,7 pst. i 1994 til 0,6 pst. i 2014.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, DSS (tidl. Forvaltningstjenesten) har vokst fra 320 ansatte i 1994 til 769 i 2014. Over halvparten av denne økningen er knyttet til sikkerhetstjenesten, som nå står for 314 ansatte. Capgemini Norge leverte i desember 2014 en utredning om effektivisering av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet, som viste betydelige muligheter til kostnadseffektivisering ved ytterligere samordning av oppgaver i departementene og i DSS og bedre bruk av teknologi.

For én gruppe ansatte i departementene, statssekretærer og politiske rådgivere, har det over tid vært en betydelig vekst, fra om lag 20 i 1973 til 35 i 1986, 56 i 1996 og om lag 65 i 2009 og årene etter. Etter en viss nedgang ved dannelsen av Regjeringen Solberg, har antallet senere steget til 66 ved utgangen av 2015. I tillegg har det blitt bygget opp kommunikasjonsstaber i alle departementene, med et økt ansvar for å bistå politisk ledelse i møte med media. Det er et toveis samspill mellom veksten i antall mål, se kapittel 7.3, og antall politiske medarbeidere og kommunikasjonsmedarbeidere: Flere politikere kan bidra til at det settes flere

detaljerte mål, og flere mål kan føre til at antallet politikere og kommunikasjonsmedarbeidere øker. Noen av utfordringene knyttet til detaljstyring i offentlig sektor kan føres tilbake til dette.

Askim, Karlsen og Kolltveit (2014) drøfter statssekretærenes rolle nærmere. Det pekes på at antall statssekretærer typisk har vokst i forbindelse med dannelse av koalisjonsregjeringer der det er økende behov for koordinering av politikk på tvers av partier og departementer. Også behov for å avlaste statsråden når det gjelder mediehandling, synes å være en viktig drivkraft for flere statssekretærer. Antall statssekretærer har likevel ikke vokst mer enn antall embets- og tjenestemenn, slik at forholdstallet er lite endret. Forfatterne finner at statssekretærene nå gjennomgående har både politisk og faglig erfaring, mens de tidligere oftere var typiske fagpersoner.

Einar Lie (2015) hevder at «Dagens politikk er mindre nedenfradrevet enn tidligere.» Politikkenes honnørord er gått fra 70-tallets «plan», til «reform», «satsinger» og «pakker». Veksten i antall politikere og kommunikasjonsmedarbeidere gjør noe med departementenes måte å tenke på, ifølge Lie. Faglighet og vekt på effektivitet kan bli utfordret av politikernes ønske om å selge en bestemt politikk.

Antallet departementer kan også ha betydning for effektiviteten i en sektorstyrt administrasjon (se også kapittel 7.3 og 7.4). Ved regjeringsdannelsen i 2013 ble antallet departementer redusert med to, slik at det nå er 16 ulike departementer (inklusive Statsministerens kontor). Den siste Stoltenbergregjeringen hadde 20 statsråder. Dette ble redusert til 18 statsråder ved dannelsen av Solbergregjeringen. Fra 16. desember 2015 ble antallet økt til 19. Arbeidsfordelingen mellom departementene ble justert i 2013 med flere oppgaver særlig til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, uten at det for øvrig ble tatt ut vesentlige effektivitetsgevinster. Endringene i ansvarsoppgaver for statsrådene fra 16. desember 2015 kan bidra til bedre koordinering på enkelte områder, men reduserer ikke det samlede koordineringsbehovet. I 1973 var det 15 departementer og like mange statsråder.

I fylkesmannsembetene har antall ansatte vokst fra 2 148 i 1994, til 2 384 i 2004 og 2 617 i 2014, om lag 1 pst. per år, eller omtrent på linje med departementene.

Det samlede antallet direktorater økte fra 44 i 1947 til 83 i 1990. Deretter har det vært en prosess med konsolidering og sammenslåinger, slik at det var 72 direktorater i 1994, 63 i 2004 og 62 i 2014.

Heller ikke her ser konsolideringene ut til å ha ført til noen effektiviseringsgevinster. Det har tvert imot vært en markert vekst i antall ansatte i direktoratene de siste årene.

Flere av direktoratene har egne ytre, regionale nett som driver tjenesteyting og forvaltning. Antall ansatte i direktoratene samlet sett var 78 100 i 2014. For å kunne vurdere tendenser til byråkratisering er det naturlig særlig å se på de sentrale forvaltningsenhetene. Antall ansatte i sentralenhetene i direktoratene har vokst sterkt, fra 9 489 ansatte i 1994 til 15 895 ansatte i 2014, eller med 68 pst. (NSD, tjenestemannsregisteret).

I flere rapporter fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) drøftes direktoratenes rolle, med særlig vekt på sentralenhetene. Rapporten «Merverdi eller unødig omvei? – Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk» (Difi 2013c) var initiert av Difi selv. Rapporten «Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene» (Difi 2013d) ble utarbeidet på oppdrag fra daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Direktoratenes rolle er også omtalt i «Mot alle odds – Veier til samordning i norsk forvaltning» (Difi 2014b). Drøftingen av direktoratene under er i stor grad basert på disse rapportene.

Den sterke veksten i sysselsettingen i direktoratene er langt på vei en konsekvens av at politikkerne har lagt til nye oppgaver. Oppfølging av handlingsplaner, tiltak og lovvedtak krever økt bemanning, både i direktoratene og i departementene. Dobbeltfunksjoner og kontrollbyråkrati blir lett en følge av mange nye oppgaver og prioriteringer. En romslig budsjettsituasjon, der det er enklere å øke aktiviteten enn å omprioritere innenfor rammene, har forsterket byråkratiseringen. At veksten har vært særlig sterk i direktoratene, og noe mindre i departementene, kan også skyldes at de fysiske begrensningene for ekspansjon har vært mindre enn for departementene. Utflytting av oppgaver fra departementene til direktoratene har ikke gitt reduksjon i antall ansatte i departementene. Dette kan forklares med ønsker om politisk kontroll når oppgavene flyttes ut, men bidrar også til dobbeltarbeid når departementene skal følge opp direktoratenes oppgaver.

Det har vært uttrykt bekymring for at direktoratene mangler demokratisk forankring, ved at veien fra statsråden med sitt ansvar overfor Stortinget og til embets- og tjenestemenn som utøver oppgavene til daglig, blir for lang. Skiftende regjeringer har likevel i begrenset grad fremmet konkrete forslag om å tilbakeføre oppgaver til depar-

tementene. I tillegg til ønsker om å løse viktige oppgaver, har en viktig drivkraft i utviklingen av direktoratene nettopp vært ønsker om å avlaste departementene, slik at de kan konsentrere seg om overordnede politiske oppgaver. Det antas at utøvelse av faglig avgrensede forvaltningsoppgaver best kan utføres av selvstendige direktorater. Difi viser her bl.a. til Tore Grønlie og Yngve Flo (2009).

På en del områder har det skjedd store endringer i organiseringen. I 1994 hadde det daværende Sosial- og helsedepartement 13 ulike direktorater, hvorav 6 hadde færre enn 30 ansatte. I 2014 var antall direktorater begrenset til 6, under dagens Helse- og omsorgsdepartement. Summen av ansatte i sentralenhetene i direktoratene har vokst fra 1 370 i 1994 til 2 535 i 2014. I denne perioden er trygdesakene forsvunnet ut, siden de nå sorteres under Arbeids- og sosialdepartementet. Fra 1. januar 2015 ble ytterligere virksomheter slått sammen.

Justisdepartementet var i 1994 fortsatt preget av ansvar for mange enkeltsaker og hadde 380 ansatte. Som følge av at det ble opprettet flere direktorater, ikke minst Politidirektoratet, gikk antall ansatte i departementet ned til 274 i 2004. Selv om det er opprettet flere direktorater etter dette, med Kriminalomsorgsdirektoratet som det største (med 499 ansatte i sin sentralenhet) har Justisdepartementet vokst til 408 ansatte i 2014. Det henger bl.a. sammen med et tydeligere ansvar for beredskap. Samlet antall ansatte i direktorater under Justisdepartementet (inklusive politi og fengselsvesen) er nå 22 790, hvorav 2 153 i sentralenhetene.

Som et eksempel på utfordringer i forholdet mellom departement og underliggende virksomheter nevnes Kunnskapsdepartementet. Fagernæs og Gjedrem (2016) har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet foretatt en gjennomgang av utdannings- og forskningsadministrasjonen. De finner at Kunnskapsdepartementet har for mange og for små underliggende virksomheter. Det finnes både direktorater og en rekke spesielle institusjoner og aksjeselskaper. Det er en uklar ansvarsfordeling mellom enkelte underliggende virksomheter. På noen områder har departementet selv for mange forvaltningsoppgaver. Det gjelder særlig universitets- og høyskoleområdet. Flere virksomheter har en organisasjonsform som ikke er tilpasset oppgavene. Det er for lite samarbeid og oppgaveløsning på tvers av virksomheter og sektor. I sitt forslag til ny organisering av forvaltningen under Kunnskapsdepartementet fore-

slår Fagernæs og Gjedrem en organisering med 25 færre enheter enn i dag.

Antall ansatte i sentralenheter i direktorater under daværende Utdannings- og forskningsdepartementet var 418 i 2004. Antall ansatte økte til 705 i 2014 i Kunnskapsdepartementet. Veksten var bl.a. knyttet sammen med opprettelsen av Utdanningsdirektoratet

7.2.3 Kommisjonens vurderinger

Som omtalt i kapittel 4, vil handlefriheten i offentlige finanser bli vesentlig mindre framover enn den har vært de siste 10–15 årene. Det vil gjøre det nødvendig å bremse den generelle veksten i offentlig sysselsetting og ressursbruk, dersom en skal unngå en vesentlig øking av skattene.

Den sterke veksten i antallet ansatte i sentralenhetene i direktoratene de siste tyve årene er det klareste uttrykket for at det over tid har skjedd en byråkratisering av den statlige forvaltning. Som eksempler vises til gjennomgangen Fagernæs og Gjedrem har gjort av forvaltningen under Kunnskapsdepartementet. De finner at med en bedre organisering kan antall enheter reduseres med 25. Det administrative apparatet i universitets- og høyskolesektoren har økt (se kommisjonens første rapport). Legeföreningen skriver i sin høringsuttalelse til kommisjonens første rapport at helsebyråkratiet ser ut til å være økende, men at dette er vanskelig å tallfeste, bl.a. fordi stadig flere oppgaver settes ut til eksterne virksomheter.

De mange organisatoriske endringene i de statlige sentralenhetene viser at denne veksten ikke er resultat av en passiv holdning til et bestående organisasjonsmønster, men snarere et resultat av ambisiøse mål og nye oppgaveløsninger i de ulike sektorene. Det må forstås på bakgrunn av pengelikeligheten i en periode der høy oljepris og stor oljeproduksjon ga rikelig tilgang på offentlige midler. Departementene har i liten grad vært tvunget til å vurdere om det finnes andre og enklere måter å løse oppgavene på. Det har også vært enklere å legge til nye oppgaver uten å legge ned områder eller tiltak som ikke fungerer godt.

Antall ansatte i departementene utgjør en liten andel av samlet offentlig sysselsetting. Det er likevel påfallende at antall ansatte fortsetter å vokse, selv om mange forvaltningsoppgaver er flyttet til direktorater og andre underliggende institusjoner. Økt produktivitet, bl.a. gjennom bedre bruk av IKT, burde gjøre det mulig å redusere sysselsettingen i departementene. Det økende antallet politikere reflekterer sterkere styringsambisjoner og økt politisk behov for

Tabell 7.1 Antall mål, styringsparametere, aktivitetskrav og styringskrav overfor underliggende etater i 2015

| | Gjennomsnitt | Standardavvik | Min | Nedre (25 %) | Median | Øvre (75 %) | Maks |
|--------------------|--------------|---------------|-----|--------------|--------|-------------|------|
| Mål | 6,4 | 6,0 | 1 | 3 | 4 | 8 | 36 |
| Aktivitetskrav | 20,2 | 27,4 | 0 | 4 | 12,5 | 25 | 168 |
| Styringsparametere | 8,9 | 11,1 | 0 | 0 | 4,5 | 16 | 50 |
| Styringskrav | 35,5 | 36,2 | 1 | 12 | 24 | 48 | 198 |

Kilde: Kjærvik og Askim (2015).

kontroll med dagsorden i forvaltningen og bidrar samtidig til byråkratiseringen.

Selv om antall ansatte i departementene er begrenset, ligger det en stor utfordring i beslutningene de departementsansatte forbereder og iverksetter for offentlig forvaltning, og som har medført sterk vekst i samlet offentlig sysselsetting over mange år.

Kommisjonen vil peke på at det er behov for å utforme en klarere samlet politikk for den rollen direktoratene bør spille i forvaltningen. Det bør være en tydelig arbeidsdeling mellom departementer og direktorater og en klarere prioritering av oppgaver. Siktemålet må være å begrense behovet for detaljert kontroll av hvordan oppgaver utføres og å unngå dobbeltarbeid.

7.3 Hvordan virker styringssystemet?

7.3.1 Flere mål og krav

I første rapport pekte kommisjonen på at systemet med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen etter hvert har utviklet seg til et regime med et stort antall mål og andre styringssignaler, og at dette kan svekke effektiviteten både i den statlige forvaltningen og i andre deler av offentlig sektor gjennom for mye detaljstyring av kommuner og fylkeskommuner.

Hermansen-utvalgets utredning om en bedre organisert stat (NOU 1989: 5) fant at statlig virksomhet ofte var preget av upresise, ustabile og ofte motstridende mål og vanskeligheter med å få tilgang til god resultatinformasjon. Mål- og resultatstyring ble introdusert som styringsprinsipp på 1980-tallet, men fikk først etter hvert alminnelig gjennomslag. Siktemålet var at overordnede organer skulle bidra til god ledelse og gjennomføring ved å utforme klare mål og gi ledere i underordnede organer handlingsrom til å velge de beste tiltak og metoder for å nå målene.

Utvalgets arbeid og ikke minst diskusjonen etterpå bidro til prosesser for fristilling (ut av statsforvaltningen) av en rekke statlige institusjoner, økt delegasjon og flere frihetsgrader i styringen av statlige etater, herunder større fullmakter for bl.a. universiteter og høyskoler, og til en sykehusreform basert på en foretaksmodell.

For ledelsen av mange virksomheter var mål- og resultatstyring generelt et stort framskritt. Den faglige og institusjonelle autonomien ble styrket, og hensynet til den kortsiktige politiske dagsorden ble redusert. Dette ga samtidig politisk ledelse og embetsverket i departementene nye utfordringer. For å ta tilbake noe av kontrollen ble styringsressursene rettet mot direktoratene styrket, og tildelingsbrevene brukt til å styre direktoratene mot politiske satsingsområder. Også rekrutteringen av ledere i direktoratene ble brukt for å styrke den politiske kontrollen.

Askim m.fl. (2014) fant at antall mål i departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (ikke selvstendige foretak og aksjeselskaper) i gjennomsnitt ble mer enn fordoblet fra 2004 til 2012. I gjennomsnitt økte antall mål, inkludert styringsparametere, fra 9 til 21.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Kjærvik og Askim (2015) gjennomført en ny undersøkelse basert på departementenes tildelingsbrev for 2015. Den nye undersøkelsen omfatter 70 underliggende virksomheter og viser at gjennomsnittlig antall rene mål har gått ned fra om lag 13 i 2012 til i overkant av 6 for 2015. Gjennomsnittlig antall aktivitetskrav har imidlertid økt, og ligger i 2015 på omtrent 20 per virksomhet, se tabell 7.1. Summen av mål, aktivitetskrav og styringsparametere er nå i gjennomsnitt på 35, lavere enn i 2012 (41), men klart høyere enn i 2004 (23).

Det er som oftest et større antall mål og krav knyttet til store enn til mindre virksomheter. Den største andelen av målene er resultat- og effektorienterte. En må anta at antall mål og andre sty-

ringsparameter gjenspeiler omfang og kompleksitet i virksomhetene, og at en god vurdering av styringsdialogen for de enkelte virksomheter må bygge på en nokså detaljert gjennomgang.

I oppsummeringen legger forskerne vekt på at ordinære forvaltningsorgan – spesielt direktorater – styres med langt flere krav enn forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (nettobudsjetterte). Organisasjonsmessig fristilling betyr, kanskje naturlig nok, at det utformes færre mål og krav fra overordnet departement.

Det er betydelig spredning mellom departementene når det gjelder etatsstyring, både generelt og spesielt form og innhold i tildelingsbrevne og antall mål og aktivitetskrav.

Det er kjent at det foreligger noen fellesføringer. For 2015 gjelder dette arbeidet med å identifisere og redusere tidstyver som berører sluttbrukerne (se kapittel 7.4.4), tiltak for økt bruk av lærlinger og tiltak for sikkerhet og beredskap. Dette er eksempler på krav og mål som ikke nødvendigvis henger sammen med virksomhetens hovedmål. På grunnlag av annet arbeid har kommisjonen sett at Forskningsrådet, som skal forholde seg til sammen om lag 500 mål, krav og budsjettføringer fra departementene (se kapittel 5), står i en spesiell stilling.

Difi gir i sin gjennomgang av direktoratene et bilde av at Kunnskapsdepartementet har omfattende styringskrav. Om departementets tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet skriver Difi:

«I sum må dette nødvendigvis kreve betydelig oppmerksomhet og ressurser fra direktoratet. Difi ser det slik at en slik aktivitetsstyring styrker opp direktoratets handlingsrom til å prioritere, og dette kan også fungere tilsvarende begrensende for skoleeierne prioriterings-situasjon lokalt. Det er departementet som er ansvarlig for at direktoratet er så sterkt aktivitetsstyrt, men direktoratet kan også selv ha en interesse i dette fordi det gir trygghet for oppdragsforståelsen.»

De skriver også at:

«Det er stor enighet blant skoleeierne om at direktoratet skaper et rapporteringspress. ... Det er delte meninger om direktoratet har en god forståelse for hverdagen i skolen og om direktoratet går for langt i å gripe inn i kommunenes og skolenes ansvarsområde.»

Blant evalueringer av enkeltetater i senere år har Politianalysen (NOU 2013: 9) fått særlig oppmerk-

somhet. Analysen finner at fraværet av langsiktige strategiske mål og planer for norsk politi har bidratt til en kortsiktig og hendelsesstyrt styring av politiet. Uklar rolledeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet forsterker problemet og gjør at begge organer retter mye oppmerksomhet mot kortsiktige og enkeltstående utfordringer. Det er også mangel på krav og systematikk i oppfølgingen av ledere.

Det er grunn til å tro at de fleste statlige etater har klarere styringsforhold og mindre komplekse oppgaver enn det som preget politiet. Det er likevel grunn til å tro at mange etater har utfordringer som ligner på dem som ble avdekket i Politianalysen.

Manglende oppmerksomhet knyttet til effektiv ressursbruk både fra etatstyrer og etatene selv kan skyldes at styringen i stor grad er knyttet opp mot aktivitetene i sektoren. I en rapport fra Riksrevisjonen om Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet (Riksrevisjonen 2015a), fikk departementet kritikk for hvordan styringen av Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) var fulgt opp. Riksrevisjonen skriver at:

«DSBs virksomhetsstyring er aktivitetsbasert, og det stilles i liten grad interne krav til effektiv ressursbruk. DSB utnytter i liten grad tilgjengelig informasjon til å videreutvikle virksomhetsstyringen. Dette medfører at DSB har begrenset kunnskap om egen ressursbruk, om denne er effektiv, og om DSBs arbeid bidrar til ønskede samfunnsmessige effekter.»

Som påpekt i kommisjonens første rapport har styringen av universitets- og høyskolesektoren ikke i tilstrekkelig grad fremmet utvikling mot høyere kvalitet og har i tillegg gitt økt byråkratisering. På den ene siden stimulerer myndighetene til konkurranse om studenter og forskningsmidler. Men samtidig er det ingen mekanismer på plass som sikrer at studietilbud med få søkere eller svake forskningsmiljøer legges ned. Heller ikke lærestedenes egne styrende organer ser ut til å ta i bruk handlingsrommet de har fått. Kommisjonen pekte også på at det har vært sterkere vekst i administrative stillinger enn i forsknings- og undervisningsstillinger de senere år. Kommisjonen mente derfor at det bør undersøkes i hvilken grad administrasjonsveksten drives av nasjonale reguleringer og/eller av interne styringsutfordringer.

Det er grunn til å understreke at mål og resultatkrav som formuleres gjennom tildelings-

brevene i stor grad kommer i tillegg til generelle krav i lov- og regelverk som gjelder alle statsinstitusjoner til en hver tid. Generelle krav er for eksempel HMS-krav, økende krav til energibruk, miljø- og klimakrav og regionalpolitiske mål og retningslinjer.

7.3.2 Organisering og målstyring i offentlig sektor

I «En bedre styrt stat» legger Tormod Hermansen (2015) fram fire hovedprinsipper for en godt organisert stat:

- a. Den er politisk styrbar.
- b. Saksområdene er hensiktsmessig fordelt mellom departementene.
- c. Hvert enkelt saksområde er organisert med ledelsesorganer og operative enheter som samlet sett presterer med *legitimitet og effektivitet* på sine områder ut fra de formål og mål som er trukket opp på ansvarlig politisk nivå.
- d. Virksomheter og tiltak innenfor og på tvers av departementsområdene er koordinert på en slik måte at den *samlede virksomhet framstår med sammenheng, helhet og effektivitet*, hvor politikk og tiltak på ulike områder er underordnet regjeringens overordnede prioriteringer og felles interesser.

Han legger i tillegg til et generelt krav som bør være oppfylt for at en stat skal betegnes som godt organisert og styrt:

- e. De enkelte virksomheter og staten som helhet må ha innbygget tilstrekkelig med «mekanismer», som gjør at den, uten at det er nødvendig med detaljerte instruksjoner ovenfra, har en kapasitet til selv å *fornye, tilpasse og omstille seg til nye forutsetninger*, så vel teknologiske som til samfunnsoppdragets behovsmessige og politiske forutsetninger.

På mange områder finner Hermansen at det har skjedd forbedringer i organiseringen av statlig virksomhet gjennom de siste tjue til tretti årene. Det er en fordel for den overordnede politiske styringen at mange enkeltsaker er delegert fra departementer til direktorater. Denne prosessen har gitt departementene bedre mulighet til å ha oversikt og utøve strategisk lederskap når det gjelder viktige utviklingstrekk på sine fagområder.

Colbjørnsen (2015) beskriver i sitt notat til Produktivitetskommissjonen hvilke krav som bør stilles til god målstyring i forvaltningen. Han

peker på tre forutsetninger som ser ut til å være særlig viktige for at målstyring skal fungere etter hensikten:

1. Målene skal ligge fast i planperioden, slik at lokale enheter har anledning til å planlegge og utvikle driften.

Forutsigbarhet er nødvendig for å fordele oppgaver og å høste spesialisingsgevinster. Endrete prioriteringer midt i en planperiode kan føre til endrete bemanningsplaner og stadige skifter mellom ulike oppgaver. Dette skaper omstillingskostnader, og fører til at tillærte ferdigheter går tapt.

2. Sentrale prioriteringer skal begrense styringsmålenes antall og bredde.

Et stort antall mål beslaglegger mye beslutningskapasitet. Tid og ressurser som kunne vært brukt til mer produktive formål bindes opp til detaljert avvikskontroll og rapportering. Ledelsen vil ofte mangle relevant kompetanse på alle ansvarsområdene. Organisasjonens faglige ressurser spres over et bredt spekter av aktiviteter, i stedet for å konsentreres om prioriterte områder.

Et stort antall fagområder preges av stordriftsfordeler. Mange mål reduserer derimot mulighetene til å spesialisere seg. Det blir færre repetisjoner, og vanskeligere å komme høyt på læringskurven. Det kan også oppstå målforskyvninger ved at ansatte prioriterer de målene som er lettest å måle og minst tidkrevende å rapportere. Mange mål gjør sentrale og lokale enheters roller uklare, og hindrer at avgjørelser tas der informasjonstilgangen er størst.

3. Styringsmål skal formuleres som resultatmål, og ikke som aktivitetsmål.

Et aktivitetsmål er en forventning fra overordnet til underordnet instans om å utføre bestemte aktiviteter innen en viss tidsperiode. For eksempel kan et sykehus bli gitt et mål om å opprette minst ett prostatacenter i løpet av kommende år.

Et resultatmål er en forventning om å produsere bestemte konsekvenser, for eksempel ved at et sykehus får et mål om å gjøre en bestemt andel av prostatapasientene friske.

Aktivitetsmål binder ressurser til forhåndsbestemte aktiviteter, mens resultatmål gir ledelsen handlingsrom til å bruke ressursene på en måte som de selv mener er best egnet til å skape ønskede konsekvenser. Aktivitetsmål griper inn i daglige beslutninger, og underminerer målstyrin-

gens prinsipp om at lokale enheter har best forutsetninger for å velge virkemidler. Ansvarsdelingen mellom overordnet og underordnet instans pulveriseres, og det blir uklart om det er lederen eller dennes overordnede som er reelt ansvarlig.

Spesielt for målstyring i offentlig sektor er den nære tilknytningen til politiske prosesser, der en skal kombinere en demokratisk og byråkratisk styringslogikk. Overordnede mål fastlegges gjennom politiske prosesser i Stortinget, og iverksettes gjennom byråkratiske mekanismer i forvaltningen.

Byråkratiet bygger på kompetanse og god saksbehandlingsskikk. Faglige vurderinger, skriftlig dokumentasjon, habile saksbehandlere og klageadgang skal gi likeverdig behandling på rettsstatens grunn. Byråkratiet dagsorden krever forutsigbarhet. Politiske vedtak tar tid å forberede og iverksette. Nye folk må ansettes og nye prosjekter etableres. Resultatene viser seg ofte først etter en stund. Dersom politiske prioriteringer stadig endres, kan handlingsrommet bli for lite til å gjennomføre vedtak.

Politiske og demokratiske hensyn fører til at forvaltningen må være innstilt på å håndtere flere mål enn det som ville vært ideelt ut fra hensynet til styringseffektivitet alene. Antallet mål kan imidlertid komme ut av kontroll. Colbjørnsen nevner at spesialisthelsetjenesten i 2013 måtte forholde seg til 141 mål og rapporteringskrav, samtidig som det i departementets oppdragsbrev stod at «for øvrig gjelder alle andre mål og protokoller». Det ble enighet om at en sanering var nødvendig og etter to år, i 2015, var antallet styringskrav redusert til 16, og antall tilleggsmål til 33.

Andelen aktivitetsmål kan øke som resultat av en selvforsterkende prosess. Prosessen kan f.eks. starte med at Riksrevisjonen kritiserer forvaltningen for avvik fra aktivitetsmål. Slik kritikk er godt mediestoff. Stortinget vil gjerne følge opp med spørsmål, interpellasjoner og høringer. Statsråder kan håndtere kritikken ved å utforme flere og mer detaljerte aktivitetsmål, og eksponere underliggende enheter for tettere oppfølging. Detaljert aktivitetsstyring, Riksrevisjonens kritikk, Stortingets oppfølging og mediedrevet press forsterker hverandre og skaper mer byråkrati.

Generelt har både Colbjørnsen og andre forskere funnet at det er stor risiko for at et stort antall mål og aktivitetskrav reduserer handlingsrommet for ledere, og gir en mindre effektiv drift av offentlige virksomheter.

Difi har sett nærmere på forholdene mellom departementene og direktoratene i rapporten «Direktoratenes rolle i statens styring av kommu-

nene» (Difi 2013d) og finner at departementene gjennomgående har tett oppfølging av at direktoratene følger opp de nasjonale mål som er utformet, f.eks. ved å følge med i det skriftlige materiale som går ut fra direktoratene. Difi observerer at flere departementer finner at deres direktorater er blitt store og har styringsutfordringer. Også i Riksrevisjonens rapport om Helsedirektoratet (Riksrevisjonen 2014) er dette et tema.

Rapportene fra Difi om direktoratenes arbeid, gir inntrykk av at Stortinget, regjeringen og departementene neppe ser de fulle konsekvenser av å fastsette mange nasjonale mål og standarder. Ikke minst når det gjelder forholdet til kommunene. I en eller annen form vil det gi økt offentlig byråkrati når fagdepartementene skal påse at mål og standarder faktisk følges opp. Både politikere og embetsmenn vil være engstelige for kritikk om manglende oppfølging, og om ulikheter mellom ulike deler av landet.

7.3.3 Sektorstyringen er sterkere enn forsøkene på samordning

Utviklingen i direktoratene må sees i sammenheng med at norsk statsforvaltning i hovedsak bygger på et sektoransvar, forankret i ministrenes ansvar for sitt departementsområde overfor Stortinget. Etater og virksomheter får sine mandater, mål og budsjettmidler fra sitt departement (sin minister) og rapporterer tilbake om den virksomhet som utøves. Retningslinjer som gis og kontroll som utøves fra Stortinget følger også sektorinndelingen gjennom fagkomiteenes arbeid. Ministeransvaret har utviklet seg innenfor Grunnlovens rammer og som konstitusjonell sedvanerett.

Sektorinndelingen i statsforvaltningen preger alle forvaltningsnivåer. Fagdepartementenes valg av ulike regioninndelinger for underliggende etater og virksomheter, se kapittel 7.7, vanskeliggjør samordningen regionalt og lokalt. Selv om en har begrenset omfanget av øremerkede sektoroverføringer, blir bruken av kommunenes midler sterkt påvirket av forskrifter, retningslinjer og tilsynstiltak som er satt i verk av sektororganene. Kapittel 16 i kommisjonens første rapport redegjør for den omfattende bruken av lover, forskrifter og rundskriv fra statens side i styringen av kommunene. Bare på helse- og omsorgsområdet økte antall virksomme forskrifter fra 16 i 1999 til 56 i 2009. Også kommunal forvaltning blir derfor nokså sektorisert.

Sektoransvaret, med klare linjer fra statsråd via departementets embetsverk til underliggende etater, bidrar i og for seg også til effektiv styring,

fordi ansvarsforholdene er rimelig klare. Uklare ansvarsforhold vil lett kunne gi mindre effektiv virksomhet og øke risikoen for at ingen har ansvar for en del oppgaver. Men manglende samordning mellom sektorer gjør det vanskeligere for publikum, bedrifter og kommuner å finne fram og forholde seg til forvaltningen.

Sett opp mot tyngden av sektororganenes arbeid, er det begrenset hvilket mandat og hvilke ressurser som er stilt til rådighet for samordningsoppgaver i statsforvaltningen. Det synes også som det noen ganger svikter i kompetanse og ledelse av samordningsoppgaver. I slike tilfeller kan samordningen snarere føre til økt byråkratisering. Dette er nylig dokumentert i Riksrevisjonens (2015a) undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Evalueringsrapporten av Difi (Agenda Kaupang 2014) påpeker at direktoratet ikke har oppfylt rollen som samordningsorgan når det gjelder digitaliseringen av offentlig sektor, se kapittel 7.9.

Utfordringer knyttet til sektoroppdelingen har lenge vært erkjent, f.eks. i analysen av «den segmenterte stat» i den første Maktutredningen 1972–1982, se St.meld. nr. 44 (1982–1983). Flere utviklingstrekk kan ha forsterket sektortenkningen i forvaltningen. Reformen i budsjettarbeidet i forvaltningen og i Stortinget har gitt det enkelte fagdepartement større «eierskap» og praktisk rådighet over sine tildelte rammer. Finansdepartementets bidrag til samordning vil måtte skje på annen måte enn ved behandling av de ulike budsjettpostene.

Behov for bedre samordning i forvaltningen melder seg både i initiativ- og utredningsfasen for politiske beslutninger, og ved gjennomføring og iverksetting av tiltak. Ledende jurister (Difi 2014b) har fastslått at selv om ministeransvar og sektorforankring står sterkt, så er ikke tiltak for samordning i strid med konstitusjonelle prinsipper. Det er ingenting formelt i veien for at to eller flere ministre kan dele ansvaret for en oppgave, eller at statsministerens kontor tar en koordinerende rolle, men det vil mange ganger ikke være hensiktsmessig. Det er i siste omgang regjeringen selv som velger hvordan den innretter den utøvende makt etter sektorprinsippet. Det gjelder også antall departementer og hvordan sektoransvaret defineres for den enkelte statsråd. Sektorprinsippet kan også modifiseres ved å la flere departementer ha ansvar for enkelte oppgaver, eller ved å gi enkelte departementer og etater ansvar for å lede og koordinere konkrete samordningsoppgaver. Det vil imidlertid være praktiske utfordringer slik en f.eks. har sett når flere depar-

Boks 7.1 Tverrstatlig benchmarking i Danmark

Den danske Produktivitetskommissionen anbefalte i 2014 en sterkere prioritering av arbeidet med å samle inn og offentliggjøre data for produktivitet og effektivitet i offentlig sektor, med systematiske benchmarkanalyser. Den danske Moderniseringsstyrelsen laget en modell for sammenlikning av administrative kostnader på tvers av statlige virksomheter – Statens Benchmarkdatabase. Denne viser ressursbruk på foreløpig 17 indikatorer som er felles for ulike deler av staten, bl.a. sykefravær, husleie per årsverk, overtid og gjennomsnittslønn for hhv. medarbeidere og ledere.

Når denne kunnskapen deles, legger det grunnlag for å lære av de mest effektive virksomhetene. Det blir lettere for både departementer og virksomheter å se hvor ressursene brukes effektivt, og hvor de brukes mindre effektivt.

Databasen hadde ved inngangen til 2016 om lag fire hundre brukere. Indikatorene skal brukes i Finansministeriets løpende arbeid med effektiviseringsanalyser og vil gi verdifulle bidrag til arbeidet med statsbudsjettet.

Statens Benchmarkdatabase henter informasjon direkte fra en rekke fellesadministrative systemer, uten manuell rapportering. Dataene er virksomhetenes egne, som de kjenner godt og selv har produsert. Det gir datakvalitet og legitimitet.

Fra 1. januar 2016 registreres alle administrative kostnader i en felles økonomimodell for statlige virksomheter i Danmark. Dette gir økte muligheter for analyse på tvers med utgangspunkt i regnskapet. Fra 2017 vil det dermed foreligge tverrstatlige nøkkeltall for fellesomkostninger i benchmarkdatabasen, som vil gi økt innsikt i fellesomkostninger og kjerneoppgaver på tvers av staten. Det vil også styrke departementenes informasjonsgrunnlag for styringsdialogen med virksomhetene.

tementer gir instruksjoner til fylkesmennene eller til Forskningsrådet.

OECD (2013) pekte på at reduksjon i antall departementer kan være et virkemiddel for bedre samordning. Tidligere departementsråd Tormod Hermansen (2015) har tatt til orde for en vesentlig reduksjon i antall departementer som et bidrag til bedre styring. Utgangspunktet for dette er at

mange av departementene har et smalt virkeområde, og at fristelsen til detaljstyring og problemer med samordning derfor øker.

7.3.4 Benchmarking og evalueringer

Norsk statsforvaltning har de siste tiårene nytt godt av en gunstig finansiell situasjon uten strenge krav om løpende effektivisering. For 2015 og 2016 er det lagt opp til årlige budsjettkutt på 0,5–0,7 pst. av driftsbudsjettene. En liknende løsning som den danske, se boks 7.1, vil åpne for økt transparens om administrative kostnader i norske statlige virksomheter og gi muligheter for effektivisering uten at det går ut over kjerneoppgavene. For at en benchmarkløsning skal være effektiv og ikke gi merbelastning, bør den være basert på data som allerede er registrert eller innrapportert.

Norge har en desentral løsning for lønns- og regnskapssystemer i statlige virksomheter. Mange virksomheter bruker tjenester fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Alle virksomheter rapporterer i tillegg inn detaljerte data etter ny kontoplan til DFØ. Statens tjenestemannsregister inneholder data om ansatte i staten. Statsbygg er nå i ferd med å etablere en database for statens lokaler.

Disse dataene, og kanskje også andre, bør kunne koples sammen og gjøres tilgjengelige slik det f.eks. er gjort i den danske «Statens Benchmarkdatabase». Virksomhetene kan da måle sine administrasjonskostnader opp mot andre, sammenliknbare virksomheter. Dette vil lette arbeidet med effektivisering i statsforvaltningen, og styrke departementenes styringsdialog med virksomhetene.

Et problem i bruken av offentlige midler er at det ofte er uklart om resultatene man søker ved tildeling av midler oppnås. Evalueringer skal i prinsippet bidra til slik kunnskap. Det brukes anslagsvis 1,5 mrd. kroner på evalueringer i Norge hvert år (Hvidsten 2012). Spørsmålet er om denne betydelige evalueringssinnsatsen gir resultater i form av bedre politikktutforming, eller om evalueringene kan dekke over interesser og insentiver som bidrar til ineffektivitet. I perioden fra 2005 til 2014 ble det i gjennomsnitt registrert over 200 nye evalueringer på Evalueringportalen.no årlig. Dette er evalueringer som er utført på oppdrag fra departementer og andre statlige virksomheter. I tillegg kommer evalueringer initiert av kommuner og andre.

Evaluering er et virkemiddel for å fremme kunnskapsbasert og formåls effektiv politikktutvikling. Det er stor variasjon i aktiviteter på ulike

områder og i tilnæringsmåter, metoder og aktører. Noen evalueringer kan for eksempel være strategiske handlinger utført av parter med klare interesser og som potensielt kan komme til å ignorere funn som ikke stemmer overens med egen ideologi. En evaluering vil først og fremst være en kontroll av hvorvidt fastlagte mål er nådd. Den danske Rigsrevisjonen (2005) viser til at evalueringer sjelden stiller spørsmål ved gjeldende mål og normer.

En gjennomgang fra DFØ (Moberg og Sæter 2015) viser at evalueringsrapportene i liten grad er utformet med beslutningstakere som viktigste målgruppe. Det er derfor uklart om rapportene som bestilles gir god nok styringsinformasjon.

Evaluering som planlegges samtidig med at det formuleres mål og styringsparametere kan gi beslutningstakere bedre og mer målrettet informasjon på et riktig tidspunkt. Dette forutsetter at det er lagt til rette for evaluering i implementeringsfasen. En metode for å legge til rette for evaluering er innføre reformer som eksperimenter ved at man bruker randomiserte utvalg og lar forskere studere effektene. For eksempel kan skole-reformer gjennomføres i et begrenset antall skoler, et begrenset antall klasserom og med et begrenset antall elever. Kunnskapsdepartementet har satt i gang slik testing på enkelte områder (Lillejord m.fl. 2015).

Ledere kan selv forbedre praksis ved å stille krav til når og hvordan evalueringer gjennomføres og hva slags informasjon en evalueringsrapport skal gi. Videre er det et ledelsesansvar å se til at måling, oppfølging og evaluering sees i sammenheng. DFØ har gjennomgått et utvalg evalueringsrapporter (Stat og styring 3 2015) og funnet at slik systematisk tilnærming ikke er vanlig i Norge i dag. Få virksomheter har en evalueringsfunksjon som sørger for en koordinert og lederforankret tilnærming. Ofte bestilles evalueringer når det oppstår en krise. Evalueringer bestilles også for å følge opp krav om rapportering når et prosjekt er avsluttet. Før beslutning om å iverksette store reformer og satsinger gjennomføres det evalueringer, spesielt om det er uenighet og behov for å begrunne tiltak som ønskes gjennomført. Ønsket om å avdekke utilsiktede virkninger kan være en viktig begrunnelse for slik evaluering.

Målet med evalueringer er læring og at kunnskapen fører til en mer effektiv politikktutforming. Det er imidlertid ikke noe system for hvordan resultatene av evalueringer brukes. Kravet om gjennomføring av evalueringer følger av reglement for økonomistyring i staten og fører til et stort antall evalueringer. Uten en plan for hvordan

resultatene fra evalueringene skal brukes, kan gjennomføringen få preg av en rituell handling mer enn en sannhetssøkende prosess. Kravet om evaluering kan da innebære en administrativ byrde uten å fremme mer effektiv politikktørføring. Pålegg fra EU om evaluering av ulike støtteordninger med svært strenge krav til hvordan evalueringen skal gjennomføres, vil kunne ha slike effekter.

Selv om kvaliteten på evalueringen er god og svarene relevante, er det ikke gitt at resultatene blir brukt. De politiske prosessene vil i mange tilfeller overstyre de faglige anbefalingene. Stad skipstunnel er et hyppig brukt eksempel på at politiske prosesser overstyrer kunnskapsbaserte politikkanbefalinger. Gjentatte utredninger og åtte samfunnsøkonomiske analyser har konkludert med at en slik investering ikke er lønnsom. Lokale interessenter med politisk støtte har holdt prosessen i gang, og forprosjekt for bygging av Stad skipstunnel er nå satt i gang med antatt byggestart i 2018. En kartlegging av nytten av evalueringer (Samset m.fl. 1993) viser at evalueringene ikke brukes i den utstrekning man kanskje kunne håpet. Forskerne intervjuet saksbehandlere og beslutningstakere i bistandsforvaltningen om hvilke læringsarenaer som var viktigst. Av en liste på 19 arenaer kom evalueringsrapportene på 15. plass.

Den viktigste innvendingen mot dagens evalueringspraksis er kanskje at de fleste evalueringene gjøres på et altfor sent tidspunkt. Samset (2015) beskriver det som at evalueringen ofte blir en post mortem-undersøkelse, fordi prosjektet er avsluttet – «pasienten er allerede død». For å få større nytte av evalueringer, bør de gjennomføres tidlig, før planleggingen av nye tiltak. Samset viser til den statlige ordningen for kvalitetssikring av store offentlige investeringstiltak som et interessant eksperiment med akkurat dette, se framstillingen under budsjettmekanismer i 7.4. Den formelle konseptfasen for alle nye prosjekter innebærer at departementer og etater må gjennomføre en evaluering i forkant, for å identifisere og evaluere de mest aktuelle løsningene på et gitt problem. Resultatet blir deretter kvalitetssikret ved hjelp av eksterne rådgivere, før det eventuelt legges fram for regjeringen som foretar konseptvalget, og deretter for Stortinget som fastsetter budsjettet. For andre statlige politikktiltak følger det samme kravet til ex-ante evalueringer av utredningsinstruksen. Formålet med utredningsinstruksen er å framskaffe et best mulig beslutningsgrunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Mangelfull utredning øker risikoen for at det fat-

tes beslutninger som ikke lar seg gjennomføre, gir uønskede virkninger eller innebærer sløsing med samfunnets ressurser.

Den gjeldende utredningsinstruksen ble fastsatt ved kgl. res. 24. juni 2005. Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) har dokumentert at etterlevelse av dagens utredningsinstruks er svak (Difi 2012). Riksrevisjonen konkluderte i Dok. 3:10 (2012–2013) med at kunnskapsgrunnlaget for offentlige tiltak ofte ikke holder tilfredsstillende kvalitet. I Innst. 81 S (2013–2014) understreker kontroll- og konstitusjonskomiteen behovet for tiltak på området.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet er nå i siste fase av arbeidet med å revidere utredningsinstruksen, og ny instruks forventes fastsatt i februar 2016. DFØ har utarbeidet et utkast til veileder for instruksen.

7.3.5 Bruk av områdegjennomganger

Områdegjennomganger kan være et verktøy for å evaluere ressursbruken og finne rom for nye satsinger. I OECDs (2013c) «Value for Money Norway» anbefales Norge å gjennomføre systematiske områdegjennomganger, bl.a. for å stimulere offentlige virksomheter til å analysere egen virksomhet, lære av hverandre, forbedre kvaliteten og effektivisere virksomheten.

På oppdrag fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har DFØ og Difi (DFØ 2015) kartlagt bruken av sektoranalyser og evalueringer i en del andre land, og oppsummert erfaringer fra tidligere norske ordninger.

Tidligere norske erfaringer med områdegjennomganger

Områdegjennomgangene på 1980-tallet handlet om å identifisere nye tiltak og strategier i effektiviseringen av offentlig sektor, og fremheves som den mest stabile ordningen. Det er likevel uklart om ordningen ga noen effekter eller resultater. Både departementsgjennomgangene på 1990-tallet og gjennomgangen av tilskuddsordningene på 1990- og 2000-tallet var innrettet mot å definere bedre krav for styring og kontroll med ressursbruken. Departementsgjennomgangene hadde sammenheng med innføringen av økonomiregelverket i staten. Hovedmålet var å bidra til bedre styring og forvaltning av midler til administrative formål. I rapporten fra DFØ og Difi stilles det imidlertid spørsmål ved effekten av ordningen. Mange departementer var kritiske til nytten av

gjennomgangene, bl.a. fordi det ikke var noe mål at gjennomgangen skulle gi grunnlag for innsparinger.

Bruk av områdegjennomganger i noen andre land

I kartleggingen av områdegjennomganger skiller DFØ/Difi mellom ulike typer budsjettgjennomganger. På den ene siden ser de på gjennomganger som er direkte knyttet til budsjettprosessen og som primært har innsparing eller omfordeling som mål. På den andre siden ser de på ulike typer evalueringsordninger som ikke, eller i liten grad, er koplet til budsjettprosessen, og som har effektivitets- eller politikktviklingsmål. I utvalget av gjennomganger som er vurdert, finner DFØ/Difi en klar overvekt av budsjettgjennomganger med formål å øke handlingsrommet i budsjettet ved å identifisere mulighetsrommet for innsparinger, gjerne fastsatt som prosentvise eller beløpsmessige mål. Alternativt kan gevinsten av økt effektivitet i en sektor tas ut i form av økt kvalitet (bedre tjenester) og/eller økt kvantitet (flere tjenester). Områdegjennomganger kan også være innrettet mot å legge grunnlag for endring i organisering og bruk av virkemidler, ved å identifisere områder, sektorer eller sakfelt som fungerer dårlig som følge av uklare roller, uheldig organisering, dårlige styringssystemer og svak utnytting av IKT. DFØ/Difi finner at ordningene de har vurdert, ofte har innslag av alle disse formålene.

DFØ/Difi finner at gjennomganger der det kommuniseres tydelig til forvaltningen hva analysen skal brukes til gir økt gjennomslag og oppslutning. I rapporten trekkes mangelfulle oppfølgingsstrategier fram som en svakhet ved flere av ordningene. Det er også for lite systematisk evaluering av effekter og resultater av ordningene. Det er viktig å skille mellom ordninger som skal løse akutte budsjettproblemer og ordninger som har mer langsiktige mål.

Når man skal overføre erfaringer fra ett land til et annet er det nødvendig å ta hensyn til at styringsmodeller kan variere. Rollen til samordningsdepartementene er noe ulik fra land til land. Den norske modellen innebærer, ifølge DFØ/Difi, relativt sterke og selvstendige fagdepartementer og relativt sett svakere samordningsdepartementer. Gjennomgående er erfaringen at effektive ordninger for budsjettformål er basert på sterke finansdepartementer med nødvendige fullmakter til å styre prosesser. DFØ/Difi peker på at for at norske ordninger skal kunne fungere over tid er det behov for å gi ansvarlig departement, for eksempel Finansdepartementet og/eller Kommu-

nal- og moderniseringsdepartementet, nødvendige styringsverktøy.

7.3.6 Kommisjonens vurderinger

Bedre styring av den statlige forvaltning krever tydeligere oppdrag og begrensning i antall mål og krav den enkelte statlige virksomhet stilles overfor. Det må legges vekt på å klargjøre hovedmål og hvilke resultater for innbyggerne som forventes, og mindre vekt på styring av aktivitetene. Det bør gis en tydelig overordnet «marsjordre» om at løpende innovasjon i organisering, teknologibruk og tjenestetelseter forventes, og at gevinster skal hentes ut og gi rom for nye tilbud. Øverste politiske ledelse må være ansvarlig for å se til at slike prosesser pågår.

Det er krevende å få til omstillinger og avvikling av aktiviteter. Virksomhetene bør i større grad utnytte sitt handlingsrom for omprioriteringer innenfor sitt ansvarsområde, herunder å avvikle oppgaver og enheter som gir liten effekt til fordel for tiltak som gir større effekt for innbyggerne. I kapittel 5 er situasjonen for universiteter og høyskoler (UH-institusjoner) vurdert, og vi finner at flytting av ressurser fra svake til gode forskningsmiljøer er mangelfull. Ledelsen ved institusjonene synes å mangle styringsrett og handlingsevne, særlig i forbindelse med ombemanning og omlokaliseringer. Det ligger bindinger i tjenestemannslov og forvaltningslov og avtaleverk som begrenser handlingsmulighetene. Kommisjonen antar at slike begrensninger har betydning på mange områder av offentlig sektor, både i stat og kommune. De institusjonelle begrensningene i offentlige virksomheters omstillings- og fornyingsevne og alternative organisasjonsformer må vurderes kritisk.

Om en skal begrense omfanget av sektorbyråkrtiene og øke den samlede effektiviteten, må en delegerer ansvar og akseptere at oppgaver løses på noe forskjellige måter i ulike deler av landet og i ulike kommuner. En generell heving av den faglige standarden i kommunene, som følge av en kommunereform, kan være et viktig virkemiddel i en slik prosess. En bedre samordning mellom statlig og kommunal virksomhet blir viktig. Opprettelsen av et felles departement for statlig forvaltning og den statlige politikk overfor kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) gir et bedre grunnlag for å se statlig og kommunal virksomhet i sammenheng. Det er viktig at disse mulighetene tas i bruk på en aktiv og konstruktiv måte.

Oppsplitting av departementer og sentralforvaltning i svært mange sektorer øker problemene med styring og samordning, se også kapittel 7.2. Ved framtidige endringer i regjeringen bør det være et

klart siktemål å redusere antall departementer og statsråder.

For å gjøre det lettere for virksomheter og departementer å styre og begrense omfanget av administrative utgifter, bør en utvikle et system for benchmarking av administrative utgifter som i størst mulig grad baseres på regnskaper og andre oppgaver som allerede samles inn og som kan behandles digitalt. Fastsettelse og aktiv oppfølging av en ny Utredningsinstruks er et viktig tiltak for en bedre og mer effektiv forvaltning.

Kunnskapen fra evalueringer må brukes aktivt og systematisk i politikktviklingen, både i forkant av beslutning, i forbindelse med implementering og i vurderingen av behov for endringer senere. Det bør gjennomføres bedre foranalyser før man setter i gang evalueringer. Det bør i større grad gjøres bruk av randomiserte kontrollerte eksperimenter, se kommisjonens første rapport.

For mange tiltak bør tidsbegrensninger vurderes, slik at en har stopppunkter der det kan gjøres endringer eller nødvendige tilleggstiltak for å oppnå ønsket effekt. En slik praksis kan også bidra til at tiltak som ikke har ønsket effekt avsluttes, og at unødvendige kostnader dermed reduseres.

Områdegjennomganger i form av såkalte «spending reviews», der målet er å skape og frigjøre ressurser til annen anvendelse, kan være et mulig verktøy. I noen tilfeller vil en mer fullstendig gjennomgang av et politikkområde være nødvendig for å se virkemiddelbruken i sammenheng og identifisere potensialet for bedre måloppnåelse. Slike gjennomganger kan innrettes på ulike måter, slik erfaringene fra andre land viser. For å sikre resultater er det nødvendig med klare mål for gjennomgangen.

7.4 Drivere bak økt ressursbruk i offentlig sektor

7.4.1 Ressursbruksmål og bemanningsnormer

En rekke budsjettmekanismer som bl.a. følger av hvordan utgiftene på budsjettene blir bestemt, kan føre til for dårlig oppmerksomhet om effektiv ressursbruk. En slik mekanisme er der *mål for ressursbruk* blir et mål i seg selv. Utgiftene som bevilges blir viktigere enn resultatene som oppnås. I slike tilfeller vil effektivisering i beste fall kun bidra til at det blir rom for å gjøre noe som tidligere ikke ble prioritert i sektoren.

Slike mål for ressursbruk dekker flere deler av offentlig sektor. Noen eksempler er:

- Mål om 1 pst. av BNP til FoU, med en samlet kostnad på om lag 32 mrd. kroner i 2016.

- Mål om 1 pst. av BNI til bistand, tilsvarer om lag 33 mrd. kroner.
- Løfter om realvekst på 12 mrd. kroner til sykehusene over fire år, som legger press for opptrapping av bevilgningene. Fra 2013 til 2016 er veksten her 8,4 mrd. kroner.
- Rusplan med målsetting om opptrapping på 2,4 mrd. kroner i perioden 2016–2020 vil koste nær 500 mill. kroner i økte bevilgninger per år.
- Bindinger fra Stortinget om at kommunenes inntekter minimum skal dekke økning i pensjonskostnader og forventede økte utgifter pga. demografi, som gir en kostnadsøkning på om lag 2,5 mrd. kroner i året.

En annen type regler som vil binde opp ressursbruken er regler for hvor sterkt ressursbruken skal vokse på spesielle områder. Den såkalte *gylne regel* i helsesektoren er en slik regel. Den går ut på at veksten i bevilgningene til psykisk helsevern og rusbehandling hver for seg skal være høyere i pst. enn bevilgningene til somatisk behandling. Regelen har, i mangel av bedre virkemidler, bidratt til å beskytte svake grupper. Likevel kan den svekke arbeidet for å finne de mest effektive virkemidler for å gi disse pasientene gode tilbud. Regelen ble introdusert av regjeringen Bondevik II. Den har vært «sovende» fra 2009, inntil den ble gjeninnført fra og med 2014 av Solbergregjeringen.

En lignende mekanisme, der ressursinnsats blir et viktigere mål enn resultater er *bemanningsnormer*. Offentlig sektors tjenesteproduksjon er gjennomgående arbeidsintensiv. Lønnskostnadene utgjør 60–75 pst. av egenproduksjonen. Bemanningsnormer gjelder innenfor en rekke sektorer, bl.a. barnehage, grunnskole og videregående skole. Bemanningsnormer innebærer at man i realiteten unndrar en meget stor andel av kostnadsbasen fra produktivitetsforbedringer. Likevel har nye eller utvidede bemanningsnormer blitt diskutert eller vedtatt for deler av offentlig sektor:

- Strengere bemanningsnormer i barnehagesektoren (diskutert)
- Økt lærertetthet i barneskolen (innført på småskoletrinnene, 1. til 4. klasse)
- Fireårig forsøksordning på ungdomstrinnene fra 2013
- Psykologer i alle kommuner (vedtatt)
- Rekruttering av alle nyutdannede politifolk (gjennomført)
- Bemanningsnorm for sykehjem (diskutert)

Kostnaden ved å gjennomføre slike bemanningsnormer er i mange tilfeller svært høye. Resurser vil bli trukket vekk fra andre områder som kan få større problemer med å fylle opp stillinger med kompetent personale. På flere områder kan det være usikkert om hvorvidt økt bemanning øker kvaliteten. Bruk av bemanningsnormer kan også redusere innsatsen for å finne fram til tiltak som har størst positiv effekt på kvaliteten gitt de midler som settes inn.

Bemanningsnormer kan også hindre innovasjon i offentlig sektor. Utviklingen av «smarte læremidler» der datasystemene gir elevene konkrete og individtilpassede tilbakemeldinger under løsning av oppgaver, gir betydelige muligheter for mer effektiv læring i kombinasjon med mindre bruk av lærerressurser (Teknologirådet 2015). En bemanningsnorm vil innebære at det ikke kan frigjøres midler for å finansiere investeringene i nye teknologiske løsninger, selv om dette vil kunne redusere behovet for lærertimer for hver elev.

7.4.2 Refusjonsordninger og delt ansvar

En tredje mekanisme som er problematisk ut i fra et mål om effektiv ressursutnyttelse er *refusjonsordninger*.

I hovedsak er offentlig sektors tjenesteproduksjon innrettet slik at den virksomheten som beslutter omfanget av en aktivitet, også har budsjettansvaret. På enkelte områder er det imidlertid avvik fra dette ansvarsprinsippet, og konsekvensen er ofte at kostnadene øker sterkt der de som beslutter tiltak som medfører økte kostnader ikke selv må dekke regningen.

Kommunale pleie- og omsorgstjenester finansieres delvis av kommunene, delvis med ulike statlige øremerkede tilskudd og delvis med brukerbetaling. En kartlegging gjennomført av Difi (2015a) viser en kraftig økning i samlede tilskuddsmidler over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. I 2010 var det 11 tilskuddsordninger med samlet bevilgning på 2,1 mrd. kroner. Dette økte til 17 ordninger i 2015 med samlet bevilgning 6,2 mrd. kroner. I tillegg kommer toppfinansieringsordningen for ressurskrevende helse- og omsorgstjenester under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det synes også som om *nasjonale mål for antall heldøgns omsorgsplasser* har fått en uheldig symboleffekt, som uttrykk for statlig vilje til satsing på pleietrengende, løst fra omsorgsbildet i de ulike lokalsamfunn. Det gis en sterk stimulans til utbygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger gjennom et investeringstilskudd

hvor kommunene får dekket opp mot 70 pst. av investeringskostnadene, inkludert momskompensasjon. Satsingen på heldøgns omsorg kan gå på bekostning av utbygging av hjemmebaserte tjenester og nye teknologiske løsninger som trolig kan gi både en bedre og rimeligere eldreomsorg for noen brukere.

Sverige og Danmark avviklet sine institusjoner i eldreomsorgen fra omkring 1990 (Daatland og Otnes 2015). I Danmark ble institusjonene gjort om fra «pleiehjem» til «aldreboliger» og etter hvert også «plejeboliger». De sistnevnte har såkalt tett pleiemiljø, og er bemannet og utstyrt som pleiehjem, men normalt med høyere boligstandard enn de tidligere pleiehjemmene. Eldre- og pleieboligene var fra da av juridisk og økonomisk regulert som boliger, og beboerne ble regnet som borgere og leietakere, ikke som pasienter eller klienter. Norge har beholdt sykehjemmene. Om lag 32 000 av den norske eldrebefolkningen bor i dag i sykehjem og 8 000 i omsorgsboliger, i alt om lag 6 pst. av befolkningen over 67 år i det som omtales som heldøgns omsorgsplasser.

Den kommende generasjon eldre vil ha et bedre økonomisk grunnlag for å ta vare på sine egne bolig- og omsorgsbehov enn noen tidligere generasjon. Den offentlige oppgaven må i større grad være å legge til rette for at disse mulighetene kan bli tatt i bruk. Boliger bør planlegges med utgangspunkt i livsløpsstandard og lokalisert slik at både den enkelte og hjelpetjenestene lett kan nå dem. Opplysninger om og tilrettelegging for bruk av nye teknologiske hjelpemidler må bli en sentral oppgave for kommunene. Ny teknologi kan gi bedre varsling og kommunikasjon med pleiepersonale og gi den enkelte eldre bedre muligheter for å hjelpe seg selv. Ikke minst vil dette gjelde mulighetene for å mestre kroniske sykdommer som kols og diabetes, samtidig som den enkelte kan bo i hjemlige omgivelser (Teknologirådet 2015).

En særlig dyr ordning er *toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester*, som refunderer en andel av kommunenes utgifter til pleie- og omsorgstjenester for personer inntil 67 år med særlig store hjelpebehov. I 2015 fikk kommunene refundert 80 pst. av netto lønnsutgifter ut over et innslagspunkt på vel 1 mill. kroner. Antall mottakere har gått opp fra 3 400 i 2004 til 7 500 i 2015. De statlige utgiftene har steget fra 1,5 mrd. kroner i 2004 til 8,3 mrd. kroner i 2015. Både ressursbruk per mottaker og antall mottakere har vokst betydelig. En refusjonsgrad på 80 pst. gir svake insentiver til å begrense ressursbruken når utgiftene overstiger innslagspunktet og til å vurdere om

andre løsninger kan gi økonomiske besparelser og minst like god behandling.

Ordningen er samtidig et eksempel på tiltak som i stor grad er begrunnet med dagens kommunestruktur, der mange kommuner er så små at innbyggernes behov for særlig ressurskrevende tjenester oppfattes som en for stor byrde til å kunne håndteres innenfor rammefinansieringen av kommunene.

Også ordningene for *tekniske hjelpemidler* vil i praksis medføre et delt finansieringsansvar som kan medføre økt ressursbruk. I dagens system er det slik at kommunene langt på vei er bestiller av tekniske hjelpemidler, mens staten betaler. Selv om staten i dag kvalitetssikrer vurderingene som gjøres av kommunene, innvilges i all hovedsak de hjelpemidlene kommunens ansatte søker om. Dersom det økonomiske ansvaret for denne typen hjelpemidler blir overført til kommunene, vil det innebære en styrking av kommunenes helhetsansvar for brukerens situasjon, der man unngår en oppsplitting av ansvar og overføring av brukere mellom ulike offentlige nivåer og etater. Et kommunalt ansvar legger til rette for god samordning mellom hele spekteret av kommunale velferdsordninger. En slik overføring vil også gi kommunene mer helhetlig økonomisk ansvar for å vurdere hva som samlet sett er best for brukerne.

Regjeringen har nedsatt et ekspertutvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken. Utvalget skal vurdere endringer i dagens ordninger for å møte framtidige krav og forventninger.

For *enslige, mindreårige asylsøkere*, dekker staten 80 pst. av utgiftene dersom kommunene plasserer barna i barnevernet. De gjennomsnittlige utgiftene per barn er om lag en million kroner. Antallet som omfattes av ordningen vokser sterkt.

Et annet eksempel er legemidler på *blå resept* som skrives ut av leger og dekkes av Folketrygden. En slik finansiell ansvarsdeling med fare for variasjon i forskrivning og manglende kostnadsbevissthet tilsier at det er viktig å følge opp forskrivningen. Utvikling av Reseptregisteret vil gjøre det enklere å vurdere legenes utskrivningspraksis, for eksempel gjennom benchmarking. For noen legemidler, f.eks. kreftlegemidler, er ansvaret for finansiering overflyttet til de regionale helseforetakene, som da kan ta et helhetlig ansvar for formåls effektiv bruk av legemidlene.

7.4.3 Feilaktige priser og rammevilkår

En annen mekanisme er *feilprising*, der de statlige virksomhetene stilles overfor priser som ikke

reflekterer de underliggende kostnadene, og derfor må forventes å gjøre tilpasninger som ikke er de mest kostnadseffektive.

Pensjonsutgifter er en vesentlig del av reelle lønnskostnader. De vil kunne utgjøre i størrelsesorden 15 pst. av bruttolønn i ordinære offentlige virksomheter. For ordinære forvaltningsorganer er det likevel slik at utgiftene i sin helhet dekkes av Statens pensjonskasse uten premiefinansiering fra virksomhetenes side. For yrkesgrupper med særaldersgrenser ville pensjonspremier utgjort langt mer enn 15 pst. Politiet og Forsvaret er to av flere etater med særaldersgrenser der man ikke har synliggjort de faktiske kostnadene ved ordningene, og der etatene ikke stilles overfor de fulle personalkostnadene i egen organisasjon. Dette bidrar trolig til feilallokering mellom innsatsfaktorer (personell vs. innkjøpte tjenester, personell vs. teknologi, grupper med særaldersgrenser vs. grupper uten). Dessuten gjør det at virksomhetene ikke har insentiver til å stoppe uheldige tilpasninger, for eksempel ved at politifolk skifter arbeidsplass sent i karrieren til stillinger med særaldersgrense.

Børmer-utvalget tilrår i sin utredning (NOU 2015: 14) i kapittel 9 at: «Det arbeides videre med forenkling og standardisering på områder der virksomhetene i dag behandles forskjellig, eksempelvis for pensjonspremier og feriepengene.» Stikkord vil være sammenlignbarhet og lik behandling.

Børmer-utvalget foreslår at det skal bli obligatorisk for statlige virksomheter å føre periodisert virksomhetsregnskap på virksomhetsnivå. Virksomhetene skal fortsatt rapportere til statsregnskapet etter kontantprinsippet, slik de gjør i dag. Et slikt periodisert virksomhetsregnskap vil gi mer komplett og detaljert informasjon enn kontantprinsippet, som i dag ligger til grunn for virksomhetsregnskapet i to av tre statlige virksomheter. Det vil også gi et grunnlag for mer konsistent sammenligning av regnskap over tid for den enkelte virksomhet og muligheter for sammenligninger av bl.a. effektivitet på tvers i staten.

Mangelfulle vurderinger av de reelle kostnader til *sikkerhet* er en ytterligere mekanisme som kan bidra til lite effektiv ressursbruk. Innenfor vegsektoren og deler av helsesektoren gjøres det systematiske analyser av hvordan ulike tiltak kan redusere antall tapte liv. Det hører imidlertid til unntakene.

Gjennomgående vil utgiftene til sikkerhet i mye større grad:

- tilpasses pengelikeligheten i den angjeldende sektoren, slik at sikkerhetskrav i petroleumsvirksomheten gjør at prisen per sparte liv

synes å være mye høyere enn f.eks. i byggebransjen.

- tilpasses fordi opplevelsen er at man ikke tør å stå ved en kalkulert risiko uansett hvor liten den er. Et eksempel er sikkerhetstiltak i planene for nye regjeringskontorer, der planer om ikke lenger å kunne benytte nåværende regjeringslokaler, ikke synes å stå i rimelig forhold til sikkerhetsnivået på andre områder. En mulig løsning kan være å innføre eksplisitte krav til hvordan slike sikkerhetsvurderinger skal gjennomføres.

I første rapport ga kommisjonen i kapittel 11 en grundig vurdering av *krav og reguleringer* i bygge- og anleggssektoren og behovet for forenklinger. Slike krav har betydning for ressursbruken både i offentlig og privat sektor, og økte krav og reguleringer har bidratt til en kraftig kostnadsvekst og en svekkelse av produktivitetsveksten i sektoren.

Gjennomføringen av *store statlige prosjekter* er profesjonalisert de senere årene. Prosjekter på over 750 mill. kroner må gjennom en toleddet kvalitetssikring, først av konseptet (KS1), og senere av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2).

Hensikten med KS1 er å sikre at man ikke går veldig langt i planleggingen av et prosjekt før man har gjort et arbeid for å vurdere om hovedinnretningen av prosjektet er fornuftig (typisk eksemplifisert av om man skal velge tunnel eller bro for å krysse en fjord). Hensikten med KS2 er å sikre at man har realistisk og fornuftig grunnlag for å styre fremdrift og kostnader når prosjektet skal gjennomføres. For begge formålene er det grunn til å tro at kvalitetssikringsmekanismen har gitt positive effekter. Den store gjenstående svakheten er hva som skjer i prosjektenes tidlige fase fra KS1 til KS2, der en stor del av kostnadsveksten i prosjektene skjer. I en studie av 12 offentlige investeringsprosjekter har Concept påvist at økningen i forventet kostnad i prosjektenes tidlige fase varierer fra 0,6–9,4 mrd. kroner, mens variasjonen i den etterfølgende gjennomføringsfase er langt mindre.

På oppdrag fra Statsbygg har Menon Analyse sammen med DNV GL og ÅF Advansia gått gjennom kostnadsutviklingen for fire statlige byggeprosjekter fra KS1 til KS2 (Menon 2015). Gjennom kvalitetssikringen er det dokumentert at flere av prosjektene har hatt en kraftig økning i forventede kostnader i forprosjektfasen fra KS1 til KS2: Campus Ås økte med over 3 mrd. kroner (138 pst.), Nasjonalmuseet økte med 1,9 mrd. kroner (54 pst.), Folkehelseinstituttet økte med over

800 mill. kroner (30 pst.) og Arkivverket med over 250 mill. kroner (46 pst.).

I rapporten peker Menon på følgende årsaker for kostnadsveksten: endring i bruttoareal, arealsammensetning, byggets standard (signalbygg, miljøambisjon mv.), lokalisering/tomtevalg og generelle byggekostnader. Når det gjelder de bak-enforliggende årsakene til endringene peker rapporten på:

1. KVVU¹/KS1 estimatene er for lave ift. de forutsetningene en la til grunn
2. endring i behov og løsninger på en måte som ikke ble forutsett i KVVU/KS1
3. begrenset oppmerksomhet på å holde investeringskostnaden på nivå med KVVU/KS1 estimatene.

I forkant av en KS1 vil de involverte ha interesse av å holde kostnadsestimater på et moderat nivå slik at konseptet blir valgt for videre planlegging. Men når denne milepælen først er unnagjort, har de involverte stor interesse og gode muligheter til å legge inn det de ønsker i prosjekter, for eksempel utvidelser, høyere standard mv. De involverte aktørene – både bruker og byggherre – har dermed kun få insentiver til å holde kostnadene nede i fasen mellom KS1 og KS2.

Et eksempel på dette er at Statsbygg, som er involvert i de fleste statlige byggeprosjekter, ikke i tilstrekkelig grad måles på om de f.eks. klarer å holde kostnadene per kvadratmeter eller kostnaden per ansatt nede i fasen mellom KS1 og KS2. Hovedmålet for Statsbygg (ifølge tildelingsbrevet) er gode statlige lokalanskaffelser. Prosjekter skal gjennomføres innenfor styringsrammen og til avtalt tid, og lokalene skal være «bærekraftige og energieffektive». Til og med 2015 var Statsbygg pålagt å stille høyere energikrav til nye bygg enn kravene i teknisk forskrift. Dette kan i seg selv ha virket kostnadsdrivende, selv om det også gir muligheter for reduserte levetidskostnader. Praksisen følger av pålegg gjennom tildelingsbrevet og uttrykkes i f.eks. Statsbyggs miljøstrategi 2015–2018, der Statsbygg tar mål av seg å være en pådriver og rollemodell på miljøfeltet. I årsrapporten for 2014 viser Statsbygg selv til at de har flere såkalte forbildeprosjekter under prosjektering eller bygging med høye miljøambisjoner.

I fasen fra KS1 og KS2 kan de involverte nok så trygt basere seg på en antakelse om at de ikke må endre konseptvalg, fordi dette sjelden eller aldri har skjedd. Men et betydelig «scope creep» kan

¹ Konseptvalgutredning.

gjøre at det alternativet som fremsto som det mest lønnsomme i forbindelse med KS1, ikke er det lenger. Det kan kanskje eksemplifiseres enklest med byggeprosjekter: dersom de nye byggene viser seg å bli langt dyrere enn man trodde i KS1, bør det være grunnlag for å revurdere beslutningen om f.eks. å flytte Veterinærinstitusjonene fra Oslo til Ås, eller fra gamle regjeringskontorer til nye bygg.

7.4.4 Tiltak for å fange tidstyver og sikre effektivitetsgevinster

Statlige virksomheter skal identifisere og rapportere inn unødvendige oppgaver og prosesser de opplever er forårsaket av andre, samt sette i gang lokale prosesser for å effektivisere egen virksomhet. Per november 2015 var det rapportert inn 1 795 eksterne tidstyver, det vil si tidstyver som er forårsaket av andre enn den aktuelle virksomheten. I noen tilfeller er samme tidstyv meldt inn av mange virksomheter.

Eksempler på eksterne tidstyver som er ferdigbehandlet og fjernet er:

- Olje- og energidepartementet har gjennomført en forskriftsendring som fjerner dobbeltarbeid hos NVE og fylkesmannen. I dag behandler NVE pålegg om miljøtiltak og dam-rehabilitering og enkelte vedtak knyttet til opprustning og utvidelse av kraftanlegg, mens fylkesmannen gir samtykke til nødvendig ekspropriasjon. Dette innebærer et unødvendig dobbeltarbeid, ettersom vurderingene ofte er ganske sammenfallende. For å redusere dobbeltarbeidet har myndighetene valgt å forenkle saksbehandlingen for ekspropriasjon i bestemte typer vannkraftsaker, ved at NVE også skal gi samtykke til ekspropriasjon i disse sakene. Forskriftsendringen trådte i kraft 1.1.2016, og vil frigjøre ressurser hos fylkesmennene uten at NVEs arbeidsbyrde økes nevneverdig.
- Staten betalte 210 000 kroner i 2014 for 60 000 klimakvoter knyttet til de statsansattes reisevirksomhet. De administrative kostnadene knyttet til rapportering var på om lag 400 000 kroner. Denne rapporteringen er nå fjernet og erstattet med et system basert på anslag for reisevirksomheten.
- Tidligere måtte innbyggere som for eksempel får påvist hjertesykdom eller diabetes, søke Fylkesmannen om dispensasjon fra helsekravene for å beholde førerkortet. Fylkesmennene mener slik saksgang gir unødvendig byråkrati. Nå er ordningen endret, slik at helsetjenesten i

større grad skal avgjøre om det kan gis dispensasjon.

Tidstyvregisteringen har, i tillegg til å identifisere eget potensial for effektivisering, gitt virksomhetene et forum for å ta opp oppgaver som er pålagt av andre, og som oppleves å kreve uforholdsmessig mye ressurser i virksomheten. Av 1 795 rapporterte eksterne tidstyver er bare 66 registrert som fjernet, og 312 som i ferd med å bli fjernet. Det påpekes at tidstyver som er registrert med uendret status, også kan være fjernet, men at dette ikke har blitt registrert i databasen. Mange virksomheter har også benyttet kravet om rapportering av tidstyver som en inspirasjon til en intern gjennomgang av ressursbruk. Fjerning av tidstyver krever ressurser til vurdering og gjennomføring. Når den som bærer kostnadene ved en tidstyv er en annen enn den som skal ta arbeidet med å fjerne den, vil dette arbeidet lett bli nedprioritert til fordel for virksomhetens egne prosesser, med svak fremdrift som resultat.

I budsjettforslaget for 2015 introduserte Regjeringen et effektivitetskutt kalt avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen. Forslaget var opprinnelig et kutt på 0,5 pst. som ble forhøyet til 0,6 pst. ved stortingsbehandlingen av budsjettet. I budsjettet for 2016 ble kuttet etter stortingsbehandling økt til 0,7 pst. Reformen bygger på lignende ordninger i Danmark, Finland og Sverige og anbefalinger fra OECD. Den tar sikte på å sikre at gevinster av normale produktivetsforbedringer kommer hele det statlige fellesskapet til gode og ikke bare fører til utilsiktet merforbruk i de enkelte etatene. Reformen gir virksomhetene et klart insentiv til å gå gjennom egne oppgaver og prosesser, på jakt etter oppgaver som kan utføres enklere eller som virksomheten til og med kan slutte å utføre. Effektivitetskuttet kan imidlertid også utfordre kapasiteten til å gjøre endringer. Stor grad av statlig detaljstyring kan gjøre det krevende å realisere effektivitetsgevinster.

Det er grunn til å tro at det også i kommunesektoren er muligheter til løpende effektivisering av virksomheten. I Danmark er det innført en ordning for uttrekk av slike gevinster, som inngår i den årlige forhandlingen om inntektsutviklingen mellom kommunesektoren og regjeringen. Det gjøres et uttrekk eller omprioriteringsbidrag på 1 pst. av størstedelen av de kommunale utgiftene, hvorav en del blir tilbakeført til kommunesektoren til bruk på prioriterte områder. Det kan være grunn til å vurdere liknende tiltak i Norge.

7.4.5 Utdeling av rettigheter og privilegier

På mange områder har offentlig forvaltning ansvar for reguleringer av en rekke rettigheter og for tildeling av privilegier med potensielt stor økonomisk verdi. Måten disse rettighetene blir fordelt på kan både ha stor betydning for hvor effektivt ressursene blir brukt, og for hvilke grupper som nyter godt av slike rettigheter og privilegier, f. eks. i form av konsesjoner eller skattefordeler. Under beskrives noen slike rettigheter og privilegier.

Kraftintensiv industri

Det finnes en rekke eksempler på at kraftkrevende industri gis betydelige fordeler gjennom bl.a. gratis utslippskvoter, lave kraftpriser og frafall av hjemfallskrav:

Vederlagsfrie kvoter:

- Innenfor EUs kvotesystem skjer det en omfattende tildeling av vederlagsfrie kvoter. Tildelingen er som hovedregel basert på historisk produksjon multiplisert med utslippsfaktorer. Omfanget av sektorer som omfattes, er meget stort. Norske bedrifter, inkludert petroleumsvirksomheten, forventes å kunne motta i størrelsesorden 130 mill. vederlagsfrie kvoter for perioden 2013–2020. Antallet vil kunne påvirkes av bl.a. kapasitetsendringer. Det er stor usikkerhet knyttet til kvoteprisen på lang sikt. Med en kvotepris på mellom 70 og 80 kroner per tonn CO₂ har forventet tildeling av vederlagsfrie kvoter til norske bedrifter en verdi på mellom 9 og 10 mrd. kroner.
- Ordningen er en del av EUs kvotesystem. Alle land som er del av kvotesystemet har utdelt vederlagsfrie kvoter til sine bedrifter, og reglene for tildeling av kvoter er harmonisert. Eventuelle endringer må derfor skje på europeisk nivå.

Fritak for elsertifikatplikt:

- Kraftleverandører og forbrukere med egen kraftanskaffelse har en lovpålagt plikt til å kjøpe sertifikater for en bestemt andel av sitt forbruk. Kraftkrevende industri er imidlertid ikke pålagt sertifikatplikt. Fritaket for elsertifikatplikten utgjør en støtte på i størrelsesorden 270 mill. kroner i 2014.
- Elsertifikatordningen avsluttes i 2020 og bør, etter Produktivitetskomisjonens vurdering, ikke fornyes, se også tilråding i Produktivitetskomisjonens første rapport.

CO₂-kompensasjon for industrien:

- Det er opprettet en kompensasjonsordning for CO₂-innslaget i kraftprisen. Ordningen innebærer at norsk industri delvis kompenseres for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO₂-utslipp. Kompensasjonsordningen medfører at de deler av industrien som er omfattet av EUs kvotedirektiv ikke står overfor den reelle kvoteprisen. Ordningen kan føre til at det gjennomføres større og dyrere utslippsreduksjoner innenfor kvotesystemet uten at de samlede utslippene reduseres. For 2014 ble det utbetalt 223 mill. kroner, mens det i 2016 er budsjettert med 524 mill. kroner til ordningen.
- Kommisjonen mener ordningen bør avskaffes. Den bidrar til å svekke både insentivstrukturen og legitimiteten til kvotesystemet.

Hjemfallsgaven:

- Ved innføringen av konsolideringsmodellen i Ot.prp. nr. 61 (2007–2008) ble det åpnet for at private eiere av konsederte kraftverk kunne selge 2/3 eller mer til offentlige eiere før hjemfall inntreffer. Nåverdien av at staten på denne måten frafalt sitt framtidige krav på hjemfall ble anslått til i størrelsesorden 10–15 mrd. kroner i 2008.

Oppdrettskonsesjoner

Oppdrettskonsesjoner i sjø er et knapt gode med betydelig verdi. Oppdrettskonsesjonene som ble tildelt gjennom auksjon i 2013 ble verdsatt til mellom 55 og 66 mill. kroner. Utdeling av slike konsesjoner til en pris lavere enn markedspris, slik det bl.a. ble gjort i konsesjonsrundene i 2009 og 2013, innebærer et betydelig subsidieelement til enkeltaktører. Konsesjonene er omsettelige, og gevinsten kan dermed realiseres med én gang. Utdeling ved auksjon gir en objektiv og effektiv måte å dele ut tillatelser på, i motsetning til skjønnsbaserte kriterier. Staten har blitt dømt til å betale erstatning til enkelte selskaper som ikke fikk konsesjon i 2009, da de var uenige i tolkningen av de skjønnsbaserte kriteriene.

Auksjon innebærer at oppdrettstillatelsene går til de aktørene som verdsetter dem høyest. Høy betalingsvillighet vil bl.a. reflektere at de evner å produsere mer effektivt enn andre. Oppdrettskonsesjoner i sjø bør som prinsipp deles ut til høystbydende gjennom auksjon.

I noen tildelingsrunder har det blitt delt ut rett til å øke eksisterende kapasitet framfor nye konsesjoner. I 2015 kunne alle eksisterende oppdrettere for eksempel søke om 5 pst. økt kapasitet. Det

innebærer et privilegium for allerede etablerte aktører framfor nye, og for store aktører framfor små. Dette er en inngangsbarriere som må antas å være konkurransehennende. Alle utlysninger av oppdrettskonsesjoner bør som prinsipp være tilgjengelige for alle.

I 2015 er det innført en ny type konsesjon, utviklingskonsesjoner. Det innebærer at kommersielle foretak kan få vederlagsfrie utviklingstillatelser i opptil 15 år mens de driver med utvikling som skal innebære betydelig innovasjon. Prosjektene kan være store og dermed få tildelt mange tillatelser. Underveis kan selskapene produsere og selge oppdrettsfisk på vanlig måte. Det er også bestemt at tillatelsene kan konverteres til kommersielle, tidsubegrensede tillatelser etter utviklingsperiodens utløp, mot et vederlag fastsatt til 10 mill. kroner. Dagens markedspris for kommersielle tillatelser kan, på bakgrunn av forrige auksjonsrunde, anslås å være om lag 60 mill. kroner. Utviklingskonsesjonene innebærer altså betydelige privilegier, både fordi verdien av å produsere fisk i perioden kan være høy og fordi konvertering til kommersielle tillatelser vil skje til sterkt rabatterte priser.

Landbruk

Landbruksnæringen er en av de mest privilegerte næringene i Norge, som er grundig behandlet i kommisjonens første rapport. Det ble pekt på at landbrukspolitikken består av et komplekst system av økonomiske og juridiske virkemidler som trolig innebærer betydelige velferdstap. Kommisjonen anbefalte bl.a. at støtte og reguleringer som hemmer effektive tilpasninger i næringen reduseres eller avvikles.

Fiskeri

Fiskekvoter tildeles i dag uten vederlag. Dette kan ses på som tildeling av et privilegium – retten til å fiske. Fiskeriressursene utgjør betydelige verdier for det norske samfunnet og gir opphav til ressursrente som til nå ikke har vært beskattet. Begrunnelsen for dette har vært at ressursrenten skal tilfalle næringen og kystsamfunnene. Det er antakelig også en stor potensiell ressursrente som ikke realiseres, bl.a. på grunn av kvotesystemets utforming.

For å realisere ressursrenten er det nødvendig å gjøre kvotesystemet mer fleksibelt, slik at kapasiteten blir bedre utnyttet og lønnsomheten blir høyere. Et viktig argument for en ressursrentebeskatning er også at det nå bare er forholdsvis få

aktører som har adgang til å utnytte det knapphetsgodet som fiskeressursene er. Verdiøkningen som skapes ved utnyttning av det knappe godet bør derfor tilføres fellesskapet. Dette er et argument som styrkes jo færre aktører som har en slik adgang til å drive fiske.

Særbehandling av sjøfolk

Maritim næring mottar betydelige privilegier, som for eksempel tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk. Dette er en ordning som vrir ressursbruk mellom næringer og utgjør en betydelig utgift på statsbudsjettet. Kommisjonen anbefalte i sin første rapport at en bør unngå å subsidiere anvendelse av arbeidskraftressurser i en spesiell næring.

7.4.6 Kommisjonens vurderinger

Det overordnede målet for offentlig virksomhet må være gode resultater for innbyggerne, med en effektiv bruk av ressursene. Den viktigste mekanisme for å ivareta dette er budsjettprosessen, hvor alle interesser og ønsker blir avveid til en endelig prioritering. Budsjettprosessen skal sette søkelys på kostnader og nytte av ulike tiltak og de beste prosjektene skal velges ut. Budsjettprosessen skal også revurdere gamle prosjekter og virksomheter. Arbeidet med statsbudsjettet og årlige budsjettvedtak i kommuner og fylkeskommuner gir politisk handlefrihet og ansvar for pengebruken. Som vist i dette kapitlet er det mange føringer for pengebruken som reduserer handlefriheten og ansvaret.

Når mål om en viss ressursinnsats eller bemanning på eller over visse minstenormer blir styrende, svekkes motivasjonen for effektiv ressursbruk. Kommisjonen mener generelt en må være varsom med slike ressursmål og detaljerte føringer for ressursinnsatsen i offentlig sektor.

Kommisjonen går inn for at statsbudsjettet gjennomgås systematisk med sikte på å begrense antall ordninger som binder budsjettet til bestemte normer for ressurs- eller bemanningsbruk. Refusjons- og tilskuddsordninger som svekker effektiviteten i kommunal tjenesteyting bør også gjennomgås og strammes inn. De offentlige organer som har ansvar for en oppgave, bør i størst mulig grad ha et helhetlig økonomisk ansvar for løsningen av oppgaven, slik at ressursene brukes mest mulig effektivt.

Kommisjonen støtter Børmer-utvalgets anbefaling om at det innføres et opplegg for kostnadsstyrt prosjektplanlegging i staten. Det vil kunne bidra til å redusere de betydelige kostnadsøkninger i offentlige investeringsprosjekters tidlige faser. I tillegg bør

det innføres konkrete tiltak, som kan gi både brukeren og byggherren i statlige byggeprosjekter insentiver til å bygge mest mulig kostnadseffektivt.

Antall eldre vil etter hvert øke sterkt. Dersom institusjonsbasert omsorg skal stå for hovedtyngden av det økte omsorgsbehovet, vil utgiftene øke kraftig. Det må satses på ny teknologi og andre tiltak som gir større grupper av eldre muligheten for å fungere i egen bolig, se også drøftingen i kapittel 7.9.

Kommisjonen mener at både prosessene knyttet til fjerning av tidstyver og til oppfølging av effektivitetskuttene er riktige og nødvendige tiltak for å bidra til økt effektivitet i offentlige sektor. Slike generelle tiltak kan imidlertid ikke erstatte mer strukturelle endringer for å få bedre organisering av offentlig forvaltning og tjenesteyting.

7.5 Offentlige institusjoner. Ledelse og handlingsrom

7.5.1 Ledelse av offentlige institusjoner

Ledelse av statlige organer er krevende. I tillegg til mål og krav fra overordnede organer gjelder en lang rekke lover, regler og bestemmelser (Nesheim 2015).

En effektiv bruk av arbeidskraftressursene er avgjørende for produktivitet, både i offentlig og privat sektor. Det er flere rigiditeter i offentlige arbeidsmarkeder som vanskeliggjør effektiv ressursbruk. Rigiditetene gjelder bl.a. ledelsens styringsmuligheter når det gjelder lønn, disponering av arbeidskraften og organisering av arbeidet. I privat sektor vil ledelsen og organisasjonene jobbe sammen om høyest mulig produktivitet slik at jobbene forblir trygge og bedriftens lønnsvevne bedres. I offentlig sektor er det andre insentiver som påvirker hvordan ansatte og ledelse jobber med effektivisering. Målbildet er ofte langt mer komplisert enn i privat sektor, og belønning for høy effektivitet blir vanskeligere.

Lederne skal legge til rette for prosesser som tar i bruk medarbeidernes ressurser og utvikler og forsterker disse, men som også styrer bruken av ressursene. Tidligere Forvaltnings- og administrasjonsdepartementet, nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, søker å rettlede og utvikle ledere i staten gjennom prinsipper fastsatt i en lederplattform fra 2008. Plattformen er supplert med en ny lederplakat fastsatt i 2014. Lederplattformen legger, ifølge Colbjørnsen (2015), hovedvekt på ledelse gjennom tilrettelegging, mens den nye lederplakaten legger noe større vekt på «top-down» styring, med en tydeligere forankring i politiske vedtak, mål og strategier.

Boks 7.2 Nytt lederlønnssystem i staten

Statens lederlønnssystem ble etablert i 1991. Systemet var bl.a. ment å kople statlige lederes resultater og lønn tettere sammen. Praksis til nå har vært at lønn til ledere har økt jevnt og trutt, uavhengig av resultater. I de nye retningslinjene er det fremhevet at resultater og lønn skal ses bedre i sammenheng. Dette er ikke nytt, men en tydeliggjøring, slik at praksis forhåpentlig kan endres.

Ifølge lederlønnssystemet/retningslinjene skal gjennomføring og resultater fra foregående år vurderes før lønnen for kommende år vurderes. Vurderingen skal være faktabasert, etterprøvable og dokumenteres skriftlig.

Det skal årlig stilles krav til stillingen og resultater. Kravene omhandler lederens bidrag til virksomhetens måloppnåelse (både på kort og lang sikt). Grunnlaget finnes bl.a. i tildelingsbrevets mål, virksomhetsplan, kravene i lederplakaten mv. Det er med andre ord også krav til utvikling av ledelse, organisasjon og av lederen selv. Disse kravene nedfelles i et vedlegg til kontrakten.

Vedlegget til kontrakten benyttes i en forberedt samtale om oppnådde resultater. Samtalen er et ledelsesverktøy og gir mulighet til å diskutere utfordringer, handlingsrom, suksesser og utviklingspotensial. Resultatet av samtalen dokumenteres og danner grunnlaget for lønnsjusteringen. Lønnen kan justeres opp hvis oppnådde resultater står i henhold til nedfellede krav, men må holdes innenfor intervallets øvre grense.

Colbjørnsen mener Hovedavtalen i staten og tilsvarende avtaler for sektorselskap og helseforetak i stor grad innsnevrer handlingsrommet for hvordan lederskap kan utøves. 84 pst. av arbeidstakerne i statlig sektor er fagorganisert. Med unntak av de 300 lederne som er omfattet av lederlønnssystemet, se boks 7.2, får alle medarbeidere i statsforvaltningen fastlagt sin lønn gjennom tariffavtale. Avtalene bygger på at partene er likeverdige, og de ansatte har forhandlingsrett i alle spørsmål som medfører varige endringer i organisasjonskartet. Dersom man ikke blir enige, går tvisten først til megling og ved fortsatt uenighet til en partssammensatt nemnd. Ledelsens muligheter til å ha det avgjørende ordet er dermed sterkt beskåret.

Colbjørnsen oppsummerer virkningene slik:

«Statens konsensusmodell er inspirert av avtaleverket i privat sektor. Private virksomheter skiller seg imidlertid fra staten ved at de som oftest er eksponert for konkurranse. Trusselen om svekket konkurransekraft og tapte arbeidsplasser disiplinerer partene fra å presse sine særinteresser for langt.² Statsforvaltningen er skjermet fra denne mekanismen, og er mer sårbar for at konsensusnormen kan gjøre det legitimt å blokkere omstillinger som man ikke ser viktigheten av for egen del.»

Og videre:

«Partssamarbeidet i staten definerer ledelse som et samarbeidsprosjekt der ledere og tillitsvalgte skal møtes som likeverdige parter. Arbeidsgivers styringsrett er lite tematisert. Hovedavtalen legger i stedet til grunn at konflikter skal forebygges og løses innen rammen av en støttende og involverende lederstil, med vekt på å legge til rette for kreative læringsmiljøer og reell medbestemmelse. En slik lederstil kan stimulere til fortløpende forbedringer i det daglige arbeidet. Den er neppe like velegnet til å gi ledere den styringsautoriteten som de trenger til å gjennomføre omstillinger og innovasjoner som møter sterk motstand fra tillitsvalgte og andre særinteresser.»

I industrien og deler av privat næringsliv for øvrig, henger ofte samarbeidsklima og omstillingsvilje sammen med at arbeidstakerne er organisert i få og brede organisasjoner. I store deler av offentlig virksomhet er det mer oppsplittede relasjoner, fordi medarbeiderne er organisert i mange smale og spesialiserte organisasjoner med sterke profesjonsinteresser. Dette gjelder særlig i spesialisthelsetjenesten, men også innenfor både justis- og universitets og høyskolesektorene er det flere og sterke organisasjoner. For organisasjonene (og dels også ledelsen) vil det lett kunne bli et spill om å få flere ressurser, framfor å gjennomføre tiltak for å øke effektiviteten. Ledelsen er ofte pålagt en rekke mål utover å sørge for effektiv drift, og handlingsrommet for effektivitetsforbedringer er i mange tilfeller begrenset av politiske hensyn. Svake institusjoner kan da hindre en flytting av ressurser fra dårlige til gode miljøer.

² Tidligere leder av Fellesforbundet i LO, Kjell Bjørndalen, sa det en gang slik: «Vi forhandler ikke medlemmene våre ut på gata».

Boks 7.3 Tjenestemannslovutvalget

Tjenestemannslovutvalget, ledet av advokat Ingeborg Moen Borgerud, la fram sin enstemmige innstilling for Kommunal- og moderniseringsdepartementet 18. desember 2015. I løpet av våren 2016 vil utredningen være på bred høring.

Utvalget har vurdert hvilke endringer som bør gjøres i tjenestemannsloven for å støtte opp under de statsansattes rolle i en moderne forvaltning. Tjenestemannsloven omfatter ikke embetsmenn, og de ansatte ved universiteter og høyskoler er også underlagt en egen lov.

Utvalget foreslår å stramme inn adgangen til midlertidige ansettelser, forenkling av ansettelsesprosessen og i reglene omkring oppsigelser. De ansatte i staten skal likevel fortsatt ha et noe sterkere stillingsvern enn arbeidstakere som er omfattet av arbeidsmiljøloven.

Mens økt produktivitet i privat sektor blir sett på som positivt, vil organisasjonene i offentlig sektor kunne se på økt produktivitet som en trussel, dels mot kvaliteten på tjenestene og dels mot antall arbeidsplasser. Å oppnå gode samarbeidsrelasjoner og beslutninger som øker effektiviteten vil derfor ofte være mer krevende i mange offentlige virksomheter.

Gode pensjonsordninger i offentlig sektor kan veie opp for lavere lønn ved rekruttering av arbeidskraft, inkludert ledere. Barrierer for mobilitet mellom privat og offentlig sektor kan svekke rekrutteringsgrunnlaget for gode ledere i offentlig sektor og låse ledere inne i sektorer eller virksomheter.

7.5.2 Rekruttering av ledere

I rapporten «Mot alle odds, Veier til samordning i norsk forvaltning» (Difi 2014b) opplyses at av til sammen 871 ledere i departementene i 2013, var det bare 21 som hadde byttet departement det siste året. Difi observerer at det også mellom departementer og direktorater er lav ledermobilitet.

Bragelien og Mjøs (2009) har på oppdrag fra daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) kartlagt lederlønnssystemet i staten herunder bakgrunnen til de ledere som var i systemet. Basert på besvarelser fra 175 ledere viste kartleggingen at 75 ledere bare hadde erfa-

ring fra staten, mens ytterligere 23 hadde erfaring fra annen offentlig virksomhet. Til sammen 98 (56 pst.) hadde altså bare erfaring fra offentlig virksomhet. Ytterligere 48 (27 pst.) hadde erfaring fra både offentlig og privat sektor før de ble ansatt i den aktuelle lederstilling. 29 hadde bare erfaring fra privat virksomhet (16 pst.). Når også lengden på erfaringen ble tatt hensyn til, fant forskerne at 73 pst. av samlet erfaring til lederne i lederlønnsordningen var fra statlig virksomhet, 17 pst. fra annen offentlig virksomhet og 10 pst. fra privat virksomhet.

Tall fra lederlønnsystemet for årene 2010 til 2014 viser at av 189 helt nyansatte i systemet i disse fem årene, hadde 171 (90 pst.) jobbet i staten en eller annen gang tidligere. Når en også inkluderer personer som har vært vurdert i systemet flere ganger (totalt 232) er det 150 (65 pst.) som er ansatt fra samme departementsområde, mens 31 (13 pst.) kom til stillingen fra annen statlig virksomhet. 51 personer (22 pst.) kom til stillingen fra en ekstern, ikke statlig stilling (som kan være kommunal eller privat). Mange av disse kan også tidligere ha hatt en statlig stilling.

Hovedinntrykket er at ledere i staten har tyngden av sin erfaring fra statlig virksomhet og som oftest innen samme sektor der de skal ha nye lederoppgaver. Dette kan ha både positive og negative sider. At de kjenner sektoren og hvordan det politiske systemet virker, er åpenbart en fordel, men det kan også virke konserverende at så få rekrutteres fra privat sektor eller fra andre etater (Colbjørnsen 2015).

Det er velkjent at enkelte andre land, f.eks. Storbritannia, legger stor vekt på felles utdanning og karriere for embets- og tjenestemenn for å lage en felles offentlig forvaltningskultur. Tiltak for å utvikle uformelle nettverk i forvaltningen kan bidra til en større grad av felles forvaltningskultur. I regi av Difi, tidligere Fornyings- og administrasjonsdepartementet og nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, har det vært gjennomført en del samlinger og kurs for å bidra til felles kultur, kunnskap og holdninger. Dette er i senere tid forsterket gjennom kommunal- og moderniseringsministerens «Program for styring og ledelse i staten». Programmet innebærer bl.a. tilbud om etterutdanning i samarbeid med Universitetet i Oslo, kompetansetilbud om strategisk ledelse og om bruk av IKT.

Rekrutteringen til offentlig sektor kan også bli påvirket av at lønningene i liten grad er differensiert mellom ulike deler av landet. I storbyene med høye boligpriser er lønnsnivået for lærere og sykepleiere lavere (målt ved hva man har igjen

etter å ha betalt boligutgifter) enn i distriktene. Dette kan gjøre det lettere å rekruttere gode lærere og sykepleiere i distriktene, mens skoler og sykehus i storbyene i større grad konkurrerer med privat sektor om de beste kandidatene. Dermed kan effektiviteten i offentlig sektor i storbyene bli svekket (Delfgaauw og Dur 2008).

7.5.3 Fristilling av statlige virksomheter

I årene fra 1992 til 2003 ble en rekke statlige virksomheter fristilt fra den vanlige statsforvaltningen og organisert som egne selskap eller foretak. Blant disse er Statnett, Statskraft, Posten, Telenor, virksomhetene i jernbanesektoren, Avinor, Mesta og Entra eiendom.

Arnesen og Hagen (2008) har gjennomgått utviklingen i disse virksomhetene ut fra bedriftsøkonomiske og samfunnsmessige vurderinger. Hovedfunnene er at virksomhetene etter fristillingen produserer flere tjenester til lavere kostnader. Omlegging til en markedsorientert energisektor økte statens avkastning fra eierskapet til nett og vannkraftressurser, samtidig som ressursene ble brukt mer effektivt og prisene til kundene etter hvert gikk ned. I alle selskapene medførte fristillingene en reduksjon av årsverksinnsatsen samtidig som produksjonen økte. Dette har bidratt til å fristille arbeidskraften til andre deler av økonomien, i en periode med generelt sterk etterspørsel etter arbeidskraft.

Overgangen fra et system der det politiske systemet var oppdragsgiver til et markedsbasert system ga ifølge Arnesen og Hagen (2008) samfunnsøkonomiske gevinster gjennom tre mekanismer:

- Tradisjonelle goder og tjenester ble produsert rimeligere som følge av virksomhetsinterne, kostnadsreducerende tiltak.
- Foretakene benyttet sin frie stilling til å ekspandere virksomheten, både ved ny aktivitet og ved oppkjøp.
- Friheten til å finansiere større investeringer og satsinger ut fra kommersielle betraktninger har gitt tilpasninger til betalingsvilje på etterspørselssiden, og flere kunder har fått det de ønsket.

Markedseksposeringen har bidratt til økt oppmerksomhet om brukerne, samtidig som bedre økonomisk drift har gitt betydelige overskudd. Forskerne finner ikke belegg for påstander om at demokratiske prosesser er svekket. Det har vokst fram en klarere arbeidsdeling mellom produksjonsoppgaver og tilsynsfunksjoner. Dette medvir-

ker til at den parlamentariske kontrollen har blitt ivaretatt. I motsetning til i en del andre land har fristillingsprosessen blitt drevet som en pragmatisk, tverrpolitisk søking etter gode praktiske løsninger for viktige samfunnssektorer, med tilsynelatende få ideologiske konflikter. Et pragmatisk samarbeid med fagbevegelsen, der de fristilte virksomheter ble organisert i en egen arbeidsgiverorganisasjon, NAVO, senere Spekter, var en del av denne prosessen ifølge forskerne.

Når fristillingene fra perioden 1992 til 2003 stort sett var vellykkede, er det naturlig å spørre om hvorfor det senere har vært få fristillinger. På oppdrag fra Spekter gikk Pöyry Management Consulting (2011) gjennom tjenesteproduksjonen i 36 virksomheter i statlig forvaltning med til sammen 80 000 ansatte. Pöyry fant at vel halvparten drev med tjenesteproduksjon og de øvrige i hovedsak med myndighetsutøvelse.

Fire tilfeldig valgte virksomheter ble gjennomgått grundig: Jernbaneverket, NAV, Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) og Statens kartverk. Oppsummert finner rapporten at Jernbaneverket og FLO har volum og oppgaver (bl.a. produksjonsvirksomhet) som kan gi muligheter for effektivisering ved utskilling av hele eller deler av virksomheten. Også Statens kartverk har oversiktlige oppgaver som kan gjøre utskilling mulig. NAV ble vurdert å ha en størrelse og kompleksitet som gjør utskilling mindre aktuelt.

Rapporten påpeker at de deler av forvaltningen der stort innslag av myndighetsoppgaver gjør at det ikke er åpenbart fornuftig å skille ut virksomhet, kan det alternativt være fornuftig å rydde opp internt i forvaltningen gjennom tydeliggjøring av roller og bedre organisering.

Pöyry-rapporten gir ikke svar på hvorfor det ikke har skjedd fristillinger av betydning etter 2003. Den viktigste forklaringen synes å være at de fleste statlige virksomheter som ble fristilt i perioden fra 1992 til og med 2003, arbeidet på områder der det skjedde store ytre endringer ved åpning av markeder for konkurranse som f.eks. tele- og posttjenester. Dette hang bl.a. sammen med endringer i europeiske reguleringer og EØS-avtalen. Det ble tatt nasjonale beslutninger om konkurranse for kraftmarkedet, ny organisering av tjenester og infrastruktur for luftfarten og utskillelse av tjenesteproduksjon innen eiendom.

Det er nylig satt i gang en jernbanereform som medfører fristilling av jernbanens infrastruktur og økt konkurranse for NSB. Det er etablert et veiselskap som gir en ny statlig, fristilt aktør i vegutbyggingen og som kan gi erfaringer fra denne måten å organisere virksomhet på, selv om det

ikke innebærer økt innslag av konkurranse i sektoren. Fristilling i deler av Forsvarets produksjonsvirksomhet kan vurderes. Også for flere utdannings- og forskningsinstitusjoner kan det være muligheter for utvikling av hele eller deler av virksomheten gjennom mer selvstendige organisasjoner.

Etter århundreskiftet er en lang rekke statlige institusjoner gitt økte fullmakter til å styre egen virksomhet gjennom såkalt nettobudsjettering. De fleste av disse virksomhetene er innenfor universitets- og høyskolesektoren, som gjennom ny lovgivning fikk sikret en betydelig faglig selvstendighet.

Nettobudsjetteringen gir økt handlefrihet til å utsette bruk av midler og til å oppnå gevinster som følge av investeringer. Institusjonene har imidlertid ikke samme frihet til å ta opp lån som helt fristilte institusjoner og selvstendige aksjeselskap vil ha. Erfaringsmessig kan slik fristilling gi grunnlag for utilsiktet ekspansjon gjennom låneopptak, dersom det ikke foreligger tilstrekkelig rammestyring eller virksomheten drives i et marked med disiplinerende konkurranse.

To offentlige utvalg har anbefalt fristilling av universitets- og høyskoleinstitusjonene bl.a. for å fremme bedre ledelse internt i institusjonene, uten at dette er fulgt opp av myndighetene. Kommisjonens vurdering er at disse institusjonene har behov for økt autonomi spesielt når det gjelder rekruttering, se kapittel 5.

7.5.4 Likere konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører

Produktivitetskommisjonen er opptatt av å sikre like vilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. I første rapport viser Kommisjonen til at virkemidlene i konkurranseloven ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. Kommisjonen mener bl.a. at Norge bør få et sterkere håndhevsregime for å redusere risikoen for at det offentlige subsidierer konkurranseutsatt økonomisk aktivitet med midler fra annen virksomhet (såkalt kryss-subsidiering).

Nettoføring av merverdiavgift i statlige forvaltningsorgan fra 1. januar 2015 betyr at virksomhetenes beslutning om intern produksjon eller å sette produksjonen ut til eksterne skjer på grunnlag av en riktigere sammenligning av kostnader. Tidligere førte merverdiavgiften til at intern produksjon kunne fremstå som mer gunstig sammenlignet med kjøp fra private aktører. Med nettoføring av merverdiavgift er en konkurranseulempe

for private aktører fjernet, og det er lagt til rette for en mer effektiv ressursbruk i statlige virksomheter. Ordningen innebærer en del administrative kostnader.

I Prop. 37 L (2015–2016) har Regjeringen fulgt opp forslaget om en politisk uavhengig håndheving av konkurranseloven ved at ankesaker behandles i en egen uavhengig nemnd og ikke i departement/statsråd.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har påpekt forskjeller mellom konkurransevilkår for private og offentlige aktører. EØS-avtalen har forbud mot tildeling av offentlig støtte til foretak dersom støtten kan vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen innen EØS-området. Også offentlige virksomheter kan være gjenstand for forbudet mot offentlig støtte. ESA har foreløpig konkludert med at det generelle skattefritaket for stat, helseforetak og kommunal virksomhet innebærer ulovlig statsstøtte. I flere konkrete saker har offentlige aktører drevet økonomisk aktivitet i konkurranse med private aktører, og skattefritaket har vært en ulovlig fordel for offentlige aktører. Skattefritaket gjelder all aktivitet som offentlige aktører utøver innenfor sitt rettssubjekt og omfatter i utgangspunktet alle inntekter, herunder inntekter fra kommersiell virksomhet, utbytte, gevinster og renteinntekter. ESA har anmodet norske myndigheter om å vurdere tiltak for å hindre at offentlige aktører kryss-subsidierer økonomisk aktivitet. I tillegg har ESA startet en vurdering av om offentlige aktører mottar ulovlige fordeler i form av ubegrensede garantier.

Konkurranse på like vilkår er sentralt for å sikre at samfunnets ressurser utnyttes mest mulig effektivt. Det generelle skattefritaket for de offentlige aktørene, kryss-subsidiering og eventuelle fordeler av ubegrensede garantier bryter med dette. Konkurransfordeler for offentlige aktører kan bl.a. føre til at de kan levere tjenester til lavere priser enn private tilbydere, og private tilbydere kan dermed drives ut av markedet. Særfordelene kan også lede til ineffektiv drift, siden virksomheten kan opprettholdes med svakere driftsresultater, men likevel være konkurransedyktig i markedet. Dette svekker insentivene til omstilling og innovasjon. På denne måten gir disse fordelene heller ikke best mulig bruk av arbeidskraften.

Problemet med det generelle skattefritaket for offentlige aktører kan i prinsippet løses på to måter. Det kan innføres skatteplikt for offentlige aktørers økonomiske aktivitet i skatteloven, eller det kan stilles krav om at det offentliges økonomiske aktivitet må skilles ut i egne skattepliktige selskaper (utskillingsplikt). Både skatteplikt og

utskillingsplikt sikrer at den økonomiske aktiviteten blir beskattet. Utskillingsplikt er imidlertid et mer effektivt virkemiddel for å motvirke kryss-subsidiering fordi transaksjonene mellom ulike enheter blir transparente. Det kan gjøre politikere og administrasjon mer bevisst på skillet mellom forvaltning (myndighetsutøvelse) og økonomisk aktivitet, og dermed forhindre kryss-subsidiering. En utskillingsløsning vil føre til at de økonomiske forholdene må synliggjøres i offentlige årsregnskap og årsrapporter og styrke økonomi- og eierstyringen av aktiviteten.

I tillegg fjerner utskillingsplikt eventuelle fordeler offentlige aktører har av ubegrensede garantier. I kommuneloven framgår det at kommuner og fylkeskommuner ikke kan gå konkurs. Dette gir en ubegrenset garanti for alle forpliktelser. Økonomisk virksomhet i kommunene kan dermed få gunstigere finansieringsvilkår, kassakreditter og leverandørkreditter enn private konkurrenter. Dersom den økonomiske aktiviteten skilles ut i et eget selskap med begrenset ansvar, vil disse fordelene begrenses. Skatteplikt løser ikke eventuelle problemer med garantier og er heller ikke et like effektivt virkemiddel mot kryss-subsidiering.

7.5.5 Kommisjonens vurderinger

Som diskutert foran forutsetter en vellykket fristilling av offentlige institusjoner at de har handlefrihet til omstilling, ombemanning og omlokalisering. Tilstrekkelig handlingsrom for lederne er av stor betydning for effektiv drift av offentlige institusjoner. Lønn er et viktig virkemiddel for å få gode ledere, og lønnsystemet bør vektlegge at resultater nås. Staten bør i større grad enn hittil søke å rekruttere ledere som har ledererfaring fra annen virksomhet enn de statlige institusjoner de skal lede. Det er behov for økt fleksibilitet i praktisering av lov- og avtaleverk for å øke effektiviteten i en del virksomheter. Lønnsystemet i offentlig sektor må i større grad støtte opp under effektiv drift.

Fristillingene som ble gjennomført i perioden 1992 til 2003 virker i stor grad å ha bidratt til bedre ressursbruk og økt produktivitet. Mulighetene for organisatorisk fristilling for å ta ut effektivitetsgevinster bør vurderes også på andre områder, f.eks. slik det nå gjøres innenfor jernbanesektoren. For de fleste statlige virksomheter vil hovedoppgaven likevel være å arbeide for økt effektivitet innenfor nåværende tilknytning til statsforvaltningen, men slik at det siktes mot økt handlerom for utvikling og effektivisering gjennom klare mål, ansvarsforhold og bedre organisering.

Kommisjonen mener problemene med skattefritak for offentlige virksomheter, kryss-subsidiering og ubegrensede garantier bør løses med sikte på å skape mer effektiv konkurranse. Utskillingssplikt framstår som den mest hensiktsmessige løsningen. Målet med utskillingssplikt bør være å sikre at det offentliges aktiviteter som skjer i konkurranse med andre, må operere under samme vilkår som private aktører.

7.6 Offentlig arbeidskraftsbehov

Framskrivningene til 2060 som er diskutert i kapittel 4, viser at videreføring av historiske trender, bl.a. mht. standardveksten i offentlige tjenester, vil gi sterk vekst i behovet for arbeidskraft i offentlig tjenesteproduksjon, særlig etter 2025. I referansebanen er det beregnet at sysselsettingsandelen i offentlig sektor vil øke fra 27 pst. i 2014 til 45 pst. i 2060. Det økte arbeidskraftbehovet gjelder spesielt produksjon av helse- og omsorgstjenester.

Modellframskrivningene i kapittel 4 skal ikke tolkes som prognoser for hva som faktisk vil skje. I stedet viser de at konsekvensene av forutsetninger som hver for seg kan virke realistiske, fører til urealistiske og/eller uønskede tilstander. Beregningene viser hvor raskt Norge beveger seg i slike retninger, og dermed at det haster å korrigere utviklingen. Spesielt viser framskrivningene konsekvenser av en varig svak produktivitetsvekst.

Også andre analyser peker på at arbeidskraftbehovet i offentlig sektor kan øke markant framover (Holmøy m.fl. 2014, Perspektivmeldingen 2013). Økt produktivitet i offentlig sektor vil bidra til å redusere arbeidskraftbehovet, se kapittel 4.4. Jo lenger frem man ser, desto større utslag får man av forskjeller i produktivitetsvekst og andre forhold, bl.a. vekstrater for standardheving. Betydningen for offentlig sysselsetting forsterkes dessuten over tid av at antall brukere av helse- og omsorgstjenester vil øke betydelig som følge av veksten i antall eldre.

7.6.1 Rekruttering av riktig kompetanse

Hvor lett det vil bli for offentlig sektor å rekruttere tilstrekkelig og riktig arbeidskraft vil avhenge av en rekke forhold, men stigende lønnsforskjeller mellom privat og offentlig sektor har gjort det vanskeligere å få tak i visse typer kompetanse.

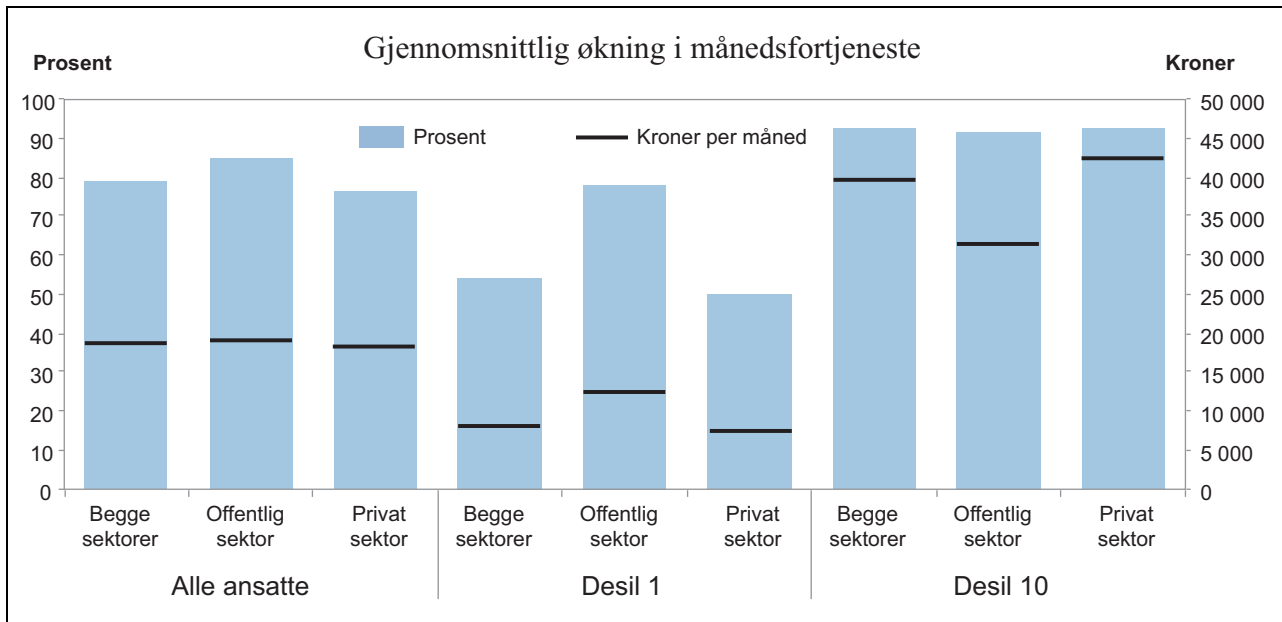
Kvaløy (2015) beskriver hvordan insentivene til å tiltrekke seg kompetanse og til å gjøre en god jobb er knyttet opp til hva slags belønning som gis

for de valg man tar. Belønningen behøver ikke bestå av bare lønn, også annerkjennelse eller indre motivasjon man kan få av å gjøre en viktig jobb kan være viktig for rekruttering og produktivitet både i offentlig og privat sektor. Det kan skilles mellom implisitte og eksplisitte insentiver. Eksplisitte insentiver brukes mye i privat sektor og kan være f.eks. provisjonslønn, bonuser eller resultatlønn (Barth 2015). I offentlig sektor er det vanligere med implisitte insentiver i form av f.eks. økt fastlønn eller forfremmelser. Lønnsspredningen innenfor virksomhetene kan gi et bilde av styrken på de implisitte insentivene. Figur 7.5 viser den nominelle lønnsveksten for avtalt månedslønn i privat og offentlig sektor i kroner og prosent for perioden 2000–2014. Figuren viser at lønnspredningen har økt både i offentlig og privat sektor. Slik sett har altså de implisitte insentivene økt. Samtidig har forskjellene mellom topplønnene i privat og offentlig sektor økt (i kroner), noe som kan gjøre det vanskeligere å tiltrekke seg visse typer kompetanse som kan bli viktige i de omstillingene offentlig sektor står overfor. For de med lavest lønn er det omvendt, her har veksten både i prosent og i kroner vært størst for ansatte i offentlig sektor. Det gjennomsnittlige lønnsnivået i privat og offentlig sektor er i 2014 om lag det samme (ikke vist i figuren). For de med lave lønninger ligger lønnsnivået i offentlig sektor om lag 30 pst. over lønnsnivået i privat sektor, mens den øverste desilen ligger 26 pst. under nivået i privat sektor.

Svakere implisitte og lite bruk av eksplisitte insentivordninger i offentlig sektor kan ifølge Kvaløy både redusere produktiviteten til de som jobber i sektoren, og påvirke hvem som velger å jobbe i offentlige virksomheter. Seleksjonseffekten kan deles inn i fire:

- Høyere lønn for de med lavest kompetanse kan trekke i retning av å tiltrekke seg de med lavest produktivitet.
- Siden variabel lønn gir mer usikkerhet, kan det trekke i retning at de som er opptatt av sikkerhet (mest risikoaverse) søker seg til offentlig sektor.
- De som har størst tro på egne ferdigheter, kan ha insentiver til å søke seg til privat sektor der høy innsats og høy kompetanse belønnes i større grad.
- Offentlig sektor kan tiltrekke seg folk som er mindre opptatt av egen materiell vinning og mer opptatt av andre forhold ved jobben, som å jobbe for et samfunnsnyttig formål.

Empirisk forskning støtter opp under disse forklaringene (Domen og Falk 2011). Kvinner er bl.a.



Figur 7.5 Nominell lønnsvekst i privat og offentlig sektor, 2000–2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

mer tilbøyelige til å velge fastlønsregimer. De som velger denne typen arbeid er også ofte mennesker med sterkere preferanser for andres velferd (altruisme). I en spørreundersøkelse utført i 50 land viser Dur og Zoutenbier (2014) at offentlig ansatte i større grad ser på det å hjelpe andre som en viktig del av begrunnelsen for å velge sektor.

Noen av de virkemidlene som benyttes i privat sektor for å sikre høy effektivitet og god samlet måloppnåelse er vanskelig å overføre til offentlig sektor. Dette betyr ikke at slike virkemidler ikke finnes eller utprøves. Lederlønnssystemet i staten er et eksempel på at man også i offentlig sektor benytter eksplisitte insentivordninger. Kvaløy m.fl. (2015) viser at verbal motivasjon kan fungere godt sammen med prestasjonsbasert avlønning. Kube m.fl. (2012) viser at symbolske gaver kan ha sterkere effekt på innsats enn økt lønn. En kakefeiring for å markere at noen har gjort en god prestasjon kan derfor virke motiverende gjennom at det synliggjøres at arbeidsgiver setter pris på innsatsen som er nedlagt.

7.6.2 Økt mobilitet mellom offentlig og privat sektor

For at arbeidskraften skal kunne bevege seg friest mulig mellom offentlig og privat sektor, er det viktig at det ikke finnes unødvendige barrierer for mobilitet. En mulig innlåsingsmekanisme som kan ha betydning for arbeidskraftmobiliteten, er

pensjonssystemet. Dagens tjenstepensjonssystem og dagens AFP-ordninger innebærer at verdien av opptjente pensjonsrettigheter kan påvirkes av at man bytter jobb. Dersom jobbbytte fra privat til offentlig sektor, eller omvendt, reduserer verdien av den samlede pensjonen, vil det i mange tilfeller hindre at man bytter jobb så fremt tapet ikke kompenseres gjennom høyere lønn eller bedre pensjonsrettigheter. Boks 7.4 beskriver barrierene i dagens pensjonssystem nærmere.

Slike innlåsingsmekanismer kan særlig påvirke eldre arbeidstakeres valg, ettersom de har mer opptjente pensjonsmidler og derfor også mest å tape på å bytte jobb. I Norge er yrkesdeltakelsen i aldersgruppen 50–69 år høyere enn OECD-gjennomsnittet. Men samtidig faller andelen som bytter jobb betydelig med alder, se figur 7.6. Lien (2014) finner at andelen som bytter jobb etter 50 år bare er om lag 5 pst. og at andelen har vært stabil siden årtusenskiftet. Lav mobilitet blant eldre arbeidstakere kan skyldes naturlige forhold, som at eldre trives godt i den jobben de har. Økt risiko for å bli arbeidsledig ved jobbskifte kan også føre til lave mobilitet blant eldre.

Statistisk sentralbyrå har i sine siste to årlige rapporter om yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen kartlagt mobiliteten til eldre arbeidstakere og forsøkt å relatere denne til pensjonsordninger (Claus m.fl. 2014, 2015). I disse rapportene studeres mobiliteten i og mellom kommunal, statlig og privat sektor. Det eneste det

Boks 7.4 Barrierer i dagens pensjonssystem

AFP i privat sektor

Fra 2011 er AFP i privat sektor lagt om til en livsvarig pensjon som fritt kan kombineres med arbeid. Det er flere vilkår som må være oppfylt for å få AFP i privat sektor. Til og med 2013 var kravet at man måtte ha arbeidet i en AFP-virksomhet minst tre av de siste fem årene før fylte 62 år. Framover vil dette kravet gradvis øke til minst sju av de siste ni årene. I tillegg må man ha jobbet minst tre år sammenhengende i en AFP-virksomhet på uttakstidspunktet. Ansiennitetsvilkåret fører til at det er svært ugunstig å bytte jobb fra privat AFP-virksomhet til privat virksomhet uten AFP-ordning eller til offentlig sektor når en nærmer seg 62 år. Den livsvarige utbetalingen en da mister vil ofte være verdt mer enn én million kroner. Å bytte jobb til offentlig sektor vil imidlertid ha mindre konsekvenser dersom en bytter tidlig nok til å kunne tjene opp rett til offentlig AFP.

Offentlig AFP

I offentlig sektor er AFP fortsatt en tidligpensjonsordning som omfatter alle ansatte. AFP kan tas ut mellom 62 og 67 år. Retten til AFP forutsetter at en er i jobb fram til uttakstidspunktet. Ansiennitetskravet varierer noe mellom kommunal og statlig sektor. Uttak av offentlig AFP forutsetter at man slutter helt eller delvis i arbeid før 67 år. Personer som planlegger å jobbe fulltid minst til 67 år, vil dermed ikke få noen nytte av AFP-ordningen. De som planlegger å trappe ned før 67 år, vil derimot tape på å bytte jobb fra offentlig til privat sektor med mindre de rekker å tjene opp rett til AFP i det nye arbeidsforholdet. I så fall må man bytte jobb til privat AFP-virksomhet, og jobbskiftet må i 2016 skje før fylte 55 år.

Private tjenestepensjoner

I privat sektor har ansatte i dag opptjening i enten innskuddsbaserte eller ytelsesbaserte

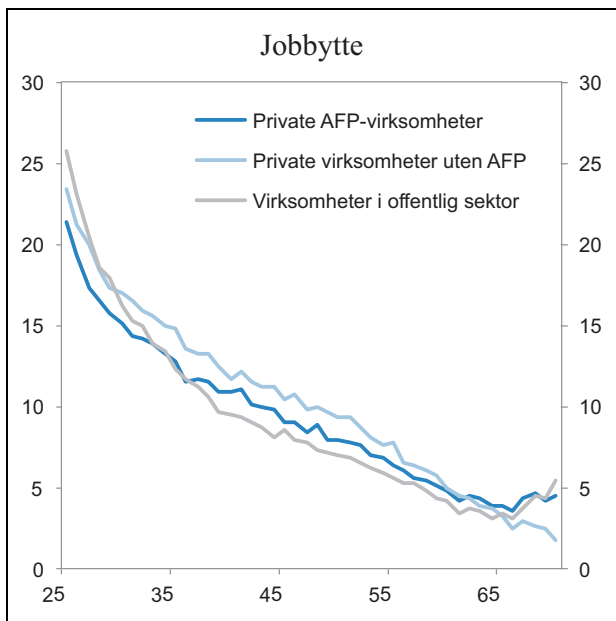
ordninger. Fra og med 2014 er det innført et nytt produkt for privat tjenestepensjon (tjenestepensjonsloven). Innskuddsbaserte tjenestepensjoner er basert på at arbeidsgiver betaler inn en premie som utgjør en prosentandel av lønnen. Tjenestepensjonen vil avhenge av de innbetalte premiene og avkastningen på disse. For personer med innskuddsbasert tjenestepensjon, vil bytte av jobb ikke gi konsekvenser for tjenestepensjonen som allerede er tjent opp. Ytelsesbasert tjenestepensjon er basert på at beregnet alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjonen til sammen skal utgjøre en viss prosent av sluttlønnen. Ved denne typen tjenestepensjon vil opptjeningen bli omgjort til en såkalt fripolise ved bytte av jobb. Erfaringen de siste årene har vært at fripoliser normalt gir klart svakere avkastning på pensjonsopptjeningen enn om man hadde fortsatt i samme jobb (for de fleste er reallønnsveksten sterkere enn realavkastningen på fripolisen). Den enkelte vil derfor ofte tape pensjon i de ytelsesbaserte ordningene ved å bytte jobb.

Offentlig tjenestepensjon

For å få full offentlig tjenestepensjon kreves det minst 30 års tjenestetid i full stilling. Dersom man ikke er i jobb i offentlig sektor på uttakstidspunktet, kreves det 40 års tjenestetid for å få full tjenestepensjon. Personer med mindre enn 40 års tjenestetid kan dermed få en reduksjon i den offentlige tjenestepensjonen ved å bytte jobb fra offentlig til privat sektor. Dersom man fortsetter i jobb i offentlig sektor ved siden av pensjonen, er hovedregelen at tjenestepensjonen blir redusert ut fra inntektsnivået i jobben relativt til inntekten før uttak. Dette gjelder ikke jobb i privat sektor. For de fleste som ønsker å jobbe noe ved siden av offentlig tjenestepensjon, vil det derfor lønne seg å bytte til privat sektor. Vanligvis gjelder dette først fra 67 år, men for personer med særaldersgrense er dette aktuelt også tidligere.

går an å konkludere med fra disse undersøkelsene er at en ikke kan avvise at pensjonsordninger bidrar til å låse ansatte fast til virksomheter med samme pensjonsordning og på den måten til å redusere mobiliteten.

Det er gjort få andre norske studier av tjenestepensjoners og AFPs betydning for arbeidskraftmobiliteten. Analyser av Hærnes m.fl. (2011) på grunnlag av data fra 2003 og tidligere, tyder på at tjenestepensjonsordninger da hadde liten eller ingen betydning for mobiliteten. Betydningen av



Figur 7.6 Personer som byttet jobb mellom 30.09.2012–30.09.2013. Prosent

Kilde: NAV.

den avtalefestede pensjonsordningen (AFP) kan imidlertid gjøre at bildet ser annerledes ut nå. Med data fra perioden 2001–2013 finner Lien (2014) at blant arbeidstakere som bytter jobb etter fylte 50 år, er det et flertall som bytter til en jobb innenfor samme sektor, og at få bytter jobb til en annen sektor med risiko for å miste retten til AFP. I private virksomheter som omfattes av AFP-ordningen, finner studien ingen klar forskjell mellom andelen som bytter jobb før 62 år og aldersgruppen 62–66 år, til tross for at risikoen for å miste retten til AFP øker ved et slikt skifte. Verken for private AFP-virksomheter eller i offentlig sektor finner studien signifikant lavere mobilitet de siste tre årene før 62 år og heller ikke signifikant høyere mobilitet mellom 62 og 67 år.

Mer samordnede pensjonsordninger mellom offentlig og privat sektor ville redusere slike innlåsingsmekanismer. I Sundvolden-erklæringen har Solbergregjeringen uttrykt at den ønsker mer like pensjonsordninger i offentlig og privat sektor, og oppfordret partene i arbeidslivet til å starte et arbeid med sikte på finne pensjonsløsninger som er bedre tilpasset pensjonsreformen også for offentlig ansatte.

7.6.3 Helse- og omsorgssektoren

En konsekvens av at det blir mange flere eldre i befolkningen er at etterspørselen etter arbeidskraft vil endres. Særlig vil etterspørselen etter

helse- og omsorgstjenester øke kraftig. Økt produktivitet i helse- og omsorgssektoren vil være et viktig bidrag til å løse det framtidige arbeidskraftsbehovet. Denne sektoren er betydelig mer arbeidsintensiv enn den norske gjennomsnittsnæringen, og det innebærer at produktivitetsøkninger kan være særlig viktige her, samtidig som potensialet kan være stort. Økt bruk av velferdsteknologi kan f.eks. frigjøre arbeidskraft til andre oppgaver og redusere veksten i sysselsettingen i sektoren (Teknologirådet 2015). Historisk har sysselsettingen og utgiftene til helsesektoren imidlertid vokst klart sterkere enn det som kan forklares av demografiske forhold alene (Holmøy m.fl. 2014). Det tyder på at produktivitetsveksten i helsesektoren ikke har blitt tatt ut i form av lavere vekst i ressursbruken, men i økt standard og bedre tjenester. Høyere produktivitet i helse- og omsorgssektoren, inkl. bruk av ny teknologi og ny løsninger, vil imidlertid ikke være tilstrekkelig til å løse det økte arbeidskraftsbehovet alene. Også antallet ansatte i sektoren vil øke.

I dag leveres store deler av omsorgstjenestene av offentlig sektor, og det offentlige betaler 75–80 pst. av de samlede helseutgiftene (NOU 2010: 13, Damvad 2014). Ansvaret er delt mellom kommunene og staten, der kommunene har ansvaret for primærhelsetjenesten og pleie- og omsorgstjenesten og staten har ansvaret for spesialisthelsetjenesten. I tillegg har fylkeskommunene ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten. De langsiktige beregningene som ble presentert i kapittel 4, tegner en utvikling innen helsesektoren som ikke synes bærekraftig for offentlig sektor slik den er organisert i dag.

Framover vil det trolig tvinge seg fram flere private tilbydere av helsetjenester. Større konkurranse i helsesektoren kan være positivt ved at det kan skape mer bevissthet om kostnadene og mer effektiv bruk av arbeidskraften i offentlig sektor. Samtidig kan det bidra til at helsevesenet i større grad blir todelt, der de med høyest inntekt i størst grad vil kunne benytte seg av det private helsetilbudet. Den totale effekten av en privatisering av helsesektoren vil være avhengig av hvordan fordelingen av tjenestene blir mellom offentlig og privat sektor og hvordan disse finansieres.

Ifølge Hagen (2013) vil en større framvekst av private aktører trolig gi et bedre tilbud for enkle inngrep. Private sykehus kan tjene mest på å spesialisere seg på relativt enkle inngrep, mens større og dyrere oppgaver, som akuttberedskap og døgnbemanning, samt utdanning og forskning, kan bli overlatt til det offentlige. Det kan også tvinges fram et større skille mellom basistjenester og

tilleggstjenester i helse- og omsorgssektoren. Økt etterspørsel etter helsetjenester og standardøkninger vil føre til store merutgifter på offentlige og kommunale budsjetter. For å holde igjen utgiftsveksten, kan staten og kommunene tilby visse minimumstjenester til en gitt standard, mens tjenester utover basistilbudet er noe den enkelte må betale for selv.

Økt tilstrømning og bedre bruk av arbeidskraften

Det økte behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren vil ifølge Statistisk sentralbyrås framskrivinger særlig gjelde helsefagarbeidere og sykepleiere (Roksvaag og Texmon 2012). Det anslås en underdekning på mellom 45 000 og 73 000 helsefagarbeidere og mellom 16 000 og 45 000 sykepleiere i 2035, avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn.

Automatisering av arbeidsoppgaver i næringslivet og andre deler av offentlig sektor kan potensielt frigjøre betydelige arbeidskraftressurser. I tillegg kan det økte ressursbehovet dekket med arbeidskraft utenfra. Åpning av arbeidsmarkedet mot Øst- og Sentral-Europa har ført til en betydelig økning i arbeidsinnvandring, og økningen i antall årsverk i pleie- og omsorgssektoren de senere årene skyldes først og fremst det økte antallet med utenlandsk bakgrunn (Aamodt m.fl. 2011, Høst m.fl. 2015).

En utfordring med å ansette utenlandsk arbeidskraft er imidlertid at innvandrere med de nødvendige kvalifikasjonene ofte kun blir i helse- og omsorgssektoren midlertidig, mens ufaglærte innvandrere har få egnede utdanningsstilbud (Hømme og Høst 2008, Høst m.fl. 2010). For innvandrere som kommer til Norge av andre årsaker enn arbeid, som flyktninger eller som følge av familiegjenforening, kommer det i tillegg andre integreringsutfordringer, se kapittel 6.4.3.

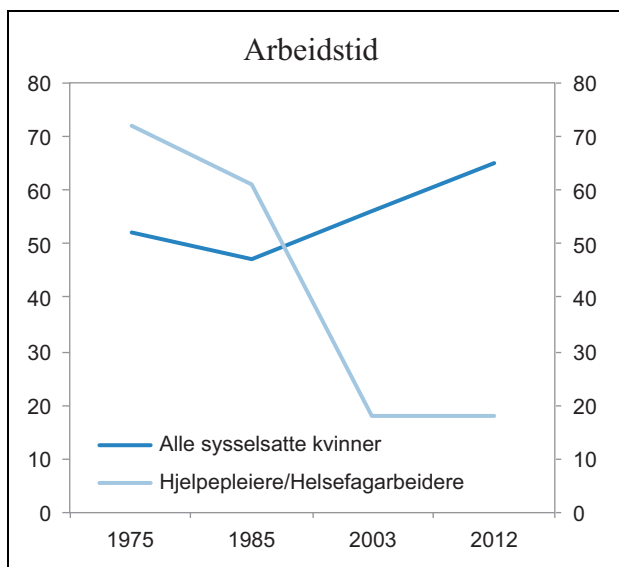
En annen utfordring for de som ønsker å jobbe i helsesektoren, er å få godkjent sine utdanninger. Mellom 2008 og 2015 har over 3 200 sykepleiere som ønsker å jobbe i Norge, fått avslag. Det er i hovedsak sykepleiere med utdanning utenfor EØS-området, herunder nordmenn som har studert i utlandet. Den norske autorisasjonsordningen for helsepersonell har blitt kritisert for å være streng, at saksbehandlingen tar unødvendig lang tid og at kravene til å få autorisasjon er uoversiktlige. I Sverige, som i likhet med Norge er underlagt et EU-direktiv som avgjør om man er kvalifisert som sykepleier, er det derimot lettere å få autorisasjon. Dersom vi skal få brukt ressur-

sene og kompetansen til de som kommer til Norge på en god måte, er det viktig at regelverket ikke er unødvendig strengt og rigid. For å gjøre autorisasjonssystemet mer oversiktlig og forståelig har myndighetene endret lovverket gjeldende fra og med 2016.

Framover blir det også viktig å bruke kompetansen som allerede befinner seg i sektoren. Særlig kan dette skje ved å øke arbeidstiden for en del av dem som nå jobber deltid, se figur 7.7. For enkelte grupper er deltidsstilling en ønsket tilknytning til arbeidsmarkedet, f.eks. personer med nedsatt arbeidsevne og småbarnsforeldre, mens andre ønsker en høyere stillingsbrøk. Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse er ufrivillig deltid særlig utbredt i helse- og omsorgssektoren, hvor hele 4 av 10 ønsket en høyere stillingsbrøk i 2014. Med andre ord er det et stort arbeidspotensiale som ikke blir realisert.

Den utstrakte bruken av deltid i helse- og omsorgssektoren må ses i sammenheng med at sektoren er avhengig av arbeidstidsordninger som dekker behovet for tjenester hele døgnet. De ansatte inngår i arbeidsplaner som dekker alle timer i døgnet alle dager i uken. Utfordringen med å redusere deltidsbruken i helse- og omsorgssektoren henger derfor tett sammen med utfordringene med skift- og turnusordningene, hvor det er vanskelig for arbeidsgiver å kombinere bemanningsbehovene med heltidsstillinger.

Arbeidstidsordninger i forbindelse med skift- og turnusarbeid har vært drøftet i flere offentlige utvalg. Skift/turnusutvalget (NOU 2008: 17) viste til at bemanningsproblemer i helgene var sentralt innen helse- og omsorgssektoren, og at tiltak som ikke adresser problematikken rundt dette bare i begrenset grad kan bidra til mindre uønsket deltid. Utvalget konkluderte med at en ikke kan komme utenom en viss økning i helgefrequensen i mange turnusplaner for å redusere omfanget av ufrivillig deltid, og at det i mange tilfeller også vil være behov for at enkelte arbeider hyppigere enn hver tredje helg. Et flertall i Arbeidstidsutvalget (NOU 2016: 1) mener at det er behov for endringer i loven for skift- og turnusarbeid for å få bedre arbeidstidsordninger i helse- og omsorgssektoren. Flertallet viser til at bemanningsproblemene i helgene, og konsekvensene det har for ufrivillig deltid, har eksistert i flere år, og at partene i arbeidslivet ikke har klart å finne noen løsning på dette. Endringene som foreslås av flertallet i arbeidstidsutvalget, går på å utvide arbeidsgivers styringsrett til å organisere arbeidstiden, dvs. gjøre unntak fra hovedreglene om gjennomsnitts-



Figur 7.7 Utviklingen i andelen med heltidsarbeid. Prosent

Kilde: Høst m.fl. (2015).

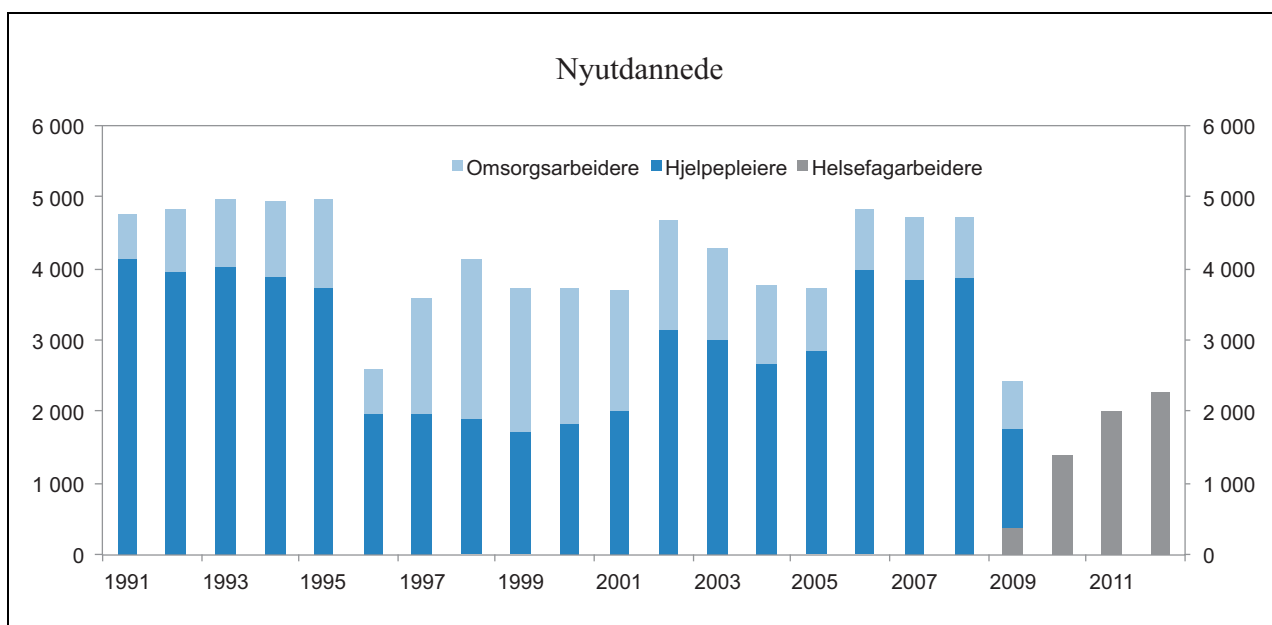
beregning og daglig arbeidsfri for skift- og turnusordninger.

Relevant kompetanse

For å dekke det framtidige arbeidskraftbehovet i helse- og omsorgssektoren blir det, foruten å øke tilstrømningen og bruke den eksisterende arbeidskraften bedre, viktig at det er tilstrekkelig utdanningskapasitet for faglært arbeidskraft i sektoren og at flere velger slik utdanning.

Fagopplæringen innen helse og pleie står overfor flere av de samme utfordringene som andre fag- og yrkesopplæringer, som sviktende rekruttering og lav gjennomføringsgrad (Høst m.fl. 2015, Nyen og Tønder 2014). Antall ferdigutdannede helsefagarbeidere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere har økt svakt etter 2010, men antallet er fortsatt om lag halvparten av hva det var før Kunnskapsløftet ble innført i 2006, se figur 7.8. Rekrutteringen til helsefag er særlig lav blant unge. Gjennomsnittsalderen for nyutdannede faglærte har ligget på mellom 30 og 35 år de siste tiårene. Utfordringen med lav ungdomsrekruttering finner man også i de andre nordiske landene (Høst 2006).

Den lave gjennomføringsgraden i helsearbeiderfaget har sitt motstykke i at en økende andel studenter velger å ta påbygning til generell studiekompetanse framfor å bli lærlinger. I tillegg øker antallet som tar påbygning etter fullført fagopplæring. Denne utviklingen må bl.a. ses i sammenheng med endringer i utdanningssystemet. Sammenslåingen av hjelpepleier- og omsorgsutdanningene til det nye helsearbeiderfaget etter 2+2 modellen i Kunnskapsløftet i 2006 førte til en halvering av antallet med yrkeskompetanse, mens antallet med studiekompetanse ble nesten doblet (Vibe m.fl. 2012). For å øke gjennomføringsgraden i faget ble det i stortingsmeldingen «Utdanning for velferd» foreslått en utprøving av vekslingsmodellen, se kapittel 6.3.1, som både kan tilpasses voksnes behov i utdanningsforløpet, og samtidig bidra til at unge får praksis gjennom hele



Figur 7.8 Antall nyutdannede helsefagarbeidere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere

Kilder: Høst (2010) og Statistisk sentralbyrå.

utdanningsløpet, se Meld. St. 13 (2011–2012). Det ble også foreslått å prøve ut en Y-vei-ordning, hvor fagbrevet gir grunnlag for opptak til høyere utdanning, i den hensikt å øke status og rekruttering til yrket.

Den lave gjennomføringsgraden og ungdomsrekrutteringen må også ses i sammenheng med lærlingemodellen i den kommunale sektoren. Mens lærlinger innen tradisjonelle lærefag som bygg og anlegg og mekaniske fag er en del av den ordinære arbeidsstokken, er det mer vanlig at lærlingene innen helsefag kun går på «toppen» av den ordinære bemanningen (Høst m.fl. 2014). Det innebærer at lærlinger i tradisjonelle fag inngår som en del av rekrutteringsstrategien til bedriftene, mens lærlinger innen helsefag i større grad kun er knyttet opp mot opplæring. Etter endt utdanning er det særlig vanskelig for helsefagarbeidere å få jobb da de må konkurrere med andre som står foran i køen, bl.a. eksisterende personell med lavere stillingsbrøker. Når behovet for faglærte vil øke framover, blir det viktig at lærlingemodellene ikke hindrer en god integrering av elevene i arbeidsmarkedet, men bidrar til at det tilbys nok lærlingsplasser med gode jobbmuligheter etter endt utdanning.

Forskning og elevundersøkelser viser også at elevene ikke finner karriereutsiktene i helsesektoren tilfredsstillende nok (Høst m.fl. 2015). Det omfatter både hvilke deler av sektoren de kan få jobb i, hva slags jobb de kan få, grad av autonomi i arbeidet og mulighetene for faste fulltidsstillinger. Av de som fullførte utdanningen i 2013, var det kun 18 pst. som fikk tilbud om fulltidsjobb i relevant stilling.

Styring av arbeidskraftressursene i helsesektoren

Sysselsettingen i helsesektoren utgjør en stadig økende andel av samlet sysselsetting. Utgiftene til spesialisthelsetjenesten har økt fra 8 pst. av samlede offentlige utgifter i 1990 til 11 pst. i 2015. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) er eier av de regionale helseforetakene (RHF) som på sin side eier helseforetakene. Som eier har HOD imidlertid ingen arbeidsgiverfunksjon for de ansatte i helseforetakene og er heller ikke part i tariffavtalene. Partene i tariffavtalen er Spekter som arbeidsgiverforening for helseforetakene og den enkelte tjenestemannsorganisasjon på arbeidstakersiden. Det er flere tariffavtaler som regulerer lønns- og arbeidsvilkår i helseforetakene.

Driften i helseforetakene skjer 24 timer i døgnet året rundt. Virksomheten kan deles opp i plan-

lagt aktivitet (elektiv virksomhet), som i det vesentligste skjer mellom 0700 og 1800 på ukedagene, og øyeblikkelig hjelp/vakt, som er aktivitet som er utenfor dette tidsrommet. Arbeidstiden for de fleste som går i turnus er 35,5 timer i uken i gjennomsnitt, men for legene, som har et tariffavtalt unntak fra arbeidsmiljøloven, kan arbeidstiden komme opp mot 60 timer i uken. Etter gjennomsnittsberegning vil imidlertid den gjennomsnittlige arbeidstiden for leger ligge mellom 40 og 45 timer i uken. Det vil typisk være forskjeller mellom forskjellige spesialiteter, hvilket sykehus den enkelte jobber ved, vaktbelastning mv.

Selv om HOD er eier, er de ansatte i helseforetakene ikke statsansatte, men følger arbeidsmiljølovens regler. I utgangspunktet har arbeidsgiver styringsrett over arbeidstiden. I virksomheter som benytter skift- og turnusarbeid, som sykehusene, krever fastsetting av ordinære turnusplaner likevel i praksis en tariffavtale om unntak fra arbeidstidsbestemmelsene. Dette gjelder for eksempel for å få avtalt gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, kortere hviletid mellom to vakter enn lovens utgangspunkt på 11 timer, eller for å sette opp nattevakter på 10 timer.

Dersom partene ikke kommer fram til enighet, vil arbeidsgiver i ytterste konsekvens måtte sette opp en arbeidsplan med en fast arbeidstid på 35,5 timers uke, noe som vil innebære en overgang fra å sikre driftsbehovet til å fylle opp stillingsprosenten til den enkelte arbeidstaker. En slik ordning vil imidlertid heller ikke være i arbeidstakerne interesse, da den bl.a. vil innebære delte dagsverk, vakter med svært ulik lengde mv.

I helse- og omsorgssektoren er det ofte uenighet om hyppigheten av helgearbeid. Det har utviklet seg en praksis for at en del helsepersonell ikke jobber oftere enn hver tredje helg, selv om verken arbeidsmiljøloven eller de sentrale tariffavtalene hindrer dette.

Behovet for å inngå avtaler med de tillitsvalgte innebærer at etableres en rekke forhandlingsarenaer i sykehusene. Spekter har anslått at det er mellom 20 000 og 25 000 forhandlinger om arbeidstid i norske sykehus hvert år. Det kan stilles spørsmål ved om dette var hensikten da lovgiver flyttet avtaleadgangen fra arbeidsmiljøutvalgene og over til de lokale tillitsvalgte.

Planlagt aktivitet på et sykehus krever involvering fra en rekke forskjellige yrkesgrupper (renholdere, sekretærer, pleiepersonell, radiografer, leger, sykepleiere mv.). I tillegg vil det også være behov for å samarbeide på tvers av flere avdelinger. Det kan planleggingsmessig være

utfordrende å koordinere avtaler på tvers av ulike yrkesgruppene og forskjellige avdelinger.

For brukere av spesialisthelsetjenesten vil det ha stor betydning om tidspunktet for planlagt aktivitet kunne utvides, f.eks. fram til kl. 2100 (tidspunktet for oppstart av nattarbeid i arbeidsmiljøloven). Med en slik endring ville brukerne også hatt mindre behov for fri fra sitt arbeid. Legenes tariffavtale begrenser i dag en slik løsning. En forutsigbar organisering med planlagt aktivitet fra f.eks. kl. 0700 til kl. 2100, vil kreve vesentlige endringer i dagens tariffavtaler.

Dagens arbeidstidsregulering innebærer i praksis at fagforeningene har vesentlig innflytelse på arbeidsplanene i sykehusene. En endring av dette, uten at vernehensynene i arbeidsmiljøloven svekkes, ville ha lettet sykehusenes mulighet til å utnytte kapasiteten bl.a. på dyrt utstyr på en vesentlig bedre måte.

Det gjøres mye godt arbeid i helseforetakene for å legge til rette for bedre utnyttelse av sykehusenes kapasitet, til beste for brukerne av spesialisthelsetjenesten. Et relativt stort antall pasienter møter ikke til planlagte kontroller mv. Hvis brukerne møter til planlagt aktivitet, vil kapasiteten i spesialisthelsetjenesten utnyttes bedre. På dette punktet foregår det arbeid i sykehusene, bl.a. ved bruk av sms-varsling.

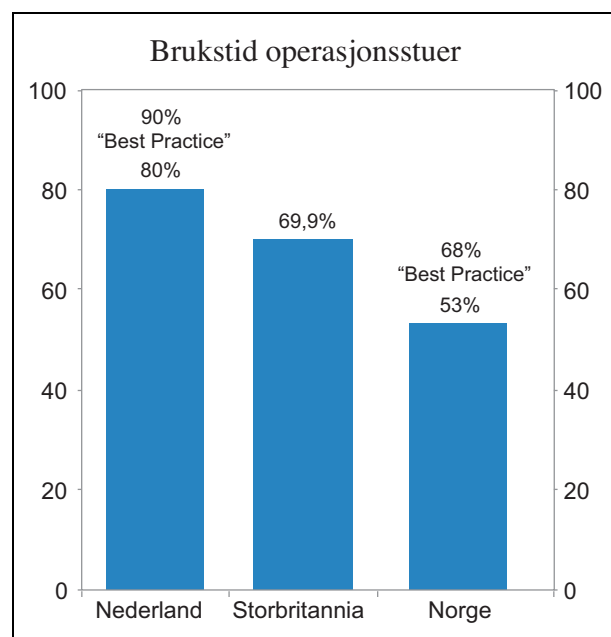
Bruk av benchmarking for bedre styring i helsesektoren

I første rapport viste kommisjonen eksempler på sammenligninger mellom institusjoner og regioner for å få fram at det ofte er et stort potensiale for forbedringer dersom de mindre effektive lærer av de mest effektive. En rapport fra Riksrevisjonen (2014b) viste bruken av kapasiteten ved operasjonsstuene i sykehusene. Utnyttingen av kapasiteten ved operasjonsstuene varierte fra 38 pst. for det dårligste sykehus og opp til 68 pst. for det beste, se «Best Practice» i figur 7.9.

Gjennomsnittet for alle de norske sykehus Riksrevisjonen hadde sett på var 53 pst., dvs. at stuene bare var i bruk i halvparten av arbeidstiden. Operasjonsstuene er blant de mest kostnadskrevede deler av virksomheten ved et sykehus. Det er mange forhold som påvirker hvor mye operasjonsstuene blir brukt, men en høyere utnyttelsesgrad vil bety kortere ventetider for pasientene og reduserte kostnader for sykehusene. Ved å sammenligne utnyttelsesgraden for norske sykehus kan man få et bilde på potensialet for å tilnærme seg de sykehusene som gjør det best i Norge. Det er også interessant å vurdere utnyttelsen av kapasiteten ved norske sykehus, med til-

svarende forhold i andre land. Figur 7.9 viser resultatene fra en benchmarking utført av helse delen av det internasjonale rådgivings selskapet KPMG for sykehus i Nederland, Storbritannia og Norge (de norske tallene er fra Riksrevisjonens undersøkelse). Tallene fra Nederland og Storbritannia indikerer at potensialet er enda større enn hva Riksrevisjonens rapport viste. I Nederland er gjennomsnittlig utnyttelsesgrad hele 80 pst. og «Best Practice» på hele 90 pst.

Utgangspunktet for undersøkelsen er den tid både rommet og staben er tilgjengelig og at operasjonen er planlagt. Blant de vanligste årsaker til at brukstiden likevel blir en god del lavere enn dette, er forsinkelser ved starten av sesjonen og ved slutten og at det ofte blir en del «turnover time» ved bytte av operasjons-sesjon. I Nederland er benchmarking mellom sykehus benyttet systematisk i en tiårsperiode og har gitt grunnlag for en rekke forbedringsprosjekter, både når det gjelder kvalitet og kostnader. Også i Storbritannia har benchmarking vært benyttet for å oppnå kostnadsbesparelser gjennom høyere brukstid for operasjonsstuene. Helsemyndighetene i Norge arbeider med videreutvikling av benchmarking som ledd i bedre styring og utnyttelse av ressursene. Det vil være nyttig også å gjøre bruk av internasjonale erfaringer på området, selv om forskjeller i sykehusstruktur og andre forhold kan gjøre direkte sammenlikninger vanskelige.



Figur 7.9 Gjennomsnittlig brukstid for operasjonsstuer

Kilde: KPMG.

7.6.4 Kommisjonens vurderinger

Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at det blir et stort behov for økt arbeidskraft i offentlig sektor de nærmeste tiårene. Dette gjelder særlig innenfor helse- og omsorg, men også for andre deler av offentlig sektor vil ønske om økt kvalitet på tjenestene kunne trekke arbeidskraftbehovet opp. I lys av dette vil kommisjonen påpeke følgende.

For å kunne rekruttere riktig kompetanse mener kommisjonen at lønssystemene i offentlig sektor bør gjøres mer fleksible. Med behov for store omstillinger i offentlig sektor, blir det viktig at arbeidsgiver gis mulighet til å ta ut effektiviseringsgevinster.

Arbeidskraften må kunne bevege seg mellom offentlig og privat sektor uten vesentlig hindringer. En barriere som hindrer effektiv flyt av arbeidskraften mellom sektorene i dag, er pensjonssystemet, der verdien av opptjente pensjonsrettigheter kan påvirkes av at man bytter jobb mellom sektorene. For å øke mobiliteten mener kommisjonen at pensjonssystemene i offentlig og privat sektor må bli bedre tilpasset hverandre. Det er særlig behov for en gjennomgang av offentlig tjenestepensjon og AFP-ordningene.

I offentlig sektor vil det framover særlig bli økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester. Kommisjonen mener at økt produktivitet i helse- og omsorgssektoren, bl.a. gjennom bruk av ny teknologi, mer effektiv organisering og målrettet ressursbruk, vil være et viktig bidrag til å løse det framtidige arbeidskraftsbehovet, men at dette ikke vil være tilstrekkelig alene. Offentlig sektor må også klare å rekruttere flere inn i sektoren og utnytte potensialet fra den eksisterende arbeidsstokken bedre. En særlig utfordring er det høye antallet deltidsstillinger, hvor en stor andel rapporterer at de ønsker å jobbe mer. Kommisjonen støtter konklusjonene fra flertallet i Arbeidstidsutvalget mht. å gjøre endringer i arbeidsmiljøloven for at arbeidsgiver lettere skal kunne sette opp arbeidsplaner og dermed også tilby flere heltidsstillinger. Kommisjonen mener også at myndighetene må se nærmere autorisasjonsordningene for personer med helserelaterte utdanninger fra utlandet, ettersom regelverket fremstår unødvendig strengt og rigid.

Framover blir det også viktig at det er tilstrekkelig utdanningskapasitet for faglært arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren og at flere velger slik utdanning. Det er derfor bekymringsfullt at yrkesfagene sliter med sviktende rekruttering og lav gjennomføringsgrad. Kommisjonen mener at det må gjøres mer attraktivt å fullføre fagopplæringen framfor å velge påbygning til generell studiekompetanse, og at man bør undersøke om den såkalte «vekslingsmo-

dellen» gir de ønskede resultatene. Det er også viktig å gjennomgå lærlingordningen og vurdere å knytte ordningen mer opp mot rekrutteringsstrategien i sektoren slik som i de mer tradisjonelle lærefagene. Flere heltidsstillinger vil også kunne gjøre yrket mer attraktivt.

7.7 Regionale strukturproblemer

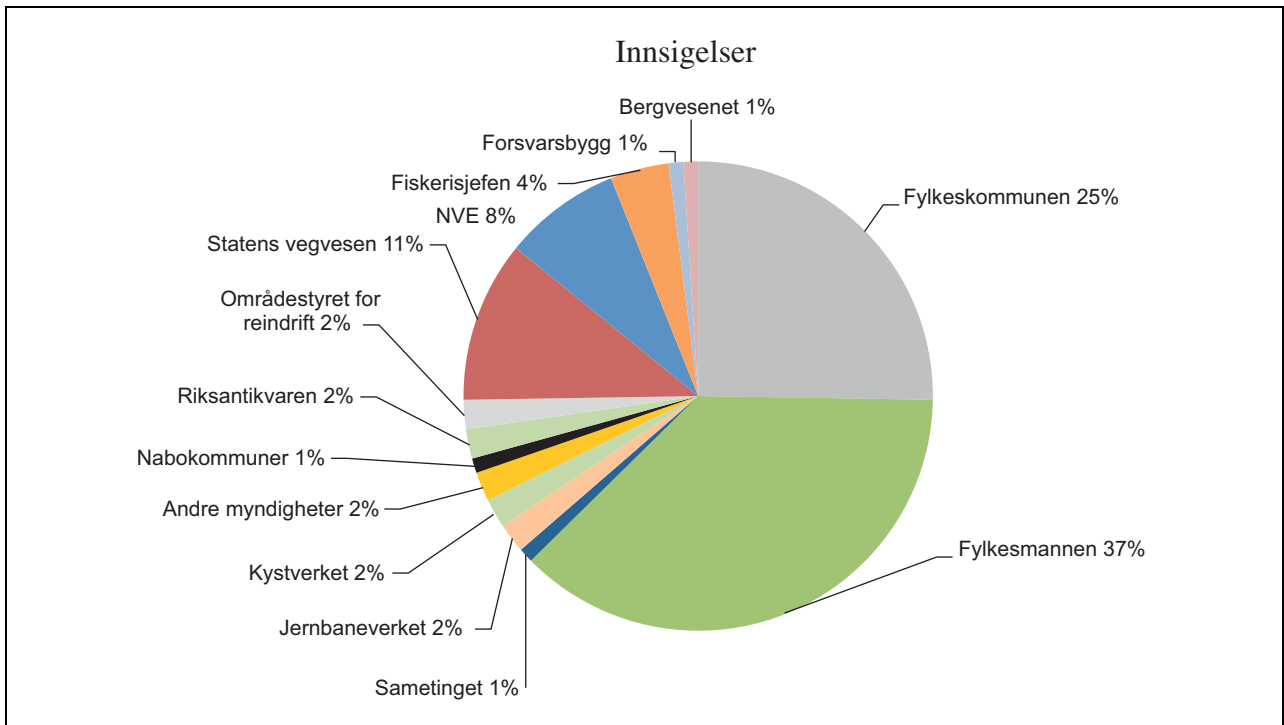
7.7.1 Regional organisering av statsforvaltningen

Regioninndelingen i statlige etater har ofte vært bestemt ut fra andre forhold enn hensynet til effektiv drift. Direktoratet som har regionale nettverk, har i stor grad ulike geografiske regioner, slik at samordning regionalt er vanskelig. Dette kan være lite effektivt, både for etatene selv og for brukerne (husholdninger, næringsliv eller kommunene). Utviklingen i administrasjonen på ulike områder er slik sett i liten grad preget av felles normer og mål. På oppdrag fra Kommunenes sentralforbund har NIVI Analyse (2015) sett på den regionale inndelingen av statlige etater. Rapporten viser at etatene har valgt nesten like mange måter å organisere sin regioninndeling på som det er etater. Vinsand (2015) viser at 38 statlige etater ved inngangen til 2016 har valgt 36 ulike regionale inndelinger. Selv etater med nokså likartede oppgaver rettet mot beredskap, justis og kommunal virksomhet har til dels svært ulike regioninndelinger.

Staten har som oftest valgt færre og større regioner enn fylkene. I intervallet mellom 10 og 20 regioner finner en Innovasjon Norge (15 regioner), de nye politidistriktene (12 regioner) og Bispedømmene og Heimevernet (11 regioner). Mange etater har færre enn 10 regioner, slik som Fiskeridirektoratet og Arbeidstilsynet (7 regioner) og Tollvesenet, Husbanken, Utlendingsdirektorat og Lagdømmene (6 regioner).

Den vanligste statlige regioninndelingen er en struktur med 5 regioner. Det gjelder tolv etater med bl.a. NVE, Mattilsynet, Vegvesenet, Skatteetaten, Lånekassen, Statsbygg og Bufetat. Men av disse er det få som har identiske regioninndelinger. Statsped. og helseforetakene har en inndeling med 4 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. Tabell 7.2 viser noen eksempler på dette. Bare NAV følger fylkesinndelingen konsekvent, og har i tillegg kontorer i alle kommuner. Dette er ikke styrt av NAV selv, men har vært formulert som et politisk krav.



Figur 7.10 Innsigelser etter myndighet

Kilde: NIVI-analyse.

Rapporten fra NIVI redegjør for utviklingen i andre nordiske land. Danmark har gjennomført en reform der de statlige amt-forvaltningene ble avløst av fem regionale statsforvaltninger. Dette har sammenheng med en vidtgående desentralisering av oppgaver i forbindelse med kommunereformen. I Sverige og Finland er det også gjennomført sammenslåinger og forenklinger mht. tradisjonell fylkesinndeling, men endringene har vært mindre omfattende.

NIVI peker på to mulige modeller for å utvikle bedre løsninger for statlige regioninndelinger: Enten en «Bred samvirkemodell» med felles administrativ inndeling i 10–12 regioner, særlig for beredskaps- og kommuneorienterte etater, eller en «Smal samvirkemodell», med tettere sektoriell samordning av beslektede etater innenfor justis, infrastruktur og tjenesteyting og en felles administrativ inndeling med f.eks. fem regioner. Omfattende delegering av statlige oppgaver til større kommuner som følge av en vellykket kommunereform, bør etter NIVIs mening være en viktig del av en framtidig løsning.

7.7.2 Noen virkninger for kommuner og fylkeskommuner

Ifølge Nilsen og Langset (2015) mener kommunene at den største utfordringen med å forholde

seg til statlige etater skyldes det store antall statlige aktører, med ulike interesser, forventninger og rapporteringskrav. Kommunene opplever stor variasjon fra etat til etat når det gjelder samhandlingen. Når det gjelder selve inndelingen, pekes det særlig på grenseutfordringer (at en kommune f.eks. ligger i utkanten av et fylke) og avstandsproblemer, noe som gir lite personlig kontakt og dårlig samhandling. Kommunene framhever utfordringene mht. samfunnssikkerhet og beredskap og kommunal planlegging og utvikling.

Kommunene kan, hvis det ikke er konflikt med myndighetene, som hovedregel treffe planvedtak med rettslig bindende virkning. Berørte statlig og regionale organ, andre berørte kommuner og Sametinget kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, se figur 7.10. Totalt gir dette 22 innsigelsesmyndigheter, i tillegg til nabokommuner. Det er særlig fylkeskommunen og fylkesmannen som kommer med innsigelser til arealplanene. 61 pst. av landets kommuner har 0,5 årsverk eller mindre tilgjengelig for å drive samfunnsplanlegging, mens 32 pst. av kommunene har 0,5 årsverk eller mindre til arealplanlegging. Dersom det legges til grunn at et fagmiljø per definisjon minimum må bestå av to personer, er det kun 28 pst. av kommunene som kan sies å ha et fagmiljø for å ivareta

kommunens arealplanlegging, ifølge NIVI-analysen.

Fylkeskommunene har liknende synspunkter og erfaringer som kommunene mht. å samhandle med statlige etater. De opplever ikke at staten er koordinert i sin opptreden. Det pekes på at styringssystemet i staten ikke tilrettelegger for regional samhandling på tvers av sektorer. NIVI Analyse finner at oppgave- og rollefordelingen mellom fylkesmann og fylkeskommune er preget av en viss kompetansestrid.

Rapporten konkluderer med at den regionale inndelingen av statlige forvaltning i hovedsak er styrt av de sektorspesifikke interesser og hensyn, med liten vekt på koordinering med andre statlige virksomheter eller med fylkeskommuner og kommuner.

Også kommunal forvaltning er svært oppdelt i sektorer. Bruken av kommunenes midler er sterkt påvirket av forskrifter, retningslinjer og tilsynstiltak fra sektororganene. Kommunal sysselsetting utgjør 3/5 av samlet offentlig sysselsetting. En effektiv allokering av denne arbeidskraften er derfor svært viktig for samlet effektivitet i offentlig sektor.

Inntektssystemets prinsipper med rammefinansiering følges nokså lojalt, slik at det nå er lite bruk av øremerkede finansieringsordninger. Rapporten om Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene (Difi 2013d) finner at realiseringen av nasjonale mål skjer gjennom større statlig aktivitet, flere regler, mer tilsyn og veiledning fra direktoratene. Derfor trenger direktoratene og tilsynsmyndighetene flere ansatte. Det henger ikke minst sammen med manglende kapasitet på kommunenivå som følge av en lite effektiv kommunestruktur. To tredjedeler av alle kommuner mangler jurister, og det er lav bemanning også andre fagområder. Interkommunalt samarbeid bidrar til å løse problemene på enkelte områder.

Difi mener at direktoratene ofte kan bedre sin kunnskap om forholdene i kommunene og ha en bedre dialog med kommunene. De kan i større grad gjøre bruk av erfaringer ved innspill til utforming av nasjonal politikk. Det er ofte en uklar avveining mellom vektlegging av hensyn til nasjonal likebehandling og til kommunalt skjønn. I forberedelse av mange reformer er utfordringer knyttet til iverksettingen ikke godt nok forberedt. Det er ofte uklarheter knyttet til funksjonskrav der ordninger skal være «forsvarlige» eller «tilstrekkelige». Tilstrekkelig forberedelse i samsvar med Utredningsinstruksens intensjoner er ikke sjelden en mangelvare.

Difi nevner en rekke nye lover og lovendringer som pålegger kommunene nye plikter, f.eks. naturmangfoldloven (2009) og sivilbeskyttelsesloven (2003). Opplæringsloven ble endret 17 ganger i perioden 1999 til 2009, og de fleste endringene ga kommunene nye plikter. Mange direktorater har forskriftskompetanse for oppfølging av målene på sine områder. Rundskriv kombinert med aktivt tilsyn fra direktorat og/eller fylkesmannsembetet vil av kommunene også oppfattes som nokså styrende.

I første rapport peker kommisjonen på at en kommunereform er særlig viktig for bedre planlegging og koordinering i byområder som i dag preges av en fragmentert kommunestruktur. Internasjonal forskning finner sterke sammenhenger mellom produktivitet og urbanisering. En balansert utvikling for alle deler av landet taler for at det i denne sammenheng legges vekt utvikling av regionbyer, som også kan stimulere vekst og utvikling i områdene omkring.

Slike regionbyer vil ofte mer hensiktsmessig kunne ha ansvar for videregående opplæring og transport som i dag drives av fylkeskommunene. Regjeringen varslet i Meld. St. 14 (2014–2015) at regionalt folkevalgt nivå utvikles parallelt med kommunereformen. Stortinget ba i Innst. 333 S (2014–2015) regjeringen legge fram en stortingsmelding våren 2016 med forslag til oppgaver for nytt regionalt folkevalgt nivå. I kapittel 16.6 i første rapport er det referert til utredninger foretatt omkring mulige framtidige regioninndelinger (Amdam m.fl. 2014). Det er bare gjort mindre endringer i strukturen de siste 200 årene. Dagens fylkesinndeling har ligget fast siden 1972. Samtidig har det skjedd store endringer innen bl.a. infrastruktur, kommunikasjon og bosetting som tilsier at denne strukturen ikke lenger er rasjonell.

7.7.3 Kommisjonens vurderinger

Et godt samspill mellom statlig sektoradministrasjon og den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen er en forutsetning for en effektiv offentlig forvaltning. Den økte kapasiteten i direktoratene er et resultat av økende politisk overstyring av kommunene, som følges opp med tilsyn og rapportering. Nasjonale ønsker om bestemt utforming av tjenestetilbud og utjevning kolliderer med kommunalt ansvar for prioritering og tjenesteutforming. Dette bidrar til uklare ansvarsforhold og svekket effektivitet i kommunesektoren. Kommunereformen kan gi et bedre grunnlag for å redusere sektorstyringen av kommunene. Det bør uansett foretas en gjennom-

Tabell 7.3 Offentlige innkjøp, mill. kroner og prosent av BNP for Fastlands-Norge

| | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|
| | Mill. kroner | % av BNP | Mill. kroner | % av BNP | Mill. kroner | % av BNP | Mill. kroner | % av BNP | Mill. kroner | % av BNP |
| Offentlige innkjøp i alt | 367 550 | 18 | 385 148 | 18 | 398 173 | 17 | 438 307 | 18 | 461 508 | 18 |
| Kjøp av varer og tjenester | 209 484 | 10 | 208 821 | 10 | 214 420 | 9 | 228 975 | 9 | 234 263 | 9 |
| Produktkjøp til husholdningene ¹ | 56 938 | 3 | 58 131 | 3 | 60 941 | 3 | 63 475 | 3 | 68 421 | 3 |
| Bruttoinvestering i fast realkapital | 101 128 | 5 | 118 196 | 5 | 122 811 | 5 | 145 857 | 6 | 158 824 | 6 |

¹ Produktkjøp til husholdningene er definert som offentlig forvaltnings kjøp/betaling av varer og tjenester fra private aktører og som formidles direkte videre til husholdningene. Størstedelen av dette er betaling for ulike helse- og omsorgstjenester og medisinsk utstyr levert fra private aktører. Andre eksempler på slike produktkjøp er det offentliges finansiering av skolebusskjøring utført av private busselskaper.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gang for å klargjøre ansvarsdelingen mellom kommunale og statlige oppgaver,

Det er viktig at en kommunereform medvirker til at det skapes sterke regionbyer i alle landsdeler, i første rekke for å få til en rasjonell planlegging for sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsområder, men også for å ta ut stordriftsfordeler ved større kommuner.

Tiden er moden for en reform i fylkesstrukturen med sikte på markant færre og større regioner. Som ledd i en slik reformprosess må regional statlig forvaltning gjennomgås med sikte på bedre samordning og et mer effektivt og ensartet mønster i regional organisering. Som hovedregel bør den regionale statlige forvaltning samordnes med en ny fylkesstruktur. På enkelte områder kan imidlertid praktiske grunner tale for en annen inndeling.

Kommisjonen viser til at finansieringsbehovet for offentlige tjenester vil komme under press på grunn av befolkningens aldring, og spesielt hvis produktivitetveksten i den offentlige forvaltningen blir lav framover. Det blir derfor viktig å ta ut effektiviseringsgevinster der det er mulig. En bedre regionalfordeling av statlige virksomheter kan i mange tilfeller både gi mer effektiv drift og bedre tjenester til befolkningen.

7.8 Offentlige innkjøp

7.8.1 Innledning

Det offentlige kjøper inn varer og tjenester fra privat sektor for godt over 450 mrd. kroner årlig – eller om lag 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge,

se kommisjonens første rapport. Offentlige innkjøp ser også ut til å vokse sterkere enn offentlige utgifter generelt. Ifølge Menon (2013) er det særlig tre årsaker til dette. Teknologiiinnholdet i tjenesteproduksjonen har økt, og de teknologiske løsningene leveres stort sett av privat sektor, flere tjenester konkurransen utsettes og det ser ut til å være lettere å få gjennom økninger i utgifter til eksterne konsulenter enn i utgifter til fast ansatte.

Kjøp av varer og tjenester fra private aktører er en viktig kilde til innovasjon og produktivitetsforbedringer i offentlig sektor. Samtidig pekte kommisjonen i første rapport på at anskaffelsesreguleringen og praktiseringen av dette, sammen med organiseringen av innkjøpene, gir ineffektive anskaffelsesprosesser med høye administrative kostnader knyttet til gjennomføringen av anskaffelsen. Det kan derfor være store gevinster ved å legge til rette for mer effektive anskaffelser.

Tabell 7.3 inkluderer innkjøp fra offentlig forvaltning (stat, kommune og forsvar) og offentlig forretningsdrift. Offentlige innkjøp omfatter utgifter til varer, tjenester og bruttorealinvesteringer i statlig og kommunal forvaltning, samt tilsvarende innkjøp foretatt av statlig og kommunal forretningsdrift. Innkjøp foretatt av offentlig eide foretak ellers (ASA/AS, SF, HF m.fl.) er ikke regnet med. Kjøp av varer og tjenester, som er det man kanskje først og fremst tenker på som offentlige innkjøp, utgjør om lag halvparten av offentlige innkjøp. Bruttoinvesteringer i fast realkapital utgjør om lag en tredel, og omfatter investeringer i offentlige bygninger, vei og bane med mer.

7.8.2 Regelverket for offentlige anskaffelser

Regelverket om offentlige anskaffelser har som formål å fremme økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunns-tjenlig måte. På EU/EØS-nivå er formålet med anskaffelsesreglene å bidra til realiseringen av et felles indre marked.

Gevinster ved å ha et regelverk om offentlige anskaffelser knyttes i hovedsak opp mot effekten av å ha reell konkurranse om offentlige anskaffelser. Dette har en direkte prisseffekt knyttet til selve objektet for anskaffelsen. Andre direkte gevinster kan være mer effektiv offentlig tjenesteproduksjon og verdiskaping gjennom innovasjon for den offentlige virksomhetens tjenesteproduksjon. Disse gevinstene må veies opp mot transaksjonskostnadene forbundet med gjennomføring av konkurransene. Det dreier seg om både kostnader på oppdragsgivernes og leverandørenes hånd.

Kritikk om at anskaffelsesreglene er for detaljerte, kompliserte og formalistiske har ført til at det arbeides med å revidere regelverket både nasjonalt og i EU. Målet med endringene er enklere og mer fleksible regler, å redusere administrative byrder for både oppdragsgivere og leverandører, større rettslig klarhet, å legge bedre til rette for små og mellomstore bedrifter på markedet for offentlige anskaffelser og å legge bedre til rette for at offentlige oppdragsgivere kan ivareta ulike hensyn som bl.a. hensynet til innovasjon gjennom sine anskaffelser. EU har vedtatt et nytt direktiv som inneholder en rekke nye bestemmelser som skal bidra til å nå disse målene. Det innføres nye regler om elektronisk kommunikasjon som vil bidra til reduserte transaksjonskostnader for både oppdragsgivere og leverandører. Kravene til dokumentasjon forenkles, og det åpnes opp for større adgang til å velge konkurranse med forhandlinger og konkurransepreget dialog. Store kontrakter skal deles opp, eller det må begrunnes hvorfor dette ikke kan gjøres.

For å legge til rette for innovasjon i offentlige anskaffelser innføres det også en helt ny kontraktstype, kalt innovasjonspartnerskap. Innovasjonspartnerskap skal legge til rette for at oppdragsgiver kan utvikle et innovativt produkt, en tjeneste eller et bygge- og anleggsarbeid sammen med én eller flere partnere, og deretter eventuelt kjøpe løsningen som er utviklet. Oppdragsgiver

kan altså kombinere utviklingsdelen med innkjøpet *i én og samme kontrakt*. Det betyr at den som utvikler kan få en større sikkerhet for at den utviklede løsningen blir solgt. Innovasjonspartnerskap har derfor et stort potensial i å bidra til både næringsutvikling og til innovasjon i offentlig sektor. Kontraktsformen er bl.a. relevant innenfor IT-anskaffelser, hvor det er stort behov for fleksible prosesser.

Parallelt med dette har Forenklingsutvalget (NOU 2014: 4) lagt fram anbefalinger om forenklinger i den norske delen av anskaffelsesregelverket. Utvalget kom med en rekke forslag, men det var også mange dissenser. En del av disse var knyttet til hvor stor vekt man skal legge på effektivitet framfor andre samfunnshensyn. Flertallet foreslo bl.a. en videreføring av den norske terskelverdien på 500 000 kroner for alle typer kontrakter (EUs grense er på 1,4 mill. kroner), mens mindretallet ønsket en høyere grense for bygge- og anleggskontrakter.

Flertallet i utvalget understreker at formålet om effektiv bruk av samfunnets ressurser må tillegges særlig vekt ved tolkningen av regelverket under EU/ EØS-terskelverdiene. Svært mange anskaffelser under EU/EØS-terskelverdiene gjelder små verdier. Ved tvil om hvordan anskaffelsesregelverket skal forstås, bør man derfor etter flertallet i dette utvalgets vurdering legge til grunn den løsningen som fremmer effektiv ressursbruk, fremfor løsninger som isolert sett fremmer konkurranse, men som pålegger oppdragsgiver ekstra utgifter som ikke står i forhold til anskaffelsen.

Utvalget foreslo at bestemmelser relatert til ikke-anskaffelsesfaglige hensyn skulle tas ut av regelverket. Dette innebærer at oppdragsgiver ikke skal ha plikt til å ta hensyn til for eksempel universell utforming og miljømessige konsekvenser ved planleggingen av en anskaffelse. Slike hensyn bidrar til å fordyre innkjøpene og også til å øke transaksjonskostnadene. Oppdragsgiver skal videre ikke ha plikt til å kreve fremlagt HMS-egeterklæring og skatteattester. Utvalget foreslo også å fjerne forskriftens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter, vilkår om bruk av lærlinger, og såkalte antikontraktørklausuler. Det presiseres at oppdragsgiver likevel kan velge å vektlegge ikke-anskaffelsesfaglige hensyn ved å ta inn konkrete krav i konkurransegrunnlaget for den enkelte anskaffelse.

Regjeringen la fram forslag til ny lov om offentlige anskaffelser for Stortinget 22. januar 2016. Her foreslås følgende formålsbestemmelse: «Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets

ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet ved offentlige anskaffelser.» Dagens paragraf om universell utforming og miljømessige konsekvenser er foreslått erstattet med en ny paragraf for hvordan anskaffelser skal ta hensyn til miljø, klima, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn. I tillegg foreslås det hjemmel for å innføre krav om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelser og begrensninger på antall kontraktsledd i leverandørkjeden der det er særlig behov. Gjennom budsjettavtalen på Stortinget har Regjeringen foreslått at det skal være 30 pst. miljøvekting i offentlige anskaffelser. Et anmodningsvedtak i Stortinget presiserer at miljøvektingen skal gjelde «der det er relevant». Dette åpner for et visst skjønn, eksempelvis ved at miljøeffekter ved innkjøp av konsulenttjenester neppe vil være «relevant». Samtidig vil det være krevende å sette et klart skille mellom når det er relevant å operere med miljøvekting og når det ikke er relevant. Innkjøp av politibiler, redningshelikoptre, marinefartøy mv. vil innebære utslipp av CO₂. Med en vekting av miljøegenskaper på 30 pst. må man fire på kravene til enten kvalitet eller pris. I den store sammenhengen vil utslipp fra slike kilder ha liten betydning, mens redusert ytelse etter de primære behovene for anskaffelsen kan ha stor betydning. Om man kun skulle legge mindre vekt på pris, vil formålet om effektiv ressursbruk gi liten mening. Ikke-anskaffelsesfaglige mål kan nås mer effektivt gjennom virkemidler som er rettet mer direkte mot målet, eller gjennom muligheten til å ha slike krav i konkurransegrunnlaget. Et rigid regelverk fører til økte transaksjonskostnader ved offentlige anskaffelser, og kostnadene ved offentlige anskaffelser er allerede svært høye i Norge. Myndighetene har allerede gjennomført noen forenklinger i den norske delen av regelverket med virkning fra 1. juli 2015. De viktigste endringene er at anskaffelser under 100 000 kroner blir unntatt fra anskaffelsesregelverket. Reglene om lukking og merking av tilbud er opphevet. Det samme er plikten til å kreve HMS-erklæring, og grensen for å kreve skatteattest øker fra 100 000 kroner til 500 000 kroner.

I forslaget til nytt anskaffelsesregelverk legger regjeringen opp til at innovasjonspartnerskap innføres som en ny prosedyre for anskaffelser over EU/EØS-terskelverdiene. For anskaffelser under EU/EØS-terskelverdiene vurderer myndighetene det slik at reglene for innovasjonspartnerskap er så omfattende at det ikke vil være en aktuell prosedyre. De nye prosedyrene knyttet til åpen og begrenset tilbudskonkurranse er fleksible nok, og det anses derfor ikke å være behov for en egen

prosedyre for innovasjonspartnerskap i den særnorske delen av regelverket.

Hindrer regelverket effektive offentlige anskaffelser?

Blant Norges ledende kompetansemiljøer på offentlige innkjøp, Difi og Leverandørutviklingsprogrammet, hevdes det likevel at anskaffelsesregelverket i seg selv ikke bør være til hinder for innovative innkjøp, men at det snarere er fortolkningen av regelverket og kompetanse som er hemmende (Menon 2013). Mangelfull kunnskap om hvilke muligheter regelverket gir for fleksibilitet i innkjøpsprosessen, sammen med frykt for å gjøre noe feil, bidrar trolig til at mange oppdragsgivere legger større vekt på å unngå ressurskrevende klageprosesser enn å foreta «det gode innkjøp».

Bedre offentlige anskaffelser handler derfor også om å styrke kompetansen og profesjonali-

Boks 7.5 Harde bud

Avisen Dagens næringsliv tok opp det norske anskaffelsesregelverket i en artikkel 29. august 2014 under overskriften «Harde bud». I artikkelen beskrives det norske regelverket som altfor detaljert og praktiseringen av det som veldig formalistisk.

Da Havforskningsinstituttet skulle anskaffe et nytt forskningsfartøy, og kontraktsverdien var 1,4 mrd. kroner, ble samtlige tilbydere i første runde diskvalifisert. Styreleder Kjersti Kleven i Kleven verft forteller at de leverte inn anbud, men ble diskvalifisert fra konkurransen fordi de hadde glempt prosjektnummeret utenpå konvolutten. Et annet verft, Vard, ble diskvalifisert fordi de hadde lagt ved deler av dokumentasjonen for sin løsning utenfor den forseglede konvolutten. Anbudet ble lyst ut på nytt, men da leverte ingen av verftene fra første utlysning inn tilbud.

I artikkelen beskrives det hvordan man har gått fra en situasjon der kontrakter ble inngått på svært enkelt grunnlag til det skjedde en endring på 1990-tallet i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen. Stortinget valgte da å innføre nasjonale terskelverdier langt under de EU hadde fastlagt. Beløpsgrensen ble satt uten nærmere begrunnelse. Etter at Klagenemnda for offentlige anskaffelser, Kofa, ble etablert i 2003, økte antallet klager på regelbrudd i anskaffelser kraftig.

sere innkjøpsarbeidet, slik at man klarer å utnytte mulighetene og handlingsrommet som finnes bedre. Dels handler det også om ledelse. Det er ikke mulig å gjøre anskaffelser til et strategisk virkemiddel for innovasjon og omstilling i virksomheten uten at de som har ansvaret for virksomhetens strategi er involvert og peker ut retningen.

Anskaffelsesreglene skal sikre god konkurranse om offentlige anskaffelser og skape like og gjennomsiktige konkurransevilkår om offentlige oppdrag. Risikoen er at reglene ender med å gjøre det motsatte – at de hemmer konkurransen. Åpenhet om de faktiske tilbudene kan gjøre det lettere å etablere karteller der tilbyderne gjør innbyrdes avtaler om å sette høye priser. Korrupsjon er et potensielt problem i forbindelse med offentlige anskaffelser. For å forhindre dette er det tatt inn relativt detaljerte atferdsregler i det norske regelverket. Det er en fare for at slike regler blir så detaljerte og rigide at det undergraver snarere enn fremmer konkurransen om offentlige oppdrag. Det er også en fare for at reglene for offentlige anskaffelser ender med å bli en del av byråkratiet og detaljstyringen som hemmer produktiviteten i offentlig sektor se boks 7.5 som viser et eksempel på dette.

Uklare og lite fleksible anbudsregler gjør det tidkrevende og risikofyllt å gjennomføre en anskaffelse. Det kan resultere i at det offentlige legger færre oppgaver ut på anbud og at man dermed går glipp av betydelige effektiviseringsgevinster. Flere oppslag i media, bl.a. fra anskaffelser ved Oslo universitetssykehus, illustrerer noen av disse problemene.³ Her ser det ut til at en rekke kontrakter har vært inngått med kontraktsummer rett under 500 000 kroner for å unngå å komme inn under anskaffelsesregelverkets bestemmelser om innkjøp over denne grensen.

Det synes å være gode grunner for å forenkle reguleringen av de administrative prosedyrene knyttet til offentlige anskaffelser, ikke minst når det gjelder anskaffelser under EUs terskelverdier. Selv om eksperter viser til at dagens regelverk gir større rom for fleksibilitet enn det virksomhetene utnytter, synes det godt dokumentert at dagens komplekse og detaljerte regelverk både fører til unødvendig ressurskrevende anskaffelsesprosesser og dårligere anskaffelser. Økonomiregelverkets krav til effektiv ressursutnytting, sammen med annen lovgivning, ivaretar nødvendige krav

til etterrettelighet og god økonomiforvaltning. De særnorske reglene for anskaffelser under EØS-terskelverdien bidrar bare til mer byråkratiske prosesser og bør derfor oppheves, eller i det minste forenkles kraftig. Ikke-anskaffelsesfaglige krav bør ikke være en del av anskaffelsesregelverket, men det bør være adgang til å legge inn slike krav i konkurransegrunnlaget i det enkelte tilfelle.

7.8.3 Effektiviseringspotensialet

Riksrevisjonen (2011) har anslått mulige besparelser ved mer effektive offentlige innkjøp til over 20 mrd. kroner i året. Besparelsen knytter seg både til lavere transaksjonskostnader og til anskaffelser som treffer behovet bedre. Lavere transaksjonskostnader kan oppnås særlig ved bedre organisering av innkjøpskompetansen i virksomhetene. Bare i forsvarssektoren er det anslått at man kan kutte 750 årsverk ved å effektivisere organiseringen av innkjøpene (McKinsey 2015).

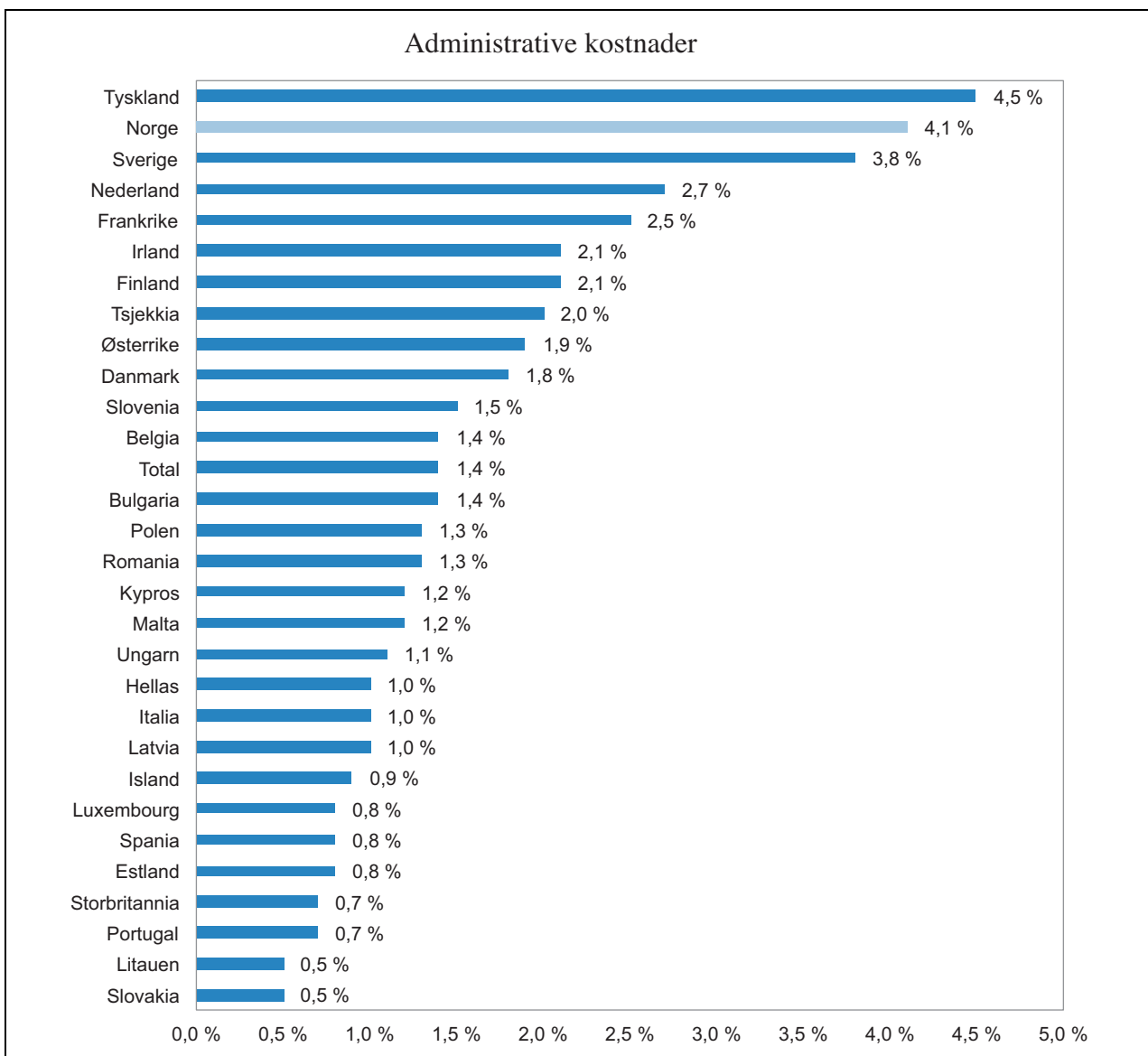
Ifølge en rapport fra konsultentselskapet PwC (2011) er transaksjonskostnadene ved offentlige anskaffelser om lag fire ganger så høye i Norge som i EU, se figur 7.11. Ved å komme ned på gjennomsnittet i EU vil man kunne spare rundt 13 mrd. kroner bare i transaksjonskostnader. Mye av innsparingspotensialet er knyttet til kostnader som følger av krav som er selvpålagt, spesielt anskaffelsesreglene som gjelder for oppdrag under EU/EØS-terskelen. Den lave grensen for anbudsutlysning i anskaffelsesregelverket bidrar bl.a. til at svært mange kontrakter inngås til beløp lavere enn terskelbeløpet. Dette fordyrer innkjøpsprosessene, både ved at transaksjonskostnadene blir høyere og ved at prisene man oppnår trolig blir dårligere. Fire av ti utlyste kontrakter ligger under det selvpåførte terskelbeløpet på 500 000 kroner.

Også for kontrakter som konkurranseutsettes, er transaksjonskostnadene høye. Ifølge en rapport fra KS sparer kommunene 3 mrd. kroner i året på å konkurranseutsette innkjøp, men av dette forsvinner 1,3 mrd. i transaksjonskostnader.

Forsvarssektoren gjennomfører driftsanskaffelser for rundt 15 mrd. kroner årlig, og investeringer for nesten 11 mrd. kroner. Basert på erfaringer fra tilsvarende eksempler i sammenlignbare virksomheter har McKinsey (2015) estimert et potensial for årlige besparelser i forsvarssektoren på 1,1 mrd. kroner.

For en del standardiserte innkjøp (PCer, kontormøbler mv.) kan sentrale innkjøpsenheter både gi reduserte transaksjonskostnader og økt konkurranse om kontraktene. Norge har vært det

³ «Halvparten av kjøpene var ulovlige - Oslo universitetssykehus bryter bevisst innkjøpsreglene i sine byggeprosjekter, ifølge en ny rapport.», DN.no, 1. juni 2015 som refererer til en revisjonsrapport fra PwC.



Figur 7.11 Administrative kostnader ved innkjøp for land i EØS-området. Totalkostnad i prosent av samlet innkjøpt beløp

Kilde: PwC (2011).

eneste landet i Europa uten en sentral innkjøpsenhet for statsforvaltningen. Myndighetene har imidlertid vedtatt at det fra 1. januar 2016 etableres en innkjøpsenhet i Difi – Statens innkjøpssenter – som skal inngå rammeavtaler på vegne av statlige aktører for varer og tjenester der det ikke er særlig behov for individuell tilpasning. Regjeringen har også besluttet å etablere et nytt, felles eid helseforetak for innkjøp. Dette foretaket er også ment å bistå kommunene ved innkjøp av bl.a. materiell til primærhelsetjenesten.

Håndtert på en uheldig måte kan samordning av statlige innkjøp gi færre konkurrenter, høyere priser for både statlige og ikke-statlige innkjøpere og gjøre det mindre attraktivt å etablere seg i

bransjen. Fra et konkurransemessig synspunkt kan slik sentralisering av innkjøpsfunksjonen derfor være problematisk. Dette gjelder spesielt dersom staten står for en betydelig del av markedets omsetning. I Norge er det offentlige eneste innkjøper i markeder som barnevern, hjemmesykepleie og tjenester til utviklingshemmede. Det er ikke ønskelig å ende med kun én tilbyder som følge av at alle de andre faller fra når de ikke får oppdrag. Fra et brukerperspektiv er det heller ikke nødvendigvis positivt med én stor innkjøper. En slik modell inviterer til stor grad av standardisering av produkter, mens når det gjelder hjelpemidler er det nettopp et stort behov for individuell tilpasning. Håndtert på en gal måte kan samord-

ning av innkjøpene gi lite fleksible og smidige løsninger, samtidig som rigide anbudsordninger kan gi høye transaksjonskostnader. Håndtert riktig er imidlertid potensialet for å høste gevinster stort, både i staten og kommunesektoren. Gode markedsanalyser og dialog med markedet kan avhjelpe disse konkurransemessige utfordringene.

I Danmark har kommunene valgt å gå sammen om en innkjøpsorganisasjon, KOMBIT, som forhandler og inngår kontrakter med IT-leverandører på vegne av kommunene. Dette gjelder innkjøp der alle de 98 kommunene er enige om behovet og forplikter seg til å delta. Hensikten med KOMBIT har vært å komme ut av en situasjon med monopol på leverandørsiden, men modellen innebærer også større kjøpermakt til kommunene. KOMBIT ble etablert i 2009 og har i dag mer enn 30 prosjekter. De første avgjørende skrittene mot konkurranseutsetting av kommunenes kritiske IKT-løsninger er tatt.

Selv med kommunereform må vi anta at vi vil ha et høyt antall kommuner i Norge. Det kan stilles spørsmål ved om det er fornuftig at hver kommune kjøper inn til dels like systemer, uten at behov og krav standardiseres og koordineres. Med tanke på hvilken kompetanse som kreves til anskaffelsen og leverandøroppfølgingen, er dette oppgaver som de fleste kommunene er dårlig rustet til å håndtere på egenhånd. Selv uten en egen innkjøpsenhet vil samarbeid mellom flere kommuner kunne gi lavere priser og bedre leveranser enn den enkelte kommune kan få til alene.

Flere land, bl.a. Storbritannia og New Zealand, har gjennomført reformer for å begrense offentlige utgifter. Mer effektive anskaffelser er et sentralt element i reformprogrammene. I Storbritannia har The Crown Commercial Services (CCS) ansvaret for offentlige anskaffelser. De rapporterte en besparelse på £5,9 mrd. for 2014 (CCS 2015). Av dette var £1,8 mrd. prisrelaterte besparelser fra sentraliserte innkjøp av varer og tjenester, £1,6 mrd. ble spart ved å redusere forbruket på konsulent- og vikartjenester og £2,4 mrd. ble spart ved å samarbeide tettere med leverandørene og kontrollere leveranser og priser. I 2015 har CCS som mål å levere mellom £800 mill. og £1 mrd. i besparelse, eller mellom 4,5 pst. og 5,6 pst. av totalt innkjøpsbeløp. CCS oppgir at besparelser opp mot 30 pst. er mulig gjennom bedre innkjøp. Å legge til rette for innovasjon hos leverandørene og sikre bedre styring er de to områdene med størst forbedringspotensial.

I New Zealand legger de til grunn at det er mulig å kutte opptil 5 pst. på 20 pst. av totale årlige utgifter (New Zealand Cabinet 2012). De siste

årene har New Zealand oppnådd store besparelser, spesielt på å samle innkjøpene gjennom inngåelse av såkalte all-of-Government kontrakter. Et tilsvarende estimat med utgangspunkt i den norske statsforvaltningens innkjøp på 167 mrd. kroner i 2013, ville innebære en mulig besparelse på opp til 1,7 mrd. kroner.

Effektiviseringspotensialet gjennom bedre anskaffelser

Innledningsvis ble det antydnet at det er store potensielle besparelser på en bedre innkjøpspraksis. Overordnet består anskaffelsesprosessen av behovsavklaring, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging. Tradisjonelt har mange offentlige virksomheter lagt mest vekt på konkurransegjennomføringsfasen i anskaffelsesprosessen, dvs. den fasen der man henvender seg til markedet, fortrinnsvis gjennom en kunngjøring på Doffin. Formålet er å inngå én eller flere kontrakter som skal bidra til å nå mål og resultater nedfelt i konkurransegrunnlaget. I en undersøkelse KS fikk utarbeidet i 2014 (Rambøll og Inventura 2014) framgår det at kommunesektoren i hovedsak prioriterer og bruker klart mest tid på gjennomføringsfasen. Flertallet av informantene i denne undersøkelsen oppgir at kommunen mangler en overordnet innkjøpsstrategi, noe som medfører manglende politisk og administrativ forankring av innkjøpsarbeidet. Heller ikke markedsundersøkelser eller dialog med markedet er prioritert i anskaffelsesprosessen. Dette forklares med at det er begrensede ressurser i arbeidet med anskaffelsesprosesser, i tillegg til at mange kommuner er usikre på hvorvidt anskaffelsesregelverket tillater dialog med aktuelle tilbydere. Kommunesektoren vurderer også at de mangler gode rutiner og verktøy for å følge opp kontrakter, bestillinger innenfor rammeavtaler, fakturaer og leverandører. Informantene er enige om at økt oppmerksomhet om oppfølgingsfasen vil medføre raskere avviksoppfølging, bedre leveranser i henhold til inngåtte avtaler og bedre kontrakter med leverandører ved nye konkurranser. For å ta ut potensialet for bedre behovsdekning og effektivisering er det derfor helt nødvendig å legge mer arbeid i planleggings- og oppfølgingsfasen.

I planleggingsfasen står man fritt til å trekke inn relevante ressurser både blant brukere og leverandører for å forstå hva som er virksomhetens reelle behov og for å få gode innspill til aktuelle løsninger. Dialog med brukere er avgjørende for å få et godt bilde av det egentlige behovet, og dialog med markedet vil gi kunnskap om hvordan markedet best kan dekke de behov virk-

somheten har, enten direkte eller i samspill med virksomhetens egne ressurser.

EU-kommisjonen anslår at mer enn halvparten av offentlige anskaffelser ikke når målene som er satt for selve anskaffelsen (Menon 2015). Difi (2015d) beskriver også hvordan feil behovsspesifisering gir store følgekostnader i form av leveranser som ikke dekker behovet, med tilleggsanskaffelser som resultat, eller at det stilles høyere krav enn behovet tilsier, slik at anskaffelsen blir unødvendig kostbar. Evalueringen av forsvarssektoren viser til at overspesifisering er en utfordring og at forsvarssektoren kan få mer igjen for investeringsmidlene uten at dette går på bekostning av nytteverdi. Overspesifisering kan også begrense antallet aktuelle leverandører, med lavere konkurranse og høyere pris som resultat. Et hyppig brukt eksempel er norsk politis innkjøp av politibiler, der en spesifisering med 150 detaljkrav førte til at det knapt fantes aktuelle leverandører. Difi trekker fram økt bruk av åpne spesifikasjoner og dialog med brukere og leverandører som tiltak for å øke måloppnåelsen ved offentlige virksomheters anskaffelser, se eksempel i boks 7.6. I Difis brukerundersøkelse, som ble gjennomført vinteren 2015, var det bare 21,2 pst. av respondentene som oppga at de kjente til prinsippene for leverandørdialog og brukte disse ofte. Dialog med leverandører i markedet gir informasjon om hva som finnes i markedet og hva slags mulige løsninger som kan utvikles. Det er flere måter å gjennomføre dialog med markedet på; leverandørkonferanse, markedsundersøkelse, dialogmøte/-konferanse, en-til-en-møter eller skriftlig henvendelse til leverandørene, hvor en ber om å få tilsendt relevant skriftlig informasjon knyttet til en anskaffelse (RFI – Request for Information).

Drivkrefter for effektive innkjøp

En forutsetning for effektivisering av offentlige anskaffelser er at ledelsen i virksomhetene prioriterer og følger opp arbeidet med anskaffelser. I Difis brukerundersøkelse fra 2015 oppgir bare om lag halvparten av respondentene at de har en anskaffelsesstrategi, og det er enda færre som har etablert styringsparametere, eller såkalte KPIer (key performance indicator), for å følge opp arbeidet. I McKinsey rapporten (2015) som evaluerer ressursbruken i forsvarssektoren blir det også påpekt at svak kvalitet på innkjøpsdata gjør det krevende å analysere kostnader og følge opp bruk av avtaler. I dag har man heller ikke en systematisk overordnet oversikt over sammensetningen av, eller utviklingen i offentlige anskaffelser. Stan-

dard kontoplan, som alle statlige virksomheter er pålagt å følge fra 2015, kan gi grunnlag for å framskaffe slik informasjon. Bedre statistikkgrunnlag legger til rette for økt datatilgang og åpenhet om offentlige anskaffelser, bedre analyse og sammenligning av ressursbruken i offentlig sektor, og det kan støtte den overordnede styringen og politikkutformingen for offentlige anskaffelser. Det kan være grunn til å styrke statistikkgrunnlaget for offentlige virksomheters anskaffelser.

7.8.4 Innovative anskaffelser

Hovedformålet med en offentlig anskaffelse er å dekke et konkret behov. Gjennom å satse på innovative innkjøp kan man «importere» produktivitet fra privat sektor, men dette skjer ikke automatisk. Offentlig sektor kan også øke innovasjonstakten i privat sektor ved å være «en krevende kunde» som gjennom sine innkjøp sikrer at leverandørene utvikler nye og mer tilpassede løsninger. Trolig vil teknologi og løsninger tilpasset offentlige kunder også ha anvendelse utenfor offentlig sektor i Norge, herunder i privat sektor og i andre land.

Konkurranse er det grunnleggende hensynet i anskaffelsesregelverket. Den klassiske anskaffelsen er innrettet slik at man oppnår en standardisert grenseflate mellom leverandør og virksomhet. Da kan leverandøren byttes ut uten store byttekostnader, og man unngår å komme i et avhengighetsforhold til leverandøren. Ved å inngå et tettere samarbeid med leverandøren kan imidlertid virksomheten få løsninger som er betydelig mer innovative, effektive og velutviklede. Professor ved BI, Håkan Håkansson, diskuterer dilemmaet mellom ønsket om å utnytte kompetansen hos leverandøren gjennom et tettere samarbeid, og faren for at det oppstår en for sterk leverandøravhengighet (Håkansson 2015). Fordelene ved et tettere samarbeid med leverandør er flere; for eksempel bedre teknisk funksjonalitet, bedre logistikk og bedre administrative løsninger (inkludert IKT). En slik modell med tett samarbeid mellom leverandør og virksomhet innebærer at den standardiserte grenseflaten i den klassiske anskaffelsen byttes ut med en mer interaktiv eller funksjonell grenseflate. Her er selve grenseflaten en investering, og dette innebærer at det blir vanskeligere å bytte ut leverandører på kort sikt. Dette bryter med den klassiske innkjøpsmodellen, der det gjelder alltid å ha alternativer og alltid være forberedt på å bytte. Mange offentlige virksomheter opplever en slik nærhet til leverandørene problematisk ut fra anskaffelsesregelverket.

Boks 7.6 Eksempel på bruk av åpen spesifisering: NAV – sette brukeren og brukerens behov i fokus

Anskaffelsesseksjonen i NAV, som gjennomfører sentrale anskaffelser hovedsakelig innenfor hjelpemidler, har siden 2010 arbeidet med å sette brukeren og brukerens behov i fokus. Det etableres anskaffelsesteam, hvor innkjøper er med i referansegruppen. Hvert anbud de gjennomfører består av flere poster. Hver post inne-

holder behovsbeskrivelser og er en selvstendig konkurranse. Ved evaluering av tilbudene vil produkter som oppnår en lav skår på ett eller flere underkriterier bli forkastet/ avvist fra konkurransen, fordi de ikke anses som egnet til å tilfredsstille brukerens behov. Figur 7.12 viser et eksempel på anbud med behovsspesifikasjoner.

Post 1: Toalettstol – u/hjul og m/høyderegulering, kategori 091203



Én vinner

Enkeltprodukt

A) Brukerne er typisk personer

- som har behov for å gå på toalettet andre steder enn på baderommet
- som har nedsatt eller ingen gangfunksjon

B) Krav til dokumentasjon for hvert hovedprodukt for:

- Samsvarserklæring
- Standard for tekniske hjelpemidler

Se punkt 2 for utdypende spesifisering av produkt- og dokumentasjonskrav

C) Absolutte krav til produktets konfigurasjon:

- Vanddrenerende konstruksjon
- Sidebøyler/armlener
- Ikke hjul
- Ryggstøtte

D) Brukerne har behov for en toalettstol med følgende egenskaper:

1. Enkel å rengjøre
2. Gir god støtte under bruk

E) Tildelingskriteriet: Kvalitet vist gjennom behovsoppfyllelse vektet 55–65 %

Produktets grad av oppfyllelse av brukers behov angitt i felt D, med hovedfokus på, men ikke begrenset til, følgende underkriterier:

- Rengjøringsvennlighet (Brukerbehov 1)
- Støtte under bruk (Brukerbehov 2)

F) Tildelingskriteriet: Totalkostnad vektet 35–45 %

Følgende elementer inngår i beregningen av totalkostnaden

- Pris hovedprodukt + enhetspris utprøving
- Økonomiske konsekvenser av eventuelle forbehold til kontraktsvilkårene

Figur 7.12 Eksempel på anbud med behovsspesifikasjoner

Kilde: NAV (2014).

I tillegg går alle kvalifiserte produkter gjennom produktevaluering. Anskaffelsesteamet har også tett dialog med leverandørene. Før kunngjøring av anbud publiserer anskaffelsesteamet tidlig en veiledende kunngjøring for å få kontakt med alle relevante leverandører. De inviterer til en felles dialogkonferanse med interesserte leverandører

og gjennomfører en-til-en møter. Ved behov sender de også utdrag av kravspesifikasjon på høring hos leverandørene. Etter kunngjøring av anbud arrangerer til tilbyderkonferanse med alle leverandørene. Ved kontraktsignering arrangeres egne oppstartsmøter.

Ifølge Håkansson er de viktigste forutsetningene for vellykkede offentlige anskaffelser gjennom tett samarbeid med leverandøren kompetanse, organisasjon og regelverk. Man er avhengig av den klassiske innkjøpskompetansen, men det er helt nødvendig å komplettere denne med betydelig områdespesifikk kunnskap. Den tradisjonelle måten anskaffelser organiseres på, med standardiserte prosesser, skaper hindre både internt og i forholdet til leverandørene. For å dra nytte av kompetansen hos leverandørene må ikke bare innkjøpsfunksjonen endres, men hele organisasjonen endres i retning av en mer teamorientert samarbeidsform (også omtalt som kategorisering). Presise kravspesifikasjoner erstattes av en kontinuerlig prosess, der kravene endres hele tiden. Dette er krevende for dem som skal håndtere innkjøpene, og det kan derfor være enklere å beholde den gamle måten å jobbe på, med en mer lineær prosess med veldefinerte og avgrensede oppgaver.

Mens man normalt vil søke ikke å bli avhengig av leverandøren, vil den interaktive praksisen som er beskrevet foran kunne føre til det motsatte. Her forsøker man nettopp å skape avhengigheter ettersom det kan gi betydelige besparelser og kvalitetsgevinster (ressurser kan utnyttes bedre, aktiviteter kan kobles sammen og effektiviseres). Utviklingen skjer ved at alle deltakerne i nettverket driver hverandre fremover både når det gjelder kvalitetsforbedringer i løsningene og en kontinuerlig kostnadsreduksjon. Håkansson viser til at vi kan observere en slik utvikling bl.a. innenfor IKT-området.

I slike nettverk vil det alltid oppstå mer eller mindre skjeve maktforhold – store innkjøpere som kjøper fra små leverandører eller store bedrifter som selger til små innkjøpere. Men det vil ofte finnes forhold som balanserer dette. For eksempel kan investeringer, spesialisering og kunnskap balansere styrker som volum og størrelse. Samtidig understreker Håkansson at slike nettverk ikke alltid utvikler seg i en positiv retning. Hvis for eksempel kjøperen ikke inntar en aktiv rolle, mens leverandøren er i en sterk posisjon, f.eks. gjennom tidligere leveranser, vil vi stå igjen med bare den negative virkningen gjennom økt leverandøravhengighet, mens de positive virkningene kanskje ikke oppstår i det hele tatt. Da kan vi havne i en negativ spiral med svak konkurranse og lite innovasjon.

Det er en risiko for at krav om innovasjon i offentlige anskaffelser kan være et lite kostnadseffektivt virkemiddel for å oppnå mer innovasjon, på samme måte som krav om miljøhensyn i offent-

lige anskaffelser. Slike krav kan fordyre offentlige innkjøp. Samfunnsøkonomisk lønnsomme innovasjoner kan oppnås mer effektivt gjennom f.eks. interaktiv praksis mellom leverandør og innkjøper.

Ett av målene med å revidere anskaffelsesregelverket har vært å åpne opp for større grad av fleksibilitet, men også dagens regelverk gir et betydelig rom for leverandørdialog. Dersom fleksibiliteten skal kunne utnyttes med godt resultat, må imidlertid virksomhetene sørge for å ha anskaffelsesfaglig spisskompetanse som både kjenner regelverkets handlingsrom og har erfaring med komplekse anskaffelser. Difi og Nasjonalt program for leverandørutvikling har i oppdrag å heve kompetansen i hvordan innovasjonsfremmende anskaffelser skal skje. Formålet er å formidle offentlige virksomheters utviklingsbehov til markedet på et tidlig stadium og på en så effektiv måte at bedriftene kan komme fram til bedre løsninger.

7.8.5 Kommisjonens vurderinger

Offentlige anskaffelser kan og bør være en kilde til innovasjon og produktivitetsforbedringer i offentlig sektor. Men kommisjonen pekte i første rapport på at anskaffelsesregelverket og praktiseringen av dette, sammen med organiseringen av innkjøpene, gir ineffektive anskaffelsesprosesser med høye administrative kostnader.

Kommisjonen mener det er behov for forenklinger av loven om offentlige anskaffelser. Formålet med lov om anskaffelser bør være effektiv ressursbruk. Andre mål og hensyn, for eksempel miljø og andre samfunnshensyn, vil kunne svekke konkurransen på leverandørsiden og gjøre offentlige anskaffelser dyrere. Det vil også gjøre regelverket komplisert og vanskelig å praktisere i tråd med hovedformålet.

Kommisjonen mener det bør være færrest mulig andre mål enn effektiv ressursbruk. Ethvert nytt mål vil kunne svekke konkurransen, fordyre offentlige innkjøp og komplisere regelverket. Andre mål kan nås mer effektivt gjennom andre og mer direkte virkemidler. Uklare regler der det må gjøres mange skjønnsmessige vurderinger kan forhindre effektiv ressursbruk og øker risikoen for korrupsjon. Kommisjonen støtter derfor forenklingsutvalgets vurdering om at ikke-anskaffelsesfaglige krav ikke bør være en del av anskaffelsesregelverket.

Kommisjonen mener økonomiregelverkets krav til effektiv ressursutnytting, sammen med annen lovgivning, ivaretar nødvendige krav til etterrettelighet og god økonomiforvaltning. De særnorske

reglene for anskaffelser under EØS-terskelverdien bidrar til mer byråkratiske prosesser og bør derfor oppheves.

Kommisjonen understreker betydningen av ledelsesforankring og innkjøpsfaglig kompetanse i virksomhetene for gjennomføringen av effektive anskaffelsesprosesser. Gode og framtidrettede løsninger forutsetter at man klarer å utnytte kunnskap hos leverandøren. Innkjøpsprosedyrer som innebærer tettere samhandling med leverandører (for eksempel innovasjonspartnerskap) kan bidra til større innovasjonsgrad i offentlige anskaffelser, men stiller krav til innkjøpsfaglig kompetanse.

7.9 Bruk av IKT i offentlig sektor

7.9.1 Innledning

Digitalisering kan gi store produktivetsgevinster. En rapport fra NyAnalyse AS (2015) viser at digitaliseringen stod for nesten 30 pst. av produktivetsutviklingen i Norge i perioden 1995–2005, og dette økte til 50 pst. i perioden 2006–2013. Finansnæringen har siden 2000 hatt en gjennomsnittlig årlig produktivetsvekst på 4,5 pst., og regner selv med at digitalisering er viktigste drivkraft. DnB har antydnet at uten digitalisering ville de trengt minst 6 000 flere årsverk for å levere dagens tjenester. A-ordningen, som ble innført 1. januar

2015, er en samordnet, digital rapportering fra arbeidsgivere om inntekt, arbeidsforhold og skattetrekk til Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå. Beregninger viser at ordningen vil gi arbeidsgiverne årlige besparelser på 600 mill. kroner. I tillegg kommer mindre ressursbruk i offentlig forvaltning.

Et viktig grep for å modernisere offentlig sektor er å ta igjen et etterslep i modernisering av eksisterende IKT-plattformer, noe som krever store investeringer (SINTEF 2014). Samtidig må større deler av offentlig sektor videreutvikle digitale tjenester for brukerne, og digitalisere og endre interne arbeidsprosesser. Mer selvbetjening kan både være positivt for brukerne og øke effektiviteten, slik en f.eks. har sett det for finansielle tjenester de siste årene. Fra offentlig sektor finnes tilsvarende eksempler, bl.a. innenfor Skatteetaten, Lånkassen og registrene i Brønnøysund.

Det er stort sprik mellom offentlige virksomheter i hvor langt de har kommet i digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser. Når noen har kommet kort i digitaliseringsarbeidet, kan det begrense mulighetene andre virksomheter har til å videreutvikle sine tjenester. På enkelte områder er det bl.a. begrenset samhandling mellom kommunale og statlige IKT-løsninger, noe som påvirker effektiviteten i saksbehandlingsprosessen.

Boks 7.7 Etablering av direktoratet for e-helse

Helsesektoren er et område der man både har statlige, kommunale og private aktører og der utfordringene med samordningen har blitt beskrevet i flere NOUer og stortingsmeldinger. Fra 1. januar 2016 er Direktoratet for e-helse opprettet. Direktoratet vil ha som en av sine viktigste oppgaver å samordne IT-utviklingen i helsesektoren, med ansvar for styring, utvikling og gjennomføring av nasjonale IT-prosjekt. I tillegg får det ansvar for forvaltning og utvikling av lover og forskrifter og IT-standarder i helsesektoren. Direktoratet skal ha tett samarbeid med Helsedirektoratet som faglig normerende etat.

Helsesektoren består av over 17 000 aktører, fordelt på fire regionale helseforetak og 428 kommuner. Et eget e-helsedirektorat vil gi sterkere nasjonal styring av e-helsefeltet. Til nå har situasjonen vært preget av svak nasjonal styring og lite tilpassede virkemidler. Med forventninger til digitale tjenester endres også kravene

til kompetanse, og det oppstår et behov for større fagmiljø innenfor e-helse.

Et eget e-helsedirektorat gjør det mulig med en sterkere styring av den nasjonale IT-porteføljen, bl.a. ved å etablere en mer helhetlig organisering av ansvaret for IT. Dermed øker også gjennomføringsevnen.

Mange aktører bestiller mye av det samme hver for seg, med bare små ulikheter. Dermed må leverandørene bruke ressurser på å tilpasse løsninger, i stedet for å jobbe med det som kan gjøre systemene bedre. Med den nye styringsmodellen vil det ideelt sett bli gjort felles bestillinger basert på felles kravspesifikasjon. Det skal gi bedre forutsigbarhet for IT-leverandørene, slik at de får mulighet til å bruke tid og ressurser på å utvikle bedre løsninger. Når det for eksempel er laget spesifikasjoner for en løsning for fastlegene, vil det også bli satt av en total pott med penger til anskaffelse av løsningen.

Etableringen av Direktorat for e-helse er et tiltak for å løse dette problemet i helsesektoren, se omtale i boks 7.7.

Flere rapporter (Difi 2011 og Rambøll 2015) dokumenterer utfordringer offentlige virksomheter står overfor for å lykkes med digitalisering. Det pekes på manglende forståelse av digitalisering som strategisk virkemiddel for fornying og effektivisering, manglende forankring på ledernivå, dårlig gjennomføring av IT-prosjekter, mangelfull organisatorisk implementering og svakheter i realisering av gevinster. For å lykkes er det avgjørende at lederne har god strategisk forståelse av at digitalisering er en av de viktigste drivkreftene for forvaltningsutvikling og effektivisering. Det er et topplederansvar å sette digitalisering og virksomhetsutvikling i en strategisk sammenheng (Difi 2013a). Ansvaret for å forstå hvordan teknologi kan bidra til utvikling av virksomheten er ikke lenger noe ledere kan delegerer til spesialister. Mangel på teknologiforståelse og strategisk IKT-kompetanse blant ledere i offentlige virksomheter kan begrense evnen til å opptre som kompetent bestiller av IKT fordi en ikke evner å se for seg hvordan teknologi kan være med på å utvikle organisasjonen (Difi 2014a).

Styringen og organiseringen av digitaliserings tiltak på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer fungerer ikke tilfredsstillende i dag. Mest slående er mangelen på samarbeid mellom kommunene. For å realisere mer av digitaliseringspotensialet i offentlig sektor, bør samordningen styrkes. God samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer forutsetter at det gis tilstrekkelige fullmakter til de som skal samordne. Erfaringene med store IKT-prosjekter i offentlig sektor har ofte vært dårlige, med altfor høye ambisjoner og store kostnadsoverskridelser. Slike erfaringer bør brukes til å få større realisme i planleggingen, bedre gjennomføring av prosjektene, unngå kostnadssprekk og oppnå etterfølgende gevinstrealisering. I IKT-prosjekter bør det vurderes om valg av løsning kan baseres på «standard hylleware». På den måten kan kostnader knyttet til utvikling og vedlikehold holdes nede, og det blir enklere å videreutvikle systemene. Et stort innslag av «skreddersøm» kan medføre at man over tid blir sittende med utdaterte og lite velfungerende systemer. Samtidig vil det i en del tilfeller være slik at markedet ikke tilbyr «hylleware» som er egnet til å løse de konkrete behovene som en virksomhet har. Særlig gjelder dette for en del saksbe-

handlingssystemer hvor saksbehandlingsprosessen og rutinene må følge et regelverk som er spesifikt for den enkelte virksomhet. Da kan «skreddersøm» være mest egnet.

Kommisjonen har merket seg at stortingsflertallet i forbindelse med avtalen som ble inngått om statsbudsjettet for 2016 (Stortinget 2015c) ber regjeringen om å sette ned et utvalg som skal vurdere en omorganisering av det statlige digitaliseringsansvaret slik at en sikrer en sterkere samordning mellom sektorer og med kommunene. Spesielt skal det vurderes om den danske måten å organisere dette på er riktig for Norge.

7.9.2 Norge er langt framme, men utviklingen er svak

I den første rapporten pekte kommisjonen på at mens norsk forvaltning var tidlig ute i internasjonal sammenheng med å ta i bruk digital teknologi, har vi sakkett etter de siste årene. Den samme tendensen ser vi i andre undersøkelser. EUs *Digital Economy and Society Index* (EU-kommisjonen 2015) måler hvor avanserte de europeiske landene er når det gjelder bredbånd, befolkningens digitale kompetanse, bruk av internett, digitalisering av offentlige tjenester og digitalisering i næringslivet. Landene plasseres i tre nivågrupper: høy, middels og lav. Norge er, sammen med Danmark, Sverige, Nederland, Finland og Island, i gruppen som scorer høyest i 2015, men vi er rangert nederst av landene i «vår» gruppe. I *United Nations e-Government survey* (United Nations 2015), som sammenligner e-forvaltning i 193 land, rangeres Norge som nummer 13 i 2014, ned fra nummer 8 i 2012. I kategorien digitale tjenester har scoren falt jevnt fra nummer 1 i 2008 til nummer 18 i 2014, hvor norsk forvaltning særlig skårer lavt for mer avanserte tjenester.⁴

En sterk drivkraft for mange av landene som har hatt framgang, er at finanskrisen i 2008 har gjort det nødvendig med tiltak for å begrense offentlige utgifter. Det har vært satset på digitalisering for å bidra til effektivisering av offentlige tjenester og utgiftsreduksjoner i offentlig sektor. Den samme drivkraften har ikke norsk offentlig sektor hatt.

⁴ Avanserte tjenester innebærer toveis digital kommunikasjon i forvaltningens kontakt med brukerne og tjenester som er tilpasset den enkelte brukergruppes behov også på tvers av sektorer.

7.9.3 Andre lands strategier for digitalisering av offentlig sektor

Selv om det brukes store ressurser på digitalisering av offentlig sektor i Norge, kan det stilles spørsmål ved effektiviteten i digitaliseringsarbeidet. Andre europeiske land har «kniven mer på strupen» når det gjelder å finne finanspolitisk handlingsrom. Mange av disse landene har en mer aktiv strategi for å utnytte potensialet i den digitale teknologien, samtidig som flere land også har bedre systemer for å sikre gevinstene fra digitaliseringen. Selv om ulike land har organisert forvaltningen ulikt er det grunnleggende likheter, og det er interessant for Norge å lære av andre land.

Danmark

I Danmark har Digitaliseringsstyrelsen ansvaret for å implementere regjeringens ambisjoner om økt digitalisering og utbredelse av velferdsteknologi i offentlig sektor. Digitaliseringsstyrelsen ligger under Finansministeriet, og har en samordningsrolle for digitalisering og ansvar for enkelte fellesløsninger. Under Finansministeriet har Moderniseringsstyrelsen ansvar for modernisering av offentlig sektor.

Den danske regjeringen, kommuner og regioner samarbeider om en felles strategi for digitalisering av offentlig sektor. Den er et forpliktende samarbeid mellom partene for gjennomføring og gevinstrealisering, og strategien er finansiert av staten, kommunene og regionen i fellesskap. Strategien handler om å utnytte potensialet i den digitale teknologien for å tilby innbyggerne bedre tjenester med reduserte kostnader. Ifølge Digitaliseringsstyrelsen (2015a) har strategien så langt gitt årlige innsparinger på opptil DKK 2,5 mrd. Den fellesoffentlige digitaliseringsstrategien for 2016–2020 skal sikre et tilgjengelig, raskt og sammenhengende offentlig tjenestetilbud som er kostnadseffektivt, og som understøtter vekst og produktivitet i virksomhetene. Samtidig er det et mål at den nye strategien skal bidra til å frigjøre et ytterligere betydelig økonomisk potensial i offentlig sektor fram mot 2020 (Digitaliseringsstyrelsen 2015a).

Digitaliseringsstrategien for 2011–2015 kjennetegnes ved tydelige prioriteringer og tett oppfølging av status og framdrift. Digitaliseringen skal skje etter de tre hovedsporene digital kommunikasjon, digital velferd og tettere offentlig, digitalt samarbeid. Disse er igjen delt opp i 12 områder som til sammen inneholder 60 tiltak som gjennomføres i flere «bølger». Med «bølger» menes at

det skjer flere trinnvise utvidelser når det gjelder hvilke områder som er omfattet av kravet om digital selvbetjening. Målet er at 80 pst. av innbyggernes kommunikasjon skal skje digitalt i 2015. Folketinget har vedtatt en lov om obligatorisk digital selvbetjening som understøtter dette.

Danske statlige myndigheter har fastsatt en rekke krav for gjennomføring av IKT-prosjekter for å fremme god prosjektgjennomføring og sikre at de planlagte gevinstene realiseres. Formålet er å sikre mer ensartet planlegging og styring, og dermed øke sannsynligheten for vellykkede IKT-initiativer. Alle statlige IKT-prosjekter, uavhengig av størrelse, skal bruke den fellesstatlige IT-prosjektmodell (Digitaliseringsstyrelsen 2015b).

For å bidra til profesjonaliseringen av IT-prosjekter har Finansministeriet oppnevnt et IT-prosjektråd bestående av ti private og offentlige toppledere med erfaring fra store IT- eller endringsprosjekter. Digitaliseringsstyrelsen er sekretariat for rådet. En av rådets viktigste oppgaver er å risikovurdere alle IT-prosjekter med budsjett over DKK 10 mill., og gi konkrete anbefalinger om håndtering av risiki i prosjektene. Prosjektene må to ganger i året sende statusrapport om prosjektet til IT-rådet, sende prosjektavslutningsrapport ved prosjektets avslutning og gevinstrealiseringsrapport et år etter prosjektets avslutning. Dersom prosjektet overstiger DKK 60 mill., skal prosjektet også legges fram for regjeringens Finansutvalg. I tillegg skal Finansutvalget orienteres løpende om prosjektet i henhold til en fast tidsplan og Finansutvalget skal også orienteres ved en rekke nærmere definerte vesentlige endringer i prosjektet.

Statusrapportene fra prosjektene er grunnlag for en samlet statusrapport for de store statlige IT-prosjektene som publiseres av IT-prosjektrådet to ganger i året. Rådet tildeler alle prosjekter et trafikklys (grønt/gult/rødt) for avvik fra planlagt tidsplan, budsjett og gevinstrealisering.

Storbritannia

I 2010 hadde Storbritannia et budsjettunderskudd på 10 pst. av BNP. Finanspolitikken ble strammet inn, men uten at man klarte å redusere underskuddet vesentlig. I 2012 lanserte britene derfor en større reform for effektivisering av statsforvaltningen, Civil Service Reform Plan. Reformplanen er en handlingsplan som identifiserer flere konkrete tiltak for endringer i statsforvaltningen i retning av en mer kostnadseffektiv forvaltning som yter bedre tjenester til innbyggere og næringsliv, bl.a. gjennom bedre bruk av IKT. Britene klarte målet om å spare GBP 20 mrd. innen 2014/2015.

De har også satt seg nye ambisiøse mål for innsparringer.

Som en del av reformplanen ble det utarbeidet en digital strategi i 2012. Denne strategien beskriver hvordan forvaltningen skal bli «digital by default»:

«By digital by default, we mean digital services that are so straightforward and convenient that all those who can use them will choose to do so whilst those who can't are not excluded.»

Strategien inneholder 16 tiltak, med særlig vektlegging av kompetanse og redesign av tjenester. Alle tjenester skal finnes på en felles inngangsport, GOV.UK. Blant tiltakene er også forenkling av anskaffelsesprosedyrer, støtte for ikke-digitale brukere, ny teknologiplattform, fjerning av juridiske hindringer og samarbeid med partnere i næringsliv og frivillige organisasjoner.

7.9.4 Store potensielle gevinster, manglende koordinering

Selv om det stadig produseres rapporter som viser store samfunnsøkonomiske gevinster av IKT-investeringer i offentlig sektor, ser tempoet i digitaliseringen ikke ut til å ta seg særlig opp. Som nevnt innledningsvis skyldes dette bl.a. manglende forståelse i offentlig sektor for digitalisering som strategisk virkemiddel.

Ofte betraktes IKT i stor grad som fysisk infrastruktur. Man bygger helt nytt og gjør lite vedlikehold og justeringer underveis. Etter noen år er vedlikeholdsetterslepet så stort at hele systemet må erstattes. Dette fører også til at mange offentlige virksomheter sitter på IKT-løsninger med utdatert teknologi. Forsinket implementering betyr at man går glipp av gevinster i den perioden løsningen kunne vært på plass. Gevinster spises dessuten opp av høyere driftskostnader fordi både gammelt og nytt system må driftes parallelt. Treg prosjektering og implementering kan dessuten øke risikoen for at det innen prosjektet ferdigstilles har kommet ny og bedre teknologi som kanskje heller burde vært valgt.

Det er ulike grunner til at tilsynelatende svært lønnsomme prosjekter ikke er igangsatt. Det vil alltid være en kø av samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer, og budsjettskranger og prioriterte formål på andre områder tilsier at man ikke kan realisere alle disse på kort sikt. Det kan også være et problem for IKT-satsingen at gevinstene ofte tilfaller andre enn dem som har ansva-

ret for å drive fram prosjektet. Dette reduserer insentivene for å drive fram lønnsomme prosjekter.

En del virksomheter som ønsker å gjennomføre digitaliseringsprosjekter, rapporterer om at dagens finansieringsmuligheter ikke legger godt nok til rette for å få bevilgning til prosjekter, til tross for at de kan vise til positiv nytteverdi (Rambøll 2015) Dette gjelder særlig for bruttobudsjetterte virksomheter som ikke har egen inntektsskilde. En del av disse prosjektene kan da havne i et vakuum, der virksomhetene ikke har midler til å finansiere prosjektene innenfor egne budsjettammer, og der de ikke blir prioritert i satsingsforslagsprosessen. Samtidig opplever mange virksomheter at satsingsforslagsprosessen trekker digitaliseringsprosjektene i retning av større kompleksitet og omfang. Virksomhetene opplever at de forslagene som går gjennom satsingsforslagsprosessen, enten er regulatoriske, politiske prioriterte områder eller store tverrgående prosjekter, og at mellomstore virksomhetsspesifikke prosjekter ikke blir prioritert. Flere virksomheter opplever derfor at de må gjøre løsningene større enn nødvendig for å få finansiering gjennom satsingsforslagsprosessen. Dette er uheldig, siden erfaring viser at risikoen for å mislykkes med IKT-prosjekter vokser jo større og mer komplekse prosjektene blir.

Som et svar på denne utfordringen etablerer myndighetene fra 2016 en medfinansieringsordning for små og mellomstore digitaliseringsprosjekter i staten. Medfinansieringsordningen innrettes som et investeringstilskudd som dekker deler av investeringskostnadene i prosjektet. Det er et kriterium at prosjektet kan vise til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ordningen skal bidra til at flere lønnsomme og innovative digitaliseringsprosjekter blir gjennomført, og på den måten bidra til å øke digitaliseringstempoet i offentlig sektor. Samtidig skal ordningen også bidra til at gevinster realiseres som forutsatt. I 2016 er totalrammen for ordningen 75 mill. kroner. Det er Difi som skal forvalte ordningen, og i vurderingen av søknadene skal det legges vekt på virksomhetens plan for realisering av gevinster. Der hvor det er interne gevinster, skal disse tilbakebetales i tråd med gevinstrealiseringsplanen. Børnerutvalget (NOU 2015: 14) har foreslått å utvide statlige virksomheters adgang til å finansiere investeringer ved å trekke på fremtidige budsjetter fra tre til fem år. Dette er et tiltak som legger godt til rette for investeringer i IKT-løsninger der gevinstene i hovedsak tilfaller virksomheten selv.

Sterkere sentral styring

Flere⁵ har argumentert for at det er behov for en sterkere sentral styring for å sikre best mulig effektivisering av offentlig sektor gjennom bruk av digital teknologi. Med unntak av en overordnet styrings- og finansieringsmodell foreslått i rapporten Felles arkitektur i offentlig sektor fra 2007 (FAOS 2007), har det ikke blitt konkretisert hvordan en sterkere sentral styring kan organiseres og gjennomføres. Sektorprinsippet står sterkt i Norge, og ansvaret for å initiere og gjennomføre digitaliseringsprosjekter innenfor de ulike fagsektorene hører inn under ansvarsområdet til det enkelte fagdepartementet. Utfordringene som skapes av sektorprinsippet er manglende koordinering og mangel på helhetlig tenkning. Målene som settes for etatene, legger i for liten grad vekt på samhandling med andre virksomheter og derigjennom den totale samfunnsnyten.

Dette fører til manglende gjennomføringsevne og omkamper. 22. juli-kommisjonen påpekte manglende samordning og evne til å gjennomføre besluttede tiltak. Kultur og ledelse har vært viktige faktorer bak dette bildet, der det kjempes kamper mellom sektorer og departementer. Beslutninger følges ikke opp, og man tillater

⁵ Bl.a. Digitutvalget (NOU 2013: 2) og IKT-Norge i brev til KMD av 20. mars 2015 og notat til Produktivitetskommissjonen av 23. oktober 2015.

omkamper. Denne kulturen får også konsekvenser på digitaliseringsområdet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er gitt rollen som samordningsdepartement for IKT-politikken. Dette innebærer et ansvar for å identifisere sektorovergrepene utfordringer, og å initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak i forvaltningen. KMD har imidlertid ingen myndighet til å gjennomføre tiltak i sektorene for å fremme nødvendig samordning. Sektoransvaret gjelder, og ansvar for digitalisering i virksomhetene ligger hos det enkelte fagdepartement. Resultatet har blitt at digitaliseringen i staten er fragmentert, og at det er ikke en helhetlig prioritering av hvilke digitaliseringsprosjekter som igangsettes, se boks 7.8.

Difi som direktorat under KMD er operativt ansvarlig for koordinering og samordning av digitaliseringen i offentlig sektor. Samtidig har Difi en rekke andre ansvarsområder, som dekker et bredt felt. Difi er med andre ord ikke et rent digitaliseringsdirektorat. Agenda Kaupang peker på at Difi har lyktes med konkrete oppdrag og utviklingsoppgaver, men ikke med den strategiske pådriver- og samordningsrollen. I digitaliseringsarbeidet svekkes Difis legitimitet av at de både har en premissgiverrolle og en operativ rolle. Samtidig har denne rollekonflikten også hemmet Difis arbeid som premissgiver. Evalueringen fra Agenda Kaupang skulle legges til grunn for eventuelle endringer i Difis organisasjon eller portefølje, og

Boks 7.8 Maktkamp og omkamp

Det har tidvis vært en offentlig disputt mellom Difi og Brønnøysundregistrene om hvem som er «digitaliseringsdirektoratet». Digital postkasse til innbygger er et eksempel der det har vært omkamp om vedtatte beslutninger. Difi har ansvar for digital postkasse til innbyggere, men Brønnøysundregistrene har stilt spørsmål ved valg av løsning. Denne type prosesser medfører både forsinkelser og unødig ressursbruk. Agenda Kaupang omtaler striden mellom Difi og Brønnøysundregistrene i rapporten om evalueringen av Difi (Agenda Kaupang 2014). De er klare i sin kritikk av de to eierdepartementene, NFD og KMD, og deres manglende evne til å samordne og sikre at vedtak følges opp av underliggende etater. Det pekes på at dette har hemmet det samlede digitaliseringsarbeidet og at forventede gevinster ikke realiseres.

Agenda Kaupang skriver at grenseflaten mellom Difi og Altinn i prinsippet er enkel: Dette er to statlige virksomheter som eier og forvalter hver sine felleskomponenter, og som burde klare å jobbe sammen på en konstruktiv måte – mot felles mål om forenkling og digitalisering av forvaltningen. Imidlertid har de to et overlappende ansvar og delvis overlappende målgrupper. At to aktører i ulike styringslinjer oppfatter å ha ansvar på det samme området, har gitt grunn for en maktkamp mellom disse to. Denne maktkampen har kunnet foregå så lenge de overordnede avklaringene og grenseoppgangene har vært for utydelige. At Difi ikke bare har et operativt ansvar for «sine» felleskomponenter, men også har rollen som pådriver og premissleverandør for digitaliseringen i offentlig sektor har åpenbart vanskeliggjort samarbeidet mellom Brønnøysundregistrene og Difi.

særlig har det vært knyttet forventninger til om en grenseoppgang med andre aktører som Norsk sikkerhetsmyndighet, Direktoratet for økonomistyring og Brønnøysundregistrene ville føre til organisatoriske endringer og flytting av ansvar og oppgaver. Resultatet er imidlertid ingen justeringer av oppgaver eller rolle, men Difi har fått noen nye virkemidler på digitaliseringsområdet, som den nye medfinansieringsordningen og sekretariatet for det nye Digitaliseringsrådet. Det er ikke åpenbart at Difi har kommet styrket ut av prosessen, og Difi kan på ingen måte sies å ha blitt den sentrale «dirigenten» som har sterke fullmakter til å styre digitaliseringsområdet.

Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning) er et strategisk samarbeidsråd med toppledere fra offentlige virksomheter som skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen.⁶ Skate rapporterer gjennom Difi til KMD, og kan anmode KMD om å ta opp saker med andre departementer. I Skate kan virksomhetslederne diskutere saker som krever felles oppmerksomhet og koordinering, og rådet har igangsatt flere felles analyser og forprosjekter. Skate er kun et rådgivende organ, uten myndighet til å fatte bindende avgjørelser. Dersom det er uenighet om vanskelige spørsmål og prioriteringer, blir det vanskelig for Skate å komme til konsensus, og de gir i slike tilfeller ingen råd.

Flere rapporter peker på at kommunene henger etter i digitaliseringsarbeidet, og at det er store forskjeller mellom kommunene (Devoteam daVinci 2011, IKT-Norge 2014, KS 2014). Senest har Riksrevisjonen gjennomført en undersøkelse av status for digitalisering av kommunale tjenester, som ble oversendt Stortinget i januar i år (Riksrevisjonen 2016). Riksrevisjonen har kartlagt status for digital selvbetjening for til sammen 19 tjenester innen oppvekst og utdanning, helse og velferd, og plan- og byggesaker i 261 kommuner. 37 av kommunene tilbyr ikke nettbasert tilgang til noen av de kartlagte tjenestene på disse områdene. Små kommuner har kommet kortest: 29 av 128 kommuner med under 5 000 innbyggere har ikke digitale tjenester på noen av områdene. Mange av kommunene har ifølge egne vurderinger ikke tilstrekkelig kompetanse på dette området, og digitalisering blir ikke prioritert fordi kost-

nadene anses som å være for høye. Et flertall av kommunene oppgir at de ikke har et systematisk arbeid for å realisere gevinster av digitalisering. Undersøkelsen viser videre at et flertall av kommunene vurderer at samarbeidet mellom stat og kommune om å skape helhetlige digitale tjenester ikke er godt nok. 61 pst. av kommunene mener at kravene til digitalisering ikke er godt nok koordinert mellom de ansvarlige departementene.

Riksrevisjonen konstaterer at de statlige virkemidlene ikke har vært godt nok tilpasset de nasjonale målene. Det er satt i gang tiltak på viktige områder, men det mangler både kunnskap, kompetanse, kapasitet og statlig samordning for å oppnå helhetlige og fullstendige digitale tjenester. Riksrevisjonen konkluderer derfor med at det er behov for mer samordnet nasjonal innsats, og anbefaler at KMD tar et klarere ansvar for et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren.

Kommuner og fylkeskommuner er i utgangspunktet ikke underlagt andre organer enn Stortinget, så lenge ikke underordningsforhold og styring fra staten følger av lov. Prinsippet er at det er opp til kommunen/fylkeskommunen selv å bestemme bruk av virkemidler og utforming av tjenestetilbudet til beste for brukerne og borgerne. I dag er det f.eks. opp til den enkelte kommune å utvikle løsninger for å digitalisere sine tjenester overfor innbyggerne. Det er også i liten grad standardisert hvordan digitale kommunale tjenester bør være. Konsekvensen er at kommunene kjøper mye hver for seg i stedet for å bli enige om noen standarder som kan etterspørres i markedet. Dette er åpenbart lite kostnadseffektivt, selv om noen kommuner har kjøpt løsninger utviklet av andre kommuner. I Danmark er f.eks. arbeidet med å digitalisere kommunale tjenester i større grad basert på fellesoffentlig samarbeid med mye sentralisert styring, men med høy grad av samfinansiering mellom staten, kommunene og regionen. Dette er muliggjort bl.a. gjennom et sterkt politisk mandat, se kapittel 7.9.3. I Norge har man i stor grad overlatt digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor til de 428 kommunene. Det er ikke noe formelt i veien for en strammere statlig styring av dette arbeidet. Sterkere styring bør ha som mål at tjenestene til innbyggerne skal bli enklere, og at kostnadene ved utvikling, drift og forvaltning av systemene skal bli lavere. Det er en langvarig etablert praksis for at Stortinget på en del områder griper inn og definerer kommunale tjenester – dette gjelder f.eks. både innenfor utdanning, helse og omsorg. Det er ikke lett å se hvorfor det skal være viktigere med kommunalt selvstyre ved valg av IKT-systemer og standarder

⁶ Difi er sekretariat og leder av Skate. Medlemmene av Skate er direktørene for Brønnøysundregistrene, Skattedirektoratet, Kartverket, Difi, Nav, Helsedirektoratet, Lånekassen, Statistisk sentralbyrå, KS/KommIT og Arkivverket.

enn disse andre områdene. Mens kommisjonen mener at det lokale selvstyre bør styrkes på mange områder, se omtale over, bør det skje en sterkere sentral styring på digitaliseringsområdet, rett og slett fordi det er for store gevinster som går tapt ved den fragmentariske, desentraliserte tilnærmingen.

Det kan være en vesentlig utfordring å oppnå forpliktende avtaler mellom staten og kommunene om finansiering og håndtering av gevinstene fra digitaliseringsprosjekter. Et eksempel på dette er Skatteetatens utvikling av system for skatteinnkreving (SOFIE), som også benyttes av de kommunale skatteoppkreverne. Systemet legger til rette for en mer effektiv skatteinnkreving, men det forutsetter samtidig en viss sentralisering. Myndighetenes forsøk på å overføre skatteoppkrevingen til Skatteetaten viser at det kan være svært vanskelig å ta ut slike gevinster, på tross av at de er godt dokumentert se boks 7.9.

Evalueringen av Difi (Agenda Kaupang 2014) peker på at det er en gjennomgående utfordring for kommunene at statlig sektor ikke er mer samordnet, men at det tas atskilte og sektorspesifikke initiativ som på ulike måter påvirker digitaliseringsarbeidet i kommunene. Ifølge KS (2014) ses sektorsatsinger i liten grad i sammenheng, og dette bidrar til en langsom og fragmentert gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i kommunene. Difis samordningsrolle på statlig side bør tilsi at de har en samlet oversikt over digitaliseringsinitiativer som har betydning for andre virksomheter og for kommunene. Dette er ikke tilfelle i dag.

Behov for bedre bruk og utveksling av informasjon i offentlig sektor

En sentral problemstilling for offentlig sektor, er manglende evne til effektivt å bruke den informa-

Boks 7.9 Hvorfor er effektivisering av offentlig sektor så vanskelig?

Dagens organisering av skatteoppkrevingen er fordelt mellom Skatteetaten og kommunene. Skatteetaten har det faglige ansvaret for skatteoppkrevingen, mens kommunene har det administrative ansvaret. I alt bruker kommunene nesten 1 500 årsverk på denne oppgaven. I tillegg jobber 71 personer i Skatteetaten med oppfølging av de kommunale skatteoppkreverne. Årsverkene i kommunene er fordelt på 275 kontorer, hvor over 60 pst. bruker to eller færre årsverk på oppgaven. Regjeringen har foreslått en reform som flytter oppgavene til 33 statlige skattekontorer rundt i alle fylkene.

Reformen skal sikre sterkere kompetansemiljøer og spare over 500 årsverk. Det er anslått at innsparingene vil bli over 350 mill. kroner årlig, og nåverdien av reformen er i en samfunnsøkonomisk analyse beregnet til 4,6 mrd. kroner. Hovedårsaken til innsparingen er først og fremst at dagens organisering med delt kommunalt og statlig ansvar fører til en rekke unødvendige tunge rutiner og dobbeltarbeid. Det er flere saksbehandlere hos skatteoppkreveren og Skatteetaten som gjør samme arbeid mot de samme skyldnerne, bl.a. utleggsforretninger og konkursskrav. Skatteetaten har utviklet et IT-system som brukes i skatteoppkrevingen i dag, men uten at effektiviseringsgevinstene systemet legger til rette for i tilstrekkelig grad er tatt ut. For eksem-

pel vil føringen av skatteregnskapet kunne utføres med 60 årsverk, mot i underkant av 250 i dag, en reduksjon på om lag 75 pst.

Tiltaket vil også innebære en forenkling for de skatte- og avgiftspliktige, som vil få bare én etat å forholde seg til. Dette vil både kunne innebære økt effektivitet for næringslivet og økt kvalitet i tjenestene. Skatteetatens opplysningstelefon tar årlig imot 30 000 telefoner fra skattytere som må henvises videre til kommunen og skatteoppkreverkontoret, mens skatteoppkreverne har beregnet at de viser et tilsvarende antall videre til Skatteetaten.

Hovedbegrunnelsen for reformen er likevel de betydelige kvalitetsgevinstene reformen legger til rette for. Tiltaket vil kunne styrke bekjempelsen av svart økonomi og arbeidsmarkeds kriminalitet gjennom en kraftig forbedring av arbeidsgiverkontrollen, som kan samordnes med Skatteetatens kontrollmiljøer.

Høringsrunden viste sterk støtte til reformen fra samtlige som ikke selv har oppgaven med å kreve inn skatt. De positive høringsinstansene trakk bl.a. fram at reformen vil føre til langt bedre tiltak mot svart økonomi, mer effektiv ressursbruk og oppgaveløsning, bedre rettssikkerhet og forenkling for skattyterne.

Forslaget har ikke fått tilslutning i Stortinget.

sjonen som foreligger i saksbehandling, til analyse og rapportering. Dette får konsekvenser for næringsliv og publikum, ved at de må rapportere samme informasjon flere ganger i tilfeller hvor taushetsplikt eller personvern hensyn ikke begrenser gjenbruk av informasjonen. Forvaltningen mangler oversikt over hvilken informasjon virksomhetene sitter med, noe som bl.a. gir dårlig grunnlag for gjenbruk og utveksling av informasjon. Dette gjelder ikke bare mellom virksomheter, men også internt er det flere etater som har dårlig oversikt over hvilken informasjon de har og dermed ikke klarer å nyttiggjøre seg den på en hensiktsmessig måte. Det betyr at etatene bruker mye tid til å finne informasjon eller å spørre om informasjon de allerede har. Dette hindrer en mer effektiv saksbehandling og utvikling av digitale tjenester. Riksrevisjonen pekte i 2007 på at potensialet for informasjonsutveksling i forvaltningen var for dårlig utnyttet (Riksrevisjonen 2007), og nyere undersøkelser viser at det har vært lite fremgang siden den gangen (Difi 2013b og Brønnøysundregistrene 2015).

Et eksempel er UDI og Skatteetaten, som ikke har hatt gode prosesser for å utveksle informasjon om arbeids- og oppholdstillatelse (TV2 2015). Resultatet har vært at personer uten lovlig opphold har fått skattekort og trygderettigheter. Utvekslingen av informasjon mellom etatene er basert på manuelle rutiner, og en løsning for overføring av informasjon mellom de to etatenes IT-systemer kom først på plass høsten 2015, selv om problemstillingen har vært kjent i flere år (Stortinget 2015).

PwC (2015) påpeker at de tunge IKT-systemene og -infrastrukturen i mange offentlige virksomheter ikke er godt nok tilrettelagt. Mange av de største virksomhetene har systemer som i begrenset grad er integrert med hverandre og i enda mindre grad kan gi fra seg informasjon som kan brukes for å utvikle digitale tjenester. Informasjonsstrukturene er ofte utviklet for å understøtte papirbaserte arbeidsprosesser. Det vil kreve stor innsats for å tilrettelegge informasjonen slik at den kan gjøres tilgjengelig for utvikling av digitale tjenester. Manglende standardisering og strukturering av informasjonen, samt manglende støtte for å utvikle intelligente algoritmer, gjør at det vil bli komplekst, tungvint og dyrt, og ta forholdsvis lang tid å videreutvikle digitale tjenester.

Brønnøysundregistrene har, sammen med Difi og andre offentlige etater, utredet hvordan bedre forvaltning og utnyttelse av informasjon kan bidra til mer effektive prosesser, bedre tjenester og økt

samhandling (Brønnøysundregistrene 2015). De konkluderer med at det er nødvendig med en samlet innsats og felles tiltak for å få bedre informasjonsforvaltning. De peker på at den enkelte virksomhet må gjøre en jobb internt med å få oversikt og kategorisere informasjon for å gjøre den tilgjengelig for bruk både internt og eksternt («rydde i eget hus»). Dette innebærer bl.a. at virksomheten skal ha oversikt over hvilken informasjon den har, hva informasjonen betyr, hva informasjonen skal brukes til, hvem informasjonen kan deles med og hvordan informasjonen skal sikres. I tillegg foreslår de en felles datakatalog for offentlig sektor, med oversikt over hvilken informasjon som finnes hvor med kriterier for bruk, og etter hvert med mulighet for distribusjon av informasjonen.

I utredningens konklusjon heter det bl.a.:

«Hittil er mangel på koordinering, helt opp på departementsnivå, pekt på som en viktig årsak til at helhetlig informasjonsforvaltning ikke blir praktisert. Full utnyttelse av felles data, metoder, modeller og løsninger blir ikke prioritert sammen med virksomhetsplan eller tildelingsbrev for hver enkelt virksomhet og vanskeliggjør dermed arbeidet med å dele aktiviteter som fremmer felleskapets beste.»

Menon og DNV GL (2015) har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av to alternative modeller for felles konsept for informasjonsforvaltning, med koordinering, felles metoder og standarder. Det ene alternativet er felles metoder og standarder med tilhørende veiledere og metodikk, det andre alternativet supplerer dette med felles infrastruktur og tjenester. Menon og DNV GL anslår at gevinsten ved fellestiltak for å få bedre utnyttelse av offentlig informasjon ligger mellom 13 og 30 mrd. kroner over 15 år. Det alternativet som kommer best ut er en modell med felles verktøy og infrastruktur, med f.eks. standardisering, felles kataloger med oversikt over hvilken informasjon som finnes hvor, tilgjengeliggjøring av informasjonen og felles forvaltning. For å veie opp for investerings- og implementeringskostnadene av et felles konsept må virksomhetene ha en gjennomsnittlig effektiviseringsgevinst på 0,06 pst. og 0,12 pst. av de totale driftskostnadene hvert år i analyseperioden, tilsvarende 10 til 19 årsverk i året. Gevinstpotensialet er svært sensitivt for koordineringsproblemer på tvers av offentlig sektor, og er avhengig av at de største informasjonsforvaltningsaktørene tar løsningene i bruk. Dersom dette ikke skjer, kan gevinsten bli negativ.

Boks 7.10 Offentlige data må behandles, brukes og forvaltes som en nasjonal ressurs

Teknologirådet (2015) fremhever at for å drive forutseende analysevirksomhet må offentlige data digitaliseres og gjøres tilgjengelige for analyse. Offentlige data befinner seg i dag ofte i ulike og fragmenterte systemer i ulike virksomheter. Eksempelvis er Politiets operasjonslogg et lukket system som ikke tillater deling av informasjon med andre av politiets systemer. Samtidig har politiet nærmere 1 400 ulike datasystemer ute i distriktene. En slik fragmentering kan gjøre det vanskelig å nyttiggjøre seg offentlige datasett til analyseformål. Lav tilgjengelighet og dårlig datakvalitet blir fremhevet som to årsaker til at dataanalyser ikke har fått tilstrekkelig fotfeste i norsk politi.

Nasjonale retningslinjer som sikrer at offentlige data forvaltes på en sikker og strukturert måte, og som ivaretar datakvalitet og fullstendighet i fremtidige datasett, vil kunne avhjelpe slike problemer og gjøre flere offentlige data tilgjengelige for bruk i analysevirksomhet.

Kostnadene påløper til implementering og drift, men uten iverksettelse hos den enkelte offentlige virksomhet får man ingen gevinster.

7.9.5 Styring av IKT-prosjekter

Sett fra prosjektleders perspektiv er et IKT-prosjekt vellykket dersom det leverer avtalt funksjonalitet til avtalt pris og på avtalt tidspunkt. For oppdragsgiver er levert nytte og effektivitet også viktige suksesskriterier. Et prosjekt kan være vellykket på ett område, som for eksempel at all planlagt nytte er oppnådd, men mindre vellykket på andre, som f.eks. at det har vært store budsjettoverskridelser.

Store statlige IKT-prosjekter har et omdømme for å være vanskelige å gjennomføre med høy kvalitet innenfor gitte tidsrammer og uten betydelige kostnadsoverskridelser. Ett eksempel som gjerne trekkes frem i denne sammenhengen er moderniseringen av NAVs IKT-systemer, se boks 7.11. Om dette er et typisk trekk, er ikke kjent; men det finnes såpass mange eksempler at en kan anta at det skyldes noen underliggende utfordringer snarere

enn tilfeldige utslag. De siste årene har vi sett flere eksempler på mislykkete IKT-prosjekter i offentlig sektor. Dette danner et bilde av at det kun er offentlig sektor som mislykkes i gjennomføringen av IKT-prosjekter. Flere undersøkelser viser imidlertid at enkelte IKT-prosjekter har større sannsynlighet for å lykkes enn andre, uavhengig av om de gjennomføres i offentlig eller privat sektor. I en av de seneste undersøkelsene har professor Magne Jørgensen ved Simula Research Laboratory gjennomgått 63 utviklingsprosjekter for å identifisere hvorfor IT-prosjekter mislykkes (Jørgensen 2015a). Undersøkelsen viser at det er liten forskjell mellom IT-prosjekter i offentlige og private virksomheter når det gjelder suksessrate. Ifølge Jørgensen var det for begge sektorer kun om lag 5 pst. av alle prosjekter som lyktes godt målt etter alle suksessfaktorene. Rundt 50 pst. av prosjektene var lite tilfredsstillende for minst én av suksessfaktorene. Det var heller ingen store forskjeller i hvilke faktorer som var suksess og fiasko-faktorer mellom offentlige og private IKT-prosjekter.

I en annen rapport peker Jørgensen (2015b) på at prosjekter over NOK 100 mill. mislykkes to til tre ganger oftere enn små og mellomstore prosjekter. Basert på analyser av et stort antall prosjekter viser Budzier og Flyvbjerg (2013) at en vesentlig andel IKT-prosjekter blir dyrere enn budsjettet, og 20 pst. av prosjektene koster mer enn det dobbelte av opprinnelig budsjett. For andre prosjekter blir mellom 5 og 10 pst. mer enn dobbelt så dyre som opprinnelig budsjettet. Mange IKT-prosjekter i offentlig sektor er svært store helt fra forstudiefasen, og har i tillegg en tendens til å vokse seg enda større og dyrere over tid. Flere av disse blir stoppet eller utsatt i lengre tid, noe som kan være et tegn på at de er for store og komplekse – enten innholdsmessig eller i kostnadsomfang. Erfaring viser at mange offentlige virksomheter påtar seg for store prosjekter uten tilstrekkelig organisasjon eller erfaring. Danmark har som prinsipp at prosjekter skal søke lav kompleksitet og ta utgangspunkt i hvor moden virksomheten er til å drive prosjekter.

I et foredrag for Produktivitetskommissjonen 19. mai 2015 viste Halvar Kilde fra Metier (Kilde 2015) til feil som generelt går igjen i offentlige prosjekter: Behovet er ikke tilstrekkelig definert, slik at feil prosjekt settes i gang. Det mangler ofte en helhetlig plan for gjennomføring, og det er en uklar organisering av prosjektet, med utydelige roller og ansvar. I tillegg velger offentlige aktører ofte feil kontraktstrategi og -modell. Offentlige aktører har heller ikke nok oppmerksomhet og

Boks 7.11 Moderniseringen av NAVs IKT-systemer

Arbeidet med å modernisere IKT-systemene i arbeids- og velferdsetaten kunne ikke gjennomføres i henhold til plan, og prosjektet ble stoppet og prosjektorganisasjonen avviklet i oktober 2013, bare litt over ett år etter oppstart. Da var det allerede påløpt en kostnad på 724 mill. kroner. For de 1 750 mill. kronene Stortinget bevilget til Prosjekt 1 i 2012, har NAV levert ny IKT-løsning til uførereformen, system for elektronisk dialog med brukerne, elektronisk dagpengesøknad og et internt system (Modia) til bruk i veiledningen av brukerne. NAVs internrevisjon estimerer et tap på opptil 340 mill. kroner etter moderniseringsprogrammets første fase.

NAV har over 300 IKT-systemer som er bygd opp på ulike teknologiske plattformer, og 12 av disse er såkalte kjernesystemer. Uten en modernisering av IKT-systemene vil de nåværende løsningene være til hinder for at etaten kan løse primær oppgavene sine effektivt. Konsekvensen kan bli feil i beregning og utbetaling av pensjoner og ytelser. Dette vil kreve mye ekstra kontroll, noe som er svært ressurskrevende. Dette var bakgrunnen for at Stortinget i 2012 bevilget 1 750 mill. kroner til å starte opp et program for

å modernisere en rekke tjenester til brukere og systemer for ansatte. Arbeidet var planlagt gjennomført i tre separate prosjekter fordelt på seks år, med en total kostnadsramme på 3,3 mrd. kroner.

Til tross for at det ble gjennomført omfattende utredninger i planfasen, med ekstern kvalitetssikring, feilet moderniseringsprosjektet. Hovedårsakene til dette var et for høyt ambisjonsnivå og en undervurdering av kompleksiteten og kostnadene ved moderniseringsarbeidet. Det var mangelfulle avklaringer av grensesnitt, samhandling og avhengigheter mellom eksisterende og planlagte IKT-løsninger. I ettertid er det også konstatert at kompetansen var mangelfull og at arbeidsprosessene i organiseringen av moderniseringsarbeidet ikke var tilstrekkelig robuste. Som en følge av alt dette ble også produktiviteten i prosjektet lavere enn forutsatt.

Etter avviklingen av moderniseringsprogrammet som organisatorisk enhet ble prosjektet omorganisert høsten 2013, noe som var nødvendig for å rekke innføringen av ny uføretrygd 1. januar 2015.

kunnskap om risikostyring. Et grunnleggende problem er at styringen av prosjektene er for dårlig, med manglende oppfølging og krav til fremdrift. Bevisstheten om prosjekteierrollen er svak, og dermed blir prosjekteierstyringen dårlig eller ikke-eksisterende. Det er derfor nødvendig å sette krav til profesjonalisering av prosjektkompetansen i offentlige virksomheter. Dette omfatter bl.a. en enhetlig prosjektmetodikk (prosjektmodell) og krav til ledelsens rolle og ansvar for profesjonell eierstyring av prosjekter. En enhetlig prosjektmetodikk bidrar både til forbedret effektivitet og økt produktivitet, bl.a. ved å øke sannsynligheten for å gjenta suksessfaktorene og styre unna fallgruvene. Bedre kontroll og forutsigbarhet reduserer sårbarheten for prosjektledelsens erfaring og ferdigheter.

En arbeidsgruppe i forskningsprogrammet Concept ved NTNU og SINTEF har diskutert utfordringer og tiltak for store IKT-investeringer i offentlig sektor (SINTEF 2014). Gruppen anbefaler å redusere prosjektkompleksiteten, og dermed størrelsen, på prosjekter. Prosjektets størrelse bør avstemmes etter opprinnelige ambisjoner og

behov, og ikke til taktiske vurderinger av finansieringsmuligheter. Gruppen peker også på at en større helhetstenking når det gjelder digitalisering av offentlig sektor, slik at ikke enhver investering trenger å rettfærdiggjøres gjennom de direkte gevinstene, kan bidra til en raskere digitalisering. Ved å ha et livssyklusperspektiv på IKT kan man slippe de altfor store moderniseringsprosjektene. Samtidig mener gruppen at det vil kreve finansieringsløsninger som tillater etatene å løse investerings- og utviklingsbehovene sine i langt større grad over de årlige budsjettene.

Fra 2016 er det innført et krav om at IKT-prosjekter med en samlet anslått investeringskostnad over 10 mill. kroner, og som ikke følger Finansdepartementets KS-ordning for prosjekter over 750 mill. kroner, skal bruke en prosjektmodell basert på god praksis. En prosjektmodell basert på god praksis er en modell som har tydelige faser og beslutningspunkter, og krav til hvilken styringsdokumentasjon som skal foreligge ved de enkelte beslutningspunktene. Difis Prosjektveiviser er anbefalt prosjektmodell, men den er ikke obligatorisk som den danske it-prosjektmodellen. Det er

tilstrekkelig at det benyttes en prosjektmodell basert på god praksis, slik at virksomheter som allerede har etablert en slik modell, kan fortsette å benytte denne. Virksomhetene skal gjennom disse sentrale styringsdokumentene påse at grunnlaget for beslutningen om videreføring til ny fase er tilstrekkelig og egnet til god styring av prosjektet, til samfunnsøkonomisk og forretningsmessig lønnsomhet, til at risiko er kjent og håndteres, og til at gevinster av tiltaket kan realiseres. Fra 2016 etableres også Digitaliseringsrådet etter modell av det danske IT-projektrådet. Til forskjell fra det danske IT-projektrådet vil Digitaliseringsrådet være et frivillig, men anbefalt tilbud til små og mellomstore IKT-prosjekter i staten (10–750 mill. kroner). Rådet skal vurdere forretningsplan, styringsdokumenter mv. for å avdekke særlige risiki i prosjektet. Rådet skal også vurdere prosess, plan, strategi og kapasitet for gjennomføring, kontraktstrategi og risikostyring. Plan, prosess og kapasitet for gevinstrealisering i prosjektet skal også vurderes. Difi er sekretariat for rådet. I tillegg vil det fortsatt være mulig å anvende metodikken fra KS-ordningen til kvalitetssikring av mellomstore prosjekter under 750 mill. kroner, og i forenklet versjon også for mindre prosjekter.

7.9.6 Bedre læring og gevinstrealisering av store IKT-prosjekter

Manglende oppmerksomhet om gevinstrealisering

Rambøll gjennomførte i 2014 på oppdrag fra KMD en kartlegging av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller i IKT-utviklingsprosjekter (Rambøll 2014). Ifølge rapporten bidrar IKT til bedre tjenester og raskere saksbehandling, men i liten grad til reduserte kostnader i staten. Effektivitetsgevinster blir i liten grad realisert. Hele 90 pst. av offentlige virksomheter mangler systematisk tilnærming til gevinstrealisering. Bare 21 pst. av statlige virksomheter anser redusert bemanning som relevant gevinst for IKT, og kun 4 pst. har faktisk ført til redusert bemanning. I tillegg viser rapporten til at IKT-prosjekter med et regulatorisk utgangspunkt sjelden har krav om effektivisering eller kvalitetsforbedringer.

Det stilles sjelden gevinstforpliktelser i tilknytning til bevilgninger. De virksomhetene som har fått slike forpliktelser, anser dem som et av suksesskriteriene, og at det bidrar til en kultur hvor man jobber aktivt med stadig jakt på nye gevinster. Gevinstforpliktelser i tilknytning til finansiering kan bidra til at virksomhetene blir tvunget til å

jobbe mer aktivt med å hente ut gevinster. For eksempel fremhevet Gartner (2015) i sin evaluering av LØFT i Lånekassen at realiseringen av gevinstene bl.a. ble sikret ved å budsjettere med forventede gevinster, se boks 7.12. Dette skapte press på både ledelsen og organisasjonen til å faktisk realisere gevinstene.

Riksrevisjonens rapport fra januar 2015 om statlige virksomheters arbeid med gevinstrealisering (Riksrevisjonen 2015b) bekrefter at det er for liten oppmerksomhet om temaet, se figur 7.13. Undersøkelsen rettet seg spesielt mot i hvilken grad statlige virksomheter arbeider systematisk og målrettet med gevinstrealisering av IKT-prosjekter, og hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet ivaretar sine roller når det gjelder å legge til rette for god ressursutnyttelse og gevinstrealisering i statlige IKT-prosjekter. Hovedkonklusjonen fra undersøkelsen er at statlige virksomheter ikke arbeider tilstrekkelig systematisk og målrettet med gevinstrealisering.

7.9.7 Innovasjon av offentlige tjenester gjennom anvendelse av teknologi

Framskrivinger fra Statistisk sentralbyrå tilsier at Norge vil mangle om lag 55 000 personer med relevant utdanning innen pleie- og omsorgsfeltet i 2030. Også på andre områder innenfor offentlig tjenesteyting viser framskrivningene at behovet for arbeidskraft vil øke kraftig med videreføring av dagens standard. Beregninger fra Ny Analyse (2015) viser at dersom vi opprettholder dagens organisering av pleie- og omsorgstilbudet, vil det bli nødvendig å bygge 800–900 nye omsorgsboliger og 25–30 nye syke- og aldershjem hvert år fram til 2040. I tillegg vil det være behov for mange tusen dagplasser på dagsenter eller i institusjon samt avlastningsplasser. Ifølge KOSTRA utgjør utgiftene til pleie og omsorg om lag en tredel av driftskostnadene i norske kommuner. Med en økende andel eldre i befolkningen vil disse utgiftene øke ytterligere. Ny Analyse viser til undersøkelser fra KS som indikerer at kommunenes planer for kapasitetsøkning ikke er i nærheten av å kunne møte en slik utvikling. Denne underdekningen av fremtidig kompetent arbeidskraft må løses gjennom økt rekruttering, ny organisering av tjenestene eller redusert tjenestetilbud.

I innledningen til kapittel 7.9 ble det pekt på at utfordringen på kort sikt er at løsningene egentlig allerede er kjent, men at det handler om å ta dem i bruk. På lenger sikt viser historien at nyvinninger har kommet som løsning på problemer som opp-

Boks 7.12 Lånekassen LØFT – vellykket prosjektgjennomføring og realisering av gevinster

Lånekassen har gjennomgått en omfattende modernisering og har endret virksomheten mye det siste tiåret. I dag kan studenter søke om støtte og signere avtalen om støtte digitalt, kundene får oversikt over studielånet sitt på nett og kundeinformasjon formidles i digitale kanaler. Moderniseringsarbeidet i Lånekassen har pågått siden 2004 under navnet LØFT (Lånekassens ønskede framtid). Mål for fornyelsen har vært bedre og mer målrettet informasjon til kunder og samarbeidspartnere, økt selvbetjening og automatisering, og økt effektivisering. Over 40 pst. av kostnadene ved investeringer i nye systemer er finansiert over Lånekassens eget driftsbudsjett, og driftskostnader er redusert med 20 pst. Gevinstene er oppnådd gjennom kortere behandlingstid, større grad av automatisert saksbehandling, økt datafangst, nye arbeidsmåter og systemer og gjennom digitalisering av brev som erstatning for utsendelse av papirbrev. Kundene betjener seg selv og bruker Lånekassens digitale kanaler i langt større grad enn tidligere, noe som også har ført til at færre kunder kontakter Lånekassen per telefon eller oppmøte. Lånekassens organisering og arbeidsform har gjennomgått store endringer de siste ti årene. Bemanningen er redusert med 16 pst. og tilpasset nye oppgaver, samtidig som det er blitt vesentlig flere kunder (fra 790 000 i 2007 til 1 010 800 per 31.12.2014).

Fornyelsesprogrammet har bestått av flere pågående prosjekter, der utskifting av IKT-løsningen, som startet opp i 2007 og ble sluttført sommeren 2014, har vært det mest omfattende prosjektet. I dag fremstår LØFT som en suksess, men underveis var det mange utfordringer, og det ble foretatt større endringer i gjennomføringsstrategien. Gartner (2015) beskriver i sin evalueringsrapport hvordan Stortinget gjennom behandlingen av St.meld. nr. 12 (2003–

2004) ikke bare definerte ambisjoner og mål for prosjektet, men også stilte krav til hvordan den nye IT-løsningen skulle etableres, bl.a. at den nye løsningen skulle være basert på standardsystemer framfor at nytt IT-system ble spesialtilpasset regelverket for utdanningsstøtte og interne prosesser i virksomheten. Etter at kontrakten om nytt system var inngått og arbeidet kommet i gang, viste det seg imidlertid at dette ikke kunne realiseres innenfor de vedtatte rammene. Gartner viser til programmets sterke forankring til ledelse og styret i Lånekassen, sammen med resolutt involvering av departementet som viktige grunner til at Lånekassen da ikke brukte unødig tid, og tok beslutningen om å avslutte kontrakten med leverandøren raskt. Gartner skriver at en erfaring fra prosjektet er at smidige metoder med tilhørende kontraktsmodeller er mer egnet til å utvikle komponenter som ligger tett opp til forretningslogikken og nær brukeren, mens mer tradisjonelle metoder og kontraktsmodeller er egnet til å bygge grunnleggende infrastruktur og arkitekturrammeverk. Gartner gir Lånekassen honnør for at de gjennom moderniseringen har vært preget av en tydelig kultur for læring, endring og en kontinuerlig oppmerksomhet om justering av gjennomføringsstrategi, prosjekt, modeller og metodikk. Det har vært en prosess med sterk forankring i, og involvering av, linjen i organisasjonen, og en sterk og tydelig styringsmodell. Moderniseringen har vært i sentrum fra topp til bunn og det ble gjennom hele moderniseringsløpet tilrettelagt for frigjøring av ressurser i organisasjonen til fornying og modernisering. Lånekassen selv framhever også løfter om «arbeidsro» fra departementet, i betydningen ingen vesentlige omlegginger i studiefinansieringen i prosjektperioden, som en viktig forutsetning for at prosjektet ble vellykket.

står. Mulighetsrommet utvider seg, nye aktører kommer med nye løsninger, og det handler om å legge til rette for at gode ideer kan oppstå og bli tatt i bruk.

Dersom for eksempel fremtidens eldre skal få et tilfredsstillende tilbud, er det nødvendig å stimulere til nytenking og innovasjon i sektoren. Både teknologisk utvikling og ny organisering av arbeidsmetoder er da viktig.

I et innspill til Produktivitetskommissjonen, som betegnende har tittelen «Denne gangen er det personlig», beskriver Teknologirådet (2015) hvordan digital teknologi legger til rette for at innbyggeren blir en aktiv deltaker i både utformingen og utførelsen av de offentlige tjenestene vedkommende benytter seg av. Teknologirådet viser til at IKT og dataanalyse har forandret mange informasjonstunge virksomheter på grunnleg-

| | Identifisering av gevinster | | | Styring og oppfølging av arbeidet med gevinster | Måling av gevinster | |
|--|---|--------------------------------|--|---|--|-----------------------|
| | Beskrivelse av effektmål | Kartlegging av berørte grupper | Lønnsomhetsanalyse – anslåtte kostnader og nyttevirkninger | | Helhetlig opplegg for å styre og følge opp arbeidet med å realisere gevinster* | Målinger av gevinster |
| Nasjonal helseportal (Helsedirektoratet) | C | C | C | C | C | C |
| Nytt system for ligning (SL) (Skattedirektoratet) | C | C | C | C | C | C |
| Elektronisk ID (eID) (Difi) | C | C | C | C | D | D |
| Sentralisering av stønadsregnskapet (NAV) | C | A | A | B | C | A |
| NAV oppdaterer arbeidsflaten (NOA) (NAV) | C | A | A | A | C | A |
| DNA (Politidirektoratet) | C | A | A | C | C | A |
| Samhandlingsprogrammet (Jernbaneverket) | C | A | A | B | C | A |
| Nett på nytt (Politidirektoratet) | C | A | A | A | A | A |
| SERES II (Brønnøysund-registrene) | C | A | A | A | D | D |
| Nye SSB.no (Statistisk sentralbyrå) | C | A | A | A | A | A |
| System for intervjuvirksomhet (SIV) (Statistisk sentralbyrå) | C | A | A | A | A | A |
| A | Aktiviteten er ikke dokumentert. | | | | | |
| B | Enkelte aktiviteter er dokumentert. | | | | | |
| C | Aktiviteten er dokumentert. | | | | | |
| D | Ansvaret for aktiviteten ligger utenfor ikt-prosjektet hos eksterne virksomheter.** | | | | | |

Figur 7.13 Gevinstrealiseringsarbeidet i IKT-prosjektene

* Denne kolonnen er uttrykk for en samlet vurdering av flere aktiviteter og leveranser som bør være på plass for å sikre et systematisk og målrettet arbeid med gevinstrealisering. En slik vurdering omtales gjerne som en gevinstrealiseringsplan.

** eID og SERES II er felleskomponenter som betyr ikt-løsninger som kan sambrukes eller gjenbrukes i flere it-løsninger i offentlig sektor. Analysen av hvorvidt det er arbeidet systematisk og målrettet i disse prosjektene, er sett i lys av at gevinstene i hovedsak skal realiseres i andre virksomheter, og at disse prosjektene skal legge til rette for at løsningen tas i bruk.

Kilde: Riksrevisjonen (2015b).

gende måter. Nettbanken har erstattet bankfilialen, og i stedet for reisebyrå bestiller vi reisen selv på internett. Innspillet inneholder en rekke interessante eksempler på hvordan ulike offentlige aktører i Norge og utlandet har gått foran og utviklet nye tjenester. De peker på tre trender som de mener tilsier at denne utviklingen vil tilta i

omfang og styrke i årene som kommer og at den også vil ha gjennomgripende effekt på både utformingen og utførelsen av offentlige tjenester; interaktiv teknologi som internett og smarttelefoner, data som gir mer inngående kjennskap til borgeren og analyse og datadrevet beslutningsstøtte.

Deltakende innbyggere

Interaktiv teknologi gjør at innbyggerne ikke bare benytter offentlige tjenester, men blir aktive og deltakende aktører i utformingen og leveransen av disse. Nærmere 85 pst. av Norges befolkning har en smarttelefon. Det betyr at de fleste bærer med seg en kraftig datamaskin som er koblet mot nett med sensorer som kamera og bevegelses-sensor og som for eksempel kan brukes til egenmålinger av helseinformasjon som blodtrykk, blodsukker eller EKG. Personer med kroniske tilstander kan gjøre målinger selv under veiledning og oppfølging av helsepersonell på nett, telefon eller ved fysisk oppmøte når det er nødvendig. Gevinsten er både bedre oppfølging og måling, noe som igjen kan resultere i færre sykehusinnleggelseser. Dessuten reduseres tidsbruken for både pasient og behandler. Teknologien åpner også for oppgaveendringer mellom profesjoner, slik at man kan avlaste fagprofesjoner som det er knapphet på.

Persontilpassede tjenester

Nye offentlige data gir inngående kjennskap til hver innbygger og åpner for en offentlig tjenesteleveranse som er mer differensiert og tilpasset den enkelte innbyggers behov enn tidligere. Offentlig sektor består av mange ulike etater og virksomheter som produserer store datamengder gjennom sin omgang med publikum. Med «digitalt førstevalg» vil dette øke. Private aktører som Amazon og Netflix gir personlige anbefalinger basert på det den enkelte har kjøpt tidligere og kjøpemønsteret til andre brukere med mange av de samme kjennetegnene. Slike metoder og algoritmer kan også offentlige aktører dra nytte av, til å tilby tjenester som er tilpasset den enkeltes livssituasjon og behov. Offentlige tjenester er i dag basert på at alle skal ha det samme tjenestetilbudet. Men innbyggerne har ulike behov og ønsker. En mer persontilpasset tjenesteleveranse vil motvirke kostbar «overservicing», og kan samtidig bidra til at alle får de tjenestene de har krav på uavhengig av hvor godt informert man er, eller hvor flink man er til å søke fram og tolke informasjon. Smarte læremidler i skolen, persontilpasset medisin og persontilpasset arbeidsformidling er noen eksempler der persontilpassede tjenester kan gi gevinster både i form av bedre resultatoppnåelse og redusert kostnader. En slik profilering av innbyggerne utfordrer imidlertid personvernet. Teknologirådet peker på at dette kan håndteres ved at innbyggerne får tilgang til sine profiler,

med mulighet til å tilpasse, endre og slette elementer. Dessuten må det være tydelig hvilke offentlige aktører som eier data som samles inn og har ansvaret for kvalitetssikring, oppbevaring og bruk av dataene.

Forutseende institusjoner

Tilgang til store datamengder og mer utstrakt bruk av dataanalyse i offentlige institusjoner gir muligheter til å innrette offentlige tjenester mot å forebygge heller enn å reparere og behandle i etterkant – enten det gjelder å forebygge kriminalitet, folkesykdommer som diabetes eller frafall i videregående skole. Såkalte forutseende analyse-teknikker kan gi offentlige virksomheter et grunnlag for å planlegge nødvendige tiltak for å komme framtidig risiko og utfordringer i møte. Teknologirådet beskriver flere eksempler der slike metoder brukes allerede. For eksempel bruker politiet i flere land denne typen analyser til å styre sin tilstedeværelse i forskjellige områder til forskjellige tider, med redusert kriminalitet som resultat. Gevinsten er både bedre disponering av politiressursene og bedre kvalitet.

Slik forutseende analysevirksomhet er avhengig av at offentlige datasett digitaliseres og gjøres tilgjengelig for analyse. Lukkede systemer og fragmentering av datasystemer blant ulike aktører vanskeliggjør utnyttningen av data til analyseformål. Nasjonale retningslinjer som sikrer at data forvaltes på en sikker og strukturert måte, og som ivaretar datakvalitet og fullstendighet i fremtidige datasett vil kunne avhjelpe slike problemer og gjøre flere offentlige data tilgjengelige for bruk i forutseende analysevirksomhet. Videre er man avhengig av analysekompetanse. Personvernhen-syn innebærer en begrensning for denne typen analyse, og tilsier at analyseformålet må være bestemmende for innsamlingen og bruk av offentlige data.

En norsk gjennomsnittskommune har i dag om lag 12 000 innbyggere, tilbyr rundt 100 sykehjemsplasser og har om lag 460 mottakere av hjemmehjelp. En beregning som Ny Analyse har gjort viser at dersom kommunene klarer å tilby tilfredsstillende tjenester hjemme til brukere med et begrenset til moderat behov for bistand, vil gjennomsnittskommunen kunne frigjøre driftskostnader på rundt 25 mill. kroner årlig i 2030 og 55 mill. kroner i 2040 sammenlignet med om den skulle fortsette som i dag. På landsbasis betyr dette årlige besparelser på 23 mrd. kroner i 2040, og at 19 000 flere kan bli boende hjemme i stedet for på institusjon. Tabell 7.3 illustrerer potensielle bespa-

Tabell 7.4 Effekten av ny velferdsteknologi

| | Dagens ordning | | Moderat effekt av velferdsteknologi | | Høy effekt av velferdsteknologi | |
|------------------------|--|--|--|--|--|--|
| | 2030 | 2040 | 2030 | 2040 | 2030 | 2040 |
| På institusjon | 81 500 beboere på institusjon | 110 500 beboere på institusjon | 66 500 beboere på institusjon | 91 500 beboere på institusjon | 46 000 beboere på institusjon | 64 500 beboere på institusjon |
| | Drifts-kostnader: 75 mrd. | Drifts-kostnader: 111 mrd. | Drifts-kostnader: 60,5 mrd. | Drifts-kostnader: 83,5 mrd. | Drifts-kostnader: 42 mrd. | Drifts-kostnader: 59 mrd. |
| | Institusjons-grad: 24 pst. | Institusjons-grad: 27 pst. | Institusjons-grad: 20 pst. | Institusjons-grad: 22 pst. | Institusjons-grad: 14 pst. | Institusjons-grad: 16 pst. |
| Hjemme med hjemmehjelp | 255 500 bor hjemme eller i bolig med lav bemanning | 302 500 bor hjemme eller i bolig med lav bemanning | 271 000 bor hjemme eller i bolig med lav bemanning | 321 500 bor hjemme eller i bolig med lav bemanning | 291 500 bor hjemme eller i bolig med lav bemanning | 348 000 bor hjemme eller i bolig med lav bemanning |
| | Drifts-kostnader: 61 mrd. | Drifts-kostnader: 72 mrd. | Drifts-kostnader: 64,5 mrd. | Drifts-kostnader: 76,5 mrd. | Drifts-kostnader: 69,4 mrd. | Drifts-kostnader: 76,6 mrd. |
| Totalt | 135,5 mrd. | 183 mrd. | 125 mrd. | 160 mrd. | 111,5 mrd. | 142 mrd. |

Kilde: Ny Analyse (2015).

relser med ulike forutsetninger om effekt av velferdsteknologi. Smart bruk av teknologi, kombinert med en tilpasning av arbeidsrutiner, vil bidra til modernisering av tjenestene. Se også boks 7.13 om kommunene i Listersamarbeidet som har realisert betydelige gevinster ved bruk av velferdsteknologi.

Ny analyse (2015) mener å se en utvikling de siste årene der flere kommuner har satset på vel-

ferdsteknologi, og det er etablert programmer som skal støtte kommunene i dette arbeidet. Nasjonalt program for utvikling og implementering av velferdsteknologi i helse- og omsorgstjenestene ble etablert i 2013, med deltakelse fra 32 kommuner. De kommunene som deltar, skal fungere som spydspisser og kilder til erfaringsoverføring til andre kommuner. Kommunene tester hovedsakelig ut trygghetsskapende teknologi,

Boks 7.13 Gevinster fra velferdsteknologi: Spydspisskommunene i Lister-samarbeidet

Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal, Lyngdal og Sirdal omtales som Lister-kommunene. Disse kommunene har gått sammen om å satse på velferdsteknologi i omsorgstjenestene. Lister-kommunene har for tiden gående prosjekter knyttet til bl.a. trygghetsspakker i hjemmet, telemedisin og digitale alarmsentre. En trygghetsspakke består av lys og varmestyring, smart-husalarmer tilpasset den enkelte, brannalarmer, komfyrvarsel, oversvømmelsesalarm, døralarm, fallalarm og toveis bilde- og lydkommunikasjon. Flere av prosjektene har en internasjonal profil, og forskningsmiljøene er involvert.

Kommunene har evaluert gevinstene fra et bredt spekter av velferdsteknologiske tjenester og større grad av hjemmebasert omsorg for 2014. De finner at de ville hatt 1 400 flere institusjonsdøgn dette året med gammel organisering. Til tross for en økning med over 750 eldre over 67 år i Lister-kommunene har antall beboere på institusjon, hovedsakelig sykehjem, gått ned. Tilsvarende har antallet som mottar hjemmehjelp økt over perioden. Satsingen på velferdsteknologi er tydelig i interkommunale planer og i lokale planer for de enkelte kommunene.

varslings- og lokaliseringsteknologi og velferdsteknologi i sykehjem. I 2015 ble programmet slått sammen med to nye nasjonale delprogram til Samveis – nasjonalt program for velferdsteknologi. De to andre programmene er et nasjonalt prosjekt for utprøving av velferdsteknologiske løsninger for personer med kroniske sykdommer, og M-helseprosjektet «Be Healthy Be Mobile», som er tilknyttet et større internasjonalt initiativ. Målgruppen er bred og omfatter brukere av helse- og omsorgstjenester uavhengig av alder og diagnose.

7.9.8 Kommisjonens vurderinger

Det vil være store samfunnsmessige gevinster ved å øke digitaliseringen i den enkelte offentlige virksomhet, samtidig som det legges til rette for bedre samhandling mellom IKT-systemer i ulike deler av offentlig forvaltning. Som del av dette er det behov for å få på plass mer effektiv gjenbruk og utveksling av informasjon mellom virksomheter. Når det er påvist samfunnsøkonomiske gevinster på flere milliarder kroner dersom det igangsettes fellestiltak innen informasjonsforvaltning, er dette et område som bør prioriteres. Dette krever at det settes inn ressurser med sikte på rask og god framdrift i arbeidet med å legge til rette for bedre utnyttelse av offentlig informasjon og helhetlig informasjonsforvaltning på tvers i offentlig sektor. Samtidig krever dette at det stilles tydelige krav til virksomhetene, og med en tett oppfølging av at effektiviseringsgevinstene tas ut underveis.

I valget mellom ulike prosjekter bør samfunnsøkonomisk lønnsomhet brukes som rangeringskriterium.

Det synes generelt å være behov for en sterkere sentral styringsstruktur for digitalisering i offentlig forvaltning. Siktemålet må være enklere tjenester for innbyggerne på tvers av etater og forvaltningsnivåer, og billigere utvikling og forvaltning av systemene. I dag har Skate en uformell samordningsrolle. Verken Skate, KMD eller organer som Difi og Brønnøysundregistrene, har formell kompetanse til å lage bindende retningslinjer for digitalisering i offentlige virksomheter. Det er derfor helt nødvendig å arbeide for sterkere samordningsorganer, med større fullmakter enn det en har i dag. Det krever myndighet til å sette krav og å følge opp at kravene faktisk følges opp. I større grad bør det være obligatoriske føringer, og ikke som i dag bare anbefalinger som det er frivillig å følge. Det er viktig for å sikre gjennomføringskraft og lojalitet til beslutninger. Finansieringssystemet for fellesløsninger må støtte opp under dette.

Evalueringen av Difi pekte på en del utfordringer som ikke er håndtert av KMD. Departementet har valgt å ikke gjøre vesentlige endringer verken i Difis organisering, grenseflate mot andre eller i oppgaveporteføljen. Difi har fått noen nye oppgaver og virkemidler, men «nye» Difi løser ikke behovet for et organ som kan sørge for nødvendig fremdrift i digitaliseringen av offentlig sektor, slik kommisjonen tidligere har påpekt behov for. De problemene som Agenda Kaupang peker på, med sektorstyre og manglende fullmakter ser ikke ut til å være ivaretatt med den løsningen som nå er valgt.

Etableringen av Direktoratet for e-helse har kommet delvis som et svar på at det ikke er noen god overordnet styring av digitaliseringen av offentlig sektor. Men samtidig er det viktig at helse- og omsorgssektoren, som er en stor sektor med egne utfordringer, etablerer et eget organ som skal sikre fremdrift i digitaliseringen av sektoren. Én utfordring er å få til god koordinering på tvers av statlig, kommunal og privat sektor. Så lenge direktoratet følger de fellesføringene som gjelder, og benytter nasjonale fellesløsninger, kan dette være en god modell for store sektorer med omfattende behov for sektorspesifikke digitale løsninger.

Erfaring viser at mange offentlige virksomheter starter for store prosjekter uten tilstrekkelig lederforankring, organisasjon eller erfaring. Det er også et trekk at offentlige virksomheter prøver å løse mange ulike problemer i samme prosjekt når de først har fått tilstrekkelige budsjettammer, slik at prosjektet vokser i omfang og kompleksitet. Danmark har som prinsipp at prosjekter skal søke lav kompleksitet og ta utgangspunkt i hvor moden virksomheten er til å drive prosjekter. Kommisjonen anbefaler at det gis tilsvarende føringer også i Norge.

Kommisjonen ser at Digitaliseringsrådet, som er etablert fra 1. januar 2016, kan være et godt tiltak som kan bidra til god innretting av IKT-prosjekter som igangsettes og til å redusere risikoen i prosjektene. Sammen med innføring av obligatorisk prosjektmodell kan Rådet bidra til å spre beste praksis for god prosjektplanlegging, gjennomføring og med det legge til rette for effektiv realisering av gevinster. Kommisjonen stiller imidlertid spørsmål ved effekten når ordningen er frivillig å bruke. Det er sannsynlig at de prosjektene med størst potensielt utbytte av en gjennomgang i Rådet ikke meldes inn, mens de som meldes inn er de der prosjekteiere har størst bevissthet om god prosjektmetodikk. Det bør vurderes hvorvidt Rådet bør kvalitetssikre alle digitaliseringsprosjekter under 750 mill. kroner, som er omfattet av kravet til prosjektmodell. Kommisjonen anbefaler at Rådets vurdering av det enkelte prosjekt skal foreligge når finansiering av prosjektet

vurderes. Kommisjonen antar at krav om forpliktende gevinstrealisering vil gi sterke insentiver til bedre planlegging og kvalitetssikring. Kravene til kvalitetssikring må ses opp mot prosjektets størrelse. Kommisjonen mener det kan være hensiktsmessig å se ordningen for medfinansiering av digitaliseringsprosjekter sammen med Digitaliseringsrådet, slik at Rådet også kvalitetssikrer prosjekter som skal tildeles midler. Prosjektene vil da være gjenstand for Rådets prøving, og videre oppfølging av status og gevinstrealisering.

Teknologibasert innovasjon av offentlige tjenester vil være en viktig faktor for produktivitetsvekst i offentlig sektor og for kapasiteten til å kunne tilby et tilfredsstillende tjenestetilbud til innbyggere og næringsliv. Velferdsteknologi må utnyttes i større grad. Her er potensialet for å kunne tilby gode tjenester og samtidig redusere kostnadene stort.

Slike løsninger må utvikles av, eller i samarbeid med, private leverandører. For å få gode løsninger som dekker behovene, er det avgjørende at leverandørkompetansen utnyttes på en hensiktsmessig måte, noe som stiller krav til offentlige innkjøpsstrategier og -kompetanse.

Mangelfull kommunikasjon mellom bruker, kjøper og leverandør er et hinder for økt implementering av velferdsteknologiske løsninger. Leverandører opplever at innkjøpsavdelinger ikke har et godt nok bilde av behovene hos brukeren, og heller ikke av

mulighetene som ligger i tilgjengelige løsninger på markedet.

For å utnytte gevinstene fra teknologien, må det tenkes nytt i tilnærmingen til hvordan offentlige tjenester kan tilbys. Derfor bør noen gå foran i utviklingen og utprøvingen av nye løsninger og modeller. Effekter av tiltak må dokumenteres, og man må både sikre at kunnskap om løsninger blir spredd, og vurdere om de skal bli nasjonale fellesløsninger. Informasjon om beste praksis er svært viktig. Det er nødvendig med større forpliktelse til å realisere gevinster av digitaliseringstiltak, og et større mot til å gjennomføre vanskelige omstillinger, for eksempel avvikle manuelt arbeid der digitale løsninger og automatisering kan overta. Dette dreier seg om å få og ta et ledelsesmessig handlingsrom. Gevinstrealiseringen kan sikres ved i større grad å budsjettere med forventede gevinster, og på den måten skape press på både ledelsen og organisasjonen til å faktisk realisere gevinstene. En slik praksis vil også kunne gi økt realisme i de samfunnsøkonomiske og budsjettmessige vurderingene av prosjektet før de settes i gang. Kommisjonen mener Børnerutvalgets forslag om å utvide muligheten til å finansiere investeringer ved å trekke på fremtidige budsjetter fra tre til fem år er et tiltak som legger godt til rette for investeringer i IKT-løsninger der gevinstene i hovedsak tilfaller virksomheten selv.

Referanser

- Aaberge, R., T. Atkinson, J. Modalsli (2013): *Er rike mennesker alltid rike?* Økonomiske analyser 4/2013, Statistisk Sentralbyrå.
- Aakvik, A., K. G. Salvanes og K. Vaage (2010): *Measuring heterogeneity in the returns to education in Norway using educational reforms.* European Economic Review Vol. 54(4).
- Aamodt, P. O., H. Høst, C. Å. Arnesen og N. Terje (2011) *Evaluering av Kompetanseløftet 2015.* Underveisrapport 3, NIFU-rapport 1/2011, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Acemoglu, D. (1998): *Why Do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality.* Quarterly Journal of Economics 113(4): 1055–1089.
- Acemoglu, D., J. A. Robinson, T. Verdier (2014): *Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World.* Working paper.
- Actecan (2013): *Den kostbare senioren – fakta eller myte?* Oslo: Actecan. Rapport 2013–06.
- Agenda Kaupang (2014): *Evaluering av Difi,* Rapport 31. desember 2014.
- Aghion, P., M. Dewatripont, C. M. Hoxby, A. Mascoll og A. Sapir (2010): *The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US.* Economic Policy Vol. 25, No. 61, s. 7–59.
- Andersen, S.K., C.L. Isben, K. Alsos, K. Nergaard og P. Sauramo (2015): *Wage bargaining under the new European Governance. Alternative strategies for inclusive growth.* Red. G. Van Guey og T. Schutten. European Trade Union Institute (ETUI), Brussel.
- Andersen, T. (2012): *A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark.* De Economist, vol. 160(2), s. 117–140.
- Andrews, D., C. Criscuolo og P. N. Gal (2015): *Frontier Firms, Technology Diffusion And Public Policy: Micro Evidence From Oecd Countries.* The Future Of Productivity: Main Background Papers. OECD.
- Arnesen og Hagen (2008): *Fra vesen til virksomhet – et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter.* Forskningsrapport BI nr. 3 2008.
- Arnold, E. og B. Mahieu (2012): *A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway.* Technopolis Group.
- Askim, J. (2015): *Styring og effektivitet i offentlig sektor.* Innlegg for Produktivitetskommissjonen, 16. mars 2015.
- Askim J., R. Eltun og E. Fremstad (2014): *Mål og resultatstyring, riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?* Artikkel i «Det norske demokratiet i det 21. århundre» Harald Baldersheim og Øyvind Østerud (red.) Fagbokforlaget.
- Askim, J., R. Karlsen og K. Koltveit (2014), *Statssekretærene i norsk politikk. De oversette maktutøverne.* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 4/2014.
- Autor, D.H. og D. Dorn (2013): *The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market.* American Economic Review 103(5).
- Balsvik, R., S. Jensen, og K. G. Salvanes (2015): *Made in China, Sold in Norway: Local Labor Market Effects of an Import Shock.* Journal of Public Economics, vol. 127.
- Bank of England (2014) *The UK Productivity Puzzle.* Quarterly Bulletin 2014 Q2: 114–128.
- Barkbu, B. B., R. Nymoen og K. Røed (2003): *Wage coordination and unemployment dynamics in Norway and Sweden.* The Journal of Socio-Economics, 32(1), 37–58.
- Barmby, T., C. Orme og J. Treble (1995): *Worker absence histories: A panel data study.* Labour Economics, vol. 2, s. 53–65.
- Barnett, A, B. Broadbent, A. Chiu, J. Franklin og H. Miller (2014b): *Impaired capital reallocation and productivity.* National Institute Economic Review.
- Barth, E. og K. O. Moene (2014): *Innovasjon, kunnskap og omstillinger – reell versus ideell konkurranse.* Notat til produktivitetskommissjonens første rapport.
- Barth, E., B. Bratsberg og O. Raaum (2015): *Prestasjonslønn i nye former,* Harald Dale-Olsen (red.), Norsk arbeidsliv i turbulente tider. Gyldendal Akademisk.

- Barth, E., K. O. Moene og F. Willumsen (2014): *The Scandinavian Model – An interpretation*. Journal of Public Economics, vol. 117, s. 60–72.
- Baumol, W. J. (2012): *The Cost Disease*. New Haven and London: Yale University Press.
- Benner, M. (2015b): *Norsk forskning – mot højda ambitioner och ökad effektivitet*. Notat til Produktivitetskommissjonen.
- Benner, M. (2015): *Värdsledande kunskapsmiljöer: Kunnskapsstatus*. Artikkel i «Eksellens. Innovasjon. Effekt. – Resultater fra forskningen» Sluttrapport FORFI, Forskningsrådet.
- Benner, M. og G. Öquist (2014): *Room for increased ambitions? Governing breakthrough research in Norway 1990–2013*. Forskningsrådet.
- Berglann, H., E. R. Moen, K. Røed og J.F. Skogstrøm (2011): *Entrepreneurship: Origins and returns*. Labour Economics, 18(2), 180–193.
- Berglund, T. og B. Furåker (2011): *Flexicurity Institutions and Labour Market Mobility. An Intra-Nordic Comparison*, Göteborgs universitet.
- Bikard, M. og M. Marx (2015): *Frictions in the Flow of Academic Knowledge to Industry: Evidence from Simultaneous Discoveries*. Working paper.
- Bjørnstad, R. og R. Nymoen (2015): *Frontfagmodellen i fortid, nåtid og framtid*. Senter for lønnsdannelse, rapport nr. 1–2015.
- Bjørnstad, R., R. Røtnes og S. Aasland (2015): *Eksplorative scenarioanalyser om framtidens kompetansebehov*. Samfunnsøkonomisk analyse rapport nr. 19–2015.
- Blanchard, O., F. Jaumotte og P. Loungani (2013): *Unemployment, Labour-Market Flexibility and IMF Advice: Moving beyond Mantras*. VOX CEPR's Policy Portal.
- Blomquist, S. og K.O. Moene (2015): *The Nordic Model*. Journal of Public Economics, vol. 127, s. 1–2.
- Bragelien, I., og A. Mjøs (2009): *En gjennomgang av statens lederlønnssystem*. SNF-rapport 20009–03.
- Brasch, T. v. (2015): *The Norwegian productivity puzzle – not so puzzling after all?* Statistics Norway Discussion Papers no. 796.
- Brasch, T. v., Å. Cappelen og D. Iancu (2015): *Understanding the Productivity Slowdown*. Statistics Norway Discussion Papers no. 818.
- Bratsberg, B. og O. Raaum (2012): *Immigration and wages: evidence from construction*. The Economic Journal, 122(565): 1177–1205.
- Bratsberg, B. og O. Raaum (2013): *Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår*. Samfunnsøkonomene 3: 2013.
- Bratsberg, B., E. Fevang og K. Røed (2010): *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?* IZA discussion paper no. 4897.
- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2010): *When minority labor migrants meet the welfare state*. Journal of Labor Economics, 28(3): 633–676.
- Bratsberg, B., O. Raaum K. Røed (2014): *Immigrants, labour market performance and social insurance*. The Economic Journal, 124(580): 644–683.
- Bratsberg, B., O. Raaum, M. Røed og P. Schøne (2013): *Immigration Wage Impact by Origin*. Scandinavian Journal of Economics, 116(2): 356–393.
- Bravo Biosca, A., C. Criscuolo og C. Menon (2013): *What Drives the Dynamics of Business Growth?* OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 1.
- Bresnahan, T., E. Brynjolfsson og L. Hitt (2002): *Information Technology, Workplace Organization, And The Demand For Skilled Labor: Firm-Level Evidence*. The Quarterly Journal of Economics, 117(1): 339–376.
- Bruce, D. (2002): *Taxes and Entrepreneurial Endurance: Evidence from the Self Employed*. National Tax Journal 55(1): 5–24.
- Brynjolfsson, E. og A. McAfee (2014): *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. WW Norton & Company.
- Brynjolfsson, E. og A. McAfee (2012): *Race against the machine: How the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*. Digital Frontier, Lexington, MA.
- Brønnøysundregistrene (2015): *Sluttrapport for utredning av informasjonsforvaltning i offentlig sektor*. Brønnøysundregistrene, 2. mars 2015.
- Budzier, A. og B. Flyvbjerg (2013): *Why Your IT Project May be Riskier than You Think*. Harvard Business Review, vol. 89, no. 9, pp. 601–603.
- Bützer, S., C. Jordan og L. Stracca (2013): *Macroeconomic Imbalances: A Question of Trust?* IZA Working Paper no. 1584.
- Bøler, E. A., A. Moxnes og K. H. Ulltveit-Moe (2015): *R&D, International Sourcing, and the Joint Impact on Firm Performance*. American Economic Review 2015, 105(12): 3704–3739.
- Calmfors, L., A. Booth, M. Burda, D. Checchi, R. og J. Vissler (2001): *The future of collective bar-*

- gaining in Europe*. Redaktører: Boeri, T., A. Brugiavini og L. Calmfors The role of Unions in the Twenty-First Century. Oxford, Oxford University Press.
- Calmfors, L. og J. Driffil, (1988): *Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance*. Economic Policy, No. 6, 1988.
- Calmfors, L. (2014): *How well is the Nordic model doing? Recent performance and future challenges*. In *The Nordic Model – challenged but capable of reform*. Redaktører: Valkonen, T. og Vihriälä. TemaNord 2014: 531.
- CapGemini Norge (2014): *Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet*. Rapport skrevet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Cappelen, Å., E. Fjærli, F. Foyn, T. Hægeland, J. Møen, A. Raknerud og M. Rybalka (2008): *Evaluering av Skattfunn – Sluttrapport*. Statistisk sentralbyrå, rapport 2008/2.
- Cappelen, Å, H. M. Gjefsen, M. Gjelsvik, I. Holm og N. M. Stølen (2013): *Forecasting demand and supply of labour by education*. Statistisk sentralbyrå, rapport 48/2013.
- Cappelen, Å., J. Fagerberg og A. Sandmo (2011): *Et åpnere forskningssystem?* Samfunnsøkonomi nr. 9/2011.
- Card, D. (1992a): *Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage*. Industrial and Labor Relations Review, vol. 46, nr. 1, s. 22–37.
- Card, D. (1992b) *Do Minimum Wages Reduce Employment?* Industrial and Labor Relations Review, vol. 46, nr. 1, s. 38–54.
- Card, D., J. Kluge og A. Weber (2010): *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*. The Economic Journal, nr. 120, 2010.
- Carrington, W. (1996): *The Alaskan Labor Market during the Pipeline Era*. The Journal of Political Economy, vol. 104, no. 1, s. 186–218.
- Cascio, E. U. og A. Narayan (2015): *Who Needs a Fracking Education? The Educational Response to Low-Skill Biased Technological Change*. National Bureau of Economic Research Working paper no. 21359.
- CCS (2015): *Annual Reports and Accounts 2014/15*, UK Crown Commercial Service.
- Cingano, F. (2014): *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163.
- Claus, G., P. Nordby og H. Næsheim (2014): *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen*. Statistisk sentralbyrå, rapport 2014/19
- Claus, G., P. Nordby og H. Næsheim (2015): *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen*. Statistisk sentralbyrå, rapport 2015/12.
- Coe, P.J. og J.C.H. Emery(2004): *The Dis-Integrating Canadian Labour Market? The Extent of the market Then and Now*. Canadian Journal of Economics, 37(4), s. 879–897.
- Colbjørnsen, T (2015): *Ledelse og styring i offentlig sektor*, Notat til Produktivitetskommissjonen, 27. mai 2015.
- Coryn, Chris L. S. (2008): *The Fundamental Characteristics Of International Models And Mechanisms For Evaluating Government-Funded Research*. ACCESS Critical Perspectives on Communication, Cultural & Policy Studies Vol. 27 (1 & 2) 2008.
- Crespi, G., C. Criscuolo, J. E. Haskel, og M. Slaughter (2008): *Productivity Growth, Knowledge Flows, and Spillovers*. NBER Working Paper No. 13959.
- Dagens næringsliv (2014): *Harde bud*. Artikkel 29. august 2014.
- Dagens næringsliv (2015): *Halvparten av kjøpene var ulovlige – Oslo universitetssykehus bryter bevisst innkjøpsreglene i sine byggeprosjekter, ifølge en ny rapport*. Artikkel 1. juni 2015.
- Dahl, E.H. og O. C. Lien (2013): *Pensjonsreformen – flere i arbeid*. NAV Arbeid og velferd, 1/2013.
- Damvad (2012): *Evaluering av basisfinansieringen til norske forskningsinstitutter som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering*, Damvad Analytics, August 2012.
- Damvad (2014a). *Privat bidrag til offentlig finansiert helse og omsorg i Norge*. Utarbeidet for NHO. Damvad Analytics, 7. juni 2014.
- Damvad (2014b) *Styringsvirkemidler som påvirker utdanningsvalg*. Kunnskapsoppsummering og analyse. 02/06/15, Damvad Analytics.
- Daatland, S. O., K. Høyland og B. Otnes (2015): *Scandinavian Contrasts and Norwegian Variations in Special Housing for older People*. Journal of Housing For the Elderly. Volume 29, Issue 1–2, 2015.
- Degen, K. og R. Lalive (2013): *How do reductions in potential benefit duration affect medium-run earnings and employment for older workers*. In IZA Workshop on Labour Markets and Labour Market Policies for Older Workers 2013.
- Delfgaauw, J., og Dur, R. (2008): *Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector*. The Economic Journal, 118 (525): 171–191.
- Devoteam DaVinci (2011): *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor. Utfordringer og muligheter med IKT-styring og IKT-samarbeid*. Rapport, 1. mars 2011.

- Difi (2011): *Digitalt førstevalg – en kartlegging av hindringer og muligheter*, rapport 2011: 3.
- Difi (2012): *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene*, rapport 2012: 8.
- Difi (2013a): *Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?*, rapport 2013: 5.
- Difi (2013b): *Informasjonsforvaltning i offentlig sektor*, rapport 2013: 10.
- Difi (2013c): *Merverdi eller unødig omvei? – Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*, rapport 2013: 11.
- Difi (2013d): *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene*, rapport 2013: 14.
- Difi (2014a): *Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt*, rapport 2014: 1.
- Difi (2014b): *Mot alle odds – Veier til samordning i norsk forvaltning*, rapport 2014: 7.
- Difi (2015a): *Stallig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklings-trekk for tre sektorer i perioden 1999–2015*. Rapport 2015: 19.
- Difi (2015b): *Tre prosjekter for styrket koordinering av forskningspolitikken*. Difi-rapport 2015: 2.
- Difi (2015c): *Arbeidsrapport om de store gruppene av innmeldte tidstyver*. Rapport fra Difi til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 20. april 2015.
- Difi (2015d): *Offentlige anskaffelser og effektivitet i offentlig sektor, Eksempler*. Notat til Produktivitetskommissjonen.
- Difi (2015e): *Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne?* Rapport 2015: 5.
- Digitaliseringsstyrelsen (2015a): *Status på den fellesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011–2015 – Den digitale vej til fremtidens velfærd*. Digitaliseringsstyrelsen, mars 2015.
- Digitaliseringsstyrelsen (2015b): *Ny digitaliseringsstrategi 2016–2020*, artikkel på nettsiden digst.dk.
- Digitaliseringsstyrelsen (2015c): *Lovkrav til it-prosjekter*, artikkel på nettsiden digst.dk.
- Djuve, A.B. (2016): *Arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger*. Foredrag på frokostseminar arrangert av Produktivitetskommissjonen desember 2015.
- Djuve, A.B., H. Haakestad og E. B. Sterri (2014): *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere*. FAFO-rapport 2014: 34.
- DNV GL og Menon (2015): *Gevinstpotensialet i et felles konsept for informasjonsforvaltning i offentlig sektor*. Rapport utarbeidet på oppdrag for Brønnøysundregistrene.
- Dohmen, T. og F. Armin (2011): *Performance Pay and Multidimensional Sorting: Productivity, Preferences and Gender*, American Economic Review, 101.
- Dur, R. og R. Zoutenbier (2014): *Working for a good cause*. Public Administration Review, 74.
- Dustman, C., B. Fitzenberg, U. Schönberg og A. Spitz-Oener (2014): *From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy*. The Journal of Economic Perspectives, 28(1), pp. 167–188.
- Dølvik, J.E., T. Fløtten, J. M. Hippe og B. Jordfald (2014): *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* FAFO-rapport 2014: 46.
- Døving, E., B. Elstad, S. A. Haugland (2001): *Utvikling av realkompetanse på arbeidsplassen: uformell læring i tre norske virksomheter*. SNF rapport 2001: 3.
- Ebhart, R., C. E. Easley, K. M. Eiesenhardt (2014): *Failure is an Option: Failure Barriers and New Firm Performance*. Stanford University Working Paper No. 111.
- Ekeland, A., M. Pajarinen og R. Rouvinen (2015): *Computerization and the Future of Jobs in Norway*. Utredning til Ludvigsen-utvalget.
- Ekhholm, K., A. Moxnes, K. H. Ulltveit-Moe (2012): *Manufacturing Restructuring and the Role of Real Exchange Rate Shocks*. Journal of International Economics, 86: 101–117.
- El-Darwiche B., M. Singh, S. Ganediwalla (2012): *Digitization and Prosperity*. strategy+business 68, Booz and Company.
- Eldring, L. og K. Alsos (2014): *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa – en oppdatering*. FAFO-notat 2014: 20.
- Eltun, R. (2013): *Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004–2012*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Emery, H., A. Ferrer og D. Green (2011): *Long Term Consequences of Natural Resource Booms for Human Capital Accumulation*. Canadian Labour Market and Skills Researcher. Network Working paper no. 74.
- Emery, J. H., A. Ferrer og D. Green (2012): *Long-term consequences of natural resource booms for human capital accumulation*. Industrial & Labor Relations Review, 65(3), 708–734.
- Estermann, T., T. Nokkala og M. Steinel (2011): *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. European University Association.
- EU-kommisjonen (2014): *A Study on R&D Tax Incentives*. TAXUD/2013/DE/315. Haag, 28. November 2014.

- EU-kommisjonen (2015): *Digital Economy and Society Index (DESI)*.
- Eurostat (2015): *Gini coefficient of equivalised disposable income*.
- Evju, S., K. Nergaard og T.A. Stokke (2013): *Det kollektive arbeidslivet*. Universitetsforlaget.
- Fagernæs, S.O. og S. Gjedrem (2016): *Kunnskapssektoren sett utenfra – Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren*. Rapport til Kunnskapsdepartementet 6. januar 2016.
- Falch, N.S. og K. Røed (2012) *Analyse av en dagpengereform: Virkninger av en forkortet dagpengeperiode*. Søkelys på arbeidslivet, 29(3), s. 181–197.
- FAOS (2007): *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor*, rapport utarbeidet for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 21. desember 2007.
- Farzanegan, M. R. (2014): *Can oil rich countries encourage entrepreneurship?* Entrepreneurship & Regional Development.
- Fevang, E. og K. Røed (2006): *Veien til uføretrygd i Norge*. Frischsenteret rapport 10/2006.
- Finansdepartementet (2015): *Nasjonalbudsjettet 2016*. Meld. St. 1 (2015–2016).
- Finanspolitiske råd (2011): *Svensk Finanspolitikk*. Finanspolitiske rådets rapport 2011. Stockholm, Sverige.
- Forskningsrådet (2008): *Nukleære virksomheter ved Institutt for energiteknikk*.
- Forskningsrådet (2012): *Utredning om forskning på voksnes læring, en litteraturgjennomgang*.
- Forskningsrådet (2015): *Basic and long-term research within Engineering Science in Norway. Report from the principal evaluation committee*.
- Fredriksen, D., E. Holmøy, B. Strøm and N. M. Stølen (2015): *Fiscal effects of the Norwegian pension reform – A micro-macro assessment*. Statistisk sentralbyrå, Discussion paper 821.
- Frey, C.B. og M. A. Osborne (2013): *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* OMS Working Papers.
- Friberg, J.H. og O. Elgvin (2014): *Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møte mellom somatiske innvandrere og NAV*. FAFO-rapport 2014: 43.
- Gabrielsen, E. (2013): *Beregninger presentert ved offentliggjøringen av de norske PIAAC-resultatene 2013*.
- Gartner (2015): *Sluttevaluering av LØFT programmet*. Rapport skrevet på oppdrag fra Lånekassen, 22. januar 2015.
- Gjefsen, H.M., T. Gunnes og N. M. Stølen (2014): *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring*. Statistisk sentralbyrå, rapport nr. 31/2014.
- Goos, M., A. Manning og A. Salomons (2014): *Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring*. The American Economic Review, 104(8), 2509–2526.
- Graetz, G. og G. Michaels (2015): *Robots at Work*. IZA Discussion Paper No 8938.
- Grønlie, T. og Y. Flo (2009): *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Fagbokforlaget.
- Grimmsby, G. (2015): *Three essays on competent capital*. Doktoravhandling, Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo.
- Guellec, D. og B. Van Pottelsberghe de la Potterie (2004): *From R&D to Productivity Growth: Do the Institutional Settings and the Source of Funds of R&D Matter?* Oxford Bulletin of Economics and Statistics vol. 66(3), s. 353–378.
- Gulbrandsen, M. (2009): *The role of basic research in innovation*. Centre for Advanced Study at the Norwegian Academy of Science and Letters.
- Gulbrandsen, M., T. M. Thune, S. B. Borlaug, J. Hanson (2015). *Emerging Hybrid Practises In Public–Private Research Centres*. Public Administration.
- Gupta, N. D. og M. Larsen (2010) *Evaluating labour market effects of wage subsidies for the disabled – the danish flexjob scheme*. SFI The Danish national centre for social research, 07: 2010.
- Gylfason, T. (2001): *Natural resources, education and economic development*. European Economic Review 45: 847–859.
- Haga, O. (2015): *Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet*. NAV Arbeid og velferd, 2/2015.
- Hagen, T.P. (2013): *Pasientrettigheter og bruk av private kommersielle sykehus*. Universitetet i Oslo, 2013.
- Harding, T. (2015) *Fortsatt vekst i offentlig sektor – bør fagøkonomer bry seg?* Samfunnsøkonomen, nr. 5, 2015.
- Harding, T. og A. J. Venables (2015): *The implications of natural resource exports for non resource trade*. Working paper.
- Hart, O. (2006): *Dice Report: Bankruptcy*. Journal for Institutional Comparisons, CESifo.
- Heinze, T. (2008): *How to sponsor ground-breaking research: a comparison of funding schemes*. Science and Public Policy, 35(5), juni 2008, s. 302–318.
- Hellmann, T. og M. Puri (2002): *Venture capital and the professionalization of start-up firms. Empirical evidence*. The Journal of Finance 57 (1), 169–197.

- Henrekson, M. og M. Persson (2004): *The effects on sick leave of changes in the sickness insurance system*. Journal of Labor Economics, 22(1), s. 87–113.
- Hermansen, T. (2015): *En bedre styrt stat?* Fagbokforlaget 2015.
- Hernæs E., J. Piggott, T. Zhang og S. Strøm (2011): *Occupational pension, tenure, and taxes*. Journal of Pension Economics and Finance 10(3): 435–456.
- Hernæs, E., J. Piggott, O. Lotherington Vestad og T. Zhang (2011): *Labour Mobility, Pension Portability and the Lack of Lock-In Effects*. UNSW Australian School of Business Research Paper No. 2011 AIPAR 01.
- Hernæs, Ø., S. Markussen og K. Røed (2015): *Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet*. Upublisert manuskript.
- Hernæs, Ø., S. Markussen og K. Røed (2015): *Can Welfare Conditionality Combat High School Dropout?* Frischsenteret, upublisert artikkel.
- Holden, S., S. Markussen og K. Røed (2012): *Arbeid til alle?* Samfunnsøkonomen nr. 9, 2015, s. 82–94.
- Holmøy, E. (2015): *Etterspørselen etter individrettede tjenester hvor det offentlige sørger for mye av tilbudet*. Notater 2015/11, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, E. og B. Strøm (2012): *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring*. Rapporter 15/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, E. og B. Strøm (2016): *Hvor viktig er produktivitetsvekst for økonomisk vekst og offentlige finanser?* Kommer i serien Rapporter, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy, E. og T. O. Thoresen (2013): *Grunnlag for vurdering av arbeidstilbudspotensialet i Norge på lang sikt*. Rapporter 9/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy E., J. Kjølvik og B. Strøm (2014): *Behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren fremover*. Statistisk sentralbyrå, rapport 2014/14.
- Holmøy, E. og B. Strøm (2013): *Kostnadene for det offentlige av flere innvandrere*. Samfunnsspeilet 5/2013. Statistisk sentralbyrå.
- Homme, A. D. og H. Høst (2008): *Hvem pleier de gamle i Oslo? Om hjelpepleiernes og helsefagarbeidernes posisjon i pleie- og omsorgstjenestene i hovedstaden*. Rokkansenteret, rapport 8/2008.
- Huttunen, K., J. Møen og K.G. Salvanes (2011): *How destructive is creative destruction? Effects of job loss on job mobility, withdrawal and income*. Journal of the European Economic Association, 9(5): 840–870.
- Hvidsten, H. (2012): *Innsikt i offentlig evalueringspraksis*, Skrevet på oppdrag fra Riksrevisjonen.
- Hægeland-gruppen (2014): *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Rapport overlevert Kunnskapsdepartementet, 7. april 2015.
- Hægeland, T. (2003): *Økonomisk avkastning av utdanning*. Utdanning 2003. Statistiske analyser 60/2003, Statistisk sentralbyrå.
- Høst, H. (2006): *Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land*. Notat 4–2006. Rokkansenteret. Universitetet i Bergen.
- Høst, H., C. Å. Arnesen, T. Næss og P. O. Aamodt (2010): *Evaluering av kompetanseløftet 2015 – underveisrapport 2*, NIFU-rapport 3–2010.
- Håkon, H. (2011): *Praksisbrev – et vellykket tiltak mot frafall: Hva er lærdommene*. Sluttrapport fra den forskningsbaserte evalueringen av forskning med praksisbrev 2008–2011. NIFU-rapport 27–2011.
- Høst, H., A. Skållholt, R. B. Reiling og C. Gjerustad (2014): *Hvorfor blir lærlingordningen annerledes i kommunene enn i privat sektor?* NIFU-rapport 22–2014.
- Håkansson, H. (2015): *Utvecklingspotential i «offentlig anskaffelse»*, Notat til Produktivitetskommissjonen.
- IKT-Norge (2014): *IKT-Norges kommunekartlegging 2014*. 18. september 2014.
- IKT-Norge (2015): *Digitalisering = produktivitet*. Notat til Produktivitetskommissjonen, 23. oktober 2015.
- IMF (2014): *IMF Country Report*, No. 14/260 – Norway. Selected issues paper.
- Jaumotte, F. og C. O. Buitron (2015): *Inequality and Labor Market Institutions*. IMF Staff Discussion Note.
- Johansson, P., og M. Palme (2005): *Moral hazard and sickness insurance*. Journal of Public Economics, 89(9), s. 1879–1890.
- Johansson, P. og M. Palme (1996): *Do economic incentives affect work absence? Empirical evidence using Swedish micro data*. Journal of Public Economics 59: 195–218.
- Junge, M., B. Severgnini og A. Sørensen (2013): *Evidence on the Impact of Education on Innovation and Productivity*. Working paper.
- Jørgensen, M. (2015a): *A Survey on the Characteristics of Projects with Success in Delivering Client Benefits*, Simula Research Laboratory.
- Jørgensen, M. (2015b): *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av*

- forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak*. Simula Research Laboratory, Universitetet i Oslo, Scienta.
- Kahn, C. og P. Kristoffersen (2015): *Arbeidsavklaringspenger- helt forskjellig fra forløperne?* Arbeid og velferd, 3/2015.
- Katz, L.F. og A. B. Krueger (1992): *The Effect of the Minimum Wage on the Fast-Food Industri*. Industrial and Labor Relations Review, 46(1): 6–21.
- Kilde, H. (2015): *Gevinstrealisering fra offentlige prosjekter*. Presentasjon for Produktivitetskommisjonen 19. mai 2015.
- Kjærvik, J. og J. Askim (2015) «Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter». Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Klemetsen, M. (2015): *The effects of innovation policies on firm level patenting*. Discussion Papers No. 830, Statistisk sentralbyrå.
- Kluge, J. (2010): *The effectiveness of European active labor programs*. Labour Economics 17: 904–918.
- Konkurransetilsynet (2015): *Et drosjemarked for fremtiden*. Rapport.
- Kostøl, A.R. og M. Mogstad (2012): *How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work*. Forthcoming in the American Economic Review.
- Krueger, A.B. og M. Lindahl (2001): *Education for Growth: Why and for Whom?* Journal of Economic Literature, vol. 39(4): 1101–1136.
- KS (2014a): *Innspill fra KS til bilateralt konsultasjonsmøte 10. november 2014*, Kommunens Sentralforbund, notat 7. november 2014.
- KS (2014b): *eKommunekartleggingen 2014*. Kommunenes sentralforbund.
- Kube, S., M. A. Maréchal. og C. Puppe (2012): *The currency of reciprocity: Gift-exchange in the workplace*. American Economic Review 102: 1644–1662.
- Kurabayeva, K. og R. Stefanski (2013): *Windfalls, structural transformation and specialization*. Journal of International Economics 90: 273–301.
- Kvaløy, O. (2014) *Offer for egen suksess*. Dagen Næringsliv, 21. mars 2014.
- Kvaløy, O. (2015): *Insentiver i offentlig sektor*. Notat til Produktivitetskommisjonen.
- Kvaløy, O., P. Nieken og A. Schöttner (2015): *Hidden Benefits of Reward: A Field Experiment on Motivation and Monetary Incentives*. European Economic Review 76.
- Langfeldt, L., A. Vabø, K. Wendt, E. Solberg, S. Aanstad og B. M. Olsen (2014): *Satsing på matematikk, naturvitenskap og teknologi (MNT-fag) – Hvordan følges de politiske føringerne opp ved universiteter og høyskoler?* NIFU-rapport 33–2014.
- Lee, S., Y. Yamakawa, M. W. Peng og J. B. Barney (2011): *How do bankruptcy laws affect entrepreneurship development around the world?* Journal of Business Venturing 26: 505–520.
- Lentz, R. og D. Mortensen (2008): *An Empirical Model of Growth Through Product Innovation*. Econometrica 76 (6): 1317–1373.
- Lerner, J. (2009): *Boulevard of Broken Dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed – and What to Do About It*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
- Leuven, E. (2015): *The importance of mismatching in schooling*. Presentasjon på produktivitetskommisjonens møte 21. september 2015.
- Lie, E. (2015): *Et forsvar for fagligheten*, Kronikk i Aftenposten 13. september 2015.
- Lien, O. C. (2014): *Få bytter jobb etter fylte 50 år*. Arbeid og velferd 1/2014.
- Lillejord, S., K. Halvorsrud, E. Ruud, K. Morgan, T. Freyr, P. Fischer-Griffiths, O. J. Eikeland, T. E. Hauge, A. D. Homme og T. Manger (2015): *Frafall i videregående opplæring: En systematisk kunnskapsoversikt*. Kunnskapssenter for utdanning.
- Mandal, R., H. O. Jacobsen, C. Jensen og S. O. Ose (2015): *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?* Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. SINTEF 2015.
- McGowan, M.A. og D. Andrews (2015). *Skill mismatch and public policy in OECD countries*. OECD Economic Department Working paper nr. 1210.
- McMahon, F. (2000): *Road to Growth: How Lagging Economies Become Prosperous*. Atlantic Institute for Market Studies.
- McKinsey (2015): *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey & Company 17. mars 2015.
- Meld. St. 14 (2014–2015): *Kommunereform – nye og større oppgaver til kommunene*.
- Meld. St. 1 (2014–2015): *Nasjonalbudsjettet 2015*.
- Meld. St. 1 (2015–2016): *Nasjonalbudsjettet 2016*.

- Menon (2009): *Evaluering av såkornfondordningen* (Evaluation of the Norwegian Seed Fund Program), MENON-publikasjon nr. 13/2009.
- Menon (2011): *BIP: Brukerstyrte innovasjonsprosjekter og samfunnsøkonomisk avkastning*. Menon-publikasjon nr. 12/2011.
- Menon (2013): *Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser*. Menon-publikasjon nr. 17/2013.
- Menon (2015): *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter*. Menon-publikasjon nr. 38/2015.
- Moberg, L. og J.O. Sæter (2015): *På tide med tydeligere krav*. Artikkel i Stat&Styring nr. 3–2015.
- MoE New Zealand: *An international comparison of performance-based research funding systems (PBRFS)*, Ministry of Education New Zealand.
- NAV (2014): *Erfaring og praktiske råd*. Foredrag av Eva Kollerud Søndergaard, 13. november 2014.
- Nesheim, T. (2015): *Enhetlig styring i en mangfoldig stat?* SNF-rapport 1315.
- Neumark, D. og W. Wascher (2008): *Minimum wages*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Neumark, D., J. I. Salas og W. Wascher (2014): *Revisiting the Minimum Wage – Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?* *Industrial & Labor Relations Review*, 67(3 suppl), 608–648.
- New Zealand Cabinet (2012): *Government Procurement Functional Leadership*. New Zealand Cabinet Paper, Released 20 December 2012.
- Nilsen J. K., M. Langset (2015): *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling*. NIVI-Analyse Rapport 2015: 3.
- Nordic Innovation Report (2012): *The Nordic Entrepreneurship Review*. Oslo, Nordic Innovation Publication 2015: 25.
- Norges forskningsråd (2008): *Nukleære virksomheter ved Institutt for energiteknikk – IFE. En samfunnsøkonomisk kost/nytte-analyse*. Rapport fra et ekspertutvalg.
- Norges forskningsråd (2014): *Instituttsektoren. Forskningsrådets strategi 2014–2018*.
- NOU 1989: 5: *En bedre organisert stat*. (Hermansen-utvalget).
- NOU 2009: 10: *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2010: 13: *Arbeid for helse – Sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren*.
- NOU 2011: 7: *Velferd og migrasjon* (Brochman-utvalget).
- NOU 2013: 2: *Hindre for digital verdiskaping*. (Digit-utvalget).
- NOU 2013: 9: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (Politianalysen).
- NOU 2013: 13: *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi* (Holden III-utvalget).
- NOU 2014: 4: *Enklere regler – bedre anskaffelser – Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket* (Forenklingsutvalget).
- NOU 2014: 13: *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi* (Scheel-utvalget).
- NOU 2015: 9: *Finanspolitikk i en oljeøkonomi. Praktisering av handlingsregelen* (Thøgersen-utvalget).
- NOU 2015: 14: *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring, – Budsjett og regnskap i staten*. (Børmer-utvalget).
- Ny Analyse (2015a): *ByråkratiBarometer 2014*.
- Ny Analyse og Samfunnsøkonomisk analyse (2015): *IKT og produktivitet. Betydningen av IKT for produktivitetsveksten i Norge*. Rapport skrevet på oppdrag fra Telenor.
- Nyen, T. og A. H. Tøder (2014) *Yrkesfagene under press*. Universitetsforlaget, Oslo.
- OECD (2006) *Employment Outlook 2006*. Paris, OECD.
- OECD (2010) *Measuring Innovation: A New Perspective*. Paris, OECD.
- OECD (2012): *Employment Outlook 2012*. OECD, Paris.
- OECD (2013a) *Ageing and Employment Policies: Norway 2013*. Paris, OECD.
- OECD (2013b) *Employment Outlook 2013*. Paris, OECD.
- OECD (2013c): *Value for Money, Norway*. Paris, OECD.
- OECD (2013d): *Commercialising Public Research: New Trends and Strategies*, Paris, OECD.
- OECD (2013e): *Public spending on health and long-term-care: a new set of projections*. OECD Economic Policy Papers nr. 6, 2013.
- OECD (2013f): *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*. Paris, OECD.
- OECD (2014a): *Policy challenges for the next 50 years*. OECD economic policy paper nr. 9, 2014. Paris, OECD.
- OECD (2014b): *Skill Strategy Action Report. Norway*. Paris, OECD.
- OECD (2014c): *OECD Economic Surveys. Norway*. Paris, OECD.
- OECD (2014d): *Employment Outlook 2014*. Paris, OECD.
- OECD (2014e): *STI Outlook 2014*. Paris, OECD.
- OECD (2015a): *The Future of Productivity*. Paris, OECD.

- OECD (2015b): *Education Policy Outlook 2015. Making Reforms Happen*. Paris, OECD.
- OECD (2015c): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris, OECD.
- OECD (2015d): *Entrepreneurship at a Glance*. Paris, OECD.
- OECD (2015e): *Skills Outlook 2015*. Paris, OECD.
- OECD (2015f): *Market Power and Wealth Distribution*. Paris, OECD.
- OECD (2015g): *Going for Growth*. Paris, OECD.
- OECD (2015h): *New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments*. Report transmitted to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors at their meeting on 9.-10. February 2015.
- OECD (2015i): *Education at a Glance 2015*. Paris, OECD.
- OECD (2015j): *Pensions of a Glance 2015*. Paris, OECD.
- OECD (2016): *OECD Economic Surveys. Norway*. Paris, OECD.
- Ollivaud, P. og D. Turner (2014): *The Effect of the Global Financial Crisis on OECD Potential Output*. OECD Economics Department Working Papers nr. 1166.
- Olsen, D.R. og L. Holden (2015): *Samarbeid om fremragende og innovativ forskning*. Kronikk, Forskningspolitikk 23. mars 2015.
- Olsen, Ø. (2015): *Sentralbanksjefens årstale. Økonomiske perspektiver* Norges Bank.
- Otnes, B. (2013): *Familieomsorg – fortsatt viktig*. I J. Ramm (red.): *Eldres bruk av helse- og omsorgstjenester*, Statistiske analyser 137, Statistisk sentralbyrå.
- PACEC (2015): *Research to Assess the Nature and Annual Value of Student Start-Ups*. A report prepared by PACEC on behalf of HEFCE.
- Pajarinen, M. og P. Rouvinen (2014): *Computerization Threatens One Third of Finnish Employment*. ETLA Briefs 22, 13. Januar 2014.
- Perspektivmeldingen 2013. Meld. St. 12 (2012–13).
- Proba (2014): *Internasjonal sammenligning av sykefravær*. Delrapport 1. Rapport 2014–03.
- Produktivitetskommissionen (2014): *Utdannelse og innovation*. Analyserapport 4 fra den danske produktivitetskommissionen.
- Prop. 39 L (2014–2015): *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*.
- Prop. 1 LS (2015–2016) *Skatter, avgifter og toll 2016*.
- PwC (2011): *Public Procurement in Europe. Cost and effectiveness*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra EU-kommisjonen.
- PwC (2015): *Digitalisering i offentlig sektor. Hvorfor går det så sakte, og koster så mye?* Notat til Produktivitetskommissionen
- Pöyry (2011): *Kartlegging av potensial for videre utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning*. Econ-rapport nr. R-2011–060.
- Rambøll (2014): *Kartlegging av finansierings- og gevinstrealiseringsmodeller i IKT-utviklingsprosjekter*, rapport utarbeidet på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rambøll og Inventura (2014): *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*. KS Rapport Februar 2014.
- Rambøll (2015): *IT i praksis 2015*.
- Rasmussen, C. C. (2013): *Vekst i små og mellomstore bedrifter: Betydningen av kollektive kompetanse-baserte ressurser*. Doktoravhandling, Handelshøyskolen, Universitetet for miljø- og biovitenskap, 2013.
- Rege, M., K. Telle og M. Votruba (2009): *The effect of plant downsizing on disability pension utilization*. Journal of the European Economic Association, 7(4), 754–785.
- Reichborn, A.N., A. Pape og K. Kleven (1998): *Papir på egen dyktighet. Dokumentasjon av egen realkompetanse*. FAFO-rapport nr. 245.
- Reitan, B. og R. Sørheim (2002): *Betydningen av eksterne eiere og private investorer – finansielle vilkår for små og mellomstore bedrifter*, Magma 4/2001.
- Revidert Nasjonalbudsjett 2015. Meld. St. 2 (2014–2015).
- Rickman, D.S., H. Wang og I.V. Winters (2016): *Is Shale Development Drilling Holes in the Human Capital Pipeline?* IZA Discussion Paper Series.
- Riggutvalget (2012): *Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel*. Rapport overlevert Olje- og energidepartementet, 16. august 2012.
- Rigsrevisionen (2005): *Beretning til statsrevisorene om statens anvendelse av evalueringer*, Maj 2005 RB A302/05.
- Riksrevisjonen (2007): *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor*, Dok 3: 12 (2007–2008).
- Riksrevisjonen (2011): *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til at statlige verksemder ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffingar*. Dok 3: 6 (2010–2011).

- Riksrevisjonen (2013): *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*. Dok. 3: 10 (2012–2013).
- Riksrevisjonen (2014): *Undersøkelse av effektivitet og resultatoppnåelse i Helsedirektoratet*. Dok 3: 3 (2013–2014).
- Riksrevisjonen (2014b): *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i sykehus*. (Dok 3: 4, 2013–2014)
- Riksrevisjonen (2015a): *Undersøkelse av Justis- og beredkapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet*. Dok 3: 7 (2014–2015).
- Riksrevisjonen (2015b): *Riksrevisjonens undersøkelse av arbeid med gevinstrealisering i statlige ikt-prosjekter*, Administrativ rapport nr. 1 2015.
- Roksvaag, K. og I. Texmon (2012): *Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2035. Dokumentasjon av beregninger med HELSEMOD 2012*. Statistisk sentralbyrå, rapport 14/2012.
- Romer, P. M. (1990): *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, 98, 71–72.
- Rosenberg, G. (2015): Presentasjon av Research Excellence Framework 2014 på på FORFI-konferansen «Gjerrige på kunnskap?» 3. mars 2015.
- Røed, K. (2012): *Active social insurance*. IZA Journal of Labour Policy No. 1: 8.
- Røed, K. og J. F. Skogstrøm (2014): *Job Loss and Entrepreneurship*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 76, s. 727–744.
- Røed, K. og M. Fevang (2007): *Organizational Change, Absenteeism, and Welfare Dependency*.
- Røed, M. og P. Schöne (2012): *The impact of immigration on investments in vocational skills*. Institute for Social Research, Mimeo.
- Saia, A., D. Andrews, S. Albrizio (2015): *Public Policy and Spillovers From the Global Productivity Frontier: Industry Level Evidence*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1238.
- Salter, A. (2015): *Profiting from Research*. Foredrag på FORFI-konferansen «Gjerrige på kunnskap?» 3. mars 2015.
- Samset, K., K. Forss og O. Hauglin (1993): *Learning from experience. A study of the feedback from evaluations and reviews in Norwegian bilateral aid*. The Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Evaluation report no. 1. 1993.
- Samset, K. (2015): *Reell eller rituell evaluering?* Artikkel i Stat og Styring 3–2015.
- Sandbæk, M.L. og A. B. Djuve (2012): *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* FAFO-rapport 2012: 27.
- Sandmo-gruppen (2004): *Kapitaltilgang og økonomisk utvikling*. Rapport fra ekspertgruppe som har vurdert Norges kapitalstyrke. Finansdepartementet, 21. juni 2004.
- SINTEF (2014): *Utfordringer og gode grep i store IKT-investeringer i offentlig sektor. Erfaringer og kvalifiserte synspunkter*.
- SINTEF (2015): *Effekter av teknologiske endringer på norsk nærings- og arbeidsliv*.
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Unwin University Press, London.
- Skjæveland, A. (2015) *Globalisering og det norske arbeidsmarkedet*. Magma, 5/2015.
- Skogstrøm, J. F. (2012). *Entrepreneurial School Dropouts: A Model on Signalling, Education and Entrepreneurship*. University of Oslo, Memorandum, nr. 10/2012.
- Smith, E. (2015): «Ministerstyre» – et hinder for samordning? Nytt Norsk Tidsskrift Nr. 3 2015.
- Solberg, E. (2014): *Næringsrettet forskning – små skritt mot store mål*. Forskningspolitikk, 25. mars 2014.
- Solberg, E., K. Larsen, O. Wiig, K. Aagaard og G. Sivertsen (2012): *Markets for Applied Research – A comparative analysis of R&D-systems in five countries*. NIFU-rapport 46/2012.
- Sparrman, V. (2011): *Unemployment in OECD countries. Empirical Essays*. Ph.D.-avhandling, Universitetet i Oslo, Økonomisk institutt.
- Spilling, O. R., S. B. Borlaug, E. Iversen, E. Rasmussen og E. Solberg (2015): *Virkemiddelapparatet for kommersialisering av forskning – status og utfordringer*. Sluttrapport fra evalueringen av virkemiddelapparatet for kommersialisering av offentlig finansiert forskning. NIFU-rapport 18/2015.
- Stamland, T., L. Rud og A. Mjøs (2008): *Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet*. SNF-rapport nr. 15/2008.
- Statistisk sentralbyrå (2015a): *Opna konkursar, 3. kvartal 2015*. Publisert 20.01.16.
- Statistisk sentralbyrå (2015b): *Føretak, 1. januar 2014*. Publisert 01.12.2015.
- Statistisk sentralbyrå (2015c): *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, 2014*. Publisert 16.12.2015.
- Statistisk sentralbyrå (2015e): *Økningen i antall asylsøkere og norsk økonomi i 2015–2018*. Boks 2.1, Økonomiske analyser 4/2015, Statistisk sentralbyrå.
- SSF(2014): *Vartannat jobba automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*. Stiftelsen for strategisk forskning.

- Stamland, T., L. Rud og A. Mjøs: *Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet*. SNF-rapport nr. 15/08.
- Stiglitz, J. (2012) *The Price of Inequality*. W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. (2015) *Leaders and Followers: Perspectives on the Nordic model and the economics of innovation*. *Journal of Public Economics* 127, 3–16.
- St.meld. nr. 25 (1973–74): *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*.
- St.meld. nr. 44 (1982–83): *Om maktutredningen*.
- Stortinget (2014): *Innst. 81 S (2013–2014) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*. Dokument 3: 10 (2012–2013).
- Stortinget (2015a): *Spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 1332*.
- Stortinget (2015b): *Vedlegg til enighet om statsbudsjettet 2015*, 23. november 2015.
- Stortinget (2015c): *Innst. 2 S (2015–2016) Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2016 og forslaget til statsbudsjett for 2016*.
- Svalund, J. (2013) *The impact of institutions on mobility, labour adjustments and cooperation in the Nordic countries*. Doktorgradsavhandling, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Sørbo, J. og H. Ytterborg (2015): *Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?* Arbeid og velferd, 3/2015.
- Sørheim, R. og B. Isaksen (2008) *Unge bedrifters kapitalbehov og det offentliges rolle*. Notat, NTNU Entrepreneurship Center – Handelshøyskolen i Bodø.
- Tekna (2015): *Teknas teknologibarometer*. Tekna-rapport 1/2015.
- Teknologirådet (2015): *Denne gangen er det personlig: Digitalt skifte i offentlig sektor*. Notat til Produktivitetskommissjonen.
- Thune, T. M., P. O. Aamodt, M. Gulbrandsen (2014): *Noder i kunnskapsnettverket: Forskning, kunnskapsoverføring og eksternt samarbeid blant vitenskapelig ansatte i UH-sektoren*. NIFU-rapport 23–2014.
- Tjenestemannslovutvalget (2015): *Ansettelsesforhold i staten, rapport fra Tjenestemannslovutvalget*. 18. desember 2015.
- TV2 (2015): *Slik hjelper myndighetene mennesker uten lovlig opphold til å få jobb og trygderettigheter*, 28. juli 2015.
- United Nations (2015): *United Nations e-Government Survey*.
- Vibe, N., M. W. Frøseth, E. Hovdhaugen og E. Markussen (2012): *Strukturer og konjunkturer. Evaluering av Kunnskapsløftet*. Sluttrapport fra prosjektet «Tilbudsstruktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring». NIFU-rapport 26/2012.
- Vinsand (2015): *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling*. Foredrag basert på Nilsen J. K., M. Langset (2015): Rapport 2015: 3, NIVI-Analyse.
- Vihriälä, V. (2014): *The Nordic Model – challenges and reform needs*. In *The Nordic Model – challenged but capable of reform*. Redaktører: T. Valkonen og V. Vihriälä. TemaNord 2014: 531. Nordic Council of Ministers. Rosendahl-Schultz Grafisk.
- Von Simonsen, K. (2012): *Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv?* Søkelys på arbeidslivet, nr. 1–2 2012.
- Vågeg-utvalget (2015): *Et NAV med muligheter: Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*, rapport overlevert Arbeids- og sosialdepartementet, 9. april 2015.
- Westlie, L. (2008) *Norwegian vocational rehabilitation programs: Improving employability and preventing disability?* Frisch-senteret, memorandum 24/2008.
- World Bank Group (2013) *Doing Business. Measuring Business Regulations* Zervas, G., D. Proserpio og J. Byers (2015): *The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry*. Boston U. School of Management Research Paper No. 2013–16.
- Öquist, G. og M. Benner (2012): *Fostering breakthrough research: a comparative study*. Akademirapport, Kungliga Vetenskapsakademien.