



Innst. 358 S

(2016–2017)

**Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen**

Meld. St. 29 (2016–2017)

Innstilling fra finanskomiteen om Perspektivmeldingen 2017



Innst. 358 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Meld. St. 29 (2016–2017)

Innstilling fra finanskomiteen om Perspektivmeldingen 2017

Til Stortinget

1. Varig velstand krever evne og vilje til omstilling

1.1 Sammendrag

1.1.1 Regjeringens strategi for en trygg fremtid

UTGANGSPUNKTET ER GODT

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

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

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

NYE UTFORDRINGER KREVER NYE SVAR

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

Det siste tiåret har produktiviteten vokst svakere enn tidligere. At vi lykkes med å få stadig mer ut av

de ressursene vi bruker, er den viktigste drivkraften bak økt levestandard. Produktivitetsveksten må derfor opp igjen om velstandsveksten skal fortsette. Den økonomiske politikken kan ikke bare ha som mål å fordele statens inntekter, men skal bidra til at arbeidsinnsats og kapital tas i bruk på best mulig måte. Næringslivet må kontinuerlig endre sin virksomhet fra det som ikke er lønnsomt over til det som er lønnsomt.

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

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

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

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

De siste tiårene har vært en gyllen periode for norsk økonomi og også for offentlige finanser. Viktige økonomiske trender har pekt vår vei. Nå brytes trendene. Statens pensjonsfond utland vil ikke fort-

sette å vokse like raskt. Avkastningen anslås lavere enn før, og oljeprisen ventes ikke å gå tilbake til gamle høyder. En eldre befolkning fører til at en mindre del av befolkningen jobber og betaler skatt og at utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke. De neste 10–15 årene vil dermed handlingsrommet i finanspolitikken være langt mindre enn vi er blitt vant til. Når tidsperspektivet forlenges, blir presset på offentlige finanser enda sterkere. Inntektene må opp eller utgiftene ned.

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

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

TRE HOVEDUTFORDRINGER

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

1. Et trygt arbeidsliv for lav ledighet og høy sysselsetting

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

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

må styrke samarbeidet mellom arbeidslivet og utdanningssektoren.

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

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

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

Vi må arbeide systematisk med å utnytte felleskapets ressurser best mulig. Vi må bevare det beste fra den norske velferdsmodellen. Samtidig må vi våge å endre de elementene som ikke fungerer godt i møte med de neste tiårenes utfordringer. Tydeligere prioriteringer av mål og en aktiv, systematisk og kontinuerlig innsats for å øke effektiviteten i offentlig sektor er nødvendig.

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

3. Velstandsveksten må nå fram til alle

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

Små forskjeller lar mange ta del i velstanden og bidrar dessuten til at innbyggerne har høy tillit både til hverandre og til offentlige myndigheter. Det gjør samhandling enklere både i næringslivet, arbeidslivet og i offentlig sektor. Det gir den enkelte en følelse

av trygghet og fellesskap og bidrar til et samfunn med sosial og politisk stabilitet. Velferdsordningene er et sikkerhetsnett som reduserer risikoen for den enkelte. Det kan øke viljen til nyskaping og innovasjon.

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

TRYGGER NORGES FREMTID

Formålet med perspektivmeldingen er å bidra til fornuftige valg de nærmeste årene. Det fordrer at vi tar hensyn til de langsiktige konsekvensene av de valgene vi tar eller unnlater å ta. Hvordan fremtidige generasjoner utformer samfunnet, vil avhenge av velstandsutviklingen, teknologiske muligheter og politiske valg. Vi har ikke forutsetninger nå for å vite hvor lys eller krevende situasjonen for norsk økonomi vil være om noen tiår. Utfordringene som skisseres i denne meldingen, må løses gjennom kloke valg år for år. Samtidig ligger utfordringene ikke så langt fram i tid at vi kan velge å se bort fra dem.

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

- Trygge jobber og et konkurransedyktig næringsliv. Skattenivået må reduseres, infrastrukturen forbedres, og offentlige reguleringer forenkles. Det gir bedriftene et godt utgangspunkt for å skape nye verdier.
- Økt deltakelse. Når levealderen øker, må avgangsalderen fra arbeidslivet øke. Samtidig må flere bli bedre integrert i arbeidsmarkedet. Trygdeordninger og skattesystemet må gjøre det mer lønnsomt å jobbe.
- Styrket kompetanse. Grunnutdanningen må styrkes, fullføringsgraden i videregående utdanning bedres, og andelen med særlig høy kompetanse øke. Høy faglig og akademisk kompetanse må være vår fremste styrke i møte med digitalisering og automatisering.
- Smart, grønt og nyskapende næringsliv. For at verden skal nå de langsiktige klimamålene fra Paris, må globale utslipp av klimagasser reduseres raskt og betydelig. Næringslivet må klare å

drive lønnsomt innenfor et strengere klima- og miljøregime. Det krever lønnsomme investeringer i grønnere løsninger og økt aktivitet i virksomheter og sektorer uten uheldige klimaeffekter.

- Investeringer i forskning og innovasjon. Økt produktivitet, velstandsvekst og håndtering av store samfunnsutfordringer krever høy kompetanse. Vi må investere langsiktig i kunnskapsbasen vår og bygge videre på eksisterende kunnskap. Langtidsplanen for forskning prioriterer områder som forventes å ha stor betydning for norsk økonomi fremover som havbruk og IT.
- Mer effektiv og målrettet offentlig ressursbruk. Det må jobbes systematisk, kontinuerlig og aktivt for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Det offentlige må gå foran i å digitalisere tjenester og funksjoner. Arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor må tilpasses befolkningsendringer, velstandsökning og en ny hverdag for offentlige finanser.

Resten av dette kapitlet gjengir hovedtrekkene i meldingen.

1.1.2 *De internasjonale rammene endres*

1.1.2.1 VÅRT VELSTANDSNIVÅ BYGGER PÅ INTERNASJONAL HANDEL

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

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

Sammenvevingen av markeder omfatter nå flere land enn noen gang og har brakt store deler av verdens befolkning i berøring med den globale økonomien. Flere land har de seneste tiårene lyktes i å ta skrittet fra lavinntektsland til mellominntektsland gjennom å hente ut gevinster av økt handel. Disse omtales gjerne som fremvoksende økonomier og står for en stadig større del av verdens verdiskaping. De

betyr også stadig mer for norsk handel. Det har gitt mulighet til å vri norsk import i retning billigere produksjon og dermed billigere varer for norske forbrukere. Figur 1.1 i meldingen illustrerer hvordan et kraftig prisfall på klær og sko sammenliknet med andre priser har gått sammen med en markert økning i andelen av denne importen som kommer fra Kina.

Samtidig befinner fremvoksende økonomier seg fremdeles et godt stykke unna det teknologiske nivået i de avanserte økonomiene. De er mer lukkede for handel og investeringer enn avanserte økonomier, og det er et betydelig gjenstående potensial for strukturelle endringer for å fremme mer effektiv ressursbruk. Det innebærer rom for videre inntekstutjevning mellom land.

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

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

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

De seneste årene har økt arbeidsledighet og svake offentlige finanser tvunget fram kutt i offentlige utgifter i mange land. Økte forskjeller og svake ord-

ninger for å fordele gevinster og tap ved en tettere sammenvevd verden har bidratt til stigende motstand mot frihandel. Resultatet i folkeavstemningen i Storbritannia om utmelding av EU og signaler om en mer isolasjonistisk politikk i USA illustrerer at stadig økende økonomisk integrasjon mellom land ikke er en selvfølge.

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

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

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

Sentrale utviklingstrekk i verdensøkonomien drøftes nærmere i kapittel 2 i meldingen.

1.1.2.2 EN TETTERE SAMMENVEVD VERDEN GIR ØKT FOLKEVANDRING

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

I tillegg har flyktningstrømmene vokst. FNs høykommissær for flyktninger anslår at mer enn 16 millioner flyktninger oppholdt seg utenfor eget fødeland i 2015, og at mer enn dobbelt så mange var på flukt i

eget land. Mange har bodd hjemmefra i mange år. I 2015 opplevde samtidig Europa en historisk stor tilstrømming av asylsøkere og andre migranter. Det ble registrert vel 1,3 millioner asylsøknader i EU, Norge og Sveits i 2015. Av disse kom over 30 000 personer til Norge.

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

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

Antallet som innvandrer til Norge og andre vestlige land, vil derfor i stor grad avhenge av reguleringer. Det har over flere år vært store forskjeller mellom asylstrømmene til Norge, Sverige og Danmark som det er nærliggende å knytte til ulik politikk i de tre landene. Det norske regelverket må ikke bli for gunstig sammenliknet med landene rundt oss.

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

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

Yrkesdeltakelsen blant flere grupper innvandrere er klart lavere enn for majoritetsbefolkningen, se figur 1.2B i meldingen. Den er samtidig høyere enn i mange andre OECD-land. Innvandrere deltar også mindre i videregående og høyere utdanning enn be-

folkningen for øvrig. Deres norskfødte barn deltar derimot i samme grad som resten av befolkningen.

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

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

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

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

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

1.1.2.3 VEKST INNENFOR BÆREKRAFTIGE RAMMER KREVER INTERNASJONALT SAMARBEID

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

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

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

En utvikling i tråd med togradersmålet vil kreve rask og betydelig reduksjon i globale utslipp av klimagasser, se figur 1.3 i meldingen. En slik endring vil berøre alle land. Videreføring av dagens politikk globalt innebærer omtrent uendrede utslipp fra OECD-området i tiårene fremover, men en kraftig økning i utslippene fra resten av verden. Den nødvendige reduksjonen i utslipp er så stor at selv om OECD-landenes utslipp ble redusert til null, ville verdens utslipp ligge langt over det som er forenlig med et togradersmål. Det er derfor helt nødvendig med utslippsreduksjoner i mange land. Det internasjonale samarbeidet må være bredt.

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

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

Dersom verden skal nå de langsiktige klimamålene fra Paris, må det være balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret. Et slikt grønt skifte vil endre rammebetingelsene for økonomisk virksomhet både nasjonalt og globalt, og kreve gradvis endring i produksjons- og forbruksmønstre.

Det må koste å forurense, og prisene på klimautslipp må øke over tid. Et vellykket grønt næringsliv er et næringsliv som klarer å drive lønnsomt innenfor et strengere klima- og miljøregime.

Det krever utvikling av nye produkter og produksjonsmåter, og gir samtidig nye muligheter for norske bedrifter.

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

Klima og andre miljøutfordringer er nærmere omtalt i kapittel 4 i meldingen.

1.1.2.4 OLJEPRISFALLET FORSTERKER BEHOVET FOR OMSTILLING

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

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

Likevel står også vi overfor utfordringer. Over tid har bedrifter i Norge og særlig på Sør- og Vestlandet vridd sin produksjon mot leveranser til petroleumsvirksomheten. Stor aktivitet og høy verdiskaping har gitt mange svært godt betalte jobber, og i perioder har høy lønnsvekst her smittet over på resten av økonomien. Det har ført til at kostnadsnivået er høyere i Norge enn i andre land.

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

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

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

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

Den sentrale utfordringen er derfor å omstille norsk økonomi til en ny situasjon der vi likner mer på andre økonomier uten olje- og gassressurser. Nye arbeidsplasser må komme i næringer uten grunnrente. Det betyr at skatteinntektene vil være betydelig lavere, men også at bedriftene ikke kan forvente like høy avkastning på kapitalen som i petroleumsvirksomheten. Etter oljeprisfallet er kronen svekket målt mot gjennomsnittet av våre handelspartnere, samtidig som lønnsutviklingen har vært moderat. Fortsatt lig-

ger likevel kostnadsnivået klart over nivået hos våre viktigste handelspartnere. Et høyt kostnadsnivå kan gjøre det krevende for norske bedrifter og arbeidstakere å vende seg mot nye markeder.

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

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

1.1.3 Velstand for hele befolkningen

1.1.3.1 PRODUKTIVITET ER AVGJØRENDE FOR VELSTAND

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

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

Over tid er utvikling i næringsstrukturen en forutsetning for god økonomisk vekst. Lite produktive næringer reduseres, og nye, mer produktive virksomheter vokser fram. Norge har i dag et dynamisk arbeidsmarked. Om lag 1/4 million jobber, eller 10 pst. av arbeidsplassene, forsvinner i Norge hvert år, og om lag like mange kommer til. I tillegg skifter mange jobb.

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

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

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

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

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

Digitalisering og automatisering trekkes ofte fram som en trussel mot arbeidsplasser. Teknologisk fremgang er en forutsetning for økt produktivitet. Muligheten til å produsere de samme varene og tjenestene med mindre ressurser frigjør arbeidskraft til å produsere andre varer og tjenester og øker verdiskapingen per sysselsatt. Over tid er dette den sentrale drivkraften for økt velstand. For at alle skal kunne ta del i denne velstandsveksten, må de som mister jobben komme over i annet arbeid. Ordninger for inntektssikring og kompetansetiltak må bidra til å redusere kostnadene for den enkelte og lette overgangen til nytt arbeid.

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

Forskning og utvikling kan styrke næringslivets konkurransekraft gjennom nye eller forbedrede produkter og prosesser. For at forskningsbasert kunnskap skal styrke vekstevnen i økonomien, må resul-

tatene gi grunnlag for innovasjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom.

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

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

1.1.3.2 VELSTANDSVEKSTEN MÅ NÅ FRAM TIL DEN ENKELTE

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

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

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

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

dratt til å holde antallet husholdninger med lave inntekter oppe, mens andre gruppers inntekter er blitt løftet.

Norge skårer også høyt på ulike indikatorer for livskvalitet utover materiell velstand. I tillegg er sammenheng mellom foreldres og barns inntekt svakere enn i de fleste andre land.

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

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

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

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

1.1.4 Fortsatt høy sysselsetting

1.1.4.1 HØY VELSTAND BYGGER PÅ HØY SYSSELSETTING

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

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

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

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

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

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

Et viktig fellestrekk blant dem som faller utenfor arbeidslivet er lav kompetanse, eller kompetanse som ikke passer med arbeidslivets behov. Lavere lønninger vil isolert sett gjøre det enklere for en del grupper å komme i arbeid. På den annen side vil lavere lønninger føre til at arbeid blir mindre lønnsomt, med mindre også trygdenivåene reduseres. En generell reduksjon av de laveste lønningene vil dermed endre måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på.

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

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

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

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

1.1.5 *Et mer robust velferdssamfunn*

1.1.5.1 OFFENTLIGE RESSURSER MÅ BRUKES EFFEKTIVT

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

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

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

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

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

Effektiv offentlig tjenesteproduksjon vil kreve tydeligere prioriteringer av mål, kombinert med klare krav om resultater. En fornuftig ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåer og en god geografisk organisering av både kommuner, regioner og statlig sektor kan gi viktige bidrag. I noen sammenhenger kan pri-

vate produsere mer av tjenestene, ulike enheter kan konkurrere mer mot hverandre, eller virksomheter kan jobbe mer systematisk med å lære av hverandres erfaringer. Det er også et betydelig potensial for bedre og billigere tjenester gjennom å utnytte mulighetene den teknologiske utviklingen gir, kombinert med organisatorisk nytenkning. Det gjelder også innenfor tradisjonelt arbeidskrevende tjenester som omsorgstjenester for eldre og syke. I det tidsperspektivet som trekkes opp i denne meldingen, må vi anta at flere av de tjenestene vi i dag tenker på som manuelle, for eksempel innenfor pleie og omsorg, vil kunne utføres av, eller i samarbeid med, roboter – og at brukerne vil være fornøyde med det.

Effektiv ressursbruk krever også at det er de riktige tjenestene som tilbys. Endringer i samfunnet har gitt opphav til utbygging av nye offentlige tjenester. Norges gunstige statsfinansielle situasjon har bidratt til at få tjenester er faset ut. Nye regler og retningslinjer binder både administrative kostnader til oppfølging og ressursbruk i resten av samfunnet knyttet til å rette seg etter dem. Dette bør vurderes kritisk. Det er også uheldig å låse fremtidige løsninger i form av øremerking, lovfesting og individuelle rettigheter som fritas fra helhetlige prioriteringer og lokale tilpasninger.

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

Fornuftige reformer øker velferdssystemenes fleksibilitet og tilpasningsevne. Pensjonsreformen er et godt eksempel på en slik reform. Den reduserte ikke kostnadene på kort sikt, men den gjør fremtidige pensjonsutgifter mindre avhengige både av endringene i levealder og av hvordan folk velger å tilpasse seg. I tillegg gjør den det mer lønnsomt å bli stående i arbeid. At flere står lenger i arbeid øker skatteinntektene både på kort og lang sikt. ABE-reformen i statlig sektor innebærer at alle etater hvert år i utgangspunktet får kuttet sine driftsbudsjetter med 1/2 pst. Også denne reformen har langvarige positive virkninger på ressursbruk og offentlige finanser.

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

1.1.5.2 STERKE REGIONER FOR EN MER BÆREKRAFTIG REGIONAL- OG DISTRIKTPOLITIKK

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.5.3 FREMTIDENS VELFERDSSAMFUNN

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

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

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

Fremskrivningene i denne meldingen innebærer at offentlige utgifter øker raskere enn offentlige inntekter fra rundt 2030, også med en svært begrenset

utbygging av velferdsordningene. Hvis dagens ordninger bygges videre ut, vil det være behov for innstramminger på andre områder allerede i den nærmeste 10–15-årsperioden.

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

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

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

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

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

Dette er illustrert i figur 1.10 i meldingen som beskriver mulige forløp for velferdsstaten i tiårene fremover. De nærmeste årene krever en videreføring av dagens tjenestetilbud ingen særskilte tiltak (den mørkeblå søylen). En styrking av tjenestetilbudet på noen områder, vil derimot kreve mer effektiv ressursbruk på andre områder i offentlig sektor eller en vellykket politikk for økt arbeidsinnsats (den lyseblå søylen).

I perioden fra 2030 til 2060 øker utfordringene. I figuren er det lagt til grunn at en vellykket politikk for økt arbeidsinnsats bidrar til at sysselsettingen tar seg opp til nivåene fra tidligere høykonjunkturer, til tross for at demografien i denne perioden trekker i motsatt retning. Samtidig antas det at vi evner å om-

prioritere og realisere innsparinger innenfor offentlig tjenesteproduksjon og overføringer. Det vil kunne mer enn dekke inn kostnadene ved en videreføring av dagens standard på tjenestetilbudet.

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

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

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

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lisbeth Berg-Hansen, Tore Hagebakken, Irene Johansen, Marianne Marthinsen, Torstein Tvedt Solberg og Truls Wickholm, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Svein Flåtten, Sigurd Hille, Heidi Nordby Lunde og Siri A. Meling, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi, Roy Steffensen og Kenneth Svendsen, fra Kristelig Folkeparti, lederen Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, viser til meldingen og vil understreke behovet for en høyest mulig sysselsetting i årene fremover. Våre velferdsordninger er avhengige av balanse mellom hvor mange som bidrar og hvor mange som mottar, og det blir en utfordring om for mange står utenfor arbeidslivet. Samtidig gir en sikker jobb den enkelte en stabil inntekt og muligheter til å realisere eget liv. Komiteen viser til at økt kompetanse i befolkningen er nødvendig for at flere kan delta og delta lenger i arbeidslivet. Det er derfor viktig å fortsette å styrke vårt skole- og utdanningssystem, ikke minst samspillet mellom utdanning og arbeid, god fagutdanning og vektlegging av å bekjempe frafall i skolen.

Komiteen viser til at skatte- og trygde-systemer i tillegg må gjøre det lønnsomt å være i arbeid, og at verdier må skapes før de kan deles. Gamle arbeidsplasser vil forsvinne, nye vil komme til. Denne omstillingen krever nye arbeidsplasser i privat sektor, ikke bevaring av gamle strukturer. Fremtidens arbeidsliv vil i enda større grad enn nå være smart, grønt og nyskapende og skal gi vekstkraft og gode vilkår i alle deler av landet. Fellesskapets ressurser må utnyttes maksimalt. Økt produktivitet, bedre og mer bruk av moderne teknologi vil gi oss mer igjen for innsatsen både i private og i offentlige virksomheter. Økt digitalisering av økonomien vil bidra til økt vekst og sysselsetting, lette tilgangen til større markeder og redusere betydningen av vår geografiske plassering og vårt lille hjemmemarked. I tillegg vil nye teknologiske løsninger være helt nødvendig for klimautfordringen og for bruk innen velferdsteknologien som kan møte den demografiske utviklingen i befolkningen.

Komiteen viser til at oljeaktiviteten kan bety mindre i vårt land på lengre sikt og at fortsatt velstandsvekst krever en økonomisk politikk som skaper innovasjon og videreutvikling i kombinasjon med nødvendige reformer av offentlig virksomhet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at velferdsutviklingen er godt fordelt i Norge, og understreker at det er et sentralt mål at velstandsutviklingen når frem til alle og at vårt lands små forskjeller mellom folk bibeholdes. De aller fleste har tatt del i de siste tiårenes velstandsvekst i vårt land; det øker tilliten mellom innbyggerne og til de offentlige myndigheter. Det skaper trygghet for den enkelte og bidrar til et samfunn med sosial og politisk stabilitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Perspektivmeldingen 2017 ble presentert av Erna Solberg og Siv Jensen 31. mars. Under Stortingets behandling av meldingen har disse medlemmer vurdert at det er behov for et mer omfattende tilsvare enn det som er vanlig ved behandling av en stortingsmelding. Dette skyldes ikke stor uenighet om problembeskrivelsen som trekkes opp i meldingen. Tilsvaret bygger derfor videre på analysen som er lagt til grunn fra Finansdepartementet.

Perspektivmeldingen har en særlig viktig rolle i norsk politikk. Det er her vi har mulighet til i større bredde å vurdere bærekraften i offentlige finanser, strukturelle forhold som har positiv eller negativ innvirkning på norsk økonomi, og sikre størst mulig konsistens mellom politikken som føres i dag, og det handlingsrom og samfunn vi ønsker å oppnå i morgen. På dette området feiler Høyre- og Fremskrittspartiet.

parti-regjeringen fundamentalt. Dels fordi det ikke er en logisk sammenheng mellom de framtidsutsiktene som tegnes opp i Perspektivmeldingen og den politikken som har vært ført av Høyre og Fremskrittspartiet de fire årene de har hatt regjeringsmakt, og dels fordi de mangler politiske svar og løsninger på de utfordringene de trekker opp.

Mangelfull sammenheng mellom virkelighetsbeskrivelse og politikk

Høyre- og Fremskrittsparti-regjeringen har på en rekke områder ført en politikk som ikke rustet oss for fremtiden – tvert om.

«Det er ikke lenger utsikter til store, nye olje- og fondsinntekter som kan fases inn i økonomien», står det i Perspektivmeldingen. I et tilhørende arbeidsnotat sies det enda tydeligere:

«Det er de nærmeste årene ikke rom for noen ytterligere opptrapping av bruken av oljeinntekter.»

Samtidig svekkes de offentlige finansene som følge av demografiske endringer:

«I tiårene fremover vil andelen eldre i befolkningen øke kraftig. Det vil isolert sett trekke opp utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner og gi lavere sysselsetting og dermed svekke skattegrunnlagene. Veksten i pensjonsutgifter har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester først ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg markert opp.»

Kontrasten er sterk til den politikken som har vært ført de siste årene. På bare fire budsjetter har Høyre- og Fremskrittsparti-regjeringen økt oljepengebruken med 83 mrd. 2017-kroner. Det er mer enn på de 12 foregående budsjetter, inkludert finanskrisebudsjettet i 2009. Det strukturelle budsjettunderskuddet som andel av BNP for Fastlands-Norge har ikke på noe tidspunkt vært høyere i Finansdepartementets tabeller, som strekker seg tilbake til 1980. På svar på budsjettspørsmål 25 fra Arbeiderpartiet til statsbudsjettet 2017 framgår det at den samlede oljepengebruken ville vært om lag 122 mrd. kroner lavedersom en la til grunn gjennomsnittlig innfasingstempo fra regjeringen Stoltenberg II. Den historisk høye oljepengebruken har svekket fremtidig handlingsrom i den økonomiske politikken kraftig.

I Perspektivmeldingen står det at regjeringens strategi for mindre forskjeller blant annet består i å legge til rette for

«En velfungerende lønnsdannelse. (...) Det er viktig å legge til rette for både fleksibilitet og omstillingsevne for arbeidslivet, høy yrkesdeltakelse og en jevn fordeling.»

Likevel har Høyre- og Fremskrittspartiet i regjering redusert insentivene for fagorganisering, som uomtvistelig er et nødvendig grunnlag for lønnsdannelsen i Norge. Lavere organisasjonsgrad øker risikoen for mer desentraliserte oppgjør, som blant annet vil gjøre det langt vanskeligere å tilpasse lønnsutviklingen situasjonen i norsk økonomi.

Et viktig bidrag til et samfunn med små forskjeller er ifølge Perspektivmeldingen et skattesystem som «fordeler finansieringsbyrden rettferdig». Arbeiderpartiet og Høyre/Fremskrittspartiet har sannsynligvis ulik vurdering av hva som er rettferdig, men det er ingen tvil om at skatteendringene gjennomført av Høyre/Fremskrittspartiet har gitt skjeve fordelinger, der de med mest har fått de store skatteøkningene.

I nasjonalbudsjettet 2017 anslår regjeringen handlingsrommet, altså underliggende skattevekst og innføring av oljepenger fratrullet økte utgifter til folketrygd og demografikostnader i kommuner og helseforetak, til 6,5 mrd. kroner per år de neste årene. Ifølge Perspektivmeldingen er dette et optimistisk anslag. Høyre går til valg på å bruke halvparten av anslått handlingsrom på skatteutt. Legger en til partiets samferdsels- og forsvarsløfter, summerer løftene seg til nesten 10 mrd. kroner mer enn anslått handlingsrom, og det før en regner på kostnadene for øvrige løfter på utgiftssiden. Fremskrittspartiet på sin side går til valg på skatteutt som tilsvarer dobbelt så mye som anslått handlingsrom for neste periode. Felles for partiene er at skatteuttene skal fordeles enda skjeve enn i inneværende periode.

I tillegg til en ukontrollert oljebenebruk over fire budsjetter skyver regjeringen Solberg regningen foran seg på flere områder. Beredskapssenteret til 2,5–3,5 mrd. kroner, politihelikoptre, nye IKT-systemer i politiet, rehabilitering av Nationaltheatret til en prislapp mellom 1,3 og 4,7 mrd. kroner er bare noen eksempler på store investeringer som regjeringen har skjovet på, hvor regningen må tas av fremtidige regjeringer.

Mangler politiske svar

«Hvis mange blir stående utenfor arbeidslivet på grunn av manglende eller feil kompetanse, vil byrden bli større,» står det i Perspektivmeldingen. Og ja, mange står utenfor arbeidslivet, og de har blitt stadig flere under denne regjeringen. Andelen som ikke er i arbeid, var i 2016 den høyeste på over 20 år. Andelen unge som ikke er i arbeid var også den høyeste på over 20 år. Under Høyre- og Fremskrittsparti-regjeringen har det blitt skapt færre jobber totalt, enn det ble skapt årlig under Stoltenberg II-regjeringen. Og i 2016 gikk sysselsettingen i privat sektor ned, for første gang siden finanskrisen. Førstekvartalstallene for 2017 viser fortsatt nedgang.

Regjeringens «strategi» for å møte denne utfordringen gjengis her i sin helhet, fra kapittel 8.5:

«Økt deltakelse i arbeidslivet. Når levealderen øker, må flere stå lenger i arbeidslivet. Færre i arbeidsdyktig alder må stå utenfor arbeidsmarkedet.»

Gjennom fire budsjetter har regjeringen brukt milliarder på skatteutt til de med mest i et håp om at disse midlene vil investeres i arbeidsplasser og dermed bidra til økt sysselsetting. «Vår hovedjobb er å skaffe arbeid til gutta på gølvet,» fortalte Siv Jensen til VG i februar 2014. VGs journalist fulgte opp med spørsmålet: «Og å senke skattene?» «Ja, gode skatteletter kommer og vil bidra,» svarte Solberg.

Skatteuttene har imidlertid ikke hatt den effekten Solberg og Jensen ønsket. Store skatteutt er likevel fortsatt politikk disse partiene går til valg på denne høsten.

I nevnte VG-sak proklamerte Erna Solberg og Siv Jensen at de skulle tette gapet mellom utviklingen i norske lønninger og produktivitet:

«Beistet har fått et navn og spytt foraktfullt ut i blåblå miljøer: - Vi kaller det «Det rødgrønne gapet», sier Solberg. (...) Stoltenberg var altfor opptatt av oljebenebruket og mistet fokus på de store utfordringene. (...) Det finnes smartere måter å styre på enn det de rødgrønne fikk til. Vi kommer ikke til å greie å tette gapet på ett år, men på sikt skal vi klare det.»

Siden den gang har vi hatt den svakeste real-lønnsutviklingen siden før 70-tallet, så langt tilbake som Teknisk Beregningsutvalgs oversikt strekker seg. Dette er en konsekvens av ansvarlige parter i arbeidslivet som har hensyntatt situasjonen i norsk økonomi. Produktivitetsveksten har imidlertid ikke tatt seg opp i denne stortingsperioden, og er nå om lag null. Anslagene for årlig produktivitetsvekst er kraftig nedjustert sammenlignet med Perspektivmeldingen 2013. Anslaget er redusert også i forhold til framskrivingene i nasjonalbudsjettet 2015.

Kombinasjonen av svekket sysselsettingsutvikling og redusert produktivitetsvekst er svært uheldig for norsk økonomi og offentlige finanser.

Disse medlemmer ønsker med dette tilsvaret til Perspektivmeldingen å løfte debatten om de store veivalgene for norsk økonomi for tiår fremover. Samtidig ønsker disse medlemmer å synliggjøre før stortingsvalget 11. september 2017 at det er betydelige forskjeller partiene imellom i hvordan disse vil møte fremtiden.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at Perspektivmeldingens spørsmål om hvordan vi kan opprettholde verdiskapingen som grunnlaget for velfer-

den, nå som oljeinntektene avtar og aldringen av befolkningen tiltar, er helt avgjørende for vårt samfunn.

Norges historiske fortrinn

Disse medlemmer viser til at vi finner mye av svaret på utfordringene ved å se på vår egen historie. Både petroleumsformuen og den nordiske modellen har vært sentrale for norsk verdiskaping og velferd. Samtidig var Norge et relativt rikt land både før oljen og før etableringen av den nordiske modellen. 1800-tallets Norge var riktignok fattig sammenliknet med Norge i dag, men ikke sammenliknet med datidens Europa.

Disse medlemmer viser til at lønningene i Norge på 1800-tallet var forholdsvis gode, og svenker kom hit for å arbeide. Nordmenn var blant dem som kunne forvente å leve lenge, og barnedødeligheten var lav. Det var stort sett nok mat, og boligstandarden var god. Rundt 1870 hadde Norge verdens tredje største skipsfartsflåte, vi var en av verdens største eksportører av fisk og Europas største eksportør av tømmer.

Disse medlemmer viser til at våre store naturressurser er en del av forklaringen på vår velstand, men mange land opplever at slike ressurser heller er en forbannelse enn en velsignelse.

Disse medlemmer understreker at for hvert land er arbeidskraften, kvinner og menn, den viktigste ressursen for verdiskaping. Folks arbeidsinnsats står for 75 pst. av nasjonalformuen, mens oljeformuen står for 2,6 pst. Det er her Norge har hatt et historisk fortrinn, i vår gode utnyttelse av folks arbeidskraft.

Disse medlemmer viser til at våre institusjoner og det verdigrunnlag som institusjonene springer ut fra, har vært avgjørende i å legge til rette for en god utnyttelse av arbeidskraften. For Europa og Norge har det greske demokratiet, romersk lov, jødisk rettferdighetsetikk og det kristne idealet om universell kjærlighet og likhet vært avgjørende. Disse verdiene frigjorde landenes viktigste ressurs, nemlig arbeidskraften, kvinner og menn.

Disse medlemmer viser til at The Economist 2. februar 2013 hadde en lengre artikkel om de nordiske landene. Her forklarer de Nordens velstand ikke bare med naturressurser eller institusjoner, men også med vår historie og vår kristne kulturarv. For økonomisk og sosial utvikling har aldri bare handlet om geografi, kapital eller institusjoner. Folks arbeidsinnsats, kompetanse og hvilke verdier de deler, er også sentralt.

Disse medlemmer viser til at Norges første kristne lover for 1 000 år siden var preget av frihet, likhet og solidaritet: Alle nyfødte fikk rett til å leve, flerkoneri opphørte og slaver fikk sin frihet. Kirken etablerte de første sykehusene på 1200-tallet, med

helsetilbud og sosialomsorg for syke og fattige. Kirken brakte skriftspråket og boken til landet.

Disse medlemmer viser til at da reformasjonen kom til Norge på 1500-tallet, kom konfirmasjonsundervisningen, forløperen til folkeskolen. Brede lag av folket – både gutter og jenter – fikk lese- og skriveferdigheter, selve fundamentet for økonomisk og sosial utvikling.

Disse medlemmer viser til at The Economist også understreker reformasjonens vekt på det personlige ansvaret for å lese Bibelen og ta stilling til evangeliet. Dette medvirket til å grunnfeste tanken om individets frihet og ansvar i samfunnet, som er av stor betydning for demokrati og rettsstat.

Disse medlemmer viser til at knapt noen enkeltperson gjorde mer for å befeste de protestantiske verdiene i folket enn Hans Nielsen Hauge. Hans forkynnelse og næringsvirksomhet skapte en folkebevegelse av arbeid, kunnskap og nyskaping, som har satt varige spor i hele landet.

Disse medlemmer viser til at Harvard-historiker David Landes og Princeton-statsviter Francis Fukuyama har sagt at Skandinavia var «klart for utvikling» da den industrielle revolusjonen kom, mye takket være vår kristne kulturarv. Dette grunnlaget har den nordiske modellen etter hvert bygd videre på.

Disse medlemmer viser til at vår nordiske modell hviler på et grunnlag som kirken og personer som Hauge bidro til å bygge, gjennom institusjoner som sykehus og skoler og verdier som solidaritet og likhet, arbeid, kunnskap og nyskaping. Disse verdiene bygde Norge, og de gir svar på fremtidens utfordringer.

Utfordringer fremover

ALDRING AV BEFOLKNINGEN

Disse medlemmer viser til at norsk økonomi har hatt en sterk utvikling siden starten på 1990-tallet. Det skyldes ikke bare høye oljepriser og et godt bytteforhold med utlandet, men også en gunstig demografi. Både andelen eldre og unge har avtatt, mens andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder har økt. Men siden andelen unge har avtatt, kunne det ikke være.

Disse medlemmer viser til at de siste 300 årene har den nye generasjonen i Europa vært større enn den forrige. Etter andre verdenskrig var det baby boom. Det skaper vekst, fordi mennesker i økonomisk forstand er både produsenter og forbrukere. Nå bremser veksten opp: De store kullene etter krigen blir pensjonister, og det fødes færre barn.

Norge er intet unntak. Riktignok er fødselstallene høyere enn EU-snittet på 1,6 barn pr. kvinne. Men tallene her hjemme har gått raskt ned de siste årene, fra 1,98 barn pr. kvinne i 2009 til 1,71 i 2016. Det er

laveste fruktbarhet på 30 år og et godt stykke under det som må til for å opprettholde befolkningen.

Disse medlemmer viser til at dette har store økonomiske konsekvenser. Selv om barn gir offentlige utgifter i form av barnehage, familiepolitikk og skole, koster det enda mer for samfunnet å ha en høy andel eldre i befolkningen, som skal ha pensjoner, helsetjenester og eldreomsorg.

Færre unge reduserer arbeidsstyrken og forbruket. Økt levealder øker behovet for sparing og reduserer forbruket ytterligere, for å finansiere lengre pensjonstilværelser. Og med mindre forbruk svekkes bedriftenes investeringslyst, som har vært på et lavmål de siste årene.

Disse medlemmer viser til at en rapport fra økonomer ved Den amerikanske sentralbanken i fjor viser at endret demografi kan forklare en nedgang på 1,25 prosentpoeng i den naturlige vekstraten i USA siden 1980, hvorav 0,5 prosentpoeng skyldes reduserte fødselstall. Og USAs demografi er gunstigere enn Europas.

Disse medlemmer viser til at de rike landene kan ha havnet i en såkalt sekulær stagnasjon, sekulær i betydningen strukturell og varig. Det handler om at underliggende endringer i økonomien, som svakere vekst i arbeidsstyrken, gjør at vi får en permanent svekkelse av etterspørselen i økonomien, som ikke engang renter nær null kan avhjelpe.

ØKENDE ULIKHETER

Disse medlemmer viser til at en annen stor utfordring er voksende ulikheter i rike land, også i Norge. Forskjellene mellom fattige og rike land har riktignok blitt mindre siden 1980-tallet. Fattige land har blitt rikere, mye takket være friere verdenshandel. Dessuten har Kina, India og tidligere kommunistiske land blitt markedsøkonomier integrert i den globale økonomien.

Hundrevis av millioner arbeidere i fattige land har blitt løftet ut av fattigdom. Tidlig på 1950-tallet var gjennomsnittlig levealder i utviklingslandene 42 år; i dag er den 68. Det er verd å feire.

Disse medlemmer viser samtidig til at den samme globaliseringen har også skapt større forskjeller internt i de rike landene. Rike lands arbeidere opplever at konkurransen om jobbene blir hardere og at lønningene stagnerer. Hvis gevinsten ved handel ikke blir fordelt, blir arbeiderne tapere og eierne vinere.

Disse medlemmer viser til at ny teknologi også skaper ulikheter. IKT, Internett og robotteknologi gjør at de som behersker teknologien, eller har jobber som er komplementære med ny teknologi, blir mer produktive og får økte lønninger, mens resten lett faller utenfor.

Disse medlemmer viser til at lønningene i rike land i snitt falt fra 66 pst. av nasjonalinntekten på 1990-tallet til 62 pst. på 2000-tallet, ifølge OECD. Eierne tar mer av kaken.

Disse medlemmer understreker at venstresiden med andre ord har undervurdert globaliseringens gevinster for fattige land, mens høyresiden har undervurdert ulempene når gevinstene ikke fordeles.

Disse medlemmer viser til at Norge på mange måter er annerledeslandet, mye takket være vår næringsstruktur og vår nordiske modell. Men også her i landet har ulikhetene vokst de siste årene.

Disse medlemmer viser til at IMF for noen år siden så på utviklingen i rike og fattige land de siste 25 årene. Konklusjonen var at mindre ulikhet gir raskere og mer varig vekst, og at offentlige fordelingstiltak kan ha en positiv virkning på økonomisk vekst. Årsaken er trolig at arbeidskraften er et lands viktigste økonomiske ressurs. Menneskelige ressurser blir ikke fullt ut realisert i forskjellssamfunn der deler av befolkningen har mangelfull tilgang til skole og helsetjenester. Dessuten kan forskjellssamfunn gi politisk ustabilitet, et dårlig investeringsklima og økt gjeldsoppbygging.

KLIMA- OG MILJØUTFORDRINGER

Disse medlemmer viser til at den tredje store utfordringen verden står overfor er global oppvarming og miljøødeleggelser. Det er stor enighet blant verdens klimaforskere om at konsentrasjonen av drivhusgasser i atmosfæren er økende og at denne økningen er menneskeskapt, særlig på grunn av avskoging og forbrenning av fossile brennstoff som kull, olje og gass.

Disse medlemmer viser til at det også er utbredt enighet om at temperaturen stiger og at klimaendringene kan innebære endringer i nedbørsmønstre, økte havnivåer og mer ekstremvær. Dette kan svekke verdens matproduksjon og det biologiske mangfoldet. Vår måte å leve på kan bli fundamentalt forandret.

Disse medlemmer viser til at utviklingslandene vil trolig bli hardest rammet. Fremgangen i kampen mot fattigdom, sult og sykdom blant milliarder av mennesker i de fattige landene står på spill.

Disse medlemmer viser til at jordens biologiske mangfold er truet på mange hold, av byspredning og forurensning av jord, vann og luft. Ett eksempel er truede bier og humler, som er avgjørende for matproduksjonen vår. Ett annet er krisen i havet, der 9 av 10 fiskerier er overfisket eller på grensen til overfisket og der fisken får i seg stadig mer plast, med uante konsekvenser for oss mennesker. I 2050 kan vi oppleve at korallrevene er borte, og at det er mer plast enn fisk i havet målt i vekt.

Politiske løsninger for bærekraftig verdiskaping og velferd

ARBEID

Disse medlemmer understreker at å få flest mulig i arbeid er et grunnleggende mål, for den enkeltes livskvalitet og for norsk verdiskaping og velferd på sikt.

Disse medlemmer viser til at dagens og fremtidens lavkonjunkturer må møtes med en selvstendig penge- og valutapolitikk, en aktiv motkonjunkturpolitikk og moderate lønnsoppgjør, for å dempe ledighet og stimulere til sysselsetting, slik vi har sett det nå de siste årene under svekkelsen av norsk økonomi på grunn av fallende oljepriser.

Disse medlemmer viser til at det er svært bekymringsfullt at den samlede sysselsettingen i økonomien faller. Disse medlemmer viser til at andelen sysselsatte i Norge i arbeidsfør alder, 15–74 år, har falt markert siden finanskrisen. I 2008 var 72 pst. av disse sysselsatt. I 2016 var 67,3 pst. sysselsatt – og det var det laveste på 20 år. Bare i Spania og Hellas har sysselsettingsraten falt mer enn i Norge, i perioden.

Disse medlemmer viser til at tall fra Arbeids- og sosialdepartementet viser at om lag halvparten av nedgangen i sysselsettingen her i landet skyldes at vi blir flere eldre og at vi har hatt en vekst i innvandrerbefolkningen, som har lavere sysselsetting enn den øvrige befolkningen. Flere er også under utdanning nå. Færre hjemmearbeidende og færre førtidspensjonister og uføre veier bare i liten grad opp i positiv retning.

Disse medlemmer understreker at fallet i sysselsettingen kan ikke fortsette. Tvert imot må sysselsettingen øke fremover om velferden skal være bærekraftig. For å få til det må vi verne om og videreutvikle den nordiske modellen, investere i den enkelte arbeidstaker og satse på kunnskap og nyskaping.

Disse medlemmer viser til at den nordiske velferdsmodellen ivaretar vårt historiske fortrinn i å mobilisere vår viktigste ressurs, folks arbeids- og kunnskapspotensial. Den sikrer gratis skole og utdanning av høy kvalitet for alle, i tillegg til gratis helsetjenester. Den gir både høy sysselsetting og relativt høye fødselstall gjennom gode familieordninger som barnehager og foreldrepermisjon.

Den nordiske modellen kombinerer ganske fleksible arbeidsmarkeder med et godt sikkerhetsnett og en utstrakt bruk av arbeidsmarkedstiltak. Dette har vist seg å være effektivt i å bevege arbeidstakere i næringer med avtakende produktivitet til næringer med høyere produktivitet.

Disse medlemmer viser til at arbeidsmarkedstiltak er viktige i nedgangstider og for utsatte personer som kan trenge hjelp til å komme i arbeid.

Et godt sikkerhetsnett kan bidra til at arbeidstakerne tar sjansen på å bytte jobb og kan dermed styrke økonomiens omstillingsevne.

Dessuten har vi en sentralisert lønnsfastsettelse, som skjer i forhandlinger mellom noen få store fagbevegelser og arbeidsgivere. Siden fagforeningene er så store, vil de ha et incentiv til å ta høyde for lønnsøkningers effekt på arbeidsledigheten og dermed moderere sine krav. På denne måten kan lønnsveksten i store trekk begrenses til hva eksportrettet industri kan betale, og norsk næringslivs konkurranseevne kan opprettholdes.

Disse medlemmer viser til at nettopp dette skjedde da oljeprisen og oljeinvesteringene falt nylig. Da falt også den norske krona. Den bedringen i konkurranseevnen som dette ga ble ikke spist opp av lønnsoppgjørene, tvert imot har vi hatt moderate oppgjør som har styrket norsk næringsliv i konkurransen med utlandet.

Disse medlemmer understreker samtidig at den nordiske modellen kan og må bli enda bedre på det den er god på i dag, for å møte fremtidens utfordringer.

Disse medlemmer vil verne om arbeidstakerrettigheter og styrke etterutdanning og arbeidsmarkedstiltak, slik at alle får muligheter i møte med globalisering og ny teknologi. Norskopplæring og lønnstilskudd må prioriteres for å få flere ikke-vestlige innvandrere i arbeid. Samtidig må vi stå lenger i arbeid ettersom levealderen blir høyere. Mottakere av dagpenger eller sosialstøtte bør delta i arbeid eller aktiviteter, hvis de har mulighet til det.

KUNNSKAP

Disse medlemmer viser til at en annen kilde til verdiskaping er at hver enkelt av oss skaper større verdier enn før, ved å ta i bruk ny kunnskap og teknologi. Blant annet derfor er disse medlemmer opptatt av tidlig innsats i skolen og mindre detaljstyring av lærerne. Vi trenger å frigjøre mer tid til undervisning og flere lærerressurser når barna har størst potensial for å lære tidlig i barneskolen. Vi må snu dagens situasjon der altfor mange barn med læreproblemer får hjelp først mot slutten av barneskolen, eller på ungdomsskolen. Derfor trenger vi flere lærere i 1–4. trinn.

Disse medlemmer vil bedre yrkesfagutdanningen og gjøre den mer praktisk og mindre teoretisk, slik at færre faller fra.

Disse medlemmer viser til at rutinepregede arbeidsoppgaver vil forsvinne på grunn av ny teknologi. Det stiller strengere krav til høyere utdanning. Disse medlemmer vil bedre samsvaret mellom utdanningstilbudet og de kvalifikasjonene næringsliv og arbeidsliv etterspør, blant annet ved å styrke realfagene.

Disse medlemmer viser til at forskning er avgjørende for økonomiens innovasjons- og verdiskapningsevne. For et lite land som Norge handler dette ikke minst om å være i stand til å lære og nyte godt av kunnskap i den internasjonale kunnskapsfronten.

Disse medlemmer viser til at norsk forskning har økt både i omfang og kvalitet de siste tiårene, men at den burde holdt et enda høyere nivå internasjonalt. Vi trenger mer vekt på vitenskapelig kvalitet og færre øremerkinger, bedre koordinering og styrking av Sentre for fremragende forskning. Det må legges til rette for at universiteter og høyskoler kan få en bedre ledelse og rekruttering.

NYSKAPING

Disse medlemmer viser til at Norge har hatt svært sterke olje- og gassrelaterte næringer. Nå er vi avhengige av å skape en sterkere entreprenørskapskultur, for å sikre etablering av nye bedrifter i fremtiden. I dag har vi en lav etableringsrate og en lav andel hurtigvoksende bedrifter, sammenliknet med OECD og EU. Det må vi snu.

Disse medlemmer viser til at opplæring i entreprenørskap bør integreres bedre i skole og studier. Universiteter og høyskoler bør gis sterkere incentiver til kommersialisering av forskningsresultater og samarbeid med næringslivet. Vi må satse videre på offentlige såkornfond for næringslivet, for å bringe forskningsresultater ut i markedet.

Disse medlemmer viser til at Skattefunn har særlig betydning for forskningen i mindre foretak. Det er bra. Disse medlemmer vil styrke Skattefunn ved å øke beløpsgrensene. Samtidig må det offentlige tilbudet til de store FoU-bedriftene prioriteres høyere, fordi disse foretakene er så sentrale for vår samlede innovasjon og forskning.

SKATT

Disse medlemmer viser til at Norge har behov for mer aktivt eierskap med kompetanse til å utvikle nye bedrifter. Selskapsskatten må reduseres i tråd med skatteforliket. Disse medlemmer vil også redusere formuesskatten på arbeidende kapital ytterligere. Denne skatten rammer virksomhet som går med underskudd, og den kan hemme kapitaltilgangen for mindre bedrifter i distriktene, som ikke kan henvende seg til et internasjonalt kapitalmarked.

Disse medlemmer er opptatt av at skattesystemet ikke rammer norske bedrifter og arbeidsplasser på en utilbørlig måte. Disse medlemmer ønsker å likebehandle norsk og utenlandsk varehandel ved å fjerne avgiftsfritaket for innførsel av varer fra utlandet med verdi under 350 kroner. Dette vil være særlig viktig i en tid da vi mer enn noen gang trenger arbeidsplasser for unge uten høyere utdanning, slik norsk handelsnæring kan tilby.

INFRASTRUKTUR

Disse medlemmer viser til at handlingsregelen for bruk av oljepenger understreker behovet for investeringer ikke bare i kunnskap, men også i infrastruktur. God kommunikasjon bidrar til at mindre tid går med til transport, som igjen legger til rette for økt produktivitet.

Disse medlemmer mener at bærekraft og samfunnsøkonomisk lønnsomhet må prege målene som settes i Nasjonal transportplan. Det trengs sterkere incentiver til kostnadskontroll og bevissthet i gjennomføringen av samferdselsprosjekter, ikke minst i forprosjekteringsfasen. Dette kan skje ved å koble prosjektplanleggingen bedre sammen med finansieringsansvar.

FAMILIE

Disse medlemmer understreker at familien er samfunnets grunnenhet. Familien har verdi i seg selv og er helt avgjørende for samfunnet på mange, ulike måter. Disse medlemmer viser til at god familiepolitikk også er god samfunnsøkonomi. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Det finnes ingen bedre måter å styrke fremtidens arbeidskraft på, enn investeringer i barns utvikling, læring og trygghet, gjennom satsing på familien, barnehagene, skolen og en justissektor som ser utsatte barn.

Disse medlemmer viser til at vi også trenger bærekraftige fødselstall for å opprettholde velferden. Forskningen viser at det er en sammenheng mellom de nordiske landenes omfattende familiepolitiske ordninger og landenes relativt høye fødselstall. Det er vanskelig å peke på hvilke enkeltelementer i familiepolitikken som er mest utslagsgivende for fødselstallene, forskerne tror det er summen av ordningene som teller.

Disse medlemmer er opptatt av å styrke familiepolitikken. Et viktig mål må være at familiene får så mange barn som de ønsker seg, først og fremst av hensyn til familienes livskvalitet, men også av hensyn til velferdens bærekraft. Vi må sikre fortsatt brede, universelle familieordninger som gjør det attraktivt for familier flest å få barn, for å gi barn en trygg og god oppvekst og sikre nok arbeidstakere for hver pensjonist i fremtiden.

DET SIVILE SAMFUNN

Disse medlemmer viser til at lenge før velferdsstaten kom, etablerte kirken landets første sykehus og lese- og skriveopplæring for jenter og gutter. Mange ideelle institusjoner lever videre i dag i regi av organisasjoner som Frelsesarmeen, Blå Kors, Kirkens bymisjon eller Kirkens sosialtjeneste. De utgjør et viktig supplement til statlige og kommersielle til-

bud. Disse institusjonene leverer tjenester med høy brukertilfredshet, kvalitet og resultater.

Disse medlemmer mener vi må stimulere til mer frivillig organisasjonsliv – alt fra idrettslag og speideren til kor og korps. Det er helt avgjørende å skape fellesarenaer som gjør at vi kan møtes på tvers av sosiale og etniske skillelinjer. På den måten kan vi lære hverandre bedre å kjenne og få økt tillit til hverandre. En av nøklene til de nordiske landenes suksess er nettopp at vi er samfunn preget av høy tillit. Det er ikke noe vi kan ta for gitt, men hele tiden bør strebe etter å understøtte, ikke minst gjennom et sterkt sivilt samfunn.

Disse medlemmer mener at på sikt bør 25 pst. av velferdstilbudet komme fra ideell sektor, i tråd med anbefalingen i NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg. Disse medlemmer er opptatt av at de ideelle velferdsinstitusjonene får løpende avtaler med det offentlige, som sikrer stabilitet og forutsigbarhet for brukerne og institusjonene. Disse medlemmer vil fremheve skattefradraget for gaver til frivillige organisasjoner som en ordning som er viktig for frivilligheten og understreke viktigheten av å opprette flere frivilligsentraler og øke det statlige tilskuddet til sentralene.

KLIMA OG MILJØ

Disse medlemmer viser til at klimautfordringen er enorm og vil kreve mye av oss. Nye næringer må være kunnskapsintensive for å rettferdiggjøre vårt høye kostnadsnivå; de må også være grønnere.

Disse medlemmer viser til at Norge har gjort mye bra, ikke minst ved å gå foran når det gjelder CO₂-avgifter. Det må koste å forurense og lønne seg å velge grønne og fornybare løsninger. Vi trenger et sterkere grønt skattesifte, for å stimulere til et mer klima- og miljøvennlig samfunn.

I kampen for et bedre miljø og for å bevare det biologiske mangfoldet, trenger vi en bevisst by- og infrastrukturpolitikk som legger til rette for fortetting og høyere bebyggelse, særlig ved kollektivknutepunkt, for å minimere utslipp fra transport og nedbygging av natur. Vi trenger en fortsatt selvstendig og bærekraftig fiskeri- og havmiljøpolitikk i Norge, og et aktivt norsk engasjement for en bærekraftig politikk internasjonalt.

Ikke-materielle verdier

Disse medlemmer viser til at Perspektivmeldingen i stor grad handler om hva vi skal leve av. Men vi må som samfunn også spørre oss hva vi skal leve for, bortsett fra å ta vare på natur og miljø.

I Norge i 2050 kan vi oppleve at menneskelivets verdi graderes etter nytte, utseende, alder, og at men-

nesket kun er verdt noe hvis det er dyktig, vakker, ungt og sterkt. Hvis det er perfekt.

Disse medlemmer vil spørre om vi trenger mer jag etter det perfekte. Hva er egentlig perfekt? Er noen egentlig perfekte, om ikke alle mennesker? Trenger vi ikke heller aksept for den vi er? At vi er verd noe uansett hva vi presterer og hvordan vi ser ut?

Disse medlemmer vil slå et slag for at fremtidens Norge skal være det uperfekte samfunn, der vi kan være hele mennesker med våre feil og mangler. Der alle mennesker har verdi uansett. Der vi sier ja til livet, ja til alle menneskers ukrenkelige verdi uansett egenskaper eller bakgrunn.

Disse medlemmer ønsker et samfunn der vi mennesker er mer enn forbrukere og produsenter. Et samfunn som har en markedsøkonomi, i stedet for å ha blitt et markedssamfunn.

Disse medlemmer understreker at nestekjærighet og menneskeverd er verdier å leve av og å leve for. I fremtidens Norge skal vi som før leve av at vi klarer å få med flest mulig i arbeid, at vi klarer å se og bruke alles ressurser og talenter. I fremtidens Norge skal vi leve for at vi tar vare på klima og miljø og våre medmennesker, uansett livsfase og egenskaper.

Komiteens medlem fra Senterpartiet ønsker et samfunn med tjenester nær folk og verdiskaping i hele landet. Dette medlem påpeker at regjeringen gjennom fire år har sentralisert arbeidsplasser, tjenestetilbud, økonomiske ressurser, makt og innflytelse. Innen offentlig sektor har regjeringen foreslått og til dels fått gjennomslag for sentraliserende reformer i kommunesektoren, sykehussektoren, brannvesenet, høyskole- og universitetssektoren, politiet, Skatteetaten og fengselsvesenet. Regjeringen har gjort lov- og skattemessige endringer som har åpnet opp for mer privatisering og stordrift.

Dette medlem er bekymret for at denne utviklingen over tid vil skape store sosiale forskjeller. Disse sosiale forskjellene vil kunne få et klart geografisk preg der ressurser flyttes til de store byområdene, mens distriktene blir tappet for arbeidsplasser, velferdstjenester og innbyggere.

Det er bekymringsfullt at mange av de skattegrepene som er tatt de siste årene, har vært innrettet på en måte som gir større forskjeller, men færre arbeidsplasser enn om pengene hadde vært prioritert annerledes.

Dette medlem viser til at det etter hvert er godt dokumentert at små forskjeller er korrelert med blant annet høy levealder, høy tillit mellom mennesker, mindre kriminalitet, bedre skoleprestasjoner og bedre helse. Det er mye som tyder på at samlet livskvalitet i et samfunn blir høyere når verdiene er like fordelt – både sosialt og geografisk.

Dette medlem viser til at typiske distriktsnæringer som landbruket, transportnærings og fiskerinnæringen i regjeringssperioden har fått målrettede skatteskjerpelser, og mener det er oppsiktsvekkende at regjeringen har foreslått en rekke skatteskjerpelser for landbruket ettersom regjeringen selv i regjeringserklæringen skrev at den ville «bruke målrettede skatteendringer for å styrke bondens økonomiske stilling». I stedet har vi i løpet av perioden sett at verdien av jordbruksfradraget er blitt mindre, at regjeringen har foreslått å skattlegge salg av gårdsbruk innen familien og at regjeringen har lagt fram forslag om å skattlegge investeringer i distriktslandbruket hardere. Nå sist skal svinproduksjonen og potetproduksjonen rammes hardt av innstramminger gjennom jordbruksoppgjøret.

Dette medlem mener at velferdsstaten ikke skal være et gode forbeholdt dem som bor i byer, men at også de som bor utenfor nasjonale og regionale bysentre har rett til god tilgang på helsetjenester, et tilstedeværende politi, gamlehjem, barnehager, høyskoler og offentlige kontorer i rimelig nærhet til sitt bosted. I enkelte tilfeller, som i kommunereformen og i politireformen, har regjeringen argumentert med at tjenestene til innbyggerne vil bli bedre dersom de flyttes lenger bort fra folk i distriktene og produseres i større enheter. I andre tilfeller, som i den lange varslede fengselsreformen, argumenterer regjeringen ikke for at kvaliteten på tjenesten vil endre seg. Regjeringen nøyer seg her med å påpeke at «nye fengsler må være større, og flere av dagens enheter må erstattes med færre og større enheter». I begge tilfeller vil likevel resultatet av regjeringens reformer være at offentlige arbeidsplasser og det offentlige tjenestetilbudet i Norge flyttes fra distriktene inn til region- eller bysentre, og at små og geografisk spredte enheter erstattes med store og sentraliserte enheter. Dette medlem frykter at dette skaper en samfunnsutvikling der det er vanskeligere å komme i kontakt med offentlige institusjoner, der de mest ressursvake vil falle utenfor flere av velferdssystemene, og der Norge får en todelt velferdsstat som favoriserer dem som bor sentralt. Dette medlem mener det er avgjørende for å opprettholde skatteviljen og den store støtten til velferdsstaten i hele Norge at alle får nytte godt av velferdstjenestene uavhengig av bosted.

Dette medlem deler oppfatningen om at verden er i endring, men mener at endring ikke er et mål, men et middel. Norge er i dag et godt land for innbyggerne og har flere ganger blitt kåret til verdens beste land å bo i. Gitt en slik status må det være noe med Norge som er bra – noe det er verdt å ta vare på.

Dette medlem mener det er viktig at grunnleggende kvaliteter ved Norge blir ivaretatt og foredlet. Perspektivmeldingen viser til viktige utviklingstrekk både nasjonalt og internasjonalt og peker

på utfordringer og farer. Det er et viktig dokument, som tydeliggjør sentrale veivalg for landet vårt. Det er imidlertid viktig at man ikke blir blind av dette og glemmer at vi kan styre den utviklingen som kommer. Det er og kan ikke være slik at det bare skal være utviklingen – eller den forventede utviklingen – som skal styre oss. Det er det som er politikk – å si noe om hvilket Norge vi vil ha. Dette medlem og Senterpartiet er tydelig på dette: Vi vil ha et Norge med små forskjeller, høy tillit mellom folk, gode betingelser for arbeidstakere og næringsdrivende, bedre samferdsel, sterk norsk matproduksjon, et sterkt forsvar og gode tjenester nær folk i hele landet. Vi vil ha et Norge i fremtiden som skal være gjenkjennbart og som skal ha mange av de gode kvalitetene dagens Norge har. Det er viktig at vi stiller oss slik at Norge også i fremtiden er ett av verdens beste land å bo i.

Komiteens medlem fra Venstre er enig i de hovedutfordringer og konklusjoner som trekkes i Perspektivmeldingen. Dette medlem mener imidlertid at regjeringen tar for lett på en del problemstillinger og skisserer få, om ingen, reelle virkemidler for å løse disse. Dette dreier seg om klima- og miljøutfordringene, og det dreier seg om den norske velferdsstatens bærekraft i møte med en aldrende befolkning. I altfor stor grad overlates disse utfordringene til kommende generasjoner. Det er etter dette medlems syn en uforutsvarlig og farlig politikk. Det er heller ikke kostnadseffektivt. Jo mer vi gjør i dag og de kommende årene, jo mindre smertefull blir den omstillingen kommende generasjoner åpenbart må gjennom. Det å tro at vi bare kan fortsette som før eller føre en politikk med «lavest mulig kostnader» nå, er i beste fall naivt, i verste fall feigt og unnfallende. Dette medlem vil i så henseende peke på flere velferdsordninger som kontantstøtte, AFP-ordningen og til dels sykelønnsordningen som åpenbart, slik de er utformet i dag, virker kontraproduktivt knyttet opp mot de utfordringer som Perspektivmeldingen skisserer. Dette medlem vil peke på kunnskap som en helt sentral faktor for å løse mange av utfordringene vi står overfor i Perspektivmeldingens tidshorisont: Vi trenger kunnskap for å løse klimakrisen, helbrede sykdom, utvikle skolesystemet og skape innovasjon i offentlig og privat sektor. Kunnskap er grunnlaget for demokrati, verdiskaping og velferd.

I tillegg er kunnskap verdifullt for den enkelte. Like muligheter til utdanning er en av de viktigste forutsetningene for personlig frihet. Dette medlem mener derfor det er avgjørende at vi sikrer at Norge skal ha et utdanningssystem i verdensklasse. Et utdanningssystem som legger til rette for intensivt internasjonalt samarbeid, og som er utformet for å dekke kunnskapsbehovene i framtidens velferdssamfunn.

Dette medlem viser til mer utfyllende merknader under de ulike kapitler i denne innstilling, men vil spesielt peke på tre hovedhensyn for den politikken som må føres for å møte morgendagens utfordringer slik de beskrives i Perspektivmeldingen:

1. For det første må den være fremtidsrettet. Politiken vi fører i dag må ha som mål at også barna og barnebarna våre får vokse opp med en skole som sikrer utdanning, et helsevesen som holder dem friske og velferdsordninger som tar dem imot når de faller. Det betyr at vi er nødt til å legge om norsk økonomi slik at den ikke er avhengig av oljen.
2. For det andre må en bærekraftig økonomi være grønn. En grønn økonomi vil ta vare på jorda vår og være levedyktig også når oljen tar slutt. Det betyr at vi er nødt til å skatte smartere for å stimulere til grønn næringsutvikling og grønn livsførsel.
3. For det tredje må velferdsstaten skattefinansieres slik at vi ikke tømmer oljefondet. Hvis vi fortsetter dagens trend i pengebruken, vil statsbudsjettet få store underskudd, og oljefondet vil være tomt innen 2050. Det betyr at vi må følge og videreutvikle handlingsregelen for bruk av Statens pensjonsfond utland (oljefondet).

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at de økonomiske forskjellene er mindre i Norge enn i mange andre land. Det har likevel vært en trend gjennom flere tiår at forskjellene har økt. Dette medlem viser til at regjeringens skattepolitikk har ført til at de med de største formuene og inntektene har kommet klart best ut. Dette bidrar til å øke de økonomiske forskjellene. I land med små økonomiske forskjeller er tilliten mellom folk høyere enn i land med store forskjeller. Det er avgjørende å bevare og styrke tilliten i det norske samfunnet, for å være best mulig i stand til å møte framtidens utfordringer. For å gjøre dette må det føres en politikk for reduserte forskjeller, i motsetning til dagens politikk som legger til rette for større forskjeller. Dette innebærer blant annet at skattesystemet må bli mer omfordelende og at velferden må styrkes framover.

Dette medlem merker seg at flere politikere på høyresiden hevder at vi ikke har råd til velferdsstaten i fremtiden, og at vi derfor må kutte i helt sentrale velferdsordninger. Dette medlem mener dette er en feilslått strategi, og vil minne om at store deler av velferdsstaten er bygd opp i en tid hvor landet hadde dårligere råd enn i dag. Selv om vi vil få utfordringer når inntektene fra oljeindustrien reduseres, er den største formuen, og inntektskilden, i Norge vår egen arbeidskraft. Dette medlem vil un-

derstreke at de skattefinansierte velferdsordningene består av tjenester og ytelser som er helt sentrale for folks liv, og er gode for de fleste ønsker å ha tilgang til. Ved å organisere dette som offentlige tjenester sikrer vi at alle, uansett inntekt og formue, får tilgang til grunnleggende velferdsgoder. Hvis velferdstjenester underfinansieres, vil flere ende opp med å kjøpe disse tjenestene privat. Dette kan på sikt undergrave oppslutningen om velferdsstaten, noe alle vil tape på. Dette medlem peker på at skatteinntekter ikke forsvinner, men kommer tilbake til alle innbyggerne i Norge i form av velferdstjenester. Dette er ikke en utgift, men en investering i både enkeltmennesket, samfunn og næringsliv.

2. Norge i verden

2.1 Sammendrag

2.1.1 Innledning

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

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

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

En åpen handelspolitikk med forholdsvis få barrierer for import og utenlandske etableringer har tjent Norge godt. Åpen handel bidrar til sterkere konkurranse, større markeder og bedre tilgang på kapital som igjen kan gi økt spesialisering og utnyttelse av stordriftsfordeler. Sektorer med høy produktivitet får vokse, og mindre lønnsom aktivitet bygges ned. Husholdninger og bedrifter får tilgang til et større og rimeligere utvalg av varer og tjenester. Samtidig gjør

handel og investeringer at kunnskap og teknologi flyter friere og styrker læring og innovasjon. Land som er åpne, er gjerne de teknologisk mest avanserte.

Som en liten nasjon har vi begrensede muligheter til å påvirke utviklingen ute på egen hånd. Samtidig er gjerne gevinstene ved å delta i internasjonalt samarbeid særlig store for små land. Multilateralt samarbeid som gir små land en stemme i utformingen av internasjonale spilleregler, og som binder alle land til samme regler, er særlig viktig. Norge bør derfor fortsatt ha et sterkt engasjement for å videreutvikle representative, internasjonale institusjoner og regelbasert samarbeid.

Globalisering og teknologisk utvikling er vevd tett sammen. Teknologisk utvikling har bidratt til å gjøre globalisering mulig, samtidig som globalisering fremmer og sprer teknologisk nyvinning. Kombineringen av disse drivkreftene er kraftfull. For 200 år siden delte om lag 1 milliard mennesker på jordas ressurser. I dag er vi om lag 7 1/2 milliard. I samme tidsrom er gjennomsnittlig BNP per innbygger, justert for kjøpekraft, mer enn ellevedoblet. Bare i løpet av de siste 45 årene har BNP per innbygger i verden doblet seg. Det store flertallet av verdens befolkning har nytt godt av veksten. Særlig har store grupper under og rundt det globale mellominntektsnivået opplevd kraftig inntektsvekst i de siste tiårene. Ulikheten mellom land er redusert, og store grupper er løftet ut av absolutt fattigdom.

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

Samtidig som inntektsnivået har økt, er forskjellene innad i mange land blitt større. I den vestlige verden skyldes dette at de aller rikeste har hatt kraftig vekst i sine inntekter, mens grupper med middels og lave inntekter i noen av disse landene har opplevd svak eller ingen inntektsvekst. Forskning antyder at den teknologiske utviklingen kan ha bidratt mer til denne utviklingen enn åpne markeder.

Mulighetene som følger av globalisering, utnyttes best av land med effektive nasjonale institusjoner og godt styresett. Nasjonale institusjoner og nasjonal politikk er også avgjørende for hvordan økonomiske

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

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

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

Det vises til meldingen for nærmere omtale.

2.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at vår lille, åpne økonomi er svært avhengig av omverdenen og også i fremtiden vil trenge forutsigbare internasjonale spilleregler. Vår tilknytning til europeiske markeder gjennom EØS-avtalen er derfor helt vital for norsk næringsliv og for norsk økonomi.

Tilsvarende gjelder for vår tilknytning til IMF, WTO og internasjonale handelsavtaler. Flertallet mener Norge må fortsette å arbeide for å bevare og styrke våre avtaler om fri bevegelse av varer, tjenester og investeringer.

Flertallet mener dette best kan gjøres gjennom vår deltagelse i internasjonale organisasjoner og internasjonalt økonomisk samarbeid, og at vi må prioritere arbeid internasjonalt på de områder som er viktige for oss og gir små land best mulig innflytelse. I tillegg må det føres en politikk som gjør oss best mulig forberedt på global ustabilitet, både politisk, militært og økonomisk.

Komiteens medlem fra Senterpartiet er enig i at handel og internasjonalt samarbeid gjennomgående er et gode. Det er imidlertid problematisk for et lite land som Norge når større land og grupper av land bruker sin forhandlingsmakt til å skaffe seg særfordeler på mindre lands bekostning. Dette medlem vil påpeke at EØS-avtalen er en usymmetrisk avtale, som i stor grad går på akkord med Norges suverenitet og på mange måter innebærer at norske interesser underordnes EUs interesser. Dette medlem minner om at Norge allerede i 1973 inngikk en frihandelsavtale med EU som sikret norsk næringsliv den tilgangen til EU-markedet som nå hyppig brukes som et argument for å bibeholde EØS-avtalen. Det er samtidig en kjensgjerning at Norges handel med EU har blitt betydelig mindre som andel av norsk utenrikshandel etter 1994. På en slik bakgrunn er det vanskelig å sannkjenne påstanden om at EØS-avtalen har og har hatt den store betydningen for norsk næringsliv som det hevdes fra den EU-ukritiske siden. Den likeverdige 1973-avtalen var trolig mer avgjørende i denne sammenheng – og dessuten en mye bedre avtale for Norge.

Dette medlem minner om at EØS-avtalens negative sider har vært underspilt og bagatellisert i snart 25 år. Stadig kommer nye svakheter for dagen. Dette medlem ønsker i denne sammenheng å nevne den såkalte Holship-dommen fra 16. desember 2016, som ifølge jussprofessor Peter Ørebech vanskelig kan forstås som noe annet enn at «EØS-avtalen er overordnet tariffavtaler i arbeidslivet generelt». Det er ingen brav påstand å hevde at Norge aldri ville gått inn i EØS i 1994 dersom underordningen av norsk arbeidsliv hadde vært forutsetningen da. Dessverre opplever man at norske myndigheter gradvis godtar flere og flere innrømmelser overfor EU, som i sum gir oss en stadig dårligere avtale.

Dette medlem minner om at EØS-avtalen ikke bare innebærer fri flyt av varer, tjenester og kapital, men også av arbeidskraft. Vi har i lang tid, og særlig etter EU-utvidelsen i 2004, erfart at konsekvensene av dette er stadig dårligere forhold for nor-

ske arbeidsfolk i stadig flere bransjer. Murer Eirik Kornmo gikk så langt at han i 2015 rykket inn en annonse i Aftenposten der han frarådet norsk ungdom å velge yrkesfag. Han gikk der kraftig i rette med partier på Stortinget som tillater denne utviklingen. Dette medlem mener at det i dag ikke er troverdig å hevde at man fører en politikk for arbeidere i Norge uten at man samtidig tør å ta tak i de problematiske sidene ved EØS-avtalen. Dette medlem mener at vanlige arbeidsfolks interesser må forsvares, og at EØS-avtalen derfor må erstattes med noe bedre.

Dette medlem mener at nasjonal suverenitet og rettferdige og likeverdige handelsavtaler er en riktigere vei enn dagens ordning, som truer helt grunnleggende egenskaper ved og verdier i det norske samfunnet, som velferdsstaten, likhet, det organiserte arbeidslivet og gode arbeidsvilkår for alle.

Dette medlem ønsker for øvrig å påpeke at yrkesfagene må styrkes og synes det er påtakelig at «høyere utdanning» nevnes betydelig oftere enn yrkesfag i regjeringens dokumenter. Både næringslivet og Norge er avhengig av godt utdannede og dyktige norske håndverkere og andre yrkesutøvere uten høyere utdanning. Dette medlem vil i den forbindelse særlig trekke frem fagskolenes betydning.

EØS-avtalen har ellers hatt negativ virkning for norsk matproduksjon, selv om dette er et område som i utgangspunktet ikke skulle omfattes av avtalen. I dag er faktisk 80,8 prosent av importerte landbruksvarer tollfrie ifølge Landbruksdirektoratets «Omverdenrapport 2016». Dette medlem synes det er uheldig at regjeringen gjennom såkalte artikkel 13-forhandlinger tidligere i år økte EUs tollfrie kvoter for landbruksprodukter ytterligere. Endringen fører til en betydelig reduksjon i omsetning og et stort tap av arbeidsplasser både i norsk landbruk og i norsk matvareindustri.

Dette medlem finner det foruroligende at regjeringen svekker norsk landbruk og reduserer norsk selvforsyningssevne gjennom å gi etter for EU. I dagens usikre globale sikkerhetssituasjon burde man tvert imot arbeide for å øke selvforsyningsgraden og i tillegg styrke innsatsen for å bevare matjord, som er en knapp ressurs som kan bli svært avgjørende i en krisesituasjon. I tillegg burde det opprettes beredskapslager for korn og treffes andre beredskapstiltak på matforsyningsområdet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at norsk økonomi er svært avhengig av forholdet til andre land og av handel. Forutsigbare internasjonale spilleregler og rettferdige handelsavtaler er viktige for en liten, åpen økonomi som Norge. Norge er særlig tjent med at internasjonale avtaler og organisasjoner er åpne og demokratiske. Dette medlem viser til at dagens inter-

nasjonale handelsregime er drevet fram av interesse- ne til store konsern og rike land. Flere inngåtte frihandelsavtaler og pågående forhandlinger inne- holder en uakseptabel flytting av makt fra stater til flernasjonale selskaper. Dette gjelder for eksempel overstatlige domstoler der selskapene kan saksøke stater for tapt profitt og profittmuligheter. Det må derfor være et mål å bygge opp et rettferdig handels- system, hvor alle land sikres styringsrett og politisk handlefrihet til å beskytte arbeidsliv, urbefolkning, offentlige tjenester, miljø og naturressurser.

Dette medlem viser til at flere internasjonale avtaler har gått langt i å begrense nasjonalt demokrati og legitime tiltak for å beskytte egen befolkning. Dette har ofte skjedd uten en tilstrekkelig opplyst de- batt i forkant. En slik tilnærming bygger opp under misnøye og mistillit i befolkningen til internasjonale avtaler og samarbeid.

Dette medlem peker på at EØS-avtalen har vist seg å være langt mer omfattende enn ledende po- litikere hevdet i forkant av at avtalen ble inngått. Norge overtar direktiver fra EU uten at vi har innfly- telse over dem, og avtalen gir mindre handlingsrom for å regulere markedene og arbeidslivet. Dette medlem mener derfor at EØS-avtalen bør erstattes med en handelsavtale, som er omfattende nok til å si- kre norsk markedstilgang til Europa, og samtidig sik- rer norsk selvråderett. Dette medlem vil under- streke at EU består av våre nærmeste naboland, og at det derfor er viktig med et omfattende samarbeid og handel med EU.

3. Migrasjon

3.1 Sammendrag

3.1.1 Innledning

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

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

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

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

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

Mottak av kvoteflyktninger, innvilgelse av asyl og tillatelse til familieetablering og -gjenforening er begrunnet i humanitære hensyn og folkerettslige for- pliktelser, ikke i at innvandringen skal lønne seg øko- nomisk for vertslandet. Samtidig vil avveilingen mel- lom disse hensynene og andre samfunnshensyn på- virkes av kostnadene ved innvandringen.

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

Yrkesdeltakelsen blant flere grupper innvandrere i Norge er klart lavere enn for majoritetsbefolknin-

gen. Den er samtidig høyere enn i mange andre OECD-land. Innvandrere deltar også mindre i videregående og høyere utdanning enn befolkningen for øvrig. Deres norskfødte barn deltar derimot i samme grad som resten av befolkningen.

Stor innvandring øker viktigheten av at innvandrere blir godt integrert i arbeidsmarkedet. De økonomiske konsekvensene av økt innvandring avhenger i all hovedsak av i hvilken grad innvandrerne kommer i og forblir i jobb. I et lengre tidsperspektiv, vil integreringen av barn av innvandrere være særlig viktig. Norske velferdsordninger er sjenerøse og basert på at de aller fleste i arbeidsdyktig alder betaler inn mer enn de tar ut fra offentlige budsjetter.

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

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at den internasjonale migrasjonen er svært lite forutsigbar, og at vi må ha en høy beredskap for raske skiftninger. God integrering i arbeidslivet er helt sentralt både for den enkelte innvandrere og for bærekraften i våre velferdsordninger.

Komiteen viser til at språkopplæring og utdanning er de viktigste virkemidlene for en god integrering, og at dette i stadig større grad må skje på arbeidsplassen og i samarbeid med lokalt næringsliv. Utenlandsk utdanning bør på en bedre måte konverteres og godkjennes for vårt land, og krav om deltakelse, kvalifisering og arbeid må være en klar linje i integreringspolitikken.

Komiteen mener utdanning, kvalifisering og velferdsordninger skal kunne bidra til at innvandrere forblir i arbeid og ikke går over i trygdesystemet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at man for å lykkes i integreringen av innvandrere må føre en streng og rettferdig flyktning- og migrasjonspolitikk. Regelverk og praksis må derfor utformes for å sikre en bærekraftig asylpolitikk og ivareta en kontrollert innvandring, samtidig som våre folkerettslige forpliktelser og humanitære hensyn ivaretas. Det betyr på den annen side at retur av personer uten lovlig oppholdsgrunnlag er nødvendig for å sikre kontroll med innvandringen og ivareta troverdigheten til asylinstituttet.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at rett til fri bevegelse er en grunnleggende liberal verdi, som dette medlem setter svært høyt. Innvandring stimulerer oss sosialt, kulturelt og økonomisk, og gjør samfunnet vårt sterkere, rikere og mer mangfoldig. Samtidig setter folkeforflytninger samfunnet og velferdsstaten på prøve, og ulike innvandrergreper fører med seg forskjellige utfordringer og forpliktelser. En god innvandrings- og integreringspolitikk har et sett av tiltak som er tilpasset arbeidsinnvandring, flyktninger og familieinnvandring.

Dette medlem viser til at de aller fleste innvandrere til Norge kommer som arbeidsinnvandrere, og de aller fleste av arbeidsinnvandrerne kommer fra EU-land. Disse er en viktig ressurs for oss, og bringer med seg både kompetanse og nødvendig arbeidskraft. Dette medlem vil legge til rette for arbeidsinnvandring, men vil samtidig skjerpe innsatsen mot sosial dumping.

Dette medlem mener at muligheten til å søke asyl er en grunnleggende menneskerett. Norge har en sunn økonomi og en forpliktelse til å opptre redelig og i tråd med Flyktningkonvensjonen og Barnekonvensjonen. Norge har et ansvar for å behandle asylsøknadene som kommer på en skikkelig måte, motta og inkludere dem som har behov for beskyttelse og raskt returnere dem som ikke har beskyttelsesbehov til hjemlandet. Ansvar for mennesker på flukt må imidlertid deles mellom flere land. Derfor støtter dette medlem opp under planer om et forpliktende europeisk kvotesystem som gir en permanent fordelingsmekanisme mellom alle europeiske land.

Dette medlem mener at kjennetegnet på en vellykket innvandringspolitikk er om vi klarer å integrere og inkludere nye mennesker i samfunnet. Å inkludere handler om å forene ulike mennesker uavhengig av forutsetninger og bakgrunn. Inkludering er mer krevende, men vil skape et varmere, rausere og tryggere samfunn.

Dette medlem vil advare mot en politikk som handler om strengest mulig regler og at færrest mulig mennesker på flukt skal komme til Norge. Det er dessverre lite som tyder på at den internasjonale migrasjonen vil avta i årene som kommer, snarere er det grunn til å tro at økte utfordringer bl.a. knyttet til klima og global oppvarming kan føre til økt migrasjon. For dette medlem er det åpenbart at Norge i så fall må bidra i en felles dugnad for å hjelpe mennesker på flukt, og ikke overlate alt ansvar til de land som tilfeldigvis har en geografisk beliggenhet som gjør at de største utfordringene havner der.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at flyktningstrømmene i verden er historisk store. Krig og uro har drevet millioner av mennesker på flukt, og mange finner veien

til Europa. Dette medlem peker på at en god innvandringspolitikk krever godt internasjonalt samarbeid. De europeiske landene må derfor gå sammen om å sikre en rettferdig fordeling av flyktninger. Det internasjonale rettsamfunnet må også gå sammen om å bidra til en verden hvor færre mennesker drives på flukt. Norge må forsterke fredsarbeidet, det humanitære arbeidet, klimainnsatsen og bistanden. Dette medlem viser til at Norge må ta sin rettferdige del av ansvaret for å ta imot mennesker på flukt fra krig og forfølgelse. De som kommer til Norge, skal få rask og rettferdig behandling av søknaden sin. De som har krav på å bli, skal raskt få muligheter til å ta del i det norske samfunnet på lik linje med andre. God språkopplæring, tidlig bosetting og et tilgjengelig arbeidsmarked er viktig for den enkelte. Men det er også en lønnsom investering for samfunnet å sørge for at så mange som mulig kan bidra med sin kompetanse i arbeidslivet og betale skatt fremfor å være avhengig av overføringer. Dette medlem mener at Norge må stå i front for å fremme et internasjonalt samarbeid som bedre håndterer den globale migrasjons- og flyktningssituasjonen og som motvirker de grunnleggende årsakene til at folk blir drevet på flukt. Dette vil kreve styrket innsats til humanitære formål, utviklingsformål, internasjonalt diplomati og klimaforpliktelser.

4. Grønn vekst for et bærekraftig samfunn

4.1 Sammendrag

4.1.1 Innledning

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

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

som grønn vekst, bygger på at økonomiske beslutninger må ivareta miljøhensyn, slik at nytten av å bruke ressursene veies mot skaden.

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

Miljøtilstanden i Norge anses generelt som god. Mange av de lokale og regionale miljøproblemene er blitt redusert de senere tiårene. Beskatningen av de fleste fornybare ressurser er på et bærekraftig nivå, og lokal forurensning, særlig fra punktkilder, er redusert. Likevel bidrar aktivitet flere steder til skade på mennesker og miljø. Nedbygging av arealer og andre fysiske inngrep bidrar til at arter og mangfold forsvinner, og til tap av rekreasjonsområder. Luftforurensning i de større byene bidrar fremdeles til helse-skader. Norge påvirkes også av utslipp til luft i andre land, som gjennom nedbør bidrar til forsuring av vann og jord hos oss. Klimaendringer, tap av biologisk mangfold, spredning av miljøgifter og havforsøpling er globale miljøproblemer som påvirker Norge.

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

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

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til Norges betingede forpliktelse etter Paris-avtalen om å redusere klimagassutslippene med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med 1990-nivået. Komiteen mener det skal føres en klima- og miljøpolitikk som bidrar til å nå disse må-

lene, men at den koordineres i bruk av virkemidler for å skape minst mulig konflikt mellom klimamålene og andre viktige samfunns mål.

Komiteen mener det grønne skiftet vil være sentralt i så henseende og viser til at regjeringen vil legge frem en overordnet strategi for grønn konkurransekraft. Det er et sentralt premiss at forurenser skal betale, og det må brukes mest mulig effektive virkemidler som differensierte avgifter, omsettelige kvoter, reguleringer, avtaler, informasjon og subsidier i en mest mulig effektiv kombinasjon, sammen med støtte til teknologiutvikling som både kan møte klima- og miljøutfordringer og samtidig skape markedsmuligheter for norsk næringsliv. Det er sentralt at virkemidlene som tas i bruk må bidra til at globale utslipp reduseres og ikke virke konkurransevridende for norske bedrifter.

Komiteen mener at virkemidler må utformes slik at miljø- og klimamålene oppnås med lavest mulige kostnader for samfunnet og med størst mulig grad av sikkerhet og realisme.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener det skal tas offensive grep for å nå målene i Paris-avtalen, men at man må ta hensyn til blant annet den sosiale og geografiske profilen til tiltak som innføres. Det er viktig at politikken på dette området oppfattes som rettferdig og at byrdene fordeles på en måte som er rimelig og hensiktsmessig.

Komiteens medlem fra Venstre deler beskrivelsen om at det er et sentralt premiss for å nå våre klimaforpliktelser at forurenseren skal betale, og at det må brukes mest mulig effektive virkemidler som differensierte avgifter, omsettelige kvoter, reguleringer, avtaler, informasjon og subsidier i en mest mulig effektiv kombinasjon, sammen med støtte til teknologiutvikling. Problemet er imidlertid at et stort flertall av norske partier er enig i dette i teorien, men svært lite villig til å ta i bruk tiltakene i praksis, med unntak for kvoter og støtte til teknologiutvikling, som er lite smertefulle for andre enn statsfinansene.

Dette medlem mener at menneskeskapte klimaendringer er ved siden av tapet av naturmangfold vår tids største utfordring. Fortsatt temperaturstigning truer mennesker, samfunn og natur. Målet om å begrense den globale temperaturøkningen ned mot 1,5 grader må være førende for all norsk politikk. Jo lenger vi venter med å omstille og tilpasse oss, jo dyrere og vanskeligere vil det bli, og vi løper en risiko for irreversible og drastiske klimaeffekter. Dette medlem har sterk tro på at klimakrisen kan løses,

og gjort på rette måten kan vi danne grunnlaget for ny bærekraftig vekst og nye arbeidsplasser

Jordens ressurser er begrensede. Likevel er det rom for vekst og velferd i et moderne bærekraftig nullutslippssamfunn. Norge står både nasjonalt og internasjonalt overfor en grunnleggende omstilling til et lavutslippssamfunn som vil berøre alle sektorer i samfunnet. Samtidig som vi jobber for å få klimagassutslippene ned, må vi jobbe for å tilpasse oss de endringene vi allerede opplever, og de vi vet kommer. Dette medlem vil at Norge skal være et internasjonalt forbilde, som viser at det er mulig å bygge et moderne, bærekraftig samfunn med en grønn økonomi.

Dette medlem mener det er viktig at Norge deltar aktivt i det europeiske og internasjonale klimasamarbeidet. Skal Norge ha legitimitet i de internasjonale klimaforhandlingene, må vi også kunne vise til resultater og reduserte utslipp av klimagasser fra norsk territorium. Dette medlem vil at Norge skal ha et nasjonalt mål om å halvere utslippsnivået fra 1990 innen 2030, og være karbonnøytralt samme år.

Norge har med sin høye kompetanse, teknologi og tilgang på kapital alle forutsetninger for å være en sentral driver for det grønne skiftet. Dette medlem vil ha en mer ambisiøs og handlingsrettet klimapolitikk, der Norge satser målrettet på å utvikle framtidens klimaløsninger og tar en internasjonal lederrolle i det grønne skiftet.

For at det grønne skiftet skal skyte fart, må det lønne seg å satse på klimavennlige løsninger. For at folk skal velge grønt, må det finnes gode grønne alternativer. For at næringslivet skal utvikle gode grønne alternativer, må det være konkurransedyktig. Dette medlem vil aktivt legge forholdene til rette for at norsk næringsliv skal utvikle løsningene som kreves i den nye grønne økonomien. Det vil både gi folk flest en enklere og bedre hverdag og skape de nye arbeidsplassene og bedriftene som vi skal leve av i framtida.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det haster å få klimagassutslippene ned fra dagens nivå, både i Norge og i resten av verden. Dette medlem mener det er positivt at det er bred politisk enighet om at det er nødvendig med politikk for å få ned klimagassutslippene, men vil samtidig minne om at det så langt har vært lav politisk vilje til å gjennomføre de grepene som er nødvendig for å nå dette målet. Dette medlem viser til at om verden skal nå sine klimamål, må store deler av verdens fossile ressurser bli liggende under bakken. Dette gjelder også norske fossile ressurser. Mange av de omfattende investeringene som er planlagt, eller ønskes gjennomført, på norsk sok-

kel kan ende opp som store feilinvesteringer om verden skal nå klimamålene sine.

5. Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi

5.1 Sammendrag

5.1.1 Innledning

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

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

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

Likevel står vi overfor utfordringer. Over tid har flere næringer på fastlandet vridd sin produksjon mot petroleumsvirksomhet. Høy etterspørsel fra petroleumsnæringen har bidratt til å trekke opp lønnsomhet og lønninger ellers i økonomien og dermed gjort norske varer dyrere sammenliknet med utenlandske varer. En viss nedbygging av andre eksportnæringer har vært riktig ettersom inntektene fra eksport av olje og gass innebærer mindre behov for annen eksport.

Samtidig gjør det oss mer sårbare for utviklingen i en enkelt næring. Denne sårbarheten ble tydelig da oljeprisen falt kraftig sommeren 2014. På halvannet år ble prisen mer enn halvert. Fallet i prisene på olje og gass gjør oss til et mindre rikt land. Norges samlede eksportinntekter falt med nesten 14 pst., eller 170 mrd. kroner fra 2014 til 2016, og statens inntekter fra petroleumssektoren ble mer enn halvert. I samme periode falt petroleumsinvesteringene med i overkant av 55 mrd. kroner og bidro til å trekke den samlede etterspørselen fra sokkelen ned.

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

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

Aktiviteten på norsk sokkel vil også bli påvirket av den globale klimapolitikken. Oppfyllelse av Parisavtalen trekker i retning av lavere etterspørsel etter fossil energi og dermed lavere verdi av oljen og gassen på norsk sokkel. Økt konkurranse fra fornybare energikilder vil også påvirke energimarkedet fremover. Samtidig er utvinning av petroleum på norsk sokkel allerede underlagt kvoteplikt og en høyere CO₂-avgift enn i mange andre land. Det kan støtte opp under teknologiutvikling knyttet til lavutslippsløsninger, herunder karbonfangst og -lagring, og kan gi norsk petroleumssektor et fortrinn om prisene på utslipp stiger. Gass blir en stadig viktigere del av Norges petroleumsproduksjon og har mindre utslipp per energienhet ved bruk enn både olje og kull.

Kapitlet omhandler petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi og hvilke utfordringer sektorens særtrekk innebærer for den økonomiske politikken. Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at petroleumsnæringen i mange år fremover vil være en betydelig næring, men ikke den samme vekstmotor som i tiden som ligger bak oss. Derfor trenger norsk økonomi flere ben å stå på, og det blir sentralt å opprettholde verdiska-

pingen gitt en avtagende etterspørsel fra petroleumsvirksomheten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener derfor rammevilkårene for petroleumsnæringen må være stabile og forutsigbare samt sikre tilgang til nye arealer. Samtidig skal hensynet til miljø og marine økosystemer ivaretas. Petroleumsskattesystemet som sikrer fellesskapet en stor del av inntektene, må ligge fast. En nøytral grunnrenteskatt tilsier at investeringer som er lønnsomme for samfunnet, også er lønnsomme for næringslivet. Statens direkte økonomiske engasjement skal videreføres som et virkemiddel for å bidra til ekstra inntekter der utvinningstillatelser kan gi høye inntekter. Flertallet viser til at kompetanseoverføring fra norsk olje- og gassnæring til andre næringer både via enkeltpersoner og bedrifter, vil være svært viktig i den omstillingen som nå skjer.

Flertallet viser til at fremtidig vekst vil komme i næringer med lavere avkastningsmuligheter enn petroleumssektoren, og at det derfor er viktig å legge til rette for et fremtidig norsk næringsliv som er tilpassningsdyktig og nyskapende og med et konkurransedyktig kostnadsnivå. Skattereformen med betydelige reduksjoner i selskapsskatten vil være et godt virkemiddel for å redusere kapitalkostnadene for norsk næringsliv og tiltrekke seg investeringer i ny næringsvirksomhet.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det er viktig at oljeressursene og petroleumsvirksomheten forvaltes og drives på en måte som kommer det norske folk og lokalsamfunnene langs kysten til gode i størst mulig grad. Dette medlem mener at viktigheten av å velge norske leverandører og videreutvikle norsk kompetanse kanskje er enda større når næringen nå opplever en utfordrende periode. Kompetansen og kunnskapen som finnes og utvikles i oljenæringen og leverandøriindustrien, vil trolig fortsette å være en sentral bærebjelke i norsk økonomi lenger enn petroleumskomstene i seg selv.

Komiteens medlem fra Venstre mener at klimaendringene også må påvirke petroleumspolitikken. Både nasjonale klimamål og det internasjonale målet om å redusere temperaturstigningen til 1,5 grader, tilsier at betydelige deler av norsk olje og gass må bli liggende. I takt med at fossilandelen og klimagassutslippene går ned, vil markedet for olje og gass skrumpe inn. Samtidig vil markedet for de fornybare energibærerne og de moderne nullutslippsløsningene vokse. Dette medlem mener at det er avgjørende viktig at Norge er posisjonert til å være med på denne energiomstillingen.

Dette får konsekvenser for norsk petroleumspolitik. Dette medlem mener derfor det ikke er riktig å gjennomføre 24. konsesjonsrunde. Det norske næringslivet må vris i andre retninger for å sikre en bærekraftig økonomi. På veien mot 2030 må vi ha en høy CO₂-avgift som sikrer at bare den oljen og gassen med lavest CO₂-avtrykk utvinnes på norsk sokkel.

Dette medlem vil at spesielt sårbare områder skal vernes permanent for olje- og gassaktivitet. Det gjelder spesielt områdene utenfor Lofoten, Vesterålen, Senja, Svalbard, Jan Mayen, Skagerak, Møre-feltene, Jærkysten, kystnære områder av Finnmark i og ved iskanten og polarfronten. I tillegg må ordningen med tildeling av forhåndsdefinerte arealer (TFO-ordningen) brukes slik den var opprinnelig ment, og skattesystemet må endres, blant annet ved å senke friinntekten og fjerne leterefusjonsordningen, for å unngå ulønnsom næringsstøtte fra staten til petroleumssektoren.

På den måten unngår vi å låse store samfunnsressurser i en sektor som vil ha fallende lønnsomhet i takt med at klimapolitikken lykkes. I en tid med fallende inntekter i petroleumssektoren mener dette medlem at staten og fellesskapet i mindre grad bør bære risiko knyttet til leting og investering på norsk sokkel. På den måten unngår vi å bygge ut felt som krever en høy oljepris for å være lønnsomme på statens risiko.

Det er viktig at den resterende produksjonen av olje og gass på norsk sokkel har så lave utslipp som mulig. Derfor mener dette medlem at det må være mer lønnsomt med energieffektiviseringstiltak for norsk petroleumsnæring gjennom en kombinasjon av mer gunstige avskrivningsregler og økt CO₂-avgift. Det må også stilles strenge miljøkrav til Plan for utbygging og drift (PUD) og nye letelisisenser. Det skal stilles krav til lavutslippsteknologi tilsvarende LNG-fremdrift eller bedre for forsyningsskip og annen tonnasje som skal operere på nye felt og under leteoperasjoner.

Dette medlem viser til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017, etter initiativ fra Venstre, ba regjeringen om i Perspektivmeldingen å drøfte hvilke konsekvenser et nytt globalt klimamål om å begrense den globale oppvarmingen til maksimalt 1,5 grader kan ha på innretningen av norsk petroleumspolitik. Svaret fra regjeringen i Perspektivmeldingen kan egentlig oppsummeres i ett ord: Ingen. Og det på tross av at regjeringen skriver at «[e]n global klimapolitikk i tråd med togradersmålet, og i enda større grad en politikk i tråd med et 1,5 gradersmål, kan innebære at en betydelig andel av verdens fossile ressurser ikke blir utvunnet.». Det å ikke gjøre noe, men snarere sikre den norske petroleumsnæringen stabile og forutsigbare rammevilkår, samt sikre tilgang på stadig nye

arealer, slik flertallet legger opp til, er det samme som å si at hensynet til norsk petroleumsnæring er overordnet hensynet til de forpliktende klimareduksjoner Norge har inngått internasjonale avtaler om å gjennomføre.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at en målrettet industripolitikk må ta mål av seg til å ruste landet for det grønne skiftet, framfor å gjøre oss mer avhengig av fossil energi. Oljeindustrien kommer fortsatt til å være en vesentlig del av industri og verdiskaping i mange år framover. Men om vi både skal nå klimamålene og sørge for at de store investeringene framover kommer i framtidas industri, er det nødvendig å la olje og gass bli liggende i bakken. Dette medlem går derfor imot utbygging av nye felt og nye konsesjonsrunder. De beste erfaringene fra norsk olje- og industripolitikk og -historie viser at vi kan utvikle nye arbeidsplasser og verdier som kommer alle til gode. Klimavennlig industri har i mange år vært et konkurransefortrinn, og dette fortrinnet vil bli stadig viktigere.

Dette medlem viser til at det i retorikken er bred politisk enighet om at oljevirkksomheten ikke må komme i konflikt med miljø og maritime økosystemer. Dette medlem merker seg at de store partiene, stikk i strid med hva folk flest mener, likevel ønsker å åpne opp noen av de mest sårbare områdene havområdene for oljeutvinning. Særlig har oljeutvinning utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja blitt et eksempel på at oljenæringens interesser går foran de fleste andre interesser, også andre næringsinteresser, i de største partiene. Dette medlem peker på at interessene til fiskerinæringen flere ganger har måttet vike for oljenæringen. Riktig forvaltet er fiskeriressursene og resten av det naturen produserer i havene en evig og fornybar ressurs. I det perspektivet er det vanskelig å se hvordan det kan rettferdiggjøres at utvinning av en ikke-fornybar og klimaskadelig naturressurs skal trumfe viktige interesser som miljø og fiskeri.

6. Produktivitet og omstilling i privat sektor

6.1 Sammendrag

6.1.1 Innledning

«Produktivitet er ikke alt, men på lang sikt er det nesten alt. Et lands evne til å forbedre levestandarden over tid avhenger nesten utelukkende av evnen til å øke produksjonen per arbeider.»

Siden 1900 har Norge opplevd en enorm velstandsutvikling, der verdiskapingen per innbygger er

blitt 15-doblet. Produktivitetsvekst, som innebærer at produksjonen øker raskere enn mengden av innsatsfaktorer, er den fremste årsaken til denne utviklingen.

Økt produktivitet kan blant annet knyttes til forbedringer innen teknologi, kunnskap og organisering. Norske bedrifter har utviklet verdensledende teknologi på enkeltområder, men den viktigste grunnen til stigende produktivitet er den globale teknologitvillingen. For et lite land som Norge er derfor innføring og tilpasning av utenlandsk teknologi særlig viktig. Å kunne utnytte utenlandsk teknologi innebærer å følge med på utviklingen, ta til seg avanserte organisasjons- og produksjons-teknologier og anvende dem i en norsk sammenheng. Det krever kunnskap. Et godt utdanningssystem og investering i forskning og utvikling er derfor nødvendig.

En annen sentral betingelse for høy produktivitet er at ressursene blir brukt der de kaster mest av seg. Konkurransen mellom bedrifter og næringer bidrar til dette, fordi det gir insentiv til å innovere og ta til seg teknologi utviklet av andre. I tillegg gir det virksomhetene insentiv til å utvide sine markeder og utvikle mer effektive prosesser og organisasjonsformer. Videre bidrar konkurranse til å realisere overflyttingsgevinster, ved at lite produktive virksomheter legges ned og mer produktive virksomheter vokser eller oppstår.

Åpenhet, i form av internasjonal handel, utenlandsk eierskap og mobilitet av arbeidskraft over landegrensene, gir høyere produktivitet. Det kan skje gjennom teknologioverføringer, forsterket konkurranse i produktmarkedene eller økt markedsstørrelse, slik at bedriftene kan dra nytte av stor-driftsfordeler.

For å bidra til høy produktivitet og god omstillingsevne, må den økonomiske politikken understøtte en balansert økonomisk utvikling, medvirke til at innsatsfaktorene brukes der de kaster mest av seg og sørge for høy utnyttelse av arbeidskraft og kapital. Institusjonelle forhold påvirker også forutsetningene for innovasjon, teknologioverføring og markedets evne til å frembringe nye, høyproduktive virksomheter og legge ned lavproduktive virksomheter.

Produktivitet er et middel for å oppnå velferd, ikke et overordnet mål. For eksempel vil det være svært lønnsomt for samfunnet at flere deltar i arbeidsmarkedet, selv om det kan innebære at den gjennomsnittlige produktiviteten går ned. Å inkludere flere av dem som er utenfor arbeidsmarkedet vil ha stor betydning for inntektsveksten fremover, se kapittel 8 i meldingen om behovet for en stor og kompetent arbeidsstyrke. Deltakelse i arbeidslivet bidrar også til økt velferd for den enkelte, både fordi det gir høyere inntekt og fordi arbeidslivet er en viktig arena for sosial integrering. Muligheten for den enkelte til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfylte liv avhenger også av en rekke andre forhold. Helse, so-

siale relasjoner og miljøgoder er sentrale faktorer i tillegg til de økonomiske. Livskvalitet drøftes i kapittel 7 i meldingen. Videre innebærer en effektiv ressursutnyttelse at natur- og miljøressursene blir forvaltet langsiktig og bærekraftig. Klima- og miljøproblemene er ikke bare trusler mot velferd, men mot den langsiktige produktiviteten. Å ta hensyn til disse problemene krever at næringslivet i alle land må omstilles til høyere klima-, miljø- og ressurseffektivitet enn i dag. Forholdet mellom miljøutfordringer og økonomisk vekst blir drøftet i meldingens kapittel 4.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at produktivitsutviklingen fra 2005 til 2015 har vært bekymringsfull, og at produktivitsveksten må økes både i privat og offentlig sektor for å utvikle velstand og velferd videre. Komiteen mener et godt utdanningssystem og forbedret kompetanse i befolkningen er sentralt for å få til dette. Det er også viktig at vi har en mobil og fleksibel arbeidsstyrke og at offentlige reguleringer ikke bidrar til innlåsing av arbeidskraft eller bedrifter. Komiteen mener videre at digitalisering i næringslivet vil styrke konkurranseevnen og øke den samlede produktiviteten. Mye teknologisk utvikling skjer utenfor vårt land, og det vil bli avgjørende at vi bibeholder vår åpne økonomi og har et eget høyt kompetansenivå som kan nyttiggjøre seg global teknologisk utvikling.

Komiteen viser til at effektiv ressursutnyttelse er avhengig av god kvalitet på veier, jernbane og annen viktig infrastruktur, og at det er viktig for omstillingen å opprettholde en høy investeringstakt på dette området.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser videre til at konkurranse fremmer effektiv produksjon og at skattesystemet fortsatt må utformes slik at det gir likebehandling av næringer og investeringer slik at ressursene utnyttes optimalt, samtidig som skattesystemet bidrar til å gi insentiver til å skape verdier og etablere lønnsomme arbeidsplasser. Tilgang på kapital både gjennom et effektivt skattesystem og gjennom de ordinære kapitalmarkeder er også en nødvendig forutsetning for omstilling og nyinvesteringer. Det er viktig at kapitalsøkende bedrifter mest mulig effektivt kan kobles med dem som ønsker å investere sin kapital i ny virksomhet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at mens økt produktivitet i offentlig sektor bidrar til å redusere inndekningsgapet på offentlige budsjetter nærmest krone for krone, bidrar ikke produktivitsvekst i privat sektor på samme måte til å løse statens finansieringsutfordringer. Når

produktiviteten i privat sektor øker, følger lønningene etter – også i offentlig sektor – hvor lønnskostnader utgjør en stor del av budsjettet. Men hvor mye vi klarer å produsere i privat sektor og hva vi får betalt for det i internasjonale markeder, er helt avgjørende for husholdningenes kjøpekraft og dermed samfunnets velferdsnivå. Ifølge en analyse fra SSB har fire femtedeler av velstandsveksten i Norge siden oljealderens spede begynnelse i 1970 fra fastlandsøkonomien. Kombinasjonen av god produktivitsvekst og et gunstig bytteforhold mot utlandet la grunnlaget for høy reallønnsvekst i Norge i mange år. Disse medlemmers modell med kollektive lønnsoppgjør, en komprimert lønnsstruktur og en stabil fordeling av verdiskapingen mellom arbeidstakere og kapitaleiere gjorde at dette var en utvikling store deler av befolkningen fikk ta del i. En jevn fordeling av både gevinster og risiko ved å ta i bruk teknologi og åpne opp for handel har igjen lagt grunnlaget for ytterligere produktivitsvekst.

Under finanskrisen falt produktivitsveksten dramatisk både i Norge og de fleste land rundt oss, for så å begynne å hente seg opp igjen. Etter 2014 har vi imidlertid sett et nytt fall, og disse medlemmer viser til at produktivitsveksten i Norge er nå nesten ikke-eksisterende.

Utviklingen i arbeidsproduktivitet



Kilde: SSB

Sammenlignet med perspektivmeldingen i 2013 er anslagene for årlig produktivitsvekst frem mot 2060 nedjustert fra 1,8 til 1,5 pst. Som et resultat er anslaget for årlig BNP-vekst i fastlandsøkonomien per innbygger nå 1,2 pst. Dersom den forventede produktivitsveksten fra perspektivmeldingen i 2013 ble lagt til grunn, kunne vi forventet en BNP-vekst på 1,5 pst. Dette kan se ubetydelig ut, men disse medlemmer viser til at små forskjeller i årlige vekstrater gir enorme utslag over tid. Derfor er det så viktig å holde produktivitsveksten oppe.

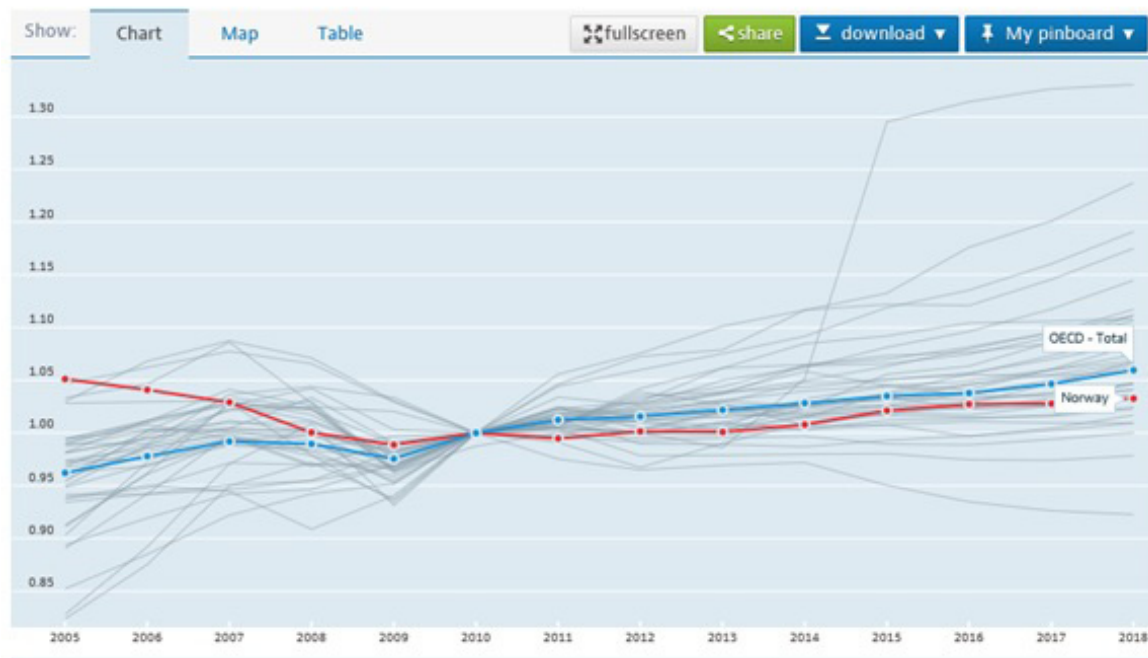
Hvor mye verdiskaping hver enkelt av oss bidrar med, bestemmes av antallet timer vi jobber og hvor produktive vi er på jobben. I Norge har bidraget fra

arbeidsinnsatsen vært negativt siden 70-tallet. Vi jobber mindre. All vår BNP-vekst de siste tiårene skyldes derfor at vi har blitt mer produktive. Denne vekst-

ten i timeverksproduktiviteten kan deles opp i bidrag fra økt kapitalinnsats og økt totalfaktorproduktivitet.

Labour productivity forecast Total, 2010=1, 2005 – 2018

Source: OECD Economic Outlook: Statistics and Projections



Investeringsnivået i norsk fastlandsøkonomi har vært lavt lenge, og etter finanskrisen har ikke kapitalinnsats bidratt mye til produktivitsveksten. Fallet i produktivitsvekst de siste årene er i all hovedsak knyttet til et betydelig fall i veksten i total faktorproduktivitet – alt det som handler om å ta i bruk ny kunnskap og teknologi og organisere arbeidet på mer effektive måter.

Dette bildet bekreftes av OECDs framskrivninger som spår at gapet i produktivitsvekst mellom Norge og gjennomsnittet i OECD vil øke i tiden som kommer.

Disse medlemmer viser til at svak produktivitsutvikling er en stor utfordring for norsk økonomi. Samtidig er det viktig at vi holder fokus på den samlede effektiviteten i økonomien og ikke stirrer oss blinde på timeverksproduktivitet. Arbeidsdeltakelsen – hvor mange av oss som er i jobb og hvor mye vi jobber – er viktigst for den økonomiske bærekraften, særlig dersom alternativet til å jobbe og betale skatt er å motta trygdeytelser. I et arbeidsliv hvor mange inkluderes er det også naturlig at timeverksproduktiviteten er lavere enn i samfunn hvor de med lavest produktivitet skyves ut. En hovedmålsetting for Norge de neste årene må være å redusere det voksende antallet unge mennesker som hverken er i jobb eller utdanning og komme oss ut av den svært uheldige kombinasjonen av fallende produktivitsvekst og fallende sysselsettingsandel.

Det internasjonale bildet

Hele den vestlige verden har vært preget av lav produktivitsvekst over flere år. I fagmiljøer går debatten om hvorvidt dette kan forklares av lavkonjunkturen i kjølvannet av finanskrisen eller om det er mer dypere liggende strukturelle forhold som ligger til grunn. OECD uttrykker i «Compendium of Productivity Indicators 2016» bekymring for at vi har beveget oss inn i et nytt paradigme med langvarig lav produktivitsvekst som følge av strukturelle forhold i økonomien, og knytter dette særlig til lave investeringer og økende forskjeller i inntekt og formue:

«Productivity growth is a central driver of long-term economic growth and living standards. But in many advanced and emerging economies productivity growth has been slowing. Against a backdrop of slower rates of investment coupled with increases in income and wealth inequalities, concerns are emerging that this may reflect a structural and not a cyclical slowdown, and a new low productivity paradigm, with consequential impacts on well-being and inequalities. Promoting productivity growth and sharing productivity gains, through the exploitation and creation of new and emerging technologies, investment in human capital (to meet the needs of 21st century production), and by fostering innovation, in particular through young firms, is as important today as it has ever been, to create a virtuous circle that tackles both growth and inclusion gaps».

Når økende ulikhet går utover produktiviteten, handler det om flere mekanismer – blant annet for lave investeringer i humankapital blant dem som finner seg nederst i inntektsfordelingen. Konsentrasjon av velferd går også utover omstillingsviljen fordi gevinstene ikke i stor nok grad kommer arbeidstakerne til gode.

Den norske produktivitsutfordringen

Disse medlemmer viser til at produktivitsutviklingen naturligvis påvirkes av konjunkturer. Men det er strukturelle forhold som avgjør over tid – både hvordan produktiviteten utvikler seg i enkelt-næringer og hvordan sammensetningen av næringer endrer seg. Det aller meste av vår produktivitsvekst er et resultat av overflyttingsgevinster – at arbeidskraft har flyttet seg fra lavproduktive til høyproduktive virksomheter.

Selv om Norge har hatt en svak produktivitsutvikling de siste årene, er den norske arbeidsstyrken blant de mest produktive og omstillingsdyktige i verden. Det kan fremstå som paradoksalt gitt vår modell med en stor offentlig sektor, et relativt høyt skattenivå, generøse velferdsordninger, sterke fagforeninger, sammenpresset lønnsstruktur og et regulert arbeidsmarked. Ifølge tradisjonell økonomisk teori vil et slikt system undergrave insentiver til å arbeide, investere, omstille og ta risiko. De nordiske velferdsstatenes evne til å kombinere likhet med høy produktivitet blir av og til referert til som «the Nordic growth puzzle», og kjennetegnes av noen viktige årsakssammenhenger:

- Høye investeringer i sosial kapital og humankapital som øker verdien av arbeidsinnsatsen i privat sektor.
- Kollektiv risikodeling som understøtter vilje til omstilling i arbeidsstyrken. I Norge har fagforeningene omfavnet handel og ny teknologi fordi

gevinstene har kommet alle til gode. I mange andre land er konfliktnivået høyere og proteksjonistiske ideer og motstand mot ny teknologi langt mer dominerende.

- Kollektiv lønnsdannelse og frontfagmodellen sikrer konkurransedyktige forhold for eksportindustrien og gir stor evne til å tilpasse lønnsoppgjørene til svingende konjunkturer slik vi har fått demonstrert etter oljeprisfallet.
- Et solid lønsgulv og komprimert lønnsstruktur som stimulerer til å flytte arbeidskraft til høyproduktiv virksomhet ved at det relativt sett er billigere å ansette høykompetent arbeidskraft i Norge, mens lavproduktive virksomheter ikke klarer lønsgulvet.
- En arbeidslivsmodell med kompetente arbeidstakere i sentrum og en kultur for samarbeid som gir innovasjon og produktivitsvekst i hele produksjonskjeden. Dette understøttes av inntektssikkerhet for dem som går ut av arbeidslivet.
- Mulighet for effektiv etablering og avvikling av bedrifter.

Disse medlemmer understreker at det er av grunnleggende betydning å ta vare på den tillit og det samarbeidsklima som preger norsk arbeidsliv, og som gir gode muligheter for omstillinger fra virksomheter med lav produktivitet til virksomheter med høyere produktivitet. Å svekke disse mekanismene er det samme som å svekke grunnlaget for videre produktivitsvekst. Universell tilgang til grunnleggende velferdsgoder, omfordelende mekanismer i skattesystemet og høy organisasjonsgrad er forutsetninger for at modellen skal fungere. I Norge øker ulikhetene, og med det svekkes vår omstillingsevne. De siste årene har også avtaledækningen i privat sektor falt markert, noe som setter de viktigste omstillingsmekanismene i vårt samfunn under press.

Tariffavtaledækning i alt og etter sektor. Målt ved spørreundersøkelser. AKU 2008 til 2016

	2008	2013	2014	2016
Privat sektor i alt	59	58	57	54
Privat vareproduksjon**	65	62	62	55
Privat tjenesteyting	55	56	55	53
Offentlig sektor (settes til 100)	100	100	100	100
Total	74	73	72	70
N (privat sektor)	4955	5015	4980	5059

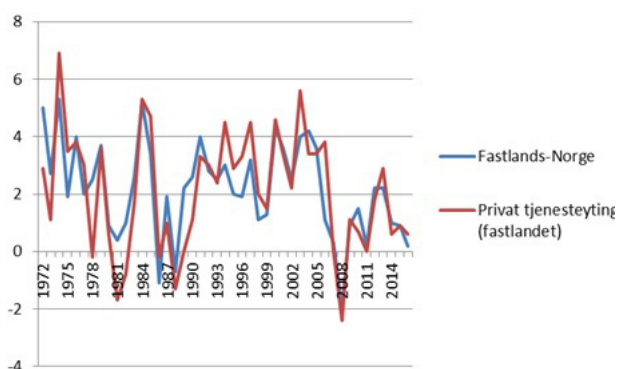
** Inkludert primærnæringene.

Utviklingen i produktivitet er nært knyttet til endringer i nærings sammensetningen. I Norge har næringsstrukturen endret seg betydelig som følge av

oljeaktiviteten. Ressurser er flyttet over fra tradisjonell industri til oljerelatert virksomhet med svært høy avkastning. Samtidig har inntektene fra oljevirksom-

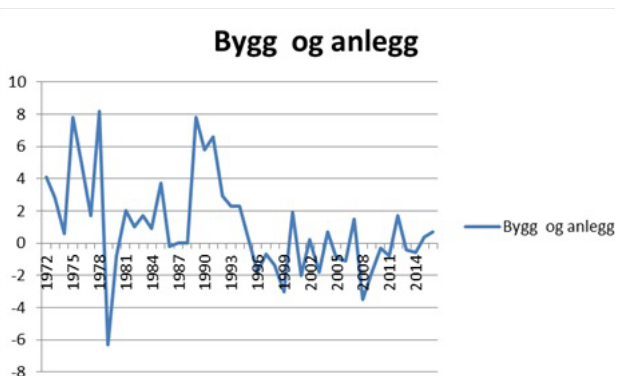
heten bidratt til at både arbeidskraft og kapital har blitt flyttet over til offentlig og privat tjenesteyting som har hatt store forskjeller i produktivitsutviklingen. Overgangen fra produksjon til tjenesteyting kjennetegner mange avanserte økonomier, men for tegn på produktivitsutviklingen er samlet sett usikkert. Tjenesteyting kan være arbeidsintensivt og vanskeligere å effektivisere enn mer tradisjonelle produksjonsprosesser. Samtidig er deler av tjenesteytende sektor blant de mest teknologiintensive vi har.

Disse medlemmer viser til at tjenestesektoren i Norge utgjør en så stor del av økonomien at den er avgjørende for den samlede produktivitsutviklingen. Sammenfallet mellom utviklingen i tjenesteyting og for Fastlands-Norge som helhet er nesten total. Likevel har det vært påfallende lite oppmerksomhet rundt hvordan produktiviteten kan økes i disse næringene.



Kilde: SSB

Andre sektorer skiller seg vesentlig fra resten av økonomien. Bygg- og anleggsbransjen er blant dem som har hatt svakest produktivitsutvikling over flere tiår. Dette er en bransje som preges av at det institusjonelle samarbeidet i mange deler av den forvitrer. Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping fortrenger seriøse aktører og reduserer produktiviteten. Stor tilgang på rimelig arbeidskraft med lav kompetanse etter øst-utvidelsen i 2004 stimulerer heller ikke til å ta i bruk ny teknologi eller organisere arbeidet på mer effektive måter.



Kilde: SSB

Bygg- og anleggsbransjen kommer til å vokse i betydning fremover. Store ressurser skal kanaliseres inn i utbygging av både boliger, offentlige bygg og infrastruktur. Dersom vi ikke klarer å bedre produktivitsveksten i en næring som skal ta så stor plass i vår økonomi, vil det påvirke den samlede effektiviteten i økonomien negativt.

En aktiv næringspolitikk

Disse medlemmer understreker at en kompetent og omstillingsdyktig arbeidsstyrke og et godt organisert arbeidsliv er avgjørende for vår produktivitsutvikling – særlig med tanke på videre overflyttingsgevinster mellom næringer. Samtidig er det viktig å ha fokus på hvordan vi kan stimulere til at produktiviteten øker innenfor de enkelte næringene. Eksportnæringene er spesielt viktige, fordi det er verdien av vår eksport som bestemmer hvor velstående vi er som land.

Produktivitskommisjonen pekte spesielt på at eksportnæringene i Norge er karakterisert ved lav kompleksitet. Vårt næringsliv er i mindre grad enn i våre naboland knyttet opp mot teknologisk avanserte internasjonale markeder. De store gevinstene ligger i videreføring av naturressursene våre – i de lange verdikjedene. Vi er verdenseliten i utvinning og høsting av naturressurser, men vi er for dårlige til å bygge industriproduksjon rundt de samme ressursene.

Norge kan ikke være best på alt. Derfor vil disse medlemmer prioritere noen strategisk viktigste næringer der hvor i) vekst- og verdiskapingspotensialet er stort, ii) Norge har kompetansemessige eller naturgitte fortrinn, og iii) det er samspillseffekter av teknologi og kompetanse på tvers av næringer.

Digitalisering endrer alle industrier i alle land. For Norge er dette en stor mulighet. Vi kan ikke konkurrere på billig tilgang til arbeidskraft eller geografisk nærhet til store markeder. Men når kostnader per timeverk blir mindre relevant og distribusjonskostnader ikke eksisterer, kan Norge bli et mye mer attraktivt land å satse på. Vår arbeidsstyrke har høy teknologisk kompetanse og stor vilje til å lære. Vår arbeidslivsmodell med kompetente arbeidstakere som er vant til å ha stor innflytelse, vil være vårt sterkeste fortrinn. I tillegg har vi en struktur med relativt flate organisasjoner som tillater eksperimentering og kortsiktig risiko. Teknologien visker også ut skiller mellom offentlig politikk og privat aktivitet, og en fleksibel samfunnsmodell som vår, hvor det offentlige kan ta en entreprenørrolle og utvikle løsninger i samspill med privat sektor, er en stor fordel. Vi må ha full digitalisering av industrien som mål og prioritere bruken av offentlig virkemidler deretter.

«Vi frykter ikke ny teknologi. Vi frykter gammel.»

(Stefan Löfven, statsminister i Sverige, daværende leder av det svenske metallarbeiderforbundet)

Det offentlige som strategisk partner for privat sektor

Utviklingen av offentlig sektor fremstilles ofte som en motsetning til produktivitetsvekst i privat sektor – offentlig sektor «tar plass» og virker produktivitetshemmende. Virkeligheten er mer nyansert, og det offentlige kan spille en viktig rolle som entreprenør og strategisk partner for privat sektor. Store offentlige investeringer brukes i for liten grad å fremme teknologiutvikling og løsninger som gir nye arbeidsplasser. Anbudspolitikken kan brukes aktivt. Gjennom å stille krav og utvikle anbud i samspill med næringene kan vi bygge gode testarenaer for ny teknologi. Vi kan bevisst skape hjemmemarkeder, bygge kompetanse og føre en næringspolitikk som trekker i samme retning og legger grunnlaget for lønnsomme eksportarbeidsplasser.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet har et mål om å gjøre den offentlige helsetjenesten til en digitaliseringspioner. Parallelt kan vi utvikle nye arbeidsplasser i en norsk helsenæring som allerede er i sterk vekst, og som kan bygge på fortrinn – blant annet verdens beste helseregistre – som gjør at Norge har mulighet til å lede an i Europa på dette området. De store teknologiaktørene skal investeres aktivt inn med mål om at de etablerer seg tungt i Norge og er med på å gjøre oss til en pionernasjon innen e-helse.

I samferdselssektoren skal det også gjøres enorme investeringer de neste årene. Nasjonal transportplan legger opp til tusen mrd. kroner i samferdselsprosjekter over en 12-årsperiode, men uten noen plan for hvordan vi skal få innovasjon og kunnskap ut av dette. For noen tiår siden var Norge verdensledende på tunnelteknologi. Slik er det ikke lenger. Potensialet for å redusere kostnadene er stort dersom byggeprosessene digitaliseres. Byggenæringens Landsforening anslår selv at 20 pst. av kostnadene kan spares. Storbritannia opererer med et innsparelingspotensial på 30 pst. Samtidig vil dette innebære teknologiutvikling og løsninger som kan danne grunnlaget for eksport.

ARBEIDERPARTIETS STRATEGI

Mer produktive arbeidstakere

- Føre en økonomisk politikk som sikrer rammevilkårene for konkurranseutsatt industri. Pengepolitikken skal være førstelinjeforsvaret ved konjunktursvingninger. Innfasingen av oljepenger skal skje i et fornuftig tempo som tar hensyn til kostnadsutviklingen i konkurranseutsatt fast-

landsindustri. Eksportindustrien skal være lønnsledende.

- Føre en aktiv fordelingspolitikk og ivareta et sterkt sosialt sikkerhetsnett.
- Styrke det organiserte arbeidslivet og bekjempe sosial dumping.
- Bygge opp under en kompetent og omstillingsdyktig arbeidsstyrke.

Aktiv næringspolitikk

- Etablere egne nasjonale forskningsprogrammer innenfor strategisk viktige næringer.
- Digitalisere industrien.
- Bygge de lange verdikjedene. Stimulere til etablering av industriproduksjon i Norge basert på våre naturressurser.
- Bruke det statlige eierskapet strategisk for å sikre eierskap til naturressurser og infrastruktur og bidra til at viktige kompetansemiljøer forblir i Norge.
- Bruke offentlige anbud for aktivt for å understøtte teknologiutvikling og bygge hjemmemarkeder.
- Digitalisere og forenkle offentlig byråkrati og forenkle krav til rapportering fra næringslivet.
- Rydde opp i de statlige virkemidlene for å fremme innovasjon.
- Utarbeide en egen strategi for tjenestenæringene.
- Sikre markedsadgang gjennom EØS-avtalen og arbeide opp mot EUs organer for å trygge norske bedrifters muligheter til å konkurrere på lik linje i det europeiske markedet.

Økt kapitalinnsats

- Utvikle et nøytralt skattesystem som sørger for at ressursene kanaliseres dit de kaster mest av seg.
- Gjennomføre skatteforliket om bedriftsbeskatning.
- Bidra til å øke investeringsnivået i fastlandsindustrien, blant annet gjennom statlige lånegarantier.
- I større grad bruke statlig kapital som risikoavlastning for å mobilisere privat risikokapital.

Komiteens medlem fra Senterpartiet registrerer at begrepet «næringsnøytralitet» har kommet i unåde. Dette er en utvikling dette medlem ønsker velkommen. Dette medlem mener at skatte- og avgiftssystemet, regelverk og reguleringer bør utformes så enkelt og ubyråkratisk som mulig, men at man samtidig skal ha en aktiv nærings- og industripolitikk fra myndighetens side. I en verden der konkurransen tilspisser seg, vil det være uklokt om vi i Norge skal gi oss selv den ulempen at vi ikke tillater oss å ruste vårt eget næringsliv for fremtiden. Dette medlem mener at det er behov for en mer målrettet

næringspolitikk der bærekraftig utnyttelse av de rike naturressursene våre er en bærebjelke. Dette medlem ønsker særlig å trekke frem skog- og mineralnæringene som næringer der Norge har særlige forutsetninger for å være konkurransedyktige (komparative fortrinn), og som det derfor bør satses på fra myndighetenes side.

Dette medlem ønsker å understreke at en viktig forutsetning for at naturressursene i Norge kan utnyttes, er at det er bosetning i hele landet. En aktiv og fremtidsrettet nærings- og industripolitikk vil gi syngivirkninger med god distriktpolitikk.

Dette medlem registrerer med uro at industriinvesteringene i Norge nå er på et historisk lavt nivå. I en situasjon der landet skal omstilles og forberedes på det som trolig blir stadig lavere inntekter fra sysselsetting i oljenæringen, er dette foruroligende. Anslag fra SSB tilsier at industriinvesteringene i Norge vil være på bare 21 mrd. kroner i 2017 (ekskl. kraft- og oljerelaterte investeringer), noe som er omtrent en tidel av investeringene i eiendom og en syv-del av investeringene i oljenæringen. Dette er lave tall, og man kan undre seg over om det gir mening å tale om omstilling når statistikken er slik.

Dette medlem synes det er merkelig å sammenstille regjeringens retorikk om omstilling og såkalt vekstfremmende skattelettelser med det som er den harde realiteten: at investeringene går ned i store deler av norsk industri.

Dette medlem minner om at man i Sverige har lyktes med sin eksportstrategi (jf. bl.a. regjeringsskriv 2015/16:48). I lys av den senere utviklingen i oljebransjen bør det vurderes om også Norge bør satse tyngre på øvrig eksportindustri.

For at man skal lykkes med en aktiv næringspolitikk er det viktig å sikre norsk eierskap, både gjennom sterke private eiere og gjennom statlig eierskap. Dette medlem finner det urovekkende at dagens regjering har ønsket og forsøkt å selge viktige selskaper som blant annet Statskog, Telenor og Kongsberg Gruppen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at den samlede produktiviteten også er et produkt av hvor godt samfunnet fungerer for øvrig, og hvordan gevinstene av verdiskapingen blir fordelt. Dette medlem peker på at små forskjeller og høy tillit mellom folk er et sentralt bidrag til den samlede produktiviteten i samfunnet. Dette medlem viser i den forbindelse til studier utført av OECD, hvor det konkluderes med at ulikhet hemmer økonomisk vekst. Dette medlem mener dette burde mane til refleksjon når flere politikere ensidig hevder at skattekutt vil føre til økt økonomisk vekst.

Dette medlem viser til at det norske skattesystemet inneholder betydelige skjevheter, for eksempel med tanke på den skattemessige favoriseringen av investeringer i oljesektoren framfor investeringer i fastlandsindustri. Det er behov for et større politisk engasjement for å bygge opp framtidens arbeidsplasser. Dette medlem viser videre til den kraftige økningen i boligprisene. Skattesystemet bidrar til at boligprisene vokser ytterligere på grunn av skattefordelene ved å investere i bolig. Særlig er det de med dyrest og flest boliger som tjener på dette. Mye kapital har på grunn av den kraftige prisveksten funnet veien til boligmarkedet framfor produktivt næringsliv. En bedre balanse i skattesystemet har et betydelig potensial for både å bidra til mindre økonomiske forskjeller, mindre svingninger i boligprisene og at det blir mer lønnsomt å investere i næring framfor eiendom.

7. Ulikhet og livskvalitet

7.1 Sammendrag

7.1.1 Innledning

Velstandsveksten må komme alle til gode. Norge har lyktes godt med det, og bedre enn en del andre land. Det siste året har gitt flere eksempler på at store og vedvarende forskjeller kan bidra til sosial uro, politisk ustabilitet og lavere tillit til det politiske systemet. Usikkerheten det skaper, kan gå ut over folks livskvalitet og også gi reduserte insentiver til å investere og lavere vekst.

Innsats, arbeid og vilje til å ta risiko ved oppstart av nye bedrifter og arbeidsplasser skal lønne seg. Det er en viktig drivkraft for nye investeringer, nye ideer og utvikling, og dermed for økonomisk vekst. Ulik innsats, ulik tilknytning til arbeidsmarkedet og ulik risikotaking vil bidra til en viss ulikhet.

Samtidig er for store forskjeller uheldig. Ulikhet kan oppstå fordi muligheten til å lykkes blir påvirket av forhold som helt eller delvis er utenfor den enkeltes kontroll. Dårlige levekår i oppveksten og dårlig tilgang og ulik kvalitet på sentrale tjenester som utdanning og helsetjenester kan skape forskjeller i muligheter. Slike forskjeller kan forplante seg over generasjoner ved at levekårsproblemer og lav utdanning går i arv. Lav inntekt som skyldes vanskelig familiebakgrunn, sykdom og «uflaks», oppleves av de fleste som urettferdig. Det kan også svekke vekstkraften i økonomien.

De siste tiårene har inntektsforskjellene mellom land blitt redusert, og antallet som lever i absolutt fattigdom, er kraftig redusert. Samtidig har forskjellene innad i flere land økt, både i fremvoksende økonomier og i OECD-landene.

I Norge er inntektene jevnere fordelt enn i mange andre land, ulikheten har ikke økt mye, og Norge skårer høyt på ulike indikatorer for livskvalitet. Det er ganske få som har svært lav inntekt i Norge, og det er forholdsvis stor grad av sosial mobilitet mellom generasjoner.

Teknologisk endring og globalisering gir mange vinnere, men også tapere. Økt handel og arbeidsmobilitet har gitt press nedover på lønningene, særlig for arbeidere med lav utdanning og kompetanse. I mange land har kapitalen tatt en større andel av veksten, og arbeidsledigheten har økt. Endringer i arbeidsmarkedet har ført til fremvekst av jobber med lave kompetansekrav og lav lønn, kombinert med stadig større etterspørsel etter høykompetent arbeidskraft. Samtidig har mange jobber med middels kompetansekrav og lønn blitt automatisert bort. Reduserte skattesatser på høye inntekter har økt disponibel inntekt blant høyinntektsgruppene i enkelte land.

Norge står overfor mange av de samme teknologiske og økonomiske drivkreftene som andre land. Konsekvensene av økt mobilitet av arbeidskraft har også påvirket det norske arbeidsmarkedet. Stor arbeidsinnvandring har bidratt til å holde lønnsveksten i enkelte sektorer, som bygg, nede. Det har trolig bidratt til økt ulikhet også i Norge.

Samtidig har vi omfattende og i hovedsak offentlige finansierte tjenester innenfor utdanning og helse som både virker omfordelende og bidrar til høy produktivitet og vekst. Forholdsvis sjenerøse, universelle sosiale forsikringsordninger reduserer inntektstapet for dem som mister jobben. I tillegg bidrar godt samarbeid om lønnsdannelsen til fleksibilitet og omstillingsevne for norsk næringsliv og til stabil høy sysselsetting.

Norge har også dratt nytte av økte priser på olje og andre råvarer. Vi har større innslag av råvarebaserte næringer enn de fleste andre vestlige land, mens innslaget av ferdigvareproduksjon er mindre. Kinas økte rolle i verdenshandelen har dermed vært mindre utfordrende for oss enn for de fleste andre vestlige land. Fallet i oljeprisen har imidlertid vist at internasjonale drivkrefter påvirker norsk økonomi.

Å få flest mulig til å delta i arbeidslivet vil være avgjørende for å unngå større forskjeller fremover. Kvalifisering til deltakelse i arbeidsmarkedet må derfor være sentralt. Det krever god kvalitet i utdanningssystemet. Særlig er det viktig med løsninger som bidrar til at personer med lav utdanning, dårlige norskkunnskaper og helsemessige eller andre utfordringer får et fotfeste i ordinær sysselsetting. Trygde-

ordningene skal utgjøre et sosialt sikkerhetsnett. Samtidig må trygde- og skattesystemet gi tilstrekkelige insentiver til deltakelse i arbeidslivet. I et langsiktig perspektiv er det ikke opprettholdbart om stadig større grupper faller utenfor arbeidsmarkedet og mottar ulike former for trygd. Dette svekker landets vekstevne og statsfinansene. Det er spesielt uheldig for den det gjelder, da arbeid gir økonomisk trygghet, gir mulighet til å delta i samfunnslivet og i mange tilfeller er helsebringende.

7.2 Komiteens merknader

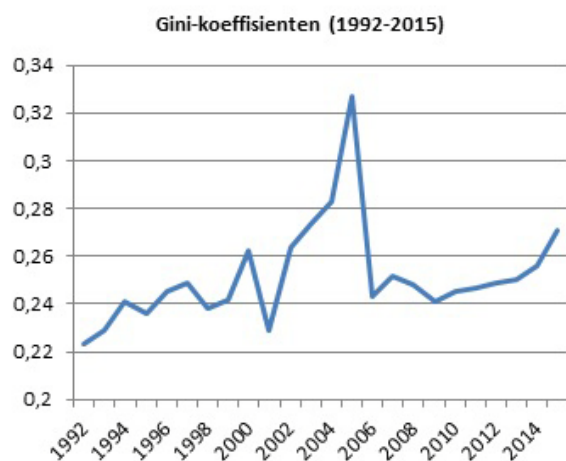
Komiteen viser til at Norge scorer høyt på indikatorer for livskvalitet og livsglede. En forutsetning for en slik posisjon er små forskjeller og at økt vekst kommer flest mulig av befolkningen til gode. For å videreføre velstandsvekst i kombinasjon med små forskjeller er det avgjørende med høy kompetanse i befolkningen, høy sysselsetting og høy deltakelse i arbeidsmarkedet. Komiteen mener dette muliggjøres best ved å få flere fra trygd og over i ordinært arbeid, at flere i utsatte grupper som f.eks. innvandrere blir bedre inkludert i arbeidslivet, og ikke minst gjennom en stadig forbedret kvalitet og målretting av opplæringen i skolesystemet.

Komiteen viser til at det vil være viktig med et godt omfordelende skattesystem som kan finansiere gode velferdstjenester og ordninger for sikring av inntekt.

Komiteen viser også til at selv om lønnsdannelsen er partenes ansvar, er det viktig å legge til rette for både fleksibilitet og omstillingsevne for arbeidslivet, høyest mulig yrkesdeltakelse og en jevn fordeling.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at en politikk som motvirker økonomiske forskjeller, er nødvendig både for å sikre enkeltmennesker reell valgfrihet og for et velfungerende samfunn. Små økonomiske forskjeller gir et sterkt og bredt interessefellesskap og fremmer tillit, samarbeidsevne og kompetanse. Relativt god fordeling er et av Norges viktigste konkurransefortrinn og har bidratt til at vi har en arbeidsstyrke som er blant de mest produktive i verden.

Målt ved Gini-koeffisienten har inntektsforskjellene økt fra 0,223 i 1992 til 0,271 i 2015. Tilpasninger som følge av endringer av skattesystemet har påvirket tallene, blant annet innføring av utbytteskatt i 2000 og skattereform i 2006.

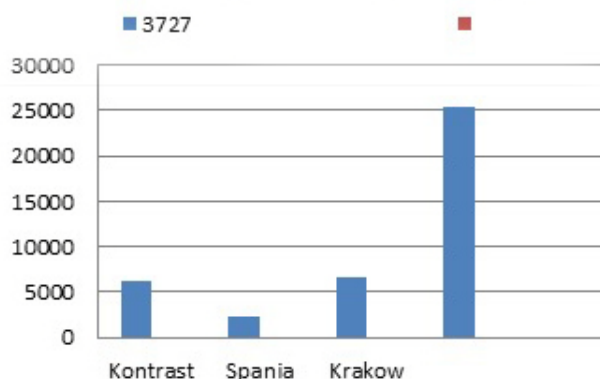


Kilde: SSB

Mens femdelen av befolkningen med høyest inntekt disponerte om lag 32 pst. av inntektene midt på 80-tallet, økte denne andelen til over 40 pst. i 2005. Etter 2005 har denne andelen falt tilbake til om lag 34 pst., men økte til om lag 35 pst. i 2014. Andelen med vedvarende lav inntekt gikk ned mellom 2006 og 2011, mens den nå har begynt å stige igjen.

Ulikheter i lønninger forklarer det meste av inntektsforskjellene innad i land. De landene med størst ulikhet før skatt, er også landene med størst ulikhet etter skatt. De nordiske landene har over tid hatt små inntektsforskjeller sammenlignet med andre land, og OECD trekker frem små lønnsforskjeller og høy sysselsetting som sentrale forklaringsfaktorer. Det er derfor behov for en politikk som understøtter små forskjeller før betaling av skatt. Et velferds- og helse-tilbud som gir like muligheter, tilrettelegging for jobbvekst og styrking av det organiserte arbeidslivet er forutsetninger for mindre økonomiske og sosiale forskjeller og for sosial mobilitet.

Inntektsulikhet før og etter skatt og overføringer, 2013



Kilde: OECD

Skatte- og avgiftspolitikken skal sikre inntekter til fellesskapet på en effektiv måte, fremme sysselsetting i hele landet og bidra til rettferdig fordeling. Statens inntekter anslås til over 1 200 mrd. kroner i 2017, og det meste av dette er skatte- og avgiftsinntekter. Dette utgjør grunnlaget for å finansiere velferdsgodene og det sosiale sikkerhetsnettet. Med Fremskrittspartiet og Høyre i regjering har omfordelingen gjennom skattesystemet blitt svekket, samtidig som store skattekutt har gitt lavere skatteinntekter enn vi ellers ville hatt.

Utviklingen med økende forskjeller utfordrer vår samfunnsmodell. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet vil arbeide for mindre økonomisk og sosial ulikhet langs fire spor: å få flere i arbeid og å styrke det inntektspolitiske samarbeidet, det offentlige velferdstilbudet og omfordelingen gjennom skattesystemet.

Flere i arbeid

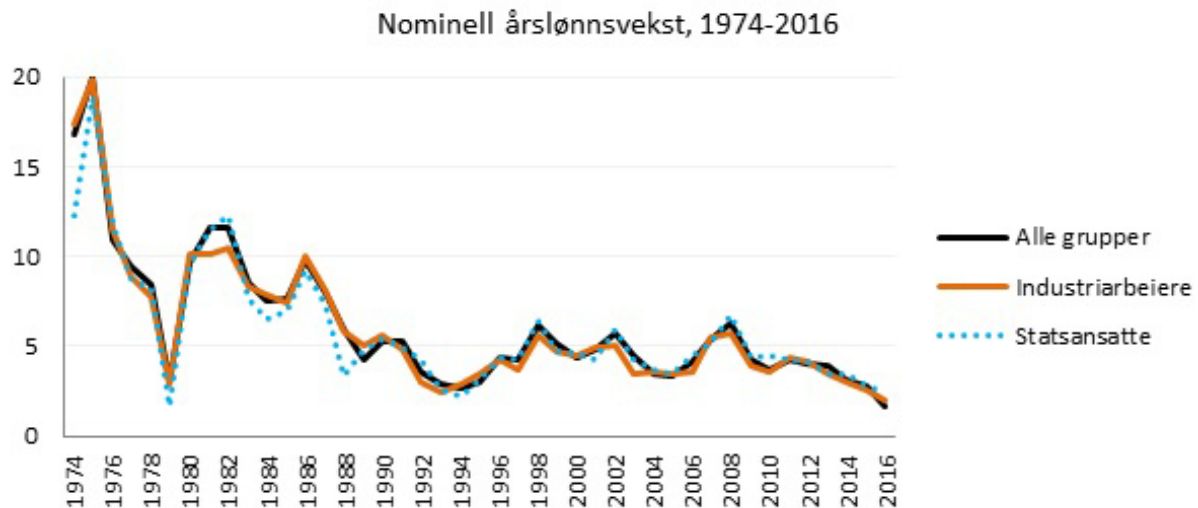
Den største økonomiske skillelinjen i Norge går i dag mellom dem som er innenfor og dem som er utenfor arbeidsmarkedet. Derfor er det bekymringsfullt at andelen av befolkningen som er sysselsatte er den laveste på 20 år. En annen skillelinje som fører til økt ulikhet, går mellom dem som har trygge, hele stillinger, og dem som har dårlig betalte og usikre deltidsstillinger. Lykkes vi med å få flere i fast arbeid, vil det være et viktig bidrag til små forskjeller og lav ulikhet.

Inntektspolitisk samarbeid

Koordinerte forhandlinger om lønn og andre arbeidsvilkår har hatt avgjørende betydning for en relativt jevn inntektsutvikling i Norge, på tvers av næringer og sektorer.

Det bredt sammensatte Holden III-utvalget formulerte det i NOU 2013:13 på denne måten:

«Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst.»



Kilde: Teknisk Beregningsutvalg

I Norge har prinsippene for samordnet lønnsdannelse siden 1960-tallet vært formulert gjennom den såkalte hovedkursteorien eller Aukrustmodellen. Denne teorien har som utgangspunkt at norske bedrifter må være konkurransedyktige. Derfor kan reallønnsnivået ikke være høyere enn det produktivitetsnivået gir grunnlag for. Dersom reallønnen vokser raskere enn produktiviteten, vil det føre til en gradvis nedbygging av konkurranseutsatt sektor. I Norge har verkstedindustrien (i økende grad sammen med andre deler av privat sektor i LO) vært frontfag – altså forhandlet først – og utfallet av disse tariffoppgjørene har fungert som en veiledende norm for andre tariffområder som har forhandlet senere samme år.

En slik samordning av lønnsdannelsen er avgjørende for å unngå et kappløp mellom ulike arbeidsta-

kergrupper som gir for høy lønnsvekst og truer sysselsettingen. Når de fleste land over tid har hatt høyere arbeidsledighet enn Norge, kan dette i stor grad tilskrives et annet system for lønnsdannelse.

Sammenhengen kan illustreres ved det som kalles likevektsledighet eller strukturell arbeidsløshet. Dette er et anslag som viser hvor lav arbeidsledigheten kan være før pris- og lønnspresset blir så sterkt at det gjør at ledigheten stiger. OECDs anslag for likevektsledigheten (NAIRU), som riktignok kan være noe usikre, illustrerer at arbeidsmarkedet fungerer svært ulikt mellom land, og at institusjonelle forhold har stor betydning for hvilket nivå ledigheten har over tid, gjennom ulike konjunktursituasjoner.

Likevektsledighet i utvalgte land	2016
Norge	3,3
Island	4,2
Tyskland	4,8
Euroområdet	8,9
Frankrike	9,3
Irland	10,5
Hellas	17,5

Kilde: OECD, Economic Outlook no. 100, November 2016

Koordinerte lønnsforhandlinger gjør at lønnsdannelsen kan ivareta hensyn ut over interessene til den enkelte bedrift og fagforenings medlemmer. Hensynet til den økonomiske situasjonen ivaretas gjennom lavere lønnsvekst i trangere tider. Lønnsveksten har de siste par årene ligget på det laveste nivået siden andre verdenskrig. Cappelen-utvalget omtaler utviklingen slik:

«Studier viser at reallønnsfleksibiliteten i Norge har vært relativt høy sammenlignet med mange andre land. Det er grunn til å tro at frontfagsmodellen og høy grad av koordinering i lønnsoppgjørene, sentralt og lokalt, har bidratt til dette.»

Koordinerte lønnsforhandlinger reduserer også utbredelsen av jobber med lav lønn og under uverdige forhold – et problem som er mye mer utbredt i

land der arbeidsmarkedet er mindre regulert og mer som andre markeder for varer og tjenester.

En forutsetning for den norske modellen for lønnsdannelse er høy organisasjonsgrad, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Organisasjonsgraden blant arbeidstakere i Norge har i kontrast til nabolandene vært tilnærmet stabil det siste tiåret på om lag 52 pst. LO organiserer om lag halvparten av organiserte lønnstakere i Norge.

Det er store forskjeller mellom organisasjonsgraden i offentlig og privat sektor – og betydelige variasjoner innad i privat sektor. Endringer i næringsstruktur vil derfor trolig ha innvirkning på organisasjonsgraden i årene som kommer. Dette omtales slik i NordMod 2030s landrapport om Norge:

«Selv om offentlig sysselsetting etter alt å dømme vil fortsette å vokse, vil man kunne vente økte utslag på organisasjonsgraden dersom industrisysselsettingen fortsetter å skrumpe og privat tjenesteytende sektor vokser, samtidig som utenlandsk arbeidskraft med lavere tilbøyelighet til å organisere seg utgjør en viktigere andel av privat sektor for øvrig. I samme retning trekker det at det voksende omfanget av utleie av arbeidskraft faller utenfor både næringsinndeling og organisasjonenes tradisjonelle virkeområde.»

Et godt offentlig helsetilbud

Like muligheter er en forutsetning for mindre forskjeller. Som vist i Perspektivmeldingen, er det en tendens til at inntektsulikhet går i arv i mange land. Dette innebærer at ulikhet i én generasjon kan feste seg og gi forskjeller i muligheter til å lykkes for nye generasjoner. Tendensen til at ulikhet går i arv, er mindre i Norge enn i mange andre land, men også her er sannsynligheten for høy inntekt større dersom far har en høy inntekt enn dersom han har lav inntekt.

Både direkteoverføringer og offentlige tjenester gir betydelige bidrag til å redusere markedsulikhet. I Perspektivmeldingen anslås det at verdien av offentlige tjenester i Norge bidrar til å øke disponibel inntekt med 35 pst. Økningen i kjøpekraft betyr relativt mer for personer med lav inntekt.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet ønsker en vridning av velferdstilbudet, der enkelte kontantytelser reduseres til fordel for et styrket offentlig tjenestetilbud. En god offentlig skole, et godt helsetilbud for alle og inkluderende fellesskapsarenaer bidrar til at vi står friere til å bestemme hva slags liv vi vil leve, og motvirker sementering av skeivfordeling. Målet er at så mange som mulig skal være i stand til å delta i det høyproduktive norske arbeidslivet og slik unngå vedvarende lav inntekt.

En politikk som bidrar til at menn og kvinner deltar på lik linje i arbeidslivet, er svært viktig både for økonomisk selvstendighet, verdiskaping og statens

inntekter som igjen kan benyttes til velferds- og helsetilbud. En rapport fra Institutt for samfunnsforskning konkluderer blant annet med at BNP for Fastlands-Norge ville vært 3 300 mrd. kroner lavere akkumulert over førtiårsperioden 1972–2013 dersom sysselsettingen blant kvinner hadde stått stille på 1972-nivå. Dersom kvinner i denne perioden hadde jobbet like mye som menn, ville akkumulert BNP for Fastlands-Norge ifølge rapporten vært 2 300 mrd. kroner høyere.

SSBs inntektsstatistikk for husholdninger viser at det de siste årene har vært en klar økning i antall barn som tilhører husholdninger med såkalt «vedvarende lavinntekt». Ifølge SSB er til enhver tid 9 pst. av alle barn i lavinnteksgruppen, definert ved at husholdningsinntekten etter skatt per forbruksenhet er lavere enn 60 pst. av den årlige medianinntekten i befolkningen. Langt flere er i løpet av barndommen i lavinnteksgruppen i en periode. Nesten hvert fjerde barn i alderen 7 til 14 år har opplevd å ha en husholdningsinntekt under lavinntektsgrensen «minst en gang» i løpet av åtteårsperioden 2007–2014.

Enkelte grupper er overrepresentert blant dem med lavinntekt, og det er overlapping mellom disse gruppene. Barn med innvandrerbakgrunn utgjør flertallet av alle barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Til sammen utgjør barn fra Somalia, Pakistan og Irak mer enn en tredel av alle barn som «alltid» lå under lavinntektsgrensen i årene 2007–2014. Mange tilhører også en husholdning med bare én forsørger – nesten halvparten av alle barn som havnet i innteksgruppen i slutten av den analyserte perioden, tilhører en enslig forsørgerhusholdning. I tillegg er det mange i denne gruppen av barn som tilhører husholdninger der hovedinntektstakeren har lav utdanning, og der yrkestilknytningen var svak.

Også for tiltak som skal motvirke barnefattigdom er det derfor sentralt å løfte flere inn i arbeidslivet og tilrettelegge bedre for utdanning og kompetanseheving. Samtidig er det viktig at ikke offentlige støtteordninger oppmuntrer til å stå utenfor arbeidslivet, men tilrettelegger for deltakelse, inkludering og integrering. Brochmann 2-utvalget skriver blant annet at:

«Gjennom å gi tjenester kan man hindre eller dempe noen av følgene av fattigdom, samtidig som man ikke undergraver incentiver til arbeid, fordi arbeidsinntekt vil gi større økonomisk frihet (...) Ifølge en analyse fra NAV ser satsøkningen for kontantstøtten for ettåringer ut til å ha direkte effekt på sysselsettingen til mødre med ettåringer, i den forstand at sysselsettingen ble redusert med 5–6 prosentenheter. Utslaget var større for mødre med innvandrerbakgrunn, noe som i stor grad ser ut til å være en konsekvens av at kvinner med innvandrerbakgrunn oftere jobber i lavlønnsyrker. Selv om kontantstøtten er redusert fra to til ett år, tyder disse tallene altså på at den fortsatt bidrar til å holde kvinner utenfor arbeidsstyrken, og at dette gjelder innvan-

drerkvinner i langt større grad enn kvinner i majoritetsbefolkningen.»

I Norge har vi opplevd store forbedringer i helse og økt levealder. Det er imidlertid store individuelle forskjeller. Personer med høyere utdanning og inntekt både lever lengst og har best helse. Et godt offentlig helsetilbud for alle er derfor god fordelingspolitikk.

Tidlig innsats, en god offentlig fellesskole og lik rett til utdanning er grunnleggende for å sikre like muligheter for alle. Å kunne skrive, regne og lese godt er en forutsetning for å lykkes innen utdanning og arbeidsliv.

Erfaringene med gratis kjernetid i barnehagen for fire- og femåringer i fem bydeler i Oslo viser betydningen av tidlig innsats. Evalueringen gjennomført av SSB og Fafo viser at barnehagebruken i disse bydelene var om lag 15 pst. høyere enn i bydeler uten tilbud for barn fra innvandrerfamilier når barna kom i alderen der barnehage var gratis. Barna med innvandrerbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid gjorde det bedre på kartleggingsprøver i lesing og regning både på første, andre og tredje trinn.

En av fire elever fullfører ikke videregående opplæring. Dette er en viktig årsak til at mange unge verken er i arbeid eller i utdanning. Samtidig stiller det norske arbeidslivet stadig større krav til kompetanse, blant annet som følge av digitalisering og teknologiske fremskritt. Økende forskjeller har en klar sammenheng med utdanningsnivå. Andelen som mener det er vanskelig å få endene til å møtes, er siden tidlig på 2000-tallet redusert for personer med videregående og høyere utdanning. For personer med laveste utdanning har den imidlertid økt. Også på andre områder øker forskjellen mellom dem med høy og dem med lav utdanning.

Fremtiden vil kreve at vi utvikler ferdigheter og kunnskap gjennom hele livet. Dette er nærmere omtalt i neste kapittel.

Omfordeling gjennom skattesystemet

I Norge bidro overføringer og skatt til å redusere ulikheten i disponibel inntekt med 38 pst. i 2015. Dette er noe lavere enn gjennomsnittet på 40 pst. de siste ti årene. Betydningen av hvilken skattepolitikk som føres, er knapt omtalt i Perspektivmeldingen, til tross for at dette bør være et viktig område for en målrettet fordelingspolitikk.

Skattereformen i 2006 førte til at like inntekter skatlegges mer likt, og at omfordelingen gjennom skattesystemet ble betydelig styrket. I evalueringen av skattereformen heter det:

«Den økte omfordelingen er et robust resultat som bekreftes av en rekke forskjellige analyser med ulike metoder gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB). Målt med en indikator for omfordeling (Reynold-Smolensky-indeksen) anslår SSB at omfordelingen har økt med i overkant av 10 pst. fra 2005 til 2008. Det er i første rekke utbytteskatten og forbedringene i formuesskatten som har bidratt til økt omfordeling. (...) Etter reformen er skattesystemets progressivitet blitt klart styrket ved at gjennomsnittsskatten øker også for dem med høyest inntekt.»

Det politiske flertallet på Stortinget har i den siste stortingsperioden økt budsjettunderskuddet kraftig. Utgiftsveksten har vært høy samtidig som inntektene er redusert gjennom skatteutt tilsvarende 23,5 mrd. kroner, mens avgiftene er økt med 3,8 mrd. kroner. Som et resultat er veksten i bruk av oljepenger på et nivå som ikke kan opprettholdes over tid.

Skatteuttene i perioden 2014–2017 har i all hovedsak kommet de mest velstående i Norge til gode. De 1 000 rikeste har fått redusert sin skatt med 809 800 kroner i snitt, noe som tilsvarer 2 220 kroner per dag. De 94 prosentene med lavest formue har fått redusert sin skatt med i snitt om lag 10 kroner per dag.

Beregnet nettoformue 2017	Antall personer 2017	Gjennomsnittlig endring i skatt 2013–2017, kroner
Negativ formue	1 007 800	-2 977
0-1 mill. kr	1 501 200	-2 671
1-5 mill. kr	1 515 900	-5 033
5-10 mill. kr	208 300	-12 050
10-20 mill. kr	44 800	-19 866
20-30 mill. kr	7 900	-29 114
30-40 mill. kr	3 300	-45 455
40-50 mill. kr	1 600	50 000
50-100 mill. kr	2 900	-79 310
100 mill. kr og over	1 600	575 000
I alt	4 295 300	

Kilde: Finansdepartementet og egne beregninger.

Kuttene har ikke gitt resultater i form av flere arbeidsplasser og økonomisk vekst, men bidratt til å øke forskjellene og budsjettunderskuddet. Høyre og Frp går til valg på å bruke henholdsvis halvparten av og dobbelt så mye som anslått handlingsrom neste periode på skatteuttak, men med enda skjevare fordelings effekter enn de siste fire årene. Det er behov for en mer bærekraftig finanspolitikk og en skatte- og avgiftspolitik som gir bedre fordeling og økt sysselsetting.

Brede skattegrunnlag er det beste utgangspunktet for å sikre høye skatteinntekter til lavest mulig kostnader for samfunnet, for å likebehandle ulike skattytere og virksomheter og for at skattesystemet skal gi det ønskede bidraget til omfordelingen av inntekt gjennom skattesystemet. Mange internasjonale selskaper med virksomhet i Norge betaler i dag lite skatt. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet i samarbeid med andre land vil arbeide aktivt for å få på plass regler som øker skatteinntektene fra disse selskapene, og samtidig intensivere arbeidet mot svart økonomi.

ARBEIDERPARTIETS STRATEGI

Arbeiderpartiet vil arbeide for mindre økonomisk og sosial ulikhet langs fire spor: å få flere i arbeid og styrke det inntektspolitiske samarbeidet, det offentlige velferdstilbudet og omfordelingen gjennom skattesystemet. Tiltakene som her nevnes, er sentrale, men dette er ikke en uttømmende liste.

Flere i arbeid

- Føre en målrettet nærings-, arbeidsmarkeds-, kompetanse- og sosialpolitikk for å få flere i arbeid. Dette er nærmere omtalt i neste kapittel.

Styrke det organiserte arbeidslivet

- Verne om og videreutvikle den norske arbeidslivsmodellen gjennom et sterkt og forpliktende trepartssamarbeid.
- Øke insentivene for fagorganisering, blant annet ved å doble fagforeningsfradraget.
- Utforme en ny handlingsplan for å bekjempe sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og svart arbeid, med sikte på å gjenopprette balansen i trepartssamarbeidet og øke organisasjonsgraden i norsk arbeidsliv.
- Fjerne den generelle adgangen til midlertidige ansettelser.
- Gjennomgå regelverket for inn- og utleie av arbeidskraft slik at det støtter opp om et trygt og godt arbeidsliv med faste ansettelser.

Styrke det offentlige tjenestetilbudet

- Gradvis utvide retten til barnehageplass slik at alle barn får tilbud fra den måneden de fyller ett år, og sikre nok voksne med relevant kompetanse i barnehagen.
- Gjeninnføre og utvide ordningen med gratis kjer-netid i barnehagen i områder med særlige integrerings-, språk- og levekårsutfordringer.
- Øke fedrekvoten til minst 14 uker og sørge for en tredeling av permisjonstiden.
- Avvikle kontantstøtten. Familier som har søkt om barnehageplass, kan motta ventestøtte fra foreldrepermisjonen tar slutt til barnehageplass tilbys.
- Gjøre om skolefritidsordningen (SFO) til aktivitetsskole (AKS) i hele landet. AKS skal understøtte læringen i skolen og tilby fysisk aktivitet, kulturskoletime, kulturaktiviteter, andre fritidstilbud og leksehjelp, og samtidig gi elevene muligheter for lek. Vi vil innføre makspris og utvikle en nasjonal standard for innholdet i AKS.
- Sikre at alle elever lærer de grunnleggende lese-, skrive- og regneferdighetene tidlig, og bygge et sterkere lag rundt den enkelte elev. Dette innebærer blant annet å ansette flere lærere.
- Etablere flerfaglige helsehus i hele landet hvor pasienter kan få mer helhetlig hjelp enn i dag.
- Trappe opp og øremerke midler til tverrfaglige skolehelsetjenester og helsestasjoner.
- At tilbudet til psykisk syke skal organiseres som helhetlig og godt koordinerte pasientforløp uten unødige forsinkelser.
- Øke bruken av gradert sykemelding.

Et mer omfordelende og effektivt skattesystem

- Fullføre skatteforliket fra 2016 for å styrke konkurransekraften til norske bedrifter.
- Vanlige lønnsinntekter bør beskattes om lag som i dag eller lavere, mens formue og høye inntekter bør få økt beskatning. Avgiftssystemet skal brukes aktivt for å stimulere til miljøvennlige valg og bedre folkehelse.
- Sørge for økte skatteinntekter fra internasjonale selskaper med virksomhet i Norge, i samarbeid med andre land.
- Redusere mulighetene for kunstig inntektsskifting gjennom rask oppfølging av OECDs BEPS-anbefalinger og tiltak for økt finansiell åpenhet.
- Intensivere arbeidet mot svart økonomi.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at sosial dumping har bredd om seg i arbeidslivet, ikke minst i bygg- og anleggsbransjen. Flere steder har det blitt rapportert om omfattende bruk av bemanningsbyråer og såkalte «nulltimerskontrakter»

der folk ikke får lønn mellom oppdrag. Det rapporteres om juks og underbetaling i bransjen og at kriminelle har fått fotfeste i deler av bransjen. Også i andre deler av privat sektor er det et betydelig press mot ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Useriøse aktører bidrar til at svart arbeid vokser fram, andelen fagorganiserte synker, og EØS-avtalen begrenser arbeidstakernes makt og rettigheter i Norge. Disse medlemmer viser til at vi med denne utviklingen risikerer å sette hele den norske arbeidslivsmodellen i fare. Press på lønns- og arbeidsvilkår fører til økte økonomiske forskjeller. I tillegg kan et lavere lønnsnivå føre til mindre produktivitetsvekst, siden det lønner seg mindre å investere i arbeidsbesparende teknologi når lønnskostnadene synker.

Komiteens medlem fra Senterpartiet ønsker å presisere at selveie av bolig er et sentralt trekk ved det norske samfunnet som bør bevares. Dette medlem mener at fortsatt lav skattlegging av primærbolig er et viktig tiltak for å sikre folk flest den tryggheten og selvstendigheten det å eie egen bolig innebærer. Samtidig registrerer dette medlem at den betydelige prisøkningen som har funnet sted under denne regjeringen, gjør boligdrømmen fjern for mange. I tillegg har det fått bygge seg opp en betydelig risiko i boligmarkedet gjennom at prisene har steget raskt og husholdningenes gjeld har vokst kraftig. Dette medlem mener at det er viktig å føre en politikk som gjør at det å eie sin egen bolig er oppnåelig og oppleves som trygt for folk flest. Bolig skal ikke være et spekulasjonsobjekt, men et hjem der man skal trives og kan føle trygghet. Dette medlem viser i denne sammenheng til egne merknader om boligmarkedet i innstillingen til Finansmarkedsmeldingen 2016–2017 (Meld. St. 34 (2016–2017)).

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at skattesystemet har blitt mindre omfordelende de siste årene under den sittende regjeringen, samtidig som store grupper har opplevd å bli utsatt for usosiale kutt. Et eksempel på det siste er kuttene til uføre, og da særlig kuttet i barnetillegget for uføre forsørgere. Dette er en politikk som bidrar til å øke de økonomiske forskjellene.

8. En stor og kompetent arbeidsstyrke

8.1 Sammendrag

8.1.1 Innledning

En stor og kompetent arbeidsstyrke er vår viktigste ressurs. Hvor mange timer vi i gjennomsnitt jobber, betyr mye for levestandarden i Norge. Forholdet mellom antallet som forsørger og antallet som forsør-

ges er også avgjørende for bærekraften i fellesfinansierte velferdstjenester.

To sentrale utviklingstrekk med betydning for offentlige finanser gjør seg gjeldende fremover:

For det første blir befolkningen eldre. Forventet levealder ved fødsel har steget markert de siste hundre årene og forventes å stige videre i tiårene fremover. Det er først og fremst en stor velferdsgevinst og reiser samtidig noen utfordringer for velferdsstaten. I dag er det drøyt fire personer i aldersgruppen 20–66 år per person i aldersgruppen over 66 år. I løpet av de neste femti årene vil forholdstallet reduseres helt ned til om lag 2,5.

For det andre har innvandringen til Norge økt markert de siste ti årene og forventes å bli betydelig også i tiårene fremover. Mange blir boende permanent. Mens innvandrere i dag utgjør vel 13 pst. av befolkningen, vil andelen øke til 24 pst. i 2060 i hovedalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivninger, men anslaget er usikkert. Den økte andelen innvandrere understreker viktigheten av at innvandrere får en stabil og varig deltakelse i det norske arbeidsmarkedet.

Sysselsettingen i Norge er høy sammenliknet med de fleste andre OECD-land. Det er fordi flere kvinner, personer over 55 år og innvandrere deltar i arbeidslivet i Norge. Sysselsettingen blant menn i aldersgruppen 25–54 år i Norge er imidlertid ikke særlig høy sammenliknet med tilsvarende aldersgruppe i andre OECD-land.

Den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt er derimot lav i Norge. Det skyldes både lavere avtalt arbeidstid, lange permisjonsordninger, høyt sykefravær og utbredt deltidsarbeid. Til tross for at mange deltar i arbeidslivet i Norge, er antall arbeidede timer per innbygger dermed om lag som gjennomsnittet for EU-landene.

Det er også flere i yrkesaktiv alder som mottar helserelaterte trygdeytelser enn i mange andre land. Utviklingen i helsetilstanden i befolkningen kan ikke forklare dette mønsteret. Ordningene for inntektssikring må utformes slik at de stimulerer til å delta i arbeidslivet i større grad enn i dag. Arbeidsgivere har også en nøkkelrolle for å få til et arbeidsliv der alle kan delta.

Det er naturlig at langvarig vekst i velstandsnivået også tas ut i økt fritid. Det har vi erfart. Mer fritid gir mindre skatteinntekter og mindre fellesgoder til alle. Jo mindre vi velger å jobbe i fremtiden, desto større blir velferdsstatens utfordringer. Det er derfor en viktig samfunnsoppgave å legge til rette for et høyt arbeidstilbud.

En viktig fellesnevner blant dem som er utenfor arbeidsmarkedet, er lav kompetanse eller kompetanse som ikke passer med arbeidslivets behov. Mens sysselsettingsgraden blant personer med høy lesefer-

dighet er om lag 90 pst., er den bare litt over 60 pst. blant personer med lav leseferdighet. Tilsvarende er sysselsettingen mye høyere blant personer med høy utdanning enn blant personer med bare grunnskole. Et flertall av ungdom med nedsatt arbeidsevne har lav kompetanse og ikke fullført skolegang. Innvandrere har i gjennomsnitt klart lavere kompetanse enn majoritetsbefolkningen når denne måles i norsk-språklige tester. Flyktninger med utdanning fra Norge har høyere sysselsetting enn flyktninger med tilsvarende utdanningsnivå fra utlandet. Høy kompetanse er helt sentralt for et velfungerende arbeidsmarked fremover. I tillegg til å bidra til økt sysselsetting, bidrar økt kompetanse også til høyere produktivitet både for den enkelte og for kollegaer.

Norge har hatt et kompetansefortrinn som er i ferd med å forsvinne. Mens den eldre befolkningen i Norge ligger helt i OECD-toppen på målinger av ferdigheter, er ferdighetene i yngre generasjoner mer gjennomsnittlige. Norge har ikke lenger en spesielt godt utdannet befolkning. Selv om en høy andel av befolkningen har høyere utdanning, er det forholdsvis få som har lang høyere utdanning. Samtidig er det en betydelig andel som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Frafallet i videregående skole er stort og større enn i de fleste sammenliknbare land. Det har ligget stabilt siden midten av 1990-tallet, men med en liten bedring de aller siste årene.

Høy kompetanse blir enda viktigere fremover på grunn av teknologisk utvikling og automatisering. Vi kan få et arbeidsmarked med økt etterspørsel etter særlig høyt utdannet arbeidskraft og sviktende etterspørsel etter personer med lave kvalifikasjoner. Den teknologiske utviklingen kan i større grad rette seg mot oppgaver som typisk krever noe utdanning, men som etterhvert kan utføres av maskiner. Det kan føre til mindre behov for yrker i den midtre delen av lønnsfordelingen. Vi må legge til rette for at de som mister jobben i forbindelse med automatisering, lykkes med å kvalifisere seg for de mer kompetansekrevene stillingene.

At vi lykkes godt med opplæring i arbeidslivet, er viktig for å møte et arbeidsliv med økte krav til omstilling. Samtidig må vi lykkes bedre med formell utdanning. Vi må gi alle barn en god grunnutdanning og heve andelen med særlig høy kompetanse. Svake grupper i arbeidsmarkedet må få tilegnet seg nødvendig kompetanse for å komme i jobb.

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og at riktig bruk av den er avgjørende for vår velstandsutvikling. Det er viktig at arbeidsstyrken har en høy kompetanse slik at både sysselsetting og avkastning av arbeidsinnsats øker.

Komiteen vil også peke på at en generelt forbedret utdanning, bedre resultater i grunnutdanningen, økt fullføringsgrad i videregående utdanning og økt andel med særlig høy kompetanse vil bidra vesentlig til å bedre forholdet mellom antallet som forsørger og de som forsørges og dermed bedre bærekraften i vårt velferdssamfunn.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at når levealderen øker, må flere stå lenger i arbeid, og det må lønne seg for den enkelte. Lovbestemte aldersgrenser bør gjennomgås. Det er også et viktig mål at færre i arbeidsdyktig alder står utenfor arbeidsmarkedet. Dette vil kunne føre til at færre får sin inntekt fra helserelaterte trygdeordninger, noe som kan gi store velferdsgevinster for samfunnet og for den enkelte. Trygdeordninger bør ikke bidra til å låse folk inne på feil ordninger og bør utformes slik at det lønner seg å jobbe. Til det må også et godt utformet skattesystem bidra med en hensiktsmessig fordeling mellom de forskjellige skattetyper, og med brede grunnlag og lave satser. Sammen med bedre integrering av innvandrere og bedre utnyttelse av deres kompetanse, vil det bidra til økt bærekraft i de offentlige velferdstjenester.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at arbeid til alle er Arbeiderpartiets overordnede mål. Arbeid er nøkkelen til frihet og selvstendighet for den enkelte. Det er også grunnlaget for vekst og verdiskaping, og det er forutsetningen for vår velferdsmodell. Derfor er også trygghet for å få arbeid og trygghet når man er i arbeid, det viktigste for å redusere de sosiale og økonomiske forskjellene mellom folk.

Norge har i flere tiår hatt en høyere andel av befolkningen i arbeid enn de fleste andre land i verden. Dette har tett sammenheng med økningen i sysselsettingsandel blant kvinner, som økte med nær 20 prosentpoeng gjennom 70-tallet og til midten av 80-tallet. En stor og kompetent arbeidsstyrke er vår aller viktigste ressurs.

Det var ikke gitt at den norske arbeidslivsmodellen ville gi høy sysselsetting. Små lønnsforskjeller står i fare for å skape lav etterspørsel etter lavt kvalifisert arbeidskraft. Dersom mange arbeidstakere ikke tilfredsstiller produktivitetskravene som følger av et i internasjonal sammenheng høyt lavlønnsnivå, kunne konsekvensen raskt ha blitt at mange ikke fikk innpass i arbeidslivet. En viktig byggstein i den norske modellen har derfor vært å løfte befolkningens kompetanse. I større grad enn i mange andre land har Norge lykkes med å holde lønningene til dem med lavest kompetanse på et anstendig nivå og samtidig hindret befolkningen i å la være å ta utdanning. På

den måten har Norge hatt jobber å tilby alle. Grunnleggende politiske valg har bidratt:

- Gratis utdanning har motvirket at små lønnsforskjeller har gjort det attraktivt for ungdom å slutte på skolen.
- Arbeidslinja i trygdepolitikken har oppmuntret til yrkesdeltakelse. Dermed har statens finanser vært gode til tross for relativt sjenerøse trygder.
- Små lønnsforskjeller har krevd et høyproduktivt arbeidsliv der arbeidsgivere og arbeidstakere sammen og gjennom sine arbeidslivsforeninger har tilbudt og vektlagt kompetanseheving i arbeidslivet. Høyproduktive jobber har krevd arbeidsrelatert opplæring.

Disse medlemmer viser til at SSBs folketelling i 1950 registrerte befolkningens utdanningsnivå for første gang. Da hadde om lag 30 pst. utdanning ut over grunnskolen. Nå er situasjonen den motsatte. Omtrent 27 pst. har kun grunnskoleutdanning. Utviklingen speiler en rekke store samfunnsendringer. En av dem er det enorme spranget i kravet til kompetanse som stilles i det norske arbeidsmarkedet.

Små lønnsforskjeller har gjort at bedriftene søker å effektivisere bort behovet for manuelle arbeidsoppgaver. Det er knapt noe land i verden som har kommet lenger i dette enn Norge. Få har færre bankfilialer og butikkansatte. Selvbetjeningsgraden er svært høy. Bruk av elektronikk er i verdenstoppen. Administrasjoner er slanket. Vi har verdens mest produktive arbeidsliv.

Kravet til kunnskap og kompetanse har økt i ekspressfart, og det har økt mer i Norge enn i mange andre land. To krefter har slått spesielt sterkt inn: internasjonal arbeidsdeling og teknologiutviklingen. Begge deler har ført til en sterk reduksjon i behovet for ufaglært og lavt utdannet arbeidskraft.

I perioden etter 1950-tallet utviklet den norske arbeidslivsmodellen seg til å bli den vi kjenner i dag. Vi har overlatt til sterke arbeidslivsparter i stor grad å regulere lønnsnivået. Konsekvensen av dette er at ufaglærte arbeidere i Norge i dag er blant verdens høyest lønte. De er samtidig i en tøffere konkurranse-situasjon med roboter og maskiner, arbeidere i lavkostnadsland og arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Norge har utfaset lavkompetansearbeidsplasser i takt med globaliseringen og teknologiutviklingen.

Andre land har valgt en annen strategi. I stedet for en fast styring av lønnsnivået mellom ulike grupper har de valgt å la lønnsforskjellene i større grad bestemmes av tilbudet og etterspørselen i arbeidsmarkedet. Dermed har man håpet å unngå at teknologi og globalisering ville skape massearbeidsløshet blant ufaglærte.

De store politiske motsetningene i mange land i dag skyldes imidlertid at globalisering og innvand-

ring i stedet har fått skylden for svært store inntekts-skjevheter. Befolkningen vender seg til ledere som vil bremse og snu globaliseringen, si opp handelsavtaler og begrense migrasjon.

Den norske arbeidslivsmodellen kan sies å være Norges måte å utnytte globaliseringens og teknologiens fordeler for økonomisk vekst og velstand på, og samtidig beskytte befolkningen mot dens negative sider. Norge har derfor både blitt en av verdens mest åpne og mest likestilte økonomier. Det har vært mulig gjennom en svært høy sysselsettingsrate uten utstrakt lavlønnskonkurranse og store lønnsforskjeller. Det har gitt både økonomisk og sosial bærekraft.

Samspeillet mellom kompetanse og arbeid

Kompetansepolitikk i samfunnsøkonomisk forstand handler om å forvalte de menneskelige ressursene best mulig. Det innebærer forvaltningen av både kunnskap og arbeid og kanskje aller viktigst: samspeillet mellom disse to.

Offentlig finansiert utdanning har bidratt til at kompetansenivået i befolkningen er høyt, og at de sosiale skjevhetene er mindre enn i mange andre land. Fellesskolen er viktig som fellesarena for bygging av tillit og for utvikling av kritisk tenkende og selvstendige individer. Tilnærmet full barnehagedekning og trygge, gode barnehager legger et viktig grunnlag for læring og inkludering. Lik rett til utdanning har ført til en endring fra elite- til masseutdanning og gjort det mulig for langt flere fra ulike sosiale lag å ta utdanning. Men selv om Norge har en befolkning med et høyt ferdighets- og utdanningsnivå, ligger vi under OECD-snittet i andel med lengre høyere utdanning.

Høy kompetanse og gode kunnskaper i alle ledd er et viktig konkurransefortrinn for norsk næringsliv, og det sikrer kvalitet på produkter og tjenester både i privat og offentlig sektor.

PIAAC er en internasjonal undersøkelse i regi av OECD som måler voksnes ferdigheter i lesing, tallforståelse, problemløsning i teknologitunge miljøer og generiske ferdigheter, som for eksempel samarbeid, kommunikasjon og å organisere sin tid. Generelt viser resultatene at de med gode leseferdigheter også scorer høyt på andre faktorer som har betydning for samfunnets og arbeidslivets virkemåte, som yrkesdeltakelse, helse, grad av tillit og deltakelse i frivillige organisasjoner.

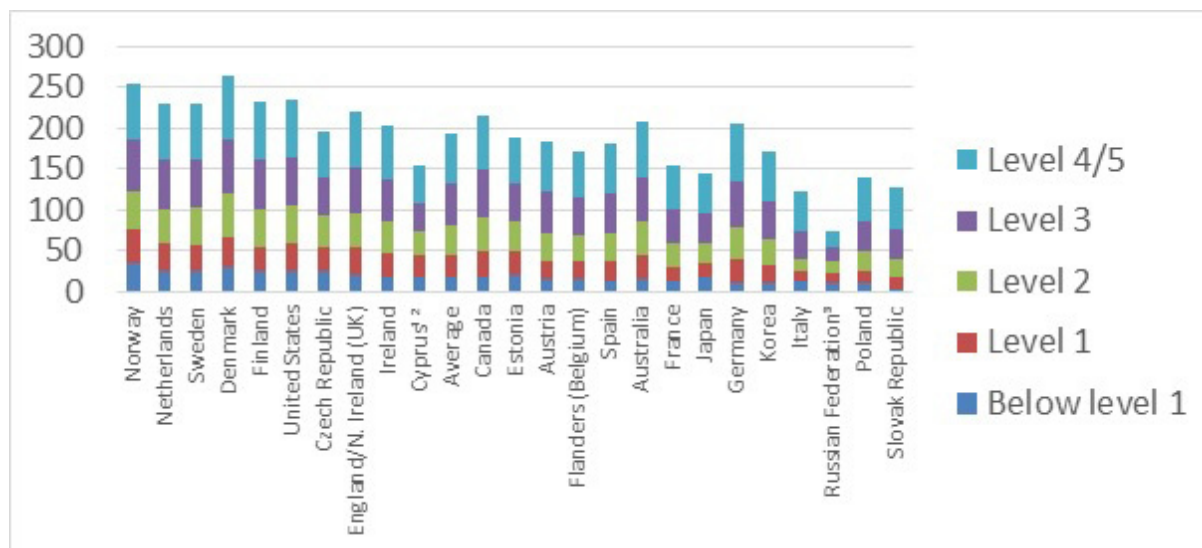
Norske voksne har ferdigheter som ligger over OECD-gjennomsnittet i lesing, tallforståelse og problemløsning i IKT-miljø, og best ut kommer personer i alderen 25 til 34 år. PIAAC-undersøkelsen fra 2013 viser imidlertid også at 400 000 voksne i Norge mangler grunnleggende ferdigheter i lesing, 480 000 mangler grunnleggende ferdigheter i regning og 800 000 voksne mangler grunnleggende IKT-ferdigheter.

Disse medlemmer viser til at det er stor variasjon blant grupper innad i Norge. De eldste har svakere ferdigheter enn gjennomsnittet. Kvinner har noe svakere ferdigheter enn menn. Innvandrere har et klart lavere ferdighetsnivå enn personer som er født i Norge. Personer i arbeid eller utdanning har høyere

ferdigheter enn dem som er utenfor arbeid og utdanning.

PIAAC-undersøkelsen viser også at Norge skiller seg ut med god kompetanseheving i arbeidslivet. Blant dem med lavest kompetansenivå scorer Norge høyest av samtlige land.

Prosentandelen i hvert ferdighetsnivå som fikk arbeidsrelatert utdanning og opplæring sist år. Ferdighetsnivå 0-5, der 5 er best



Kilde: OECD (2013)

At Norge kommer relativt godt ut sammenlignet med andre land, må ses i sammenheng med at Norge har OECDs tredje høyeste ressursnivå i utdanningssektoren, og voksne i Norge mellom 25 og 64 år deltar i større grad i formell utdanning og/eller i andre organiserte opplæringstiltak enn i de fleste andre OECD-land. Samtidig må kompetansehevingen som finner sted utenom det formelle utdanningssystemet, ses i lys av at arbeidsgivere i Norge investerer mye i kompetanseheving for egne ansatte.

Den norske modellen, med små lønnsforskjeller, kan over tid bare fungere dersom den understøttes av høy effektivitet og produktivitet, både hos dem med lavest kompetanse og for virksomhetene totalt sett. Dette innebærer at arbeidsgiverne har sterke insentiver for å sikre at ansatte har høy kompetanse. Utdanning og kompetanse er dermed en viktig del av den norske arbeidslivsmodellen, med høy oppslutning om tariffavtalenes rolle og universelle velferdsordninger. Det har gitt høy yrkesdeltakelse, stor lønnslikhet og høy produktivitet, og Norge har få lavkompetansesarbeidsplasser. I forlengelsen av dette er det gjennom partssamarbeidet også blitt framforhandlet rettigheter knyttet til kompetanseheving for ansatte, som er nedfelt i avtalene mellom arbeidslivspartene.

I Norge er det færre lavkompetansesarbeidsplasser enn i de aller fleste andre land. Selv i de bransjene

med flest manuelle arbeidsoppgaver, som varehandelen, er det i Norge mekanisert bort mange arbeidsplasser. Det er én av grunnene til at Norge har verdens høyeste produktivitet. Til tross for dette har disse arbeidsintensive bransjene fortsatt behov for mye arbeidskraft, men da til å jobbe sammen med teknologien og med stort krav til å arbeide kognitivt og selvstendig. Overvåking og veiledning er også kostbart. Det er derfor en relativt høy grad av ansvar og frihet også i jobber som krever lite formell kompetanse i Norge.

Kombinasjonen av fortsatt behov for arbeidskraft med lav formell kompetanse og høy grad av teknologisering på også disse arbeidsplassene krever opplæring i arbeidslivet. Den norske arbeidslivsmodellen gir dermed som resultat at både arbeidstakerne, og deres organisasjoner gjennom tariffarbeidet, og arbeidsgiverne, gjennom sin internopplæring, får sterke insentiver til å bygge opp realkompetanse på jobben.

Også arbeidsmarkedspolitikken bør spille en viktig rolle for å fremme befolkningens mestring inn i og i arbeidslivet. De to dominerende opplæringstiltakene i arbeidsmarkedspolitikken er arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og utdanningstiltaket. Dette er tiltak som ved inngangen til 2017 hadde henholdsvis 7 000 og 9 500 deltakere, samlet om lag en femtedel av tiltaksdeltakerne. I 2004 utgjorde opplæringstilta-

kene om lag halvparten av tiltakene. Dette innebærer at det i denne perioden har vært en reduksjon på om lag 50 pst. målt i antall tiltaksdeltakere. Det er behov for en langt mer offensiv arbeidsmarkedspolitikk, med mer vekt på kompetanse i møte med en økende inkluderingsutfordring.

Økt aktivitet i karrieresentrene, parallelt med sterkere nasjonale føringer for organisering, finansiering og oppgaveinnhold, kan utgjøre et viktig supplement til Nav.

Fylkesvise karrieresentre ble opprettet for 5–6 år siden for å gi veiledning om yrkes- og utdanningsvalg, jobbsøking og arbeidsliv for personer som ikke har tilgang til karriereveiledning gjennom skole, Nav, attføringsbedrifter eller universitet/høyskole. Det er etablert karrieresentre i 16 av 19 fylker, men samlet ressursinnsats er foreløpig beskjeden.

Personer som trenger bistand for å komme seg videre i arbeidsliv eller utdanning og mangler fullført videregående opplæring, blir lett kasteballer mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og Nav. De som har delegert ansvaret fra den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten til karrieresentrene, kan imidlertid vise til gode resultater. Sentrene kan også vise til god brukertilfredshet og overgang til arbeid. Samtidig er de ulikt organisert med ulikt resultat og finnes ikke i alle fylker. Tilrettelegging for norskopplæring i arbeidslivet, realkompetansekartlegging, bistand til jobbsøking og kompetanseutvikling og hjelp til å gjennomføre videregående opplæring er eksempler på oppgaver som blir utført av karrieresentrene.

Denne partnerskapsorganiseringen mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndigheter på fylkesnivå er et godt utgangspunkt for å møte den økte inkluderingsutfordringen vi nå står oppe i.

Økt andel uten jobb – en trend som må snus

Arbeidslivet og samfunnet har gjennomgått store endringer de siste tiårene. Teknologiske endringer har gitt et mer kunnskaps- og kompetansekreverende arbeids- og samfunnsliv. Det har gitt mer produktive og lærende jobber. Samtidig har tersklene for deltakelse økt.

I snart et tiår har andelen uten jobb gått opp i Norge som følge av at jobbveksten har vært svakere enn befolkningsveksten. Andelen gikk opp etter finanskrisen og flatet deretter ut, mens de siste tre årene har forskjellen mellom befolknings- og jobbvekst igjen blitt større. Forhold som har spilt inn, er blant annet høyere befolkningsvekst etter utvidelsen av EØS-området i 2004, finanskrisen, oljeprisutvikling og ulik politisk håndtering avhengig av skiftende politisk flertall.

Det er særlig ungdom, tidlig ankomne innvandre- re og personer med lav kompetanse som har fått det

mer krevende på arbeidsmarkedet. Økt arbeidsløshet på Sør-Vestlandet som følge av redusert aktivitet i oljerelaterte næringer har økt omskoleringsbehovet også innen grupper av langutdannede.



Kilde: SSBs Arbeidskraftundersøkelse, justert for omlegging av statistikk

Manglende utdanning og kompetanse er en av de viktigste barrierene for inkludering. Fullført videregående opplæring har blitt en grunnkompetanse for nye som vil inn i arbeidslivet. Samtidig er antallet voksne uten slik utdanning økende, og frafallet blant unge i utdanningsløpene er høyt, særlig innen yrkesfag. Vel en halv million voksne er uten formell videregående utdanning.

Lavlønnskurransen og press på kompetanse preger særlig svakt organiserte deler av arbeidslivet. Det meldes om at arbeidsgivere velger å ansette billig utenlandsk arbeidskraft framfor å satse på læringer eller annen kompetansebygging.

Den store innvandringen det siste tiåret har særlig blitt kanalisert til yrkesfaglige deler av arbeidslivet. En god del av innvanderne mangler utdanning, eller godkjent utdanning, fra hjemlandet. Dokumentasjon og verdsetting av formal- og realkompetanse er en viktig utfordring. De fleste har stort behov for opplæring i norsk, men også i spilleregler og særtrekk i det norske arbeidslivet.

Norge har lenge ligget i toppen for sysselsetting internasjonalt. Nå er imidlertid flere land i ferd med å gå forbi oss. Nedgangen har skjedd i aldersgruppene under 55 år, og særlig blant unge menn. Forverringen er reflektert i at flere er registrert med nedsatt arbeidsevne hos Nav, andelen unge uføretrygdete har gått opp, og arbeidsløsheten har steget.

73 000 personer i alderen 15–30 år er verken i arbeid eller utdanning. Om lag 3 pst. i aldersgruppen 18–30 år mottar helserelaterte ytelser, 5 pst. er familieforsørget og 5 pst. mottar andre offentlige ytelser. Andelen unge mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) har samlet sett vært relativt stabil etter at ordningen ble innført i 2010. Den har økt litt i alderen 20–24 år og gått svakt ned i alderen 25–29 år.

Det er tegn til at noen unge sluses inn på AAP-ordningen fordi tilgangen til oppfølging og tiltak her er bedre enn for ordinært arbeidsløse. Likevel får mange ikke den oppfølgingen de trenger. Venting og mangel på aktivitet kan gjøre at flere får svekket helse og skyves enda lenger unna arbeidslivet, i strid med det som var intensjonen med ordningen.

Mangel på fullført videregående opplæring er en av de viktigste barrierene for jobbtilknytning blant unge. Norge har relativt få jobber uten krav til kompetanse. Økt konkurranse om jobbene i delene av arbeidslivet der unge tradisjonelt har tilhørighet, skjerper inkluderingsproblemene. Manglende tilbud på yrkesfagutdanning, herunder lærlingeplasser, har også medvirket, kanskje særlig for unge menn.

Det er ventet at teknologiutviklingen vil gå enda raskere i årene foran oss. Robotisering øker kompetansekravene og kan redusere arbeidskraftsbehovet. Kravene til IKT-ferdigheter og yrkesfaglig kompetanse er ventet å øke, men det er også kravene til sosial og relasjonell kompetanse. Med dagens kjønnsrollemønster kan det gjøre det enda mer krevende for unge menn i arbeidslivet.

Store utslag for offentlige finanser

Hvorvidt vi lykkes med å få flere i arbeid, har avgjørende betydning for offentlige finanser framover. I Perspektivmeldingen er det i basisforløpet lagt til grunn at sysselsettingsraten i snitt vil falle med 0,1 pst. per år i perioden 2015–2060. Dette, sammen med en rekke andre forutsetninger, gir et inndekningsbehov i offentlige finanser på 5,3 pst. av BNP for Fast-

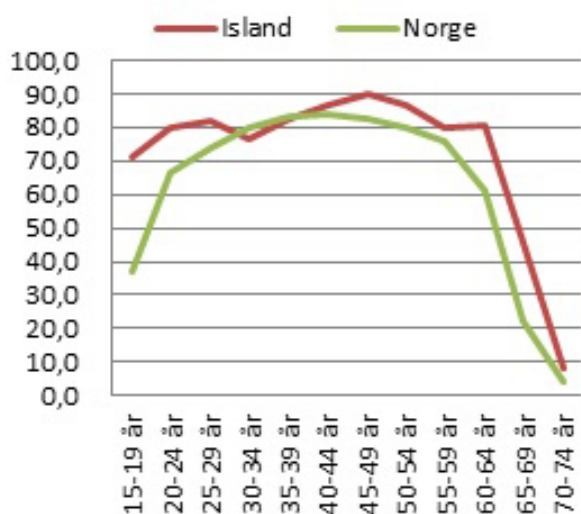
lands-Norge i 2060. Anslaget baserer seg på en langt mer forsiktig utbygging av det offentlig finansierte velferdstilbudet enn i perioden vi har bak oss, en forutsetning som ikke er ukontroversiell. I gjennomsnitt anslås et inndekningsbehov på 1,7 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien per tiår fra 2030. Med dagens nivå på BNP for Fastlands-Norge svarer dette til nær 50 mrd. kroner per tiår eller 5 mrd. kroner per år.

Dersom sysselsettingsandelen framover går ned forholdsvis like mye som fra 2013 til 2017, innebærer dette en økning i inndekningsbehov til 6,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060.

Dersom en lykkes med å få den samlede arbeidsinnsatsen 10 pst. høyere enn i basisforløpet i 2060, vil det innebære at sysselsettingen kommer opp til toppnivåene fra tidligere høykonjunkturer. Inndekningsbehovet blir da redusert til 1,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060, eller 0,4 pst. per tiår fra 2030. En slik økning i arbeidsinnsatsen vil være krevende, sett i lys av at den demografiske utviklingen trekker i retning av lavere sysselsetting.

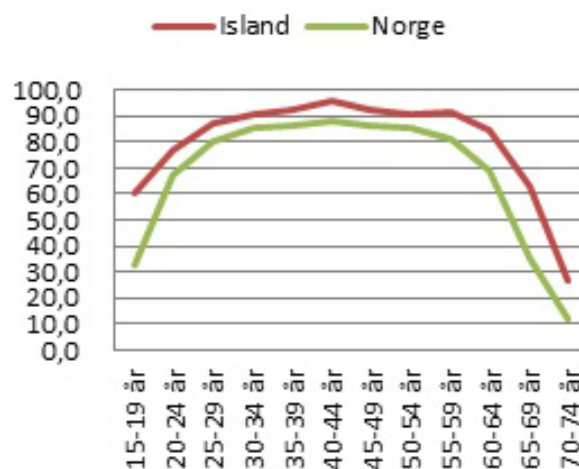
Island er et av få land med en høyere andel sysselsatte enn Norge, og forskjellen er særlig markert blant de yngste og de eldste aldersgruppene. Blant de over 65 år er andelen i jobb dobbelt så høy på Island. Dersom befolkningen i Norge hadde prosentvis den samme tilknytningen til arbeidsmarkedet som befolkningen på Island, ville dette redusert inndekningsbehovet enda mer enn i regneeksempelet over, til 1,3 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060.

Andel kvinner i jobb på Island og i Norge (2015)



Kilde: OECD

Andel menn i jobb på Island og i Norge (2015)



Kilde: OECD

ARBEIDERPARTIETS STRATEGI

Å lære å lære mer

Utviklingstrekkene i arbeids- og samfunnsliv tilsier behov for bred kompetanse. Å lære å lære blir viktigere enn lagring av «gammel» kunnskap. God grunnkompetanse og livslang læring blir stadig viktigere for å kunne være omstillingsdyktig. Risikoen for å falle langvarig utenfor arbeids- og samfunnsliv gjennom omstillinger øker for dem som har lav kompetanse.

- Styrke tidlig innsats både i barnehage og de første skoleårene. Dette er en hovedsatsing for Arbeiderpartiet. Jo bedre grunnkompetansen er tidlig, jo lettere tilegner en seg og er motivert for ny kunnskap senere.
- At utdanningssystemet i større grad skal bli en forberedelse til den livslange læringen som starter for fullt i arbeidslivet. Fagskole-, universitets- og høyskolesektoren og studieforbundene får økt rolle i å tilby etter- og videreutdanning.

IKT-ferdigheter

Kravene til IKT-ferdigheter ventes å slå inn i de fleste yrkesgrupper og i økende grad bli en forutsetning for å kunne delta i informasjonssamfunnet og for digital samhandling.

- Øke dekningsgraden for digitale læremidler, gjøre digital forståelse til en del av innholdet i skolen og gi lærerne økt kompetanse i bruk av digitale læremidler og pedagogisk kvalitetssikring av læremidlene.
- Etablere en helhetlig IKT-arkitektur med tilgjengelig og oppdatert utstyr og tilgang til høyhastighetsnett.

Bedre samspill mellom arbeidsliv og utdanningsinstitusjoner

- Legge til rette for tettere kontakt mellom utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet for å gjøre elever og studenter bedre forberedt til arbeidslivet og for å sikre utvikling av gode undervisningstilbud for voksne.
- Sørge for at fag- og yrkesopplæringen, fagskolene, høyskolene og universitetene i fellesskap tilbyr relevante programmer som kan heve kunnskap og ferdigheter i arbeidslivet. Framskrivninger varsler om knapphet på særlig yrkesfaglig kompetanse, samt utdanning til flere av velferdsstatens profesjoner. Godt utdannede faste ansatte, fagarbeidere og bedrifter som bidrar til opplæring av fagarbeidere, er et viktig grunnlag for konkurransekraften.
- Gjennomføre en kompetansereform for arbeidslivet, blant annet ved å opprette bedrifts- og

arbeidsnære programmer for læring i virksomheter, sikre at arbeidstakere gjennom avtaler i arbeidslivet opparbeider seg rett til etter- og videreutdanning og bidra til finansiering av etter- og videreutdanning.

Livslang veiledning om yrkes- og karrierevalg

- Styrke karriereveiledningstjenesten med bistand til kompetanseutvikling, med en særlig innsats overfor unge. Det bør utvikles en nasjonal standard for kvaliteten på og tilbudet til karriere-sentrene.

Tilrettelegge bedre for kompetanseheving gjennom Nav-systemet

- Styrke kompetanseinnholdet i arbeidsmarkedstiltakene, for eksempel gjennom mer bruk av utdanningstiltak og mer fleksibel praktisering av dagpengeregelverket.

Rette en særlig innsats mot unge

- Gjennomføre en aktivitetsreform for unge. Arbeiderpartiet vil øke bruken av gradering i de helserelaterte ytelsene, styrke AAP og tilby en reell mulighet for arbeid for unge med gradert uføretrygd. Oppfølgingen av unge som mottar arbeidsavklaringspenger må styrkes, og Nav vil få et overordnet ansvar for å sikre at det finnes jobber tilpasset denne gruppen både i offentlig og privat sektor. Kommunene får i tillegg en plikt til å sikre at denne gruppen får jobb. Kommunenes merkostnader til ordningen skal dekkes inn.
- Tettere oppfølging og prioritering av unge arbeidsledige gjennom å forsterke ungdomsgarantiene.
- Økt handlefrihet for ansatte i Nav slik at de kan lage individuelle planer for tilbakeføring til arbeidslivet basert på brukerens forutsetninger.
- Styrke Navs tilbud til personer med psykiske lidelser og bedre kombinere helsehjelp, utdanning og arbeidstiltak.
- Gode erfaringer fra vellykkede forsøksprosjekter i Nav, slik som individuell jobbstøtte, må videreføres og videreformidles i Nav etter utløpet av forsøksperiodene.

Integrering

- Ha en god integreringspolitikk som sørger for at de som får opphold og skal bli i Norge, kommer i gang med livene sine og blir bidragsyttere.
- Nøkkelen for den enkelte er å lære norsk og komme seg ut i arbeid og bli der, og på den måten ta del i den norske samfunnskontrakten: Gjør din plikt og krev din rett. Tiden på mottak skal ikke

være et opphold, men en forberedelse på det som kommer.

- Kartlegge asylsøkernes ferdigheter allerede på asylmottaket, slik at de raskt kan komme i gang med videreutdanning eller få godkjent utdanning fra andre land.
- Satse mer på lønnstilskudd til bedrifter som ansetter personer som står langt unna arbeidslivet.
- Styrke kommuneøkonomien. Tilrettelegging for bedre integrering skal ikke innebære at lokalsamfunn må kutte i skole, helse- og omsorgstilbud.

Fullføre pensjonsreformen

Folketrygden er det bærende elementet i pensjonssystemet. Ordningen understøtter arbeidslinja og tilrettelegger for kombinasjon av arbeid og pensjon. Ordninger som AFP og tjenstepensjoner er viktige tillegg i pensjonssystemet. Brede kollektive ordninger gir lavere driftskostnader og mindre tap av rettigheter ved de mange endringer som preger et moderne arbeidsmarked.

- Videreføre pensjonsreformen, sikre en bærekraftig folketrygd og fortsette arbeidslinja.
- At pensjonssystemet skal tilrettelegge for mobilitet i arbeidsmarkedet. Dette innebærer en lovgivning om tjenstepensjon som sikrer lave kostnader ved jobbskifte og obligatorisk medflytting av rettigheter fra tidligere ordninger. Regelverket må være bedre tilpasset tariffavtaler om pensjon og muligheten for å etablere brede ordninger.
- Styrke AFP i privat sektor og legge om offentlig tjenstepensjon og offentlig AFP slik at den blir tilpasset både folketrygden og privat AFP. Dette skal skje gjennom forhandlinger med de ansattes organisasjoner.

Høyere yrkesdeltakelse blant kvinner

Selv om nedgangen i andel sysselsatte de siste årene har vært større blant menn enn blant kvinner, er det fortsatt langt flere menn enn kvinner i arbeid. 70 pst. av alle deltidsansatte er kvinner, og om lag hver tredje sysselsatte kvinne arbeider deltid. Dersom disse kvinnene i stedet jobbet heltid, ville samlet antall timeverk i 2016 økt med vel 8 pst., ifølge Perspektivmeldingen.

- Øke fedrekvoten til minst 14 uker og sørge for en tredeling av permisjonstiden.
- Avvikle kontantstøtten. Familier som har søkt om barnehageplass, kan motta ventestøtte fra foreldrepermisjonen tar slutt til barnehageplass tilbys.
- Styrke retten til heltid og styrke fortrinnsretten til økt stilling.

Komiteens medlem fra Senterpartiet ønsker å poengtere at mange av de problemstillingene som omtales i denne delen av meldingen, er komplekse. Selv om man gjerne kan peke på eller identifisere et problem eller en utfordring, er det ikke nødvendigvis opplagt hvordan dette kan løses. Dette medlem mener at man i meldingen tydeligere bør skille mellom problemer man ikke har en løsning på (men likevel gjerne skulle ønske man kunne løse), og problemer som man faktisk kan løse om viljen og ressursene er der.

Dette medlem ønsker i det nedenstående å trekke frem ett eksempel fra hver kategori.

Som et eksempel på det første vil dette medlem påpeke at han har merket seg at sysselsettingsgraden blant personer med flyktningbakgrunn i alderen 25–54 år per 31. desember 2015 var drøyt 50 pst. mot knapt 80 pst. i hele befolkningen. Måler man i antall årsverk, blir forskjellen enda større, siden relativt flere nordmenn med flyktningbakgrunn jobber mindre enn full stilling. Forskjellen er altså svært stor, og tall fra landene nær oss indikerer at forskjellen i sysselsetting er enda større der. Når norsk økonomi nå i regjeringens egen sjargong går mot normalisering, er det grunn til å frykte at det norske arbeidsmarkedet vil bli mer likt det som finnes i nabolandene også i dette henseende. Dette kan i så fall gi et enda større sysselsettingsgap mellom nordmenn med og uten innvandrerbakgrunn. Dette medlem merker seg også at forskning tilsier at innvandrere som gruppe er mer sårbare for å miste jobben i vanskelige tider, blant annet fordi de i gjennomsnitt har opparbeidet seg kortere ansiennitet. I tillegg rapporteres det om forventninger om at behovet for såkalt lavkvalifisert arbeidskraft, der innvandrere er overrepresentert, vil gå ned som følge av automatisering og effektivisering. Gitt disse forhold er det en svært offensiv ambisjon å skulle øke sysselsettingen blant innvandrere til nivåer som er sammenlignbare med den øvrige befolkningen. Det er dessverre grunn til å frykte at utviklingen kan gå i motsatt retning. Dette medlem deler regjeringens ambisjon, men mener det er viktig at man ikke gir inntrykk av at dette er en enkel oppgave. Dette er fundamentale utfordringer som må anerkjennes og ikke bagatelliseres.

En av de utfordringer som det kan settes inn effektive tiltak overfor hvis viljen er der, er på den annen side sykdom og redusert arbeidsevne. Dette medlem mener det er et stort potensial for å bedre folkehelsen gjennom ulike tiltak for barn, voksne og eldre. Senterpartiet har tidligere foreslått mer fysisk aktivitet i skolen, skolemåltid, satsing på turstier og friluftsliv, tilrettelegging for trening i arbeidstiden og bedre aktivitetstilbud for eldre. Slike tiltak kan gi stor samfunnsøkonomisk gevinst gjennom å redusere sykefraværet, øke yrkesdeltakelsen, redusere antallet

personer på helserelaterte trygdeytelser og minske behovet for helsetjenester.

Dette medlem ønsker også å poengtere at restarbeidsevnen hos personer på ulike former for trygdeytelser er dårlig utnyttet. Her er det potensial for programmer som både kan øke livskvaliteten til den enkelte og gi samfunnsøkonomisk gevinst.

På generelt grunnlag vil dette medlem advare mot å forutsette at problemer kan løses dersom man faktisk ikke har kommet frem til slike løsninger.

Komiteens medlem fra Venstre mener at det alltid må lønne seg å jobbe. Flere må kunne velge å stå i arbeid lenger, og flere må inkluderes i arbeidslivet. Arbeidsmarkedet er i rask endring. Den teknologiske utviklingen krever mer spesialisert kompetanse. Vi har en arbeidsstyrke som blir eldre og eldre, men også høyere og høyere utdannet. Flere bytter jobber oftere, og flere starter for seg selv. Samtidig er det flere som faller utenfor, som ikke har utdanning og relevant kompetanse. Dette medlem mener at framtidens arbeidsmarked må legge til rette for at den enkelte kan få bruke sine evner og anlegg og veksle mellom rollene som arbeidstaker og det å drive sin egen virksomhet. Alle arbeidsforhold skal være ryddige og trygge. Det nære samarbeidet mellom myndighetene og arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene skaper høy tillit i arbeidslivet. Dette gir et solid grunnlag for å kunne møte de krav til fornyelse som følger med endringer i samfunnsutviklingen.

Dette medlem vil at velferdsstaten skal være en god forsikring mot inntektstap. Dagens ordninger er imidlertid uoversiktlige, og det er store sprik mellom hvor mye man får utbetalt. Dette gjelder særlig forholdet mellom sykelønn og dagpenger. Dagpengeutbetalingene er rimelig lave, mens nivået på sykepenger på sin side er så høyt at det skaper et kunstig høyt sykefravær og for dårlige incentiver til å komme tilbake i jobb. Derfor vil dette medlem utrede en reform med jevnere satser for arbeidsledighetstrygd og helserelaterte ytelser som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger (AAP) og sykelønn.

Det er for mange som har helserelaterte trygdeytelser som eneste inntektskilde. Dagens regelverk legger i for stor grad til grunn at man enten er frisk eller ufør. Virkeligheten er mer kompleks, og mange har en restarbeidsevne de ikke får benyttet. Dette medlem vil derfor også utrede en reform der hovedregelen er at man sikres inntekt gjennom tilpasset arbeid, ikke kun gjennom passive ytelser. Arbeidsgiver betaler ordinær lønn i tråd med arbeidstagerens produktivitet, og det offentlige utbetaler trygd for det resterende. Siden lønnen vil være høyere enn trygden, vil det alltid lønne seg å øke arbeidsinnsatsen.

Det offentlige ved kommunene bør ha et særlig ansvar som arbeidsgiver i siste instans.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg med mandat til å utrede en reform med jevnere satser for arbeidsledighetstrygd og helserelaterte ytelser som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger (AAP) og sykelønn.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det er nødvendig at flest mulig kan bidra i arbeidsmarkedet og ikke være avhengige av overføringer. Med økende levealder vil det også være behov for å øke yrkesdeltakelsen og legge til rette for at de som har mulighet til det, kan stå lenger i arbeid. Dette medlem mener samtidig dette må skje på en måte som ikke rammer noen grupper i samfunnet hardere enn andre. For mange yrkesgrupper er det ikke mulig å stå i jobb veldig mye lenger. Reformen som omfordeler fra dem som har arbeidet med fysisk krevende jobber, til høytlønte med jobb på kontor, er et dårlig og urettferdig svar i møte med utfordringene. Dette medlem viser videre til at framskrivingene viser at inntektene vil fortsette å gå opp i Norge i årene som kommer. Det er mulig å ta ut en del av denne inntektsveksten i form av kortere arbeidstid. Kortere arbeidsdag kan bety både økt produktivitet, bedre helse, at flere kan komme i jobb og at flere kan stå lenger i jobb. Dette kan samfunnet tjene på totalt sett.

9. Prioritering og effektivisering i offentlig sektor

9.1 Sammendrag

9.1.1 Innledning

Den norske velferdsmodellen er bygget på at viktige samfunnsoppgaver organiseres i brede fellesløsninger som kommer hele befolkningen til gode. I likhet med de øvrige skandinaviske landene har Norge en stor offentlig sektor, målt både i tilbud av tjenester og i sysselsetting.

Det offentlige tar ansvar for kollektive goder som politi, forsvar og rettsvesen og for tjenester som gir samfunnsnytte ut over nytten til den enkelte bruker, som utdanning og basishelsetjenester. Staten har dessuten større evne til å bære risiko enn hver enkelt av oss. Ved å etablere kollektive forsikringsordninger eller inntektssikringsordninger som for eksempel uføretrygd, arbeidsledighetstrygd eller alderspensjon blir forsikringspremien lavere for alle enn om hver enkelt selv måtte forsikre seg i det private markedet. Hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser og

at alle skal ha lik tilgang til tjenestene, er også viktig. Et annet viktig hensyn er at det offentlige gjennom reguleringer og tilsyn skal sørge for en bærekraftig forvaltning av landets naturressurser.

Omfanget av offentlig tjenesteproduksjon har økt betydelig over mange tiår, og de fleste grunnleggende tjenester innenfor helse, omsorg og utdanning finansieres og produseres i dag gjennom offentlig sektor. Det har vært mulig blant annet pga. innfasing av oljepenger og en sterk vekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder. Fremover vil det finansielle handlingsrommet bli klart mindre enn vi har vært vant til over de siste tiårene. I tillegg vil flere underliggende drivkrefter gi press på offentlige finanser.

For det første vil økt levealder gi flere eldre. Eldre benytter i større grad helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester, som er ressurskrevende oppgaver. Hvor sterk denne effekten av aldring på offentlige budsjetter blir, avhenger blant annet av i hvor stor grad den økte levealderen slår ut i flere friske år. Samtidig fører aldringen til at det blir færre yrkesaktive per pensjonist. Det kan delvis motvirkes av at avgangsalderen fra arbeidslivet øker etter hvert som levealderen øker.

For det andre kan økt velstand i befolkningen trekke i retning av økt etterspørsel etter mange av de tjenestene som i dag er et offentlig ansvar. Normalt etterspørres det forholdsvis mer tjenester når inntekten øker. I tillegg kan forventninger til tjenestenes standard og omfang øke i tråd med velstandsveksten. For eksempel vil ny teknologi stadig kunne muliggjøre mer avanserte, og i flere tilfeller dyrere, behandlingssformer innenfor spesialisthelsetjenestene.

For det tredje er en del tjenester eller oppgaver som legges til offentlig sektor, oppgaver som i liten grad naturlig utsettes for konkurranse, blant annet på grunn av særlig store oppstartskostnader. Dermed utsettes de heller ikke for det effektiviseringsstrykket konkurranse skaper.

Det vil over tid oppstå betydelige utfordringer for finansieringen av det offentlige tjenestetilbudet, se nærmere omtale i kapittel 11 i meldingen. Derfor er det nødvendig med en kritisk gjennomgang av hva som skal være et offentlig ansvar, og hva som bør overlates til markedet og den enkelte. Strengere prioriteringer vil måtte presse seg fram. Der man tidligere har kunnet imøtekomme etterspørsel på flere områder samtidig, vil man fremover i større grad måtte prioritere mellom ulike formål. Det kan også bli behov for å nedskalere innsatsen på enkeltområder sammenliknet med i dag. Med mindre handlingsrom blir det dessuten viktigere å unngå feilinvesteringer.

Behovet for prioritering innebærer at det er uheldig å låse fast fremtidige løsninger i form av øremerking, lovfesting og individuelle rettigheter som fritas fra helhetlige prioriteringer og lokale tilpasninger.

Mellomløsninger med økt innslag av privat ansvar for finansieringen vil kunne bidra til at den enkelte bruker i større grad avveier nytten av tjenesten mot annet forbruk, slik at samfunnets kostnader ved tjenesteproduksjonen og den reelle etterspørselen etter tjenestene reflekteres bedre. Samtidig må bruk av privat finansieringsansvar avveies mot økte forskjeller. For eksempel kan behovsprøving i form av graderte satser dempe uheldige fordelingseffekter.

De oppgavene offentlig sektor skal løse, må løses på best mulig måte for å kunne opprettholde eller forbedre velferdstilbudet uten at skattebyrden økes markert. I tillegg til å gjøre tingene riktig må innsatsen rettes inn mot å prioritere de riktige tingene. Det vil samtidig bety at omfanget av tjenestene ikke nødvendigvis kan eller bør videreføres på samme nivå og med samme sammensetning som tidligere.

En fornuftig ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer samt en god geografisk organisering av både kommuner, fylker og statlig sektor er viktig. Det gir god samfunnsplanlegging og kan fremme en tjenesteproduksjon med høy kvalitet og effektiv bruk av ressursene. Et gjennomtenkt og systematisk arbeid for å legge til rette for og høste mulige gevinster av digitalisering kan gi en bedre og mer effektiv offentlig sektor. Også innenfor tradisjonelt arbeidskrevende tjenester som omsorgstjenester for eldre og syke er det et betydelig potensial for bedre og billigere tjenester gjennom å kombinere teknologisk utvikling med organisatorisk nytenkning og godt lederskap.

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at vi har en stor og arbeidsintensiv offentlig sektor, og at vi i årene som kommer, vil møte strammere budsjetter og behov for en betydelig effektivisering av offentlig sektor. Det vil bety at det offentlige ikke kan gjøre alt, men må prioritere riktig og gjøre det som er prioritert på en riktig måte. Det må legges press på virksomhetene for å bruke ressursene effektivt, og reformer som gjennomføres, må baseres på kvalitetsutredninger og gjennomføres med klare rammer og under god ledelse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser også til at det må legges til rette for nødvendige strukturreformer i offentlig sektor og at effekten av større reformer og tiltak evalueres mer systematisk.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil peke på at økt konkurranse kan være et middel til bedre produktivitetsutvikling i det offentlige, og of-

fentlige virksomheter kan bli flinkere til å lære av hverandre. God oppgavefordeling mellom stat og kommune er viktig, slik at det oppnås helhetlige prioriteringer. Økt konkurranse kan være et middel til bedre produktivitet i utvikling i det offentlige, og offentlige virksomheter kan bli flinkere til å lære av hverandre. Konkurranse med privat sektor og mellom offentlige virksomheter, resultatmålinger og nettverkssamarbeid kan også bidra til forbedret effektivitet. Den teknologiske utviklingen bør også kunne bidra til at den enkelte kan ta mer ansvar for seg selv innenfor trygge rammer. Samtidig må offentlig sektor utnytte den økte digitaliseringen for å ta ut gevinster på en mer systematisk måte.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at en velfungerende offentlig sektor er nødvendig for å sikre høy verdiskaping, utjevning og gode velferdstjenester til alle. Offentlige velferdsordninger fungerer som en svært effektiv og billig forsikringsordning fordi vi er så mange som deler på risikoen. Kostnadene er lave sammenlignet med om alle skulle løst grunnleggende velferdsoppgaver selv. Alternativet til gode og universelle velferdsordninger er ikke at kostnadene forsvinner, men at de overlates til hver enkelt med store konsekvenser for fordelingen i samfunnet og muligheten til effektiv ressursutnyttelse.

Produktiviteten i offentlig sektor har en direkte effekt på størrelsen på inndekningsgapet i offentlige budsjetter. Når vi i framtida får flere eldre og oljeinntektene faller, må vi løse voksende offentlige oppgaver på best mulig måte med minst mulig ressurser. Digitalisering og automatisering, sammen med samordning og god organisering, gir store muligheter for å løse offentlige oppgaver mer effektivt. Samtidig er det en kjensgjerning at offentlige tjenester – særlig arbeidsintensive omsorgstjenester – ikke nødvendigvis lar seg gjennomføre raskere eller med mindre menneskelige ressurser enn før. Tvert imot vil vi på flere områder, som eldreomsorg, opplæring og arbeidstrening, se en økende etterspørsel og stadig høyere forventninger og behov. Det gjør det enda viktigere å bruke ressursene godt, fortrinnsvis til tjenesteproduksjon, og unngå unødvendig byråkratievekst.

Regjeringen har ikke lyktes med sin varslede kamp mot byråkratiet. Det var i fjor over tusen flere ansatte i direktoratene og departementene enn det var i 2013. Det utgjør en vekst på 4,9 pst., som er større en befolkningsveksten i samme periode. Samtidig har det vært en nedgang i antall sysselsatte i privat sektor. Nesten en tredjedel av alle yrkesaktive i Norge jobber nå i offentlig sektor.

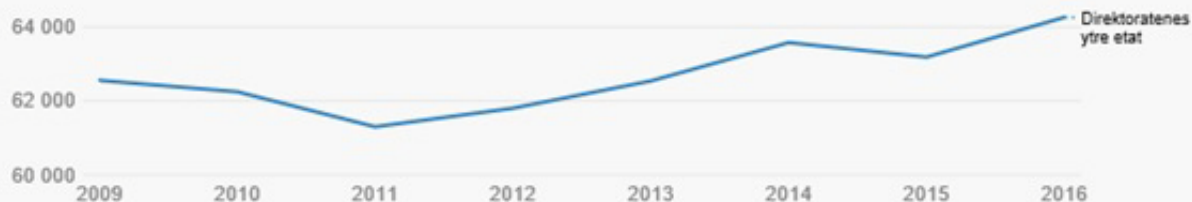


Grafikk hentet fra Aftenposten

Andelen sentrale byråkrater vokser også raskere enn de som jobber «på gulvet» under direktoratene. I de såkalte ytre etatene, som blant annet utgjør politiet, Nav og Statens vegvesen, er veksten på 2,75 pst.

Antall ansatte i direktoratens ytre etater

Dette gjelder for eksempel ansatte i politiet, NAV, Statens vegvesen og andre utøvende, statlige virksomheter som ligger under direktoratene.



Grafikk hentet fra Aftenposten

Disse medlemmer viser til at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) oppgir at gjennomsnittlig årlig vekst i departementene, direktoratene og deres ytre etater, justert for omorganiseringer, er sterkere i perioden 2013–2016 enn i 2009–2013. Byråkratveksten har med andre ord tiltatt de siste årene, og den skjer på tvers av alle sektorer. En hovedforklaring er økt omfang av måle- og kontrollregimer og oppsplitting av ansvar.

«I realiteten er Frp med sin vektlegging på rettigheter, konkurranse, kontroll og tilsyn landets ledende byråkratidrivende parti. Tallene viser det. De kan ikke prate seg bort fra det.»

(Magne Lerø, Ukeavisen Ledelse, 4. mai 2017)

Økt konkurranseutsetting er ikke svaret

KONKURRANSEUTSETTING SOM BYRÅKRATIDRIVER

Økt konkurranseutsetting løftes ofte frem som et svar på hvordan offentlig sektor kan bli mer effektiv. Hovedargumentet er direkte kostnadsinnsparing for enheten som konkurranseutsetter. Konkurranse og profittmotiv skal øke insentivene til å kutte kostnader og øke produktivitet. Monopoler oppheves, og den som er best egnet til å drive, får tilslaget.

Innslag av privat tjenesteproduksjon kan være et sunt supplement til det offentlige. Men konkurranseutsetting virker også byråkratidrivende og er ingen løsning dersom målet er en mer effektiv organisering av offentlig sektor. Anbud må planlegges og kontrakter utformes med et detaljeringsnivå som sikrer at tjenesten blir levert på tilfredsstillende måte. Oppfølging av kontraktene krever økt tilsyn og kontrollvirksomhet fra offentlige myndigheter. Kostnadene knyttet til planlegging av anbudet, oppfølging og kontroll kan ofte utgjøre flere prosent av kontraktsverdien. Den private leverandøren skal dessuten ha overskudd på virksomheten og har høyere lånekostnader enn offentlig sektor. Dette må tas ut innenfor den samlede rammen i anbudet.

Konkurranseutsetting reduserer også muligheten for politisk styring av ressursbruken. Når ansvar splittes opp og systemer fragmenteres, blir det større koordineringsproblemer. Jernbanereformen er et eksempel på utdatert tenkning om styring av offentlig sektor hvor et utall av selskaper og nye offentlige etater skal samhandle, men samtidig holde armlengdes avstand. Bare for 2017 er det budsjettert med over 500 mill. kroner i økte byråkratikostnader – en stor del økt konsulentbruk – for å få jernbanereformen på plass. I andre land som har forsøkt denne tilnærmingen, har resultatet blitt et dyrere og dårligere tilbud til de reisende. Disse medlemmer ønsker den motsatte utviklingen med samling av ansvar for tog og skinner, og med Jernbaneverket som en effektiv etat med større myndighet og gjennomføringskraft.

SMART EFFEKTIVISERING

De ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs og må tas bedre i bruk. Brukernes behov og ansattes erfaringer må være utgangspunktet for videreutvikling av tjenestene til innbyggerne og fornyelse av forvaltningen. Disse medlemmer vil videreutvikle offentlig sektor for å sikre god bruk av ressursene våre og tjenester som gir folk det de har behov for. Det gjør vi best gjennom at grunnleggende offentlige tjenester utføres i egenregi med folkevalgt styring.

MER TILLIT, MINDRE BYRÅKRATI

Da produktivitetskommisjonen kartla antall mål de statlige etatene har blitt tildelt av sine departementer, toppet Forskningsrådet statistikken med over 500. Når omfanget av mål blir så enormt, beslaglegger det unødvendig mye ressurser som går til rapporteringsvirksomhet i stedet for å utføre de oppgavene etaten faktisk er satt til. Målstyring på et så detaljert nivå kan også legge uheldige føringer på prioriteringen av arbeidsoppgaver ved at de ansattes faglige skjønn overprøves, og ved at innsatsen vris mot oppgaver som er

enkle å måle. Settes det for eksempel et mål om antall gjennomførte bokettersyn i Skatteetaten, vil det helt sikkert føre til at antallet bokettersyn øker, men det er ikke sikkert at det betyr bedre ressursbruk dersom de store og kompliserte ettersynene nedprioriteres for å få opp antallet. I tillegg vil svært mange og detaljerte mål gjøre det vanskelig å skille mellom viktige og mindre viktige målsettinger. Produktivitetskommisjonens leder Jørn Rattsø fremholder omfanget av mål som et hovedproblem for offentlig sektor.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet ønsker en tillitsreform i offentlig sektor. Målene må bli færre og klart definerte. De ansattes kunnskap og kompetanse skal få større plass. Vi skal måle mer på samfunnsnytte og resultater i stedet for prosesser og arbeidsoppgaver. Færre ressurser skal brukes på kontroll- og rapporteringsvirksomhet, og fagfolk skal få større frihet til å gjøre vurderinger av hvordan de overordnede målene best oppnås. Faglige beslutninger bør tas på et lavest mulig nivå. Gjennom økt handlingsrom i møte med innbyggerne kan det oppstå større rom for faglig utvikling og nytenkning. Et velfungerende trepartssamarbeid som arbeidsmetode skal være grunnlaget for arbeidet med en tillitsreform.

En mer tillitsbasert forvaltning av offentlig sektor krever høy kompetanse hos de ansatte. For å sikre at offentlig ansatte til enhver tid har den oppdaterte kompetansen som trengs, vil Arbeiderpartiet gjennomføre en kompetansereform.

KUTT I KONSULENTBRUK, BYGGING AV EGEN KOMPETANSE

Bruk av eksterne konsulenter kan i mange sammenhenger være fornuftig. Det er viktig at offentlig

forvaltning har mulighet til å bruke konsulenttjenester når de har et forbigående behov for en spesifikk type kompetanse eller et midlertidig behov for økt kapasitet. Men dette må være en mer effektiv måte å løse oppgavene på enn økt egen bemanning eller bygging av kompetanse hos egne ansatte – både på kort og lang sikt. Da Stortinget behandlet Digital agenda for Norge, ble det understreket at offentlige virksomheter må ha en sourcing-strategi for bedre å ta stilling til hva det offentlige selv skal utføre, og hva som kan overlates til markedet. Da Riksrevisjonen undersøkte konsulentbruken i staten, var imidlertid en av hovedkonklusjonene at statlige virksomheter bruker konsulenttjenester uten at behov og formål med tjenestene er tilstrekkelig kartlagt. De peker også på at det ikke legges godt nok til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av kompetanse fra tidligere konsulentkjøp i mange statlige virksomheter.

Det er vanskelig å finne gode tall for utviklingen i konsulentbruk. Regnskapsreglene i staten er ikke utformet slik at kjøp av konsulenttjenester fremgår direkte, men Riksrevisjonen konkluderer med at bruken har økt de siste årene, og at den utgjorde anslagsvis 12 mrd. kroner i 2015. Sittende regjering har aktivt forsterket denne utviklingen, blant annet gjennom innføring av nettoordningen for merverdiavgift i offentlig sektor.

Fem sektorer peker seg ut. I justissektoren er konsulentbruken i hovedsak knyttet til departementet og politietaten. I helsesektoren er det helseforetakene som står for største del av konsulentbruken, mens i samferdselssektoren brukes konsulenter hovedsakelig til vei- og jernbaneforvaltning.



Om lag halvparten av konsulentbruken, cirka 6 mrd. kroner, er knyttet til utvikling og drift av IKT-systemer. Bruk av konsulenter til IKT-prosjekter har

vist seg å stille store krav til virksomheters kompetanse, ressurser og systemer. Forskning viser at en altfor stor andel av IKT-prosjektene i staten ikke gir

den planlagte nytten. Dette løses ikke ved ytterligere konsulentkjøp. Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiet vil begrense innleie av kostbare konsulenter og satse på å videreutvikle egen kompetanse.

ØKT KOSTNADSKONTROLL

Produktivitetskommisjonen har pekt på studier av offentlige investeringer som viser svak kostnadskontroll i gjennomføringen av store prosjekter. Mange interessenter har mye å si og lite ansvar for finansieringen. Det har gitt store offentlige investeringer med liten produktivitetseffekt, og kommisjonen peker spesielt på samferdselssektoren.

BEDRE PENGEBRUK

En grunnleggende utfordring ved offentlig pengebruk er at riktige og lønnsomme investeringer i folks helse, kompetanse osv. ikke blir gjort fordi gevinsten kommer på et senere tidspunkt og er vanskelig å måle. Vi ender derfor opp med å gjøre mye kostbart reparasjonsarbeid enten det er snakk om sykdom eller dårlige veier. Det er svært gode grunner for at vi har ettårsbudsjettering som prinsipp, og disse medlemmer vil ikke rokke ved dette. Men vi mener det er viktig å utvikle og ta i bruk bedre metoder for å vurdere de langsiktige konsekvensene av budsjettpolitikken og gi dette en større plass i budsjettarbeidet.

En annen utfordring er fordelingen av risiko og kostnader mellom ulike nivåer i det offentlige. Samhandlingsreformens grunnleggende idé var å gjøre noe med dette på helseområdet. Mye av nøkkelen til godt forebyggende arbeid ligger i kommunene, men insentivene til å gjøre en god forebyggende jobb er svake når regningen for sykdom i stor grad havner hos staten gjennom kostnader i spesialisthelsetjenesten. Det samme resonnementet er overførbart til en rekke områder. Kommuner og fylkeskommuner er nøkkelen til vellykket integrering av flyktninger eller til å fange opp ungdom som er på vei til å falle utenfor. Men lykkes man ikke, vil resultatet ofte bli statlige kostnader gjennom utbetalinger fra Nav. Det er derfor grunn til å se på om gevinster og kostnader ved å drive forebyggende arbeid skal fordeles på andre måter enn i dag på flere områder enn helse. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at staten har en langt større evne til å bære risiko enn kommuner med langt mindre budsjetter.

EN HENSIKTSMESSIG KOMMUNE- OG REGION-INNDELING

Skal hele landet tas i bruk, krever det at det leveres velferdstjenester av god kvalitet i alle kommuner. Det er bare mulig dersom vi utjevner forskjeller mellom kommunene som oppstår blant annet på grunn av

ulikheter i skatteinntekter, flyttestrømmer og demografiske endringer. Den kraftige økningen i antallet eldre i årene som kommer, vil bli en stor utfordring, også for kommunene.

Endringer i kommunestrukturen er fornuftig der dette betyr at oppgavene kan løses på en mer effektiv måte slik at tjenestetilbudet for innbyggerne blir bedre. For at resultatet skal bli bra, må kommunene selv ha stort eierskap til prosessen. Tvang gir et dårlig utgangspunkt for å lykkes. Derfor må sammenslåinger baseres på frivillighet og gode lokale prosesser. Samtidig er det viktig at inntektssystemet stimulerer til fornuftige omlegginger. Disse medlemmer vil forsterke økonomiske insentiver som reformstøtte og engangsstøtte for å stimulere til flere kommunesammenslåinger. Disse medlemmer ønsker også sterke regioner under direkte folkevalgt styring. Vilkårlig sammenslåing basert på tvang og uten reell overføring av oppgaver er ingen oppskrift på en vellykket regionreform. Sterkere regioner bør overta flere oppgaver innen sektorer som samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling og miljø. Regionene må få en sterkere samfunnsutviklerrolle. Disse medlemmer er positive til lokale prosesser hvor fylkeskommuner vurderer å slå seg sammen til større regioner.

ET TAKTSKIFTE I DIGITALISERINGEN AV OFFENTLIG SEKTOR

Digitalisering, utnyttelse av stordata og kunstig intelligens vil gjøre samfunnets ressursbruk mer effektiv. Digitaliseringen skaper helt nye muligheter for offentlig forvaltning og innebærer at mange oppgaver og prosesser kan automatiseres, og at borgere og næringsliv kan kommunisere mer effektivt og løse mange av sine problemer med selvbetjening. Det er nøkkelen til et mer effektivt og klimavennlig transportsystem og personlig tilpasset opplæring i skolen. Ny teknologi vil øke mulighetene for eldre til å bo hjemme og for å frigjøre tid til menneskelig samvær i eldreomsorgen. At offentlig sektor tar i bruk ny teknologi, er avgjørende for å bevare en felles velferdsstat, og unngå en todeling hvor de som har råd til det, kjøper tjenester i markedet fordi de offentlige tjenestene ikke holder tritt. Vi trenger et taktskifte.

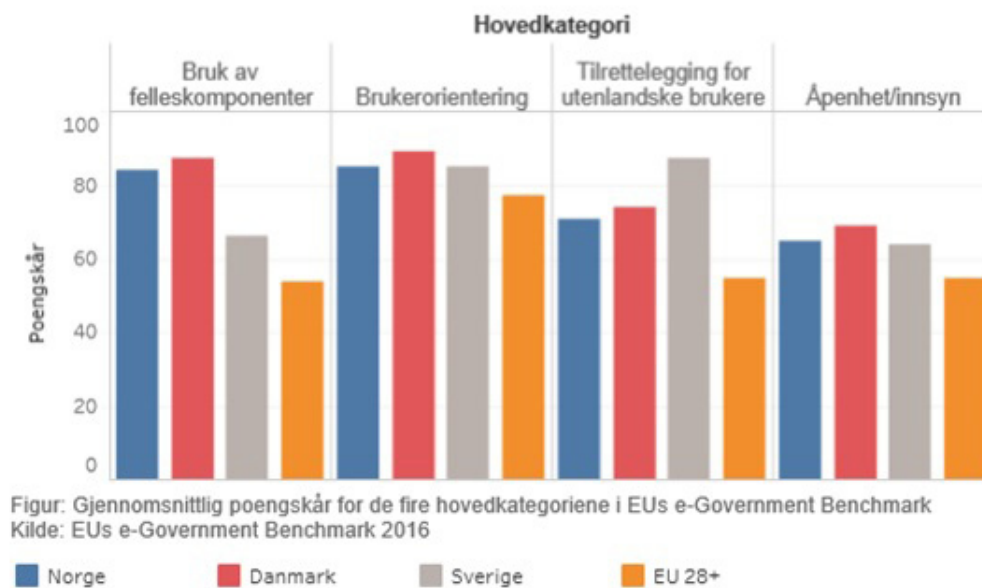
I helsesektoren er potensialet spesielt stort, og e-helse må bli et satsingsområde. Vi må sørge for at digital kommunikasjon blir hovedregelen i norsk helsetjeneste. Det innebærer betydelige investeringer i sykehusenes digitale grunnmur og infrastruktur. For å få dette på plass vil Arbeiderpartiet vurdere nye finansieringsformer, blant annet teknologifond hvor sykehus og kommuner som har samfunnsøkonomisk gode prosjekter innen e-helse, kan få ekstraordinære investeringstilskudd.

Digitaliseringen av offentlig sektor er også en mulighet til å skape nye arbeidsplasser: Norge kan være et testlaboratorium for nye digitale tjenester som kan eksporteres til resten av verden. Har vi en offentlig sektor som er tidlig ute, vil vi det kunne legge grunnlaget for næringsvirksomhet.

De teknologiske endringene går fort og utfordrer offentlig sektors og politikeres evne til både å utnytte mulighetene og utforme det rette regelverket. Vi må utvikle digitale tjenester som reduserer gapet mellom den digitale hverdagen innbyggerne lever i, og de løsningene de opplever i møte med det offentlige.

Det krever ny kompetanse og nye prosesser. Å sette strøm på allerede eksisterende prosesser er ikke oppskriften på vellykket digitalisering.

På kompetanseområdet er situasjonen alvorlig. Norge styrer mot kritisk mangel på IKT-kompetanse. En studie bestilt av regjeringen i 2014 viser at i «beste fall» vil hver fjerde IKT-stilling stå ubesatt i 2030. Dersom Norge ikke tetter dette gapet, vil det ikke bare ramme teknologibedriftene, men hele bredden av norsk næringsliv og offentlig sektor. Det trengs langt flere IKT-studieplasser i årene som kommer.



Norge rangerer høyt på en del indikatorer når det gjelder «e-government», men det er særlig kommunene som trekker ned. Standardløsninger for digitalisering av tjenester i kommunene er i liten grad tilgjengelige, og i den grad de finnes, er det opp til kommunene i hvor stor grad de velger å ta løsningene i bruk. Ifølge IKT Norge etterlyser 80–90 pst. av kommunene at staten engasjerer seg mer. Ved å la noen større kommuner løpe foran kan vi drive frem løsninger som alle kommuner kan nyte godt av. I Danmark har digitalisering blitt direkte knyttet til budsjettprosessen. Et typisk digitaliseringsløp vil innebære at det gis investeringsmidler i en toårsperiode før det kommer et varslet kutt i bevilgningen i det tredje budsjettåret. Det er frivillig å bli med på digitaliseringsprosjektet, men effektiviseringskuttet må kommunen eller den offentlige etaten ta uansett. Arbeiderpartiet mener det er riktig å ta et sterkere sentralt ansvar for digitalisering av offentlig sektor, og vil knytte digitalisering tettere opp mot budsjettprosessene.

ARBEIDERPARTIETS STRATEGI

- Unngå reformer som virker byråkratidrivende. I større grad samle ansvar og øke muligheten for politisk styring av ressursbruken.
- Gjennomføre en tillitsreform i offentlig sektor. Målene skal bli færre og klart definerte. De ansattes kunnskap og kompetanse skal få større plass.
- Redusere bruken av konsulenter og i større grad bygge egen kompetanse i offentlig forvaltning.
- Gjennomføre et kompetanseløft med særlig vekt på IKT.
- Sørge for bedre kostnadskontroll i offentlige investeringsprosjekter. Samferdselssektoren skal vektlegges spesielt.
- Utvikle og ta i bruk bedre metoder for å vurdere de langsiktige konsekvensene av budsjettpolitikken og gi dette en større plass i budsjettarbeidet.
- Vurdere om gevinster og kostnader ved å drive forebyggende arbeid skal fordeles på andre måter enn i dag mellom forvaltningsnivåene.

- Understøtte lokale initiativer til kommune- og fylkessammenslåing, blant annet gjennom forsterkede støtteordninger.
- Gjennomføre et taktskifte i digitaliseringen av offentlig sektor.
- Styrke den teknologiske kompetansen i sentrale beslutningsposisjoner slik at regjeringen har et bedre grunnlag for sine beslutninger som omfatter bruk og utvikling av teknologiske løsninger.
- Opprette flere IKT-studieplasser.
- Ta sterkere sentralt ansvar for digitalisering av hele offentlig sektor og knytte arbeidet direkte opp mot budsjettprosessene.
- Legge til rette for et tett samarbeid mellom offentlig og privat sektor om utvikling av digitale tjenester og plattformer.
- Investere betydelig i sykehusenes digitale grunnmur og infrastruktur.
- Sørge for at digital kommunikasjon blir hovedregelen i norsk helsetjeneste.
- Vurdere nye finansieringsformer, blant annet teknologifond hvor sykehus og kommuner som har samfunnsøkonomisk gode prosjekter innen e-helse, kan få ekstraordinære investeringstilskudd.

Komiteens medlem fra Senterpartiet registrerer at regjeringen av ideologiske årsaker ønsker å privatisere store deler av offentlig sektor. Dette medlem mener at utkontraktering i noen tilfeller kan være en god løsning, for eksempel der ideelle aktører ønsker å supplere det offentlige, men at en slik organisering også har en rekke ulemper. Manglende stabilitet og fokusering på målbare kvaliteter til fordel for mindre målbare kvaliteter ved tjenestene er to av ankepunktene. I tillegg innebærer konkurranseutsetting ofte et betydelig byråkrati med resultatmåling, økt (intern)fakturering, anbudsprosesser, flyttekostnader, rettsprosesser og dobbeltadministrering. Dette medlem minner om at private aktører som regel også ønsker å ta ut profitt fra driften. I sum innebærer dette store kostnader som i svært mange tilfeller vil overgå en eventuell effektiviseringsgevinst ved privatisering. For brukerne kan en slik løsning også innebære ekstra papirarbeid og behov for å gjøre valg og vurderinger som man ikke nødvendigvis ønsker å måtte gjøre. Dette kan skape usikkerhet. Når man så tar til å bruke tjenestene, kan det være at man møter tjenester som er svært gode på områder der de private selskapene blir målt, men som er langt dårligere på områder der man ikke blir målt. Privatisering er dessuten potensielt problematisk for ansatte som utfører tjenestene. Dette medlem påpeker at noen opplever at lønns- og arbeidsvilkår kommer under press, og at mange føler at krav til rapportering og måling går ut over trivsel, livskvali-

tet og den jobben man kan gjøre overfor pasienter eller brukere. Bruk av midlertidige kontrakter og usikkerhet rundt jobbfuturen ved endt anbudsperiode kan skape stress og gi økonomiske utfordringer for enkeltpersoner og familier.

Dette medlem etterlyser en pragmatisk holdning til det offentliges organisering og at ideologiske kjepphester legges til side for å skape best mulig tjenester nær folk i hele landet til en akseptabel kostnad.

Dette medlem minner om at regjeringen i fire år har forsøkt å effektivisere offentlig sektor etter egen ideologisk overbevisning, og at resultatet av dette er flere byråkrater i Oslo og nedlegging av tjenester nær folk i hele landet.

Dette medlem vil avslutningsvis poengtere at det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt (for eksempel for en offentlig eid virksomhet som et sykehus), ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk lønnsomt. For eksempel kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å ansette personer med redusert arbeidskapasitet selv om det er bedriftsøkonomisk ulønnsomt. Massiv privatisering av offentlig sektor kan tilsvarende gi mening rent bedriftsøkonomisk, men føre helt galt av sted samfunnsøkonomisk. Dette medlem minner om at det er de samfunnsøkonomiske hensynene som er relevante for det offentliges virksomhet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at selv om det er viktig med, og betydelig rom for, økt produktivitet og effektivisering i offentlig sektor, har dette altfor ofte blitt brukt som et påskudd til å innføre privatisering, konkurranseutsetting og markedsretting, uten at det har blitt sannsynliggjort at dette faktisk fremmer produktiviteten. For eksempel bruker private kommersielle barnehager langt mindre på pensjon til de ansatte enn det offentlige. Dette er ikke effektivisering, men å presse lønninger ned. Dermed er dette et bidrag til større forskjeller og lavere kjøpekraft hos store grupper. Dette kan også på sikt være skadelig for økonomien som helhet. Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti vil gjennomføre tillitsreformer i offentlig sektor, basert på fagligheten og kompetansen hos de ansatte, noe som også vil kunne øke produktiviteten betraktelig i offentlig sektor.

10. En mer bærekraftig regional- og distriktpolitikk

10.1 Sammendrag

10.1.1 Innledning

Befolkningen skal ha likeverdige levekår og tilgang på grunnleggende tjenester over hele Norge. Et godt fungerende næringsliv er en viktig forutsetning

for velferd, levekår og livskvalitet i alle typer samfunn, både i byregioner og i spredtbygde områder. Samtidig er sammensetningen av befolkningen viktig for fremtidig vekst og utvikling. I Norge er inntektsforskjellene mellom ulike deler av landet mindre enn i mange andre land.

Økonomien og samfunnet er i stadig forandring. Nye næringer vokser fram, mens andre går tilbake. Arbeidsplasser er grunnlaget for bosetting og for hvilke regioner som har befolkningsvekst. Også familietilknytning, tilgang på kultur- og opplevelsestilbud, tilbud av offentlige og private tjenester, boliger og omgivelser betyr mye for folks valg av bosted. Økt velstand bidrar til å øke befolkningens forventninger til videre velstandsvekst, herunder vekst i både kvalitet og omfang på offentlige og private tjenester.

Muligheten til å leve av egen arbeidsinnsats og en meningsfull jobb er grunnleggende for de aller fleste. Kompetansearbeidsplassutvalget påpeker at det ikke vil være mulig å opprettholde et bosettingsmønster som avviker vesentlig fra arbeidsplassenes geografiske plassering. Velfungerende arbeidsmarkeder spiller derfor en avgjørende rolle for all lokal og regional samfunnsutvikling, i byregioner, i regionale sentra og i spredtbygde områder.

I Norge er de store naturressursene, som gir grunnlag for verdiskaping og arbeidsplasser, i stor grad lokalisert i distriktene. Det gir oss et godt utgangspunkt for arbeidsplasser og bosetting i hele landet.

Norge er i internasjonal sammenheng et spredt bebygd land med små byer. Målene for regional- og distriktpolitikken har siden 60-tallet handlet om verdiskaping, sysselsetting og ressursutnyttelse, likeverdige levekår og bosettingsmønster. I starten var det et ønske om å endre bosettingsmønsteret for å kunne sikre likeverdige tilbud og arbeid til befolkningen, blant annet ved utbygging av vekstsentra. Fra 1981 ble det et mål for regional- og distriktpolitikken å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, etter hvert supplert med mål om reell frihet for alle til å bo der de ønsker. Målene om bosetting, levekår og ressursutnyttelse har over tid dels vært formulert ulikt, og tolkningen har variert noe, men målene har i hovedsak ligget fast i 35 år gjennom skiftende regjeringer og stortingsflertall.

På tross av mål om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret har det de siste tiårene skjedd en betydelig urbanisering også i Norge. De siste 35 årene har Norges befolkning vokst med over 1,1 millioner mennesker, og veksten har vært høyest i de områdene der det bodde flest fra før. I 2016 bor 74 pst. av befolkningen i en storbyregion eller i mellomstore byregioner. I 1966 var det tilsvarende tallet 66 pst.

Samtidig er regionale forskjeller i inntekt og helse redusert. Sammenliknet med andre land er også sysselsettningsnivået høyt og arbeidsledigheten lav i alle landsdeler.

I stortingsmeldingen Bærekraftige byer og sterke distrikter er hovedmålet for regional- og distriktpolitikken:

«Regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. En bærekraftig region har en balansert befolknings sammensetning og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i fremtiden. Dette vil legge til rette for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.»

Det er 50 år siden forrige kommunereform, og kommunestrukturen er langt på vei historisk begrunnet. Forrige store kommunereform på 1960-tallet skjedde før bilen ble allemannseie og mens flyreiser fortsatt var svært dyre og rutetilbudet mindre utbygd. Det har vært en sterk vekst i både omfanget av og kompleksiteten og innholdet i tjenester kommunene har fått ansvaret for.

Det er tverrpolitisk enighet om at befolkningen bør ha et mest mulig likeverdig offentlig tjenestetilbud i hele landet. Regjeringen legger våren 2017 fram forslag til ny kommunestruktur for Stortinget. Målet for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Samtidig legger regjeringen fram forslag til ny fylkesstruktur, der nye regioner kan få en tydeligere rolle innenfor samfunnsutviklingen.

Norge bruker store ressurser på å følge opp regional- og distriktpolitiske mål. Ordninger som begrunnes ut fra regional- og distriktpolitiske mål, eller som favoriserer distriktene, defineres inn under den brede distriktpolitikken. Den brede distriktpolitikken over statsbudsjettet utgjør drøyt 40 mrd. kroner i 2017. Her inngår en rekke skatteordninger, hvorav den største er regionalt differensiert arbeidsgiveravgift.

I tillegg til ordninger som inngår i den brede distriktpolitikken, kommer enkelte utgifter over statsbudsjettet til ordninger innenfor blant annet samferdsel, høyere utdanning og forskning, arbeidsmarkeds tiltak og statlig lokaliseringsspolitikk som har betydning for regional- og distriktpolitikken. Disse utgiftene defineres vanligvis ikke som en del av den brede distriktpolitikken fordi det er vanskelig å skille ut distriktpolitiske effekter fra helheten. For å stimulere vekstkraften i næringslivet har regjeringen for eksempel styrket satsingen på samferdsel, innovasjon, vekstfremmende skattelettelse og forenklinger i offentlig sektor.

For noen av virkemidlene utgjør bevilgningene over statsbudsjettet kun en andel av de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene. Det gjelder for eksempel støtte til enkelt næringer, der det blant annet kan være tilleggskostnader knyttet til reguleringer som påvirker hvordan og hvor effektivt ressursene utnyttes i økonomien. Et eksempel er importvernet for landbruket, som innebærer en betydelig skjeringsstøtte som ikke inngår i statsbudsjettet.

De regional- og distriktpolitiske målene må oppnås med virkemidler som er effektive. En viktig forutsetning er at virkemidlene er mest mulig rettet mot det en ønsker å gjøre noe med. For eksempel bør ordninger som skal stimulere sysselsettingen i distriktene, utformes slik at de er treffsikre for å nå dette målet. En bærekraftig regional- og distriktpolitikk må legge til rette for å utnytte menneskelige ressurser og naturressurser i hele landet. Vi må vektlegge at bærekraftige byer og sterke distrikter kan dra nytte av hverandre.

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

10.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at regional- og distriktpolitikken må legge til rette for å utnytte de menneskelige ressurser på en bærekraftig måte, og mener dette best kan skje ved å vektlegge fordelene ved lokale vekstsentra og regionalisering og at bærekraftige byer og sterke distrikt drar gjensidig nytte av hverandre og danner bærekraftige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Velfungerende arbeidsmarkeder er avgjørende for lokal og regional samfunnsutvikling både i tettbygde og spredtbygde områder. Flertallet peker på at avstandsulemper langt på vei kan reduseres ved teknologiutnyttelse, digital infrastruktur og økte investeringer i vei og jernbane.

Flertallet viser videre til at regional- og distriktpolitikken både må legge til rette for å bruke menneskelige ressurser og naturressurser i hele landet og samtidig dra nytte av fordelene ved regionalisering, og at det derfor må legges vekt på virkemidler som styrker de langsiktige forutsetninger for konkurranse og regional vekst. Bedre markedsadgang for norske distriktsnæringer vil kunne styrke lokale næringsgrunnlag og arbeidsmarkeder.

Flertallet peker på at det bør være et skille mellom mål og virkemidler i regional- og distriktpolitikken, og at virkemidler bør velges ut fra hvor treffsikkert de bidrar til måloppnåelse.

Flertallet viser videre til at en god kommune- og regioninndeling vil legge grunnlag for videreutvikling av fremtidens velferdstjenester og for et likeverdig offentlig tjenestetilbud i hele landet, og at en hensiktsmessig struktur vil bygge opp under god samfunnsutvikling lokalt og regionalt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Arbeiderpartiet vil føre en politikk som tar hele Norge i bruk, hvor vi skaper nye arbeidsplasser over hele landet, gode lokalsamfunn og nærmiljøer både i distriktene og i byene, og hvor alle opplever et godt tilgjengelig velferdstilbud med gode skoler, trygg eldreomsorg og kvalitet i helsetjenestene.

Byene og lokalsamfunnene i distriktene er gjensidig avhengige av hverandre. Byene trenger livskraftige distrikter – og distriktene trenger sterke regionsentra og byer. Det er summen av hva vi skaper i hele landet, som er grunnlaget for Norges velstand og velferd.

For første gang i historien bor over halvparten av verdens befolkning i byer. Urbaniseringen skjer raskt, og den skjer over hele verden. Disse medlemmer vil at folk skal kunne bosette seg der de selv ønsker. Sterke markedskrefter bidrar til sentralisering og økte forskjeller. Skal valgfriheten være reell, må det finnes gode muligheter for jobb, bolig og velferd både i byene og i distriktene.

Politiske vedtak gjennom fire år med Framskrittspartiet og Høyre i regjering har ført til at forskjellene i Norge øker, både mellom folk, kommuner og landsdeler. Skatteuttak til dem som har mest fra før, gir milliarder til de mest velstående i noen få områder i Norge. Når nærings- og distriktpolitiske satsinger svekkes, reduserer det også mulighetene for utvikling i de ulike landsdelene. Samtidig opplever byområdene stort press på boliger, velferdstilbud og infrastruktur på grunn av stor tilflytting.

Arbeiderpartiets strategi:

TRYGGE, LØNNSOMME ARBEIDSPlasser I HELE LANDET

For å lykkes med å skape vekst og verdiskaping, må landets ulike regioner ha rom for å utvikle og styrke sin konkurransekraft på områder der de har fortrinn. Disse medlemmer vil føre en regional politikk som bygger opp under de ulike regionenes styrker og fortrinn.

En bærebjelke i norsk økonomi er vår evne, vilje og mulighet til å høste av egne ressurser og råvarer. Viktige deler av norsk olje og gass, fiskeri- og havbruksnæringen, vind- og vannkraft, kraftforedlende og landbasert industri, reiselivsnæringen, skognæringen og landbruket – mye av grunnlaget for norsk verdiskaping – ligger i distriktene. Disse medlemmer mener at ringvirkningene fra disse næringene skal komme lokalsamfunnene til gode.

– Føre en aktiv næringspolitikk, som legger til rette for et nyskapende, kunnskapsbasert og klimavennlig næringsliv.

- Prioritere viktige næringer som har vekstpotensial, og hvor vi har kompetansemessige og/eller naturgitte fortrinn.
- Legge til rette for samarbeidsarenaer, industri-parker og klyngeprogrammer som kobler næringsliv, kunnskapsmiljøer og andre regionale aktører sammen for utvikling og vekst i hele landet.
- Satse på velferdsteknologi, helse og tjeneste-innovasjon i møte med en aldrende befolkning. Arbeiderpartiet har som ambisjon å bli Europas ledende nasjon på e-helse innen 2025.
- At utdannings- og forskningsinnsatsen i hver region styrkes på områder hvor regionen har særlige fortrinn.
- Sikre utbygging av bredbånd og annen teknologisk utvikling, som vil gjøre arbeidsplassene mindre stedbundne.
- Styrke de regionale virkemidlene for vekst og utvikling.
- Legge til rette for et mangfoldig og lønnsomt landbruk med variert bruksstruktur. Disse medlemmers overordnede mål for landbruks-politikken er matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og et bærekraftig landbruk.
- Støtte opp under et aktivt skogbruk der vi avvirker mer av den produktive skogen for å bidra til økt verdiskaping basert på fornybare ressurser.
- Sikre offentlig eie av vannkraftressursene. Kraften skal kunne tas i bruk i hele landet. Disse medlemmer vil innføre en utjevningsordning for nettleie, og sørge for en likeverdig nettariiff for store forbrukere med høy brukstid uavhengig av om elektrisitet hentes fra regional- eller sentralnettet.
- At fiskeressursene også i fremtiden skal tilhøre folket i fellesskap. Disse medlemmer vil sikre en fiskereid flåte og at nasjonalitetskravet opprettholdes. Disse medlemmer sier nei til evigvarende kvoter.
- Den statlige lokaliseringspolitikken skal medvirke til en fordeling av statlige arbeidsplasser som bidrar til vekst og verdiskaping i hele landet. Målet med lokaliseringspolitikken er å styrke regionale arbeidsmarkeder, og at man velger lokalisering der arbeidsplassene vil ha størst potensial til å bidra til utvikling og kunnskapsbygging i regionen.

LIKE MULIGHETER TIL Å LEVE GODE LIV

Disse medlemmer vil at det skal bo folk i hele landet. Da er det helt avgjørende at kommuner og fylker over hele landet har muligheter til å bygge gode lokalsamfunn, drive aktiv næringsutvikling og tilby gode velferdstjenester.

- Sørge for en sterk, forutsigbar og rettferdig kommuneøkonomi som sikrer gode skoler, kvalitet i eldreomsorgen og helsetjenester i alle kommuner. For å få dette til trenger vi utjevning mellom kommunene. Forskjell i skatteinntekter, rask til- og fraflytting eller demografiske utfordringer som sterk befolkningsvekst og flere eldre må tas særlig hensyn til.
- Styrke kulturtilbudene der folk bor. Å satse på kultur er å investere i både livskvalitet og samfunnskvalitet. Kunst og kultur beriker oss, utvikler oss som mennesker og er en forutsetning for et levende demokrati. Det er også grunnlaget for næringsvirksomhet og kulturarbeidsplasser i hele landet.
- Føre en storbypolitikk som bidrar til å redusere de sosiale og økonomiske forskjellene. Disse medlemmer vil legge til rette for språkopplæring, utdanning og kvalifisering, slik at flere får muligheter i arbeidslivet. Byene må sikres ressurser til å sørge for rettferdige oppvekstvilkår og gode liv for alle innbyggere.

GOD KOMMUNIKASJON I HELE LANDET

- Arbeiderpartiet vil utvikle et moderne og framtidsrettet transportsystem som gjør trafikkavviklingen enklere, raskere og tryggere. Gode kommunikasjoner og transportmuligheter – veier, jernbane, havner og lufthavner – er avgjørende for næringsutvikling og for at folk skal kunne bo i hele landet.
- Styrke fylkeskommunenes økonomi slik at de har mulighet til å eie og drifte fylkesveinettet og fylkesferjene, redusere vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene og gi et framtidsrettet og klimavennlig kollektivtilbud i hele landet.
 - At staten skal bidra med inntil 70 pst. av investeringskostnadene i store kollektivutbygginger i storbyområdene og ta et særlig ansvar for utbygging og drift av bybaner og busslinjer med egne traseer, noe som er avgjørende for gode transportløsninger i storbyene.
 - Områder som har et godt integrert bolig- og arbeidsmarked med byer, må kobles bedre sammen med byene. I disse byområdene må utbygging av kollektivløsninger prioriteres.
 - Sørge for at alle har tilgang til grunnleggende digital infrastruktur.

FORVALTE RESSURSENE I FELLESSKAP

Fremskrittsparti- og Høyre-regjeringen privatiserer jernbanen, vil la private aktører eie utenlandskabler for eksport av strøm og har foreslått endringer som gjør at fiskekvoter kan havne på utenlandske hender. Privatisering betyr ofte utflaggning.

- Beholde fellesskapets eierandeler og mulighetene og inntektene som kommer fra disse.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener kommunereformen er en sentraliseringsreform. Regjeringen presenterte reformen som en lokaldemokratireform hvor lokale prosesser og frivillighet skulle være grunnlaget for kommunenes arbeid med å vurdere ny kommunestruktur. Disse målene står i skarp kontrast til virkemidlene som er tatt i bruk gjennom økonomiske ordninger og instruering av fylkesmannsembetet til å spille en pådriverrolle for kommunesammenslåing. Presset til tross må kommunereformen oppsummeres som mislykket, sett fra regjeringens side. Norge vil fortsatt ha ca. 360 kommuner selv om regjeringen nå vedtar tvangssammenslåinger imot folkeviljen.

Dette medlem viser til at fylkeskommunene er instruert om å utrede sammenslåing med nabofylker. Regjeringens mål er å redusere antallet fylkeskommuner til ti. I regjeringens forslag, Meld. St. 22 (2015–2016), heter det at regjeringen vil gi nye oppgaver og funksjoner til større regioner. Det er imidlertid lite i meldingen som konkretiserer disse ambisjonene. Stortingsbehandlingen førte heller ikke til forslag om nye oppgaver. Senterpartiet fikk ikke støtte til en rekke forslag om overføring av oppgaver fra departementene, direktoratene og fylkesmennene til fylkeskommunene. I forslaget til statsbudsjett for 2017 går regjeringen motsatt vei. Fylkeskommunene fratas oppgaver og får svekket sin rolle som samfunnsutvikler gjennom kutt i regionale utviklingsmidler.

Dette medlem mener Høyre- og Fremskrittsparti-regjeringen er en av de mest sentraliserende regjeringene landet har hatt. Mer stat og mindre lokaldemokrati, mer konsentrasjon av makt og penger og mindre utjevning er regjeringens virkemidler i sin styring av samfunnsutviklingen gjennom kommunereformen og regionreformen. Senterpartiet ser det som en hovedoppgave å være motkraft til denne utviklingen.

Dette medlem synes det er et paradoks at landet nå har fått en mer komplisert struktur enn noen gang, der ulike sentraliseringsprosesser har resultert i regionale nivåer som på ingen måte overlapper. Dette er ikke en forenkling, men en forvanskning av strukturen i Norge.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Norge er et spredtbygd land, med store ressurser spredt utover hele landet. Skal verdiene realiseres, kreves en aktiv distrikts- og regionalpolitikk. Det må derfor føres en aktiv politikk for å utvikle distriktene og sikre det nødvendige handlingsrommet, både når det gjelder tjenester der folk bor, og muligheter for å ivareta regionenes og kommunenes rolle som samfunnsutviklere og pådriverer for attraktive bomiljø og næringsutvikling.

Dette medlem viser til at mange kommuner kan få store gevinster av å slå seg sammen. Samtidig må dette skje gjennom en god lokal forankring, ikke gjennom tvangssammenslåing. Dette medlem viser til at regjeringen fører en lite distriktsvennlig politikk. Særlig godt merkes dette i fiskeri og landbruk, hvor regjeringen konsekvent fører en politikk for mer sentralisering og til fordel for de største aktørene. Dette går på sikt ut over bosetting langs kysten og i distriktene.

11. Utfordringer og muligheter for fremtidens velferdsordninger

11.1 Sammendrag

11.1.1 Innledning

Norge har siden årtusenskiftet hatt en velstandsvekst i privat sektor og et handlingsrom i finanspolitikken som få andre land har opplevd. Oljevirkomheten har vært en viktig drivkraft. Økt etterspørsel fra oljenæringen har trukket opp aktiviteten i fastlandsøkonomien og har bidratt til økte inntekter og flere godt betalte jobber. Høye oljepriser har gitt raskere vekst i Statens pensjonsfond utland enn noen forestilte seg. Veksten i produktiviteten var også høy på 1990-tallet og et godt stykke inn på 2000-tallet. Samtidig har utviklingen i befolkningens sammensetning, med en økende andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder, vært gunstig for verdiskaping og offentlige finanser.

De neste årene ser disse utviklingstrekkene annerledes ut. Etterspørselen fra oljevirkomheten har blitt redusert de siste årene, og det er ikke lenger utsikter til store, nye olje- og fondsinntekter som kan fases inn i økonomien. Veksten i produktiviteten har falt betydelig, ikke bare i Norge, men også i landene rundt oss. Avkastningen i fondet ventes å bli lavere enn før. Andelen i arbeidsdyktig alder ventes å falle. Det kan legge en demper på den økonomiske veksten og øke presset på offentlige finanser.

Det ligger an til at handlingsrommet i finanspolitikken de neste 10–15 årene blir vesentlig mindre enn vi er blitt vant til. Etter 2030 blir utfordringene enda større, siden andelen eldre over 80 år da tiltar, samtidig som bidraget fra fondet gradvis vil finansiere en mindre del av de offentlige utgiftene. Det vil oppstå et økende finansieringsbehov i offentlig forvaltning som betyr at budsjettene må styrkes ved økte inntekter eller reduserte utgifter. En videre utbygging av det offentlige tjenestetilbudet vil øke utfordringene. Finansiering av fremtidens velferdssamfunn vil kreve gode og bevisste valg i årene som kommer.

Gode løsninger vil kreve innsats på flere områder. Økt yrkesdeltakelse – ved at flere står lenger i jobb og at flere deltar – er avgjørende. Økt arbeidstid

gjennom mer heltid og mindre sykefravær vil også kunne bidra. Høy sysselsetting i en verden som gjør stadige teknologiske fremskritt, krever at vi satser på utdanning, forskning og innovasjon. Økt arbeidsinnsats er likevel neppe tilstrekkelig. Mer effektive løsninger i offentlig sektor må også til. Det krever god organisering og tydelige prioriteringer. Vi må ta i bruk de mulighetene som ligger i ny velferdsteknologi og digitalisering av forvaltningen. Det kan også legges til rette for bedre tjenester. Hvis vi ikke lykkes godt nok på disse områdene, vil økt privat medfinansiering eller økte skatter også bli nødvendig for å finansiere fremtidens velferdssamfunn. Arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor må tilpasses befolkningsendringer, velstandsøkning og en ny hverdag for offentlige finanser.

Norsk økonomi har et godt utgangspunkt for å møte fremtidige utfordringer. Vi har et produktivt næringsliv, mange i arbeid og solide statsfinanser. Vi har et velfungerende samfunnsliv med evne til å finne fram til bredt forankrede løsninger. Vår evne til å skape gode arbeidsplasser, øke deltakelsen i arbeidslivet og utvikle og ta i bruk ny teknologi, nye produkter og nye organisasjons- og arbeidsformer vil være avgjørende for veksten i verdiskapingen og det offentlige tjenestetilbudet i årene fremover, og dermed også for hvilket velferdsnivå Norge kan ha.

Det vises til meldingen for nærmere redegjørelse.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen peker på at en stabil økonomisk utvikling bidrar positivt over tid til økt velferd og økt velstand. Komiteen er derfor enig i at regjeringen legger til grunn en forventet realavkastning på 3 pst. for uttak av Statens pensjonsfond utland, men at finanspolitikken skal tilpasses situasjonen i norsk økonomi med mål om å jevne ut svingninger i produksjon og sysselsetting.

Komiteen viser til at da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001, ble det understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for ikke å foreta nødvendige systemreformer, og komiteen stiller seg bak hovedprioriteringen fra 2001 om at pengebruken skal rettes mot infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelser.

Komiteen viser til at arbeidet med en mer effektiv organisering av offentlig forvaltning er krevende, men samtidig avgjørende for at vi skal kunne dra nytte av nye muligheter til å tilby stadig bedre tjenester. En innovativ privat sektor bidrar også i så måte, men samtidig må det legges til rette for at alle innbyggere, uansett hvor i landet de bor, ved hjelp av moderne løsninger skal kunne benytte seg av de samme gode offentlige tjenestene.

Komiteen viser til at alternativene for å møte det økte inndekningsbehovet i offentlig sektor er økt sysselsetting, en mer effektiv forvaltning, økt privat medfinansiering eller økte skatter. Komiteen mener at ingen av disse alternativene alene kan være løsningen på fremtidens finansieringsutfordringer for velferdstjenestene, men at virkemidlene for å øke arbeidsinnsatsen skissert i denne innstillingen i kombinasjon med en mer effektiv tjenesteyting vil være avgjørende for å sikre og trygge fortsatt gode velferdsordninger.

Komiteen viser til at det norske velferdssamfunnet står overfor betydelige utfordringer, tross våre gode forutsetninger med et produktivt næringsliv og en høyt utdannet befolkning sammen med våre solide statsfinanser. Økt yrkesdeltakelse og evnen til å få mer ut av bruken av offentlige ressurser gjennom evne til å finne løsninger for mer effektiv tjenesteyting, vil være det sentrale.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil understreke at vi kjenner noen av fremtidens utfordringer, men selv sagt ikke alle, men mener at det vi vet om fremtiden, tilsier at hvis vi skal trygge velferdsordningene i tiårene fremover, må vi først og fremst ha en økt deltagelse i arbeidslivet. Når levealderen øker, må folk stå lenger i jobb, og samtidig må flere bli bedre integrert i arbeidsmarkedet. Det kan gjøres ved å øke kompetansen hos flest mulig av dem som i dag faller utenfor og at trygdeordninger og skattesystem må gjøre det mer lønnsomt å jobbe.

Flertallet viser også til at den offentlige ressursbruken må bli mer effektiv, og at bruken må ha klarere prioriteringer. Det betyr at vi må ha en mer hensiktsmessig organisering av offentlig virksomhet, og en systematisk og aktiv innsats for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Innretningen av offentlige budsjetter må målrettes for å få mest mulig velferd ut av skattebetalernes penger.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at under regjeringen Stoltenberg II var veksten i økonomien høyere enn veksten i offentlig konsum, med unntak av finanskrisetåret 2009. Det meste av jobbveksten kom i privat sektor. Med sittende regjering har situasjonen vært en annen. Til tross for regjeringspartienes klare valgløfter om å krysse offentlig sektor, har regjeringen lagt opp til en underliggende utgiftsvekst og vekst i offentlig konsum som er større enn veksten i økonomien. Eterspørselsimpulsen i budsjettet har blitt økt fra et gjennomsnitt på 0,26 pst. per år med forrige regjering til 0,6 pst. med dagens regjering.

Årstall	Anslag vekst i offentlig konsum (pst.)	Anslag vekst i BNP, Fastlands-Norge (pst.)
2006	0,9	2,4
2007	2,7	2,9
2008	2,3	2,8
2009*	3,4	1,9
2010	2,1	2,1
2011	2,1	3,1
2012	1,5	3,1
2013	2,1	2,9
Snitt	2,1	2,7
2014	2,2	2,7
2015	2,2	2
2016	2,7	1,8
2017	1,7	1,7
Snitt	2,2	2,05
*Finanskrisen		

Anslått vekst i offentlig konsum og BNP, Fastlands-Norge. Kilde: Nasjonalbudsjettet 2006–2017

Den økte utgiftsveksten har blitt kombinert med en vesentlig svekkelse av statens inntekter gjennom kutt i skattenivået – hovedsakelig til de mest velstående i Norge. Resultatet er rekordhøye budsjettunderskudd. Det strukturelle budsjettunderskuddet som andel av BNP for Fastlands-Norge er i revidert nasjonalbudsjett 2017 anslått til 7,7 pst., det største underskuddet noen gang ifølge Finansdepartementets tabeller som strekker seg tilbake til 1980.

Denne utviklingen er ikke bærekraftig. Vi må sørge for en bedre balanse mellom statens utgifter og inntekter i årene som kommer.

Skatt

I Norge har vi tradisjon for å finansiere de store oppgavene i fellesskap. Et relativt høyt skattenivå har gjort det mulig. Innretningen på skattene har samtidig virket omfordelende og bidratt til mindre økonomiske og sosiale forskjeller enn i de fleste andre land i verden.

Gjennom den siste stortingsperioden har regjeringens viktigste satsing vært skatteutt med en innretning som har sikret dem med høyest inntekt og formue de største kuttene, uten at det kan dokumenteres at dette har hatt noen vekstfremmende effekt. Kuttene har delvis vært finansiert gjennom avgiftsøkninger, men i hovedsak gjennom en økning i olje- og energibruken som har satt oss i dårligere stand til å håndtere fremtidige forpliktelser på statsbudsjettet.

Statens langsiktige finansieringsutfordring kan ikke løses ved stadige skatte- og avgiftsøkninger. Det mest avgjørende vil være hvordan vi lykkes med sys-

selsettingspolitikken, og at vi makter å prioritere når budsjettene skal vedtas. De siste års skatteutt til de mest velstående har allikevel vært en feil prioritering. Disse medlemmer mener det er riktig med en moderat økning i skattenivået for dem i vårt samfunn som har mest, for å sikre at vi i årene som kommer har rom i budsjettet til å gjennomføre kompetanseløst og andre tiltak som bidrar til å ruste arbeidsstokken vår for omstilling.

Samtidig er det avgjørende at effektiviteten i skattesystemet sikres slik at det bidrar til verdiskaping og best mulig utnyttelse av landets ressurser. Dette innebærer å sikre brede skattegrunnlag som fanger opp faktiske inntekter, formuer og forbruk. Et godt utformet skattesystem fører ikke til større uheldige vridninger, som for eksempel lavere investeringer eller arbeidstilbud. De siste tiårs internasjonalisering har økt muligheten til uønsket skattetilpasning, der selskaper og personer organiserer seg bort fra å betale skatt. Dette utfordrer legitimiteten til og rettferdigheten i skattesystemet og bidrar til forvitring av skattegrunnlaget i alle land som baserer seg på skattefinansierte fellesløsninger. Det undergraver også den rettferdige konkurransen i markedet. Samtidig har lavere selskapsskatt hos våre handelspartnere gjort Norge til et relativt mindre attraktivt land å investere i. Forliket om bedriftsbeskatning i Stortinget innebærer at selskapsskatten skal videre ned samtidig som mulighetene for å bedrive kunstig inntektskifting strammes inn.

Internasjonal koordinering er avgjørende for å løse problemet med overskuddsflytting, og norske vedtak må derfor ikke bryte grunnleggende med den

internasjonale utviklingen på området. Vi skal være forsiktige med innføring av særnorsk regelverk. Samtidig er det disse medlemmers oppfatning at enkelte land må vise lederskap og gå foran, eksempelvis i spørsmålet om finansiell åpenhet, hvor vi allerede ser vilje til bevegelse i en rekke land. Det senker terskelen for at andre land følger etter, og kan bidra til å drive forhandlinger fremover.

Bruk av oljepenger

Historien har gitt oss mange eksempler på at tilgang til store ikke-fornybare naturressurser ikke er en garanti for økonomisk suksess. For rask innfasing av inntektene fører til økt kostnadspress. Det gjør at landet står dårlig rustet den dagen inntektene forsvinner, kostnadsnivået er høyt og annen industri er presset ut. Da handlingsregelen ble innført i 2001, var det fordi Stoltenberg I-regjeringen så et behov for en klar, langsiktig strategi for bruken av oljeinntektene. Hovedprinsippet for handlingsregelen er at vi ikke skal bruke av selve fondskapitalen over tid, og begrunnelsen for den er flerdelt. Regelen skal blant annet ivareta

- hensynet til jevn utvikling i det offentlige tjenestetilbudet
- hensynet til en stabil utvikling i norsk økonomi
- hensynet til en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor
- usikkerheten rundt størrelsen på fremtidige oljeinntekter

Regelen har tjent Norge svært godt. Kontantstrømmen fra sokkelen er koblet fra statsbudsjettet slik at vi kan unngå enorm utgiftsvekst fulgt av en like voldsom utgiftsreduksjon på offentlige budsjetter når oljeprisen øker eller faller. Kombinasjonen av oljeprisfall, lavere forventet avkastning og enorm vekst i bruken av oljepenger under sittende regjering gjør imidlertid at rommet for ytterligere opptrapping nå er kraftig begrenset – hele 10–15 år før pensjonskostnadene begynner å øke for alvor. På fire budsjetter har regjeringen brukt om lag 760 mrd. oljekroner og økt den årlige tilførselen til statsbudsjettet med 83 mrd. 2017-kroner. Det er mer enn på de 12 foregående, inkludert finanskrisebudsjettet i 2009.

Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det anslått at 4-prosentbanen vil innebære stigende bruk av oljeinntekter frem til minst 2050. Da nasjonalbudsjettet for 2015 ble presentert, så verden litt mindre lys ut, men det ble fortsatt lagt til grunn at andelen oljepenger i budsjettet kunne øke frem til rundt 2035. Thøgersen-utvalget på sin side advarte mot at toppen kan være passert om få år, avhengig av tempoet i innfasingen de nærmeste årene.

Etter fire år med rekordhøy oljepengebruk varsler regjeringen nå i Perspektivmeldingen at forventet

realavkastning fra SPU nedjusteres til 3 pst. Dette er en nødvendig konsekvens av lave renter og lav vekst i nesten alle vestlige og fremvoksende økonomier. 4 pst. avkastning er ikke lenger realistisk. Pengebruken ligger allerede på rundt 3 pst. Det er heller ikke forventet at fondet vil vokse vesentlig i størrelse fremover. Tilførselen til fondet var om lag 88 mrd. kroner lavere enn uttaket i 2016. Siv Jensen ble med det den første finansministeren i historien til å gjøre uttak fra fondet. Finansdepartementet skriver selv i et arbeidsnotat til Perspektivmeldingen: «Det er de nærmeste årene ikke rom for noen ytterligere opptrapping av bruken av oljeinntekter.» I klartekst betyr dette at handlingsrommet en så sent som i 2015-budsjettet anslo at fremtidige regjeringer ville ha til rådighet fram til 2035, nå er borte. Budsjettimpulsen vil måtte være nær null i kommende budsjetter.

Handlingsregelen har virket disiplinerende og lagt bånd på den overbudspolitikken som ellers lett ville oppstått i et partidemokrati. Pengene som fases inn fra oljefondet, har inngått som en del av den helhetlige budsjettprosessen. Det har jevnlig vært diskusjoner om hvorvidt regelen bør utformes på en slik måte at enkelte typer utgifter – for eksempel de man velger å definere som investeringer – ikke er omfattet. En slik tilnærming vil undergrave muligheten til styring med kostnadsutviklingen i budsjettene. Det må være et mål at alle offentlige midler brukes på en best mulig måte, og det gir lite mening å skille mellom drift og investeringer for en aktør som staten. Resultatet vil raskt bli at prioriteringene svekkes og den samlede pengebruken går opp. I årene som kommer vil det bli vanskeligere å få budsjettene til å balansere, og presset for å finne kreative budsjetteknikker som unntar visse typer utgifter fra helhetlige budsjettprioriteringer, kan øke. Det må vi unngå.

Aksjeandelen

«Da olje- og gassreserver ble oppdaget på kontinentalsokkelen, ble vi alle med ett svært mye rikere. Vår felles nasjonalformue var imidlertid ikke bare blitt betydelig større, men den var også blitt mye mer risikabel. Verdien av fellesskapets andel av olje- og gassreservene varierer med prisen på olje og gass. Ved å anvende nøkkelinnsikter fra finans kunne forholdet mellom forventet verdi og risiko forbedres. Dette ble i praksis gjort ved å omplassere formue i bakken til aksjer og obligasjoner utenfor Norge og med det et krav på en liten andel av verdens fremtidige verdiskaping. Forbedringen i forholdet mellom størrelsen på nasjonalformuen og risikoen knyttet til denne muliggjorde en høyere og mer stabil velstandsøkning enn det som ellers ville vært mulig.»

(Espen Henriksen, medlem av Mork-utvalget)

Hovedpoenget med å hente olje ut av bakken og plassere oljepengene i finansmarkedene er risikospredning. Det er først og fremst en bredt sammen-

satt portefølje og anvendelse av systematiske strategier i finansmarkedet som har gitt enorm gevinst for Norge. Hensynet til høyest mulig avkastning balanseres imidlertid mot hensynet til lavest mulig risiko. Dette gjenspeiles i vurderingen av andel aksjer og obligasjoner i porteføljen. Aksjer har høyere forventet avkastning enn obligasjoner, men også høyere forventet risiko.

I dag utgjør aksjer i overkant av 60 pst. av porteføljen. I stortingsmeldingen om forvaltningen av SPU (Meld. St. 26 (2016–2017)) foreslås det å øke denne andelen til 70 pst. Bakgrunnen er svært lav avkastning på obligasjonsporteføljen – noe vi må forvente vedvarer i langt tid fremover. Det skyldes at langsiktige realrenter har falt. Norges Bank legger nå til grunn for sine analyser at forventet terminpremie på obligasjoner med lang løpetid er tilnærmet null. Disse medlemmer støtter at aksjeandelen øker, men på noen klare premisser – blant annet at avgjørelsen ses i sammenheng med øvrig risiko, og at finanspolitikken innrettes slik at vi klarer å håndtere de økte svingningene i fondets verdi som vil oppstå når aksjer utgjør en større del av porteføljen.

Så lenge omfanget av «veddemål» mot indeksen og unoterte investeringer er begrenset, kan fondet eksponeres for mer systematisk aksjemarkedsrisiko. Det er også slik at olje- og gassreservene i bakken var større og den finansielle formuen mindre da aksjeandelen ble vurdert sist. Siden den finansielle formuen er mindre risikabel enn olje- og gassreservene, har den samlede risikoen for Norge gått ned. Det tilsier også at vi er i stand til å håndtere noe større aksjemarkedsrisiko i fondet.

Samtidig er Mork-utvalget som har vurdert aksjeandelen samstemt i at jo større andel av statsbudsjettet som dekkes inn av overføringer fra fondet, jo mindre bør aksjeandelen være. Sårbarheten for svingninger i fondet blir større når en stor andel av budsjettet finansieres av oljepenger. Dette krever mer av finanspolitikken.

Større svingninger i fondet

Med en langsiktig forankring av budsjettpolitikken måtte pengepolitikken gis en klarere rolle i stabiliseringspolitikken. Inflasjonsmålet ble innført samtidig som handlingsregelen ga pengepolitikken en slik rolle. I praksis har pengepolitikken fått et hovedansvar i konjunkturstyringen. Dette regimet har tjent oss godt. Da oljeprisfallet traff høsten 2014, fulgte rente og kronekurs med ned og bidro til en vesentlig styrking av konkurranseutsatte bedrifters konkurranseevne – akkurat da vi trengte det som mest. Å føre en finanspolitikk som gir de riktige impulsene til riktige næringer til riktig tid, er langt mer krevende. Trykkes det for hardt på gasspedalen uten at innretningen er riktig, risikerer vi i stedet at finanspolitik-

ken forsinker nødvendig omstilling. Samtidig må pengebruken i statsbudsjettet spille på lag med pengepolitikken og bidra til en stabil utvikling.

I årene som kommer vil hensynet til stabilitet bli langt mer utfordrende å følge opp. Fondet vil antagelig ikke fortsette å vokse nevneverdig i størrelse. Det gir i seg selv mindre fleksibilitet enn når et fond i vekst gir rom for en mer gradvis tilpasning av pengebruken til forventet avkastning. Det har de siste årene vært stort rom for å øke pengebruken uten at det har brutt med prinsippet om at vi ikke skal spise av fondskapitalen. Med et fond som ikke vokser, og en bruk av oljepenger som allerede ligger på 3-prosentbanen, vil føringen om at bruken skal fases inn i tråd med forventet avkastning, oppleves som en langt sterkere restriksjon enn det som har vært tilfellet de siste årene. I realiteten innebærer dette en budsjettimpuls som må ligge i nærheten av null. Det vil bli politisk vanskelig å håndtere, og i en slik situasjon kan et midlertidig oppsving i fondsverdien – for eksempel som følge av svakere krone – fremstå som en fristende mulighet til å øke pengebruken tilsvarende. Det vil imidlertid være svært lite hensiktsmessig at offentlige utgifter svinger i takt med kronekurs eller avkastningen i verdens aksjemarkeder. Det bryter med handlingsregelens målsetting om at den skal bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi, og det kan bidra til å forsterke konjunktursvingninger i stedet for å motvirke dem. I Thøgersen-utvalgets vurdering av mulige tilleggsregler til handlingsregelen legges det vekt på at en eventuell tilleggsregel må bidra til å redusere «kortsiktig volatilitet» – at store svingninger i fondskapitalen ikke skal slå for mye ut i bruken av oljeinntekter på kort sikt. Dette blir enda viktigere når aksjeandelen i fondet øker. En blind praktisering av en 3-prosentregel vil ikke ivareta dette hensynet. Dette tilsier at det legges stor vekt på budsjettimpulsen i årene som kommer. Disse medlemmer vil vurdere å formalisere en tilleggsregel som ikke utelukkende knytter seg til avkastningen på fondskapitalen, men som bidrar til å glatte innfasingen over tid når fondsverdien svinger. Dette kan for eksempel være føringer om maksimal budsjettimpuls i en normal konjunktursituasjon. Det bør uansett utformes tydelige strategier for hvordan pengebruken skal tas tilbake til 3-prosentbanen ved avvik, for eksempel begrunnet med svake konjunkturer.

Samtidig er det viktig at handlingsregelen fortsetter å være enkel og fleksibel. Fleksibilitet i praktiseringen av handlingsregelen er en stor styrke. Regelen åpner eksplisitt for at budsjettet kan brukes aktivt til å stabilisere den økonomiske utviklingen. Siden 2001 har man heller ikke fulgt 4-prosentbanen mekanisk, men glattet bruken ved store endringer i fondskapitalen eller i andre faktorer som påvirker det strukturelle underskuddet.

Karbonrisikoen i norsk økonomi

Utviklingen i energimarkedene har stor betydning for norsk økonomi, og usikkerheten er stor. Det er særlig på etterspørselssiden at risikoen er voksende. Fornybarutviklingen har gått langt raskere enn IEA har lagt til grunn. Selv om verden vil trenge mer energi i fremtiden, er det økende usikkerhet om etterspørselen etter olje vil holde seg på samme nivå. Ikke minst vil elektrifisering av transportsektoren kunne bidra til lavere etterspørsel etter olje. Mange analysemiljøer legger nå til grunn at utfasingen av fossilt drivstoff vil akselerere med voldsom fart i løpet av få år.

Økende usikkerhet kan ramme Norge spesielt, ettersom petroleumssektoren står for en stor andel av Norges eksportinntekter og BNP, og gir mange arbeidsplasser. Petroleumsvirksomheten i Norge vil vanskelig kunne konkurrere med olje og gass fra områder der utvinningskostnadene er langt lavere. Karbonrisikoen kan derfor vise seg å være stor for Norge. Karbonrisiko kan forstås som risikoen ved omstilling til en lavkarbonøkonomi, med stadig mer begrenset mulighet til å slippe ut klimagasser. Risikofaktorer er politikk, jus, marked, teknologiutvikling samt omdømme.

For det første er det knyttet usikkerhet til konsekvensene av global og europeisk klimapolitikk. På den ene siden har norsk petroleumssektor vist stor evne til å tilpasse seg en høy pris på karbon samt andre miljøkrav. På den annen side vil norsk petroleumsvirksomhet, med et høyt kostnadsnivå, være mer sårbare, etterhvert som klimapolitikken strammes til. Både IEA og IPCC-scenariene baserer seg på forutsetninger om bruk av karbonfangst og -lagring, samt teknologi for negative utslipp. Uten disse teknologiene vil det være mindre rom for utvinning av ytterligere olje, kull og gass.

95 pst. av norsk gass eksporteres til Europa. Gass er mindre karbonintensivt enn kull, men gass er avhengig av en kvotepris på rundt 30 euro per tonn CO₂ før gass begynner å erstatte kull i Europa, og en kvotepris på 50–60 euro før gass utkonkurrerer kull. Den store usikkerheten om kvoteprisene utgjør dermed en viktig del av karbonrisikoen ved norsk gass. For norsk gasseksport kan altså mangel på effektiv klimapolitikk innebære en stor risiko.

Vi har også deler av vår finansielle formue plassert i produksjon av olje og gass, noe som kan bidra til å øke den samlede karbonrisikoen for Norge. Regjeringen skriver i Perspektivmeldingen at det vil være lite treffsikkert å bruke finansielle strategier – som nedsalg – for å redusere risikoen. Begrunnelsen handler blant annet om at dagens olje- og gassprodusenter kan vise seg å bli morgendagens storprodusenter av fornybar energi. Den finansielle formuen utgjør også en liten del av den totale nasjonalformuen

når vi regner med humankapitalen. Samtidig skriver Thøgersen-utvalget at «Nivåskifte i oljeprisen vil over tid slå ut i størrelsen på fondet og dermed flytte banen for innfasing av oljeinntekter». Disse medlemmer mener dette temaet må vurderes langt grundigere enn regjeringen har gjort, og inngå som en del av en analyse av Norges totale karbonrisiko.

Utredningen skal kartlegge risikoen i form av politikk, jus, marked, teknologiutvikling samt omdømme. Utredningen bør kartlegge karbonrisikoen i de viktigste sektorene i norsk økonomi, målt etter andel av BNP og andel av samlede norske eksportinntekter, samt risikoen for norsk økonomi samlet sett, under tre scenarioer hvor den globale temperaturøkningen begrenses til 2 grader, 3 grader og 4–5 grader.

Arbeiderpartiets strategi

SKATT

- Øke statens inntekter og skattesystemets fordelingsprofil gjennom en moderat skatteøkning på de høyeste inntektene og formuene.
- Beskytte skattegrunnlaget og effektiviteten i skattesystemet gjennom å ivareta prinsippet om brede grunnlag og lave satser.
- Gjennomføre forliket om bedriftsbeskatning for å gjøre det mer attraktivt å investere og skape arbeidsplasser i Norge.
- Forsterke tiltak mot overskuddsflytting og bidra til mer finansiell åpenhet.
- Styrke Skatteetatens og Økokrims mulighet til å avdekke og straffe forfølge skatteunndragelse og annen økonomisk kriminalitet.

BRUK AV OLJEPENGER

- Sørge for en bruk av oljepenger som er bærekraftig over tid.
- Innrette finanspolitikken slik at den tar hensyn til konkurranseutsatt sektor.
- Garantere for ansvarlig budsjettering og en praktisering av handlingsregelen som innebærer at alle utgifter er del av en helhetlig budsjettprosess
- Vurdere tilleggsregler til handlingsregelen for å håndtere større svingninger i fondsverdien.

AKSJEANDEL

- Øke aksjeandelen i SPU til 70 pst. Dette må ses i sammenheng med samlet risiko i nasjonalformuen, sammensetningen av den øvrige porteføljen til SPU, andelen oljepengebruk i budsjettet og innretning av finanspolitikken for å håndtere økt kortsiktig volatilitet.

KARBONRISIKO

- Gjennomføre en utredning av Norges totale karbonrisiko.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at ideen om oljefondet (Statens Pensjonsfond Utland – SPU) opprinnelig kom fra Venstre. Tanken var at rentene av oljefondet skulle være et tilskudd til statens inntekter, men at kapitalen i fondet skulle stå urørt. Formålet med oljefondet er en lønnsom forvaltning av fellesskapets formue som sikrer trygg finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter på lang sikt. På den måten sikrer vi at de kommende generasjonene også får del i oljeeventyret.

Dette medlem mener at handlingsregelen må ligge til grunn for den økonomiske politikken i Norge. For at regelen fortsatt skal være et godt ankerfeste for norsk økonomi, må den moderniseres i tråd med nye utfordringer og faglige anbefalinger. Dette medlem er derfor glad for at regjeringen har varslet at man i framtiden legger til grunn en forventet realavkastning på 3 pst., slik dette medlem lenge har tatt til orde for. En rask økning av oljepengebruken i dag vil gi behov for innstramminger om bare noen få år. Dette medlem vil derfor supplere handlingsregelen i forhold til faktisk avkastning og med regler om gradvis innfasing og begrenset fondsuttak i perioder fremover. Slik vil Norge stå bedre rustet til å møte nedgang i oljeindustrien og flere pensjonister.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge fram forslag om en supplerende bestemmelse i handlingsregelen knyttet opp mot faktisk avkastning av fondet og med regler om gradvis innfasing og begrenset fondsuttak i perioder.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det er avgjørende for velferdsordningene i framtida at flest mulig får mulighet til å bidra i arbeidslivet. Økt deltakelse i arbeidslivet er et viktig bidrag for å finansiere behovene, ikke minst når det blir flere eldre i forhold til folk i yrkesaktiv alder. Dette er likevel ikke til hinder for at noe av velstandsutviklingen kan tas ut i form av kortere normalarbeidsdag. Tvert imot kan dette gjøre det enklere for flere grupper å stå lenger i jobb og stå i full jobb. For mange tunge yrker kan kortere arbeidsdag også bidra til å redusere sykefraværet, noe som vil være lønnsomt for samfunnet.

Dette medlem mener skattesystemet bør legges om med lavere skatt på arbeid og høyere skatt på

formue, arv og eiendom. Dette vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe for den enkelte, samtidig som endringen vil ha positive konsekvenser for fordeling.

Dette medlem viser til at det er et betydelig potensial for en mer effektiv ressursbruk i det offentlige. Altfor ofte har svaret på dette blitt unødvendig konkurranseutsetting og markedsretting av offentlige tjenester. Dette kan ha alvorlige økonomiske konsekvenser for de ansatte, men også føre til dårligere bruk av offentlige midler. Anbud og konkurranseutsetting har store kostnader knyttet til utforming av avtaler og kontroll, samtidig som ulike målesystemer kan føre til en skjevhet i hvilke oppgaver som prioriteres. I stedet bør det gjennomføres en rekke tillitsreformer i offentlig sektor, hvor de ansatte får brukt sin faglighet og kompetanse til å gjennomføre forbedringer og øke produktiviteten. Innretningen av offentlige budsjetter må målrettes til å få mest mulig velferd ut av skattebetalernes penger.

12. Forslag fra mindretall

Forslag fra Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg med mandat til å utrede en reform med jevnere satser for arbeidsledighetstrygd og helserelaterte ytelser som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger (AAP) og sykelønn.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge fram forslag om en supplerende bestemmelse i handlingsregelen knyttet opp mot faktisk avkastning av fondet og med regler om gradvis innfasing og begrenset fondsuttak i perioder.

13. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Meld. St. 29 (2016–2017) – Perspektivmeldingen 2017 – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 30. mai 2017

Hans Olav Syversen

leder

Svein Flåtten

ordfører