

Kapittel 1

Sammendrag og kommisjonens forslag

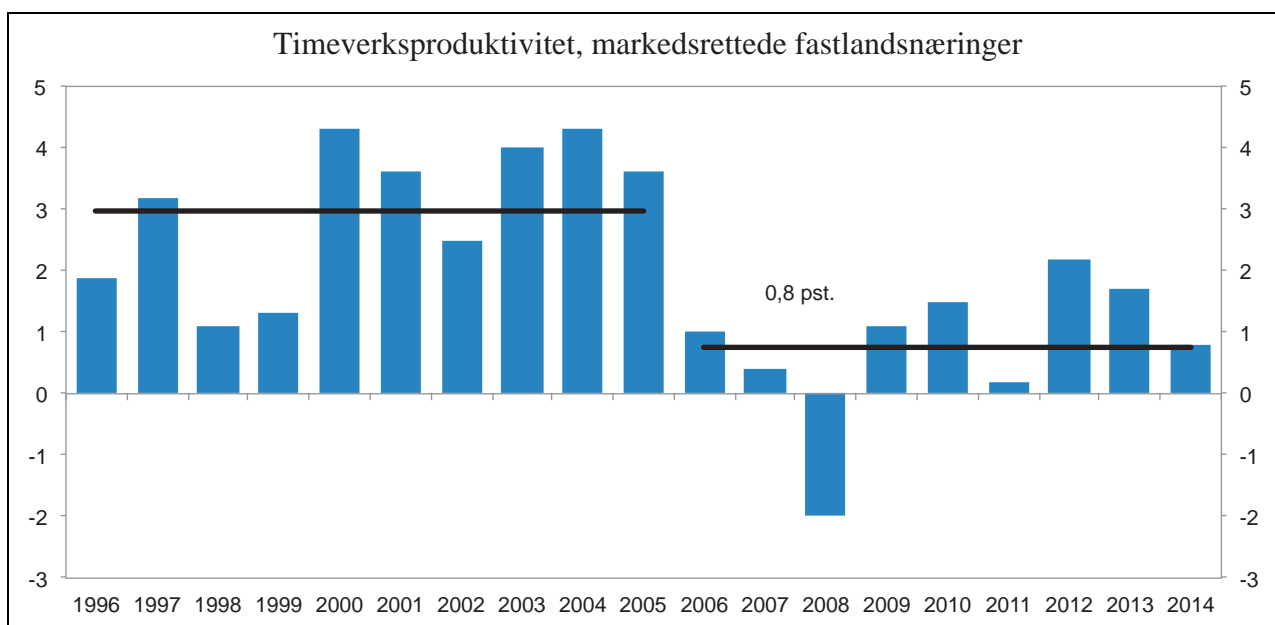
1.1 Lavere produktivitsvekst

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

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

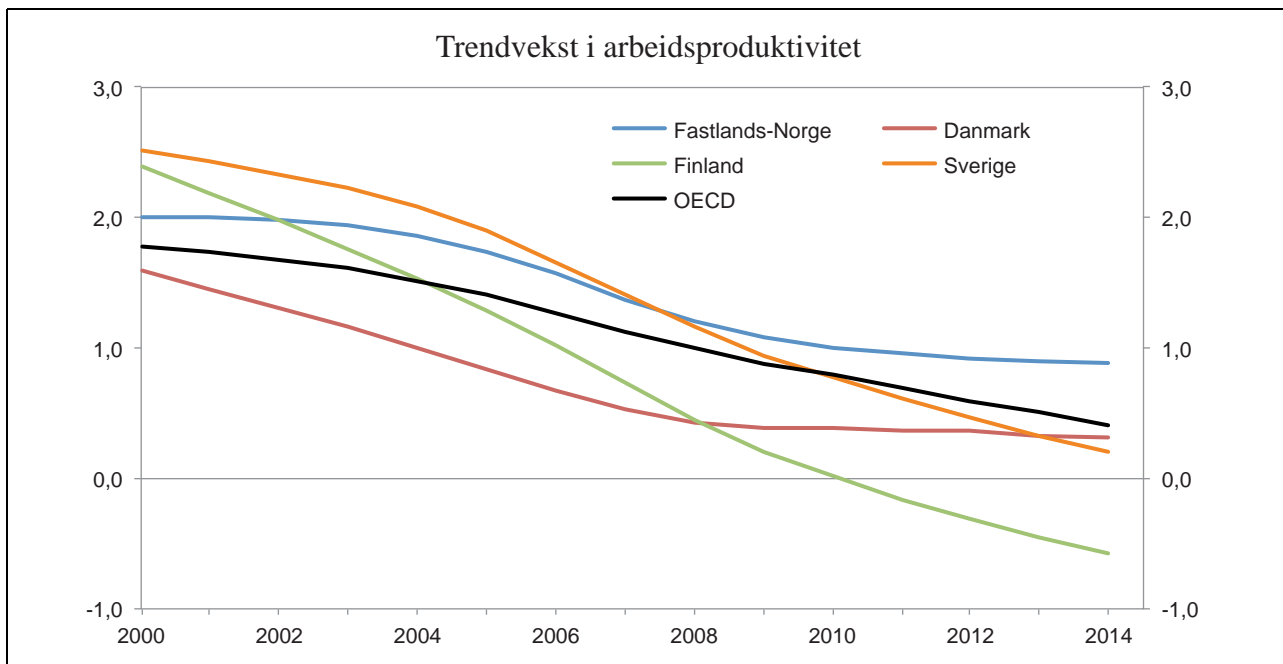
duktivitsvekst ved at en betydelig andel av de som kom ble sysselsatt i arbeidsintensive næringer med relativt lav produktivitet. Dette har trolig redusert produktivitsveksten for økonomien sett under ett.

Petroleumsvirksomheten har påvirket produktivitsveksten gjennom endring av norsk næringsstruktur. Tre mekanismer har hatt stor betydning. For det første har leting, utvinning og transport av olje og gass krevd ressurser direkte i petroleumsnæringen og i næringer som direkte og indirekte leverer varer og tjenester til denne. For det andre har petroleumsinntektene gjort det mulig å øke privat og offentlig forbruk, og det har bidratt til sterkere vekst i privat og offentlig tjenesteyting enn man ville hatt uten petroleumsinntekter. For det tredje har valutainntektene, som petroleumseksporten representerer via ulike



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

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.2 Trendvekst i arbeidsproduktiviteten i utvalgte land.

Kilde: OECD.

mekanismer, bidratt til å redusere tradisjonell konkurranseutsatt produksjon.

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

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

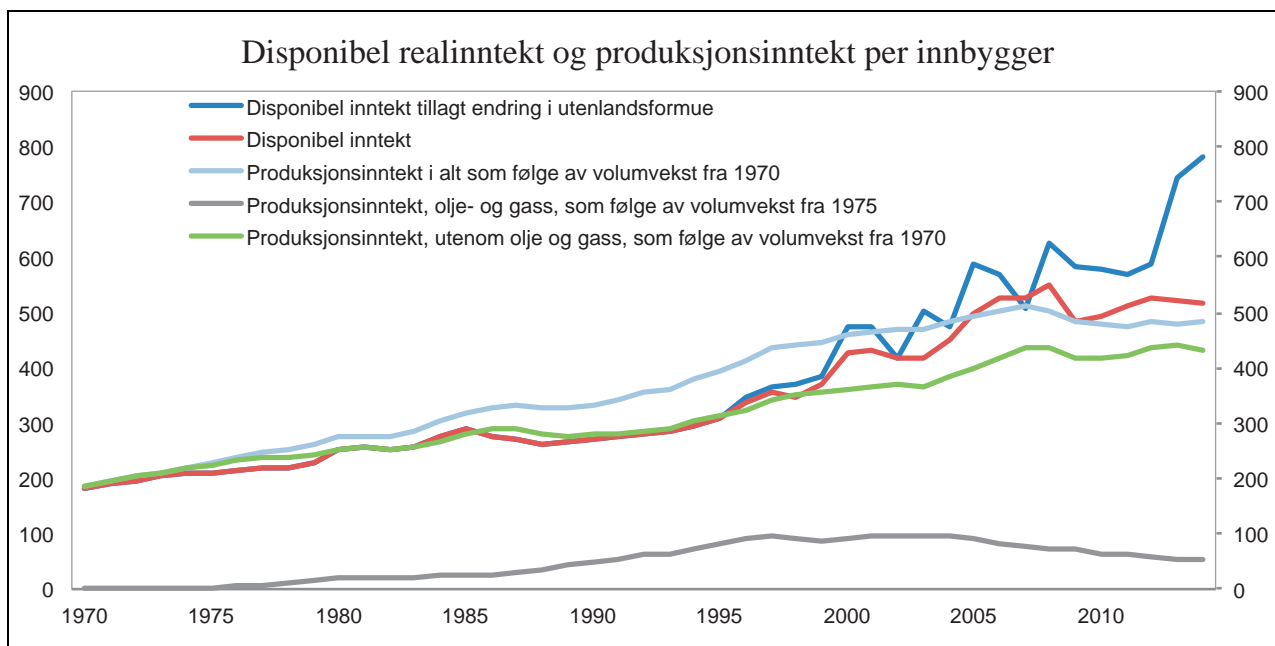
Nedgangen i produktivitetsveksten i OECD og i nordiske land er illustrert i figur 1.2. Den norske trendveksten er nå under 1 pst. Den svake veksten hos handelspartnerne har bidratt til å trekke veksten ned også i Norge. Det er stor usikkerhet om hvordan produktiviteten vil utvikle seg framover. Kommisjonen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

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

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

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

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

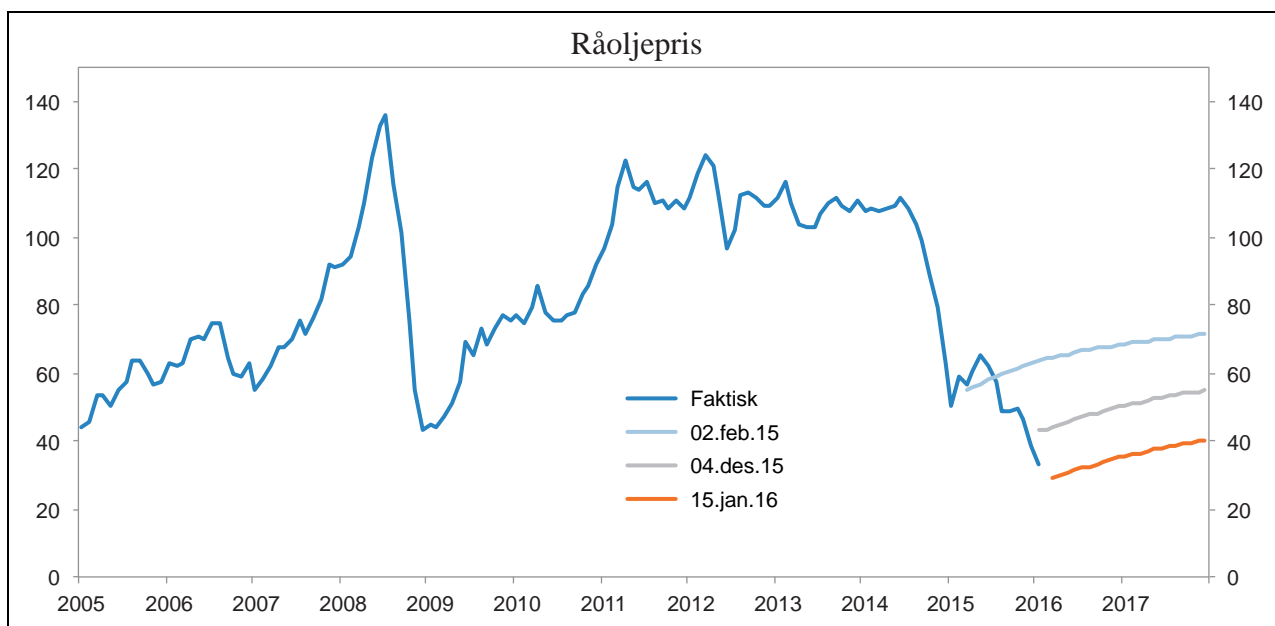


Figur 1.3 Disponibel realinntekt og produksjonsinntekt per innbygger. 1 000 2014-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

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



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

Kilder: Macrobond, ICE, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

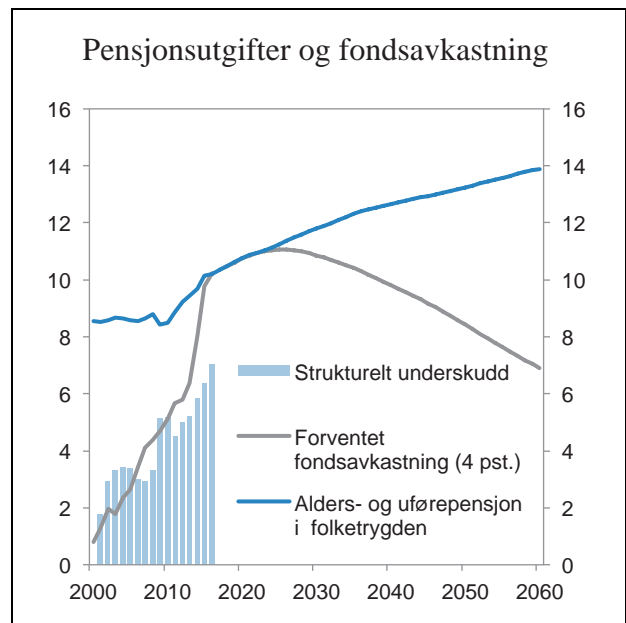
Den kraftige nedgangen i oljeprisen siden sommeren 2014, se figur 1.4, gjør at vendepunktet er kommet raskt. Jo raskere nedgangen i petroleumsaktiviteten kommer, desto mer krevende blir omstillingene for norsk økonomi de nærmeste årene. Staten bærer en stor del av tapet ved de lavere oljeprisene i form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

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

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

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

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



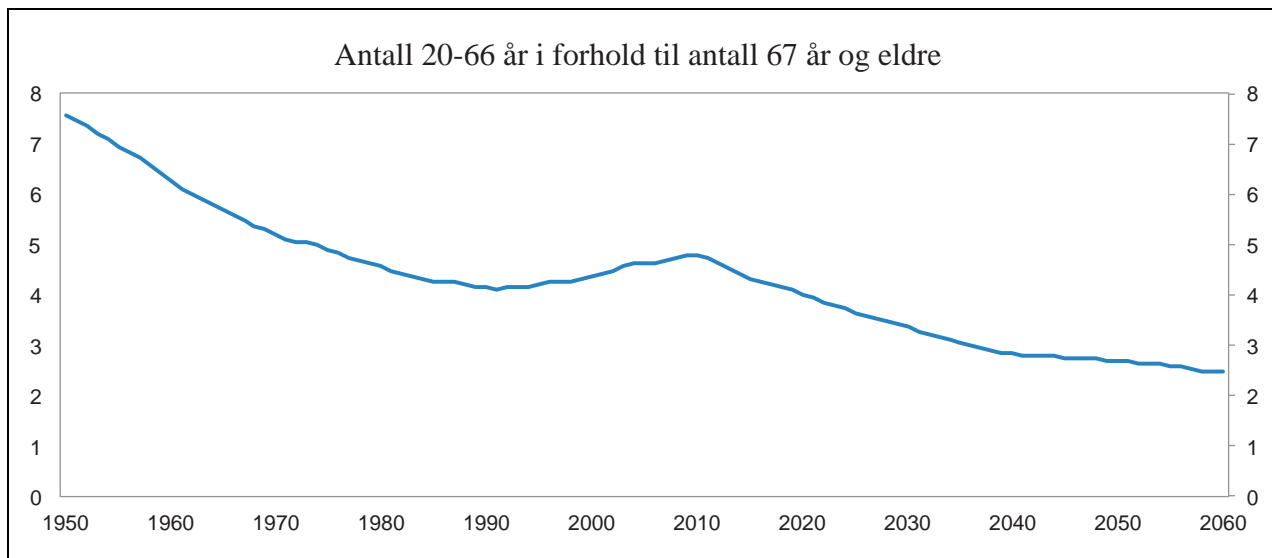
Figur 1.5 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, forventet fondsavkastning og alders- og uførepensjoner i folketrygden. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

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

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



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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

1.3 Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

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

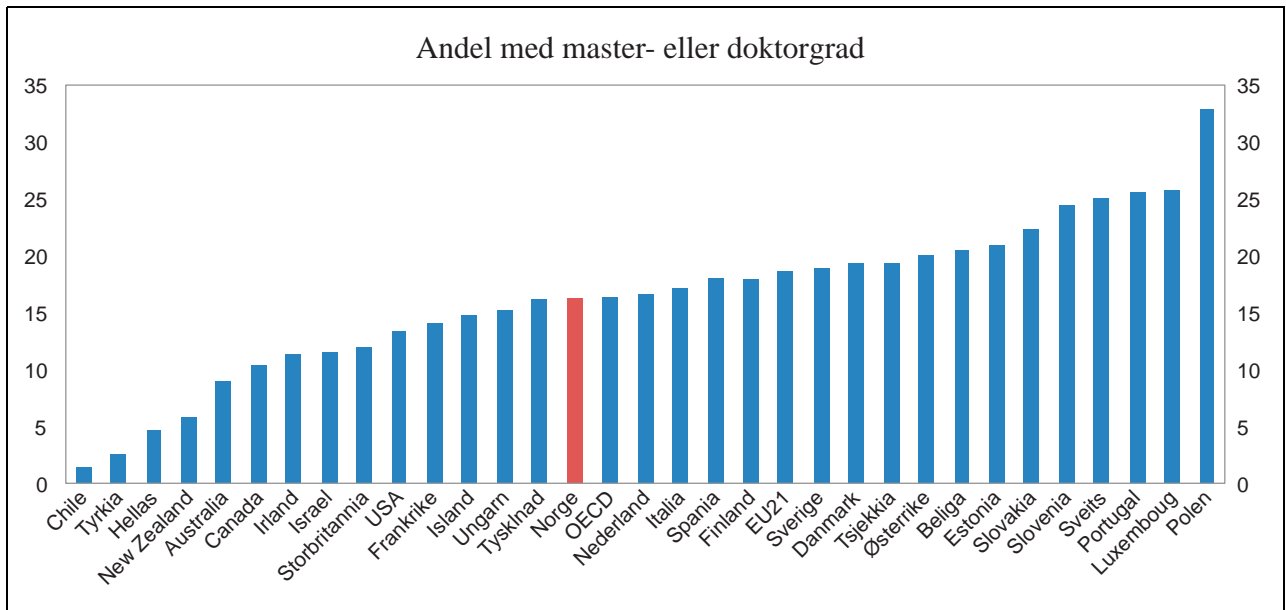
Det er mange eksempler på land som ikke har lyktes med å bruke høye inntekter fra naturressurser til varig glede for det brede lag av befolkningen. Tvert imot er det mange ressursrike land som over tid har kommet dårligere ut enn land uten vesentlige ressursinntekter. En omfattende litteratur har forsøkt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

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

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

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

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



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

Kilde: OECD.

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

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

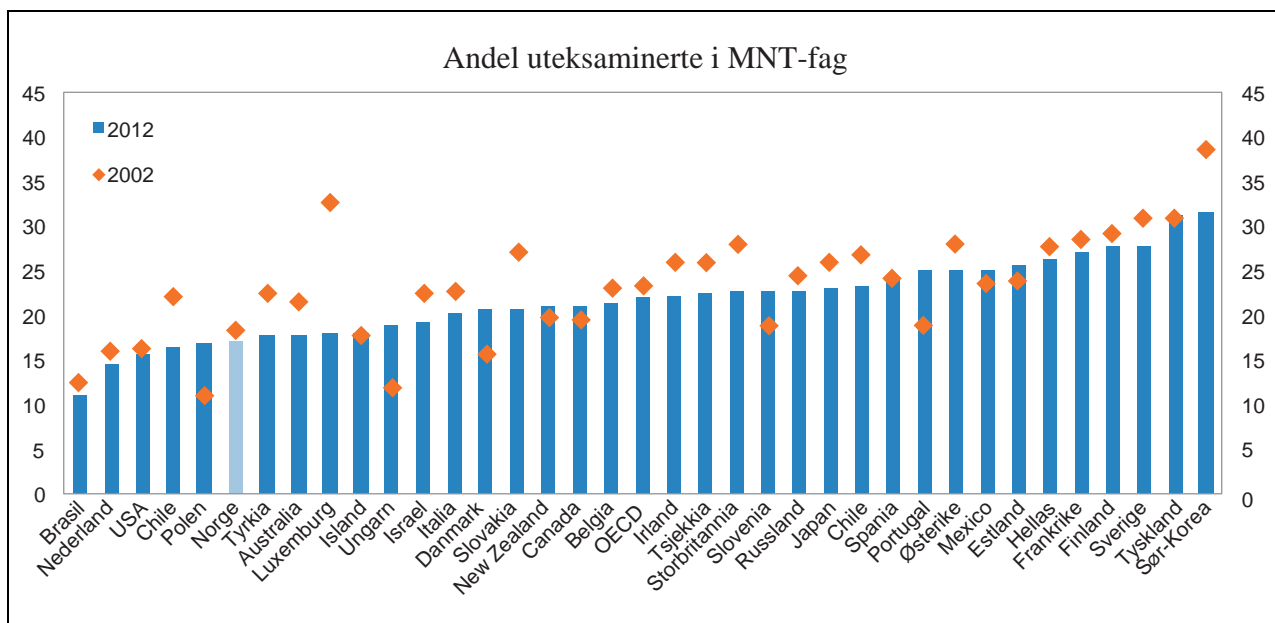
I tillegg til «hollandsk syke» og pengerikeligheit har forskningslitteraturen satt søkelys på hvordan store inntekter fra naturressurser også på andre måter kan hemme langsiktig vekst. Det kan bl.a. skje ved at insentiver til utdanning og innovasjon svekkes, noe som over tid også kan gå ut over kvaliteten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

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

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

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

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



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

Kilde: OECD.

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

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

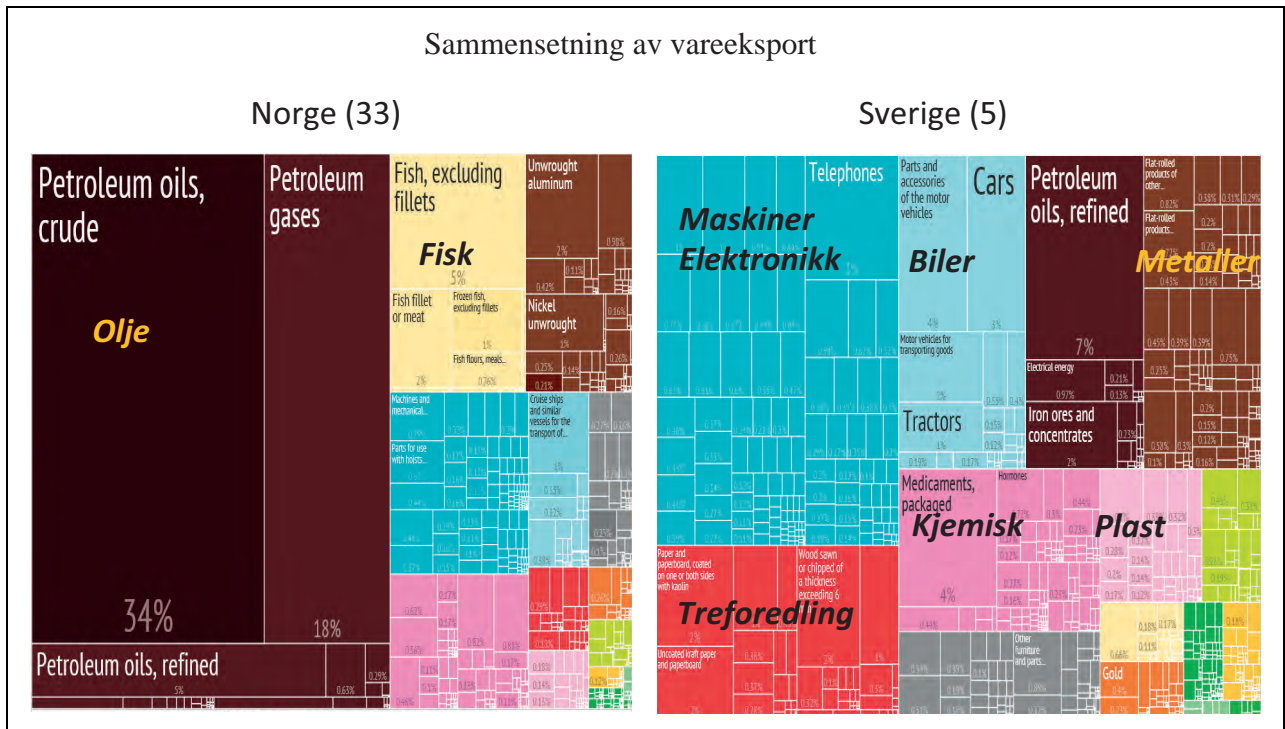
Investeringer i immateriell kapital (som patenter, programvare, varemerker) er lavere i Norge

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

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

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

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



Figur 1.9 Sammensetning av vareeksport. Norge og Sverige. 2013

Kilde: Center for International Development (CID)

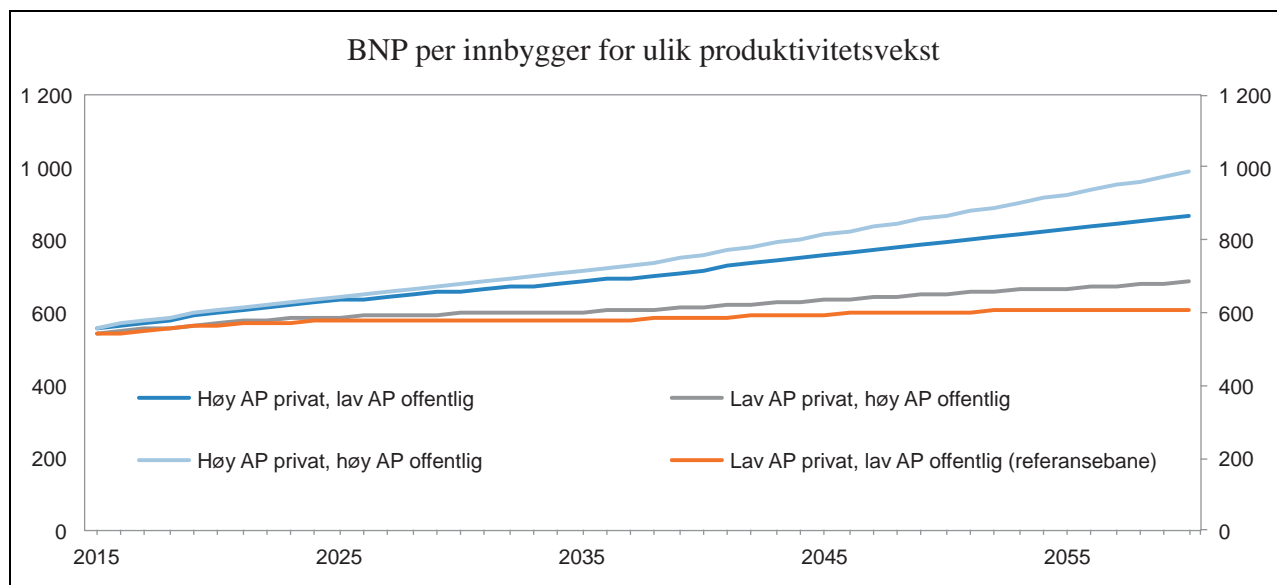
1.4 Konsekvenser av lav produktivitetsvekst

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

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

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

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



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

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

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

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

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

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

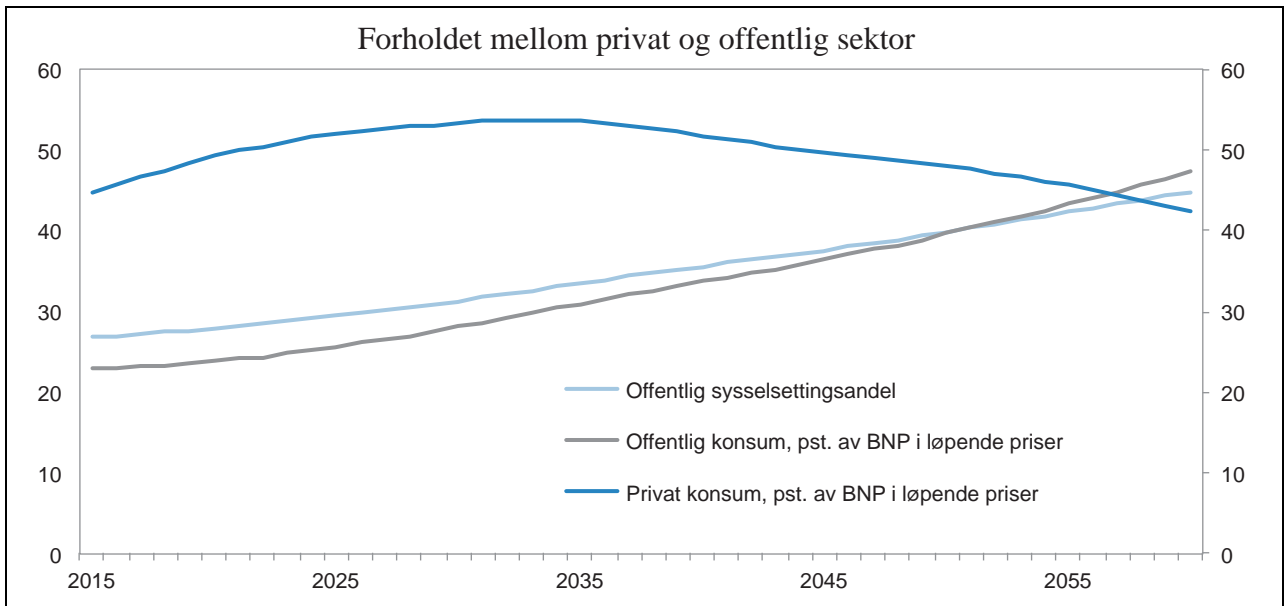
offentlig forbruk og offentlig sysselsetting er vist i figur 1.11.

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

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

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

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



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

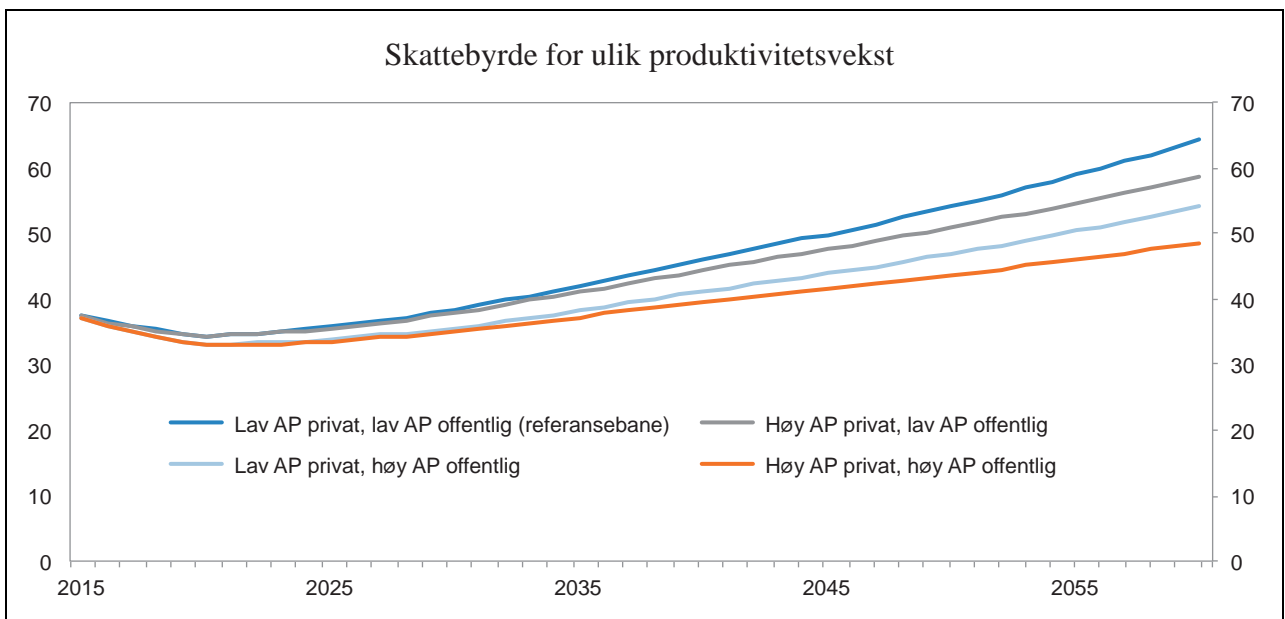
Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

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

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

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

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



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

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

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

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

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

1.5 Forskning, innovasjon og adopsjon

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

1.5.1 Forskning

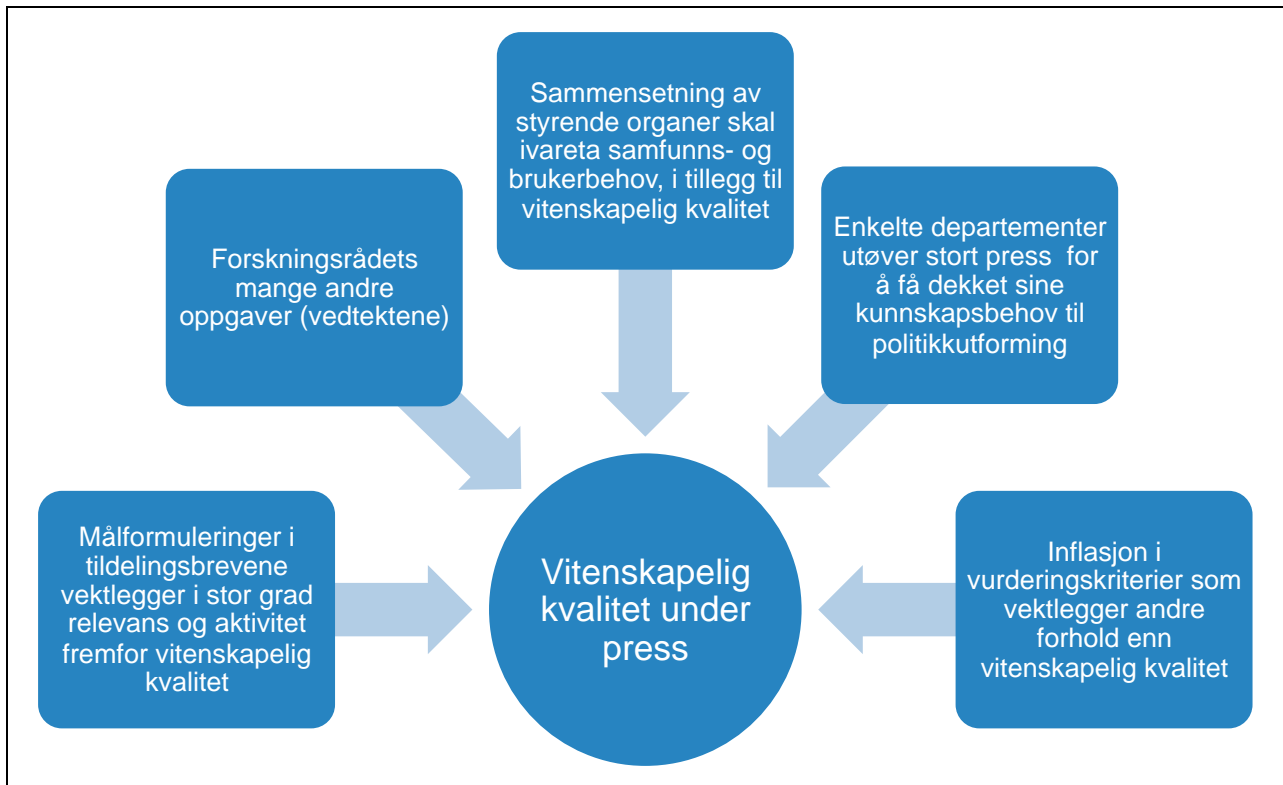
Kunnskapsproduksjonen i Norge er på et middels internasjonalt nivå. Dette gir grunn til bekymring for om det vil være mulig å opprettholde et høyt produktivets- og inntektsnivå når Norge nå går inn i en omstilling fra en oljeøkonomi til en mer kunnskapsbasert økonomi. I den første rapporten kom kommisjonen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

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

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

Forskningspolitisk styring som prioriterer vitenskapelig kvalitet

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



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

finansiert gjennom et system som premierer kvantitet fremfor kvalitet.

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

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

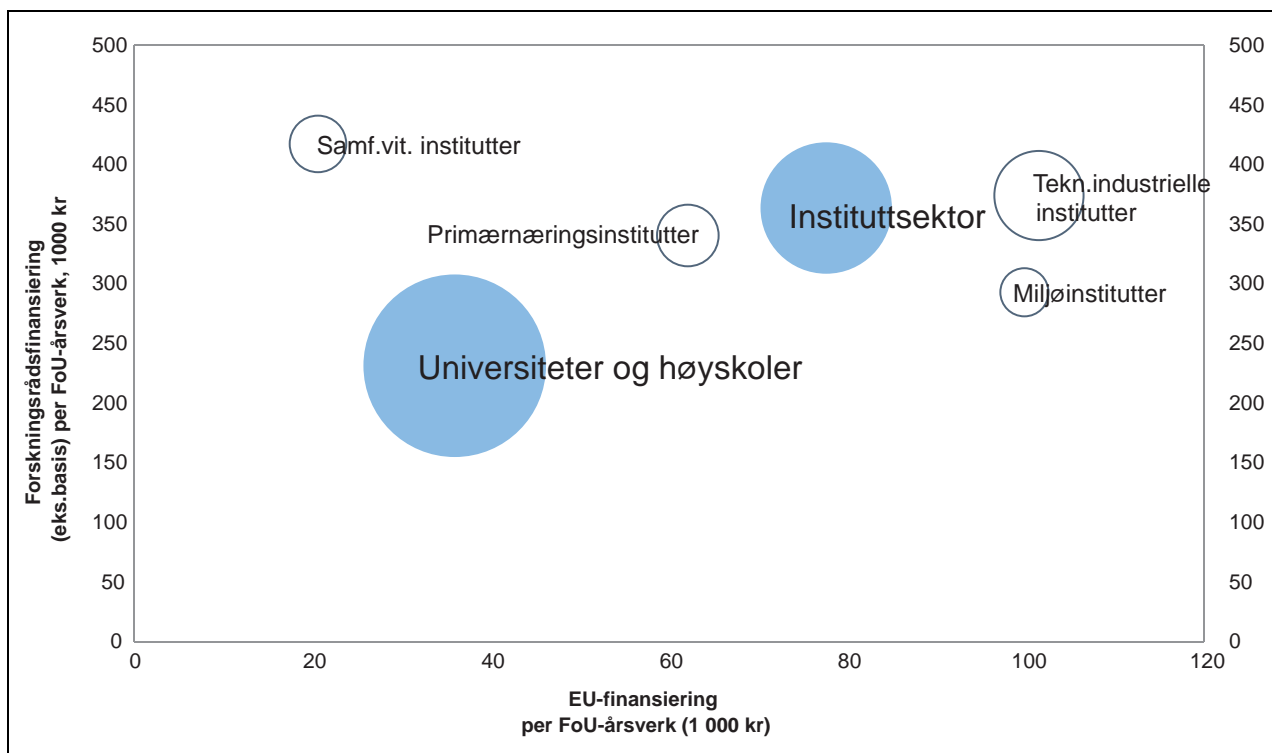
Reelt autonome forskningsinstitusjoner som deltar i hard konkurranse om forskningsmidler

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

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

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

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



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

¹ Boblens størrelse reflekterer antall FoU-årsverk i sektoren.

Kilde: Produktivitetskommisjonen basert på statistikk fra Forskningsrådet.

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

1.5.2 Samarbeid mellom universitets- og høyskolesektoren og næringslivet

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

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

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

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

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

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

1.5.3 Instituttsektoren

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

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

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

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

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

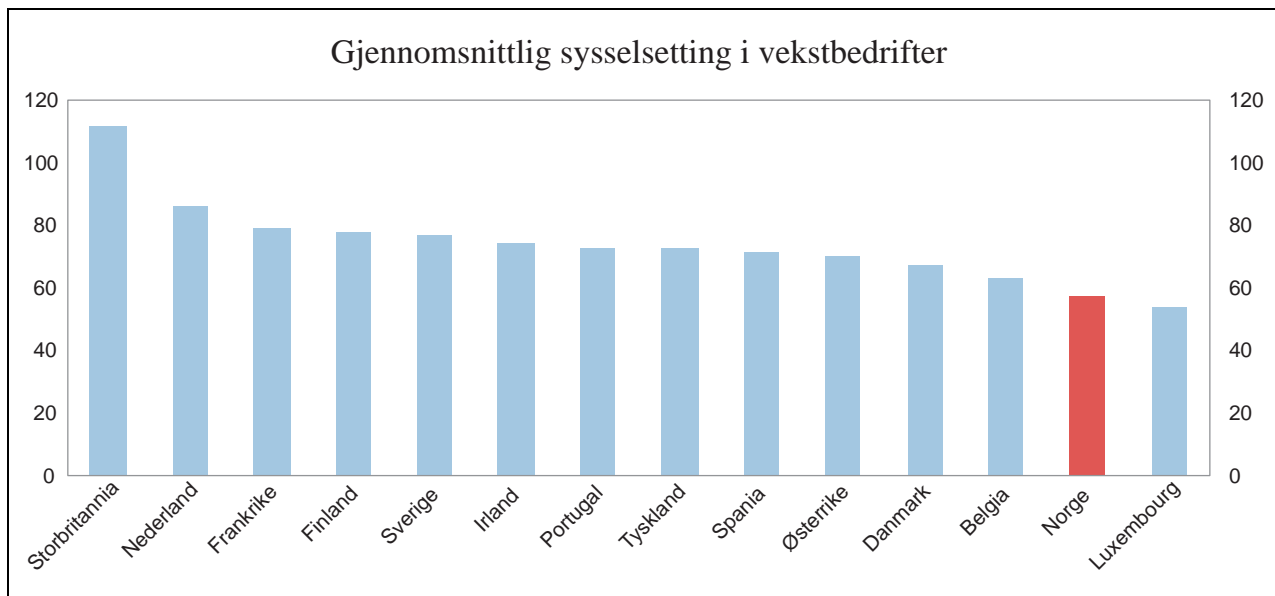
Fri etableringsrett og åpen adgang for utenlandske forskningsinstitutter bidrar til at næringslivet får dekket sin etterspørsel etter slike tjenester. Begge deler bidrar til konkurranse i instituttsektoren og til mer produktive institutter. De nye instituttene, som også kan få tilgang til offentlig støtte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

1.5.4 Innovasjon og næringsdynamikk

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

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

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



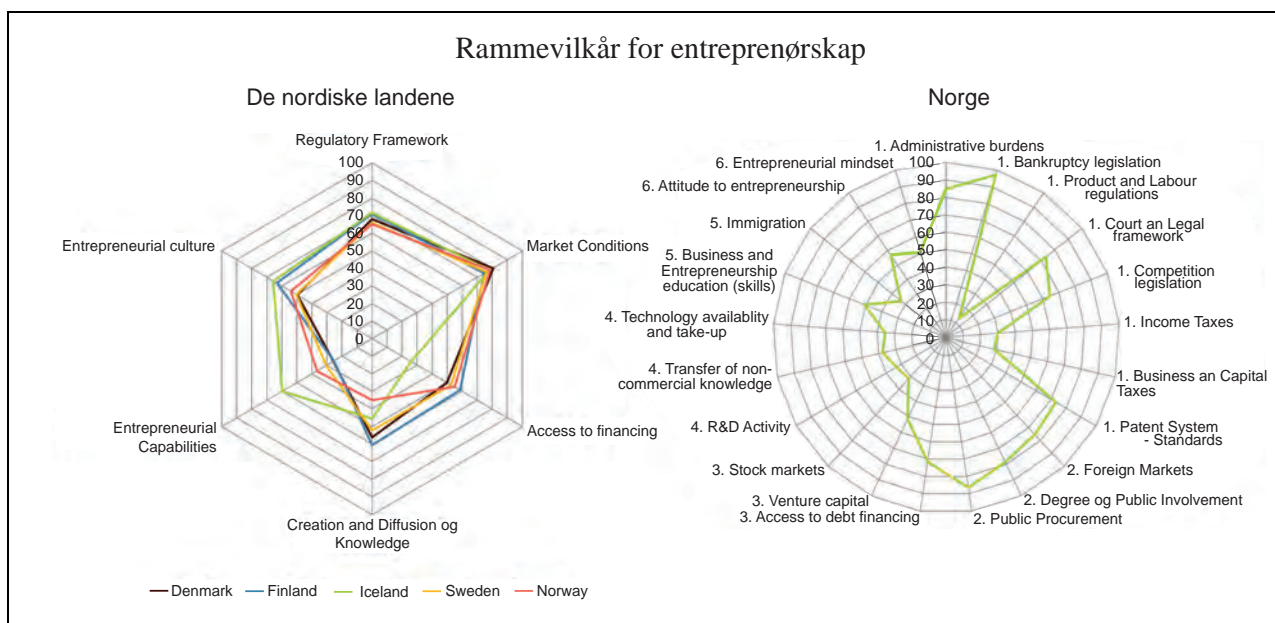
Figur 1.15 Gjennomsnittlig sysselsetting i vekstbedrifter. Antall ansatte. 2013

Kilde: OECD.

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

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

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



Figur 1.16 Rammevilkår for entreprenørskap i de nordiske landene

Kilde: The Nordic Growth Entrepreneurship Review (2012).

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

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

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

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

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

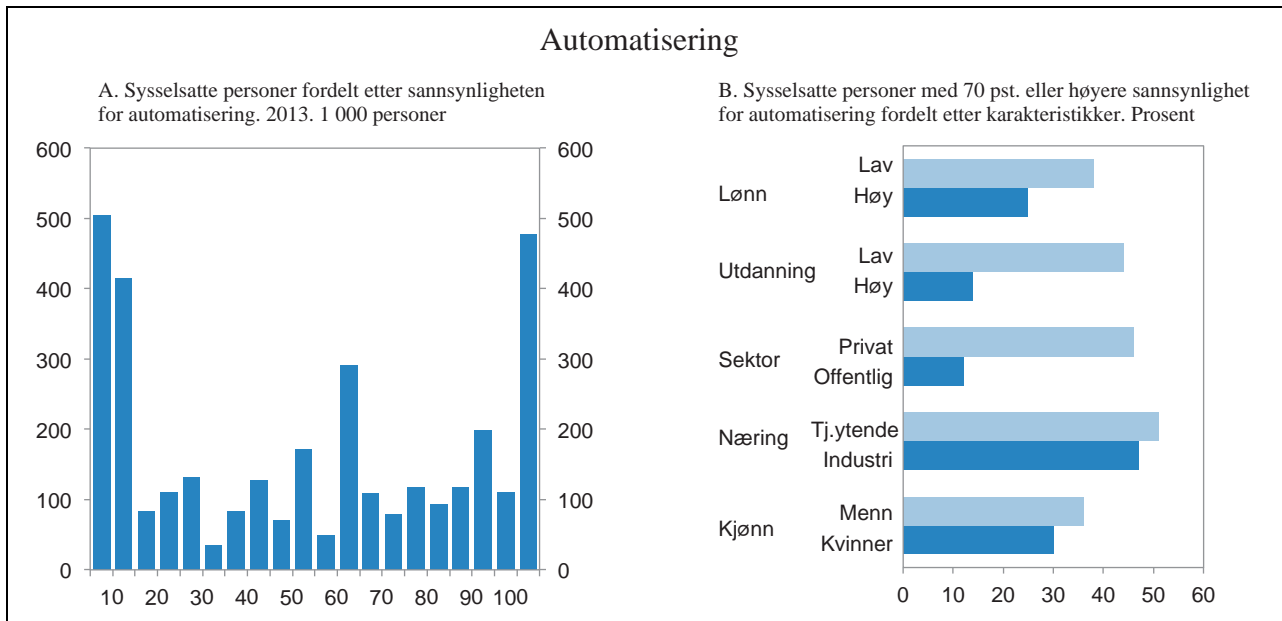
kommisjonen en forbedring av den «store» innovasjonspolitikken. Dette må innebære gjennomføring av tiltak for vitenskapelig kvalitet, styrket faglig strategisk ledelse ved forskningsinstitusjonene, bedre samarbeid mellom forskning og næringsliv, økt dynamikk i instituttsektoren, og en bedre utforming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

1.6 Arbeidsmarkedet i omstilling

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

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

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

Figur 1.17 Automatisering¹

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

Kilde: Ekeland m.fl. (2015).

1.6.1 Høyne kompetansen og øke fleksibiliteten i den norske arbeidsmarkedsmodellen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

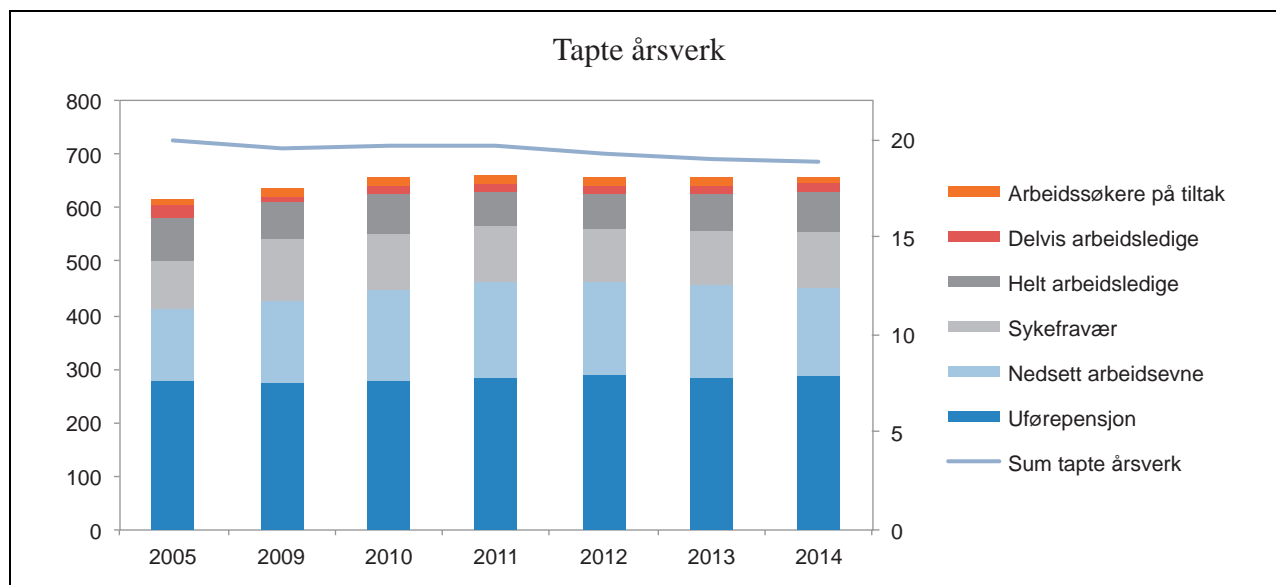
En nasjonal minstelønn eller utvidet bruk av allmenngjøringsavtaler kan bidra til utjevning av lønninger, men vil samtidig kunne føre til lavere yrkesdeltagelse. Siden allmenngjøring innebærer at det settes en form for bransjevis minstelønn, kan flere oppleve det unødvendig å organisere seg. Allmenngjøring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

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

1.6.2 Mobilisering av arbeidskraften

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

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



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

Kilde: NAV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.7 Effektivitet i offentlig sektor

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

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

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

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

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

1.7.1 Offentlig styring og effektiv ressursbruk

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

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

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

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

Innenfor offentlig forvaltning blir rammebetingelsene for de enkelte institusjonene bestemt av

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

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

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

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

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

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

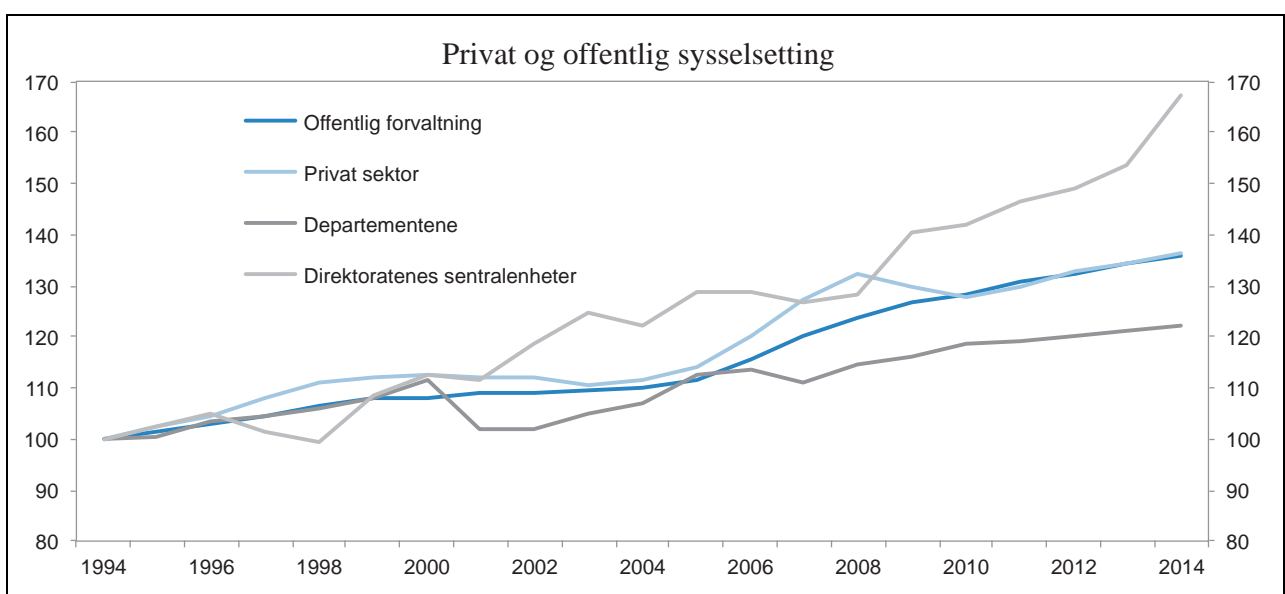
Veksten i antall ansatte i sentralenhetene i direktoratene er det klareste uttrykket for at det har skjedd en byråkratisering av statlig forvaltning. Dette springer ut av ønsker om en detaljert styring av ytre statsetater og kommunal virksomhet. Et økende antall politikere i departementene reflekterer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

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

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

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

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



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

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

1.7.2 Produktivitetsforbedringer gjennom bruk av teknologi og samhandling med privat sektor

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

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

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

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

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

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

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

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

offentlig sektor ikke vil være bærekraftig på lang sikt.

1.8 Oppsummering av kommisjonens vurderinger i første rapport

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

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

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

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

1.8.1 Forutsetninger for produktivitetsvekst

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

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

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

Transportplan bidrar til en bedre nasjonal infrastruktur i samferdsel.

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

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

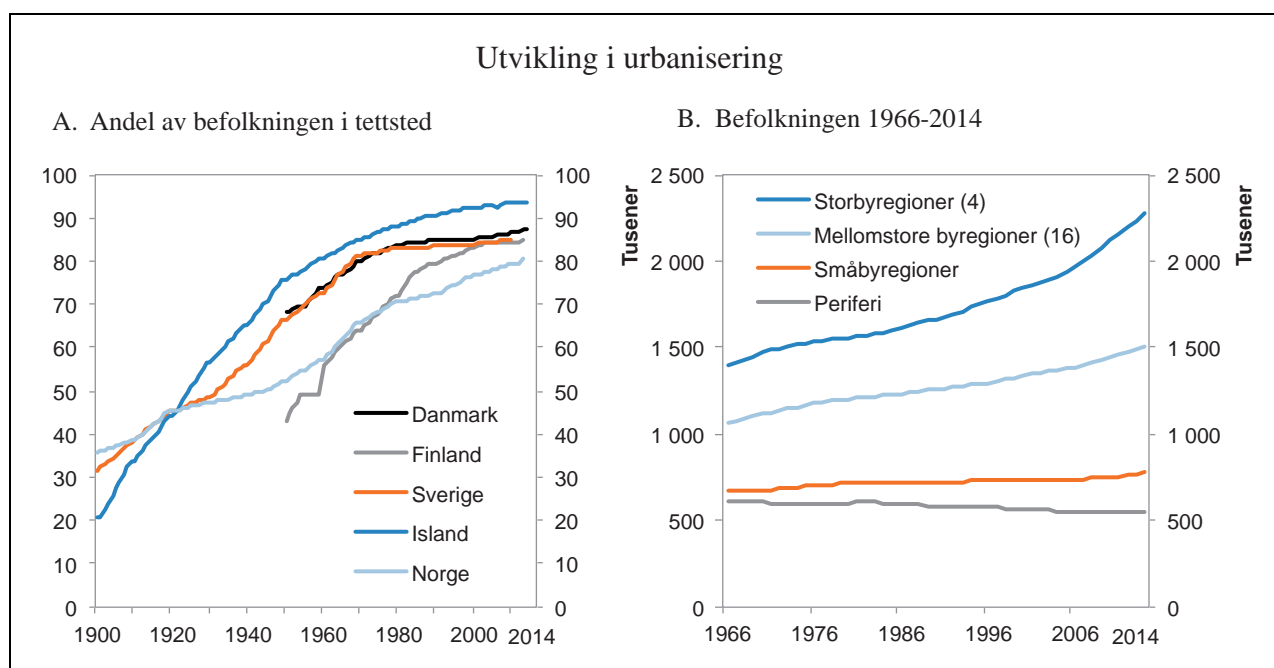
1.8.2 Næringsliv

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

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

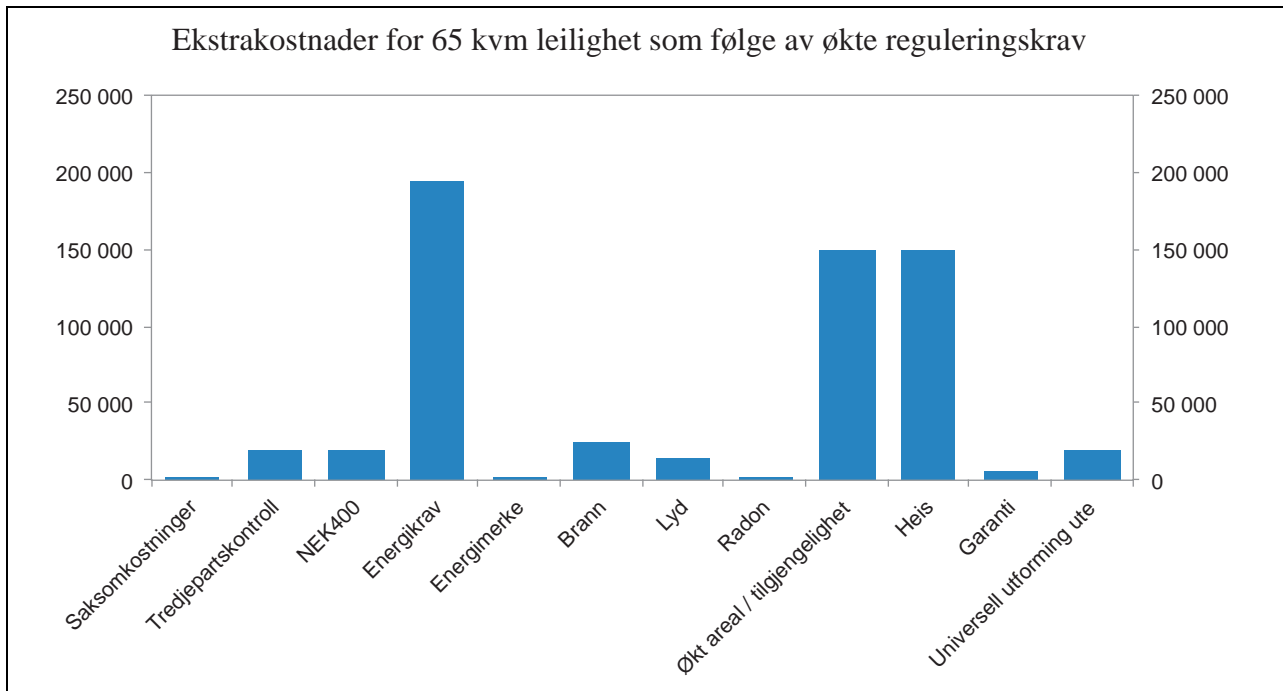
Det er store forskjeller i produktivitet mellom bedrifter og næringer som er utsatt for internasjonal konkurranse og de som i liten grad er det. Kommisjonen anbefalte en systematisk gjennomgang av konkurransesituasjonen i Norge, herunder ved å vurdere hvordan en kan endre reguleringer for å åpne for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

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



Figur 1.20 Utvikling i urbanisering i Norge og andre nordiske land

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



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

Kilde: Selvaag.

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

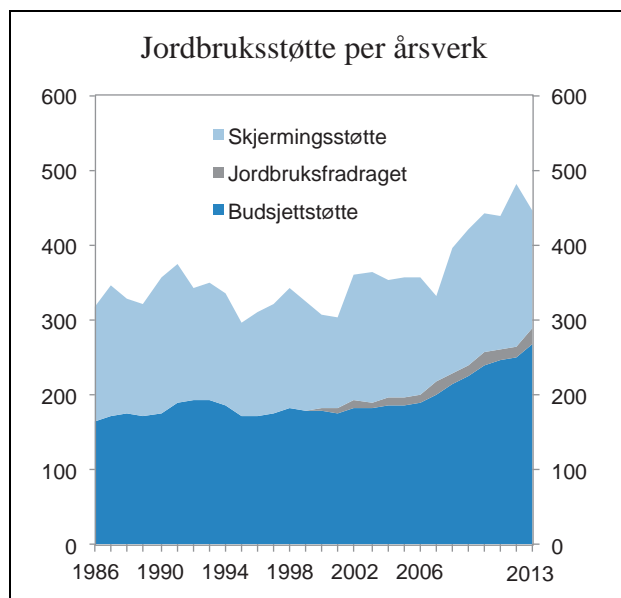
Også arbeidstidsreguleringer ble drøftet i et eget kapittel. Fleksibel bruk av arbeidskraften over tid er viktig for produktiviteten. I deler av offentlig sektor gir manglende fleksibilitet dårlig utnyttelse av kapasiteten, f.eks. i helsevesenet. I politiet er det påvist lav tilgjengelighet på de tider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

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

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

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

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



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

Kilde: OECD.

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

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

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

1.8.3 Effektivitet i offentlig sektor

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

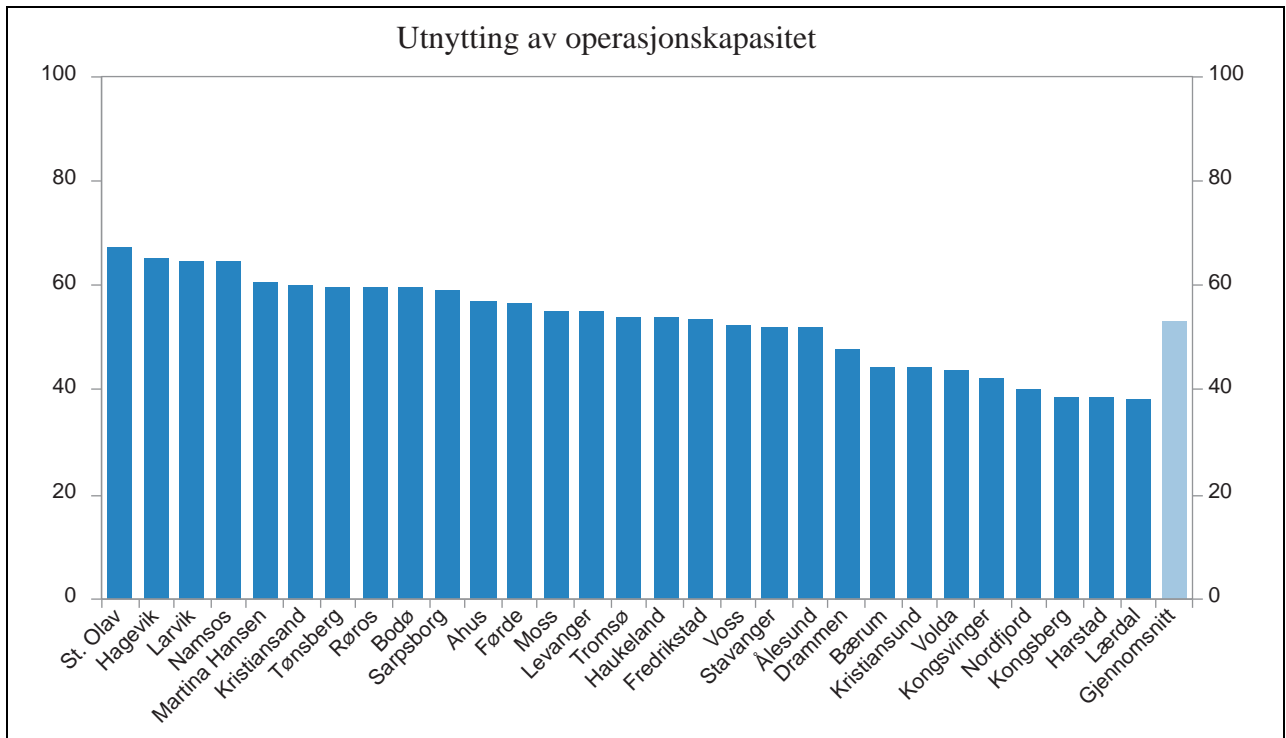
I første rapport viser kommisjonen at det er store forskjeller i effektivitet mellom ulike offentlige enheter og virksomheter. Analyser gjort med avanserte datametoder (DEA – Data Envelopment Analysis) viser forskjeller i effektivitet på mellom 15 og 45 pst. innen områder som universitet og høyskoler,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

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

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

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

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



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

Kilde: Sykehusenes operasjonsplanleggingssystem og Riksrevisjonen.

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

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

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

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

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

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

1.8.4 Reformen

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

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

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

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