



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 30

(2000-2001)

Langtidsprogrammet 2002 –2005

*Tilråding fra Finansdepartementet av 30. mars 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

Fata Morgana

Som om ikkje synene er røyndom dei også fantasiens duvande palmar gjer horisonten høgare ein handfull dadlar mellom greinene kan gi næring til håpet og hjartelaget lyden av rislande vatn som ventar langt, langt borte forplantar seg i blodet og gir steget større spenst visjonen av ein betre verden *er* ein betre verden – litt på veg

Ase Marie Nesse

*Del I Visjoner, mål og hovedlinjer i Regjeringens
politikk*

1 Mulighetenes samfunn

1.1 Regjeringens visjoner

Norge er mulighetenes samfunn. Det er for en stor del opp til oss selv hvordan vi vil ta disse mulighetene i bruk.

Vi har gode muligheter til å gi barn og unge gode oppvekstvilkår. Vi kan gjøre mer for å tilby gode rammer omkring barnas liv, og bedre kontakten mellom familie, skole og fritidstilbud. Vi har gode muligheter for å bygge velferden videre ut, og gi hver enkelt større muligheter til å virkeliggjøre sine ønsker når det gjelder utdanning, arbeid og livsutfoldelse. Vi kan få et arbeidsliv med bedre arbeidsmiljø, et arbeidsliv der det er plass til alle. Vi kan bedre våre levekår når det gjelder helse og miljø, vi kan få bedre omsorg til våre eldre og pleietrengende, og vi kan ta enda bedre vare på de som av ulike grunner trenger hjelp fra samfunnet.

Regjeringen vil ta mulighetene i bruk. Regjeringen har visjoner som gir politikken mål å strekke seg etter og som kan fungere som veivisere når vi står overfor viktige valg. Grunnlaget for disse visjonene er verdien om alle menneskers likeverd og ukrenkelige rettigheter. Et samfunn som bygger på solidaritet og toleranse må preges av evne til innlevelse i den enkeltes livssituasjon og vilje til å ivareta interessene til de svakeste. Målet om rettferdig fordeling av byrder og goder kan ikke nås en gang for alle. Fordelingspolitikken og virkemidlene må alltid fornyes.

- Regjeringen har en visjon om å gi alle barn og ungdom *trygge og gode oppvekstvilkår*. Vi vil øke tryggheten og skape et meningsfullt innhold i hverdagen, der barnehager og skolefritidsordninger skal være tilgjengelige for alle, kulturaktiviteter vies en større plass og frivillig arbeid gis gode kår.
- Regjeringen har en visjon om *et arbeidsliv som inkluderer alle*. Vi vil at alle skal ha mulighet for og tilgang til en jobb i et godt arbeidsmiljø, som sikrer den enkelte inntekt, sosialt nettverk og muligheter til å bruke sine evner og ressurser.
- Regjeringen har en visjon om at Norge skal gjøre nye framskritt når det gjelder *helse og omsorg*, og utvikle gode tjenester som er tilgjengelige for alle. Vi har en ambisjon om å føre videre innsatsen for å styrke helsevesenet, bedre omsorgstilbudene og gjøre bruk av nye medisiner og nye behandlingstilbud. Vi vil sikre gode tilbud i alle deler av landet.
- Regjeringen har en visjon om Norge som *et mangfoldig og solidarisk samfunn*. Vi vil stimulere kulturlivet og støtte det frivillige arbeidet. Vi vil ha et samfunn der alle mennesker har mulighet til å utvikle sine evner og talenter, og der alle gis mulighet til å delta i samfunns- og arbeidslivet på en likeverdig måte. Vi ønsker oss et samfunn som tar godt vare på sine svakeste, og som tar nye grep i kampen mot økte forskjeller. Vi vil sikre alle mennesker likeverdige levekår.
- Regjeringen har en visjon om et Norge med *toleranse og gjensidig respekt*, et samfunn uten diskriminering der alle mennesker kan føle tilhørighet og trygghet, uavhengig av kulturell og religiøs tilknytning. Vi vil ha et samfunn uten fremmedfrykt og rasisme.

- Regjeringen har en visjon om Norge som et avansert *kunnskapssamfunn*, et samfunn der vi både er i stand til å hevde oss blant de beste i verden og samtidig greier å gjøre kunnskap og kompetanse tilgjengelig for alle gjennom hele livsløpet. Vi ønsker å videreutvikle norsk kultur og norske språk i et åpent samspill med verden omkring oss.
- Regjeringen har en visjon om at Norge skal ha et *nyskapende næringsliv*, med sterke bedrifter og trygge arbeidsplasser. Vi vil satse på forskning og næringsutvikling. Vi vil legge til rette for utvikling av ny teknologi, for stabile rammevilkår, og for sparing og investeringer som sikrer verdiskaping og velferd i framtiden. Vi vil legge vekt på nyskaping og nyetableringer i alle deler av landet og utnytte regionenes fortrinn til hele landets beste. Vi vil bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.
- Regjeringen har en visjon om Norge som et samfunn som ivaretar *hensynet til naturen og vårt felles miljø*, både nasjonalt og internasjonalt. Naturen og det biologiske mangfoldet har en egenverdi som må respekteres, samtidig som det også utgjør livsgrunlaget vårt.
- Regjeringen har en visjon om Norge som en nasjon som arbeider for *fred og internasjonal solidaritet*, en nasjon som tar medansvar i forhold til internasjonale utfordringer, som bidrar med finansielle, teknologiske og menneskelige ressurser for å bekjempe fattigdom og nød, som er villig til å yte en innsats for å hindre konflikter og sikre freden og som bidrar til økt gjensidig forståelse mellom landene.

1.2 Grunlaget for Regjeringens politikk

Regjeringen bygger sin politikk på de sosialdemokratiske grunnverdiene frihet, likhet og solidaritet. Målet er å skape frihet for enkeltmennesket, like muligheter for at friheten skal bli reell for alle, og et solidarisk samfunn som tilbyr like muligheter og gir en trygg ramme for den enkeltes livsutfoldelse.

Det enkelte menneske må ha frihet til å forme sitt eget liv og kunne leve et godt liv i fellesskap med andre. Sentralt for frihetsverdien er å kunne ytre seg fritt, tro fritt og organisere seg fritt, med rettsstatsgarantier som sikrer mot vilkårlighet og overgrep.

Likhet innebærer både likeverd og like muligheter.

Alle mennesker er likeverdige, uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn, kulturell og religiøs tilhørighet, kjønn og seksuell orientering. Hvert enkelt menneske er enestående og kan ikke reduseres til et middel for andre.

Et velferdssamfunn som sikrer gode levekår for alle, er en forutsetning for å skape frihet og like muligheter for alle. Like muligheter skapes først og fremst gjennom en rettferdig fordeling av levekår, og av godt utbygde velferdstilbud som omfatter alle. Den enkelte må ha inntekt, utdanning og tilgang til viktige tjenester som gir mulighet for individuell utfoldelse og reelle valg.

Frihet og likhet er forutsetninger for å skape et solidarisk samfunn. Samtidig er solidaritet en forutsetning for å skape like muligheter og dermed også frihet for enkeltmennesket. Solidaritet er evne til å sette seg inn i andres situasjon og vilje til å ta ansvar for hverandre. Solidaritet er det motsatte av å bruke sin frihet til å begrense andre menneskers frihet. Med en solidarisk politikk bindes verdiene frihet og likhet sammen, ved at alle mennesker har både rettigheter og forpliktelser overfor fellesskapet. Individets ansvar kan ikke sky-

ves over på resten av samfunnet, men samfunnet skal legge til rette for at den enkelte både kan ta medansvar og utøve sin frihet.

Et solidarisk samfunn er et kulturelt og sosialt mangfold preget av gjensidig respekt og likeverdige levekår. Fellesskap bygget på like muligheter og rettferdig fordeling motvirker utrygghet og sosiale spenninger, og knytter bånd mellom mennesker. På alle områder må det legges til rette for åpenhet, dialog, toleranse og respekt for mangfoldet. Rasisme og diskriminering er i strid med Regjeringens grunnleggende verdier og må motarbeides aktivt.

Norge er et rikt land med rike muligheter. Regjeringen legger stor vekt på at solidaritet er en verdi som må nå ut over landets grenser, og at den også må omfatte framtidige generasjoner. Regjeringens politikk bygger på at vi skal dekke behovene til nålevende generasjoner uten at dette går på bekostning av framtidige generasjoners muligheter til å dekke sine behov. En nødvendig forutsetning for dette er at utviklingen er økologisk bærekraftig, det vil si at produksjon og forbruk skjer innenfor naturens tålegrense. Bare slik kan vi ta vare på det felles naturmiljøet som danner grunnlaget for all produksjon og forbruk, og i siste instans grunnlaget for alt liv på jorden.

Regjeringens politiske hovedmål er å videreutvikle og fornye det norske velferdssamfunnet, gjennom å sikre grunnlaget for verdiskaping og rettferdig fordeling i årene som kommer.

En sosialdemokratisk politikk for å nå dette hovedmålet bygger på sterke fellesskapsløsninger. Men politikken er også avhengig av vilje hos den enkelte til å gjøre en innsats for fellesskapet. En felles skole sikrer like muligheter og bidrar til større frihet i valg av yrke. Gode helsetjenester for alle er fundamentalt for rettferdig fordeling. Et offentlig trygdesystem sikrer trygghet ved inntektsbortfall. Arbeid for alle er avgjørende for en jevn inntektsfordeling, samtidig som det sikrer grunnlaget for velferdssamfunnet.

Et moderne velferdssamfunn er tuftet på bred deltakelse på ulike områder i samfunnet: I arbeidslivet, i politikken og i lokalmiljøet. Derfor er demokratiet ikke bare en verdi i seg selv, men også et grunnlag for velferden. Frivillig arbeid i lag og organisasjoner er et viktig supplement til det offentlige tilbudet. Deltakelse i frivillig arbeid bidrar i tillegg til sosial integrasjon og samhold. En viktig forutsetning for utviklingen av et nasjonalt kulturliv er aktivitet, deltakelse og engasjement i brede lag av befolkningen.

Vitenskapelige framskritt har gitt oss store muligheter for et bedre liv, og en bedre forståelse av hvordan natur og samfunn utvikler seg. Kunnskap og kompetanse får økende betydning for vår evne til å løse nye oppgaver. Den teknologiske utviklingen åpner opp muligheter for ny næringsutvikling, kulturspredning og nye velferdstiltak. Regjeringen ønsker at alle, uavhengig av kjønn, sosial bakgrunn og bosted, skal få del i disse mulighetene. Et velferdssamfunn, der alle sikres tilgang til utdanning og oppdatert kunnskap, gjør det mulig å utnytte landets samlede skaperkraft og talenter. Slik vil vi utvikle miljøer og mennesker som er i stand til å innhente, forstå og ta i bruk ny kunnskap.

Verdiskaping og rettferdig fordeling henger sammen. Gode velferdsløsninger står ikke i veien for økonomisk vekst og effektiv ressursbruk, men er ofte forutsetninger for økt verdiskaping. Fellesskapsløsninger knyttet til omsorg for barn og eldre kan mobilisere arbeidskraft, og har ført til økt yrkes-

deltakelse for kvinner og mer reell likestilling mellom kjønnene. Dermed kan vi øke velferden i samfunnet. En god felles skole gir større muligheter både for den enkelte og for samfunnet. En sosialdemokratisk politikk handler om at solidariske løsninger og sosial rettferdighet blir formet til en produktiv kraft til beste for hele befolkningen.

Befolkningen vil ikke slutte opp om dårlige og ineffektive fellesskapsløsninger. Den beste strategien for å bekjempe kommersialisering og en skjev fordeling av velferden, er å sikre at det offentlige effektivt leverer velferdstjenester av høy kvalitet. Dette krever åpenhet i forhold til nye impulser og ny kunnskap. Organisasjonsformer som var hensiktsmessige den gang de ble etablert, kan lett stivne og begrense muligheten for å løse nye oppgaver og møte nye utfordringer. Offentlige ordninger, reguleringer og organisasjonsmåter som ikke lenger virker etter sin hensikt, må derfor avvikles eller fornyes.

Vi har bak oss et hundreår med sterk økonomisk vekst, stor økning i privat velstand og en sterk satsing på velferdsreformer, utdanning og kunnskapsformidling. Den enkelte har i større grad frihet til å ta egne valg og selv bære konsekvensene av disse valgene. Velferdsstatens innretning og oppgaver må vurderes i lys av dagens velferdsnivå og handlefriheten til hver enkelt.

Det er viktig å få fram hva den enkelte kan forvente av felles løsninger, og hva fellesskapet forventer at den enkelte skal bidra med. Det er en utfordring å avgrense og målrette velferdsstatens oppgaver, slik at også de som har blitt hengende etter sikres mulighet til et godt liv. Vi kan ikke akseptere at noen holdes utenfor den velferdsutviklingen som resten av samfunnet opplever. Ambisjonen om å trekke alle med er like viktig i dag som da visjonen om en velferdsstat først ble etablert.

1.3 Inn i en ny tid

Gjennom forrige århundre fikk politiske beslutninger stadig større betydning for våre liv. Offentlig ansvar for omsorg og læring ble styrket med utbygging av barnehagetilbudet, utvidet skoleplikt og bedre muligheter for lengre utdanning. Offentlig ansvar for omsorgen for eldre ble utbygd gjennom framveksten av «velferds kommunen» etter den andre verdenskrigen.

Eldre- og helsesatsingen som gjennomføres nå, vil gi et ytterligere forbedret offentlig tilbud. Folketrygdens framvekst gjennom forrige århundre har sikret inntektsgrunnlaget for stadig flere ved alderdom, uførhet og sykdom. Utbyggingen av veier og telekommunikasjoner har gitt nye muligheter for nær og hyppig kontakt mellom mennesker over lange avstander. Lover og reguleringer skal blant annet sikre god kvalitet på det vannet vi drikker, den luften vi puster inn, den maten vi spiser, de hus vi bor i og de bilene vi kjører med. Alt dette er resultater av politiske vedtak og prioriteringer.

Samtidig er politiske vedtak av begrenset betydning for mange av livets viktigste forhold. Politikk kan sjelden i seg selv gjøre folk lykkelige. Men politiske rammevilkår skal gjøre det mulig for alle å leve et rikt, trygt og godt liv.

God styring krever god forståelse av samfunnet og av samfunnsutviklingen. Gode politiske svar krever gode spørsmål, og evne til samfunnskritikk. I langtidsprogrammet ønsker Regjeringen både å formulere sentrale politiske

utfordringer og å gi svar som gjør at vi kan nå våre overordnede mål. Da må vi også vite hvor vi står i dag. I dette avsnittet omtales nærmere noen sentrale utviklingstrekk ved samfunnet rundt oss. Politikken må ta utgangspunkt i denne virkeligheten.

Noen trekk ved levekår og levemåter i Norge ved årtusenskiftet

Samlivsformer og dagligliv har endret seg sterkt de siste tiårene. Kvinner har blitt mer aktive i arbeidslivet, i politikk og i samfunnslivet for øvrig. Dette har gitt oss nye betingelser for utformingen av kjønnsroller og relasjoner mellom kjønnene. Denne utviklingen stiller blant annet krav til hvordan arbeidslivet er organisert og hvilke velferdsordninger som tilbys. Politikken må ta hensyn til at menn og kvinner i større grad enn tidligere deler ansvaret for barneomsorgen.

Vi har fått en stor framvekst av nye familie- og samlivsformer. Blant annet har antall husholdninger med kun en person økt kraftig. I 1998 utgjorde de 40 pst. av alle norske husholdninger. Barn vokser i dag opp med foreldre som er gift, samboende, er aleneforsørgere eller har inngått partnerskap. Nesten 50 pst. av alle barn fødes utenfor ekteskap, og om lag 7 pst. av alle barn fødes av kvinner uten noe fast parforhold. Samboerskap er for mange blitt et varig eller midlertidig alternativ til ekteskap, og for stadig flere varer parforholdet ikke livet ut. Stadig flere barn bor sammen med barn av andre foreldre. Samfunnet preges av større toleranse overfor nye samlivsformer. Dette stiller oppvekst- og familiepolitikken overfor nye utfordringer.

Inntektsfordelingen i Norge er jevnere enn i de aller fleste andre land. Dette skyldes blant annet den økonomiske politikken som har vært ført og som har bidratt til lav arbeidsledighet og en jevn fordeling. Inntektsoppgjørene på 1990-tallet har også bidratt til å ta vare på den sterke graden av inntektsutjevning vi har i Norge. Likevel ser vi økte forskjeller, særlig fordi økte kapitalinntekter har gitt sterk inntektsøkning for de med høyest inntekter. Opsjonsavtaler, fallskjermer, sluttvederlag og pensjonspakker er alle begreper som ble en viktig del av samfunnsdebatten på 1990-tallet, selv om det direkte bare angikk en svært liten del av befolkningen. I tillegg ser vi at noen blir hengende etter i velstandsutviklingen. Dette krever at den samlede politikken bidrar til en mer rettferdig fordeling og at en særlig retter innsatsen mot de vanskeligst stilte.

Mangfoldet i kulturelle uttrykk og påvirkning fra andre lands kulturer er blitt stadig større. Dette gir større variasjoner i verdier, interesser og levemåter i samfunnet. Påvirkningen utenfra, særlig gjennom massemedier og underholdningsindustrien, kan samtidig bidra til en viss ensretting av smak, interesser og verdier.

Innvandringen, spesielt den som kommer fra ikke-vestlige land, er en viktig årsak til det økte mangfoldet i Norge. I 1980 bodde det 29 500 mennesker i Norge med røtter i den ikke-vestlige verden, inkludert Øst-Europa. Ved inngangen til år 2000 var antallet økt til 167 000. Innvandringen har i særlig grad skjedd til urbane strøk, og til Oslo-området spesielt. Andelen av befolkningen med ikke-vestlig bakgrunn vil øke betydelig i årene framover. Innvandringen bidrar positivt til samfunnsutviklingen, både ved å øke tilgangen på arbeids-

kraft og ved å øke det kulturelle mangfoldet. Samtidig medfører den utfordringer, både for dem som kommer hit og for de som tar i mot dem.

Økt rikdom har ført til at en økende andel av ressursene i samfunnet går med til å produsere et stadig bredere spekter av tjenester, mens primærnæringer og industrien sysselsetter en stadig mindre del av arbeidskraften. I 1950 var 24 pst. av arbeidstakerne sysselsatt i industrien, mens andelen i 2000 var om lag 14 pst.

Også regionalt er de materielle levekårene i Norge jevnt fordelt. Dette er et resultat av bevisste politiske valg. Hensynet til distriktene og ønsket om spredt bosetting har vært tillagt stor vekt på ulike politikkområder, blant annet landbruk, fiskeri, samferdsel, kommuneøkonomi og skattlegging. Gjennom 1990-årene økte sysselsettingen i alle deler av landet, men mest i sentrale strøk. Flyttestrømmene mot mer sentrale strøk av landet som har dominert hele etterkrigstiden, bortsett fra noen år på 1970-tallet, har fortsatt til tross for en aktiv distriktpolitikk.

Tidligere hadde fraflyttingsområder et fødselsoverskudd som reduserte konsekvensene av sentraliseringen. Vi står nå overfor en situasjon der småbarns- og ungdomsgruppen er underrepresentert i mange distriktskommuner. Det betyr at folketallet vil gå ned selv uten netto flytting. Mindre sentrale områder møter også spesielle utfordringer knyttet til omstillingen i offentlig og privat sektor, og til at veksten i tjenesteytende næringer særlig skjer i sentrale strøk.

Om lag tre fjerdedeler av landets befolkning bor nå i byer og tettsteder. Storbyene gir varierte muligheter både når det gjelder kultur- og utdannings tilbud og sosiale møteplasser. Storbylivet gir positive bidrag til et mangfoldig samfunn. Bymiljøet påvirkes imidlertid også av trafikkforhold, nivået på luftforurensing og støy og tilgang på grøntområder og rekreasjonsmuligheter. De store byene, og særlig Oslo, har de største ulikhetene i levekår, boforhold og kulturell bakgrunn. Boligmarkedet i pressområdene er i ubalanse.

Det krever nye politiske svar å sikre at vi tar hele landet i bruk og at vi klarer å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, samtidig som vi legger til rette for gode levekår og boforhold i storbyene.

Kriminaliteten i Norge har økt de siste årene. Folk føler større utrygghet og flere blir rammet av vold og trusler enn noen gang før. Selv om det er økningen i antallet simple tyverier som først og fremst har ført til stigningen i den registrerte kriminaliteten, er det særlig voldskriminaliteten som bekymrer folk flest. Antallet anmeldte grovere voldstiltfeller og trusler har vært stigende. Kriminalitet som begås av gjenger ser ut til å være et økende problem i de store byene. Trygghet er viktig for velferden. Derfor er det en utfordring å redusere kriminaliteten.

Teknologisk utvikling

Velstandsveksten vi har hatt i Norge er først og fremst et resultat av at vi produserer mer effektivt som følge av bedre organisering og teknologisk framgang. Kunnskap, snarere enn naturressurser, vil utgjøre en stadig større del av grunnlaget for verdiskapingen. Vitenskap og teknologisk utvikling har konsekvenser også utover det å bedre forutsetningene for økonomisk vekst. Ikke minst gjelder dette hvordan samfunnet og den enkeltes liv organiseres.

Internett spiller en økende rolle som informasjonskanal. I arbeidsdagen blir bruken av datamaskiner og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) stadig mer utbredt. Det stiller nye krav til kompetanse, og derfor til oppdatering og videreutdanning. En annen konsekvens er at flere arbeidsoppgaver kan løses uten at man er fysisk til stede på arbeidsplassen. For næringslivet bedrer informasjons- og kommunikasjonsteknologien brukernes informasjon om markedsmulighetene. Elektronisk handel øker raskt og forventes å redusere bedriftenes innkjøpskostnader. Distribusjonskostnadene kan reduseres for finansielle tjenester, programvare, musikk, film og andre tjenester. Også privatlivet og vår livsstil påvirkes av denne teknologien. I 1999 var det over 90 pst. av ungdommen som eide eller hadde tilgang til mobiltelefon, og kommunikasjonsteknologien har ført til en sterk økning i underholdningstilbudet. Den nye teknologien gir nye muligheter og det er en utfordring å sikre at disse mulighetene blir tatt i bruk.

Den vitenskapelige og teknologiske utviklingen skaper også ny usikkerhet. Atomtrusselen er et eksempel på at dette ikke er et nytt fenomen. I dag reiser blant annet utviklingen i gen- og bioteknologi nye og krevende problemstillinger, samtidig som det åpnes opp helt nye muligheter for næringsutvikling og utvikling av nye medisiner og bedre helsetjenester.

Større åpenhet over landegrensene

I etterkrigstiden har vi opplevd at nasjonalstatenes grenser i stadig mindre grad hindrer bevegelsene av personer, bedrifter, varer, tjenester, penger, verdipapirer og kulturimpulser. En viktig drivkraft i de senere årenes internasjonalisering har vært en revolusjonerende utvikling innen informasjon og kommunikasjon. Samtidig har endringene i landenes utenriks- og handelspolitikk vært avgjørende for en slik utvikling. På den annen side startet integrasjonen etter siste verdenskrig fra et svært lavt nivå, ikke minst på grunn av omfattende nasjonale skjermingstiltak i mellomkrigsårene.

Samhandlingen mellom verdens land vil trolig øke også i tiden framover, både som en følge av ytterligere nedbygging av formelle hindre og ytterligere effektivisering av kommunikasjons- og transportteknologien. Dette fører til at landene i økende grad blir sammenvevd i tette nettverk, og dermed blir mer gjensidig avhengig av hverandre.

Impulser fra utlandet berører og påvirker hver enkelt av oss på en helt annen måte enn tidligere. På gata, på skolen og på jobben er innvandrere fra den ikke-vestlige verden ikke lenger et særsyn, men en naturlig del av omgivelsene. Mat- og klesvaner påvirkes av utenlandske tradisjoner og trender. Det skyldes ikke minst at stadig flere reiser til utlandet som turister, i arbeid og som studenter. Påvirkningen gjennom TV, Internett og andre media har også stor betydning. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien gjør det dessuten mulig for nordmenn å kjøpe flere tjenester direkte fra andre land i et helt annet omfang enn tidligere.

Den økonomiske og sosiale utviklingen i verden i det tjuende århundre var preget av en sterk befolkningsvekst og en svært sterk økonomisk vekst, men også av økende økonomiske ulikheter mellom de rikeste og de aller fattigste landene. Spesielt landene i Afrika sør for Sahara har blitt hengende etter i den globale velstandsutviklingen.

Mange viktige beslutninger tas i dag i internasjonale markeder som i liten grad er underlagt politisk styring. Fordi det offentlige i dag har tatt et langt mer omfattende ansvar for tjenesteproduksjon og reguleringen av markeder enn tidligere, er styringsutfordringene langt større i dag enn i perioden med omfattende frihandel før første verdenskrig. Dette skjer samtidig med at mange av de virkelig store utfordringene ikke bare berører ett enkelt land, men hele kloden. Konflikter, fattigdom, forurensing og overforbruk truer livsgrunnlaget mange steder. Titalls millioner flyktninger lever uverdige liv. Internasjonal kriminalitet, korrupsjon og mafiavirksomhet utfordrer de nasjonale rettssamfunnene. Aids-epidemien er en alvorlig trussel mot grunnlaget for sosial utvikling i stadig flere land. Overfor disse problemene er nasjonalstaten for liten, noe som krever institusjoner og samarbeid som gjør det mulig å styre bedre sammen internasjonalt.

Europa preges av store og vidtrekkende endringsprosesser. Utvidelsen av EU vil på en dramatisk måte endre det politiske Europa-kartet. Antall medlemsland vil gradvis kunne øke fra nåværende 15 til mer enn 25. Om noen år vil EU trolig omfatte de fleste europeiske land. Samtidig er EU i ferd med å bygge opp et omfattende sikkerhets- og forsvarssamarbeid. Dette vil bidra til at EU får en sentral rolle i europeisk krisehåndtering, i nært samarbeid med NATO og FN.

Utviklingen på miljøområdet

Økonomiske vekst har også ført til at miljøet og mange naturressurser har blitt overbelastet. I motsetning til arbeidskraft og kapital, er miljøressursene gratis å bruke med mindre det iverksettes virkemidler som synliggjør kostnadene som samfunnet påføres ved bruk av dem.

Gjennom miljøvernpolitikken har det vist seg mulig å bremse belastningene på miljøet, og på mange felter er den negative trenden snudd. De store industriutslippene er for eksempel kraftig redusert. På enkelte områder er også selve miljøtilstanden forbedret. På andre områder øker belastningene fortsatt, fordi framgangen i miljøeffektivitet blir mer enn oppveid av veksten i produksjon og forbruk. Vi står derfor fortsatt overfor store utfordringer. Nasjonalt er de største gjenstående utfordringene lokal forurensing og støy, og tap av områder med noenlunde uberørt natur. Nedbygging av natur reduserer mulighetene for friluftsliv og forringer folks velferd, og bidrar til tap av biologisk mangfold.

Tap av biologisk mangfold, opphopning av klimagasser i atmosfæren og spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier, er globale problemer som kan true selve livsgrunnlaget på jorda. Det er en særlig utfordring at gevinstene av å gjennomføre tiltak på disse områdene er utydelige for dem som pålegges reguleringer. De negative miljøvirkningene er riktignok potensielt svært alvorlige, men også langsiktige og delvis uforutsigbare. Arbeidet med denne typen miljøspørsmål er derfor ekstra krevende. Norge har vært en aktiv pådriver for internasjonale avtaler på disse områdene. På enkelte områder vil oppfølgingen av avtalene reise store utfordringer. Kyoto-protokollen vil for eksempel, når den trer i kraft, innebære at Norge og andre land vil måtte begrense utslippene av klimagasser i betydelig omfang. Dette vil kreve omstil-

linger i næringslivet og omlegginger i husholdningenes energibruk og transportmønstre.

Tilgangen til verdens natur- og miljøressurser er skjevt fordelt. Den ekstreme fattigdommen i noen utviklingsland kan i seg selv være en kilde til miljøproblemer. Men de største miljøutfordringene er knyttet til produksjons- og forbruksmønstre i de rike, industrialiserte landene, og i enkelte utviklingsland som har hatt en betydelig økonomisk vekst. Materiell vekst er helt nødvendig for å løse verdens fattigdomsproblemer og skape større global likhet. Utfordringen er å få til en slik utvikling, samtidig som verdens totale økonomiske aktivitet ikke gir en utvikling som overskrider naturens tålegrense. Som del av den rike verden har Norge et spesielt ansvar for å gå foran i arbeidet for å møte denne utfordringen.

1.4 Sentrale utfordringer for å sikre grunnlaget for velferden

En helhetlig politikk må bygge på at de valgene vi faktisk gjør både vil avgrense mulighetene til å gjøre andre valg, og at noen mål vil være viktigere enn andre. For Regjeringen er det et overordnet hensyn at vi kan videreutvikle våre felles velferdsordninger og sikre en rettferdig fordeling av goder og byrder. For å sikre disse hensynene er det nødvendig å føre en politikk som sikrer et arbeidsliv for alle, fornyelse av offentlig sektor og økt verdiskaping i næringslivet. Skal vi få til dette må vi samtidig føre en økonomisk politikk som bidrar til en balansert økonomisk utvikling.

1.4.1 Flere og bedre velferdstjenester

Offentlig sektor og felles velferdsordninger er de viktigste virkemidlene for å nå målene om rettferdig fordeling og likeverdige levekår. En effektiv offentlig sektor er også nødvendig for å tilby gode tjenester til bedriftene og sikre høy verdiskaping i norsk økonomi.

Offentlig sektor er utsatt for sterkt press fra mange kanter. Dels er det økende forventninger til hvilke ytelser og hva slags tjenester offentlig sektor skal bidra med til den enkelte. Dels er det gjennom ny teknologi åpnet opp helt nye måter for produksjon av tjenester og for tilgjengelighet for brukerne. Dels utsettes offentlig sektor for økt konkurranse på stadig flere tjenesteområder, som for eksempel utdanning og helse.

På flere områder kan vi nå se at økt ressursbruk i offentlig sektor ikke nødvendigvis slår ut i form av mer velferd og bedre tjenester. Til tross for at Norge i dag er ett av landene i verden med flest leger pr. innbygger, opplever vi fortsatt legemangel i mange deler av landet. Norge har også flere lærere pr. elev enn nesten alle andre land. Likevel må kvaliteten i skolen heves, og vi må gjøre mer for å skape en god skolehverdag for landets elever. Mange år med sterk vekst i antall polititjenestemenn har ikke gitt en tilsvarende økning i politiets tilstedeværelse i nærmiljøene. Norske kommuner bruker en stadig større del av sine ressurser på kontroll og rapportering, og gjennom 1990-årene har omfanget av statlig detaljstyring av kommunesektoren økt.

Alt dette er eksempler på at det er muligheter for forbedringer av offentlig sektor og for å utnytte ressursene som settes inn på en bedre måte. Dersom veksten i ressursbruken videreføres uten at det gjennomføres endringer og

nødvendig fornyelse, risikerer vi at tilliten til de offentlige tjenestene reduseres.

En videre utbygging av velferdssamfunnet vil øke kravene til offentlig sektor. Selv om det trekkes klarere grenser for hva som skal være det offentliges kjerneoppgaver, vil Norge fortsatt stå overfor en utvikling der utgiftene til pensjoner og offentlige tjenester innenfor blant annet helse, pleie og omsorg vil vokse betydelig. Samtidig kan ikke det økonomiske grunnlaget for å finansiere utgiftene forventes å øke i samme grad. Denne utviklingen gjør det ekstra nødvendig å fornye offentlig sektor. Dette gjelder ikke bare driften av hver enkelt tjenesteytende enhet, men også organiseringen av virksomheten.

Økt mangfold i befolkningen og større forskjeller i individuelle ønsker og behov, tilsier en mer fleksibel og brukerorientert utforming av de offentlige velferdstilbudene. Det krever også at det offentlige kan levere tjenester som er gode og konkurransedyktige. Felles velferdsordninger blir mindre viktige for dem som har privatøkonomi til å klare seg selv. Samtidig er ikke de eksisterende ordningene nødvendigvis tilpasset alle nye behov. Holdninger og normer er under rask endring, blant annet som en følge av internasjonale impulser og høyere gjennomsnittlig utdanningsnivå i befolkningen.

Regelforenkling og desentralisering er nødvendig fordi det verken er mulig eller ønskelig å basere utformingen av velferdsordningene på sentraliserte beslutninger i samme grad som før. Dette tilsier at ansvar og beslutningsmyndighet delegeres og desentraliseres til nivåer der kunnskapen om de individuelle tjenestebehovene er større. Dette betyr blant annet at kommuner og regioner bør stå friere til å finne løsninger som er tilpasset de lokale forutsetningene, og at de enkelte institusjoner får større selvstendighet og handlingsfrihet. Dette vil også kunne gi større forskjeller i velferdstilbudet.

1.4.2 Et mer produktivt næringsliv

En langsiktig balanse i utenriksøkonomien krever at den konkurranseutsatte sektoren i Norge er tilstrekkelig stor. Større grad av åpenhet over landegrensene og regionalisering, en sterk teknologisk utvikling, økte omstillinger og økt konkurranse i stadig flere markeder, gjør at kravene til bedriftene har blitt større. Samtidig vil utvidelsen av EU gi en kraftig utbygging av EUs indre marked, og dermed av hele EØS-området. Dette stiller norsk næringsliv overfor økt konkurranse og nye vekstmuligheter.

Fortsatt nedbygging av handelshindringer og mer effektiv transport vil øke den internasjonale konkurransen. Utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi åpner for internasjonal konkurranse i markeder som tidligere var skjermet. Økt konkurranse vil skjerpe kravene til effektivitet i norske bedrifter. Særnorske forhold vil få mindre å si for norske priser og lønninger. De økonomiske fordelene av internasjonal integrasjon kan sammenfattes som at hvert enkelt lands tilgang på varer og tjenester øker, og produksjonen blir mer effektiv gjennom økte muligheter for spesialisering, økt konkurranse og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Disse fordelene er spesielt store for små land som Norge.

Større åpenhet over landegrensene representerer en utfordring for alle land. Konkurransen mellom land om å tiltrekke seg internasjonal næringsvirksomhet vil trolig tilta i omfang. Avvikling av reguleringer og økende markeds-

integrasjon i Europa og andre regioner vil også kunne føre til at spesialisert næringsvirksomhet i sterkere grad konsentreres.

Inntektene fra olje- og gassvirksomheten gir Norge store eksportinntekter de nærmeste årene. Usikkerheten om de framtidige oljeinntektene gjør imidlertid at den framtidige avkastningen er usikker. Dette tilsier at det er viktig å være forsiktig med å bruke for mye av inntektene i dag. Bruker vi mer penger enn økonomien tåler, vil kostnadene stige og konkurranseevnen til konkurranseutsatt næringsliv vil svekkes. En betydelig nedbygging, med behov for senere oppbygging av konkurranseutsatt sektor, vil gi store omstillingsproblemer og kunne føre til arbeidsledighet. Utfordringen over tid blir å sørge for en stabil økonomisk utvikling hvor det ikke er nødvendig å foreta raske omstillinger preget av store kostnader for samfunnet og den enkelte.

I et langsiktig perspektiv er vår evne til å utnytte de samlede ressursene vi har som nasjon avgjørende for utviklingen av velferden. En rekke forhold påvirker dette. Viktige bidrag vil blant annet være utvikling av nye produkter og ny teknologi. I tillegg er det viktig at arbeidskraft og kapital benyttes på de områder av økonomien som gir høyest verdiskaping.

En utfordring er å legge til rette for gode vekstvilkår for norske bedrifter og lokalsamfunn. Dette forutsetter høyt kunnskaps- og kompetansenivå hos arbeidskraften. En vellykket kompetansepolitikk er viktig for å møte utfordringene knyttet til nyskaping og økt behov for innovasjon i næringslivet. Kompetansepolitikken kan samtidig bidra til kvalifisering og motivering for å øke arbeidsstyrken, regional utvikling og til bedre kvalitet og høyere effektivitet i offentlig sektor. Kompetansepolitikk er dermed noe langt mer enn utdannings- og forskningspolitikk. Vi må sikre at kunnskapene som formidles gjennom utdanningssystemet er tilpasset framtidens behov og at utdanningssektoren selv driver en produktiv kunnskapsformidling. Utdannings- og forskningspolitikken skal bidra til at den teknologiske utviklingen gir oss fortrinn og økt konkurransekraft.

De endringene som påvirker norsk næringsliv vil utløse omstillinger. Det er viktig at vi greier å gjennomføre omstillinger som er lønnsomme for samfunnet som helhet, og at vi gjør kostnadene ved omstillinger så små som mulig. Næringspolitikken må derfor bidra til å stimulere framtidsrettede og lønnsomme omstillinger framfor å bevare bedrifter og næringsvirksomhet med lav lønnsomhet.

1.4.3 Et inkluderende arbeidsliv

Norge trenger høyere ambisjoner for utvikling av et arbeidsliv som omfatter alle og for å styrke tilbudet av arbeidskraft.

I arbeidsmarkedet fordeles det alt vesentligste av inntektene i samfunnet, og høy sysselsetting er det viktigste bidraget for å hindre økte inntektsforskjeller. Retten til et arbeid er noe langt mer enn retten til å heve lønn. I arbeidslivet legges mye av grunnlaget for personlig utvikling, etablering av sosiale nettverk og deltakelse i samfunnslivet generelt.

I arbeidslivet vil også kompetanse og erfaring bygges opp. Det lages nye produkter og tjenester. Det drives forskning og utvikling. Og det etableres holdninger og fellesskap med rekkevidde langt ut over den enkelte arbeids-

plass. Arbeid er velferdens grunnlag, og velferd er arbeidets mål. I et godt samfunn skal det være plass til alle arbeidføre mennesker i arbeidslivet.

Gjennom oppgangen i 1990-årene har det norske arbeidsmarkedet vist seg å fungere fleksibelt. Økt etterspørsel etter arbeidskraft har stort sett blitt tilsvart av økt mobilisering til arbeidsstyrken. Sammenlignet med andre land har vi høy yrkesdeltakelse i Norge, særlig når det gjelder kvinner. Aldri har flere i Norge vært i arbeid enn i dag.

Selv om mye fungerer godt, må ambisjonene i arbeidslivspolitikken likevel heves. På enkelte, viktige områder går utviklingen i gal retning. Dette gjelder særlig omfanget av sykefravær og uførhet.

I 2000 anslås sykefraværet for hver lønnstaker til 24 dager i gjennomsnitt. Mens utviklingen i korttidsfraværet har vært relativt stabilt gjennom 1990-årene, har det vært en kraftig økning i langtidsfraværet. For årene 2000 og 2001 svarer økningen i sykefraværet alene til et bortfall av om lag 20 000 årsverk samlet. Tilgangen på nye uførepensjonister varierte mellom 28 000 og 34 000 i perioden 1997–2000, mens den i perioden 1991–1996 lå på 20 000–25 000 pr. år.

Siden begynnelsen av 1970-årene har arbeidsstyrken økt med om lag 25 000 personer hvert år. Framover er veksten anslått til om lag 10 000 personer pr. år i gjennomsnitt fram til 2010, for deretter å stanse helt opp.

Samtidig vet vi at behovet for arbeidskraft vil øke, ikke minst i pleie- og omsorgssektoren. Basert på beregninger fra Statistisk sentralbyrå vil behovet for arbeidskraft i kommuneforvaltningen tilsvare i overkant av 70 000 nye sysselsatte fra 1999 fram til 2010 dersom vedtatte planer for eldreomsorg, psykiatri og barnehageutbygging gjennomføres. Dette betyr i praksis at en stor del av veksten i arbeidsstyrken de nærmeste ti årene vil måtte gå med til å dekke økt behov for arbeidskraft i kommunene.

Mange av de som i dag er uføre eller på annen måte har mistet tilknytningen til arbeidslivet har både evne og lyst til å arbeide, dersom det legges bedre til rette for det. Som nasjon må vi se på denne arbeidskraften som enda viktigere og mer verdifull enn noen gang. Like viktig som å gjennomføre tiltak som fører folk inn i arbeidsstyrken er det å hindre at stadig flere faller ut. Terskelen inn i arbeidslivet må bli lavere, samtidig som terskelen ut må bli høyere.

Det er mange grunner til at sykefraværet og antallet uføre øker. Ikke alle disse skyldes arbeidslivet eller jobben til den enkelte, men henger sammen med personlige forhold, livsstil og hendelser utenfor yrkeslivet. Likevel er det neppe tvil om at jobben i seg selv påfører mange sykdom og uførhet. Dette kan være knyttet til fysisk slitasje og farlige arbeidssituasjoner, men også til stress, dårlig sosialt arbeidsmiljø og en oppjaget arbeidssituasjon. Undersøkelser viser at stadig flere opplever jobben som mer stressende og at kravene til innsats har økt. I kombinasjon med et dårlig arbeidsmiljø og dårlig ledelse vil dette i mange tilfeller være nok til å påføre den enkelte sykdom av kortere eller lengre varighet.

Tempoet i arbeidslivet har økt. Økte krav til fleksibilitet og omstilling, innføring av ny teknologi og stadige organisasjonsendringer preger manges hverdag. Mens slike omstillinger ofte er både nødvendige og ønskelige, er det viktig at prosessen omkring dem legges opp på en god måte. Alle mennesker har krav på å bli tatt på alvor, bli involvert og informert om endringer som berører

deres egen arbeidssituasjon. Endringer som oppleves som uforståelige, eller som utelukkende handler om økte krav til ytelse uten at fordelene for den enkelte eller virksomheten kommer tydelig fram, kan ofte gi mistriksel.

De verdiene som styrer arbeidslivet har også betydning for hvordan vi som samfunn setter grensene for uførhet. Mennesker med store ressurser og betydelig arbeidsevne kan risikere å bli støtt ut av arbeidslivet fordi de ikke passer inn i en modell som ensidig vektlegger høyt tempo. Dette fordi de ikke greier å yte maksimal innsats hele tiden. Utfordringen er at mange i dag må velge mellom et tempo de ikke greier og å stå helt utenfor arbeidslivet. Både for den enkelte og for samfunnet vil begge valg være gale, fordi de enten fører til overbelastning og sykdom eller til at tilgjengelige menneskelige ressurser ikke blir tatt i bruk. Det er derfor nødvendig å tenke nytt når det gjelder den måten vi legger til rette for at hver enkelt kan yte en innsats i arbeidslivet ut fra sine egne forutsetninger. Samtidig må vi føre en seniorpolitikk som legger til rette for at eldre arbeidstakere kan være lenger i arbeid enn i dag.

I en situasjon med svak vekst i arbeidsstyrken er det særlig viktig at arbeidskraften har de kvalifikasjoner som bedriftene etterspør. Dette krever et utdanningssystem som er innrettet for å dekke behovene for arbeidskraft i arbeidslivet. Vi har fortsatt arbeidsledighet i Norge, og den er aller høyest for innvandrere fra ikke-vestlige land og flyktninger. Det er mange årsaker til at disse gruppene har høyere ledighetstall enn andre, men det er neppe noen tvil om at det også handler om holdninger hos norske arbeidsgivere. Mange innvandrere og flyktninger har høy utdanning og kompetanse som er opparbeidet i hjemlandet. Denne vil det være god bruk for i det norske arbeidslivet. Derfor er det nødvendig med ekstra tiltak for å skape en større mobilisering også av denne delen av arbeidsstyrken.

1.4.4 Langsiktig økonomisk stabilitet

En stabil økonomisk utvikling er en verdi i seg selv. Stabilitet gir de beste mulighetene for å bygge ut den offentlige velferden skritt for skritt, samtidig som stabile rammevilkår skaper det beste grunnlaget for nyskaping og videreutvikling i norske bedrifter.

Mangel på stabilitet er en trussel mot verdiskaping, velferd og fordeling. Det gjør det vanskeligere å planlegge og fatte beslutninger, både i bedrifter, i det offentlige og i husholdningene. Både nedgangstider med økende arbeidsledighet, og kraftig oppgang med høye renter og høy inflasjon, skaper store fordelingsproblemer. I Norge har vi flere ganger opplevd at sterke oppgangsperioder har blitt avløst av like kraftige tilbakeslag. Derfor er det å skape stabilitet gjennom oppgangs- og nedgangstider et hovedhensyn i den økonomiske politikken. Like viktig som å motvirke nedgang, er det å ikke miste kontrollen med oppgang og sterk vekst.

Hovedproblemene i den økonomiske politikken siden 1970-årene har knyttet seg til to forhold. Det ene har vært de store konjunktursvingningene i økonomien. For å jevne ut svingningene i økonomien har det i Norge blitt ført en svært aktiv budsjettpolitikk sammenliknet med andre OECD-land.

Det andre hovedproblemet i den økonomiske politikken knytter seg til lønns- og prisutviklingen, som har ligget høyere enn hos våre handelspartnere gjennom det meste av perioden siden 1970-årene.

Utviklingen i norsk økonomi de siste tiårene viser at den økonomiske politikken har fungert godt i forhold til å nå målene om full sysselsetting og fortsatt høy vekst i fastlands-økonomien. Mulighetene for å opprettholde full sysselsetting framover vil avhenge både av budsjettpolitikken og av hvor godt vi vil lykkes på det inntektspolitiske området. En for sterk utgiftsvekst vil føre til en kostnadsvekst som vil gi en nedbygging av den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Dette vil forsterke omstillingsproblemene knyttet til oppbygging av ny konkurranseutsatt virksomhet som må til for å finansiere importen i framtiden.

Budsjettpolitikken må jevne ut svingningene i økonomien og være opprettholdbar over tid. I perioder med ekstra store statsinntekter fra olje- og gassvirksomheten kan det være fristende å øke de offentlige utgiftene kraftig på en rekke områder. Dette for å få en raskere bedring av tilbud og standarder. Alternativt kan det være ønsket om store reduksjoner i skatter og avgifter, noe som betyr at en større andel av de offentlige utgiftene finansieres direkte med inntekter fra oljevirksomheten.

I en situasjon der norsk økonomi nærmer seg kapasitetsgrensen vil begge typer politikk bidra til å undergrave stabiliteten. Samtidig må budsjettpolitikken vurderes i sammenheng med statens langsiktige finansieringsbehov. Reformen og standardforbedringer som ikke kan bæres over tid vil etter hvert utløse behov for innstramminger og nedskjæringer, og vil på den måten utgjøre en trussel mot velferden i samfunnet.

Skal vi sikre en sunn økonomisk utvikling er det viktig å unngå at vi låser fast økonomiske ressurser på områder som ikke bidrar til velferdsforbedringer og vekst. Vi må legge aktivt til rette for omstilling og nyskaping i alle deler av landet. Dette stiller krav til vår omstillingsevne. Vi må også sikre at økonomiske omstillinger skjer på en sosialt forsvarlig måte. Vi kan ikke la noen bære en urettmessig del av kostnadene ved å omstille produksjon og tjenestetilbud.

For å få dette til må vi sikre alle tilgang til oppdatert kompetanse i hele yrkeslivet gjennom etter- og videreutdanning. Vi styrker omstillingsevnen ved å ha et velfungerende system for finansiering av ny næringsvirksomhet. Og vi styrker den ved å ha en velutviklet infrastruktur for transport, informasjonstjenester og kompetanseutvikling.

I tiårene framover vil vi oppleve en økende andel eldre i befolkningen. I aldersgruppen 67 år og over var det 617 000 personer i 1999. Dette antallet holder seg om lag konstant fram til 2010, før det anslås å stige til vel 1 mill. personer i 2050. Andelen personer over 80 år antas å vokse relativt jevnt gjennom hele perioden. Antall personer i yrkesaktiv alder anslås å stige de kommende 20 årene, fra 2,7 mill. i dag til knapt 3 mill. omkring 2020. Deretter forventes mindre endringer i størrelsen på denne aldersgruppen. Utviklingen innebærer blant annet at personer over 67 år som andel av befolkningen vil øke fra om lag 14 pst. i dag til om lag 21 pst. i 2040. Samfunnsutviklingen vil preges av at det blir stadig flere eldre i forhold til personer i yrkesaktiv alder.

De offentlige utgiftene i form av overføringer til alderspensjonistene vil øke sterkt etter 2010 som følge av befolkningsutviklingen. Samtidig er det en betydelig vekst i de offentlige utgiftene til uførepensjon og sykepenges. Forventet avgangsalder for en yrkesaktiv 50-åring har blitt redusert fra 64,1 år i 1995 til 62,8 år i 2000. I løpet av treårsperioden 1998–2000 ble det 97 000 nye

uførepensjonister. I det siste har det i tillegg vært en sterk økning i sykefraværet. Disse økte utgiftene gir mindre rom for økte offentlige utgifter på andre viktige områder.

Antall offentlig sysselsatte har økt med rundt 270 000 etter 1980, og dette utgjør det meste av veksten i den samlede sysselsettingen i Norge i perioden. Veksten i helsesektoren har vært særlig sterk, og helseutgifter, målt i faste priser per innbygger, økte med 53 pst. fra 1980 til 1996. Alderssammensetningen i befolkningen vil kreve økte ressurser til helse og pleie- og omsorgstjenester også i tiden framover. Av spesiell betydning er veksten i antall eldre over 80 år, som utgjør den mest pleietrengende delen av befolkningen. Den økte satsingen de siste årene innen eldreomsorgen, psykiatrien og sykehusene forsterker veksten i ressursbruken. Til tross for en betydelig forbedring av tjenestetilbudet, er det fortsatt uløste oppgaver i helse- og omsorgssektoren. Den teknologiske utviklingen gjør det samtidig mulig å behandle flere sykdommer enn tidligere. Veksten i inntekter og levestandard som forventes i årene framover, vil også i seg selv føre til økt etterspørsel etter offentlige tjenester. Det er en stor utfordring å bygge ut det offentlige velferdstilbudet i tråd med økningen i etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester, samtidig som pensjonsutbetalingene vil øke.

I de senere årene har staten erstattet petroleumsformuen med en finansiell formue, ved at inntekter fra oljevirkksomheten har blitt satt til side i Statens petroleumsfond. Ved utgangen av 2000 utgjorde petroleumsfondet 386 mrd. kroner, og vil øke raskt i de nærmeste årene, så sant oljeprisen ikke blir svært lav.

I et langsiktig perspektiv må dagens overskudd på statsbudsjettet ses i lys av at de begrensede olje- og gassressursene forventes å gi størst inntekter de nærmeste ti årene. Deretter vil inntektene falle, samtidig som utgiftsveksten knyttet til alderspensjonene for alvor kommer til å øke. Oppbyggingen av Petroleumsfondet må derfor betraktes som en sparing som kan bidra til å finansiere velferden i framtiden. En hovedutfordring for Regjeringen er å skape rom for å styrke den offentlige velferden nå, samtidig som man setter til side midler som kan finansiere de langsiktige økonomiske forpliktelsene. Dette må skje uten at kostnadsveksten øker på en slik måte at det ikke er mulig å opprettholde et sterkt konkurranseutsatt næringsliv.

1.5 Hvordan vil Regjeringen møte utfordringene?

Det ble gjort store materielle og sosiale framskritt i forrige århundre. Bare de færreste ville ønske seg tilbake til 1950-årene dersom de får en nøktern beskrivelse av levestandarden den gang. Men da er det et paradoks at de fleste nordmenn sier de ikke føler seg lykkeligere i dag. Siden 1985 har samfunnsforskere spurt befolkningen i hvor stor grad de vil beskrive seg som lykkelige. Undersøkelsen viser et stabilt mønster for «lykkefølelsen» over hele perioden, selv om det har skjedd en klar økning i den materielle levestandarden for de fleste.

Disse undersøkelsene viser sannsynligvis at en venner seg til framgang og velstandsvekst og at forventningene om stadige velstandsforbedringer bare øker. Mange opplever ikke velstandsvekst før de får det bedre enn andre.

Undersøkelsene tyder videre på at lykke for den enkelte først og fremst avhenger av noen få, men fundamentale forhold. Det burde ikke overraske at kjærlighet og gode vennskap framheves som noe av det viktigste.

Samtidig viser undersøkelser at folk flest mener at det først og fremst er mer fritid, bedre økonomi og bedre helse som kan gjøre deres liv bedre. Dette er forhold som kan påvirkes gjennom politiske vedtak, og det er et mål å legge til rette for at dette kan realiseres i størst mulig grad. Samtidig er det viktig i politikken å avklare målkonflikter og ta verdivalg. Derfor handler politikk om å velge.

Mange utviklingstrekk kan bare i begrenset grad påvirkes av politiske vedtak. Politiske beslutninger kan i liten grad påvirke økningen i andelen eldre. Derimot kan en politikk som i dag sørger for at samfunnet sparer deler av våre inntekter, hindre at aldringen av befolkningen svekker grunnlaget for velferdstilbudet for framtidige generasjoner. Ingen norsk regjering kan bestemme prisen på våre olje- og gassreserver, men politikken kan påvirke i hvilken grad velferdssamfunnet skal finansieres med et stabilt skattegrunnlag, slik at sårbarheten ikke er for stor dersom oljeprisen skulle falle sterkt.

Det er også begrenset hva en kan oppnå bare med nasjonale politiske virkemidler. Utviklingen i Norge påvirkes i økende grad av det som skjer i andre land og i internasjonale markeder. Men en forsterket felles politisk innsats internasjonalt kan bidra til å gi en ønskelig retning på internasjonale utviklingstrekk. De globale miljøutfordringene kan bare møtes gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. Gjennom egne tiltak og aktiv deltakelse i utarbeidningen og oppfølgingen av internasjonale avtaler, kan Norge gi betydelig bidrag til en bærekraftig utvikling. Når det gjelder viktige nærliggende elementer i folks velferd, slik som god luftkvalitet og fravær av støy, vern av og tilgang til urørt natur og kulturminner, faller ansvaret først og fremst på våre egne politiske valg.

En forutsetning for å lykkes er at politikken sikrer en best mulig bruk av samfunnets ressurser. Effektivitet er ikke bare et spørsmål om hvor hardt en jobber, men om å nå prioriterte mål med minst mulig bruk av ressurser. I tillegg må politikken bidra til omfordeling, slik at økt velferd ikke bare oppleves av noen få.

I dette langtidsprogrammet skisserer Regjeringen hovedpunktene i en strategi for videreutvikling av det norske velferdssamfunnet. I kapitlene 3–16 er de viktigste elementene i en slik strategi skissert. I kapittel 2 gis det en oppsummering av hovedlinjene i Regjeringens politikk, slik den er omtalt i de påfølgende kapitlene.

Det er også lagt vekt på en omfattende beskrivelse av utviklingen fram til i dag og hvilke utfordringer vi ser for oss at vil dominere i årene framover. Et fellestrekk innenfor alle sektorer er de enorme framskritt som har skjedd over tid. Den enkeltes muligheter, enten det gjelder utdanning, yrkesliv, kulturtilbud, helsestell eller eldreomsorg, har blitt sterkt forbedret. Samtidig ser vi at Norge står svært godt rustet sammenlignet med andre land til å løse disse utfordringene, blant annet på grunn av våre solide offentlige finanser, vår høye yrkesdeltakelse og lave arbeidsledighet, vårt kunnskapsnivå og godt utbygde velferdssamfunn.

Gjennom de politiske hovedgrep Regjeringen ønsker å ta vil vi søke å ta vare på de mulighetene vi har for å bygge et enda bedre samfunn for hver enkelt av oss. Norge er mulighetenes samfunn. Regjeringen vil gjøre mulighet til virkelighet.

2 Fra mulighet til virkelighet – hovedlinjer i Regjeringens politikk

2.1 En politikk for en sunn økonomisk utvikling

2.1.1 Fornyelse av offentlig sektor

Det er et hovedmål for Regjeringen å forsvare og forsterke fellesskapsløsningene. Velferdssamfunnet må hele tiden videreutvikles for å sikre grunnlaget for verdiskaping, velferd og rettferdig fordeling. Dette vil både stille store krav til å prioritere, og til å forandre og fornye.

I fornyelsen av offentlig sektor er det et viktig mål å sette brukerne i sentrum. Uten en løpende omstilling og fornyelse, vil offentlige tjenester kunne bli dårlig tilpasset befolkningens behov. En slik utvikling ønsker Regjeringen å unngå. I Regjeringens arbeid med fornyelse av offentlig sektor er følgende hovedmål trukket fram:

- Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov.
- Gjennom effektivisering av ressursbruken skal det skapes økt handlingsrom på alle nivåer innenfor offentlig sektor.
- Organisering og tjenesteproduksjon i offentlig sektor skal være basert på brukernes behov.

De siste tiårene har en stadig større andel av befolkningen blitt sysselsatt i offentlig sektor. Dette skyldes en sterk utbygging av velferdsordningene. Flere personer er blitt omfattet av velferdsordningene, og tilbudet til hver enkelt er blitt forbedret. Samlet har dette medført sterk vekst i behovet for arbeidskraft. Også i årene framover forventes det et økende behov for sysselsetting i offentlig sektor.

For å møte de framtidige utfordringene, har Regjeringen allerede startet arbeidet med omfattende reformer og omstillinger innenfor offentlig virksomhet:

- Regjeringen vil foreslå at *eierskapet til sykehusene* overføres fra fylkeskommunene til staten. Målet med sykehusreformen er mer likeverdige sykehustjenester over hele landet, større effektivitet, bedre funksjonsfordeling, klare og enhetlige ansvarsforhold og bedre utnyttelse av arbeidskraft og kapital.
- Regjeringen vil bedre *skole- og utdanningssystemet*. Regjeringen ønsker større lokal frihet og større selvstendighet for den enkelte institusjon til å prøve ut nye organisasjonsformer og arbeidsmåter. Regjeringen vil legge om gradsstrukturen innenfor høyere utdanning, og gjennomføre tiltak med sikte på å øke studieprogresjonen. Regjeringen vil også sette ned et offentlig utvalg som skal vurdere innholdet og strukturen i det 13-årige skoleløpet.
- Regjeringen ønsker å endre organiseringen av *Forsvaret*, slik at Forsvaret blir bedre tilpasset dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Sammen med allerede iverksatte rasjonaliseringstiltak skal Forsvaret innen utgangen av

- 2005 redusere antall årsverk med om lag 5000, og årlige driftsutgifter med om lag to mrd. kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging.
- Regjeringen foreslår at antallet politidistrikter reduseres fra 54 til 28. Med dette tiltaket forventes både en kvalitetsheving og en bedre ressursutnyttelse, ved at frigjort personell kan kanaliseres inn i direkte tjenesteyting. Når det gjelder *domstolene*, ønsker Regjeringen blant annet å slå sammen de minste domstolene til større enheter.
 - Regjeringen har lagt fram forslag om en betydelig omlegging av Postens ekspedisjonsnett med sikte på å tilpasse dette til endrede behov hos brukerne og for å sikre Postens konkurransedyktighet i framtiden.
 - Likningsforvaltningen skal omorganiseres. Likningsforvaltningen i det enkelte fylke inndeles i distrikter som kan omfatte en eller flere kommuner. Gjennom denne omorganiseringen skal en oppnå bedre kvalitet og økt effektivitet i likningsarbeidet.

Siktemålet med reformene er å få flere og bedre offentlige tjenester tilpasset brukernes behov, ved at tjenesteytingen organiseres bedre, og ved at det frigjøres mer arbeidskraft.

Effektiv ressursbruk og større grad av brukerorientering er grunnleggende elementer i arbeidet for en rettferdig fordeling. En sterk offentlig sektor er ryggraden i fordelingspolitikken. Hvis offentlig sektor svekkes, er det de svakeste som taper. Bedre tilgjengelighet til offentlige tjenester er også av størst betydning for de svakeste i samfunnet. Det er de svakeste som ofte har de største problemene med å finne fram i et uoversiktlig regelverk, og som er mest avhengig av offentlige tjenester.

Regjeringen vil i arbeidet med fornyelse av offentlige sektor også se spesielt på behovene i distrikts-Norge. Regjeringen vil føre en bevisst statlig lokaliseringsspolitikk både når det gjelder fordeling av arbeidsplasser og tilgang på tjenester. Det vil særlig bli fokusert på desentralisering av eksisterende oppgaver og funksjoner, og lokalisering av nye oppgaver utenfor det sentrale Østlandsområdet.

Regjeringen ønsker *enklere tilgang til offentlige tjenester*. Det må bli enklere for brukerne å få nødvendig bistand fra offentlige instanser. Etablering av offentlige servicekontorer er et viktig tiltak for å bedre kontakten mellom brukerne og det offentlige. Her kan all informasjon om kommunale og statlige tilbud samles på ett sted i kommunen, og alle skal kunne få tilstrekkelig informasjon og veiledning ved henvendelse. Det er store muligheter for å effektivisere og forbedre offentlige tjenester ved økt bruk av ny teknologi. I eNorge-planen legger Regjeringen vekt på at elektronisk tjenesteyting skal være hovedløsningen for forvaltningens samhandling med brukerne, at elektronisk handel skal være førstevalget ved nye innkjøp, og at elektronisk saksbehandling skal bli det normale og like akseptert som papirbaserte løsninger. Regjeringen arbeider derfor med å etablere en «døgnåpen forvaltning.» Målet er at flest mulig av de offentlige tjenestene skal være tilgjengelige over Internett for brukerne når de selv ønsker det.

Det er også nødvendig å legge økt trykk i arbeidet med regelforenkling. Regjeringen vil derfor intensivere arbeidet med forenkling av de forskrifter og regler som gjelder for næringslivet og husholdningene. Gjennom en egen «forskriftsdugnad» vil alle departementer bidra med forslag til opprydding og forenkling av eksisterende regelverk.

Regjeringen arbeider videre for å *finne fram til mer hensiktsmessige organisasjons- og styringsformer*. Forholdet mellom staten og kommunesektoren er viktig i den sammenheng. Fornyelse av offentlig sektor innebærer også større endringer innenfor statsforvaltningen.

Etter Regjeringens syn er det viktigste virkemiddelet for å oppnå en best mulig tjenesteproduksjon å *satse på egne ansatte* gjennom kompetanseutvikling og lignende tiltak, og ved å trekke med de ansatte i nødvendige endringsprosesser for å styrke offentlige tjenester. Mer effektiv drift betyr ikke nødvendigvis hardere arbeidstempo og en mer presset arbeidssituasjon for de ansatte. Det handler om å finne mer fornuftige måter å organisere arbeidet på, slik at hovedinnsatsen kan legges i de oppgavene som skal løses. Regjeringen vil dessuten legge økt vekt på personalpolitikken og på ledelse i offentlig virksomhet. Offentlig sektor trenger gode ledere og motiverte og kvalifiserte ansatte innenfor alle virksomhetsområder.

Regjeringen vurderer også om *større grad av fristilling* kan være et virkemiddel for å fremme økt effektivitet innenfor offentlig sektor. Økt grad av administrativ frihet i den daglige driften av institusjonene vil være særlig aktuelt innenfor høyt spesialisert virksomhet som sykehus og universiteter/høgskoler.

Gjennom *større lokal frihet, mindre detaljstyring og klarere oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene*, vil Regjeringen bidra til at tjenestetilbudet blir bedre tilpasset ønsker og behov lokalt. Regjeringen vil overlate mer av styringen til kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner). En brukerorientert og effektiv tjenesteproduksjon i den enkelte kommune forutsetter også en hensiktsmessig organisering av tjenestene internt i kommunen.

Regjeringen ønsker at en større andel av kommunesektorens inntekter skal komme i form av frie midler. Som ledd i dette la Regjeringen fram en plan for å avvikle og innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr. 62 (1999–2000)).

Større lokal frihet åpner også for større mangfold og forskjeller mellom kommunene. Slike forskjeller kan bety en bedre tilpasning til befolkningens behov. Men forskjellene vil også kunne være et resultat av at noen kommuner drives mer effektivt enn andre. Det er ikke alltid ønskelig at alle kommuner skal velge de samme løsningene. Det er derfor Regjeringens mål at større lokal frihet skal spore den enkelte kommune til en mer brukerorientert og effektiv drift.

En effektiv offentlig sektor er avhengig av en hensiktsmessig forvaltningsstruktur og en klar oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Oppgavefordelingen og fylkesinndelingen er nylig utredet i NOU 2000: 22 Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune. Regjeringen har fulgt opp utredningen med en stortingsmelding om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Fordelingen av oppgaver og ansvar for tjenester mellom forvaltningsnivåene har som utgangspunkt at ansvaret skal ligge så nært mottakeren av tjenesten som mulig. I stortingsmeldingen om oppgavefordelingen og det regionale nivået foreslår Regjeringen derfor å desentralisere både myndighet og oppgaver til kommuner og fylkeskommuner.

Regjeringen mener det er behov for å opprettholde et direkte valgt forvaltningsnivå mellom stat og kommune, men at det er nødvendig med endringer i organiseringen av det regionale nivået. Regjeringen ønsker å gjennomføre reformer som gir en klarere ansvars- og rollefordeling mellom fylkeskommunen og den regionale statsforvaltningen.

Regjeringen har foreslått at de kommunene som slår seg sammen ikke får reduserte statlige overføringer de første 10 årene etter sammenslutningen.

Ved siden av økt innsats for å sikre høy yrkesdeltakelse, er omstilling og fornyelse av offentlig sektor det viktigste bidraget til å bevare et sterkt velferdssamfunn og gode offentlige tjenester i årene som kommer. Nettopp fordi disse oppgavene er så grunnleggende viktige for utviklingen i norsk økonomi under ett, vil det være nødvendig med stor politisk oppmerksomhet og tett oppfølging i hver av de omfattende prosessene som fornyelsen består av i årene som kommer.

2.1.2 Økt verdiskaping i næringslivet

For å nå Regjeringens hovedmål i den økonomiske politikken, må vi både skape verdier og fordele goder. Det er vår evne til å utnytte og prioritere bruken av våre samlede ressurser effektivt som avgjør den samlede verdiskapingen og dermed også hvilket velferdsnivå Norge kan ha. Vår evne til å utvikle nye produkter og ny teknologi er sentral for å lykkes. Det er også viktig at arbeidskraft og kapital benyttes på de områder i økonomien der verdiskapingen er høyest. Regjeringens mål i næringspolitikken er å legge til rette for innovasjon, omstilling og effektivisering i næringslivet for dermed å sikre høyest mulig verdiskaping og velferd.

Verdiskaping kan anta ulike former. Verdiskapingen skjer både i næringslivet og ved offentlig tjenesteyting. Miljøkvalitet, fritid og rekreasjon er også en form for verdiskaping, siden forbedringer på disse områdene også bidrar til å øke vår velferd. Veksten i samfunnets ressursgrunnlag, ressursbruken i offentlig sektor, samt målene for miljø- energi-, distrikts- og regionalpolitikken gir rammer for verdiskapingen i næringslivet. Det samme gjør kravene til helse, miljø og sikkerhet (HMS). I dette kapitlet omtales Regjeringens politikk for økt verdiskaping i næringslivet innenfor disse rammene.

Verdiskapingen i næringslivet påvirkes i stor grad av den generelle økonomiske politikken. Det viktigste bidraget den økonomiske politikken kan gi for å sikre høy verdiskaping i næringslivet, er en jevn og balansert økonomisk utvikling. Utjevning av svingningene i økonomien bidrar til bedre utnytting av ressursene og mindre usikre rammebetingelser for næringslivet. Det er også viktig at den økonomiske politikken baseres på langsiktige vurderinger av offentlige inntekter og utgifter, slik at man unngår den usikkerheten og de omstillingskostnadene som følger av omlegginger av den økonomiske politikken.

Nedbygging av handelshindre og teknologisk utvikling gjør at stadig flere næringer er utsatt for internasjonal konkurranse. Selv om noen bedrifter vil tape på økt konkurranse, medfører samtidig nedbyggingen av handelshindre store markedsmuligheter i utlandet for norske bedrifter. Selv om petroleumsformuen og kapitalen i Statens petroleumsfond gir oss økte muligheter til å finansiere forbruket av varer og tjenester som er produsert i utlandet, er denne

formuen langt fra stor nok til å finansiere hele forbruket framover. Det er derfor viktig at den generelle økonomiske politikken er innrettet slik at omfanget av konkurranseutsatt næringsliv er tilstrekkelig stort. Norsk næringsliv må derfor sikres konkurransedyktige rammebetingelser. Det er den samlede effekten av ulike rammebetingelser som er avgjørende. Konkurransedyktige rammevilkår bestemmes derfor av langt mer enn skattesatser, støtteordninger, konkurransepolitikk og andre tradisjonelle næringspolitiske virkemidler.

Regjeringen vil føre en framtidsrettet næringspolitikk der ressursinnsatsen gir god avkastning for samfunnet. Næringspolitikken må stimulere til lønnsomme omstillinger. Samtidig må politikken innrettes slik at omstillingskostnadene blir minst mulig. Det er derfor viktig at den offentlige virkemiddelbruken sikrer nødvendige endringer i næringsstrukturen og i produksjonen. Dersom strukturbevarende næringsstøtte, skjerming fra internasjonal konkurranse, markedsmakt eller reguleringer hindrer en kontinuerlig og hensiktsmessig omstilling, kan omstillingsprosessene senere bli langt mer smertefulle.

Regjeringen vil generelt legge til rette for lønnsom næringsutvikling i alle deler av landet. Dette skal skje både gjennom en politikk for nyskaping og vekst og gjennom å legge til rette for internasjonalt konkurransedyktige rammevilkår. Regjeringen vil legge vekt på å utforme rammebetingelsene slik at næringsmiljøer som er veletablerte og sterke i Norge, som fiskeri og havbruk, energi (olje og gass) og maritime næringer skal kunne videreutvikle seg. Regjeringen vektlegger også at IKT-sektoren, som følge av dens betydning for økonomien generelt over tid, bør prioriteres.

Det arbeides kontinuerlig med å forenkle og fornye eksisterende regelverk, blant annet innrapporteringsordninger fra næringslivet til det offentlige, for å øke produktiviteten i næringslivet.

Effektive kapitalmarkeder er nødvendig for at kapital kanaliseres til de mest lønnsomme investeringene. Nyetablerte og små bedrifter kan imidlertid i noen grad ha særlige problemer med å få finansiering i det private markedet. Regjeringen legger derfor vekt på å bedre kapitaltilgangen for nyetablerte og små og mellomstore bedrifter. Dette er viktig for å stimulere til at flere prosjekter som faktisk er lønnsomme, realiseres og utvikles.

For å styrke norske kapitalmiljøer foreslo Regjeringen å opprette et statlig/privat investeringsselskap. Stortinget sluttet seg til dette og har i statsbudsjettet for 2001 bevilget 2,45 mrd. kroner til investeringsselskapet, som skal etableres i partnerskap mellom private investorer og staten. Det skal etableres ett eller flere selskaper hvor private skal ha majoritet med 51 pst. av aksjekapitalen. Det er lagt til grunn at staten går inn med kapital på samme betingelser som de private, og at investeringsselskapet skal opptre kommersielt i forhold til sine investeringer. Hovedhensikten med investeringsselskapet er å styrke det aktive og langsiktige eierskapet i norske kapitalmiljøer. Nærings- og handelsdepartementet er i dialog med blant annet private investorer for å teste ut ulike modeller for investeringsselskapet. Regjeringen vil komme tilbake til organiseringen i en stortingsmelding våren 2001.

Det offentlige eierskapet i norsk næringsliv er omfattende. Begrunnelsen for offentlig eierskap har variert over tid, men har i første rekke vært knyttet til behov for kontroll med nøkkelressurser, korrigering av markedssvikt og

for å sikre utnytting av stordriftsfordeler, fordelingshensyn og hensynet til nasjonal næringsutvikling. Utvikling av reguleringsverktøy og teknologi gjør at behovet for statlig eierskap av hensyn til samfunnsøkonomiske eller sektorpolitiske interesser endres over tid. I tillegg er det økt oppmerksomhet om håndteringen av rollekonflikter mellom staten som eier og som tilsyns- og reguleringsmyndighet i flere sektorer.

Regjeringen vil derfor ta initiativ til at formålet med eierskapet i statens ulike selskaper gjennomgås og klargjøres. Regjeringen vil kontinuerlig vurdere på hvilke områder statlig eierskap er nødvendig for å ivareta overordnede politiske mål. På områder hvor staten utøver eierskap vil Regjeringen vurdere i hvilken grad et bedre forvaltningsmessig skille av statens ulike roller som eier og som reguleringsmyndighet er hensiktsmessig. Regjeringen ønsker i større grad å rendyrke statens rolle som eier i forhold til rollene som regulerings- og tilsynsmyndighet, særlig for selskaper med et forretningsmessig formål. En klargjøring og styrking av eierrollen kan bidra til større legitimitet og effektivitet i utøvelsen av statens roller.

Regjeringen legger vekt på å stimulere til og ivareta nasjonalt eierskap. Eiernes nasjonalitet vil kunne ha betydning blant annet for lokalisering av nøkkelfunksjoner som ledelse og forsknings- og utviklingsaktiviteter. Fysisk nærhet kan dessuten ha betydning for informasjonstilgangen forut for strategiske beslutninger. Regjeringen mener også at staten gjennom sitt direkte eierskap i norsk næringsliv kan bidra til å sikre nasjonalt eierskap.

Regjeringen ser det som viktig med ytterligere handelsliberalisering gjennom multilaterale handelsregelverk eller regionalt handelssamarbeid. Regjeringen legger stor vekt på arbeidet med å få i gang en ny bred runde i Verdens handelsorganisasjon (WTO). Handelspolitikk og politikk rettet mot hjemmemarkedet blir stadig tettere sammenvevd. Regjeringen vil legge vekt på aktiv deltakelse i forhold til sentrale organer i EØS-samarbeidet for best mulig å sikre norsk innflytelse på viktige rammer for norsk strukturpolitikk og næringsliv. Det norske tollregelverket er til tross for de forenklingene som er gjennomført de siste årene, komplisert og uoversiktlig. Regjeringen vil derfor gå inn for en gradvis avvikling av tollsatsene på industrivarer.

Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som har startet arbeidet med å gjennomgå norsk konkurranselovgivning på bred basis. Behovet for denne gjennomgangen er blant annet begrunnet i erfaringene med den norske konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler, utviklingen i EUs og EØS' konkurransepolitikk, samt spørsmålet om desentralisert håndheving av EØS-avtalens konkurranseregler.

2.1.3 Et arbeidsliv for alle

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Regjeringen legger derfor stor vekt på et arbeidsliv med plass til alle. Deltakelse i arbeidslivet er noe langt mer enn å heve lønn. En jobb sikrer den enkelte inntekt, et sosialt nettverk og muligheter til å bruke sine evner og ressurser. Sosiale forskjeller er mer enn noe annet knyttet til mangel på arbeid. Arbeidsledighet kan lett føre til passivitet og avmakt hos den enkelte, samtidig som langtidsledighet ofte fører til problemer med å vende tilbake til arbeidslivet. Selv om mye fungerer godt, går utvik-

lingen på enkelte viktige områder i gal retning. Dette gjelder særlig omfanget av sykefravær og uførhet.

Et godt arbeidsmiljø og en sikker arbeidsplass er viktig for den enkeltes motivasjon og muligheter for å være i arbeid fram til pensjonsalderen. I Norge er det høye krav til det fysiske arbeidsmiljøet og det er bygget opp et omfattende avtaleverk som sikrer de ansatte innflytelse over arbeids- og lønnsvilkår, som skal motvirke diskriminering, sikre at helse, miljø og sikkerhet blir ivare tatt og verne mot usaklige oppsigelser.

Arbeidslivet er preget av høy omstillingstakt. Den årlige tilgangen og avgangen av arbeidsplasser utgjør så mye som 8–10 pst. av det eksisterende antall arbeidsplasser. Jobbsikkerhet for den enkelte kan derfor ikke bare sikres gjennom tiltak på den enkelte arbeidsplass. En må også gi den enkelte evne og mulighet til å mestre omstilling. Evne til omstilling er blitt stadig viktigere som følge av nye måter å organisere arbeidet på. Endret arbeidsorganisering kan både ses i sammenheng med innføring av ny teknologi, økte krav til kunde- og brukerorientering og arbeidstakere med krav til fleksible løsnin ger.

Med de endringene en ser innenfor arbeidslivet, må det vurderes om dagens arbeidslivsreguleringer er godt tilpasset dagens arbeidsliv. På den andre siden er det fortsatt mange som arbeider innenfor en tradisjonell arbeidsorganisering med forholdsvis liten innflytelse over egen arbeidsdag. For å unngå at omstillinger og nye krav slår ut i økte forskjeller, vil Regjeringen legge til rette for en ny og samlet lovgivning for arbeidslivet.

Tilbudet av arbeidskraft i Norge har vist seg å være svært fleksibelt. Gjennom oppgangen på 1990-tallet økte arbeidsstyrken mer enn befolkningsutviklingen skulle tilsi, slik at yrkesdeltakelsen nå er kommet opp på et svært høyt nivå. Sammenlignet med andre land er yrkesdeltakelsen høy i Norge, særlig for kvinner.

Framover anslås veksten i arbeidsstyrken å bli vesentlig lavere enn i de senere tiårene. Mens arbeidsstyrken har økt med om lag 25 000 personer i gjennomsnitt pr. år siden begynnelsen av 1970-årene, kan veksten fram til 2010 anslås til vel 10 000 personer pr. år i gjennomsnitt, og deretter anslås veksten å stoppe opp. Dersom nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter, vil antall utførte timeverk vokse mindre enn arbeidsstyrken. Samtidig vil behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren øke kraftig etter hvert som befolkningen eldes og vedtatte velferdsreformer innføres.

Denne utviklingen stiller oss overfor særlige utfordringer. I tillegg er trolig arbeidskraftreserven i Norge relativt liten fordi vi i utgangspunktet har en svært høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet i internasjonal sammenheng. Sammen med den gode utviklingen i yrkesdeltakelsen har imidlertid sykefraværet, uføretilgangen og tidligavgangen fra arbeidsmarkedet økt. Dette har konsekvenser for den enkelte så vel som for samfunnet som helhet. Resultatet for samfunnsøkonomien av den sterke veksten i overføringsordningene er at større byrder legges på den yrkesaktive delen av befolkningen. Redusert tilgang på arbeidskraft reduserer også vekstevnen i økonomien. I tillegg medfører økt sykefravær og uføretrygding økte utgifter over statsbudsjettet som ellers kunne vært brukt til å bedre tjenestetilbudet.

For å skape rom for å satse mer på prioriterte felter må offentlig ressursbruk effektiviseres, yrkesdeltakelsen stimuleres og avgangen fra arbeidslivet begrenses. Regjeringen vil iverksette et bredt sett av tiltak som sikrer dette.

Like viktig som å gjennomføre tiltak som fører folk *inn* i arbeidsstyrken, er det å hindre at stadig flere faller *ut*. Terskelen inn i arbeidslivet må bli lavere, samtidig som terskelen ut må bli høyere. For å styrke arbeidslinjen må det legges til rette for at flere kan og vil stå lengre i arbeid. Årsakene til at stadig flere går ut av arbeidslivet før fylte 67 år er sammensatte. Det har på den ene siden sammenheng med den enkeltes ønske om å forlate arbeidslivet og utformingen av pensjons- og stønadsordninger og skattesystemet. På den andre siden vil forhold i arbeidslivet kunne gjøre at flere føler det som problematisk å innfri arbeidslivets krav. Det er neppe tvil om at jobben kan bidra til å påføre mennesker sykdom og uførhet. Dette kan være knyttet til fysisk slitasje og farlige arbeidssituasjoner, men også til stress, dårlig ledelse og sosialt arbeidsmiljø og en oppjaget arbeidssituasjon.

Holdningene til eldre arbeidstakere har blitt påvirket av god tilgang på yngre arbeidskraft. I årene framover vil tilgangen av yngre arbeidskraft bli mindre. Dette kan i seg selv bidra til at arbeidsgivere oppfatter eldre arbeidstakere som en viktig ressurs. Erfaringer fra arbeid med seniorpolitikk i ulike virksomheter viser at det kan være god økonomi å satse på eldre arbeidstakere. For den enkelte kan tilknytning til arbeidslivet representere viktige verdier. Det gir for eksempel anledning til å utnytte evner og anlegg, til utfoldelse og til livslang læring. I dagens situasjon, med mangel på arbeidskraft i mange sektorer og utsikter til lav vekst i arbeidsstyrken i årene framover, er satsing på eldre arbeidstakere særlig viktig. Gjennom arbeidet med seniorpolitikk vil Regjeringen synliggjøre hvilken ressurs eldre arbeidstakere er, og bidra med kunnskap om hvordan bedriftene bedre kan legge til rette for en personalpolitikk som også møter eldre arbeidstakeres ulike behov.

I Norge er det gjennom de siste tiårene blitt lagt bedre til rette for å kombinere yrkesliv og omsorg for barn gjennom bedre barnehage tilbud, skolefritidsordninger, samt bedre permisjonsordninger ved fødsel og for småbarnsforeldre. Fleksibiliteten i barnehagene har de senere årene økt for å tilpasse tilbudet bedre til foreldrenes arbeidstid. Den høye yrkesdeltakelsen blant norske småbarnsforeldre må ses i sammenheng med gode tilbud for barn. Regjeringen vil videreføre dette arbeidet slik at barnehage tilbudet kan møte brukernes behov og ønsker på en enda bedre måte enn i dag, jf. kapittel 12.

For å sikre et arbeidsmarked med høy geografisk og yrkesmessig mobilitet er det viktig å ha en effektiv og god arbeidsmarkedsetat som kan bistå med tilpasset service både til arbeidsgivere og overfor personer som trenger hjelp for å komme i arbeid. For at arbeidsmarkedstiltakene skal gi størst effekt, må de rettes mot de grupper som har størst problemer på arbeidsmarkedet. Regjeringen vil særlig prioritere unge, langtidsledige, innvandrere og personer med lav utdanning.

Innvandrere fra land utenfor OECD-området har gjennomgående lav yrkesdeltakelse og høy arbeidsledighet. Regjeringen vil vurdere tiltak som kan bidra til å øke yrkesdeltakelsen blant denne gruppen. Målttede tiltak overfor nyankomne innvandrere og flyktninger er særlig viktig for å sikre

varig deltakelse i samfunnslivet. Det vises til kap. 12 for en nærmere omtale av særskilte tiltak overfor denne gruppen.

Et godt utdanningssystem skal bidra til at det er tilstrekkelig utdannet arbeidskraft til å møte behovene i arbeidslivet. På den annen side innebærer deltakelse i utdanning at studentene i hovedsak ikke er disponible på arbeidsmarkedet. I dag er norske studieløp lange sammenlignet med hva som er vanlig i andre land. Kortere studieløp og raskere studieprogresjon blant studentene vil gjøre at ungdom kan komme tidligere ut i fast arbeid. Regjeringen har i St.meld. nr 27 (2000–01) Gjør din plikt – Krev din rett varslet tiltak for å legge til rette for dette, jf. kapittel 13.

Den framtidige verdiskapingen og videreutviklingen av velferdsstaten er avhengig av at vi klarer å opprettholde en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke og at arbeidskraften nyttes best mulig. Gjennom etter- og videreutdanningsreformen vil Regjeringen legge til rette for at alle yrkesaktive skal ha mulighet til kompetanseutvikling. Dermed legges et viktig grunnlag for at arbeidstakere er bedre rustet til å møte krav til omstilling og ny kompetanse, og for at arbeidsstyrken skal fungere godt i en økonomi som blir stadig mer kunnskapsbasert. Regjeringen vil legge vekt på at tiltakene i kompetansereformen blir utformet slik at flest mulig kan gjennomføre opplæring uten å måtte tre ut av arbeidsmarkedet.

Arbeidskraftbehovet må også i framtiden i all hovedsak dekkes ved innenlandske arbeidskraftressurser, selv om mulighetene til arbeidsinnvandring vil bli enklere enn i dag. Regjeringen legger til grunn at hovedprinsippet om at innvandringen til Norge skal være begrenset og kontrollert, videreføres. Rekruttering av arbeidstakere fra utlandet, også utenfor Norden og EØS, er likevel aktuelt for å dekke behovet for faglært arbeidskraft i årene framover. Som hovedregel bør det satses på å rekruttere arbeidstakere som etter regelverket kan få varig opphold og like muligheter, rettigheter og plikter i Norge som befolkningen ellers. Det gir mindre fleksibilitet i nedgangstider, men er i tråd med viktige prinsipper og verdier i innvandringspolitikken. Regjeringen vil iverksette en rekke tiltak som vil gjøre det enklere å rekruttere etterspurt kvalifisert utenlandsk arbeidskraft. Tiltakene vil både gjøre det enklere for arbeidssøkerne og arbeidsgiverne og forenkle saksgangen hos utlendingsmyndighetene.

Mange av de som i dag er uføre eller på annen måte har mistet tilknytningen til arbeidslivet, har både evne og lyst til å arbeide, dersom det legges bedre til rette for det. Som nasjon må vi se på denne arbeidskraftressursen som viktigere og mer verdifull enn noen gang. Et arbeidsliv for alle krever nytenking med hensyn til måten vi legger til rette for at hver enkelt kan yte en innsats ut fra sine egne forutsetninger. Dette kan ikke myndighetene gjøre alene. Arbeidsgiverne må ta et hovedansvar for å ivareta og tilrettelegge samt skape gode og sunne arbeidsplasser i tillegg til at den enkelte arbeidstaker og partene i arbeidslivet må bidra.

Sandman-utvalget drøftet ulike tiltak for å redusere sykefraværet og uføretrygdingen og foreslo en helhetlig tiltakspakke. Regjeringen vil følge opp Sandman-utvalgets utredning i en egen sak for Stortinget senere i år. Regjeringen vil der legge vekt på en politikk som skal bidra til å dempe økningen og helst redusere sykefraværet og tilgangen på nye uførepensjonister. Utviklin-

gen på dette området, og utsiktene framover, gjør at det er svært viktig å snu utviklingen bort fra økt tilgang til uføretrygd og økt sykefravær. Regjeringen vil imidlertid ikke svekke arbeidstakernes rettigheter i sykelønnsordningen. Regjeringen har allerede startet arbeidet med å revurdere uførepensjonen til personer som har utsikter til å komme tilbake til arbeidslivet eller hvor det er muligheter for å bedre utnyttelsen av restarbeidsevnen. Dette arbeidet vil ha høy prioritet.

Trygdeordningene er av stor betydning for å sikre folks trygghet og velferd. Det er vanskelig å unngå at avkortingsregler ved overgang fra trygd til arbeid, i kombinasjon med skattereglene, for enkelte fører til lav økonomisk gevinst ved yrkesaktivitet i forhold til å motta trygd. For å forhindre at arbeidsstyrken blir mindre enn det som er gunstig for samfunnet som helhet, er det viktig å sikre at velferdsordningene er utformet slik at det lønner seg å arbeide. Regjeringen vil i forbindelse med oppfølgingen av Sandman-utvalget vurdere ulike forslag til endringer i regelverket for å kombinere uføretrygd og arbeid.

Arbeidstilbudet til lavinntektsgrupper øker relativt sett mye når lønnen etter skatt blir høyere, og potensialet for økt tilbud av arbeidskraft ved en reduksjon i marginalsattesatsene er trolig størst ved å få deltidsarbeidende til å arbeide mer. Regjeringen vil derfor redusere skatten på arbeid.

2.1.4 En balansert økonomisk utvikling

Regjeringens hovedmål er å sikre arbeid for alle, en rettferdig fordeling, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet og en bærekraftig utvikling. For å nå disse målene må den økonomiske politikken sikre tilstrekkelige ressurser til å finansiere fellesskapsløsningene, bidra til høy sysselsetting, jevne utsvingningene i økonomien, være opprettholdbar over tid og bidra til en effektiv utnyttelse av ressursene både i offentlig og privat sektor. De ulike delene av den økonomiske politikken må virke sammen for å nå disse målene.

Regjeringen vil videreføre den økonomiske politikken basert på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget. Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet ga gode resultater på 1990-tallet, med økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet. Budsjettpolitikken må bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, hvor partene i arbeidslivet gjennom moderate lønnsoppgjør skal bidra til å sikre en sterk konkurranseutsatt sektor. Pengepolitikken skal understøtte budsjettpolitikken og inntektspolitikken i å sikre en stabil økonomisk utvikling. For å bidra til en stabil valutakurs må vi ha lav inflasjon og en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. En videreføring av disse sentrale elementene i Solidaritetsalternativet skal bidra til å sikre arbeid for alle og en sterk konkurranseutsatt sektor.

En hovedutfordring i den økonomiske politikken framover er å sørge for at budsjettpolitikken er *oppretholdbar på lang sikt*. Dette betyr at den økonomiske politikken skal kunne videreføres uten at en på sikt må gjennomføre en sterk innstramming i de offentlige utgiftene eller en sterk økning i skattenivået. Det ville være lite rimelig å basere budsjettpolitikken på at framtidige generasjoner skal måtte foreta vesentlig større innstramminger enn de vi selv er villig til å foreta nå. Solidaritet i dag må forenes med solidaritet med gene-

rasjonene etter oss, og vi bør ikke føre en økonomisk politikk i dag basert på at våre barn og barnebarn skal betale regningen.

Med et samlet overskudd i offentlig forvaltning på over 200 mrd. kroner eller vel 15 pst. av bruttonasjonalproduktet i 2000, kan problemstillinger knyttet til den langsiktige opprettholdbarheten av finanspolitikken synes lite aktuelle for Norge. De langsiktige utsiktene for petroleumsinntektene og folketrygdens utgifter forandrer imidlertid bildet:

- På grunn av et høyt utvinningstempo og høye oljepriser ligger statens petroleumsinntekter i dag betydelig over det nivået en kan regne med på sikt. Oppbyggingen av kapital i Statens petroleumsfond har derfor en motpost i en reduksjon i formuesverdien av petroleumsressursene. På samme måte som den enkelte ikke blir rikere av å ta ut sparepengene fra banken, men bare får mer penger mellom hendene, er vi som nasjon ikke blitt rikere av at vi nå tapper ut petroleumsreservene i høyt tempo.
- Samtidig skjer det en sterk økning i de framtidige forpliktelsene knyttet til folketrygdens alders- og uførepensjon, som ikke er reflektert i de offentlige budsjettene. I løpet av de neste tiårene anslås dette å føre til en dobling av utgiftene til alders- og uførepensjon regnet som andel av bruttonasjonalproduktet.
- I tillegg må vi regne med at aldringen av befolkningen vil føre til en ytterligere økning i behovene på helse- og omsorgssiden.
- Vår evne til å møte disse utfordringene reduseres samtidig av at veksten i antall personer i yrkesaktiv alder gradvis vil stanse opp, og av en stor økning i sykefravær, uføretrygding og tidligpensjonering, noe som vil føre til lavere økonomisk vekst, lavere vekst i skatteinntektene og økte trygdeutgifter.

Basert på utviklingstrekkene ovenfor er det utarbeidet langsiktige økonomiske framskrivninger som illustrerer konsekvensene av ulike veivalg i den økonomiske politikken. Framskrivningene viser at det vil være mulig å finansiere den anslåtte økningen i offentlige utgifter til pensjoner, helse og omsorg med om lag samme skattenivå som i dag. Med langsiktig balanse i de offentlige finansene og oppbygging av betydelige reserver i Petroleumsfondet står Norge bedre rustet enn de fleste andre land til å trygge og videreutvikle velferdsordningene i årene framover.

Hoveddelen av statens inntekter fra olje- og gassvirksomheten har så langt blitt brukt i norsk økonomi. I perioden 1971 til 2000 har staten brukt om lag 800 mrd. kroner av samlede olje- og gassinntekter på om lag 1100 mrd. kroner. Oljeinntektene har gitt oss lavere arbeidsledighet, mer offentlig velferd og lavere skatter enn vi ellers ville hatt. Det har også gitt oss et bedre grunnlag for å sikre likeverdige levekår og motvirke økte forskjeller i Norge.

Etter Regjeringens vurdering må det ved innfasingen av oljeinntektene legges vesentlig vekt på at den økonomiske politikken gir en rimelig generasjonsmessig balanse, at det offentlige tjenestetilbudet skal kunne opprettholdes på lang sikt og at konkurranseutsatt sektor har en størrelse som er nødvendig for å ha balanse i utenriksøkonomien over tid. Dette krever at en betydelig del av de store overskuddene i statsbudsjettet vi har nå, må settes til side for å dekke framtidige utgifter. Bruken av inntektene fra petroleumsvirksomheten skal derfor skilles fra opptjeningen ved at de vesentligste delene av de høye petroleumsinntektene i årene framover tilføres Petroleumsfondet. Usik-

kerheten om framtidige inntekter gjør det dessuten viktig ikke å legge opp til et nivå på bruk av inntektene som ikke er opprettholdbart ved et eventuelt prisfall.

Spørsmålet om hvor store oljeinntekter det vil være forsvarlig å bruke i årene framover, er ikke først og fremst et spørsmål *om* en skal bruke mer oljepenger, men *når* dette bør skje. I denne vurderingen må det foretas en avveining mellom behovet for en jevn utvikling i det offentlige velferdstilbudet og behovet for en forholdsvis jevn innfasing av oljeinntektene.

Dersom vi i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse bruker for mye av inntektene, risikerer vi en for høy aktivitet i økonomien med påfølgende pris- og kostnadsvekst. Dette vil føre til en nedbygging av norsk konkurranseutsatt virksomhet. Vi må unngå å svekke konkurranseutsatt sektor på en slik måte at vi står overfor et betydelig omstillingsproblem et stykke fram i tid.

Innenfor de rammene langsiktige hensyn setter, må derfor den økonomiske politikken bidra til *en stabil økonomisk utvikling*, hvor en unngår unødige sterke konjunkturutslag. De midlene som disponeres over statsbudsjettet, utgjør en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at budsjettpolitikken tar et hovedansvar. Vi bør være varsomme med å legge for store byrder på pengepolitikken. Med fortsatt høy aktivitet i økonomien, tilsier dette forsiktighet ved utformingen av budsjettpolitikken. Det inntektspolitiske samarbeidet må bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av takt med våre handelspartnere, slik at en kan sikre et varig grunnlag for lav arbeidsledighet.

Inntektene fra produksjonen av olje og gass har styrket grunnlaget for den velferden vi opplever i dag. Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør likevel om lag 4/5 av den samlede produksjonen i norsk økonomi. Det skal derfor ikke et stort inntektstap til i resten av økonomien før den handlefriheten som petroleumsinntektene gir, er brukt opp.

På lang sikt vil det således være vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer hvilken privat og offentlig velferd vi kan unne oss i Norge. For å videreutvikle velferdssamfunnet, må *den økonomiske politikken bidra til at samfunnets ressurser utnyttes mest mulig effektivt*. Regjeringens generelle økonomiske politikk og politikken på ulike sektorområder legger stor vekt på effektiv ressursbruk.

- Regjeringen vil *styrke arbeidslinja i sysselsettings- og trygdepolitikken*. Verdien av vår menneskelige kapital er mer enn 13 ganger større enn verdien av petroleumsformuen. Dette betyr at en reduksjon av den effektive arbeidsstyrken på vel 7 pst., gjennom utstøting fra arbeidslivet eller lavere pensjonsalder, lengre ferie, kortere daglig arbeidstid eller økt sykefravær, vil redusere de framtidige inntektene like mye som om hele petroleumsformuen ble borte. Tiltak for å øke yrkesdeltakelsen og redusere tilgangen til trygdeordningene vil også ha avgjørende betydning for handlefriheten i den økonomiske politikken, gjennom å øke vekstevnen i økonomien og å dempe utgiftsveksten i folketrygden. Det vises til nærmere omtale i kapittel 5.
- Regjeringen vil *styrke og fornye offentlig sektor* for å skape rom for en videreutvikling av det offentlige tjenestetilbudet i takt med behov og ønsker. Siktemålet er å få mer ut av de ressursene det offentlige allerede disponerer gjennom fornyelse og effektivisering av offentlig sektor. Det vises til

- nærmere omtale i kapittel 3.
- Regjeringen vil legge til rette for et *konkurransedyktig næringsliv*, gjennom å legge til rette for en høy produktivitetsvekst, en godt utdannet arbeidsstyrke, en infrastruktur som på en god måte ivaretar næringslivets behov og en aktiv forsknings- og nyskapingsspolitikk. Det vises til omtalen i kapitlene 4, 7 og 13.

Inntektene fra petroleumsvirksomheten har blitt betydelig høyere de siste to årene enn tidligere forutsatt. Dette har gitt svært store avsetninger til Statens petroleumsfond, og økt rom for bruk av avkastningen av disse midlene. De framskrivingene som er gjort av framtidige oljeinntekter ligger også betydelig over det som tidligere har vært forutsatt. Dette har økt handlefriheten i budsjettpolitikken. Regjeringen mener på den bakgrunn at det er grunnlag for en begrenset økning i bruken av oljeinntektene de nærmeste årene.

Et nærliggende alternativ vil være å legge opp til en jevn innfasing av inntektene over tid tilsvarende om lag den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet. En politikk basert på å bruke forventet realavkastning av Petroleumsfondet sikrer at realverdien av fondet ikke reduseres. Samtidig baseres bruken på opptjente inntekter, og ikke usikre framtidige inntekter.

Etter en samlet vurdering vil Regjeringen legge til grunn følgende som retningslinje for budsjettpolitikken:

- Det legges stor vekt på å jevne ut svingningene i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.
- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

For en nærmere omtale av blant annet spørsmålet om innfasing av oljeinntekter vises det til St.meld. nr. 29 (2000–2001).

2.2 En politikk for nyskaping, bærekraftig miljø- og ressursforvaltning og gode levekår i alle deler av landet

2.2.1 Forskning og nyskaping

Regjeringen vil satse på utdanning, forskning og utvikling og utbygging av infrastrukturen slik at samfunns- og arbeidsliv er i stand til å møte kravene til omstilling og nyskaping. En viktig fellesnevner for satsing på disse områdene er at avkastningen ligger i økt framtidig produktivitet av arbeidskraft og andre ressurser. Utfordringen for politikken på disse områdene er å bidra til at investeringene får et nivå og en sammensetning som gjør at de kommer samfunnet som helhet til gode.

Forskning og utviklingsarbeid (FoU) er grunnleggende for å oppnå ny kunnskap og utvikle anvendelser av kunnskapen. Ny kunnskap utvider menneskenes erkjennelse og har derigjennom egen verdi. Kunnskap og kompetanse er grunnleggende for demokrati, kultur og samfunnsbygging. Kunnskapsutviklingen er global, og også på FoU-området må et lite land som Norge konsentrere ressursinnsatsen til noen utvalgte områder der mulighetene for og betydningen av å lykkes vurderes som størst. Samtidig er det viktig at norsk forskning har en bredde og kvalitet som gjør det mulig å kunne dra fordel av internasjonale forskningsresultater.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å styrke forskningen, med sikte på at FoU-innsatsen i Norge innen 2005 minst skal være på gjennomsnittlig OECD-nivå, målt som andel av BNP. En hovedprioritering ved bruk av offentlige midler vil være å satse på langsiktig grunnleggende forskning. I tillegg vil Regjeringen prioritere følgende områder: Marin forskning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø. Regjeringen vil legge vekt på tiltak for å fremme samarbeidet mellom næringslivet og forskningssystemet og tiltak for spredning av ny teknologi. Den samlede FoU-satsingen vil øke behovet for gode forskere betydelig. Regjeringen vil derfor arbeide både for å styrke forskerrekrutteringen i Norge og legge til rette for økt forskerutveksling med andre land.

Næringslivets evne til omstilling og nyskaping er viktig for å sikre økonomisk vekst. På lang sikt vil evnen til å utnytte ressursene effektivt bestemme verdiskapingen og dermed også velferden. Produktivitetsnivået i næringslivet er blant annet et produkt av organiseringen i den enkelte bedrift, sammensetningen av bedrifter og næringer, samt utvikling og anvendelse av nye teknologiske løsninger.

Regjeringen vil innrette virkemiddelbruken slik at innovasjonsevnen i næringslivet øker. Produktivitetsveksten øker desto raskere næringslivet klarer å omstille arbeidskraftens kompetanse og organiseringen av produksjonen til de nye mulighetene som den teknologiske utviklingen gir.

Utdanning skal bidra til personlig utvikling, og til å styrke demokratiske verdier, kultivere og sammenbinde samfunnet, samt stimulere til nytenking, produktivitet og verdiskaping. Utdanningspolitikken skal blant annet bidra til at arbeidsstyrken er mest mulig kompetent til å møte den teknologiske utviklingen og omstillinger som følge av denne. Norge er i dag blant de land i verden hvor befolkningen i gjennomsnitt bruker flest år på utdanning. Flere analyser tyder på at balansen mellom tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft med ulike typer utdanning kan forbedres, blant annet ved å endre sammensetningen av innsatsen innen høyere utdanning. Regjeringen vil arbeide for at kompetanseinnholdet i høyere utdanning i større grad rettes inn mot arbeidslivets behov. Spesielt synes det å være et behov for å stimulere utdanningen innenfor matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag, herunder IKT, blant annet gjennom en styrking av undervisningstilbudet på disse fagområdene i grunnskolen og videregående skole.

Økt omfang av etter- og videreutdanning er viktig for å oppgradere arbeidskraftens kompetanse til de behov som løpende oppstår i arbeidslivet. Regjeringen vil i det videre arbeidet med kompetansereformen vurdere tiltak som gjør det lettere for voksne å få tilgang til det formelle utdanningssystemet. Blant annet vil arbeidet med etableringen av et nasjonalt system for dokumentasjon og anerkjennelse av realkompetanse fortsette. Systemet må ha legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet, og sikre alle voksne mulighet til etter- og videreutdanning. Videre vil Lånekassens regelverk tilpasses bedre til voksnes behov. Regjeringen vil også gjennomføre tiltak som stimulerer universitets- og høyskolesektoren til å utvikle etter- og videreutdanningstilbudene.

Regjeringen vil gi utdanningsinstitusjonene økt handlefrihet og incentiver til å møte omgivelsenes behov for grunnutdanning, etter- og videreutdanning og FoU. Regjeringen vil legge til rette for raskere gjennomføring av studiene. Studieopphold i utlandet vil stimuleres blant annet ved å gjøre den norske gradsstrukturen mer tilpasset internasjonale forhold.

Godt utbygd infrastruktur er også en viktig forutsetning for vekst og nyskaping i næringslivet. Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan bidra til lavere kostnader. IKT spiller en sentral rolle så vel i næringslivet som i folks privatliv. Utviklingen går i retning av en sammensmelting av ulike nettanvendelser, som for eksempel datautstyr, telefonforbindelser og TV- og radiokringkasting. Økt nettbruk og nye anvendelser medfører at overføringskapasiteten i de elektroniske nettene kan bli for knapp. Utbyggingen av elektronisk infrastruktur gjennomføres i dag av kommersielle aktører.

Det er Regjeringens mål at styrking av konkurransen og offentlig etterpørsel skal bidra til gode markedstilbud innen bredbåndskommunikasjon i alle deler av landet. Spesielt er det et mål at alle grunn- og videregående skoler, folkebibliotek, sykehus og kommuneadministrasjoner skal ha et slikt tilbud innen utløpet av 2002, og at alle norske husstander skal ha det innen utløpet av 2004. Samtidig er det et mål å øke sikkerheten ved nettanvendelser. I tillegg vil det vurderes om det er behov for særskilte offentlige tiltak for områder eller grupper der det eventuelt viser seg ikke å være kommersielt grunnlag for utbygging innen rimelig tid.

I oppfølgingen av Regjeringens eNorge-plan vil det bli lagt vekt på å bidra til at alle får tilgang til den nye teknologien, øke befolkningens kompetanse og forståelse og i tillegg gjennomføre tiltak som øker tilliten til den nye teknologien. I tillegg arbeider Regjeringen med rammebetingelser for å legge forholdene til rette for at Norge skal ligge i forkant av utviklingen innen elektronisk handel.

Effektiv person- og godstransport og utnyttelse av informasjon og kommunikasjonsteknologi forutsetter at infrastrukturen bygges ut, vedlikeholdes og drives i tråd med kriterier for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Både Norges geografiske plassering i forhold til de viktigste markedene og den spredte bosettingen og lokaliseringen av næringsvirksomhet, forsterker betydningen av en utbygget infrastruktur.

Investeringer i transportinfrastrukturen (vei, bane, flyplasser, kaier og havner) finansieres i stor grad over offentlige budsjetter. Regjeringen ønsker i større grad å prioritere transportprosjekter utfra samfunnsøkonomisk lønnsomhet, for å få best mulig utnyttelse av ressursene. For å sikre effektiv utnyttelse av veikapasiteten, ønsker Regjeringen å legge større vekt på tiltak for å regulere biltrafikken i de store byområdene gjennom blant annet veipricing, differensierte bompengesatser mv. Avgiftene knyttet til biltransport bør reflektere de reelle kostnadene knyttet til utslipp, veislitasje og køkostnader. Regjeringen vil legge vekt på økt bruk av miljøvennlige transportformer som sjø- og jernbanetransport i innenlandsk godstransport.

2.2.2 Et bedre miljø

Arbeidet for et bedre miljø er både et mål og et middel. Det er et mål på vår evne til å finne gode løsninger på felles problemer og vår evne til å ivareta hensynet til de som kommer etter oss. Men det er også et middel til å skape bedre levekår, sunnere rammer for vår livsutfoldelse og et robust grunnlag for framtidig vekst.

Det er et overordnet mål at rammevilkårene for produksjon og forbruk globalt blir slik at miljøhensyn blir godt ivaretatt. For å nå dette målet trenger vi både forpliktende internasjonalt samarbeid og sektorovergripende nasjonale virkemidler. Norge kan bidra både gjennom tiltak innenlands og gjennom en aktiv innsats internasjonalt for å oppnå effektive og forpliktende avtaler. Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i miljøvernpolitikken.

De internasjonale klimaforhandlingene er inne i en svært krevende og viktig fase. Det er avgjørende for den videre framdriften i det internasjonale klimasamarbeidet at landene kommer til enighet, slik at Kyoto-protokollen kan tre i kraft. Ved at Kyoto-protokollen trer i kraft, legges grunnlaget for internasjonal enighet om ytterligere utslippsreduksjoner. Dette er nødvendig for å motvirke menneskeskapte klimaendringer. Norge har gjennom Kyoto-protokollen tatt på seg en krevende utslippsforpliktelse for klimagasser, som vil innebære omstillinger både i næringslivet og husholdningene.

Norsk klimapolitikk må vurderes i lys av utviklingen i de internasjonale klimaforhandlingene. Regjeringen vil legge fram et forslag til kvotesystem for klimagasser våren 2001, som kan iverksettes dersom Kyoto-protokollen trer i kraft. Forslaget vil bygge på de hovedlinjene som ble trukket opp av Kvoteutvalget i NOU 2000:1 Et kvotesystem for klimagasser. Det vil være en sentral oppgave for Norge framover å få klimaforhandlingene tilbake på et godt spor, med sikte på å få til en bindende avtale så snart som mulig. Inntil en slik avtale er på plass vil det bli arbeidet videre med å effektivisere de nasjonale klimavirkemidlene.

Gøteborg-protokollen om reduksjon av forsuring, overgjødning og bakkenær ozon stiller også store krav om å redusere miljøskadelige utslipp. Det legges vekt på å utforme virkemidlene for å oppfylle forpliktelsene om å redusere utslippene av blant annet nitrogenoksider (NO_x) og svoveldioksid (SO_2) mest mulig kostnadseffektivt. Regjeringen vil komme tilbake med konkrete forslag til hvordan Norge skal oppfylle Gøteborg-protokollen. Virkemidlene må ses i sammenheng med virkemidlene for å oppfylle Kyoto-protokollen.

Arbeidet med å redusere bruken og utslippene av helse- og miljøfarlige kjemikalier vil også i tiden framover bli gitt høy prioritet. Det er viktig å stanse bruk og utslipp av de farligste kjemikaliene i Norge. Samtidig vil Regjeringen arbeide aktivt for forpliktende internasjonale avtaler som enten forbyr eller setter strenge grenser for bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Regjeringen vil videre arbeide for at kunnskapsgrunnlaget om kjemikalier bedres, og at informasjonen om kjemikalienes skadelige virkninger gjøres mer tilgjengelig for publikum. Oppryddingen av tidligere tiders utslipp av miljøgifter vil bli videreført. Det er en særlig utfordring å redusere helse- og miljøproblemene knyttet til forurensede sedimenter i havner og fjordområder.

Norge skal fortsatt være aktiv i det internasjonale samarbeidet for å forvalte det biologiske mangfoldet, og vil videreutvikle virkemidlene nasjonalt.

Det omfatter blant annet tiltak for å verne truede arter og sårbare naturområder, forebygge og redusere problemene med fremmede organismer i norsk natur og sikre en samfunnsnyttig og bærekraftig bruk av genteknologien. Dette forutsetter et styrket sektoransvar, bedre kunnskapsgrunnlag gjennom kartlegging og overvåking, mer effektive og samordnede virkemidler på tvers av sektorene og at kommunene får tilstrekkelig handlingsrom i naturforvaltningen. Regjeringen vil våren 2001 legge fram en stortingsmelding om forvaltning av det biologiske mangfoldet. Regjeringen har også besluttet å nedsette et utvalg som skal utrede et nytt lovgrunnlag for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold.

Det er et mål å sørge for at skadene fra avfall på mennesker og naturmiljø blir så små som mulig. Dette skal gjøres ved å løse avfallsproblemene gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som genereres og som gjenvinnes, forbrennes eller deponeres. Regjeringen vil vurdere innretningen av avgiften på sluttbehandling av avfall.

Det er Regjeringens mål å redusere risikoen for akutt forurensning i forbindelse med skipshavarier langs norskekysten og ulykker som kan medføre radioaktiv forurensning i Norge. Tiltak for å styrke sikkerheten og beredskapen langs kysten vil bli vurdert. Norge vil videreføre samarbeidet med Russland for å redusere risikoen for akutt radioaktiv forurensning fra anlegg i Russland.

Det er Regjeringens mål at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljø skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser, og som grunnlag for opplevelse og videreutvikling av fysiske omgivelser. Kulturminnepolitikken vil bli utviklet videre gjennom oppfølgingen av det regjeringsoppnevnte Kulturminneutvalget, som skal levere sin innstilling i desember 2001.

Allemannsretten er viktig for å sikre gode muligheter for rekreasjon i friluftsområder og et aktivt friluftsliv. Regjeringen vil trappe opp innsatsen for å sikre allemannsretten i kyst- og strandområder, tydeliggjøre ferdselsbestemmelsene i friluftsløven, og avklare forholdet mellom allemannsretten og virksomhet i utmark. Regjeringen vil våren 2001 legge fram en stortingsmelding om friluftsliv.

Det er viktig at miljømålene og de internasjonale forpliktelsene nås med stor grad av sikkerhet og til lavest mulige kostnader for samfunnet. Med et økende ambisjonsnivå i miljøvernpolitikken legger Regjeringen vekt på å benytte mest mulig kostnadseffektive virkemidler for å sikre miljøhensynene. Det legges blant annet opp til å øke bruken av økonomiske virkemidler som miljøavgifter og omsettelige utslippskvoter, i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale. Disse virkemidlene kan i tillegg gi inntekter som kan brukes til å redusere andre skatter og avgifter, og dermed bidra til å effektivisere skattesystemet. De kan også stimulere til at det utvikles og tas i bruk mer miljøvennlig teknologi på en samfunnsøkonomisk effektiv måte.

Det er behov for å vurdere kritisk om grunnlaget for de ulike tilskudds- og støtteordningene med negativ miljøeffekt er tilstede. Regjeringen vil kartlegge omfanget av tilskudds- og støtteordninger med miljøskadelige virkninger. Regjeringens mål er å redusere omfanget av slike ordninger og gjøre dem mer målrettet.

2.2.3 En framtidsrettet energipolitikk

Norge har store energiresurser. Det har stor betydning for miljøet og for miljøpolitikken at vi evner å forvalte disse på en god måte.

Spesielt for Norge er at elektrisitet dominerer energiforsyningen, og at vannkraften står for nær all elektrisitetsproduksjon. Norge har derfor et godt utgangspunkt for å nå Regjeringens ambisjon om at energiforsyningen i Norge skal være verdens mest miljøvennlige.

For å spare verdifull vassdragsnatur, vil Regjeringen legge økt vekt på miljøhensyn i den framtidige forvaltningen av vannkraftressursene. Økningen i produksjonskapasiteten av vannkraft framover vil primært begrenses til opprusting av allerede utbygde vannkraftanlegg og til skånsomme utbygginger.

Regjeringen vil satse mye på å framskaffe energi fra nye, fornybare energikilder. Dette gjelder særlig vindkraft og vannbåren varme. Det er Regjeringens mål å bygge vindkraftanlegg som årlig produserer 3 TWh og bruke 4 TWh mer vannbåren varme basert på nye, fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen 2010. Regjeringen vil også satse på energisparing der dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Målet er å begrense veksten i energibruken.

Som ledd i dette arbeidet vil Regjeringen opprette et nytt statlig organ som skal bidra til å styrke arbeidet med å legge om energibruk og energiproduksjon. Virksomheten planlegges etablert i midten av 2001. I tillegg vil Regjeringen utvikle kommunenes og fylkeskommunenes rolle i energipolitikken.

Forbruket av elektrisitet i Norge har økt forholdsvis mye det siste tiåret samtidig som utbyggingen av ny produksjonskapasitet har vært relativt liten. Norge har derfor i år med normal nedbør og temperatur gått fra å være nettoeksportør til å bli nettoimportør av elektrisitet. Utviklingen med økt nettoimport vil fortsette de nærmeste årene, og sårbarheten for og de økonomiske konsekvensene av tørrår vil derfor øke.

Sårbarheten for tørrår kan blant annet reduseres ved å øke den innenlandske kapasiteten for produksjon av elektrisitet og ved å øke kapasiteten i overføringsnett. Regjeringen vil legge til rette for at det over tid utvikles en samfunnsøkonomisk god balanse mellom økt produksjonskapasitet og økt overføringskapasitet, som tar høyde for både unormalt nedbørsfattige og unormalt nedbørsrike år. En slik utbygging vil skje innenfor rammen av en miljøvennlig energipolitikk.

Regjeringen ønsker at en større del av gassressursene skal tas i bruk innenlands. Naturgass har flere anvendelsesmuligheter, herunder i transport, energiforsyning og i framstilling av industriprodukter. Regjeringen vil bidra til å finansiere pilotprosjekter for bruk av gass i Norge. Arbeidet med å øke den innenlandske bruken av naturgass vil være en integrert del av det nye energiorganets arbeid med å legge om energibruk og energiproduksjon.

Ved å åpne for produksjon av gasskraft i Norge vil Regjeringen legge til rette for at sårbarheten for tørrår reduseres. Det er et krav til bruk av naturgass i Norge at den skal innordnes Norges internasjonale klimaforpliktelser. Regjeringen vil arbeide for at Norge og norske teknologimiljøer, i samarbeid med andre land, kan få en sterk posisjon i utvikling av teknologi som kan redusere utslippene fra produksjon av gasskraft.

For å legge grunnlaget for en effektiv energiforsyning, er det viktig at miljøkostnadene, transportkostnadene og energiprisene er synlige for forbrukere og produsenter. Både utformingen av energiavgiftene, inntektsregulerings-systemet, fastsetting av pris for nettjenester og markedsutviklingen er områder som vil bli fulgt nøye. Regjeringen vil også i større grad utforme avgifts-systemet og de miljøpolitiske virkemidlene slik at miljøkostnadene ved å benytte de ulike energikildene blir synlige. Nivået på energiavgiftene må blant annet ses i sammenheng med en effektivisering og videreutvikling av de klimapolitiske virkemidlene.

Det er et mål å forvalte petroleumsressursene slik at de gir høyest mulig verdiskaping og bidrar til å sikre velferd og sysselsetting. Det er viktig at sikkerhet for liv og helse ivaretas, og at utvinningen skjer på en mest mulig miljøvennlig måte. Norge skal forene rollen som en stor energiprodusent med å være et foregangsland i miljøspørsmål. Konesjonspolitikken, skattleggingen av petroleumssektoren og statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er viktige virkemidler i den samlede forvaltningen av petroleumsressursene. Det er et mål å bidra til at industrien knyttet til olje- og gassvirksomheten internasjonalses med utgangspunkt i industriens konkurranseevne.

Regjeringen vil videreføre en lete- og utvinningspolitikk som sikrer at de gjenværende petroleumsressursene forvaltes langsiktig og bærekraftig. Regjeringen vil utlyse den 17. konsesjonsrunden høsten 2001 med sikte på å tildele nye blokker våren 2002. I Nordsjøen vil det som hovedregel bli lagt opp til at selskapene hvert år blir invitert til å foreslå arealer som skal utlyses. Nye tildelinger i Barentshavet vil bli vurdert når det foreligger bedre kunnskap om de geologiske forholdene i dette området.

Gjennom skattesystemet og den foreslåtte omstruktureringen av SDØE og utvidelse av eierskapet i Statoil vil Regjeringen sikre at en stor andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten tilfaller fellesskapet. Skattesystemet bør utformes slik at det stimulerer til samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer både hjemme og i utlandet. Regjeringen vil våren 2001 komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i petroleumsskatteloven.

Petroleumsvirksomheten på sokkelen er nå inne i en periode med svært høy produksjon. Produksjonstoppen for råolje nås trolig et av de nærmeste årene. Utvinningen av petroleum vil være høy i mange år framover, og gassproduksjonen vil øke. Etter hvert som naturgassen får en mer dominerende posisjon i norsk petroleumproduksjon, blir utviklingen i det europeiske gassmarkedet viktigere.

EUs gassmarkedsdirektiv kan få konsekvenser for hvordan forvaltningen av norsk gass organiseres. Det er et mål at gassforvaltningen fortsatt skal kunne sikre at petroleumsressursene utnyttes effektivt. Regjeringen er i aktiv dialog med EU med sikte på at gassmarkedsdirektivet skal gjennomføres i norsk lovgivning på en måte som sikrer at gassressursene kan forvaltes effektivt.

Betydelig lavere investeringer i petroleumssektoren framover enn i toppårene 1998 og 1999 har ført til at bedriftene som leverer varer og tjenester til petroleumssektoren, er inne i en krevende omstillingsperiode. Økt eksport kan gi mulighet for fortsatt lønnsom virksomhet, og kan samtidig gjøre industrien mindre sårbar overfor aktivitetsnivået på den norske kontinentalsokke-

len. Samarbeidet mellom oljeselskaper, leverandørindustrien og myndighetene for å synliggjøre den norske petroleumsnæringens kompetanse og erfaring internasjonalt, vil bli videreført.

2.2.4 En politikk for vekstkraftige regioner

By og land har ulike funksjoner i den nasjonale arbeidsdelingen og er gjensidig avhengig av hverandre. Regjeringens mål er å skape likeverdige levekår i alle deler av landet og å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Vi vil ta hele landet i bruk og utnytte de naturgitte mulighetene som finnes i landets ulike regioner.

For å sikre dette vil Regjeringen bidra til å utvikle robuste samfunn i alle deler av landet som en motkraft til sentralisering. Satsing på næringsutvikling er et sentralt element for å oppnå dette. De globale utfordringene og kravene til omstilling og nyskaping krever en samordnet satsing. Det innebærer at den samlede innsatsen både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå rettes mot å utvikle konkurransedyktige og lønnsomme bedrifter og næringer med høy evne til verdiskaping. Næringsutviklingen på lokalt og regionalt nivå skal således være forankret i de nasjonale næringspolitiske målene.

Regjeringen legger vekt på næringsutvikling i de ulike regionene ut fra regionale fortrinn. Det er viktig å stimulere til vekst, nyskaping og nyetableringer i distriktsområder, ved å styrke verdiskapingsmiljøer for bedriftene og utvikling av nettverk mellom bedrifter. Regjeringen legger derfor vekt på å stimulere til samarbeid mellom bedrifter og FoU-miljø, styrking av regionale FoU-miljø og utdanningsinstitusjoner, entreprenørskap i skolen og desentralisert utdanning. På denne måten vil bedriftene være bedre rustet til å møte hyppige omstillinger. Nylig gjennomførte undersøkelser internasjonalt viser at norsk næringsliv har stor grad av evne til omstilling og nyskaping. Dette gir et godt utgangspunkt for en aktiv distriktpolitikk.

Regjeringen legger stor vekt på å utvikle og å styrke felles bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregioner. Dette vil bidra til å øke bredden i tjenestetilbudet og arbeidsmarkedet. Regjeringen vil samtidig følge opp og videreutvikle en egen satsing mot områder med stor avstand til sentra og nedgang i folketall.

Statlig virksomhet har positiv betydning for distriktene og bidrar til et variert arbeidsmarked der de er lokalisert. Lokalisering av statlig virksomhet har også betydning for publikumsrettede tjenestetilbud. Regjeringen vil derfor føre en bevisst statlig lokaliseringsspolitikk både når det gjelder fordeling av arbeidsplasser og tilgang på tjenester. Det vil særlig bli fokusert på desentralisering av eksisterende oppgaver og funksjoner. Ved etablering av nye statlige virksomheter legger Regjeringen til grunn at de normalt skal lokaliseres utenfor det sentrale østlandsområdet. Unntak fra dette prinsippet skal begrunnes særskilt.

Regjeringen legger vekt på å utnytte mulighetene innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å redusere avstandsulemper og utvikle desentrale løsninger innenfor både offentlig og privat virksomhet. Regjeringen vil understreke betydningen av kultur, trivsel og deltakelse som grunnlag for lokal tilhørighet og identitet. Ikke minst for kvinner og ungdom kan dette være avgjørende faktorer for bosetting eller tilbakeflytting.

Regjeringen ser det som en utfordring å bidra til en positiv utvikling i storbyene. I storbyene finner vi etter norsk målestokk store ulikheter i levekår. Regjeringen vil arbeide for en rettferdig fordeling av velferd, en solidarisk boligpolitikk, og tiltak for å løse kollektive utfordringer som transport og bærekraftig bymiljø. Storbyene må også selv ta ansvar for en helhetlig levekårspolitikk og samordne kommunal innsats, bruke statlige virkemidler og sikre en prioritering av bydeler med store utfordringer.

Regjeringen vil styrke fylkeskommunenes/regionenes og kommunenes muligheter og ansvar for å utøve en regional utviklingsrolle. Det legges stor vekt på at statlige organer gis frihet til å finne gode lokale løsninger på utfordringer i regionen i samarbeid med kommuner, fylkeskommuner og næringslivet.

Innenfor ulike politikkområder innebærer distriktspolitisk begrunnede ordninger og statlig politikk av betydning for regional utvikling betydelig innsats av ressurser. Det er derfor viktig å sammenholde og vurdere de ulike virkemidlene, med sikte på best mulig effekt samlet i forhold til målene for distrikts- og regionalpolitikken.

Landbruket har ved siden av å produsere mat og skogsprodukter, betydning for realisering av distriktspolitiske, miljøpolitiske og matvaresikkerhetsmessige mål. Matvaresektoren står overfor store utfordringer, ikke minst som følge av internasjonale forhandlinger, internasjonal markedsutvikling og endrede forbrukerkrav. Importvernet og omfanget av støtteordninger er tema i de pågående WTO-forhandlingene om landbruk. Forhandlingsrunden i WTO har betydelige reduksjoner i støtte- og vernetiltak som langsiktig mål. Det skal samtidig tas hensyn til blant annet ikke-handelsmessige forhold. For norsk jordbruk og matindustri vil utviklingen framover kreve betydelige tilpasninger dersom produksjonen skal kunne utvikles videre i tråd med overordnede mål for nærings- og distriktspolitikken.

Samtidig viser den senere tids utvikling i Europa når det gjelder kugalskap og munn- og klovsyke hva en for sterk fokus på stordrift og effektiv landbruksdrift kan føre til. Europeisk landbruk må i tiden som kommer i større grad vektlegge god økologi, ikke minst for å gjenvinne forbrukernes tillit til europeisk matproduksjon. Norge har i så måte et godt utgangspunkt.

Regjeringen mener at både landbruksnæringen og samfunnet er tjent med en gradvis og langsiktig omstillingsprosess, der nødvendige tiltak gjennomføres i god tid slik at en unngår en situasjon med raske og dramatiske kursendringer i framtiden. Satsingen på tiltak i landbrukspolitikken som kan bidra til økt konkurranse i hele verdikjeden, nyskaping og lavere kostnads- og overføringsnivå vil derfor videreføres. Dette krever strukturendringer både i jordbruket og næringsmiddelindustrien. Uten tiltak som prioriterer bønder som henter en vesentlig del av sysselsetting og inntekt fra gården, vil det langsiktige grunnlaget for næringen falle bort.

En økt satsing på økologisk landbruk vil være en viktig del av Regjeringens politikk. Regjeringen vil også videreføre og øke satsingen som nå skjer i tilknytning til verdiskapingsprogrammet for norsk matproduksjon. Økt mangfold i produksjonen av mat er viktig.

Fiskeri- og havbruksnæringen har de senere årene utviklet seg betydelig, og eksporten har økt kraftig. Næringen har særlig betydning for verdiskaping

og bosetting langs store deler av kysten. Regjeringen legger opp til et nært samarbeid med Russland, Island og EU om forvaltningen av de marine ressursene i våre nære havområder. Utviklingen i oppdrettsnæringen har bidratt betydelig til livsgrunnlaget langs kysten. En systematisk satsing på forskning og utvikling har vært viktig for å videreføre dette. Gjennom markedsorientering og økt verdiskaping skal næringen bidra til gode arbeidsplasser og bosetting langs kysten. Regjeringens fiskeripolitikk skal legge til rette for en lønnsom og bærekraftig utvikling av næringen. Norge har fortrinn innenfor fiskeri og havbruk gjennom naturgitte rammebetingelser og tilgang på arbeidskraft med høy kompetanse og erfaring. Det er store muligheter for ytterligere verdiskaping basert på marine ressurser. Regjeringen vil målrette FoU-innsatsen for å utvikle næringen og øke verdiskapingen.

I videreutviklingen av verdikjedene i landbruks- og fiskerinæringen vil Regjeringen legge vekt på å utnytte regionale fortrinn for å øke lønnsomheten i næringene, og dermed bidra til å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i kyst- og landbruksområder.

2.3 Bedre fordeling og styrking av velferden

2.3.1 Rettferdig fordeling og utjevning av levekår

Regjeringens mål er en rettferdig fordeling av inntekt og gode levekår for alle. Levekår omfatter en rekke forhold som er viktige for den enkeltes velferd, blant annet arbeid, helse, bolig, utdanning og inntekt. Fordelingen av goder påvirker den enkeltes velferd direkte, men også gjennom virkningen på samfunnet som helhet. En relativt jevn fordeling styrker det sosiale samholdet og reduserer den sosiale spenningen.

Regjeringens fordelingspolitikk skal bidra til at samfunnets samlede velferd fordeles på en jevn og rettferdig måte. En effektiv fordelingspolitikk omfatter derfor tiltak på en rekke områder: Det offentlige utdanningssystemet med en felles grunnskole for alle og omfattende studiefinansieringsordninger legger til rette for lik rett til utdanning uavhengig av sosial bakgrunn, inntekt eller andre individuelle forhold. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk påvirker fordelingen av arbeid og lønn, og trygde- og skattepolitikken påvirker inntektsfordelingen.

Behovet for velferdstjenester varierer fra person til person og gjennom livsløpet. Et viktig fordelingspolitisk mål for Regjeringen er at alle som har behov for det skal ha tilgang på grunnleggende velferdstjenester, og at ingen skal utelukkes på grunn av egen økonomisk situasjon. For å oppnå dette mener Regjeringen det er nødvendig med et godt utbygd offentlig tjenestetilbud for eksempel innen helse- og omsorgssektoren.

Regjeringen legger fram en handlingsplan for sosial og økonomisk trygghet for å løfte mindretallet, jf. kapittel 11.4. Regjeringen vil med de foreslåtte tiltakene gi de vanskeligst stilte i samfunnet et løft, og ønsker særlig å bedre situasjonen for grupper som har lav inntekt og levekårsproblemer over tid. Tiltak rettet mot å bedre arbeidsmarkedstilknytningen og boligproblemene til de vanskeligst stilte, samt tiltak rettet mot grupper uten inntektssikring i folketrygden, vil bli prioritert. Regjeringen er spesielt opptatt av å bedre oppvekstvilkårene for barn som vokser opp i familier med lav inntekt.

En jevn inntektsfordeling er en forutsetning for jevne levekår. Lønn er den dominerende inntektskomponenten i husholdningene. Lønnsforskjellene i Norge er lave sammenlignet med andre land. Et fellestrekk ved de fleste som forblir i lavinntektsgruppen over tid er at de mangler en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Regjeringen vil derfor arbeide for at så mange som mulig får innpass i arbeidslivet. Det skal være lønnsomt og attraktivt for den enkelte å bidra til verdiskapingen i samfunnet.

Regjeringen vil føre en politikk som motiverer til arbeid framfor trygd. Den økende tendensen til langtidssykemelding og uføretrygding må snus. Trygdesystemet må være fleksibelt og tilpasset den enkeltes behov, og det må utformes slik at det støtter opp under og fremmer enkeltpersoners deltakelse i arbeidsmarkedet.

Regjeringen ønsker mer fleksible løsninger for kombinasjon av arbeid og uførepensjon.

Regjeringen har iverksatt tiltak for å begrense tilgangen til folketrygdens uførepensjonsordning, blant annet ved å skjerpe kravet til at attføring skal prøves før uførepensjon kan bli vurdert. Regjeringen vil videre, som et strakstiltak, styrke innsatsen for at flere uførepensjonister skal vende tilbake til arbeidslivet, på hel- eller deltid, blant annet ved å etablere nettverksprosjekter for reaktivisering av uførepensjonister.

For å legge til rette for at flere funksjonshemmede skal kunne delta i arbeidslivet, vil Regjeringen, som et annet strakstiltak, prøve ut ordninger som skal sikre dekning av transportutgifter til arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede som ikke kan benytte egentransport eller offentlige kommunikasjonsmidler.

For å styrke arbeidsgivernes motivasjon til å ansette personer som ikke har full arbeidsevne, er det igangsatt et forsøk med lønnstilskudd av lengre varighet til arbeidsgivere som ansetter personer med varierende yteevne over tid på grunn av kroniske lidelser. Regjeringen vil vurdere en opptrapping av tiltak i lys av erfaringene som innhentes.

Regjeringen mener sosialhjelpen skal være en midlertidig ytelse, og at det raskest mulig må settes inn aktive tiltak slik at sosialhjelpsmottakere kan få utdanning eller komme i arbeid. Regjeringen har iverksatt forsøk med et mer helhetlig kommunalt ansvar for arbeids- og aktiviseringstiltak for langtidsmottagere av sosialhjelp. Regjeringen vil dessuten videreføre og styrke innsatsen for å få arbeidsledig ungdom i arbeid.

Regjeringen mener det er spesielt viktig å skape gode oppvekstvilkår for barn for å utjevne forskjeller og forebygge dårlige levekår senere i livet. Regjeringen vil derfor bekjempe fattigdom blant barn. Regjeringen ønsker å bedre levekårene til barnefamilier med varig lav inntekt, blant annet gjennom bedre målretting av tjenester og overføringer. Regjeringen vil sikre at alle barn og unge har mulighet til å delta i et fullverdig sosialt liv. Det er behov for tiltak som når barna direkte, blant annet for å gi bedre muligheter for deltakelse i skole- og fritidsaktiviteter. Grunnskolen skal være gratis og fri for egenandeler. Ingen skal stenges ute fra aktiviteter fordi foreldrene ikke har råd til å betale.

Utdanning gir bedre tilknytning til arbeidsmarkedet, og har dessuten en stor egenverdi for den enkelte. En god grunnutdanning legger et godt grunn-

lag for gode levekår seinere i livet. Regjeringen mener at det beste grunnlaget legges i en felles grunnskole og videregående skole som vektlegger faktiske kunnskaper og ferdigheter, og som også fremmer innsikt, forståelse og evne til samarbeid. Regjeringen er videre opptatt av at sosial bakgrunn ikke skal være til hinder for å kunne ta høyere utdanning. Regjeringen ønsker å følge opp kompetansereformen. I et utjevningsspektiv er det særlig muligheten for voksne til å fullføre en grunnskoleutdanning og retten til videregående opplæring som har betydning. Regjeringen vil utforme opplæringstilbudene slik at flest mulig av de som er i arbeid kan gjennomføre videreutdanningen uten å gå ut av arbeidslivet.

Helse er en viktig levekårsfaktor. En lang rekke undersøkelser har vist at helsetilstanden følger et sosialt trappetrinnsmonster. Jo høyere sosial posisjon, desto bedre helse og høyere levealder. Innenfor folkehelsearbeidet vil Regjeringen legge større vekt på utjevning av helseforskjeller mellom grupper i befolkningen, herunder sosiale forskjeller. Regjeringen vil sette i verk tiltak rettet mot geografisk avgrensede områder med langvarig opphopning av dårlige levekår i befolkningen. Regjeringen vil særlig arbeide for å bedre levekårssituasjonen i de indre delene av Finnmark, og vil straks iverksette tiltak for å avhjelpe situasjonen gjennom et samarbeid med kommunene i indre Finnmark, fylkeskommunen og aktuelle næringsutviklingsmiljøer.

Boligstandard og boutgifter har stor betydning for den enkeltes levekår og livssituasjon. De boligpolitiske virkemidlene bør først og fremst rettes inn mot økonomisk vanskeligstilte husholdninger og ungdom i etableringsfasen. Regjeringen vil styrke boligtilskuddet i Husbanken og gjennomføre flere forbedringer i bostøtteordningen, særlig for å bedre situasjonen for vanskeligstilte barnefamilier i de største byene og enslige med lav inntekt. I den forbindelse vil Regjeringen vurdere ytterligere heving av boutgiftstaket. Regjeringen vil i tillegg vurdere å myke opp finansieringskravet i bostøtteregulverket for vanskeligstilte barnefamilier med høye boutgifter og lave inntekter.

For Regjeringen er det svært viktig at kommunene og staten samordner innsatsen for å bedre situasjonen for de bostedsløse. Regjeringen har derfor i samarbeid med de fem største bykommunene satt i gang et utviklingsarbeid for å bedre boligsituasjonen for bostedsløse og sikre dem et helhetlig hjelpetilbud. Regjeringen vil arbeide for å redusere bruken av hospits, særlig blant barnefamilier. Regjeringen ønsker en samordnet innsats for å løse problemene for de bostedsløse gjennom egne tilpassede boligløsninger med tilkoblede helse- og sosialtjenester.

2.3.2 Oppvekstmiljø, trygghet og mangfold

Regjeringen vil bidra til å utvikle gode og trygge oppvekstmiljøer for barn og ungdom. Mens både samfunnet og familie- og samlivsmønstrene endrer seg, har barna det samme behovet for trygghet og tilhørighet som tidligere. Det er viktig at vi som samfunn er i stand til å legge til rette for dette, slik at framtidige generasjoner får et best mulig grunnlag å møte nye utfordringer på.

Å legge til rette for gode oppvekstmiljøer er derfor en viktig investering i framtiden. Det betyr at vi må ta nødvendige hensyn til barn og ungdoms behov i utformingen av politikken på en rekke områder, og at vi gjør det mulig for hver enkelt familie å løse sine omsorgsoppgaver på en god måte. I de tilfellene

der familiene ikke er i stand til å gi en tilstrekkelig omsorg, må samfunnet bidra med tiltak som er tilpasset barnas og familienes behov.

En god oppvekstpolitikk bygger først og fremst på at foreldre og familie utøver sitt ansvar som omsorgspersoner. Derfor er familiepolitikken en viktig del av oppvekstpolitikken. I et samspill mellom foreldrene og skolen, de frivillige organisasjonene og lokalmiljøet for øvrig, må det legges til rette for at barn og ungdom gis mulighet til utfoldelse og utfordringer. På denne måten vil en også bidra til å forebygge problemer blant barn og ungdom. Oppvekstmiljøet i videre forstand, herunder det fysiske oppvekstmiljøet og bomiljøet spiller også en viktig rolle. Regjeringen vil særlig peke på den store betydningen det frivillige arbeidet og organisasjonslivet har for engasjerte og aktive lokalmiljøer.

Medvirkning og medbestemmelse fører til større engasjement og interesse for lokalmiljøet. Kommunene må derfor legge til rette for at barn og ungdom trekkes aktivt inn i arbeidet for å bedre oppvekstmiljøet, for eksempel gjennom barne- og ungdomsråd. Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet er helsefremmende og bidrar til økt trivsel og til å skape sosiale møteplasser i nærmiljøet. Regjeringen vil stimulere til økt innsats i de lokale idrettslagene ved å gi en større andel av de statlige midlene til idrettsformål til slike virksomheter. Samtidig vil Regjeringen satse på utbygging av fotballbaner, flerbrukshaller og svømmehaller, der større byer og tettsteder særlig skal prioriteres.

Regjeringen vil bygge flere og billigere barnehageplasser. Alle familier som ønsker det, skal få et tilbud om barnehageplass innen utgangen av 2003. Regjeringen vil foreslå at kommunene får en lovfestet plikt til å tilby barnehageplass, og at det som ledd i dette etableres frivillige samarbeidsavtaler mellom kommunene og private barnehager. Regjeringen vil øke den statlige finansieringen slik at foreldrebetalingen kan reduseres. Dette kan gjennomføres på ulike måter, for eksempel ved å etablere maksimalsatser eller ved å ha en viss gratis kjernetid for alle. Regjeringen mener at tilbud om barnehageplass også må vurderes i et fordelingsperspektiv, og vil derfor legge vekt på løsninger som ivaretar hensynet til barn og familier som særlig har behov for det tilbudet som en barnehageplass er.

Regjeringen vil videre stimulere til mer fleksibilitet i barnehagetilbudet. Det må bli enklere å få en barnehageplass som er tilpasset den enkelte families behov, for eksempel med hensyn til åpningstider og mulighet for endring i oppholdstid når arbeidssituasjonen eller andre forhold tilsier det.

Regjeringen vil følge opp arbeidet for å skape full likestilling mellom kvinner og menn. Dette må skje ved at likestilling blir fulgt opp på alle politikkområder. Det er et mål å bedre kvinnerepresentasjonen i ledende posisjoner i samfunnet. Regjeringen vil arbeide for en større grad av likestilling mellom mor og far når det gjelder permisjonsrettigheter ved fødsel og adopsjon. Regjeringen vil blant annet vurdere en gradvis utvidelse av stønadspanen ved fødsel, kombinert med at en større del av permisjonstiden øremerkes fedre.

Regjeringen vil at skolefritidsordningen skal være et tilbud alle kan benytte. Foreldrebetalingen må derfor ikke være så høy at noen stenges ute. Regjeringen vil se på måter å utvikle et fritidstilbud etter skoletid også for eldre elever som ikke har et tilbud i skolefritidsordningen.

Regjeringen vil at alle skal disponere en god og hensiktsmessig bolig i et godt bomiljø. Viktige forutsetninger for en vellykket boligpolitikk er blant annet at en gjennom den generelle økonomiske politikken klarer å holde lav og stabil rente, samt at Husbanken og kommunene har virkemidler som bidrar til at økonomisk svakstilte husstander kan skaffe seg en hensiktsmessig bolig. Regjeringen vil videreføre ordningene med etableringslån, bostøtte og tilskudd til boligetablering for å lette etableringsproblemene på boligmarkedet for ungdom og økonomisk svakstilte grupper, og sikre at Husbanken prioriterer dette i nært samarbeid med kommunene. Blant annet vil Regjeringen styrke boligtilskuddet og gjøre flere forbedringer i bostøtten.

Innvandringen de siste tiårene har bidratt til større kulturelt mangfold og et mer mangeartet samfunn. Regjeringen vil legge til rette for at det økte kulturelle mangfoldet i form av tradisjoner, levemåter og livssyn, kan gi positive bidrag til det norske samfunnet og hindre at det oppstår uønskede sosiale forskjeller og motsetninger. Det er et mål å sikre likeverdige muligheter for deltakelse i alle deler av samfunnslivet. Samtidig må det legges til rette for at ulike kulturelle og religiøse grupper skal ha rett og mulighet til utfoldelse innenfor felles rammer.

Innvandrere fra ikke-vestlige land har gjennomgående lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og dårligere levekår enn norskfødte. Måltrettede tiltak overfor nyankomne innvandrere er særlig viktig for å sikre varig deltakelse i samfunnslivet. Regjeringen vil innføre en individuell rett til norskopplæring for voksne innvandrere og gjøre deltakelse i denne opplæringen obligatorisk.

Regjeringen vil føre en aktiv samepolitikk, slik at samisk språk og samfunnsliv skal ha en sikker framtid i Norge. Regjeringen har startet arbeidet med å opprette et kompetansesenter for urfolks rettigheter. Regjeringen har lagt fram en stortingsmelding om politikken overfor nasjonale minoriteter. Det skal legges vekt på dialog og samarbeid med organisasjoner som representerer nasjonale minoriteter.

Regjeringen vil legge til rette for at flest mulig skal kunne oppleve kunst og kultur, og går inn for at den offentlige innsatsen på kultursektoren skal styrkes i årene som kommer. De frivillige organisasjonene på kulturområdet er også viktige i denne sammenheng, og skal sikres gode kår. Kulturinstitusjonene skal sikres driftsgrunnlag og investeringsbehov gjennom offentlige bevilgninger. Det er av stor betydning at det finnes arenaer for kulturell aktivitet og kulturformidling i alle deler av landet. Dette er viktig for å stimulere det lokale engasjementet og bidra til økt aktivitet i lokalmiljøene. Som ledd i markeringen av tusenårsskiftet og fram til markeringen av jubileet i 2005, er det lagt opp til å etablere egne tusenårssteder i alle landets kommuner og fylker.

Biblioteker og museer er sentrale institusjoner i mange lokalsamfunns sosiale og kulturelle liv. Regjeringen vil i de årlige budsjettforslagene legge fram en investeringsplan for nybygg. Regjeringen vil også sette museene bedre i stand til å bevare og formidle den viktige delen av kulturarven som disse institusjonene forvalter.

Mediene er samfunnets hovedarena for meningsbrytning og kulturformidling. Regjeringen vil derfor sikre et mangfold av medier og å motvirke ens-

retting. Et godt medietilbud til barn og unge som har grunnlag i nasjonale verdier og tradisjoner er særlig viktig i en tid med økende omfang av internasjonalt produsert TV-underholdning. Regjeringen vil sikre at allmennkringkasternes forpliktelser på dette området opprettholdes.

Gode idrettsprestasjoner gir opplevelser og har en betydelig identitetsskapeffekt for befolkningen. Idrett er god kultur. Regjeringen mener derfor det er viktig at staten har et aktivt engasjement for å sikre et faglig og etisk toppidrettsmiljø.

Regjeringen vil bevare Den norske kirke som en åpen og inkluderende folkekirke. Det er videre et mål å sikre en større deltakelse ved kirkelige valg, slik at kirkens organer kan bli mest mulig representative for statskirkens medlemmer.

Trygghet er en viktig forutsetning for velferd. I særlig grad er det viktig å styrke innsatsen mot ulike former for voldskriminalitet og ved forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom søke å hindre en videre vekst i kriminaliteten. Rask straffesaksavvikling har høy prioritet i Regjeringens innsats mot kriminalitet. Straffens preventive virkning styrkes ved rask reaksjon – dette gjelder særlig for unge lovbrøyttere – samtidig som offeret føler at samfunnet tar deres sak alvorlig. Økt vekt på innholdet i kriminalomsorgens reaksjoner skal bidra til å hindre tilbakefall til kriminelle handlinger.

Rasisme og diskriminering er i strid med grunnleggende verdier og må motarbeides aktivt. Regjeringen vil legge til grunn en null-toleranse overfor rasisme og vold. Hverdagsrasismen må bekjempes og ulike kulturers verdier og kvaliteter må respekteres. Regjeringen prioriterer å bekjempe alle former for vold mot kvinner og barn, herunder oppfølging av handlingsplanene mot kjønnslemlestelse og mot tvangsekteskap.

Styrking av den forebyggende innsatsen blant barn og ungdom i risikosonen er viktig. Ansvar for egne handlinger skal gjøres klarere gjennom tilpassede reaksjoner, også der lovbrøytteren er under den kriminelle lavalder. Tiltak mot diskriminering står også sentral i arbeidet mot vold, gjengkriminalitet og mobbing i skolen.

2.3.3 Livslang læring

Regjeringens overordnede prinsipp i utdanningspolitikken er lik rett til utdanning. En rettferdig utdanningspolitikk er nøkkelen til et rettferdig samfunn. Alle skal ha mulighet til å realisere sine evner og utvikle sin kompetanse. Utdanning skal bidra til personlig utvikling og til å styrke demokratiske verdier. Videre skal utdanning bidra til å kultivere og sammenbinde samfunnet, og stimulere til nytenking, produktivitet og verdiskaping.

Livslang læring omfatter opplæring på alle nivåer, formell og uformell læring og realkompetanse tilegnet i arbeids- og samfunnsliv. Kompetansereformen er vesentlig for å realisere livslang læring for alle. Reformen skal bidra til å gi hele befolkningen muligheten til kompetanseutvikling, uavhengig av alder, kjønn, bosted og tidligere utdanning. Regjeringen vil utforme opplæringstilbudene slik at flest mulig kan gjennomføre utdanning uten å gå ut av arbeidsmarkedet. Tilbudene må legges til rette for brukerne og i tillegg være rimelige i pris.

Grunnskolen og videregående opplæring har de siste årene vært preget av store reformer, og det er innført en felles opplæringslov for det 13-årige opplæringsløpet. Det er gjennomført en forskningsbasert evaluering av Reform 94, og den forskningsbaserte evalueringen av Reform 97 skal ferdigstilles i 2003. Det er framover viktig å se grunnskolen og videregående opplæring som et samlet opplæringsløp. Regjeringen vil sette ned et offentlig utvalg som skal vurdere struktur og innhold i det 13-årige opplæringsløpet.

Regjeringen vil videreutvikle grunnskolen og videregående opplæring gjennom å gi større lokal frihet. Samtidig skal rettighetene til den enkelte ivaretas. Et overordnet mål er en systematisk utvikling av pedagogisk praksis som setter elevenes læring i sentrum. Den enkeltes læringsarbeid og utvikling av den enkeltes læringslyst skal være i fokus.

Arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen skal videreutvikles. Skolen skal ha høy kvalitet både når det gjelder innhold, utstyr og lokalteter. Elevene skal ha gode lærevilkår. Skolebygningene må holdes ved like. Regjeringen vil videreføre arbeidet med lærernes lønns- og arbeidsforhold. Et viktig tiltak er å få arbeidstidsordninger i skolen og opplæringen som gir større frihet i organiseringen av arbeidet, bedrer ressursutnyttelsen og legger til rette for en opplæring som er bedre tilpasset behovene både hos elever, lærere og foreldre. Slik kan lærernes arbeidskraft utnyttes på en bedre måte, og gjøre skolen til en mer attraktiv arbeidsplass.

Regjeringen vil innføre ny gradsstruktur for høyere utdanning, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001). Hovedmodellen i den nye gradsstrukturen blir 3 år på lavere grad (bachelor) og 2 år på høyere grad (master). Ny gradsstruktur skal medføre en faglig og pedagogisk gjennomgang og fornyelse av studienes innhold og oppbygging, slik at kvaliteten videreutvikles og gjennomstrømmingen forbedres.

Regjeringen holder fast ved målet om at alle skal ha lik rett til utdanning uavhengig av økonomisk og sosial situasjon. Skal det overordnede målet om like muligheter for alle til deltakelse i kunnskapssamfunnet nås, må hver enkelt student gis mulighet til å studere på heltid. Dette forutsetter at studiefinansieringen både er til å leve av under studiene og til å leve med etter studiene. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) foreslås det derfor å øke kostnadsnormen fra 6 950 per måned for studieåret 2001/2002 til kr 8 000 i studieåret 2002/2003. Hele økningen gis som tillegg i stipendet. Dette innebærer at stipendandelen øker fra dagens nivå på om lag 30 pst. til om lag 39 pst.

Økt gjennomstrømning vil innebære store gevinster både for samfunnet og den enkelte. For studenten vil ett års innspar studietid ikke bare medføre mindre gjeld, men også ett år ekstra med inntekt. For at dette potensialet skal kunne utløses, må studiefinansieringssystemet utformes slik at det både legger til rette for og stimulerer til å fullføre studiene på normert tid. Ved å gi studentene betingelser som gjør det mulig å konsentrere seg om studiene på heltid, kan det stilles krav til at studentene utnytter studietiden effektivt og bruker mer tid på studiene. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) foreslås det derfor at det ordinære utdanningsstipendet skal tildeles som følge av gjennomførte studier. Støttebeløpet skal i første omgang utbetales som lån. I stedet for at en fast andel av støttebeløpet er stipend allerede ved utbetaling, konverteres deler av støttebeløpet til stipend etter hvert som studiene gjennomføres.

De foreslåtte endringene gir et helhetlig og offensivt støttesystem. Studentene gis bedre økonomiske vilkår, samtidig som en i større grad enn tidligere belønner studieprogresjon.

Regjeringen vil også foreta endringer i finansieringen av institusjonene i høyere utdanning, med fokus på finansieringsmodeller som i større grad synliggjør forskningen og som vektlegger etterspørsel og resultater, både innenfor forskning og utdanning. Dette skal kombineres med tiltak som sikrer opprettholdelse av faglig bredde og dybde ved institusjonene. Institusjonene skal også i framtiden være kunnskapsbanker og kulturbærere i det norske samfunnet, og ikke styres av kortsiktige svingninger.

Regjeringen vil legge til rette for at høyskolene i større grad enn i dag skal satse på kortere yrkesrettede utdanningstilbud, jf. St.meld. nr. 20 (2000–2001). Det skal i tillegg åpnes for avkortede løp i høyere utdanning på grunnlag av tidligere utdanning og yrke. Videre vil Regjeringen arbeide for å øke tallet på studenter som velger realfag og teknisk naturvitenskapelig utdanning, blant annet gjennom en styrking av undervisningstilbudet på disse fagområdene i grunnskolen og videregående opplæring.

2.3.4 Trygg og aktiv alderdom og gode helsetjenester

Regjeringens mål er å sikre alle som har behov for det tilgang til nødvendige omsorgs- og helsetjenester, uavhengig av inntekt, bosted, etnisk bakgrunn og kjønn. En godt utbygd offentlig helsetjeneste skal sikre at disse viktige fordelingshensynene ivaretas. Samtidig må den offentlige helsetjenesten tilpasses slik at den kan møte de utfordringene som ligger i en stadig raskere teknologiutvikling og økende etterspørsel etter helsetjenester.

Helseutgiftene har gjennom de siste tiårene utgjort en stadig større andel av verdiskapingen i Norge. Inntektsutviklingen og utviklingen av nye og bedre behandlings- og utredningsmetoder vil føre til at etterspørselen trolig øker også i tiden framover. Teknologien vil gi store deler av befolkningen bedre helse og økt livskvalitet, men den økte etterspørselen er også en stor utfordring. Ny medisinsk teknologi er kostbar å utvikle og bruke, og internasjonale erfaringer tyder på at den teknologiske utviklingen er en hoveddrivkraft bak veksten i helseutgiftene. Dette stiller store krav til det offentliges prioriteringer og til effektivisering av helsevesenet.

Også behovet for pleie- og omsorgstjenester forventes å øke i tiden som kommer. Det er derfor en stor utfordring å legge til rette for at ytterligere forbedringer i tjenestetilbudet ikke samtidig fører til tilsvarende kostnadsøkninger. Helse- og omsorgstjenestene må finansieres slik at en fremmer mest mulig effektiv ressursbruk, samtidig som helsepolitiske prioriteringer ivaretas på en god måte.

De fleste eldre har god helse og er aktive deltakere i samfunnslivet. Eldre skal ha mulighet til selv å forme sine liv, bruke sine evner, følge opp sine interesser og ha innflytelse i samfunnet. De eldre representerer således store ressurser som kommer til nytte i ulike deler av samfunnslivet, både gjennom engasjement og deltakelse på ulike samfunnsområder, men også i form av uformell omsorg for pårørende og deltakelse i organisasjoner og i frivillig arbeid i eldresenter, frivillighetssentraler mv. Denne innsatsen er et viktig supplement til det offentlige omsorgstilbudet. Regjeringen ser det som svært

viktig at de eldres interesser og råd blir vektlagt av både lokale og sentrale myndigheter. Det vil derfor bli foretatt en evaluering av lokale eldreråd og råd for funksjonshemmede. Regjeringen vil legge vekt på å støtte frivillige organisasjoner som er aktive innen eldreomsorg og arbeidet for funksjonshemmede.

Eldre som trenger det, skal ha trygghet for nødvendig helse- og omsorgstilbud. Pleie-, omsorgs- og helsetjenestene har de siste årene vært under sterk utbygging. Flere handlings- og tiltaksplaner er iverksatt for å løfte eldreomsorgen og helsetjenestene både kvalitativt og kvantitativt. Når handlingsplanen for eldreomsorgen avsluttes, har den bidratt til en betydelig økning i kapasiteten og en geografisk utjevning i tjenestetilbudet til pleie- og omsorgstrengende eldre. Også de andre handlingsplanene innen helsetjenesten, som innebærer en betydelig satsing i de nærmeste årene, kommer i stor grad de eldre til gode. Samlet sett er ressursinnsatsen innen helse- og omsorgssektoren økt med om lag 54 pst. fra 1990 til 1999, målt i faste priser. Den økte innsatsen vil fortsette også i årene framover.

I en periode med sterk utbygging, er det viktig å vurdere alle muligheter for bedret ressursutnyttelse og bedre tilpasning til brukernes behov. Mulighetene for fritt sykehusvalg er betydelig utvidet gjennom de nye helselovene som trådte i kraft 1. januar 2001. Regjeringen har store forventninger til at dette vil bidra til en bedre utnyttelse av sykehusenes samlede ressurser. Blant annet gjennom KOSTRA-prosjektet er forholdene også lagt til rette for en mer systematisk sammenligning av ressursbruk i ulike virksomheter innen både helse- og omsorgssektoren. Denne kunnskapen må brukes aktivt til å finne fram til de mest effektive virksomhetene, og til å spre deres kunnskap til andre.

Regjeringen vil i langtidsprogramperioden gjennomføre en rekke tiltak for ytterligere å styrke eldreomsorgen og helsetjenestene. Igangsatte handlingsplaner og reformer innen helsesektoren vil bli prioritert. Opptrappingsplanen for sykehusutstyr, nasjonal kreftplan, opptrappingsplan for psykisk helse, fastlegereformen og handlingsplanen for helse- og sosialpersonell, vil utgjøre Regjeringens hovedsatsinger på helsesektoren. I tillegg vil videreføringen av handlingsplanen for eldreomsorgen ha en sentral plass i arbeidet med å videreutvikle og bedre de offentlige helse- og omsorgstjenestene. Det vil bli en krevende oppgave å gjennomføre de vedtatte handlingsplanene, og det vil derfor i liten grad være rom for nye, ressurskrevende satsinger i løpet av programperioden i tillegg til disse.

Forbedringer i tjenestetilbudet er ikke bare avhengig av ressurstilgangen, men kan også oppnås gjennom en mer effektiv organisering av tjenestene. Regjeringen forventer blant annet en klar effektiviseringsgevinst som følge av omorganiseringen av sykehussektoren og den øvrige spesialisthelsetjenesten. Enhetlig, statlig eierskap, samt organisering av virksomhetene som selvstendige foretak, skal bidra til effektivisering. Sykehusreformen innebærer et klarere og mer helhetlig statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten, samtidig som virksomhetene (det enkelte sykehus m.v.) gis større frihet i den daglige driften. Samlet sett skal omorganiseringen gi grunnlag for økt behandlingsskapitet og reduserte ventetider.

2.3.5 Et solidarisk og bærekraftig pensjonssystem

Regjeringens mål er å legge grunnlaget for et framtidig pensjonssystem som kan skape trygghet og rettferdig fordeling. Pensjonssystemet må være økonomisk opprettholdbart over tid, bygge på et bærekraftig finansielt grunnlag og ta høyde for utviklingstrekk i befolkningssammensetningen og økonomien. Regjeringen mener det er av grunnleggende betydning at det samlede pensjonssystemet har en allmenn oppslutning og tillit i befolkningen. Dette krever at pensjonssystemet må være enkelt, oversiktlig og forutsigbart, slik at det er forståelig for brukerne og enkelt å praktisere for de som administrerer de ulike ordningene. I tillegg må pensjonssystemet ivareta fordelings- og likestillingshensyn.

Siden folketrygden ble etablert i 1967 har det skjedd store endringer, både i samfunnet og i det samlede pensjonssystemet. Folk lever lenger og har flere år som pensjonister, kvinnene har gått ut i arbeidslivet og arbeidsmarkedet er i stadig endring. De siste årene er det gjennomført flere store utredninger om ulike pensjonsspørsmål i Norge. Regjeringen vil på denne bakgrunn nedsette en pensjonskommisjon som skal avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem.

Mandatet for pensjonskommisjonen er omtalt i kapittel 15.1. Det legges opp til at kommisjonen skal bestå av representanter for de politiske partiene på Stortinget og uavhengige eksperter. I tillegg vil det bli etablert et råd bestående av de største interesseorganisasjonene. Sett i lys av de omfattende problemstillingene som skal utredes vil kommisjonen få en tidsramme på to og et halvt år.

Regjeringens utgangspunkt for en slik gjennomgang er at pensjonssystemet skal sikre trygghet i alderdommen. Samtidig må en ta inn over seg de store utfordringene som følger av aldringen av befolkningen, som kombinert med høyere gjennomsnittlige ytelser vil føre til en sterk økning i pensjonsutgiftene utover i dette århundret. Hvis utviklingen med en tiltakende tidligpensjonering fortsetter, vil økningen i forsørgingsbyrden forsterkes.

2.4 Internasjonalt engasjement og samarbeid

2.4.1 Internasjonal politikk for fred og utvikling

Økende internasjonal åpenhet påvirker oss alle. Grensene viskes gradvis ut – mellom land, regioner og kulturer. De stadig flere og sterkere båndene over landegrensene gir muligheter som aldri tidligere i historien til økt økonomisk vekst, politisk samarbeid og menneskelig kontakt. Globaliseringen bringer samtidig fare for blant annet utestenging og økt fattigdom. Regjeringens mål er å gi alle anledning til å dra nytte av de muligheter globaliseringen skaper. Da må politikken ha et internasjonalt perspektiv og integrere utenrikspolitiske, utviklingspolitiske og miljøpolitiske mål. Da må vi ha innflytelse der de globale spillereglene blir til.

Det er i Norges interesse at det utvikles effektive regionale og globale sikkerhetsordninger. For Norge er det viktig at NATO har hovedansvaret for fred og sikkerhet i Europa. Utvidelsen av NATO vil bidra til økt stabilitet i Europa. Regjeringen stiller seg positiv til utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik i EU. En styrking av de europeiske landenes evne til krisehåndtering vil utgjøre et vesentlig tilskudd til arbeidet for europeisk sikkerhet

og stabilitet. Det er etter Regjeringens syn i Norges interesse å støtte arbeidet med både sivile og militære ressurser.

NATOs oppgaver vil i de nærmeste årene i stor grad være knyttet til sikkerhetspolitiske utfordringer som ikke direkte truer allierte lands suverenitet eller territorielle integritet. Det er derfor avgjørende at vårt eget forsvar er i stand til å delta fullt ut i flernasjonale operasjoner for krisehåndtering og konfliktforebygging. Blant annet på bakgrunn av dette har Regjeringen tatt initiativet til en omfattende omlegging av forsvaret i perioden 2002–2005.

Regjeringen vil, som en integrert del av sikkerhetspolitikken, fortsette sitt aktive engasjement for rustningskontroll, nedrustning og ikke-spredning av masseødeleggende våpen og for en ytterligere reduksjon i atomvåpnene. Styrket kontroll med håndvåpen vil videre være et vesentlig bidrag til internasjonal stabilitet og sikkerhet. Samtidig er det nødvendig å se truslene mot vår felles sikkerhet i et bredere perspektiv. Press på ressurser og naturmiljø, høy befolkningsvekst, ekstrem fattigdom og skjev fordeling av goder har stor betydning for mulighetene for fred og stabilitet. Regjeringen vil arbeide for at landene i sør involveres i den internasjonale debatten om sikkerhetsspørsmål.

Regjeringen ønsker å videreutvikle og styrke det bilaterale forholdet til USA, som er bygget på nære historiske bånd og felles verdier. Det er viktig for Norge at USA følger opp sitt engasjement for fred og sikkerhet i Europa.

Regjeringen vil arbeide for å styrke FN og andre internasjonale organisasjoner, samt det internasjonale lov- og avtaleverket. Regjeringen vil fortsette engasjementet for å gjennomføre nødvendige reformer av FN-systemet og sikre nødvendig finansiering. Norge vil i Sikkerhetsrådet arbeide for å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner, å utvikle en bredt anlagt strategi som tar fatt i underliggende årsaker til krig og konflikt og bidra til å sette et særlig fokus på Afrikas utfordringer.

Regjeringen vil legge vekt på å integrere menneskerettighetsaspekter i alle relevante internasjonale organisasjoners virke og formål. Regjeringen vil legge stor vekt på å videreutvikle menneskerettighetsdialogene med blant annet Kina, Tyrkia, Cuba, Vietnam og Indonesia. I arbeidet for å fremme menneskerettighetene vil Regjeringen samarbeide nært med norske og internasjonale frivillige organisasjoner.

Den økonomiske forskjellen mellom de rike og de fattigste landene øker. Fattigdomsproblemet er en av de største utfordringene i vår tid. Mange land står samtidig overfor en HIV/aids-katastrofe. Bekjempelse av fattigdom er det overordnede målet i Regjeringens utviklingspolitikk. Norge vil arbeide aktivt for FNs utviklingsmålsettinger, herunder en halvering av andelen av verdens befolkning som lever i absolutt fattigdom innen 2015. Gjennom det nye globale vaksinasjonsprogrammet GAVI vil Norge være en pådriver i et globalt partnerskap for vaksinasjon av barn. Regjeringen tar sikte på en betydelig opptrapping av den bistanden som går via de multilaterale institusjonene, og herunder gi prioritet til kampen mot aids-epidemien. Regjeringen fastholder målet om en opptrapping av den norske bistanden til 1 pst. av bruttonasjonalinntekten. Regjeringen ønsker at mottakerland som fører en utviklingsfremmende politikk med sosial profil bør få mer bistand, mens myndigheter i land med mindre god fordelingspolitikk bør få redusert bistanden.

Rammebetingelsene for det europeiske samarbeidet er i ferd med å bli endret radikalt. Det vil få konsekvenser for vårt eget forhold til Europa. Den økonomiske og monetære union (ØMU) vil føre til en vesentlig tettere økonomisk integrasjon i EU og tvinge fram en sterkere samordning av den økonomiske politikken. EØS-avtalen sikrer i hovedsak norske næringer adgang til Det indre marked på lik linje med EUs næringsliv. EU-utvidelsen vil berøre Norge på mange måter. Det indre marked vil bli vesentlig større, noe som vil gi nye muligheter for norsk næringsliv. Regjeringen vil samtidig vektlegge at det må finnes gode løsninger som erstatning for de frihandelsavtalene som Norge i dag har med søkerlandene.

Regjeringen vil føre en europapolitikk som aktivt fremmer norske interesser, samtidig som Norge er en aktiv partner og bidragsyter til det europeiske samarbeidet og på den måten tar medansvar for utviklingen av Europa. Regjeringen vil både føre en mer aktiv og offensiv politikk overfor EU, de enkelte EU-landene og søkerlandene og samtidig satse sterkere på å bygge ut vårt samarbeid med Russland og landene i våre nærområder, samt vårt engasjement på Balkan. Regjeringen vil til enhver tid vurdere om Norges tilknytning til det europeiske samarbeidet og de samarbeidsordninger som er blitt etablert, er tjenlige som redskap for å ivareta grunnleggende norske interesser i møte med de nye utfordringene som følge av endringene i Europa. Dette innebærer blant annet at Regjeringen ser det som viktig å ha handlefrihet når det gjelder Norges tilknytningsforhold til EU. Norge må til enhver tid vurdere om tilknytningen til det europeiske samarbeidet og de samarbeidsordninger som er utviklet er tjenlige som redskap for å ivareta grunnleggende norske interesser i møte med de utfordringene som endringene i Europa skaper. Det betyr at en ny søknadsprosess kan starte opp i neste stortingsperiode, med sikte på en søknad om medlemskap i EU tidligst i 2005–2006. En ny vurdering av spørsmålet om EU-medlemskap vil bare være aktuelt dersom vi har sett at EU-utvidelsesprosessen faktisk er i gang, og en ny medlemskapssøknad forutsetter at det har skjedd vesentlige endringer i det norske folks holdning til spørsmålet.

Internasjonal handel har vært spesielt viktig for små land som Norge. Regjeringen støtter tiltak for å medvirke til at alle land skal høste fordeler av deltakelse i det internasjonale handelssystemet. Regjeringen vil gjennomføre en bred utredning av hvilke tiltak som kan settes inn for å korrigere de internasjonale markedskreftene. Regjeringen mener at det bør gjennomføres en utredning av spørsmålet om en global skattlegging av valutatransaksjoner. Regjeringen ser det imidlertid som uaktuelt for Norge å innføre en avgift på valutatransaksjoner på ensidig basis. Regjeringen vil arbeide for fortsatt stor åpenhet og bruk av rådslag med fagbevegelsen, frivillige organisasjoner og andre i arbeidet med å utvikle rettferdige rammevilkår for verdenshandelen. Norge har viktige nasjonale interesser knyttet til flere forhandlingsområder innenfor WTO, blant annet markedsadgang for fiskeriprodukter og skipsfartstjenester. Norge legger også vekt på å beholde handlingsrom til utforming av en nasjonal landbrukspolitikk.

Regjeringen vil tilgodese utviklingslandenes – og spesielt de fattigste landenes – særlige behov og bidra til at disse landene integreres bedre i verdenshandelen. Bedre markedsadgang for flest mulig produkter fra utviklingslan-

dene, full tollfrihet for produkter fra de fattigste landene, samt større satsing på handelsrelatert faglig bistand, er viktig for å bedre utviklingslandenes muligheter til å dra nytte av de fordeler globaliseringen byr på. Regjeringen vil være en aktiv internasjonal medspiller i arbeidet for å bedre utviklingslandenes markedsadgang, også til vårt eget marked.

For å sikre at WTO-systemet bidrar til en bærekraftig utvikling, bør miljøhensyn tas på alle relevante områder i en ny forhandlingsrunde. Miljøanalyser, som vurderer miljøvirkninger av endringer i det multinasjonale handelsregelverket og handelsliberalisering, er et redskap i denne sammenhengen.

Del II En politikk for en sunn økonomisk utvikling

3 Fornyelse av offentlig sektor

3.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Det er et hovedmål for Regjeringen å forsvare og forsterke fellesskapsløsningene. Velferdssamfunnet må hele tiden videreutvikles for å sikre grunnlaget for verdiskaping, velferd og rettferdig fordeling. Dette vil både stille store krav til å prioritere, og til å forandre og fornye. Målet med fornyelsen er å styrke offentlig sektor og å gjøre den bedre tilpasset dagens og framtidens behov.

I fornyelsen av offentlig sektor er det et viktig mål å sette brukerne i sentrum. Uten en løpende omstilling og fornyelse, vil offentlige tjenester kunne bli dårlig tilpasset befolkningens behov. Det er en utvikling Regjeringen ønsker å unngå. I Regjeringens arbeid med fornyelse av offentlig sektor er følgende hovedmål trukket fram:

- Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteproduksjon og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov.
- Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer innenfor offentlig sektor.
- Organisasjon og tjenesteproduksjon skal være basert på brukernes behov.

De siste tiårene har en stadig større andel av befolkningen blitt sysselsatt i offentlig sektor. Dette skyldes en sterk utbygging av offentlige velferdsordninger. Flere personer er blitt omfattet av velferdsordningene, og tilbudet til hver enkelt er blitt forbedret. Samlet har dette medført sterk vekst i behovet for arbeidskraft i offentlig sektor.

Framskrivninger viser at det også i tiårene som kommer vil bli behov for en økende andel sysselsatte i offentlig sektor, jf. vedlegg 2. En viktig drivkraft bak denne utviklingen er endret alderssammensetning i befolkningen, som vil innebære økt etterspørsel etter blant annet helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester, særlig etter 2020. I tillegg til alderssammensetningen og befolkningsutviklingen, kommer en rekke andre forhold som også trekker i retning av økt behov for slike tjenester. Eksempeler på slike forhold er økte krav og forventninger fra brukerne som følge av høyere inntekts- og opplysningsnivå i befolkningen, og en teknologisk utvikling med stadig nye behandlingstilbud. Disse forholdene har historisk sett betydd langt mer for veksten i offentlig sektor enn endringer i alderssammensetningen.

Etterspørselen etter offentlige tjenester framover vil øke samtidig med at veksten i arbeidsstyrken ikke vil være like stor som tidligere. Andelen personer i yrkesaktiv alder vil bli redusert. Utviklingen går i tillegg i retning av lavere avgangsalder, økt antall uføretrygdete og økt sykefravær.

På de områder der det er foretatt sammenlignende studier av ressursbruken, har disse avdekket til dels betydelige forskjeller i ressursbruk innenfor offentlig tjenesteyting og administrasjon. Det tilsier at det er muligheter for forbedringer, både i kommuneforvaltningen og i statsforvaltningen. Utfordringene består i å finne egnede virkemidler for å oppnå slike forbedringer, uten

at det går på bekostning av andre viktige hensyn, som for eksempel fordelingshensyn, hensynet til rettssikkerhet og krav til kvalitet.

For å møte disse utfordringene, vil Regjeringen arbeide for å sikre tilstrekkelig arbeidskraft for å videreutvikle tjenestetilbudet for befolkningen. Regjeringen vurderer forhold som arbeidsmiljø, skatteregler, seniorpolitiske tiltak, utforming av permisjonsordninger, samt tiltak for å dempe veksten i uførhet og sykefravær, jf. kapittel 5. Regjeringen har videre satt i verk omfattende reformer og omstillinger innenfor offentlig sektor:

- Regjeringen vil foreslå at *eierskapet til sykehusene* overføres fra fylkeskommunene til staten. Målet med sykehusreformen er mer likeverdige sykehustjenester over hele landet, større effektivitet, bedre funksjonsfordeling, klare og enhetlige ansvarsforhold og bedre utnyttelse av arbeidskraft og kapital.
- Regjeringen vil bedre *skole- og utdanningssystemet*. Det arbeides for større lokal frihet og større selvstendighet for den enkelte institusjon til å prøve ut nye organisasjonsformer og arbeidsmåter. Regjeringen vil legge om gradsstrukturen innenfor høyere utdanning, og gjennomføre tiltak med sikte på å øke studieprogresjonen. Regjeringen vil også sette ned et offentlig utvalg som skal vurdere innholdet og strukturen i det 13-årige skoleløpet.
- Regjeringen ønsker å endre organiseringen av *Forsvaret*, slik at Forsvaret blir bedre tilpasset dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Sammen med allerede iverksatte rasjonaliseringstiltak skal Forsvaret innen utgangen av 2005 redusere antall årsverk med om lag 5000, og årlige driftsutgifter med om lag to mrd. kroner sammenlignet med et alternativ uten omlegging.
- Regjeringen foreslår at antallet *politidistrikter* reduseres fra 54 til 28. Med dette tiltaket forventes både en kvalitetsheving og en bedre ressursutnyttelse, ved at frigjort personell kan kanaliseres inn i direkte tjenesteyting. Når det gjelder *domstolene*, ønsker Regjeringen blant annet å slå sammen de minste domstolene til større enheter.
- Regjeringen har lagt fram forslag om en betydelig omlegging av *Postens ekspedisjonsnett* med sikte på å tilpasse dette til endrede behov hos brukerne og for å sikre Postens konkurransedyktighet i framtiden.
- *Likningsforvaltningen* skal omorganiseres. Likningsforvaltningen i det enkelte fylke inndeles i distrikter som kan omfatte en eller flere kommuner. Gjennom denne omorganiseringen skal en oppnå bedre kvalitet og økt effektivitet i likningsarbeidet.

Siktemålet med reformene er å få flere og bedre offentlige tjenester tilpasset brukernes behov, ved at tjenesteytingen organiseres bedre, og ved at det frigjøres mer arbeidskraft.

Effektiv ressursbruk og større grad av brukerorientering er grunnleggende elementer i arbeidet for en rettferdig fordeling. En sterk offentlig sektor er ryggraden i fordelingspolitikken. Hvis offentlig sektor svekkes, er det de svakeste som taper. Bedre tilgjengelighet til offentlige tjenester er også av størst betydning for de svakeste i samfunnet. Det er de svakeste som ofte har de største problemene med å finne fram i et uoversiktlig regelverk, og som er mest avhengig av offentlige tjenester.

Regjeringen vil i arbeidet med fornyelse av offentlig sektor se spesielt på behovene i distrikts-Norge. Regjeringen vil føre en bevisst statlig lokaliseringspolitikk både når det gjelder fordeling av arbeidsplasser og tilgang på tje-

nester. Det vil særlig bli fokusert på desentralisering av eksisterende oppgaver og funksjoner, og lokalisering av nye oppgaver utenfor det sentrale Østlandsområdet.

I tillegg til reformene knyttet til enkeltsektorer omtalt i avsnitt 3.2, arbeider Regjeringen på bred basis med tiltak som kan bidra til en mer brukerorientert og effektiv offentlig sektor, jf. omtale i avsnitt 3.3. Statlig styring av kommunesektoren utdypes nærmere i avsnitt 3.4.

Regjeringen ønsker *enklere tilgang til offentlige tjenester*. Det må bli enklere for brukerne å få nødvendig bistand fra offentlige instanser. Etablering av offentlige servicekontorer er et viktig tiltak for å bedre kontakten mellom brukerne og det offentlige. Her kan all informasjon om kommunale og statlige tilbud samles på ett sted i kommunen, og alle skal kunne få tilstrekkelig informasjon og veiledning ved henvendelse hit. Det er store muligheter for å effektivisere og forbedre offentlige tjenester ved økt bruk av ny teknologi. I eNorge-planen legger Regjeringen vekt på at elektronisk tjenesteyting skal være hovedløsningen for forvaltningens samhandling med brukerne, at elektronisk handel skal være førstevalget ved nye innkjøp, og at elektronisk saksbehandling skal bli det normale og like akseptert som papirbaserte løsninger. Regjeringen arbeider derfor med å etablere en «døgnåpen forvaltning.» Målet er at flest mulig av de offentlige tjenestene skal være tilgjengelige over Internett for brukerne når de selv ønsker det.

Det er også nødvendig å legge økt trykk i arbeidet med regelforenkling. Regjeringen vil derfor intensivere arbeidet med forenkling av de forskrifter og regler som gjelder for næringslivet og husholdningene. Gjennom en egen «forskriftsdugnad» vil alle departementer bidra med forslag til opprydding og forenkling av eksisterende regelverk.

Regjeringen arbeider videre for å *finne fram til mer hensiktsmessige organisasjons- og styringsformer*. Forholdet mellom staten og kommunesektoren er viktig i den sammenheng. Fornyelse av offentlig sektor innebærer også større endringer innenfor statsforvaltningen.

Etter Regjeringens syn er det viktigste virkemiddelet for å oppnå en best mulig tjenesteproduksjon å *satse på egne ansatte* gjennom kompetanseutvikling og lignende tiltak, og ved å trekke med de ansatte i nødvendige endringsprosesser for å styrke offentlige tjenester. Mer effektiv drift betyr ikke nødvendigvis hardere arbeidstempo og en mer presset arbeidssituasjon for de ansatte. Det handler om å finne mer fornuftige måter å organisere arbeidet på, slik at hovedinnsatsen kan legges i de oppgavene som skal løses. Regjeringen vil dessuten legge økt vekt på personalpolitikken og på ledelse i offentlig virksomhet. Offentlig sektor trenger gode ledere og motiverte og kvalifiserte ansatte innenfor alle virksomhetsområder.

Regjeringen vurderer også om *større grad av fristilling* kan være et virkemiddel for å fremme økt effektivitet innenfor offentlig sektor. Økt grad av administrativ frihet i den daglige driften av institusjonene vil være særlig aktuelt innenfor høyt spesialisert virksomhet som sykehus og universiteter/høgskoler.

I dag utgjør mangelen på pålitelige data om tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer et styringsproblem for offentlig sektor. Gjennom KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er målet å utvikle et nasjonalt infor-

masjonssystem om ressursbruken i kommunesektoren. KOSTRA ble tatt i bruk av alle landets kommuner og fylkeskommuner fra og med 1. januar 2001. KOSTRA-data vil bedre kommunenes og fylkeskommunenes grunnlag for å planlegge og budsjettere.

Hoveddelen av tjenesteytingen i offentlig sektor finner sted i kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner). Slik ansvarsfordelingen mellom staten og kommunesektoren er i dag, vil statens viktigste oppgave være å gi kommunene rammebetingelser som gjør at de kan ivareta sitt ansvar på en effektiv og god måte. Gjennom *større lokal frihet, mindre detaljstyring og klarere oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene*, vil Regjeringen bidra til at tjenestetilbudet blir bedre tilpasset ønsker og behov lokalt. Regjeringen vil overlate mer av styringen til kommunene. En brukerorientert og effektiv tjenesteproduksjon i den enkelte kommune forutsetter også en hensiktsmessig organisering av tjenestene internt i kommunen.

Regjeringen ønsker at en større andel av kommunesektorens inntekter skal komme i form av frie midler. Som ledd i dette la Regjeringen fram en plan for å avvikle og innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet i Kommunøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr. 62 1999–2000).

Stortinget har på grunnlag av forslag fra Regjeringen vedtatt endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning fra og med 2001. Endringene medfører blant annet større frihet for kommunene når det gjelder utforming av økonomiplan og årsbudsjett. Den statlige kontrollen med årsbudsjett og låneopptak vil falle bort for de fleste kommunene. Regjeringen gjennomfører videre et prosjekt hvor statlig regelverk rettet mot kommunesektoren gjennomgås med sikte på å fjerne regler som detaljstyrer kommunesektoren. Siktemålet er å bidra til mer tjenesteproduksjon og mindre administrasjon. Forslagene omtales i stortingsmeldingen om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, som legges fram samtidig med denne meldingen, og vil også bli omtalt i Kommuneproposisjonen for 2002.

Større lokal frihet åpner også for større mangfold og forskjeller mellom kommunene. Slike forskjeller kan bety en bedre tilpasning til befolkningens behov. Men forskjellene vil også kunne være et resultat av at noen kommuner drives mer effektivt enn andre. Det er ikke alltid ønskelig at alle kommuner skal velge de samme løsningene. Det er derfor Regjeringens mål at større lokal frihet skal spore den enkelte kommune til en mer brukerorientert og effektiv drift.

Den nye konsultasjonsordningen mellom Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund skal bidra til at statens styring av kommunesektoren i større grad skjer gjennom en dialog med kommunene. Konsultasjonsordningen ble tatt i bruk for første gang i forbindelse med statsbudsjettet for 2001.

En effektiv offentlig sektor er avhengig av en hensiktsmessig forvaltningsstruktur og en klar oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Oppgavefordelingen og fylkesinndelingen er nylig utredet i NOU 2000: 22 Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune. Regjeringen har fulgt opp utredningen gjennom stortingsmeldingen om oppgavefordelingen.

Fordelingen av oppgaver og ansvar for tjenester mellom forvaltningsnivåene har som utgangspunkt at ansvaret skal ligge så nært mottakeren av tjenesten som mulig. I stortingsmeldingen om oppgavefordelingen og det regionale

nivået foreslår Regjeringen derfor å desentralisere både myndighet og oppgaver til kommuner og fylkeskommuner.

Regjeringen mener det er behov for å opprettholde et direkte valgt forvaltningsnivå mellom stat og kommune, men at det er nødvendig med endringer i organiseringen av det regionale nivået. Regjeringen ønsker å gjennomføre reformer som gir en klarere ansvars- og rollefordeling mellom fylkeskommunen og den regionale statsforvaltningen.

Til tross for store endringer i rammebetingelser og oppgaver, har kommuneinndelingen i hovedsak ligget fast de siste 30 årene. For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger, har Regjeringen foreslått at de kommunene som slår seg sammen ikke får reduserte statlige overføringer de første 10 årene etter sammenslutningen. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger, slik at vi får sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg flere oppgaver, og løse de eksisterende mer effektivt.

Det er videre viktig å utnytte de mulighetene som ligger i dagens system for interkommunalt samarbeid. Det foretas nå utredninger og forsøk med sikte på å undersøke muligheter for samarbeid over kommunegrensene på nye områder. Slik kan effektiviseringsgevinster hentes ut, og en kan beholde tjenestetilbudet i utkantkommuner som det ellers ikke ville vært grunnlag for. Utviklingen på IT-området vil også kunne legge grunnlag for nye og effektive samarbeidsløsninger som tidligere ikke var mulige. Av hensyn til demokrati og styring mener imidlertid Regjeringen at det ikke må legges opp til en oppgavefordeling som forutsetter et utstrakt interkommunalt samarbeid. En oppgave som desentraliseres til kommunene bør derfor som hovedregel kunne løses av den enkelte kommune. Samtidig må kommunene gis frihet til selv å velge hvordan de best kan løse de oppgaver de er gitt, enten det skjer gjennom interkommunalt samarbeid eller på andre måter.

3.2 Store reformer og omstillinger innen offentlig sektor

3.2.1 Bedre bruk av arbeidskraftressurser

Et godt offentlig tjenestetilbud er avhengig av at det er tilstrekkelig arbeidskraft med nødvendig kompetanse til å utføre de oppgavene som det offentlige har ansvaret for. På noe sikt vil veksten i arbeidsstyrken trolig stagnere, samtidig som behovet for arbeidskraft innen for eksempel helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester vil øke betydelig. Det er derfor viktig å legge forholdene til rette for at flest mulig kan ta del i yrkeslivet, og å hindre at den enkelte presses ut av arbeidsmarkedet på grunn av noe redusert yteevne, høy alder eller andre årsaker.

De samfunnsmessige kostnadene ved sykefravær og uførhet har vokst sterkt de seinere årene. Sykefraværet som dekkes av folketrygden tilsvarer nesten 100 000 årsverk. Antall uførepensjonister har også økt sterkt, og økningen har vært relativt sterkest i de yngre aldersgruppene. Svært få uførepensjonister kommer tilbake til arbeidslivet. Også førtidspensjoneringen har økt betydelig. Alt i alt bidrar denne utviklingen til å redusere mulighetene for å ivareta de store velferdsoppgavene i årene framover. Tiltak i forhold til sykefra-

vær, uførhet og uønsket stor tidligavgang fra arbeidsmarkedet, samt gjennomgang av andre trygderegler, vil derfor stå sentralt i fornyelsesarbeidet.

Den generelle arbeidsmarkedspolitikken, med tiltak for å styrke tilbudet av arbeidskraft, er gjennomgått i kapittel 5. Her drøftes tiltak på et bredt felt, som inkluderer arbeidsmiljø, skatteregler, seniorpolitiske tiltak, utdannings-system, samt tiltak for å dempe veksten i uførhet og sykefravær.

3.2.2 Bedre sykehus

I arbeidet med å bedre organiseringen av helsetjenesten har Regjeringen satt reformer innen sykehustjenesten og den øvrige spesialisthelsetjenesten i første rekke. Det offentlige bruker mer enn 40 mrd. kroner i året til spesialisthelsetjenester, og en hensiktsmessig organisering av disse tjenestene betyr derfor mye for ressursutnyttelsen totalt i helsesektoren.

Innen primærhelsetjenesten har en gjennom lengre tid arbeidet med forberedelse av fastlegereformen, som blir innført fra 1. juni 2001. Reformen vil gi grunnlag for mer stabilitet og nærhet i forholdet mellom lege og pasient, og dermed en primærhelsetjeneste som er bedre tilpasset brukernes behov.

Institusjonshelsetjenesten har vært preget av styringsproblemer, jf. nærmere omtale i kapittel 14. Økningen i antall behandlede pasienter har ikke stått i forhold til økningen i ressurstilgangen, og det har vært til dels store forskjeller mellom ulike sykehus og ulike fylkeskommuner mht. kostnader, ventelister mv. Tre hovedproblemer har pekt seg ut:

- Mangelen på helhetlig eierskap og styring (19 fylkeskommuner samt staten har vært eiere), og problemer med å samordne tjenestene på tvers av fylkeskommunegrenser og regioner.
- Delt finansieringsansvar mellom staten og fylkeskommunene har medført uklare ansvarsforhold og ulike forsøk på å skyve kostnadene over på det andre nivået.
- For mye detaljstyring fra sykehuseierne i den daglige driften av institusjonene kan ha bidratt til redusert effektivitet.

Regjeringen vil møte disse problemene dels gjennom en sterkere nasjonal styring av sykehustjenestene som helhet, og dels gjennom å gi de enkelte virksomhetene større selvstendighet i den daglige driften. Statlig eierskap til alle sykehusene legger grunnlaget for en bedre overordnet styring, blant annet ved at funksjonsfordelingen på tvers av fylkeskommuner og regioner kan gjøres mer hensiktsmessig. Økt selvstendighet skal sikres gjennom at virksomhetene organiseres som foretak med egne styrer. Målet med sykehusreformen er mer likeverdige sykehustjenester over hele landet, større effektivitet, klare og enhetlige ansvarsforhold og bedre utnyttelse av kapital og arbeidskraft. Felles IT-løsninger og innkjøpsordninger kan også gi store innsparinger.

Målene for sykehusreformen er således i stor grad sammenfallende med de overordnede målene for fornyelse av offentlig sektor. Sykehusreformen er en av de største reformene innen offentlig forvaltning på flere år, og det er lagt opp til at den skal gjennomføres allerede fra 2002. Dette er svært krevende og betyr at arbeidet prioriteres høyt fra Regjeringens side.

3.2.3 Bedre skole og utdanningssystem

Arbeidet med forbedringer i utdanningssystemet har mange fellestrekk med helsereformene og annet reformarbeid innen offentlig forvaltning. En viktig fellesnevner er større lokal frihet og større selvstendighet for den enkelte institusjon til å prøve ut nye organisasjons- og arbeidsformer. Samtidig skal den enkeltes rettigheter ivaretas. Det er Regjeringens syn at den enkeltes rettigheter ikke behøver å bli svekket selv om virksomhetene får større frihet til å utforme sine tilbud noe forskjellig. Tvert om vil noe større variasjoner i for eksempel undervisningsopplegg kunne innebære bedre tilpasning til den enkelte elevs og lærlings behov og forutsetninger.

På denne bakgrunn vil det bli lagt opp til forsøksvirksomhet med fritak fra bestemmelser i opplæringslova og forskrift til denne, og i lærernes arbeidstidsavtaler. Forenkling av sentrale regler for å frigjøre ressurser er et viktig område. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil blant annet gjennomgå forskriftene som regulerer vurdering av elever og lærlinger i grunnskole og videregående opplæring med sikte på forenkling. En ny forskrift vil kunne gjøres gjeldende fra og med skoleåret 2002/2003.

Holdenutvalget pekte blant annet på at et 13-årig skoleløp for grunn- og videregående utdanning er langt sammenlignet med andre land, og foreslo en evaluering av dette. Regjeringen vil ta initiativ til å nedsette et offentlig utvalg for å vurdere innhold og struktur i det 13-årige opplæringsløpet.

I Norge er mange av studieløpene i høgre utdanning lange sammenlignet med andre land. Det er også svak gjennomstrømming i en del studier, spesielt innenfor de frie og mindre strukturerte studieløpene i allmenne fag. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) Gjør din plikt – Krev din rett, fremmer Regjeringen en rekke forslag som skal øke intensiteten og dermed studentgjennomstrømmingen i høyere utdanning.

Det legges opp til at institusjonene skal tilby mer strukturerte studietilbud og det innføres et nytt gradssystem. Hovedmodellen i det nye gradssystemet blir 3 år på lavere grad (bachelor) og 2 år på høyere grad (master). De 15 ulike doktorgradene som i dag eksisterer, foreslås erstattet med en ny felles doktorgrad, Ph.D (philosophic doctor), som skal gjennomføres med et normert tidsløp på 3 år. Institusjonene må gjennomgå de ulike fagtilbud for å vurdere kvalitetsfremmende tiltak knyttet til bl.a. faginnhold, organisering og studieoppbygging.

Videre foreslår Regjeringen å endre finansieringssystemet for universiteter og høyskoler slik at en kan kombinere forutsigbarhet, synliggjøring av forskning og i økt grad vektlegger resultater og kvalitet både innenfor utdanning og forskning.

Også studiefinansieringen foreslås endret. Den ordinære studiestøtten økes med om lag 1 000 kroner pr. måned. Økningen gis som stipend som vil øke stipendandelen fra dagens nivå på om lag 30 pst. til et gjennomsnittlig nivå på om lag 39 pst. Hele utdanningsstøtten vil imidlertid i første omgang utbetales som lån (rentefritt i studietiden), og deretter vil en andel av støttebeløpet, tilsvarende stipendandelen, konverteres til stipend etter hvert som studiene gjennomføres.

3.2.4 Omstilling i Forsvaret

Regjeringens langtidsproposisjon for Forsvaret, St.prp. nr. 45 (2000–2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005, ble lagt fram for Stortinget i februar 2001. I proposisjonen har Regjeringen fokus på å modernisere og omstille Forsvaret i perioden, og tilpasse det til de sikkerhetspolitiske utfordringer. Det har vist seg at omstillingen og effektiviseringen som var planlagt gjennomført i 1990-årene ikke i stor nok grad ble realisert. Det er et sett av årsaker til dette, blant annet ble utgiftsbehovet feilbedømt og de politiske retningslinjene ble ikke fulgt opp med forutsatte midler, eller med forpliktende vedtak om omlegging av fredsorganisasjonen. For å rette på dette har Regjeringen denne gangen valgt å ta et helhetlig grep ved at Stortinget også inviteres til å fatte konkrete vedtak til omlegging av fredsorganisasjonen som oppfølging av politikken de gir tilslutning til.

Regjeringen vektlegger en redusert struktur med mobile og fleksible styrker med høy reaksjonsevne tilpasset de ulike risiko-scenarier. I tillegg til å satse på det nasjonale forsvaret foreslår Regjeringen også hvordan Forsvaret bedre kan organisere sin innsats i forhold til internasjonale organisasjoner. Det Forsvaret vi har i dag er planlagt ut fra gårsdagens trussel om et massivt angrep mot Norge. Dette er et mindre sannsynlig scenario enn mange andre trusler vi står ovenfor. I moderniseringen av Forsvaret vil Norge beholde evnen til å kunne bygge opp et sterkere invasjonforsvar, dersom den sikkerhetspolitiske situasjonen på lengre sikt skulle bli forverret.

Regjeringen foreslår i proposisjonen omfattende forslag til organisasjonsendringer og nedbemanning. Forsvarets ledelse og kommandostruktur vil bli redusert i omfang og effektivisert og tilpasset størrelsen på styrkestrukturen. Forsvarets virksomhet vil bli konsentrert til langt færre steder, men Regjeringen legger stor vekt på at Forsvaret fortsatt skal være til stede i alle landsdeler. Det er Regjeringens mål at de som må forlate Forsvaret stimuleres til frivillig avgang. Forslagene til endringer innebærer en lenge utsatt og nå helt nødvendig tilpasning av Forsvarets organisasjon til dagens budsjettnivå og de sikkerhetspolitiske utfordringer. Et sterkere, mindre topptungt forsvar, med større reaksjonsevne og mobilitet, er en forutsetning både for bedre nasjonal forsvaresevne og for evne til samarbeid med våre allierte.

3.2.5 Reformen innen politi og rettsvesen

Regjeringen har som mål at politi- og lensmannsetaten mer effektivt skal kunne forebygge og bekjempe kriminalitet, yte flere og bedre tjenester, samt bli mer kostnadseffektiv. Dette er utgangspunkt for forslaget til politireform, jf. St.meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000.

Etaten må organiseres slik at den bedre kan møte de nye kriminalpolitiske utfordringene, gi bedre effekt av de tilgjengelige ressursene, samt oppfylle de krav samfunnet og publikum forventes å stille til politiets nærvær i tiden framover. Hensynet til publikum står sentralt i reformen, og det er en klar forutsetning at det skal ytes en kvalitativt bedre polititjeneste.

Hovedstrukturen for dagens politidistriktsinndeling ble lagt for mer enn hundre år siden. Den er ikke tilpasset dagens samfunn og skaper ofte urasjonell arbeidsfordeling, dårlig ressursutnyttelse og manglende samordning og styring. Politi- og lensmannsetaten har i de senere år fått betydelig ressurstilførsel av personell, materiell og driftsmidler, samt forbedringer i de øvrige

rammebetingelsene. Kriminalitetsutviklingen har for øvrig vært bekymringsfull og representerer en økende utfordring.

Reformen er først og fremst en organisasjonsreform, hvor etableringen av Politidirektoratet var første skritt. Regjeringen foreslår endringer i politidistriktsstrukturen, samt andre organisasjonsmessige utviklingstiltak. Blant annet foreslås antall politidistrikter redusert fra 54 til 28. Man forventer å oppnå kvalitetsheving og bedret ressursutnyttelse ved å forene flere politidistrikters kunnskapsressurser i ett distrikt. Reduksjonen av antallet politidistrikter til 28 vil anslagsvis frigjøre 440 årsverk. De frigjorte personellressursene skal kanaliseres inn i oppgaver og funksjoner som gir bedre tjenesteyting, en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse og større kostnadseffektivitet.

Regjeringen ønsker å styrke publikums tilgang og tillit til domstolene. Derfor har Regjeringen vurdert struktur og oppgaver til dagens førsteinstansdomstoler, jf. St.meld. nr. 23 (2000–2001) Førsteinstansdomstolene i framtiden. Regjeringen ønsker å styrke domstolene ved å slå sammen de minste domstolene til større enheter. Dermed vil den enkelte domstol bli mindre sårbar, få et bredere juridisk fagmiljø, og vil lettere kunne håndtere komplekse og langvarige saker.

I framtiden skal domstolene konsentrere virksomheten om de dømmende og tvisteløsende oppgavene. Regjeringen har derfor foreslått at tinglysinger overføres fra domstolene til Statens kartverk. Ved dette vil dessuten all informasjon om eiendommene – adresser, eierforhold, heftelser, reguleringsplaner – bli samlet på ett sted. For publikum betyr dette en vesentlig forenkling. Regjeringens intensjon om å etablere offentlige servicekontorer i alle kommunene er sentral i denne sammenheng. Planen er at både privatpersoner og næringslivet skal kunne få eiendomsinformasjon og veiledning ved den enkelte kommunes servicekontor. I tillegg har Statens Kartverk kontor i hvert fylke.

Administrasjonen av våre 99 domstoler er i dag lagt til en avdeling i Justisdepartementet. For å synliggjøre den dømmende makts uavhengige stilling i forhold til de øvrige statsmaktene, foreslår Regjeringen at det opprettes en sentral Domstolsadministrasjon lokalisert utenfor Justisdepartementet.

3.2.6 Reformen innenfor samferdselssektoren

De mest omfattende endringene innenfor samferdselsområdet for øyeblikket skjer i postsektoren. I St.meld. nr. 37 (1999–2000) la Regjeringen fram forslag om en betydelig omlegging av ekspedisjonsnettet for å tilpasse dette til endrede behov hos brukerne og for å sikre Postens konkurransedyktighet i framtiden. De tradisjonelle postkontorene skal erstattes av 300–450 Posthandel og 30–50 Posten Bedrift drevet av Posten selv og minimum 1100 Post i Butikk og/eller offentlige servicekontorer drevet av samarbeidspartnere. Tjenestetilbudet ved Post i Butikk/offentlige servicekontorer vil bli tilpasset markedet på det enkelte sted, men grunnelementet skal minimum dekke de krav som stilles i konsesjon til Posten. De gjenværende egendrevne poststedene skal oppgraderes, og lønnsomheten skal sikres ved at poststedene tilføres nye tjenester. Posten og DnB/Postbanken tar sikte på å videreutvikle sitt samarbeid innenfor rammen av et restrukturert ekspedisjonsnett, slik at det også i framtiden tilbys finansielle tjenester gjennom hele ekspedisjonsnettet. Omfanget av landposttjenesten vil inntil videre i hovedsak bli opprettholdt på dagens

nivå. Det tas sikte på å implementere den nye ekspedisjonsnettstrukturen innen utgangen av 2001.

Regjeringen vurderer for tiden organiseringen av produksjonsvirksomheten til Statens vegvesen, Jernbaneverket og Luftfartsverket. Videre har Regjeringen i St.meld. nr. 13 (2000–2001) foreslått en omlegging av Kystverket. Hensynet til effektiv ressursutnyttelse står sentralt i de vurderingene som gjøres. I St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal Transportplan 2002–2011 gis for første gang en samlet og helhetlig framstilling av politikken for de ulike transportgrenene, inklusive sjøtransport.

3.2.7 Omorganisering av likningsetaten

Regjeringen foreslo i St.prp. nr. 1 (2000–2001) å omorganisere likningsforvaltningen etter den såkalte distriktsmodellen. Stortinget har sluttet seg til forslaget. Modellen innebærer at likningsforvaltningen i det enkelte fylke inndeles i distrikter som kan omfatte én eller flere kommuner. I hvert distrikt vil det være ett distriktskontor. Det vil kun være en likningssjef for hvert distrikt, og han eller hun vil ha tilholdssted på distriktskontoret med fullmakt til å disponere hele distriktets ressurser.

Skatteetaten skal fortsatt være representert i alle kommuner. Den vil imidlertid ikke alltid være representert med et eget likningskontor som i dag, men vil kunne være representert ved etatskontor (lokalkontor) eller gjennom kontor med etatsfunksjoner. Etatskontorene vil ha mange likhetstrekk med dagens likningskontor, mens kontor med etatsfunksjoner vil være kontorer som samarbeider med andre offentlige virksomheter. Sistnevnte vil primært ivareta publikumshenvendelser, men kan eventuelt også ta seg av enkel saksbehandling på vegne av etaten.

Etter Regjeringens vurdering vil de foreslåtte endringene bidra til å øke både effektiviteten og legitimiteten i likningsarbeidet, og reformen er et viktig ledd i Regjeringens fornyelsesprogram. Målet er å bedre resultatene med omtrent samme ressursinnsats som i dag. Det er beregnet at den nye organisasjonsmodellen i likningsforvaltningen, kombinert med omdisponering av ansatte, kan gi en effektiviseringsgevinst tilsvarende om lag 400 årsverk. Etableringen av den nye organisasjonsstrukturen vil gjennomføres i løpet av om lag tre år fra og med 2001.

3.3 En mer brukerorientert og effektiv offentlig sektor

3.3.1 Enklere tilgang til offentlige tjenester

Døgnåpen forvaltning og bruk av IT

Måltrettet bruk av informasjonsteknologi (IT) er et viktig virkemiddel for å realisere Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor. Informasjonsteknologi kan brukes til å effektivisere og heve kvaliteten på offentlig forvaltning, både når det gjelder selve tjenesteytingen og når det gjelder informasjon overfor brukerne. Internett blir stadig viktigere som kanal mellom forvaltningen og den enkelte bruker. Nesten to tredjedeler av befolkningen har i dag tilgang til Internett og en stor del av disse bruker nettet regelmessig. Bruken av Internett har til nå i hovedsak dreiet seg om utveksling av informasjon, men mer aktiv bruk av ulike tjenester har gradvis fått økt utbredelse, som for

eksempel elektroniske betalingstjenester og billettbestillinger. Denne utviklingen har ført til økte forventninger og krav til at kontakten med det offentlige også kan skje elektronisk, og at offentlige tjenester raskere kan bli tilgjengelig på nett.

Tilgang til offentlige tjenester gjennom de elektroniske kanalene gir muligheter for økt tilgjengelighet og større fleksibilitet med hensyn til lokalisering. Flere offentlige etater er kommet godt i gang med omlegging av sine tjenester for å utnytte de elektroniske kanalene, for eksempel skatteetaten og arbeidsmarkedsetaten. Videre er det en rekke eksempler på at offentlig informasjon om regler, skjemaer etc. er tilgjengelig over Internett. 8 av 10 statlige etater og mange kommuner har web-side på Internett. Utviklingen i det offentlige tilbudet på nettet går fra å publisere informasjon til også å inkludere elektroniske selvbetjeningsløsninger. Det er et mål at det skal være mulig å utføre juridisk bindende elektronisk samhandling med forvaltningen, som for eksempel innrapportering av merverdiavgift, innvilgelse av søknader og skifte av adresse.

Regjeringen legger stor vekt på at alle skal ha god tilgang til offentlige tjenester gjennom elektroniske og/eller tradisjonelle kanaler. Det er samtidig viktig å opprettholde et tilbud til dem som ikke har mulighet for eller ønsker å benytte seg av elektroniske kanaler. Elektroniske tjenester vil imidlertid etter hvert bli hovedløsningen, og innenfor rammene av kravet om likebehandling av publikum vil Regjeringen stimulere brukerne til å ta i bruk elektroniske tjenester etter hvert som de etableres.

«Døgnåpen forvaltning» er en fellesbetegnelse på slike elektroniske selvbetjeningsløsninger som er tilgjengelige for brukerne når de selv ønsker det. Elektroniske selvbetjeningsløsninger kan gi effektiviseringsgevinster både for forvaltningen og brukerne. En viktig forutsetning for å høste effektiviseringspotensialet knyttet til elektroniske tjenester, er at publikumssystemer er koblet til interne saksbehandlingssystemer og fagsystemer.

Regjeringens eNorge-plan har som mål at elektroniske tjenester skal være forvaltningens hovedløsning overfor brukerne innen 2003. Behovet for en tradisjonell førstelinje vil derfor bli redusert. Det må imidlertid fortsatt gis et godt tilbud til brukere som av ulike årsaker ikke har tilgang til Internett eller kan bruke elektronisk nettbaserte tjenester. Det vil også være flere offentlige tjenester som ikke egner seg som nettjenester. Offentlige servicekontorer vil spille en sentral rolle i denne sammenhengen.

Offentlige servicekontorer

Offentlig forvaltning kan framstå som oppsplittet og uoversiktlig for brukerne. Det kan være vanskelig å vite hvor en skal henvende seg, og oppsplittingen kan også føre til at brukerne kan bli kasteballer mellom ulike etater og instanser. Dette er i særlig grad et problem for brukere som mangler nødvendige resurser til å nå fram i det offentlige byråkratiet med sin sak. En fragmentert og vanskelig tilgjengelig offentlig forvaltning vil derfor også kunne skape eller forsterke sosiale ulikheter. Av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet og kravet til likebehandling av alle uansett bakgrunn og ressurser, vil Regjeringen arbeide for en enklere og mer oversiktlig offentlig forvaltning. Etableringen av offentlige servicekontorer er viktig tiltak for å realisere dette.

Offentlige servicekontorer innebærer at det skal være ett felles møtested mellom brukerne og statlige og kommunale etater og tjenester. Her skal brukerne få informasjon, rettleiding om forvaltningen og hvilke etater som har ansvaret for deres sak, og hvordan saken vil bli behandlet videre. Det offentlige servicekontoret skal ta i mot søknader og andre henvendelser og formidle kontakt og avtaler med etatene når det er nødvendig for brukerne å treffe disse direkte. De offentlige servicekontorene skal også ha fullmakter til å utføre enkel saksbehandling og inneha beslutningsmyndighet etter avtale med de deltakende etatene. Hvor omfattende denne beslutningsmyndigheten skal være, avgjøres av de statlige etatene på deres områder, mens kommunene avgjør om og i hvilken grad kommunal beslutningsmyndighet skal legges til de offentlige servicekontorene. Etableringen av offentlige servicekontorer er frivillig, men det er Regjeringens mål at det på sikt skal være et eller flere servicekontorer i alle kommuner. Både statlige etater og kommuner kan være vertsetat/eier.

Det er satt i gang et prosjekt i Akerhus som skal etablere permanente offentlige servicekontorer i alle kommunene i fylket. På statlig side har arbeidet vært konsentrert om å gjøre skatteetatens, trygdeetatens og Aetats tjenester tilgjengelige, men det er viktig at det er åpent for alle å delta. Dette vil avgjøres i samarbeid mellom eieren av det offentlige servicekontoret og den etaten som er interessert. Statlig saksbehandling kan legges til offentlige servicekontorer på forskjellige måter, som for eksempel ved delegering av fullmakter til kommunen, til tilsatte fra andre statlige etater som er representert ved det offentlige servicekontoret, eller ved at den aktuelle statlige etaten har egne tilsatte i kontoret. Som et minimum skal alle statlige etater delta med en informasjonspakke som gjør informasjonsmateriale, skjemaer og lignende tilgjengelig ved de offentlige servicekontorene.

Offentlige servicekontorer er først og fremst et tiltak for å gjøre offentlig forvaltning mer brukerorientert, og å øke kvaliteten på offentlige tjenester. Både kommunene og staten bør imidlertid også kunne høste effektiviseringsgevinster ved en slik ordning, blant annet gjennom bedre samordning av tjenestene og mer effektiv informasjonsutveksling på tvers av etater og kontorer. Det er et mål at etableringen av offentlige servicekontorer skal kunne samkjøres med utviklingen av elektronisk forvaltning, slik at kontorene også får en rolle i å hjelpe folk til å bruke de nettbaserte tjenestene som blir etablert.

3.3.2 En enklere og mer fleksibel forvaltning

Organisasjonsformer og styring

Offentlige myndigheter ivaretar ofte mange ulike oppgaver på samme tid, og en sammenblanding av ulike roller kan føre til habilitetsproblemer. Eksempler på slike mulige rollekonflikter er rollen som eier og regulatør (myndighetsutøver), og rollen som næringsdrivende og tilsyns- og kontrollinstans på samme sektor. I noen grad har slike rollekonflikter blitt løst ved at ulike roller legges til ulike deler av forvaltningen. Spørsmålet som reises stadig oftere er i hvilken grad det er mulig å håndtere alle statens roller på samme tid innenfor dagens organisering.

I forhold til tjenesteyting som det offentlige har påtatt seg ansvaret for, kan det skilles mellom følgende oppgaver:

- produksjon/ framstilling av tjenestene
- regulering av tjenestene
- finansiering av tjenestene
- fordeling av tjenestene
- kontroll/ tilsyn med tjenestene.

I den tradisjonelle forvaltningsorganiseringen, hvor offentlige tjenestetilbud er en integrert del av offentlig forvaltning, er alle disse oppgavene/funksjonene ivaretatt av offentlige myndigheter.

Organisering av offentlig tjenesteproduksjon som en integrert del av offentlig forvaltning kan være et hinder for fleksibilitet og raske omstillinger, blant annet for å fange opp endringer i etterspørselen og å kunne tilby nye produkter tilpasset behovene. Organisasjonsformene må med bakgrunn i blant annet brukernes økende krav tilpasses krav til fleksibilitet og omstilling. Særlig innenfor mer spesialisert tjenesteproduksjon kan organisering som forvaltningsorgan være vanskelig å forene med kravene om en tilpasningsdyktig og fleksibel organisasjon, og dermed hindre en effektiv ressursutnyttelse. Det er for eksempel lite hensiktsmessig at spørsmål av driftskarakter avgjøres av politiske organer.

Ulike former for fristilling av offentlige virksomheter kan være hensiktsmessig for å oppnå effektivitet og brukertilpasning. Fristilling av offentlig virksomhet kan imidlertid skje uten at en går så langt som til å skille ut virksomheten i form av selvstendige rettssubjekter. Forslaget om overgang til nettobudsjettering ved universitetene er et slikt tiltak, som etter intensjonen skal gi institusjonene økt administrativ frihet og gjøre det lettere å tilpasse seg endringer i rammebetingelsene.

Et hovedskille går mellom offentlig virksomhet organisert som forvaltningsorgan, og offentlig virksomhet organisert som eget rettssubjekt. Men også innenfor disse to hovedgruppene av tilknytningsformer finnes det ulike alternative organisasjons- og selskapsformer som representerer ulik grad av fristilling av virksomheten fra overordnet myndighet.

Det kan argumenteres for at økt fristilling fremmer effektivitet, men samtidig reiser full juridisk fristilling flere spørsmål om i hvilken grad myndighetene fortsatt kan styre tjenestetilbudet. Omdanning av tidligere forvaltningsorganer til selvstendige rettssubjekter (for eksempel statsforetak eller aksjeselskap) innebærer at etatsstyring må erstattes med andre styringsvirkemidler. Viktige samfunnshensyn som sikring av likeverdig tilgang på tjenester over hele landet, kan ivaretas på andre måter enn gjennom direkte etatsstyring, for eksempel ved konsesjoner, kjøp av tjenester, markedsregulering og regulering av sektoren ved lov og forskrifter. Videre kan myndighetene styre selvstendige rettssubjekter ved å inngå kontrakter med de fristilte virksomhetene (kontraktsstyring). Statens eierrolle er diskutert nærmere i kapittel 4.

Regelforenkling

Antallet lover og regler har i de senere årene vokst betydelig. Et omfattende regelverk kan innebære at det er nødvendig med store administrative ressurser i de enkelte virksomhetene for å holde oversikt over og å sikre at reglene etterleves. Et uoversiktlig regelverk kan medføre både ineffektivitet og være et problem for rettssikkerheten. I fornyelsesarbeidet er det derfor et mål å få

et mer oversiktlig og brukervennlig regelverk. Regjeringen gir derfor arbeidet med regelforenkling høy prioritet. Dette gjelder både for det private næringsliv som bruker og for offentlig sektor som forvalter av regelverket.

Et overordnet mål for regelverksarbeidet er å bidra til oversiktlig struktur og god tilgjengelighet/lesevennlighet, samtidig som man unngår utilsiktede og unødige administrative kostnader.

Et regelverk med forutsigbare og stabile rammebetingelser for næringslivet, er også viktig for næringslivets kostnader og konkurranseevne. Det er et mål for Regjeringen at næringslivet og dets organisasjoner skal medvirke i utformingen av nye lover og regler. Alternative reguleringsformer, som for eksempel økonomiske incitamenter, vil i større grad bli vurdert. Regjeringen ønsker også i større grad å rette søkelyset mot næringsøkonomiske konsekvenser av nytt regelverk.

Nærings- og handelsdepartementet har utarbeidet en veileder som departementene skal følge i arbeidet med nye lover og regler. Denne veilederen skal blant annet sikre at konsekvensene for næringslivet av forslagene til nye lover eller regler blir vurdert. Departementet er videre i ferd med å gjennomføre et pilotprosjekt for bruk av testpanel. Testpanelet består av et representativt utvalg bedrifter, og disse blir bedt om å vurdere om et konkret lovforslag vil gi dem administrative byrder eller lettelser. Målet med prosjektet er å vurdere om dette er en effektiv måte å kartlegge konsekvensene av nytt regelverk på.

Et annet tiltak som er i gang er «forskriftsdugnaden», hvor alle departementene deltar for å rydde opp i og forenkle forskrifter. Resultatet av dette arbeidet er at noen forskrifter er blitt opphevet, noen er blitt slått sammen og noen er blitt forenklet. Regjeringen ønsker også å fjerne unødige hindringer for elektronisk kommunikasjon. Alle departementene har derfor gjennomgått sine lover, regler og forskrifter for å kartlegge bestemmelser som er til hinder for elektronisk kommunikasjon. En samleproposisjon om dette vil bli lagt fram for Stortinget våren 2001.

Arbeidet med elektronisk saksbehandling og elektronisk innrapportering vil fortsette. Regjeringens mål er at alle skal kunne kommunisere elektronisk med det offentlige, og at virksomhetene skal kunne gi en og samme opplysning bare en gang. Gjenbruk av data skal være hovedregelen. Oppgaveregistrert har i denne forbindelse en sentral funksjon.

Statens omfattende krav om rapportering er et av hovedankepunktene mot statens styring av kommunesektoren. Skal kommunene i større grad kunne tilpasse tjenestene og oppgaveløsningen til brukernes behov, må de få større handlingsrom. Statlig regelverk rettet mot kommunesektoren som innebærer unødige bindinger på tjenesteproduksjon, organisering og forvaltning i kommuner og fylkeskommuner skal avskaffes eller endres, med mindre det er nødvendig med regler for å ivareta tungtveiende nasjonale hensyn. Regjeringen arbeider med en betydelig forenkling av rapporteringen både ved forenklinger i KOSTRA (KOMMune-STat-RAPportering) og ikke minst ved å redusere den rapporteringen som skjer i tillegg til KOSTRA. Resultatene av arbeidet er beskrevet i stortingsmeldingen om oppgavefordelingen, og vil også bli omtalt i Kommuneproposisjonen for 2002.

Bedre samordning og organisering av statsforvaltningen

Regjeringen vil utvikle en mer oversiktlig og effektiv statsforvaltning og overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteyting. Regjeringen ser behov for å utvikle departementene som mer framtidsoverorienterte sekretariater for politisk ledelse, blant annet ved at andre typer oppgaver delegeres. Videre bør antall enheter på direktoratsnivå vurderes redusert. Samtidig bør det vurderes om enkelte av statens roller kan være i konflikt med hverandre, og derfor bør skilles organisatorisk.

En gjennomgang av forvaltningens organisering kan ikke bare skje sektorvis, men bør også fokusere på funksjoner som er likeartet for mange sektorer. En slik funksjon er statlig tilsyn som er en av statens viktigste funksjoner som myndighetsutøver. Denne skal sikre kontroll med hvordan rettslige forpliktelser etterleves både av offentlige og private virksomheter, og borgerne må ha tillit til at sikkerhet blir ivare tatt uavhengig av nærings- og sektorinteresser.

Det er i alt nærmere 50 forvaltningsorganer med tilsynsoppgaver. Den nåværende inndelingen i tilsynsorganer er dels sektorspesifikk (eks. Jernbanetilsynet og Oljedirektoratet), dels knyttet til enkelte tverrgående temaer (eks. Datatilsynet og Arbeidstilsynet). Dette gir en fragmentert struktur med gråsoner og overlapping mellom ansvarsområdene. Dårlig samordning kan være en belastning for brukerne, samtidig som kompetansen og ressursene i tilsynsorganene både sentralt og regionalt ikke utnyttes godt nok.

Regjeringen vil spesielt vurdere organiseringen av tilsynsorganene på sikkerhetsområdet. Det er et mål å sikre tilliten til at sikkerhet blir prioritert. Regjeringen vil videre arbeide for bedre samordning og eventuelt sammenslåing av virksomheter som ivaretar tilsynsoppgaver. Målet med dette er å redusere belastningen på brukerne (tilsynsobjektene) gjennom samordnet kontroll, harmonisering og eventuelt reduksjon av regelverk og utvikling av felles tilsynsmetodikk. Samordning vil skape bredere fagmiljøer som kan høyne kvaliteten og styrke kapasiteten, samtidig som ressursbruken til internadministrasjon kan reduseres. Større organer gir bedre muligheter for å gjennomføre risikoanalyser og prioritere ressursene dit behovet er størst, noe som kan gi både økt kvalitet og effektivitet.

3.3.3 Arbeidsgiver- og personalpolitikk

De ansatte er viktige støttespillere for å få til den ønskede fornyelsen av offentlig sektor. En forutsetning for å gjennomføre en nødvendig fornyelse er at de ansatte og virksomhetene bidrar aktivt i prosessen. Regjeringen vil derfor legge opp til samarbeid med de ansattes organisasjoner i fornyelsesarbeidet, samtidig som det må sikres at den enkelte ansatte kan komme med innspill og påvirke prosessen.

Offentlig sektor må kunne konkurrere effektivt om arbeidskraften. Potensialet for belønning av nytenkning og kreativitet må utnyttes bedre. Statens lønns- og forhandlingssystem bør derfor gjennomgås, samtidig som en i større grad tar i bruk de mulighetene som ligger innenfor dagens ordninger. Ordningen med ventelønn for statsansatte under nedbemanning vil bli gjennomgått med sikte på at den skal bli et bedre virkemiddel i omstillings- og fornyelses-

arbeidet. Ordningen vurderes med sikte på at overtallige hurtigere skal komme over i ordinært arbeid.

Offentlig sektor har mange konkurransefortrinn, ikke minst fordi det tilbys interessante oppgaver og gode utviklingsmuligheter under ordnede, trygge og forutsigbare arbeidsforhold. For blant annet å kunne møte krav fra arbeidstakere i ulike livsfaser, tar Regjeringen sikte på å tilrettelegge for arbeidsformer som fjernarbeid og fleksibilitet i ordinære arbeidsforhold.

Lederne i offentlig sektor har det daglige ansvar for oppfølging og resultater i fornyelsesarbeidet. Dette krever at de sikres handlingsrom gjennom tilstrekkelig fleksibilitet og nødvendige fullmakter, og at det utvikles belønningssystemer som bidrar til at de gitte rammer og fullmakter kan utnyttes på en god måte.

Lederne er tiltenkt større ansvar og myndighet til å gjennomføre omstillinger i egen virksomhet. Samtidig skal lederne stilles mer direkte til ansvar for resultater. De øverste ledernes kontrakter er i dag individbasert med mulighet for belønning av gode prestasjoner og forflytning til andre oppgaver når lederne ikke når de oppsatte målene. Utformingen av toppledernes kontrakter vil bli gjennomgått med utgangspunkt i at tydeligere belønningsformer må motsvares av klarere reaksjonsmåter der hvor resultatene uteblir. Et nytt topplederprogram er startet opp med deltakere både fra kommunal og statlig sektor. Programmet er i stor grad innrettet mot å mobilisere og kvalifisere for ledelse av fornyelsesprosesser i forvaltningen.

En viktig forutsetning for Regjeringens arbeid med fornyelse av offentlig sektor vil være å skape arenaer for medvirkning og dialog med brede grupper av befolkningen. Skal målene for fornyelsesarbeidet nås, må tiltakene utvikles i nær dialog med brukerne av offentlige tjenester. Graden av brukertilfredshet er et viktig styringssignal. Regjeringen ønsker derfor å legge vekt på resultatene fra brukertilfredshetsundersøkelser når politikken utformes. Det skal gjennomføres tilsvarende undersøkelser i 2002 for å få målt eventuelle endringer i brukernes tilfredshet med tjenestene.

For å nå de ulike målgruppene er det nødvendig med en rekke virkemidler og arenaer for informasjon og kommunikasjon. Det vil bli lagt vekt på både tradisjonelle og mer utradisjonelle virkemidler for å skape rom for medvirkning. Dette kan for eksempel skje gjennom folkehøringer, dvs. møter mellom befolkning og politikere om ulike fornyelsessaker. Det vil bli arrangert temamøter mellom fagfolk i forvaltning, forskningsmiljø, næringsliv m.m. og ulike former for workshops om viktige fornyelsesspørsmål. En del departementer utvikler brukerpaneler på viktige spørsmål, og dette er arbeidsformer som vurderes anvendt på flere områder. Ny teknologi gir muligheter til å utvikle nye, elektroniske møteplasser. Sentralt i dette arbeidet er fornyelsesweben, www.dep.no/fornyelse, og departementenes nettsteder.

3.3.4 Andre virkemidler i fornyelsesarbeidet

Det er et mål for Regjeringen at bedre ressursutnyttelse innen offentlig sektor skal oppnås gjennom virkemidler som bruk av informasjonsteknologi, bedre organisering, styring og ledelse av offentlige virksomheter, fornyet arbeidsgiver- og personalpolitikk og regelforenkling.

Frivillige organisasjoner og virksomheter kan også bidra til å fornye offentlig sektor, blant annet ved å fungere som et supplement og korrektiv til offentlige tilbud. Den frivillige innsatsen er ofte rettet mot oppgaver som det offentlige ellers måtte ivareta. En eventuell reduksjon av det frivillige arbeidet ville dermed øke presset på offentlig sektor. Regjeringen mener at frivillige organisasjoner bør spille en aktiv rolle i framtidens velferdssamfunn, og vil derfor legge til rette for og stimulere til økt frivillig innsats.

Det kan imidlertid også være aktuelt å benytte andre virkemidler for å stimulere til mer effektiv drift. I dette avsnittet gjennomgås noen virkemidler som har til felles at de stimulerer til konkurranse mellom virksomhetene.

Fritt brukervalg

Fritt brukervalg innebærer at brukerne fritt kan velge tjenesteprodusent. Dette kan blant annet bety at tjenesteprodusentene vil måtte konkurrere om brukerne. I hvilken grad fritt brukervalg gir økt konkurranse mellom tjenesteprodusentene avhenger blant annet av finansieringsmåten. Dersom inntektene gjøres avhengig (helt eller delvis) av antall brukere, gir dette tjenesteprodusentene motivasjon til å øke aktiviteten. Dersom finansieringsformen derimot er aktivitetsuavhengig og fullstendig offentlig finansiert, vil det ikke ha noen umiddelbar økonomisk effekt dersom en tjenesteprodusent mister brukere. Ved at budsjetttrammene over tid tilpasses aktiviteten, vil det likevel være mulig å gi de enkelte virksomhetene motivasjon for å tiltrekke seg brukere også innenfor et rammefinansieringssystem.

Boks 3.1 Analyser som sammenligner ressursbruken i ulike deler av offentlig sektor

Det foreligger en rekke analyser av forskjeller i ressursbruk mellom ulike virksomheter innen offentlig sektor, både nasjonalt og internasjonalt. I SNF-rapport nr. 4/99 "Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren", gjennomgås og vurderes empiriske analyser av forskjeller i ressursbruk innen ulike deler av offentlig forvaltning (blant annet administrasjon, undervisningssektoren, helsesektoren, pleie- og omsorgssektoren og samferdsel).

Den vanligste metoden i disse undersøkelsene er å beregne effektiviseringspotensialet med utgangspunkt i "beste praksis" innenfor en gruppe sammenlignbare enheter. En anslår på dette grunnlag hvor mye tjenesteproduksjonen kan økes, alternativt hvor mye ressurser som kan spares ved samme tjenesteproduksjon, dersom alle enhetene er like effektive som enheten med "beste praksis". Metoden kalles DEA-analyser (Data Envelopment Analyses). DEA-analysene beregner effektivitet på grunnlag av flere produktmål og flere ulike innsatsfaktorer på samme tid, og kan dermed fange opp at offentlig tjenesteyting er sammensatt og at det ikke finnes enkle produktmål.

På de områder der det er foretatt DEA-analyser, blir det i de fleste studiene påvist et potensial for forbedringer fra 10 pst. og over, men dette varierer sterkt fra sektor til sektor og fra undersøkelse til undersøkelse. Datagrunnlaget for å sammenligne er beheftet med svakheter, og resultatene er også følsomme for valg av innsatsfaktorer og produktmål. Samlet sett viser imidlertid analysene at det foreligger et ikke ubetydelig for-

bedringspotensial. Analysene tar dessuten ikke hensyn til at også den mest effektive enheten kan drives mer effektivt, slik at det samlede potensialet for forbedringer trolig kan være undervurdert. På den andre siden vil aldri alle enheter kunne drives like effektivt, noe som trekker i motsatt retning.

I en samlet evaluering av disse studiene (jf. SNF-rapport nr. 4/1999) pekes det på en del svakheter ved undersøkelsene som gjør det vanskelig å trekke sikre konklusjoner om størrelsen på innsparingspotensialet:

–Dataene er gamle og for lite omfattende i enkelte av studiene.

–Det kan være særtrekk ved kommunene/institusjonene som ikke blir fanget opp, og som gjør det vanskelig eller umulig å realisere det anslåtte effektiviseringspotensialet.

–Bruk av data over lengre tidsperioder kan gi andre resultater enn tverrsnittsvariasjoner på et gitt tidspunkt.

–Ulikheter i målt effektivitet kan i realiteten skyldes ulik kvalitet.

En spesiell utfordring for slike studier er derfor å definere kvalitetsmål og å integrere kvalitetsmåling i analysene.

Økt valgfrihet øker også brukernes behov for informasjon om forskjeller i kvalitet mellom ulike tjenesteytere for å kunne foreta et valg. Dersom fritt brukervalg skal fungere etter hensikten, må det derfor legges til rette for slik informasjon fra det offentliges side.

Målestokkonkurranse (benchmarking)

Målestokkonkurranse er en form for konkurranse uten markeder. Sammenligning av resultater, kostnader, kvalitet mv. mellom likeartede offentlige virksomheter, vil kunne gi informasjon om hvilke enheter som har forbedringspotensial. Konkurranseselementet er knyttet til at egen virksomhet blir «testet» mot tilsvarende virksomheter, og vil være avhengig av hvilke incitamenter som er knyttet opp mot sammenligningene, for eksempel gjennom belønning/sanksjoner og offentliggjøring av resultater.

Dersom en skal kunne bruke data om tjenesteproduksjon, kostnader, effektivitet mv. til styringsformål, kreves det gode rutiner for innsamling og bearbeiding av data, samt trygghet for at datakvaliteten er tilfredsstillende. Data om offentlig tjenesteyting har til nå vært mangelfull på mange områder. På enkelte områder har det i noen år vært arbeidet systematisk med sikte på å bedre datagrunnlaget, blant annet gjennom arbeidet med Samdata- publiseringene på sykehussektoren. Formålet med Samdata har vært å bearbeide tjenstedata og kostnadsdata slik at det gir mulighet for å analysere forskjeller mellom sammenlignbare enheter (sykehus) og utviklingen over tid. Informasjon som blir tilgjengelig gjennom KOSTRA, jf. avsnitt 3.4.5, og andre systemer må brukes aktivt av offentlige myndigheter for at de skal kunne bidra til bedre styring. Statistikk av denne typen vil ikke kunne erstatte behovet for nærmere analyser og gjennomgang av enkelte tjenesteområder eller tjenesteprodusenter. Løpende statistikk og sammenligningsdata kan imidlertid bidra til å avdekke på hvilke områder det er problemer, og hvor det er behov for nærmere undersøkelser.

Analysen som sammenligner ressursbruk innen ulike deler av offentlig sektor som til nå er gjennomført i Norge, jf. boks 3.1, gir grunnlag for å fastslå at det er et potensial for forbedringer. De gir imidlertid i liten grad holdepunkter for å si noe sikkert om hvilke virkemidler som skal til for å utløse dette potensialet. Forskning om årsaksforhold/forklaringsfaktorer er nødvendig, og vil kunne gi noe sikrere svar på spørsmålet om hvilke virkemidler som kan bidra til å bedre ressursbruken.

Anbudskonkurranser/kontraktstyring

Anbudskonkurranse innebærer at man auksjonerer ut retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av en offentlig virksomhet. Anbudskonkurranse har tidligere vært mye benyttet innen bygg/anlegg (veier, bruer, bygninger) og støttetjenester i offentlige virksomhet (kantinedrift, rengjøring, vaskeri, trykkeri mv.). Videre er det til dels utstrakt bruk av anbud innen tekniske tjenester og renovasjon. I de senere årene har noen få kommuner også prøvd å anvende konkurranseutsetting i forhold til helse- og sosialtjenester som for eksempel alders- og sykehjem og hjemmehjelp, uten at dette har blitt systematisk vurdert/evaluert. Hensikten med konkurranseutsetting er å oppnå en mer kostnadseffektiv produksjon av tjenestene gjennom konkurranse om oppdraget, eller å oppnå et kvalitativt forbedret tilbud uten kostnadsøkninger.

3.4 Deltakelse på lokalt nivå og statlig styring av kommunesektoren

Et velutviklet demokrati er en viktig forutsetning for et effektivt og rettferdig samfunn og en grunnleggende verdi i seg selv. For Regjeringen er styrking av lokaldemokratiet viktig for å fornye offentlig sektor. Effektiv offentlig tjenesteproduksjon krever bredere deltagelse enn det nasjonale demokratiet gir anledning til. Regjeringen vil arbeide for at den statlige styringen utformes med sikte på et levende og styrket lokaldemokrati, og en mest mulig effektiv ressursutnyttelse.

Hoveddelen av tjenesteytingen i offentlig sektor finner sted i kommunesektoren. Forholdet mellom staten og kommunesektoren står derfor sentralt i fornyelsesarbeidet. Slik ansvarsfordelingen mellom staten og kommunesektoren er i dag, vil statens viktigste oppgave være å gi kommunene rammebetingelser som gjør at de kan ivareta sitt ansvar på en effektiv og god måte. Gjennom større lokal frihet, mindre detaljstyring og klarere oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, vil Regjeringen bidra til at tjenestetilbudet blir bedre tilpasset ønsker og behov lokalt.

3.4.1 Deltakelse på lokalt nivå

Situasjonen for lokaldemokratiet

For at kommuneforvaltningen skal fungere som organ for politiske prioriteringer og løsning av fellesoppgaver, må det eksistere en viss selvstendighet i forhold til det statlige nivået. Samtidig er kommuneforvaltningens oppgave også å bidra til gjennomføringen av den nasjonale velferdspolitikken. Dette skaper forpliktelser både for staten og kommunene. For kommunene betyr dette at de har et ansvar for å gi innbyggerne grunnleggende tjenester på en rekke velferdsområder. Kravet om likeverdige tjenester uavhengig av bosted har stått

sentralt i hele etterkrigstiden. Forholdet mellom det lokale selvstyret og likhetsidealet er motsetningsfylt, men det har vært stor enighet i Norge om at kommunene skal ha en sentral rolle i velferdsproduksjonen. Ikke minst skyldes dette hensynet til lokaldemokratiet, og at dette gir innbyggerne større anledning til å påvirke utformingen av tjenestene det offentlige yter.

Gjennom valg og andre former for kontakt mellom offentlige institusjoner og det sivile samfunnet kan innbyggerne blant annet stille spørsmål ved, kritisere og debattere hva det offentlige foretar seg og hvordan skattebetalernes penger brukes. Valg innbyr innbyggerne til å ta stilling til om de politikerne som har ansvaret for offentlig ressursforvaltning bruker pengene til formål som tjener innbyggerne sine interesser, og om politikerne har bidratt til en positiv samfunnsutvikling. Dette er mekanismer som må være til stede både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Både stortingsvalget, samestingsvalget, fylkestingsvalget og kommunevalgene gir innbyggerne anledning til å ta stilling til hva de synes om hvordan samfunnet styres og hvordan offentlige ressurser brukes.

Selve kommunebegrepet er knyttet til en fellesskapstanke – lokalsamfunnet og dets innbyggere skal selv stå for løsning av fellesoppgaver både med hensyn til hva det skal arbeides med og hva innholdet i oppgavene skal være. Dette forutsetter at innbyggerne selv får anledning til å påvirke hvordan kommunen organiserer sin virksomhet, og hvilke prioriteringer som blir gjort. Dette skjer hovedsakelig gjennom representative folkevalgte organer med kommunestyret i ledelsen.

I St.prp. nr. 62 (1999–2000) Om kommuneøkonomien 2001 mv. beskrives situasjonen for lokaldemokratiet. Valgdeltakelsen ved kommunevalgene og fylkestingsvalgene er redusert de siste 20 årene, jf. boks 3.2. En pessimistisk tolkning av denne utviklingen er at folk ikke lenger ønsker eller vil bruke tid på å sette seg inn i politiske spørsmål, og derfor forholder seg mer likegyldige enn før til hvem som skal velges inn i kommunestyret og fylkestinget. Et tilleggsmoment kan være at folk oppfatter det slik at politikerne har fått mindre makt og innflytelse, både nasjonalt (som følge av globalisering mv.) og lokalt (statlig detaljstyring), slik at de har blitt mer likegyldige til hvem som sitter i posisjon. I St.prp. nr. 62 (1999–2000) pekes det også på andre mer optimistiske forklaringsfaktorer. Det viser seg at folk i stor utstrekning er tilfredse med de offentlige tjenestene de mottar. Dette kan også være en grunn til at så mange lar være å stemme. Videre pekes det på at folk i økende grad kan ha kryssende interesser i forhold til det offentlige, og at dette skaper en usikkerhet som gjør at folk lar være å stemme. Som skattebetalere vil de kunne se lavere skattenivå som et mål, men for å motta offentlige tjenester er de også interessert i at det offentlige krever inn tilstrekkelig med skatter og avgifter for at tjenestene skal kunne produseres. Høyere politisk bevissthet og kunnskap kan også føre til mindre lojalitet til enkeltpartier, og at flere lar være å stemme; man har et bedre grunnlag for å vurdere partiene. Dette gjør det også vanskeligere å ta et bevisst valg mellom partier enn det var tidligere, da lojalitet til ett parti var det viktigste kriteriet for manges stemmegivning.

I NOU 2001:3 foreslår Valglovutvalget enkelte tiltak som kan øke valgdeltakelsen og det lokale engasjementet:

- Økt anledning for velgerne til å påvirke personvalget, særlig ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

- Studenter får anledning til å velge om de vil la seg manntallsføre i studie-kommunen eller bostedskommunen.
- Lokal initiativrett: Kommunestyret/fylkestinget er forpliktet til å ta stilling i en sak dersom for eksempel 2 pst. av kommunens/fylkeskommunens innbyggere krever det.
- Det bør åpnes for større muligheter for borgerne til å kommunisere med det offentlige via Internett og e-post.

Boks 3.2 Valgdeltakelse

I Norge gjennomføres fire valg; stortingsvalg, sametingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Som en generell tendens har det vært en fallende valgdeltakelse de siste årene for alle valgene.

Den største nedgangen i valgdeltakelsen har vært for fylkestingsvalgene, hvor deltakelsen i 1983 var på 70 pst. Deltakelsen har gått jevnt nedover. I 1987 var deltakelsen 66,2 pst., i 1991 på 63,8 pst. og i 1995 på 59,7 pst. Ved valget i 1999 var deltakelsen 56,8 pst.

Også ved kommunestyrevalgene har nedgangen vært markant. I 1983 deltok 72,1 pst. av velgerne, i 1987 69,4 pst., i 1991 66,1 pst., i 1995 62,8 pst. før den gikk ned til 60,4 pst. i 1999.

Ved Stortingsvalgene var nedgangen i valgdeltakelsen størst fra valget i 1989 til valget i 1993, da deltakelsen gikk ned fra 83,2 pst. til 75,8 pst. Valgdeltakelsen gikk noe opp igjen ved det siste stortingsvalget i 1997 til 78 pst. En grunn til denne oppgangen kan være at det ble enklere å forhåndsstemme ved at en kunne forhåndsstemme på postkontoret.

Det har vært gjennomført tre valg til Sametinget. Antall registrerte i samemanntallet har økt fra 5 497 i 1989 til 8 667 i 1997. Mens valgdeltakelsen i 1989 og 1993 var på hhv. 77,8 pst. og 77,6 pst., falt deltakelsen til 71,8 pst. i 1997.

Ved folkeavstemningene om EU i 1972 og 1994 var valgdeltakelsen hhv. 79,2 og 89 pst.

Valglovutvalgets utredning er nå på høring, med høringsfrist 15. mai 2001. Regjeringen tar sikte på å følge opp utredningen med å fremme forslag til ny valglov for Stortinget i vårsesjonen 2002.

Lokaldemokratiet kan ikke bare måles i valgdeltakelse. En viktig del av lokaldemokratiet er måten kommunen organiserer kontakten med innbyggerne på. Kommunene kan legge til rette for en større kontaktflate mellom kommunen og innbyggerne. Regjeringen er særlig opptatt av at den oppvoksende generasjon engasjerer seg i politisk arbeid. Det er viktig at ungdom er representert i folkevalgte organer eller på annen måte blir hørt av disse slik at ungdommens interesser kan bli ivaretatt. Regjeringen ønsker å stimulere til tiltak som kan bidra til at ungdommer i større grad deltar i det lokalpolitiske arbeidet.

Over tre fjerdedeler av kommunene arrangerte folkemøter i 1995 og 1996. Om lag en tredjedel av kommunene arrangerte brukermøter de to årene. Det er blitt mer utbredt med befolkningsundersøkelser og brukerundersøkelser.

Mer enn halvparten av kommunene ga ut informasjonsavis, og mange kommuner sender kommunestyremøtene over lokal-TV og nærradio.

En viktig del av lokaldemokratiet er også den mulighet innbyggerne har til å sette i gang aksjoner og selv ta initiativ overfor kommunen. For eksempel oppga hele 30 pst. i lokalvalgundersøkelsen i 1999 at de i de fire siste årene hadde skrevet under opprop eller underskriftskampanje for å påvirke en avgjørelse. 25 pst. oppga at de i de siste fire årene hadde tatt kontakt med en lokalpolitiker for å påvirke utfallet av en sak i kommunestyret.

Regjeringen er også opptatt av å vurdere nye former for medvirkning. Noen av disse ser vi i dag brukt i andre land. Dette er mekanismer som i større grad skal gi befolkningen anledning til å påvirke offentlige beslutninger direkte. Et eksempel er innføring av ordninger der innbyggerne gjennom egne initiativ kan fremme saker overfor politiske organer som de ønsker behandlet. Et annet eksempel er folkejuryer som er en ordning der en tilfeldig utvalgt gruppe lekfolk drøfter et offentlig prosjekt som har betydelige konsekvenser for lokalsamfunnet. Gruppen tar til slutt et standpunkt og gir råd til beslutningstakerne. Dette er nyttige supplement til den etablerte valgkanalen, og Regjeringen vil legge til rette for at lokale styresmakter i større grad kan ta i bruk slike muligheter for direkte medvirkning.

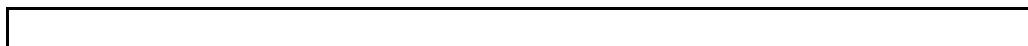
Generelt er Regjeringen opptatt av å utvide folks muligheter til å stille spørsmål ved og drøfte den offentlige politikken. Stort spillerom for kommunene og fylkeskommunene, og lokale mekanismer som bedrer folks muligheter til å påvirke kommune- og fylkeskommunepolitikken, er viktig for å få til en offentlig forvaltning som ivaretar folks behov og som arbeider effektivt. Et godt utviklet lokaldemokrati hvor det legges til rette for god kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne er en viktig forutsetning for en godt fungerende offentlig forvaltning.

Et eksempel på tiltak som kan bidra til fornyelse av demokratiet og det folkelige engasjement er Lokal Agenda 21 (LA21), jf. boks 3.3. LA21 er en prosess som utfyller mer tradisjonelle virkemidler såvel i miljøvernpolitikken som på andre områder. Den sterke koplingen mellom globale utfordringer og lokal handling vil kunne tjene til å styrke engasjementet.

Demokrati forutsetter at noen er villige til å stille til valg. Mange steder i landet er det vanskelig å få fylt opp listene ved lokalvalg. Å flytte ansvar og beslutninger som i dag tas nasjonalt til kommunene, vil gjøre det lokalpolitiske arbeidet viktigere og mer interessant.

Frivillige organisasjoners rolle

Frivillige organisasjoners virksomhet er viktig både i forhold til demokrati og deltakelse, sosial integrasjon, kunnskapsformidling og produksjon av velferdstjenester. Omfang av og utvikling i frivillig virksomhet er nærmere beskrevet i vedlegg 2. Her framgår det blant annet at 54 pst. av befolkningen deltok i en eller annen form for frivillig (ubetalt) arbeid i 1998, og at arbeidsinnsatsen til sammen tilsvarte om lag 157 000 årsverk, herav 126 000 årsverk i regi av frivillige organisasjoner. Omfanget av frivillig arbeid i Norge er svært høyt i internasjonal sammenheng.



Boks 3.3 Tenke globalt, handle lokalt

LA21 springer ut av en konkret oppfordring fra Rio-konferansen i 1992 til alle verdens lokalsamfunn om innsats for en bærekraftig utvikling. Alle fylkeskommunene og mer enn halvparten av kommunene har sluttet seg til Fredrikstaderklæringen, som uttrykker hvordan norske kommuner ønsker å arbeide for å følge opp dette ansvaret. Kommunene skal mobilisere innbyggerne, organisasjonene og partene i arbeidslivet i lokale LA21-prosesser, med fokus på kretsløpstenkning, alternative og fornybare energikilder, vern av det biologiske mangfoldet og et utbyggingsmønster som reduserer behovet for bilbruk og forbruk av arealer.

Med statlig støtte er det opprettet knutepunkter og møteplasser i alle fylker, der LA21-erfaringer kan utveksles og diskuteres. Rapporten fra arbeidet i 1999 viser et stort mangfold, både når det gjelder hvilke samarbeidspartnere som inngår og når det gjelder tematisk bredde og innfallsvinkel. Larvik kommune tar sikte på å bli miljøsertifisert etter den internasjonale ISO 14001-standarden, som den første kommunen i landet. Ski kommune har skaffet kommunesykler til de tilsatte. I Røros har en hatt suksess med å opphavs- og kvalitetsmerke lokale matvarer. Flora kommune arbeider med en lokal klima- og energiplan. Ål og Sauda kommuner har vennskapssamarbeid med lokalsamfunn i utviklingsland.

Regjeringen mener at frivillig arbeid i lag og organisasjoner er viktig og vil derfor gi organisasjonslivet gode kår. Det er særlig viktig å legge til rette for økt aktivitet på lokalnivå. Stortinget vedtok derfor, etter forslag fra Regjeringen, å øke bevilgningene til de frivillige organisasjonene i statsbudsjettet for 2001. Regjeringen mener det er viktig at ulike støtteordninger lokalt og sentralt gjennomgås med tanke på forenklinger for å sikre at disse er mest mulig målrettet, fleksible og lite byråkratiske.

3.4.2 Grunnlaget for statlig styring

Kommunalt selvstyre er en grunnleggende verdi ved det norske styringssystemet. Nærhet til innbyggerne og kunnskap om lokale forhold gjør at lokale folkevalgte kan tilpasse prioriteringer og virkemidler til lokale behov og lokale forutsetninger.

Statens styring av kommunesektoren har som mål å ivareta viktige nasjonale hensyn. Kommunalt selvstyre kan i enkelte tilfeller komme i konflikt med andre sentrale verdier. Eksempelvis kan forholdet mellom det lokale selvstyret og likhetsidealet være motsetningsfylt. I NOU 2000: 22 Om Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune peker Oppgavefordelingsutvalget på seks hensyn som staten har særlig ansvar for å ivareta i forhold til organiseringen og styringen av den offentlige forvaltningen.

For det første dreier det seg om å ivareta *rettssikkerheten* i samfunnet. For det andre skal behovet for å *dele godene likeverdig* mellom individer, samfunnsgrupper og ulike geografiske områder vektlegges. For det tredje skal det tas *nasjonaløkonomiske hensyn*, blant annet for å sikre en stabil utvikling i økonomien med høy sysselsetting. For det fjerde har offentlige myndigheter et ansvar for at *miljø- og naturressurser* forvaltes på en god måte. For det femte har staten et særlig ansvar for å sørge for *samordning og effektivitet* i forvalt-

ningen. Det siste hensynet er *hensynet til minoriteter*. Det er staten Norge som har underskrevet ulike internasjonale menneskerettskonvensjoner og dermed påtatt seg forpliktelser overfor minoritetsgrupper som samer, innvandrere og flyktninger. Men også kommuner og fylkeskommuner har samme plikt som staten til å sørge for at disse forpliktelser blir gjennomført. Regjeringen vil understreke at dette blant annet betyr at hensynet til minoriteter skal være med når det lokalt tas politiske valg.

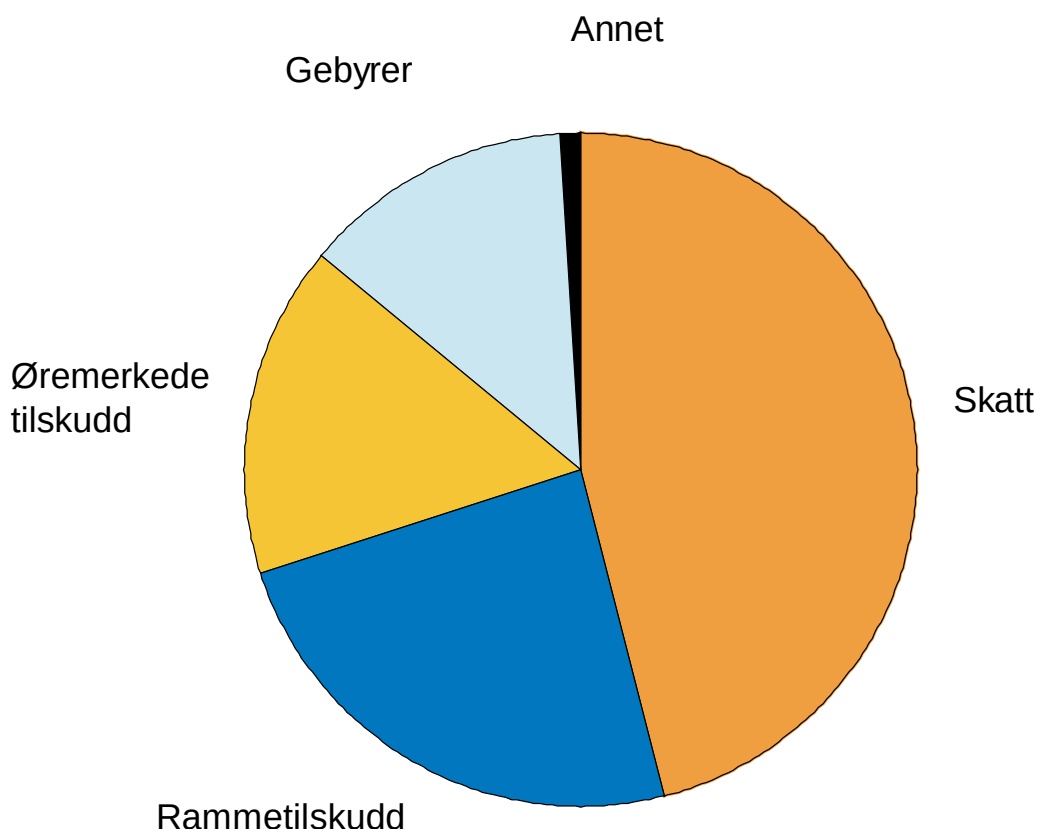
3.4.3 Økonomiske virkemidler

Inntektssammensetningen i kommunesektoren

De frie inntektene til kommunesektoren (skatt og rammetilskudd) utgjør i 2001 anslagsvis 70 pst. av de samlede inntektene, jf. figur 3.1. Øremerkede overføringer utgjør om lag 16 pst., mens gebyrinntektene (brukerbetaling) utgjør knapt 13 pst.

I figur 3.2 er utviklingen i henholdsvis frie inntekter, øremerkede overføringer og gebyrinntekter vist for perioden 1990–2000. Figuren illustrerer at andelen frie inntekter er vesentlig redusert, fra om lag 80 pst. i 1990 til om lag 70 pst. i 2000. Andelen øremerkede tilskudd er om lag fordoblet fra 8,5 pst. i 1990 til knapt 17 pst. i 2000. Betydningen av gebyrinntekter har også økt noe.

Sammensetningen av kommunesektorens inntekter



Figur 3.1 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. 2001.

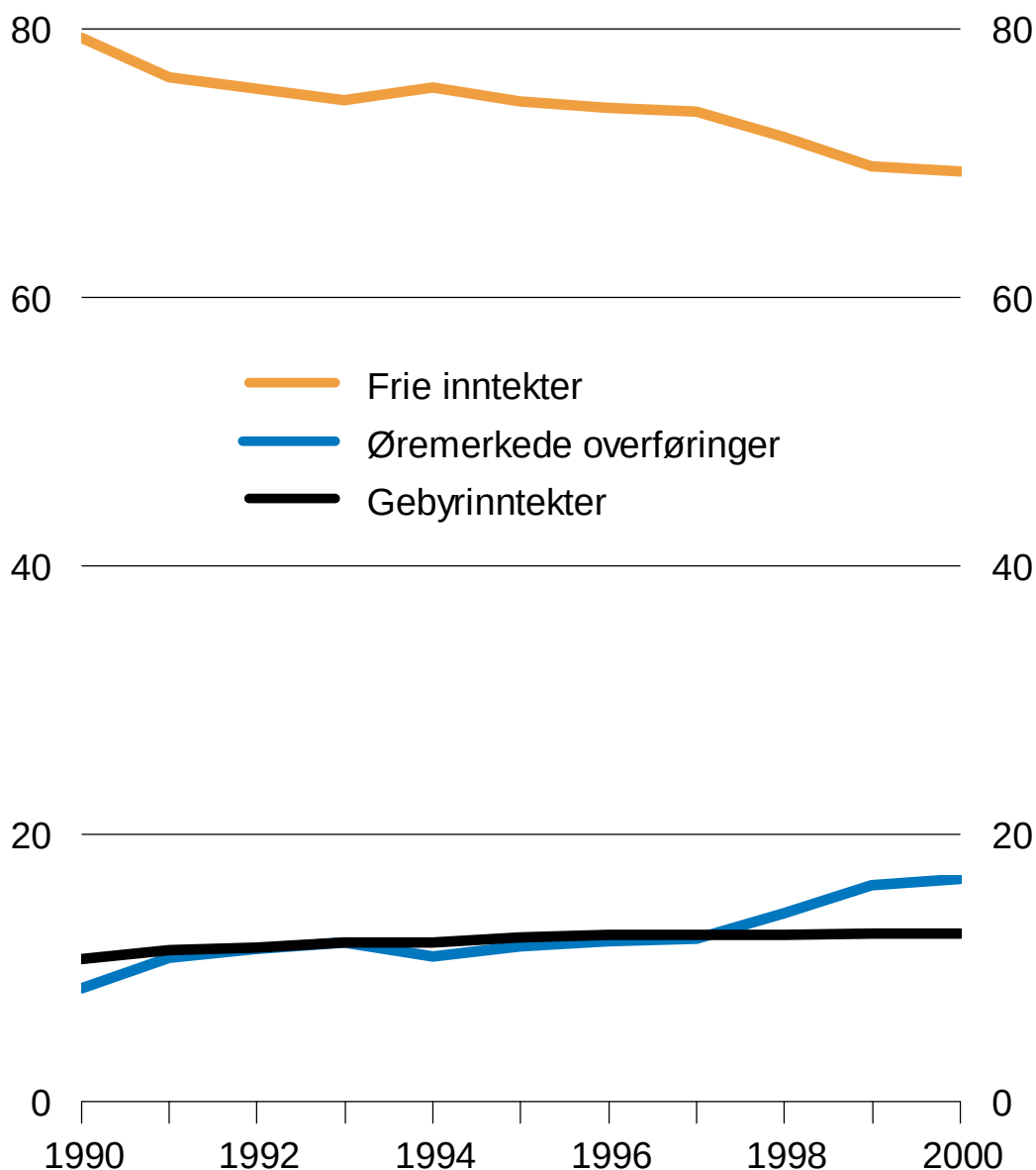
Kilde: Finansdepartementet.

Kommunesektoren styres blant annet gjennom inntektsrammer. Rammene bestemmes i hovedsak av skattegrunnlag/skattører, nivået på statlige overføringer og regler for brukerbetaling. Kravet om balanse mellom inntekter og utgifter gjør at kommunene må tilpasse utgiftene til inntektene. Kommunene har en viss frihet over eget inntektsgrunnlag, ved at de selv kan velge om de vil kreve inn eiendomsskatt. De kan i tillegg i noen grad bestemme nivået på brukerbetalingen.

De økonomiske rammene til kommunene er avgjørende for det tjenestetilbudet som kan gis. Den viktigste årsaken til forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene er forskjeller i inntektsnivået. Regjeringen legger derfor vekt på at inntektssystemet for kommunene skal gi grunnlag for et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner, noe som også var bakgrunnen for at Regjeringen i St.prp. nr. 62 (1999–2000) Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 la fram forslag til endringer i inntektssystemet. Gjennom inntektssystemet utjevnes

både forskjeller som skyldes at kommunene har ulike inntekter fra skatt på inntekt og formue, og forskjeller som skyldes at kommunene har ulike kostnader knyttet til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet ivaretar også distriktpolitiske hensyn.

Kommunesektorens samlede inntekter 1990-2000



Figur 3.2 Frie inntekter, øremerkede overføringer og gebyrinntekter som andel av kommunesektorens samlede inntekter. 1990–2000. Pst.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Rammefinansiering er det generelle prinsippet for finansiering av kommunesektoren. Dette innebærer at kommunesektoren i hovedsak skal finansieres gjennom skatteinntekter og rammetilskudd. Disse inntektsartene utgjør de såkalte «frie inntektene». Rammefinansiering innebærer at midlene som stilles til rådighet for kommunesektoren, kan disponeres fritt innenfor gjeldende lover og regelverk. Midlene er ikke knyttet direkte til bestemte formål og oppgaver som kommunene utfører. Rammefinansiering som prinsipp begrunnes blant annet med at slik finansiering fremmer:

- effektiv prioritering, ved at tjenestetilbudet bedre tilpasses lokalbefolkningens behov
- kostnadseffektivitet, ved at produksjonen av tjenestene kan tilpasses lokale forhold
- bedre makroøkonomisk styring, ved at staten da gir faste inntektsrammer
- et mer levende lokalt folkestyre.

Veksten i øremerkede overføringer det siste tiåret må ses i sammenheng med at sykehusene nå for en stor del finansieres gjennom øremerkede tilskudd, samt at handlingsplanene innenfor blant annet eldreomsorg og psykiatri i hovedsak er finansiert gjennom øremerkede tilskudd.

Hensikten med *øremerkede tilskudd* er å vri kommunenes prioriteringer i retning av den tjenesten som det ytes tilskudd til. Ved at staten gjennom et øremerket tilskudd dekker en del av kostnadene ved å yte en tjeneste, antas det at kommunen/fylkeskommunen vil produsere mer av denne tjenesten enn det som ville ha vært tilfellet uten øremerket finansiering.

I St.meld. nr. 23 (1992–93) Om forholdet mellom staten og kommunane, ble det pekt på følgende forhold som kan begrunne øremerkede tilskudd til kommunesektoren:

- Det er et nasjonalt ønske om lokal utbygging av en tjeneste som står svakt, uten at det er stilt eksplisitt krav til utbyggingstakten. Eksempler på dette er tilskudd til barnehager, omsorgsboliger og sykehjemsplasser.
- Tilskuddet kan betraktes som «betaling» for tjenester som ikke skal utføres i alle deler av landet. Eksempel er tilskudd til regionsykehus som betaling for undervisning av medisinstudenter.
- Tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk. Eksempel er forsøk med gratis barnehagetilbud til 5-åringer i en bydel i Oslo.
- Et tiltak har klare positive ringvirkninger ut over den kommunen som finansierer tiltaket, som for eksempel tilskudd til kommunale avløpstiltak.
- Kommuner og private utfører de samme tjenestene, og staten subsidierer den private virksomheten. Eksempler på dette er tilskudd til fastlønnsordninger for allmennleger og fysioterapeuter, der staten subsidierer private leger/fysioterapeuter gjennom stykkprisrefusjoner fra folketrygden.

Den sterke økningen i øremerkede tilskudd de siste årene har gitt økt oppmerksomhet rundt de ulempene slik finansiering medfører i forhold til effektiv ressursbruk, makroøkonomisk styring og grunnlaget for lokalt selvstyre.

Øremerkede tilskudd kan føre til at innsatsen på ulike tjenesteområder ikke reflekterer innbyggernes ønsker og behov på en god måte. Ressursinnsatsen og tjenesteomfanget kan bli for stort på tjenesteområder som subsidieres og for lavt på andre tjenesteområder. Utstrakt bruk av slike tilskudd kan også medføre at effekten av de ulike tilskuddsordningene delvis motvirker

hverandre, og at de samlede virkningene av systemet blir uoversiktlig. Slik kan treffsikkerheten til hvert enkelt tilskudd bli lav.

Tilskuddsordninger med lav kommunal medfinansiering kan bidra til å svekke kommunenes kostnadsbevissthet. Generelt kreves større administrative ressurser for å fordele midler gjennom øremerkede tilskudd enn gjennom rammetilskuddet. Etter bestemmelsene i Økonomireglementet for staten må det utformes mål for det enkelte øremerkede tilskudd, oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og regnskap for bruk av midlene må innhentes. Videre må ordningen evalueres med jevne mellomrom for å kunne vurdere om man når de fastsatte målene. Fra kommunenes side kreves betydelige ressurser til å utforme søknader, handlingsplaner og rapporter til statlige myndigheter.

Øremerkede tilskudd av refusjonspreget karakter, for eksempel tilskudd til bygging av omsorgsboliger, gjør den overordnede økonomiske styringen vanskeligere, fordi bevilgningene øker i takt med aktiviteten. Dessuten innebærer øremerking statlig detaljstyring, som kan bidra til å svekke det lokale folkestyret. Undersøkelser viser at øremerkede tilskudd som krever kommunal medfinansiering også vil forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner.

Regjeringen vil ta konsekvensene av at omfattende øremerking av midler til kommunesektoren har klare negative effekter. På bakgrunn av dette, og etter sterke ønsker fra kommunesektoren selv, legger Regjeringen opp til å redusere omfanget av øremerkede tilskudd som går til kommunesektoren. Regjeringen la derfor fram en plan for å avvikle og innlemme øremerkede tilskudd i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr. 62 1999–2000). Planen omfatter perioden 2001–2007, og innebærer at vel halvparten av alle øremerkede poster innlemmes i inntektssystemet eller avvikles. Disse postene utgjør vel halvparten av de samlede øremerkede overføringene i 2000.

Spesialisthelsetjenesten i dagens fylkeskommune er i stor grad finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Når disse oppgavene fra 2002 overføres til staten, vil dette medføre at øremerkede tilskudd som andel av samlede inntekter til kommunesektoren går vesentlig ned.

3.4.4 Lovbasert styring

Kommuneloven er det sentrale rettslige rammeverket rundt kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet. Loven gir regler om organiseringen av kommunene og fylkeskommunene, om forholdet mellom organene i kommunene og fylkeskommunene, om prosessene rundt beslutninger og vedtak, og om statlig kontroll med kommunene og fylkeskommunene. Kommuneloven bygger på et prinsipp om at oppgavetildelingen skal skje til kommunestyret eller fylkestinget som i utgangspunktet er tillagt all myndighet til å se virksomheten som en helhet, tilpasset lokale forhold. Ut fra dette har kommunene og fylkeskommunene ansvaret for å organisere virksomheten.

Overføring av oppgaver og ansvar fra staten til kommuner og fylkeskommuner skjer med hjemmel i lov. Oppgavefordelingsutvalget peker på tre hovedformer for lovbaserte virkemidler som i særlig grad påvirker styringsforholdet mellom stat og kommune. Dette er for det første *rettighetslovgivning og standardkrav*. Hoveddelen av offentlige velferdstjenester ligger innenfor

det kommunale ansvarsområdet. Dermed må kommuner og fylkeskommuner oppfylle en rekke rettigheter, ikke minst innenfor undervisningssektoren og helse- og omsorgssektoren. Oppgavefordelingsutvalget påpeker at slik lovgivning synes å øke i omfang. På den ene siden kan rettighetslovgivning ivareta behovet for nasjonale standarder. På den andre siden vil hensynet til kommuners og fylkeskommuners handlefrihet svekkes. Hvis tanken om lokalt selvstyre for kommuner og fylkeskommuner skal ha et reelt innhold, må det være ressurser igjen når minstestandarden på de ulike områdene er nådd. Videre må det være aksept for ulikheter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Den andre formen for lovbasert styring er knyttet til *klageadgang og klageordninger*. Hensynet til lokalt selvstyre kan tilsi at klagesaker som kan medføre prøving av det lokalpolitiske skjønnet, bør avgjøres i kommuner eller i fylkeskommuner gjennom interne klageordninger. Hensynet til rettssikkerhet tilsier at klageorganet bør være uavhengig av og stå fritt i forhold til det organet som har ansvar for å yte tjenesten. Hovedregelen i dag er at staten har ansvar for å behandle klagesaker over kommunale og fylkeskommunale vedtak.

Den tredje formen for lovbasert styring er knyttet til *tilsyn, kontroll og rapportering*. Den er en følge av at staten har behov for å følge opp at regelverket etterleves, og at nasjonale mål og føringer ivaretas av kommunene og fylkeskommunene. Kontroll- og tilsynsoppgaver som ivaretas av regional statsforvaltning, er i hovedsak knyttet til etterlevelsen av lov og regelverk, mens rapportering dreier seg om kommunenes og fylkeskommunenes tilbakemelding til staten om oppgaveløsningen og tjenesteytingen er i samsvar med de nasjonale målene. Statlige myndigheter har behov for å følge opp at nasjonal politikk blir gjennomført, både gjennom kontroll- og tilsynsbestemmelser, og gjennom krav til rapportering. Det er samtidig viktig at dette behovet balanse- res mot hensynet til lokalt selvstyre og kostnader knyttet til ulike kontrollordninger. Veiledning og rådgivning fra statlige til kommunale myndigheter er ellers blitt oppfattet som et stadig viktigere virkemiddel i den statlige styringen som utøves av regional statsforvaltning.

Eksempel på denne formen for lovbasert styring er økonomibestemmelsene i kommuneloven. Stortinget har på grunnlag av forslag fra Regjeringen vedtatt endringer i kommunelovens regler om økonomisk planlegging og forvaltning fra og med 2001. Sentrale prinsipper for god økonomiforvaltning videreføres, samtidig som reglene blir enklere. De nye økonomibestemmelsene vil innebære at den automatiske statlige kontrollen med årsbudsjett og låneopptak erstattes av en kontroll som bare iverksettes ved økonomisk ubalanse i kommunen. Den statlige kontrollen vil dermed falle bort for de fleste kommunene.

Det blir større frihet for kommunene når det gjelder utforming av økonomiplan og årsbudsjett. Ved innføring av informasjonssystemet KOSTRA i alle kommuner og fylkeskommuner, jf. avsnitt 3.4.5, blir det mulig å sammenlikne tjenesteytingen i egen kommune/fylkeskommune med andre sammenliknbare kommuner/fylkeskommuner. Målet er at slik kunnskap skal gi grunnlag for forbedringer i den enkelte kommune med sikte på mer velferd for hver krone.

Regjeringen gjennomfører et *prosjekt hvor statlig regelverk rettet mot kommunesektoren gjennomgås* for å gi kommuner og fylkeskommuner større muligheter til å foreta egne prioriteringer. Prosjektet skal bidra til mer tjenestetproduksjon og mindre administrasjon ved at unødvendige regler som detaljstyrer kommunesektoren fjernes. En viktig forutsetning for å realisere prosjektets mål er at staten viser en grunnleggende tillit til kommunene og fylkeskommunene. Statlig regelverk rettet mot kommunesektoren må være begrunnet i «tungtveiende nasjonale hensyn».

Regjeringen legger stor vekt på forenklinger når det gjelder krav om kommunale handlingsplaner på enkeltområder, særlig regler om tekniske forhold, samt faglige kompetansekrav og bemanningsordninger. Resultater fra dette prosjektet vil bli presentert i Kommuneproposisjonen for 2002, og i stortingsmeldingen om oppgavefordelingen.

I forbindelse med Regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor er det satt ned en interdepartemental gruppe som har fått i oppdrag å gjennomgå rapporteringsordninger rettet mot kommunesektoren. Målet for dette arbeidet er å fremme forslag til kutt og forenklinger i eksisterende rapporteringsordninger. Prinsipper for dette arbeidet er at rapporteringsordninger tilknyttet øremerkede tilskudd som innlemmes i rammetilskuddet avvikles, det skal ikke innhentes regnskapsopplysninger fra kommuner/fylkeskommuner utover den ordinære regnskapsrapportering, og all annen rapportering skal avvikles eller samordnes med/inngå i den ordinære KOSTRA-rapporteringen. Reduksjonen i omfanget av rapporteringskrav er en prioritert oppgave for Regjeringen, og arbeidet er gitt høy prioritet i departementene.

3.4.5 Andre styringsformer

Staten benytter seg også av virkemidler som ikke formelt sett innebærer plikter for kommunene og fylkeskommunene. Det kan dreie seg om *plankrav* til kommunal virksomhet, *handlingsplaner* for bestemte sektorområder, eller det kan være *informasjonstiltak* med sikte på å påvirke den kommunale virksomheten, for eksempel gjennom rundskriv, veiledning og kurs/konferanser. Selv om denne typen virkemidler ikke alltid formelt binder kommunene, kan effekten av virkemidlene likevel være sterk. Dette kan skyldes at virkemidlene ofte blir oppfattet som mer forpliktende enn det er grunnlag for.

Effektivitetshensyn kan tale for at styringssignaler fra myndighetene i størst mulig grad dreier seg om målene for virksomheten (resultatmål), krav til kvalitet og tilgjengelighet mv., og i mindre grad er rettet mot hvordan målene nås (organisering, ressursbruk mv.)

Konsultasjonsordningen

I forbindelse med statsbudsjettarbeidet for 2001 ble det iverksatt en prøveordning med konsultasjoner med Kommunenes Sentralforbund. Konsultasjonene tar utgangspunkt i at det er Stortingets og Regjeringens ansvar å fastsette de nasjonale økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Konsultasjonene har således ikke til hensikt å redusere mulighetene for nasjonal styring, men siktemålet er å gjøre styringen mer hensiktsmessig.

Regjeringen mener at konsultasjonsordningen kan bidra til å:

- skape felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppga-

- vene som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme
- redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerkede midler ved at staten og kommunesektoren sammen blir enige om hvordan kommunesektorens ressurser bør prioriteres
- effektivisere ressursbruken og styrke lokaldemokratiet ved å gi økt lokal frihet til å løse oppgavene
- gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser
- bedre informasjonsgrunnlaget for Regjeringens og Stortingets styring av kommunesektoren
- sikre at metodikken og beregningene i budsjettoppleggene er forståelige, konsistente og etterprøvbare
- Konsultasjonsordningen vil bli aktivt brukt og videreutviklet i forbindelse med gjennomføringen av fornyelsesprogrammet.

KOSTRA-prosjektet

Styring basert på resultatmål krever at resultatene kan måles på en tilfredsstillende måte. Det nasjonale informasjonssystemet KOSTRA ble innført for alle kommuner og fylkeskommuner fra 1. januar 2001. Rapportering etter KOSTRA-modellen om ressursbruk og tjenestedata fra alle kommuner og fylkeskommuner er nå etablert. Nøkkeltall om tjenesteproduksjon og ressursbruk er tilgjengelig på Internett.

Nøkkeltallene gir informasjon til nytte for både staten og kommunesektoren. Staten får bedre grunnlag og å vurdere sammenhengen mellom kommunal økonomi og tjenesteproduksjon på alle sektorer. Nøkkeltall om produktivitet, prioriteringer og dekningsgrad gir informasjon som grunnlag for økt kostnadseffektivitet.

Kommunene kan hente ut nøkkeltallene og bruke dem i sine plan- og måldokumenter, årsberetninger, budsjettdokumenter og analyser. Den enkelte kommune kan ved sammenlikninger med andre finne fram til kommuner som har gode erfaringer om hvordan kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon kan organiseres mest mulig effektivt. KOSTRA gir på denne måten bedre muligheter for oppfølging av mål og politiske prioriteringer, samt muligheter for å identifisere områder der det er behov for omstillings- og effektiviserings tiltak. KOSTRA vil bidra til redusert administrativ ressursbruk ved at rapporteringen er forenklet og innholdsmessig redusert, samt at rapportering som før var på papir er blitt erstattet med elektronisk rapportering.

3.5 Oppgavefordeling, kommunestruktur og organisering av det regionale nivået.

Det er et overordnet mål for Regjeringen at endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene skal fremme målsettingene om en enklere og mer effektiv forvaltning. Oppgavefordelingsutvalgets utredning, NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, utgjør en viktig bakgrunn for drøftingen av spørsmålene vedrørende oppgavefordelingen og organiseringen av det regionale nivået. Regjeringen fremmer samtidig med langtidsprogrammet en stortingsmelding om disse spørsmålene. Verken Oppgavefordelingsutvalgets utredning eller stortingsmeldingen drøfter Sametingets rolle og oppgaver i forhold til stat, region og kommune.

En hovedutfordring i samepolitikken er å innpasse Sametingets rolle og stilling som legitimt folkevalgt og administrativt organ i det norske styringssystemet. Dette vil bli tatt opp i stortingsmeldingen om norsk samepolitikk høsten 2001.

3.5.1 Generelle prinsipper for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene har som ett av flere viktige utgangspunkt at ansvaret skal ligge så nært mottakeren av tjenesten som mulig. Det betyr at man på lokalt nivå lettere kan tilpasse tjenestetilbudet til det behovet for tjenester som finnes i kommunen eller fylket. Det er bred enighet om at et slikt utgangspunkt fremmer en effektiv tjenesteproduksjon.

Med utgangspunkt i hensynet til henholdsvis brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål, formulerte Oppgavefordelingsutvalget syv retningslinjer for oppgavefordelingen:

- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
- Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
- Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
- Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever sentrale beslutninger, og som forutsetter et nasjonalt helhetsbegrep for god oppgaveløsning.
- Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater mot hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
- Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
- Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

3.5.2 Desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunene

Kommunene er den primære velferdsprodusenten i offentlig forvaltning. Regjeringen ser det som viktig å satse videre på en desentralisert velferdsutvikling, der kommunene fortsatt vil spille en hovedrolle. Tidligere i kapitlet er det pekt på fornyelses- og effektiviseringstiltak, som har som mål å redusere den statlige styringen og dermed øke kommunenes handlefrihet. Nedenfor omtales tiltak for å desentralisere oppgaver innenfor miljøvernområdet og landbruksområdet til kommunene.

Bakgrunnen for Regjeringens forslag på miljøvernområdet er å styrke det kommunale miljøvernarbeidet og gjøre det kommunale miljøansvaret tydelig. Enkelte oppgaver som i dag ligger på statlig nivå vil bli lagt til kommunalt nivå. Ved å gi kommunene større ansvar, ønsker Regjeringen å stimulere til lokal forankring, økt kunnskap, forståelse og aksept for viktige miljøvernpolitiske oppgaver, både hos de organer som fatter beslutningene og hos dem beslutningene gjelder. Dette vil kunne bidra til å vitalisere lokaldemokratiet. Kom-

munale myndigheter har som oftest bedre kunnskap enn staten om de lokale forholdene som gjør seg gjeldende i konkrete saker. De vil derfor under bestemte vilkår være i stand til å løse dem både mer effektivt og på måter som er mer tilpasset lokale muligheter og begrensninger.

Kommunene skal få ansvar for å løse de lokale miljøproblemene og sikre miljøkvaliteten lokalt, samt for å bidra i arbeidet med nasjonale og overnasjonale miljøutfordringer. Eksempler på miljøutfordringer av lokal karakter er:

- lokal forurensing (støy, forurensning, lukt/lokal luftforurensning)
- kulturminner av lokal verdi
- friluftsområder for lokal bruk og
- naturområder med lokal verneverdi.

Regjeringen vil i samarbeid med kommunesektoren gjennomgå områdene i miljøvernpolitikken, og vurdere hvor kommunene bør ha ansvaret og virkemidlene. For å kunne utføre sine oppgaver har kommunene behov for økonomiske virkemidler. Regjeringen vil vurdere lovendringer som gjør det mulig for kommunene å skaffe seg inntekter, jf. eksisterende ordninger når det gjelder avfalls-, avløps- og piggdekkgebyr, for mer generelt å kunne finansiere det lokale miljøvernet.

For miljøutfordringer eller interesser av nasjonal eller overnasjonal karakter bør ansvaret fortsatt ligge på statlig nivå. Det vil likevel åpnes for at myndighet og oppgaver i mange tilfeller kan utføres av kommunen, men da innenfor statlige rammer.

I 1994 overførte staten ansvaret for den lokale landbruksforvaltningen til kommunene. Kommunene ble gjennom jordloven § 3 og skogbruksloven § 4 tillagt en selvstendig rolle som landbruksmyndighet. Fra 1. januar 2000 har kommunene også førstelinjeansvar for nærings- og bygdeutviklingssaker som administreres av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Landbruksdepartementet har gjennom St.meld. nr. 17 (1998–99) Verdiskapning og miljø – muligheter i skogbruket og St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon varslet at en ytterligere desentralisering er ønskelig, blant annet for å legge til rette for en størst mulig nærhet mellom forvaltning og ulike brukergrupper. Meldingen stadfestet også at kommunene har en viktig rolle ved utformingen av en lokal landbrukspolitikk innenfor rammene av den nasjonale landbrukspolitikk, og at det legges stor vekt på å øke kommunenes handlingsrom som landbruksmyndighet innen enkelte saksfelt.

Regjeringen vil følge opp meldingene, slik at kommunene kan bli en enda viktigere aktør i gjennomføringen av landbrukspolitikk. Slik stimuleres lokal forankring, forståelse og aksept for viktige landbrukspolitiske oppgaver. På denne måten kan også landbruket bli en integrert del av næringspolitikken i kommunene.

Følgende mål legges til grunn for gjennomgangen på landbruksområdet:

- styrking av den landbrukspolitiske dialogen med kommunene
- et større engasjement i kommunene om landbrukspolitiske utfordringer
- et økt landbrukspolitisk ansvar og handlingsrom til kommunene
- enklere forvaltning og administrasjon av virkemidlene
- gode og rasjonelle kontroll- og styringstiltak overfor kommunene.

På flere områder innenfor landbruksforvaltningen ligger det til rette for ytterligere desentralisering og forenkling. Oppgaver som egner seg kan være innenfor miljø, bygdeutvikling og skogbruk. Regjeringen vil også fokusere på forenkling av rapporteringen fra kommunene innenfor landbruksområdet. Arbeidet vil bli startet opp i samarbeid med blant annet kommunesektoren våren 2001.

Regjeringen vil også vurdere å desentralisere andre oppgaver og myndighet til kommunene. Ved økt desentralisering av oppgaver og myndighet, er det viktig at kommunene på en god måte makter å løse sine oppgaver. Med det store ansvaret kommunene har for tjenesteytingen til befolkningen, blir en av de mest sentrale utfordringene i forvaltningsutviklingen å sikre at kommunene blir konkurransedyktige leverandører av tjenester til befolkningen.

3.5.3 Kommunestruktur

De siste 30 årene er rammebetingelsene til kommunesektoren vesentlig endret. Endringer i befolkning, næringsliv, bosettingsmønster og kommunikasjoner har skapt nye geografiske forutsetninger for kommunesektorens virksomhet. Nye reisemåter har redusert avstandene, og kontaktmønsteret er mange steder forandret. Mange har fått bedre tilgjengelighet til kommunesenteret i nabokommunen enn til senteret i sin egen kommune. Andelen av befolkningen som bor i byer og tettsteder er langt større enn for en generasjon siden. Samtidig har kommunesektoren, i takt med oppbyggingen og utviklingen av det norske velferdssamfunnet, fått ansvar for langt flere og mer krevende oppgaver.

Til tross for disse store endringene, har kommuneinndelingen i hovedsak ligget fast. Den siste landsomfattende gjennomgangen av kommuneinndelingen kom som følge av Schei-komiteens arbeid på 1960-tallet, der tallet på kommuner ble redusert med 290. Da denne reformen var sluttført, var det 454 kommuner i Norge. I dag er det 435 kommuner i Norge. I tabell 3.1 er kommunene fordelt etter innbyggertall. Tabellen viser at over halvparten av kommunene i Norge har under 5 000 innbyggere.

Da Stortinget behandlet St.meld. nr 32 (1994–95) om kommune- og fylkesinndelingen, slo et flertall fast at kommunesammenslutninger skulle baseres på frivillighet. En viktig begrensende faktor for frivillige sammenslutninger har vært at kommunene som slår seg sammen, gradvis over 5 år har fått reduserte statlige overføringer.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger, foreslo Regjeringen i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 å innføre et nytt inndelingstilskudd innenfor rammene av inntektssystemet. Inndelingstilskuddet innebærer at de kommunene som slår seg sammen ikke får reduserte statlige overføringer de første 10 årene etter sammenslutningen.

Tabell 3.1: Kommunene fordelt etter innbyggertall pr. 1. januar 2001.

Innbyggertall	Antall kommuner
< 3 000	158
3 000 – 5 000	88
5 000 –10 000	91
10 000 – 20 000	58
20 000 – 50 000	30
> 50 000	10
I alt	435

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å legge forholdene til rette for frivillige kommunesammenslutninger. Målet er å styrke det lokale forvaltningsnivået, slik at vi får sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg flere oppgaver. Derigjennom kan også flere beslutninger underlegges lokaldemokratisk behandling. Det viktigste motivet for frivillige kommunesammenslutninger bør være hensynet til brukerne og effektiv ressursutnyttelse.

Mange kommunale oppgaver løses gjennom interkommunalt samarbeid. Dette gjelder for eksempel næringsmiddeltilsyn og legevaktordninger. Flere kommuner prøver nå ut interkommunalt samarbeid i form av funksjonsdeling på nye områder som økonomi, skoleadministrasjon, sosialtjenester og andre funksjoner der det er mulig å utnytte ressursene bedre gjennom å samarbeide. Statlige instanser som trygdekontor og arbeidskontor trekkes også noen steder inn i et slikt samarbeid. På den måten kan det være mulig å opprettholde statlige kontorer i områder der de ellers ville stå i fare for å bli nedlagt. Regjeringen vil stimulere til denne type forsøk med interkommunalt samarbeid som kan gi gode og effektive lokale løsninger. Der en finner gode, helhetlige løsninger kan interkommunalt samarbeid være et godt alternativ til kommunesammenslutninger. Av hensyn til demokrati og styring mener imidlertid Regjeringen at det ikke må legges opp til en oppgavefordeling som forutsetter et utstrakt interkommunalt samarbeid. En oppgave som desentraliseres til kommunene bør derfor som hovedregel kunne løses av den enkelte kommune. Samtidig må kommunene gis frihet til selv å velge hvordan de best kan løse de oppgaver de er gitt, enten det skjer gjennom interkommunalt samarbeid eller på andre måter.

Samtidig er det viktig at de statlige forvaltningsleddene på regionalt nivå støtter kommunene i form av rådgivning og veiledning i oppgaveløsningen. Denne funksjonen tiltar i viktighet når nye oppgaver og økt myndighet overføres til kommunene, parallelt med at individets rettigheter gis en stadig sterkere forankring i lov- og forskriftsverk.

3.5.4 Organisering av det regionale nivået

Helt siden fylkesreformen på midten av 1970-tallet har det pågått en debatt om fylkeskommunens rolle i forvaltningen, og om utformingen av det regionale nivået generelt. I forbindelse med Stortingets behandling av meldingen om

kommuneinndelingen (St.meld. nr 32 (1994–95)) ga stortingsflertallet uttrykk for at det var behov for å få foretatt en helhetlig gjennomgang av oppgave- og funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Oppgavefordelingsutvalget ble oppnevnt, og et sentralt element i utvalgets mandat var å evaluere erfaringene med fylkeskommunen som eget forvaltningsnivå, samt å vurdere oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning. Hovedbudskapet i utvalgets utredning er at det er et reformbehov på regionalt nivå. Reformbehovet knytter seg dels til organiseringen og virkemåten til dagens fylkeskommune, og dels til oppgavefordelingen mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning.

I utgangspunktet er det staten og kommunene som utgjør de sentrale ledene i vårt velferdssystem. Kommunene utfører tunge velferdsoppgaver, blant annet på helse-, sosial- og utdanningsområdet, og vil gjennom sin nærhet til brukerne ha de beste forutsetningene for å tilpasse oppgaveløsningen til lokale behov.

Det er imidlertid også behov for å opprettholde et selvstendig folkevalgt forvaltningsnivå mellom stat og kommune. For det første er det behov for et regionalt nivå og regional oppgaveløsning på områder der offentlige oppgaver er kommuneoverskridende og krever regional politisk forankring. I særlig grad gjelder dette planleggings- og utviklingsoppgaver der det er behov for å se regionen under ett. For det andre løses flere offentlige oppgaver også mest effektivt med et større befolkningsgrunnlag enn de fleste kommuner har med dagens kommunestruktur. For det tredje krever en effektiv nasjonal politikk for samfunnsutvikling og økt verdiskapning aktiv medvirkning og tilpasning ut fra regionale forhold. Denne tilpasningen kan det regionale politiske nivået, dvs. fylkeskommunen, best ivareta. En fjerde begrunnelse er knyttet til at de regionale utviklingsoppgavene krever politisk avveining og skjønn. Fylkespolitikkerne står direkte ansvarlig overfor innbyggerne i fylket, og vil være best skikket til å gi avgjørelser i saker knyttet til regionale utviklingsspørsmål demokratisk legitimitet.

I et representativt demokrati er direkte valg den sterkeste formen for demokratisk forankring – velgerne har direkte innflytelse på den politiske sammensetningen av styringsorganene, og kan ved neste valg stille partiene og representantene til ansvar for arbeidet som er gjort. Sammenlignet med alternative modeller legger direkte valg også bedre til rette for at innbyggerne utøver innflytelse i perioden mellom valgene; muligheten for ikke å bli gjenvalgt disiplinerer de folkevalgte til å følge velgernes ønsker også i valgperioden. Erfaringene med den direkte valgte fylkeskommunen er gode i forhold til demokratisk representativitet. I forhold til situasjonen før 1976 kan det fremheves at kvinnene nå er kommet med i fylkespolitikken for fullt, yngre aldersgrupper er bedre representert og partisammensetningen har blitt bredere og langt mer rettferdig. Økt kvinnerepresentasjon er for øvrig et generelt trekk ved samfunnsutviklingen etter 1976. Regjeringen ser det som ønskelig at et framtidig regionalt nivå beholder en bred sammensetting av det politiske styringsorganet. Dette sikres best ved å opprettholde et direkte valgt regionalpolitisk forvaltningsnivå.

I stortingsmeldingen om oppgavefordelingen og det regionale nivået blir det gjort nærmere rede for de konkrete endringene på det regionale nivået, samt øvrige endringer i oppgavefordelingen.

4 Økt verdiskaping i næringslivet

4.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

For å nå Regjeringens hovedmål i den økonomiske politikken, må vi både skape verdier og fordele goder. Det er vår evne til å utnytte og prioritere bruken av våre samlede ressurser effektivt som avgjør den samlede verdiskapingen og dermed også hvilket velferdsnivå Norge kan ha. Vår evne til å utvikle nye produkter og ny teknologi er sentral for å lykkes. Det er også viktig at arbeidskraft og kapital benyttes på de områder i økonomien der verdiskapingen er høyest. Regjeringens mål i næringspolitikken er å legge til rette for innovasjon, omstilling og effektivisering i næringslivet for dermed å sikre høyest mulig verdiskaping og velferd.

Verdiskaping kan anta ulike former. Verdiskapingen skjer både i næringslivet og ved offentlig tjenesteyting. Miljøkvalitet, fritid og rekreasjon er også en form for verdiskaping, siden forbedringer på disse områdene også bidrar til å øke vår velferd. Veksten i samfunnets ressursgrunnlag, ressursbruken i offentlig sektor, samt målene for miljø-, energi-, distrikts- og regionalpolitikken gir rammer for verdiskapingen i næringslivet. Det samme gjør kravene til helse, miljø og sikkerhet (HMS). I dette kapitlet omtales Regjeringens politikk for økt verdiskaping i næringslivet innenfor disse rammene.

Verdiskapingen i næringslivet påvirkes i stor grad av den generelle økonomiske politikken. Det viktigste bidraget den økonomiske politikken kan gi for å sikre høy verdiskaping i næringslivet, er en jevn og balansert økonomisk utvikling. Utjevning av svingningene i økonomien bidrar til bedre utnytting av ressursene og mindre usikre rammebetingelser for næringslivet. Det er også viktig at den økonomiske politikken baseres på langsiktige vurderinger av offentlige inntekter og utgifter, slik at man unngår den usikkerheten og de omstillingskostnadene som følger av omlegginger av den økonomiske politikken.

Nedbygging av handelshindre og teknologisk utvikling gjør at stadig flere næringer er utsatt for internasjonal konkurranse. Selv om noen bedrifter vil tape på økt konkurranse, medfører samtidig nedbyggingen av handelshindre store markedsmuligheter i utlandet for norske bedrifter. Selv om petroleumsformuen og kapitalen i Statens petroleumsfond gir oss økte muligheter til å finansiere forbruket av varer og tjenester som er produsert i utlandet, er denne formuen langt fra stor nok til å finansiere hele forbruket framover. Det er derfor viktig at den generelle økonomiske politikken er innrettet slik at omfanget av konkurranseutsatt næringsliv er tilstrekkelig stort. Norsk næringsliv må derfor sikres konkurransedyktige rammebetingelser. Det er den samlede effekten av ulike rammebetingelser som er avgjørende. Konkurransedyktige rammevilkår bestemmes derfor av langt mer enn skattesatser, støtteordninger, konkurransepolitikk og andre tradisjonelle næringspolitiske virkemidler.

Regjeringen vil føre en framtidsrettet næringspolitikk der ressursinnsatsen gir god avkastning for samfunnet. Næringspolitikken må stimulere til

lønnsomme omstillinger. Samtidig må politikken innrettes slik at omstillingskostnadene blir minst mulig. Det er derfor viktig at den offentlige virkemiddelbruken sikrer nødvendige endringer i næringsstrukturen og i produksjonen. Dersom strukturbevarende næringsstøtte, skjerming fra internasjonal konkurranse, markedsmakt eller reguleringer hindrer en kontinuerlig og hensiktsmessig omstilling, kan omstillingsprosessene senere bli langt mer smertefulle.

Regjeringen vil generelt legge til rette for lønnsom næringsutvikling i alle deler av landet. Dette skal skje både gjennom en politikk for nyskaping og vekst og gjennom å legge til rette for internasjonalt konkurransedyktige rammevilkår. Regjeringen vil legge vekt på å utforme rammebetingelsene slik at næringsmiljøer som er veletablerte og sterke i Norge, som fiskeri og havbruk, energi (olje og gass) og maritime næringer skal kunne videreutvikle seg. Regjeringen vektlegger også at IKT-sektoren, som følge av dens betydning for økonomien generelt over tid, bør prioriteres.

Det arbeides kontinuerlig med å forenkle og fornye eksisterende regelverk, blant annet innrapporteringsordninger fra næringslivet til det offentlige, for å øke produktiviteten i næringslivet.

Effektive kapitalmarkeder er nødvendig for at kapital kanaliseres til de mest lønnsomme investeringene. Nyetablerte og små bedrifter kan imidlertid i noen grad ha særlige problemer med å få finansiering i det private markedet. Regjeringen legger derfor vekt på å bedre kapitaltilgangen for nyetablerte og små og mellomstore bedrifter. Dette er viktig for å stimulere til at flere prosjekter som faktisk er lønnsomme, realiseres og utvikles.

For å styrke norske kapitalmiljøer foreslo Regjeringen å opprette et statlig/privat investeringsselskap. Stortinget sluttet seg til dette og har i statsbudsjettet for 2001 bevilget 2,45 mrd. kroner til investeringsselskapet, som skal etableres i partnerskap mellom private investorer og staten. Det skal etableres ett eller flere selskaper hvor private skal ha majoritet med 51 pst. av aksjekapitalen. Det er lagt til grunn at staten går inn med kapital på samme betingelser som de private, og at investeringsselskapet skal opptre kommersielt i forhold til sine investeringer. Hovedhensikten med investeringsselskapet er å styrke det aktive og langsiktige eierskapet i norske kapitalmiljøer. Nærings- og handelsdepartementet er i dialog med blant annet private investorer for å teste ut ulike modeller for investeringsselskapet. Regjeringen vil komme tilbake til organiseringen i en stortingsmelding våren 2001.

Det offentlige eierskapet i norsk næringsliv er omfattende. Begrunnelsen for offentlig eierskap har variert over tid, men har i første rekke vært knyttet til behov for kontroll med nøkkelressurser, korrigering av markedssvikt og for å sikre utnytting av stordriftsfordeler, fordelingshensyn og hensynet til nasjonal næringsutvikling. Utvikling av reguleringsverktøy og teknologi gjør at behovet for statlig eierskap av hensyn til samfunnsøkonomiske eller sektorpolitiske interesser endres over tid. I tillegg er det økt oppmerksomhet om håndteringen av rollekonflikter mellom staten som eier og som tilsyns- og reguleringsmyndighet i flere sektorer.

Regjeringen vil derfor ta initiativ til at formålet med eierskapet i statens ulike selskaper gjennomgås og klargjøres. Regjeringen vil kontinuerlig vurdere på hvilke områder statlig eierskap er nødvendig for å ivareta overordnede

politiske mål. På områder hvor staten utøver eierskap vil Regjeringen vurdere i hvilken grad et bedre forvaltningsmessig skille av statens ulike roller som eier og som reguleringsmyndighet er hensiktsmessig. Regjeringen ønsker i større grad å rendyrke statens rolle som eier i forhold til rollene som regulerings- og tilsynsmyndighet, særlig for selskaper med et forretningsmessig formål. En klargjøring og styrking av eierrollen kan bidra til større legitimitet og effektivitet i utøvelsen av statens roller.

Regjeringen legger vekt på å stimulere til og ivareta nasjonalt eierskap. Eiernes nasjonalitet vil kunne ha betydning blant annet for lokalisering av nøkkelfunksjoner som ledelse og forsknings- og utviklingsaktiviteter. Fysisk nærhet kan dessuten ha betydning for informasjonstilgangen forut for strategiske beslutninger. Regjeringen mener også at staten gjennom sitt direkte eierskap i norsk næringsliv kan bidra til å sikre nasjonalt eierskap.

Regjeringen ser det som viktig med ytterligere handelsliberalisering gjennom multilaterale handelsregelverk eller regionalt handelssamarbeid. Regjeringen legger stor vekt på arbeidet med å få i gang en ny bred runde i Verdens handelsorganisasjon(WTO). Handelspolitikk og politikk rettet mot hjemmemarkedet blir stadig tettere sammenvevd. Regjeringen vil legge vekt på aktiv deltakelse i forhold til sentrale organer i EØS-samarbeidet for best mulig å sikre norsk innflytelse på viktige felter for norsk strukturpolitikk og næringsliv. Det norske tollregelverket er til tross for de forenklingene som er gjennomført de siste årene, komplisert og uoversiktlig. Regjeringen vil derfor gå inn for en gradvis avvikling av tollsatsene på industrivarer.

Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som har startet arbeidet med å gjennomgå norsk konkurranselovgivning på bred basis. Behovet for denne gjennomgangen er blant annet begrunnet i erfaringene med den norske konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler, utviklingen i EUs og EØS' konkurransepolitikk, samt spørsmålet om desentralisert håndheving av EØS-avtalens konkurranseregler.

4.2 Stabile rammevilkår for næringslivet

Et viktig formål med den økonomiske politikken er å stabilisere den økonomiske utviklingen over tid, slik at en unngår unødig produksjonstap i lavkonjunkturer og store omstillingskostnader. Men det er også grunn til å regne med at en stabil økonomisk utvikling i seg selv bidrar til en effektiv ressursbruk også på lang sikt. Stabile rammevilkår reduserer næringslivets kostnader knyttet til usikkerhet. Det er lettere å utarbeide rasjonelle planer, spesielt for langsiktige irreversible investeringer, når bedriftenes rammebetingelser ligger fast. Erfaringer tilsier at stabile rammevilkår også er viktig når det gjelder valg av lokaliseringsland, selv om dette ikke i seg selv er et tilstrekkelig vilkår for at Norge skal beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet. Det har vært til dels store svingninger i produksjon og etterspørsel etter varer og tjenester i Norge fra 1970-årene. Det siste tiåret har imidlertid vært preget av høy vekst og vesentlig større stabilitet enn de to foregående. Det er grunn til å tro at den økonomiske politikken har bidratt vesentlig til dette.

Regjeringen vektlegger at det aller viktigste for å sikre en sunn økonomisk utvikling for norsk næringsliv er at den generelle økonomiske politikken bidrar til stabile og forutsigbare rammebetingelser, og at politikken er innret-

tet mot lav pris- og kostnadsvekst innenlands. Det betyr ikke minst at budsjettpolitikken, det vil si nivået på offentlige inntekter og utgifter, må bidra til å stabilisere den generelle aktiviteten i økonomien. Dette er til beste for næringslivet, men det er også avgjørende for at vi over tid skal sikres en best mulig velstandsutvikling.

Vilkårene for verdiskaping i næringslivet bestemmes av mange forhold. Mange av disse er bedriftsinterne eller knyttet til utviklingen i produktmarkedene, arbeidsmarkedet og andre markeder. De har således ingen tilknytning til de rammebetingelsene som bestemmes direkte av myndighetene. På den annen side påvirkes næringslivets rammebetingelser av myndighetenes politikk innenfor et svært bredt spekter av områder. Statlige investeringer, ikke minst innenfor infrastruktur, utdanning og forskning, øker produktiviteten i næringslivet. Myndighetenes politikk på miljø- og energiområdet gir på tilsvarende måte viktige rammebetingelser. Kvaliteten på offentlige tjenester generelt og de oppvekstvilkårene, utdanningsmulighetene og kulturtilbudene som befolkningen i Norge tilbys, har også stor betydning for næringslivets rammebetingelser over tid.

Næringspolitikken i tradisjonell forstand, slik som blant annet konkurransepolitikk og handelspolitikk, utgjør derfor bare en liten del av de rammebetingelser myndighetene legger for næringsvirksomhet i Norge. Dette er helt avgjørende for å forstå hva som over tid betyr noe for hvor attraktivt det er å drive næringsvirksomhet i Norge i forhold til andre land. Konkurransedyktige rammevilkår betyr derfor langt mer enn skattesatser, støtteordninger mv. Hvor godt vi lykkes i å legge til rette for konkurransedyktige rammevilkår vil derfor ikke kunne måles langs en enkelt dimensjon. Situasjonen i norsk økonomi, som blant annet er kjennetegnet av høy levestandard, lav arbeidsledighet, høy yrkesdeltakelse, høyt utdanningsnivå og gode miljøstandarder, tyder på at de rammevilkårene som har vært lagt så langt, har bidratt til en god utvikling. Regjeringens mål er å videreføre en slik utvikling gjennom den politikken det redegjøres for på ulike områder i dette programmet.

En hovedårsak til internasjonal handel er at landene er ulike, og disse ulikhetene gir grunnlag for spesialisering og byttehandel mellom land. Norges posisjon innen skipsfart, oljeindustri, fiskeri og havbruk er eksempler på en slik spesialisering. For å utnytte fordelene ved det internasjonale varebyttet, må en tilstrekkelig del av norsk næringsvirksomhet være i stand til å konkurrere på de internasjonale markedene. Samtidig må disse bedriftene kunne tilby konkurransedyktig avlønning til arbeidskraften og avkastning til kapitalieierne. Over tid er produktiviteten avgjørende for hvor høy lønn det internasjonalt konkurranseutsatte næringslivet kan tilby. Økt produktivitet innebærer at det er behov for færre ressurser for å produsere en gitt mengde varer og tjenester. På lengre sikt vil produktivitsvekst gi mulighet for større forbruk og velferd i landet, uten underskudd i utenriksøkonomien.

Lønnsdannelsen i Norge skjer i sentrale og lokale forhandlinger, og er bare et stykke på vei et resultat av den enkelte bedrifts konkurranseposisjon. Hvis lønnsforhandlingene generelt gir en lønnsvekst som er høyere enn produktivitsveksten, vil internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv ha en ulempe i konkurransen med andre deler av økonomien om arbeidskraften. Mens skjermede næringer i stor grad kan velte økte lønninger over på pro-

duktprisene, vil dette ikke være mulig for bedriftene i den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren, fordi kundene raskt vil kunne kjøpe tilnærmet like utenlandske produkter istedenfor norske. Resultatet blir i stedet nedbygging av sektoren og svekket utenriksøkonomisk balanse. Nedbyggingen kan også bidra til økt arbeidsledighet.

Regjeringen vil generelt legge til rette for lønnsom næringsutvikling i alle deler av landet. Dette skal skje både gjennom en politikk for nyskaping og vekst og gjennom å legge til rette for internasjonalt konkurransedyktige rammevilkår. Regjeringen vil i tillegg legge vekt på betydningen av å utvikle ny virksomhet på grunnlag av de ressursbaserte fortrinnene, den kompetansen og de næringsmiljøene Norge allerede har.

4.3 Omstillinger og nyetableringer i næringslivet

4.3.1 Omstillinger av næringsstrukturen

Endringer i næringsstrukturen og økonomisk vekst henger sammen. På den ene siden er økt effektivitet et resultat av at arbeidskraft og andre ressurser flytter fra bedrifter med lav lønnsomhet, og dermed liten evne til å lønne ressursinnsatsen, til bedrifter der avlønningsevnen er bedre. På den andre siden forskyves forholdet mellom næringer som følge av økonomisk framgang, fordi økte inntekter og endringer i prisene endrer sammensetningen av etterspørselen. I Norge, som i andre vestlige land, er endringene i fordelingen av sysselsettingen på henholdsvis primærnæringer, industri og tjenesteyting et uttrykk for denne sammenhengen. Etter at sysselsettingen i første halvdel av forrige århundre forskjøv seg kraftig fra primærnæringene til industrien, har etterkrigstiden vært preget av at privat og offentlig tjenesteyting har økt sin andel av sysselsettingen og produksjonen, jf. tabell 4.1. Fra 1970 til 1999 økte tjenesteytingens sysselsettingsandel fra om lag 55 pst. til om lag 75 pst. Spesielt sterk har sysselsettingsveksten vært innenfor offentlig helsearbeid og sosialt omsorgsarbeid, hvor andelen av samlet sysselsetting har økt fra 7 pst. til om lag 19 pst. Framskrivingene i kapittel 6 tyder på at andelen sysselsatte personer i tjenestesektoren vil fortsette å øke.

Tabell 4.1: Sysselsetting etter næring 1970 – 1999. Prosentvis andel av sysselsatte personer. ¹⁾

	1970	1980	1999
Primærnæringer	13,0	8,4	4,2
Bergverksdrift	0,6	0,4	0,2
Utvinning av råolje og naturgass, inklusive tjenester	–	0,5	1,0
Industri	23,2	19,3	13,6
Kraftforsyning	0,9	0,9	0,8
Bygge- og anleggsvirksomhet	7,1	6,6	5,4
Tjenesteytende næringer eksklusive offentlig forvaltning	38,1	40,2	44,0
Offentlig forvaltningsvirksomhet	17,2	23,7	30,9
Undervisning	5,5	6,3	7,8
Helse og sosial omsorg	7,0	12,7	18,9
Forsvar	3,3	2,7	1,9

Tabell 4.1: Sysselsetting etter næring 1970 – 1999. Prosentvis andel av sysselsatte personer. ¹⁾

	1970	1980	1999
Annen forvaltningsvirksomhet	1,4	2,0	2,3

¹⁾ Summen av andelene kan avvike fra 100 pst. som følge av avrunding.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sammensetningen av internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv i Norge, spesielt det eksportrettede næringslivet, er et godt eksempel på den spesialiseringen som har fulgt av relativt rikelig tilgang på naturressurser som vannkraft, skog og fisk i forhold til andre land. Transport av varer til og fra utlandet har i stor grad måttet skje sjøveien, og det har gitt grunnlag for en sterk tradisjon innen skipsfart. Utvinningen av olje og gass har bidratt til å forsterke inntrykket av at eksporten er ressursbasert. Utbyggingen av petroleumssektoren har også ført til en markert overgang fra skipsbygging til bygging av oljeplattformer og andre offshoreleveranser fra norsk verkstedindustri. Utbyggingen av petroleumsvirksomheten, og bruk av oljeinntektene innenlands, bidro til å svekke den kostnadmessige konkurranseevnen og å redusere industriproduksjonen i 1970- og 1980-årene. Nedbyggingen av importvernet i løpet av denne perioden førte til at det særlig var importkonkurrerende industri som ble bygget ned. Størrelsen på jordbruket og den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien skyldes fortsatt skjerming av disse sektorene.

For Norges vedkommende har spesielt utvinningen av olje og gass bidratt til å gjøre veksten i BNP høyere enn den ellers ville vært. Det skyldes at verdien av olje og gass gir opphav til en grunnrente som gir ekstraordinær avkastning. Framveksten av petroleumssektoren og bruken av petroleumsinntektene har samtidig stimulert både arbeidsinnsats, investeringer og produktivitet i Fastlands-Norge.

De årlige omstillingene i norsk næringsliv er imidlertid betydelig større enn det utviklingen i økonomiske størrelser og sysselsettingstall for aggregerte næringer kan tyde på ¹⁾. Nyregistreringer av bedrifter har i 1990-årene ligget mellom 24 000 og 30 000 foretak pr. år, noe som tilsvarer omtrent 10 pst. av eksisterende foretak. Antallet deregistreringer har ligget mellom 18 000 og 38 000 i den samme perioden, jf. tabell 4.2. Også bruttostrømmene av arbeidskraft mellom bedrifter er store innenfor alle næringer. Tallene tyder på at omstillingsevnen i norsk økonomi ikke er dårligere enn i andre OECD-land, til tross for at kostnadene ved ansettelser og oppsigelser er relativt store i Norge.

Bremsing eller hindring av omstillinger gjennom næringsstøtte og ulike former for konkurranseskjerming betyr at den samlede verdiskapingen reduseres. Næringspolitikken må derfor stimulere til lønnsomme omstillinger framfor å bevare bedrifter og næringer med lav lønnsomhet. Samtidig må politikken innrettes slik at omstillingskostnadene blir minst mulig. Det er svært

¹⁾ Klette, T. J. og K. G. Salvanes: «Jobbskaping og omstilling i norsk industri», Sosialøkonomen nr. 10, 1995. Kvitastein, O. og K. G. Salvanes: «Jobbskaping i norsk privat tjenesteyting, 1977–93», vedlegg til Rapport til Småbedriftsutvalget, 1996.

viktig at arbeidskraften blir brukt på de områder der den er mest lønnsom. Det er derfor viktig at de offentlige virkemidlene sikrer nødvendige endringer i næringsstrukturen og i produksjonen. Dersom strukturbevarende næringsstøtte, skjerming fra internasjonal konkurranse, markedsrett eller reguleringer hindrer en kontinuerlig og hensiktsmessig omstilling, kan omstillingsprosessene senere bli langt mer smertefulle. Det vises til avsnitt 4.4 for en nærmere omtale av retningslinjer for næringsstøtten.

Tabell 4.2: Nyregistreringer og deregistreringer 1990–1998. Alle næringer ¹⁾.

År	Nyregistreringer		Deregistreringer	
	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)
1992	25 937	9,5	37 730	13,9
1993	23 935	9,2	28 804	11,0
1994	25 509	10,0	25 745	10,1
1995	26 252	10,3	25 044	9,8
1996	26 893	10,5	23 762	9,2
1997	27 117	10,4	24 379	9,4
1998	24 785	9,4	18 106	6,9
Gjennomsnitt	25 775	9,9	26 224	10,0

1) Andelene angir nyregistreringer og deregistreringer i pst. av totalt antall registrerte foretak ved inngangen til året.

Kilde: Olav R. Spilling (red.), SMB 2000 – fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge. Fagbokforlaget 2000.

Problemene med å gjennomføre omstillinger der de som blir berørt opplever endringene som en forverring av levekårene, gjør det enda viktigere å føre en generell økonomisk politikk som bidrar til en stabil økonomisk utvikling. For Norge er det en større utfordring å oppnå en stabil vekst enn det er for mange andre land. Mangel på langsiktighet i den økonomiske politikken som følge av høye oljeinntekter, kan føre til et overforbruk som ikke er opprettholdbart på lengre sikt, jf. beskrivelsen av Vegringsalternativet i kapittel 6.

Vegringsalternativet illustrerer behovet for en type omstillinger som har vist seg vanskelig å gjennomføre uten betydelige kostnader for samfunnet. Ved økt bruk av petroleumsinntekter vil norske konkurranseutsatte produkter erstattes av import, og sysselsetting og andre ressurser vris i favør av tjenesteyting og annen virksomhet som er skjermet fra internasjonal konkurranse. Dersom denne prosessen må reverseres, vil kostnadene kunne bli betydelige. Veksten i konkurranseutsatt sektor vil ikke finne sted uten at forbruket skjæres ned. Den enkelte vil oppleve svakere reallønnsvekst enn det man har vent seg til og forventer, fordi konkurranseevnen til konkurranseutsatt sektor må bedres. Med de stivheter man har i lønnsdannelsen, er det grunn til tro at det vil være betydelige kostnader i form av blant annet arbeidsledighet ved denne omstillingsprosessen, dersom den må skje i et stort omfang.

4.3.2 Samspill mellom bedrifter

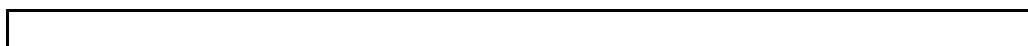
Teknologisk utvikling, i form av blant annet sterk reduksjon av transport- og kommunikasjonskostnader og friere kapitalbevegelser mellom land, vil kunne endre den internasjonale og nasjonale lokaliseringen av bedrifter og vil kunne gi økt geografisk konsentrasjon av økonomisk virksomhet.

Den klareste indikasjonen på endringer i lokaliseringsmønstre er utviklingen i direkte investeringer over landegrensene, jf. omtale i avsnitt 4.5. Avkastningen, og dermed bedriftenes valg av lokalisering, vil blant annet avhenge av skattenivå, lønnsnivå og andre kostnader. Avhengig av type produksjon, vil avkastningen videre avhenge av nærhet til kunder, kvalifisert arbeidskraft, naturressurser og andre viktige innsatsfaktorer. Konsentrasjonen av kraftkrevende industri på Vestlandet kan forklares ut fra tidligere tiders høye kostnader knyttet til transport av kraft, mens konsentrasjonen av kjøpesentre i området ved Oslo Sentralstasjon er et eksempel på lokalisering utfra hensynet til kundenærhet. Lokaliseringen kan også, i tilfeller hvor det bygges opp lokal kompetanse, avhenge av hvor mange andre aktører som velger samme lokalisering.

Både lokalt, nasjonalt og regionalt ser man eksempler på at relativt like virksomheter lokaliserer seg på samme sted. En slik bakgrunn for geografisk opphopning blir ofte kalt klyngedannelse, og kan skyldes at lønnsomheten i hver enkelt bedrift øker som følge av at andre aktører lokaliserer seg på samme sted. Når en klynge blir mer attraktiv som lokaliseringssted jo flere aktører som etablerer seg i klyngen, er klyngemekanismene selvforsterkende. I boks 4.1 drøftes klyngeskapende mekanismer nærmere.

For et land ligger den eventuelle fordelene ved etablering av næringsklynger i at avkastningen på arbeidskraft og andre innsatsfaktorer blir høyere enn den ville vært i en situasjon uten klynger. Den nasjonale lokaliseringen av levedyktige internasjonale klynger innen en bestemt bransje vil kunne avspeile både nasjonale fortrinn knyttet til for eksempel stedbundne naturressurser (petroleum, skog, tilgang på kraft osv.), nærhet til store markeder for produktene, samt historiske tilfeldigheter eller næringspolitiske tiltak. Antallet levedyktige bransjeklynger innenfor vareproduksjon vil avspeile forholdet mellom kostnadsmessige fordeler ved geografisk konsentrasjon og kostnadene ved internasjonal transport og distribusjon av produktene som framstilles i bransjen. Høye transportkostnader gjør det lønnsomt å legge produksjonen nær markedene, og den geografiske konsentrasjonen i produksjonen vil være relativt lav.

Muligheten for kunnskapsoverføringer innenfor et felles miljø kan tilsi at klyngedannelser er spesielt relevante innenfor kunnskapsintensive næringer, ofte i tilknytning til universiteter og forskningsparker. Et eksempel er Silicon Valley, hvor et stort antall IKT-bedrifter har nær tilknytning til forskningsmiljøer i forbindelse med NASA og Stanford universitetet. Markedskoblinger blir likevel i flere tilfeller hevdet å være viktigere enn denne typen indirekte virkninger. For eksempel viser en studie av IKT-klyngen i Michigan at koblinger via det lokale venture-kapitalmarkedet synes å ha gitt det største opphavet til klyngedannelsen. Boks 4.2 omtaler den finske IKT-klyngen.



Boks 4.1 Klyngeskapende mekanismer

For enkelte næringer vil lønnsomheten i hver enkelt bedrift kunne øke ved at den lokaliseres i nærheten av andre bedrifter. Gevinstene ved å ligge nær andre bedrifter kan deles inn i to typer. Den første typen er direkte koblinger mellom bedriftene. Opparbeiding av kunnskap i en bedrift som også øker produktiviteten i andre bedrifter, er et eksempel på en slik effekt. I den grad kunnskapsoverføring skjer lettere når bedriftene er lokalisert i nærheten av hverandre, kan denne koblingen bidra til geografisk konsentrasjon av bedrifter. Den andre typen av gevinster ved å ligge nær andre bedrifter er markedskoblinger. Markedskoblinger er positive virkninger som en bedrift påfører andre fordi bedriftens nærvær bidrar til å skape et større marked for sluttprodukter, innsatsvarer eller nøkkelressurser som arbeidskraft og kapital. Et eksempel på dette er klesforretninger som etablerer seg i en gate hvor det allerede ligger flere slike butikker og kundemassen er etablert. For teknologi- og kunnskapsbaserte bedrifter kan et stort arbeidsmarked for fagfolk gjøre det attraktivt for disse å bosette seg i nærheten av en klynge av slike bedrifter. Samtidig vil lett tilgang på kvalifisert arbeidskraft øke lønnsomheten av å etablere nye bedrifter i samme område. For at markedskoblinger skal skape gevinster ved geografisk konsentrasjon av bedrifter, må det imidlertid være stordriftsfordeler et eller annet sted i verdikjeden, slik at markedets størrelse er en reell begrensning på konkurransegrad eller vareutvalg. Se for eksempel V. Normans drøfting i vedlegg 9 til NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget) for en videre redegjørelse for klyngeskapende mekanismers betydning for lokalisering av næringsvirksomhet.

For at de selvforsterkende klyngemekanismene skal virke, må antallet aktører i klyngen overstige en kritisk masse. Myndighetene kan her spille en rolle ved å bidra til stabile og gode rammebetingelser. Regjeringens næringspolitikk er blant annet basert på at det er viktig å utforme rammebetingelser slik at næringsmiljøer som er veletablerte og sterke i Norge, som fiskeri og havbruk, energi (olje og gass) og maritime næringer, skal kunne videreutvikle seg. Regjeringen vektlegger også at IKT-sektoren, som følge av dens betydning for økonomien generelt over tid, bør prioriteres. Det vises også til omtalen av særskilte tiltak for enkeltbedrifter og næringer i avsnitt 4.4, og til omtalen av forskningspolitikken i kapittel 7.4.

Boks 4.2 Nokia

Den finske IKT-sektoren med Nokia i spissen blir framhevet som et eksempel på en klynge. Nokia er det største selskapet i Europa og et av de ti største selskapene i verden. Nokias andel av finsk BNP er om lag 4 pst., og selskapet står for om lag 20 pst. av finsk eksport og 1/3 av FoU i finsk næringsliv (business sector). Sektoren er den raskest voksende kompetanseblokken i finsk økonomi. Nokia er den dominerende aktøren i den finske IKT-klyngen, men ikke den eneste. I dag står selskapet for om lag 40 pst. av den totale omsetningen i finsk IKT-sektor.

Det finnes ikke en enkel forklaring på suksesshistorien bak Nokia og den finske IKT-klyngen. Suksessen er trolig et resultat både av tilfeldigheter og bevisst satsing. IKT-klyngen i Finland vokste fram i kjølvannet av økonomisk sammenbrudd i landet, noe som ga en situasjon med høy arbeidsledighet og mye ledig produksjonskapasitet. Studier viser også at blant annet den tidlige liberaliseringen av telekommunikasjonsmarkedet var en viktig faktor. Industri-, teknologi- og utdanningspolitikk har også spilt en rolle. Finland endret sin politikk overfor industrien i begynnelsen av 1990-årene ved å prioritere FoU og høyere utdanning innenfor IKT. Det ble likevel lagt vekt på at det er markedet som plukker vinnerbransjene. Det er derfor også vanskelig å si hvordan utviklingen i finsk økonomi ville vært om ikke Nokia hadde lyktes.

I dag foregår om lag 45 pst. av Nokias produksjon og om lag 60 pst. av Nokias FoU i Finland. De siste årene har imidlertid det meste av veksten i selskapet foregått utenfor Finlands grenser. Et viktig spørsmål for den videre utviklingen i finsk økonomi, er i hvilken utstrekning selskapene i IKT-sektoren er i stand til å internasjonalisere seg og bli internasjonale tilbydere innenfor sin egen nisje. Flere av disse selskapene står overfor en voksende knapphet på innenlandske ressurser.

Nærmere om fiskeri- og havbruksnæringen

Fiskeri- og havbruksnæringen er et av de områdene hvor det har skjedd store endringer de senere årene. Det skyldes blant annet en bevisst satsing fra myndighetenes side. Den norske fiskeri- og havbruksnæringen har tilgang til noen av verdens største og mest produktive kyst- og havområder. Det gir et gunstig utgangspunkt for å utvikle en lønnsom og miljøtilpasset fiskeri- og havbruksnæring som kan bidra til verdiskaping, sysselsetting og bosetting langs kysten. Flere studier har pekt på at det kan være et betydelig potensial for økt verdiskaping fra sektoren. Fiskeri- og havbruksnæringen er allerede en av Norges største eksportnæringer. Fra 1990 til 1999 ble eksportverdien mer enn doblet, fra 14,4 mrd. kroner til 30 mrd. kroner. Norge er blant verdens største eksportører av sjømat.

Videre ekspansjon av næringen krever først og fremst at inntjeningen er så stor at de ansatte kan få en god avlønning og et godt arbeidsmiljø, samtidig som investorene får en tilfredsstillende avkastning. I tillegg må miljøbelastninger og konflikter med andre brukergrupper minimaliseres. Næringens evne til å skape et positivt bilde av framtidsmulighetene kan også være et viktig bidrag til utdanning og rekruttering av kompetent arbeidskraft.

Tilgang på rene fjordområder er en annen sentral forutsetning for å utvikle havbruksnæringen. Tidligere tiders utslipp av miljøgifter har ført til at betydelige fjordområder i dag er så forurensat at de ikke er egnet til slik virksomhet. Regjeringen vil styrke havmiljøpolitikken ved å utforme en overordnet og helhetlig forvaltning av hav- og kystområdene, gjennom samarbeid med berørte myndigheter. Næringsmiddelmyndighetene har pr. i dag innført kostholdsråd eller restriksjoner for i alt 24 havne- og fjordområder. Regjeringen ser det som viktig å hindre en videre forurensing av Norges fjordområder gjennom blant annet å forsterke beredskapen for å hindre skipsulykker i norske farvann, jf. kapittel 8.4.7. Det vil dessuten være en viktig utfordring å redusere dagens

helse- og miljøproblemer knyttet til forurensede sedimenter i havner og fjorder.

Regjeringens politikk overfor fiskeri- og havbruksnæringen er basert på at myndighetene skal gi rammebetingelser som gjør det mulig å realisere investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Næringen antas å ha muligheter for å øke sin verdiskaping sterkt i forhold til dagens nivå. Lønnsom utvikling av næringen er sterkt avhengig av forskning og utvikling (FoU) for å utvikle nødvendig kompetanse knyttet til oppdrett av nye arter og foredling av sjømat. Regjeringen har utpekt marin forskning som ett av de prioriterte områdene innenfor forskningen. Innføringen av en FoU-avgift fra 1. januar 2001 vil også styrke næringens bidrag til den samlede FoU-innsatsen.

Fortsatt vekst innen fiskeri- og havbruksnæringen vil i tillegg være basert på god utnyttelse av de tradisjonelle ressursene, balansert og bærekraftig vekst innen oppdrett av laks og ørret, utvikling av nye arter innen oppdrett og dyrking av andre marine råstoffer, større grad av bearbeiding, utvikling av nye arter innen oppdrett og dyrking av andre marine råstoffer, utnyttelse av biprodukter, og ikke minst utnyttelse av ulike komponenter av marine organismer (enzymer mv.) og marint råstoff.

Utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien vil utvide perspektivet og gi nye muligheter for mange aktiviteter i tilknytning til fiskeri- og havbruksnæringen. For eksempel vil både miljøovervåking, ressursforvaltning, kontroll, produksjonsprosesser og ikke minst handelen kunne få andre rammebetingelser som følge av denne utviklingen.

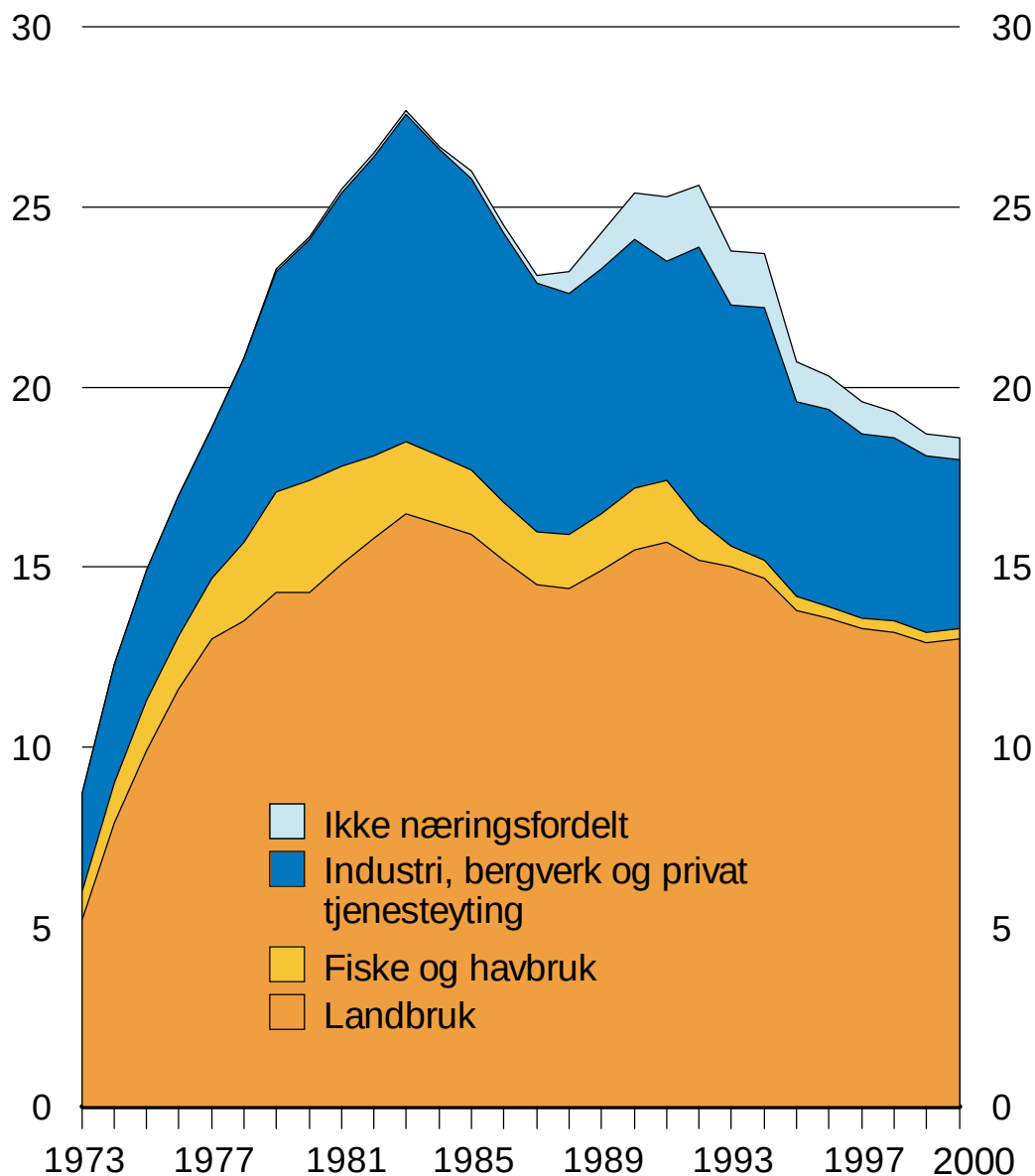
Fiskeri- og havbruksnæringen i Norge arbeider i og henvender seg til et globalt marked. Det forventes ytterligere nedbygging av handelshindringer. Dette medfører økte krav til effektivitet og konkurransedyktighet for norske aktører i fiskeri- og havbruksnæringen. Markedene er i stor grad dominert av store kjededannelser, både i de enkelte nasjonene og over grensene. Finansiell styrke og handlefrihet kreves av de aktørene som skal posisjonere seg internasjonalt. På den andre siden vil det fortsatt være betydelig rom for spesielle nisjesatsinger som krever en egen strategisk tilnærming og tilpasning. Norsk fiskeri- og havbruksnæring må kunne følge begge disse veiene.

Adgang til de mest attraktive markedene er viktig for utviklingen av næringen i Norge. EUs utvidelse østover vil kunne medføre dårligere markedsadgang til mange land som EFTA nå har frihandelsavtaler med. Det ligger derfor en særlig utfordring i å sikre Norges markedsinteresser knyttet til en utvidelse av EU. Framtidige forhandlinger i WTO vil kunne bli avgjørende for å få bedre markedstilgang. Også utviklingen i Russland og enkelte andre land, som for eksempel Japan og Kina, vil være av stor betydning.

4.4 Særskilte tiltak for bedrifter eller næringer

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kalles næringsstøtte. Tiltakene kan være alt fra direkte subsidier til skjerming fra utenlandsk konkurranse.

Statlig budsjettmessig næringsstøtte



Figur 4.1 Statlig budsjettmessig næringsstøtte utenom særskilte skatte- og avgiftsregler.

Kilde: Finansdepartementet.

I 1999 var den beregnede statlige budsjettmessige næringsstøtten utenom særskilte skatte- og avgiftlettelser på 18,6 mrd. kroner, og utgjorde 1,7 pst. av BNP.

Støtten til næringslivet økte kraftig gjennom siste halvdel av 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene. Senere har det skjedd en viss nedbygging av støtten. Dette gjelder i særlig grad fiskeristøtten, jf. omtale i kapittel 10, og

løpende støtte gitt for å kompensere for manglende konkurranseevne i bestemte industrisektorer eller til tapsbringende enkeltsselskap. Den spesifikke driftsstøtten til skipsbyggingsindustrien, som utgjorde over en tredjedel av samlet støtte til gruppen industri, bergverk og tjenester i 1999, er avviklet for kontrakter inngått fra og med 1.1.2001. Dette følger av et regelverk for støtte til skipsbyggingsindustrien som er vedtatt av EØS-landene. Jordbruket mottar fremdeles betydelig løpende støtte. I 1999 utgjorde støtten til jordbruket om lag 67 pst. av den samlede budsjettstøtten utenom skatte- og avgiftslettelser.

Støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringene, kan kalles generelle eller horisontale ordninger. Disse ordningene skal ivareta bestemte formål som regional utvikling, internasjonalisering, forskning, utvikling og innovasjon og etablering av ny virksomhet. Støtten forvaltes i stor grad av SND og NFR. Selv om ordningene i utgangspunktet er generelt tilgjengelige, er støtten likevel mer konsentrert til enkelte næringer enn andre, blant annet som følge av organiseringen gjennom bransjeprogrammer og den geografiske lokaliseringen av næringene.

Overføringer over budsjettets utgiftsside til ulike ordninger med direkte regionalpolitisk formål utgjør en liten andel av all næringsstøtte som er begrunnet i distriktshensyn. Den næringsspesifikke støtten til landbruket er i stor grad begrunnet i hensynet til bosetting og levedyktige samfunn i distriktene. I tillegg kommer blant annet den geografiske differensieringen av arbeidsgiveravgiften.

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som ikke er direkte synlige på statsbudsjettet, for eksempel skjerming mot internasjonal konkurranse. Statistisk sentralbyrå (SSB) beregner en indikator for omfanget av samlet næringsstøtte. Den effektive støtten defineres som den ekstra godtgjørelsen arbeidskraft og kapital får som følge av offentlige støttetiltak. Indikatoren viser støtten til en næring som andel av avlønningen til arbeidskraft og kapital i næringen. Den siste beregningen er gjennomført for 1998 og omfatter i tillegg til direkte subsidier blant annet særskilte skatte- og avgiftslettelser/-sanksjoner, skjerming fra utenlandsk konkurranse og prisforskjeller på elektrisk kraft.

Den totale støtten til jordbruket i 1998 er beregnet til om lag 18 mrd. kroner, svarende til en effektiv støtte på 96 pst. av avlønningen til arbeidskraft og kapital i næringen. Den effektive støtten til jordbruket består nesten utelukkende av subsidier og skjermingsstøtte. Ved siden av jordbruket, peker foredling av kjøtt og meieriproduksjon seg ut når det gjelder effektiv støtte i prosent av lønns- og kapitalinntekten. Et viktig mål med støtteordninger for næringsmidler er å veie opp for fordyrende skjermingsstøtte på viktige innsatsvarer fra jordbruket. Den direkte støtten er imidlertid større enn et slikt kompensasjonsbehov skulle tilsi. Næringen produksjon av metaller har også en relativt høy effektiv støtterate. Næringen har blant annet fordel av fritaket fra forbruksavgift på elektrisk kraft og fritaket fra CO₂-avgiften.

Årlige beregninger foretatt av OECD viser at den totale jordbruksstøtten i Norge også er meget høy i internasjonal sammenheng. Tilsvarende oppdaterte internasjonale sammenligninger av total støtte foreligger ikke for andre næringer.

Økt adgang til internasjonale markeder er til stor fordel for små land som Norge. Det skyldes de fordelene som ligger i spesialisering, samtidig som import gjør det mulig å øke forbrukernes valgmuligheter. Internasjonal handel gjør det også mulig å utnytte stordriftsfordeler, siden størrelsen på hjemmemarkedet ikke begrenser produksjonen.

Regjeringen vil legge vekt på å skjerpe konkurransen der den er liten, framfor å skjerme enkelte bedrifter som hevder seg dårlig i markedskonkurransen. Økt internasjonal handel er et viktig element i en konkurransefremmende politikk. I en situasjon med knapphet på arbeidskraft, vil enhver virksomhet som får støtte, fortrenge annen virksomhet. Næringsstøtte brukt på feil grunnlag kan forhindre omstillinger som øker den samlede verdiskapingen, framfor å stimulere til slik omstilling.

Næringsstøtte kan imidlertid brukes der det oppstår markedssvikt som fører til for lav produksjon enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg kan næringsstøtte brukes der samfunnet har andre mål enn det den enkelte bedrift har for sin virksomhet. For eksempel er støtten til jordbruket begrunnet også utfra hensynet til bevaring av kulturlandskap, biologisk mangfold og spredt bosetting.

Hovedkilder til markedssvikt er indirekte virkninger eller mangel på informasjon. Positive indirekte virkninger mellom bedrifter betyr at økt produksjon i en bedrift øker produktiviteten i andre bedrifter, uten at dette tas hensyn til av private aktører. Der myndighetene har god informasjon om de grunnleggende årsakene til denne typen indirekte virkninger, kan det være hensiktsmessig med næringsstøtte gjennom tilskudd, subsidierte lån eller andre stimulerende tiltak. Støtten bør i størst mulig grad rettes mot kilden til markedssvikten eller målet en ønsker å oppnå uavhengig av næring. Dette betyr at støtten ikke vil fordele seg jevnt over alle næringer.

I internasjonale avtaler legges det økende vekt på å regulere næringsstøtten. Hensynet til internasjonale forpliktelser har fått større betydning for utformingen av næringspolitikken gjennom EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningssavgifter og Landbruksavtalen i WTO. All støtte utenom jordbruk og fiske, skal som hovedregel ifølge EØS-avtalen godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan. EØS-avtalen har bestemmelser som setter effektive begrensninger for det nasjonale handlingsrommet med hensyn til næringsstøttens intensitet i de enkelte prosjektene. Manglende oppmerksomhet om internasjonale avtaler og støttetiltakenes konkurransevirkninger kan lede til sanksjoner eller handelskonflikter.

I stortingsmeldingen om SND som Regjeringen legger fram våren 2001, legges disse retningslinjene til grunn for bruken av virkemidler. SND skal arbeide for økt innovasjonsevne og høyere kompetansenivå i norsk næringsliv, og fokusere på innovasjons- og kompetansemiljøer og kunnskapsbasert næringsliv på generelt grunnlag. På enkelte områder vil det imidlertid være naturlig å arbeide med enkeltbransjer for å nå målene om innovasjon og kompetanse på en best mulig måte.

4.5 Eierskap og kapitaltilgang i næringslivet

Eierskap i norsk næringsliv

Eier- og selskapsform kan ha stor betydning for konkurranseforhold, kapitaltilgang og kompetanse i næringslivet, jf. boks 4.3. Den offentlige eierandelen i norsk næringsliv er noe høyere enn i de fleste andre OECD-land. Den utenlandske eierandelen i norsk næringsliv er økende, men relativt konsentrert når det gjelder næringssektorer. Norske direkte investeringer i utenlandsk næringsliv er også økende.

I Norge, som i de fleste andre land, er de fleste selskapene ikke børsnoterte. Av alle ikke-finansielle aksjeselskap²⁾ sett under ett, stod selskap notert ved Oslo Børs for bare 16 pst. av den samlede bokførte totalkapitalen og 5 pst. av driftsinntektene i 1998³⁾. I tillegg kommer selskaper som ikke er organisert som aksjeselskap. Dette gjelder blant annet personlige foretak og flere offentlig eide selskaper innenfor kraftsektoren (blant annet Statkraft og Statnett). I likhet med i de fleste europeiske landene har imidlertid antallet børsnoterte selskaper økt raskt i 1990-årene. Markedsverdien ved Oslo Børs som andel av BNP er økt i varierende takt fra 25 pst. i 1989 til 49 pst. i 1999.

Figur 4.2 viser at utenlandske eiere har økt sin eierandel i børsnoterte selskaper fram til 1995, og at eierandelen deretter har ligget rundt en tredjedel. Den offentlige⁴⁾ har, etter en sterk økning fra slutten av 1980-årene fått redusert sin eierandel etter 1994 og fram til børsnotering av Telenor høsten 2000⁵⁾. Gruppen privatpersoner og gruppen andre selskaper enn finansielle og statlige har fått redusert sine andeler. Andelen institusjonelle investorer (banker, aksjefond, forsikringsselskaper, pensjonskasser m.m.) økte sin andel noe i siste halvdel av 1990-årene. Dette skyldes i hovedsak økt sparing i aksjefond. Internasjonalt har det vært en utvikling i retning av større institusjonell sparing, og at institusjonene fordeler investeringene over flere land for å redusere risikoen. Veksten i aksjefond og utlendingers plasseringer i norske aksjer kan delvis ses som en del av denne trenden. Utenlandske plasseringer ved Oslo Børs er i økende grad rene porteføljainvesteringer. I 2000 falt eierandelen til institusjonelle investorer ved Oslo Børs, noe som blant annet kan reflektere aksjefondenes økte plasseringer i aksjer i utlandet.

Boks 4.3 Eierskapets betydning

–Eierskap er viktig for kapitaltilførsel. For eksempel gir aksjeselskapsformen mulighet til å trekke inn egenkapital fra flere kilder enn i et personlig foretak. Børsnotering vil gi et aksjeselskap tilgang til et større egenkapitalmarked.

²⁾ Finansielle selskaper er ikke omfattet av statistikken.

³⁾ Kilde: Spesiellkjøring foretatt på SSBs regnskapsstatistikk for ikke-finansielle selskap.

⁴⁾ «Det offentlige» innbefatter her statsforvaltningen, statsbanker, fylkeskommuner, kommuner, statsforetak og foretak med statlig eierandeler der staten eier mer enn 50 pst., samt Folketrygdfondet. Før 1994 er Postgiro og Postbanken med i denne kategorien, men sorterer etter 1994 under finansforetak.

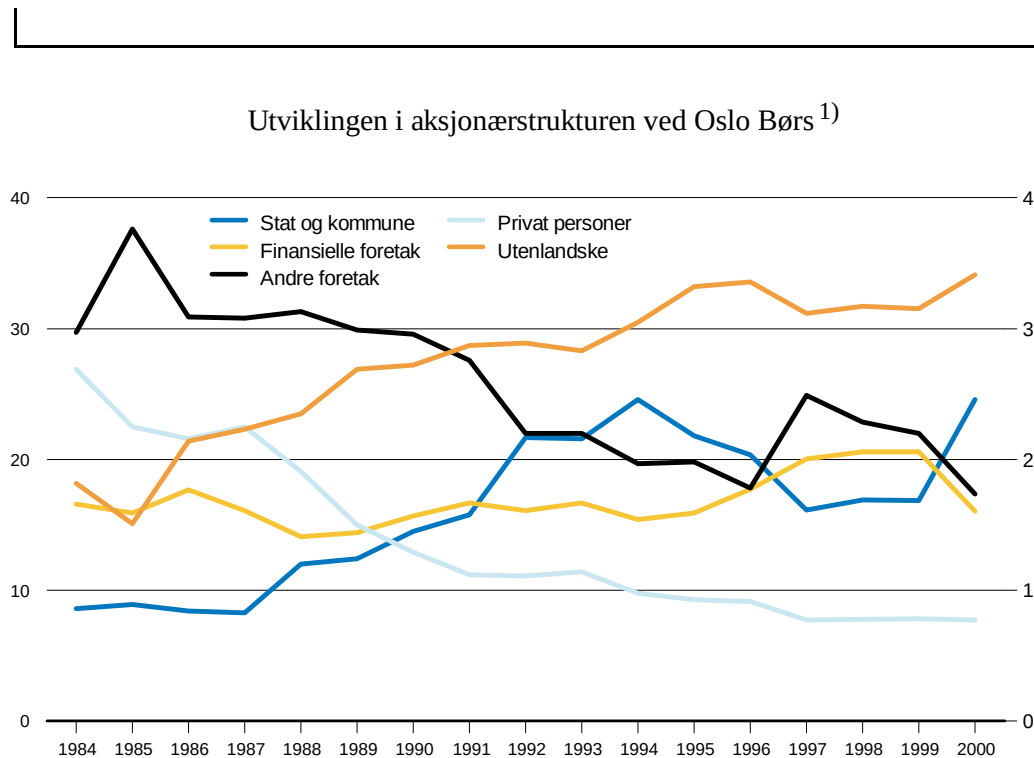
⁵⁾ Reduksjonen skyldes dels statistiske forhold (blant annet at Postgiro og Postbanken overføres til kategorien banker), og dels statlige nedslag i blant annet forretningsbankene.

–Eierskap er viktig for styringsformål. Styringen skjer direkte gjennom eiere som går inn i ledelsesfunksjoner, og gjennom de styremedlemmene eiere utpeker, eller indirekte gjennom markedssignaler - ikke minst utvikling av børsverdi.

–Eierskap kan ha betydning for tilførsel og utvikling av kompetanse og nettverk. For eksempel kan fusjoner tilføre ny kompetanse, og i småbedrifter kan eierne tilføre kompetanse ved å engasjere seg direkte i driften.

–Eierskap har betydning for konkurransesituasjonen i ulike markeder. Konsentrasjon av eierinnflytelse i ett eller bare noen få selskaper i et marked vil generelt begrense konkurransen.

–Eierskap kan fungere som et offentlig virkemiddel for å oppnå andre mål enn dem som lar seg realisere i markedet, som for eksempel fordeling eller sikring av at eventuell grunnrente kommer fellesskapet til gode eller et ønske om å sikre nasjonalt eierskap.



Figur 4.2 Aksjonærstrukturen ved Oslo Børs 1984–2000. Eierandel i pst. av børsens samlede verdi.

¹⁾ Tall for aksjonærstrukturen før 1998 er svært usikre, men hovedtrenden i den historiske utviklingen kan likevel i hovedsak leses av figuren slik den er satt opp.

Kilde: Oslo Børs, Statistikk 1994 og Verdipapirsentralen.

En undersøkelse av eierstrukturen i norske foretak viser at ikke i noe annet vest-europeisk land har private individuelle investorer en så liten direkte eierandel av den samlede markedsverdien i børsnoterte selskaper ⁶⁾. Den

⁶⁾ Bøhren Ø. og B. A. Ødegård: «The ownership structure of Norwegian firms. Characteristics of an outlier», Handelshøyskolen BI, 2000.

offentlige eierandelen ved Oslo Børs er på den andre siden relativt høy i europeisk sammenheng. Den offentlige eierandelen er trolig enda høyere for ikke-børsnoterte selskaper. Den høye offentlige eierandelen i norsk næringsliv kan i stor grad tilskrives eierskap i store enkeltselskaper som blant annet Norsk Hydro, DnB, Telenor, Statoil, Statkraft, Statnett og kommunale kraftselskap.

I de senere årene har det vært økt oppmerksomhet om behovet for krevende, aktive eiere som tar styringsansvar. En forutsetning for dette er eiermakt. Dersom en ser på eierandelen til den største eierposten i selskapene, er eierskapet i norske selskaper tilsynelatende fragmentert og spredt sammenlignet med de fleste andre europeiske land. Sammenlignes eierandelen til de tre største eierpostene i selskapene, er bildet et annet. USA og Storbritannia er de landene som har lavest eierkonsentrasjon.

Regjeringen ser det som viktig at norsk næringsliv er lønnsomt og attraktivt å investere i for både norske og utenlandske investorer. Utenlandske investorer og eiere kan bidra til økt kapitaltilgang til norsk næringsliv og til at foretak i Norge får økt tilgang til markeder ute. Videre kan utenlandske eiere stimulere til å videreutvikle norsk næringsliv gjennom sin kunnskap og sine ressurser.

Nasjonalt eierskap

Rett etter krigen var sikring av nasjonalt eierskap i ressursbearbeidende virksomheter anført som et motiv for statlig eierskap. I 1990-årene har problemstillinger knyttet til nasjonalt eierskap igjen blitt aktualisert. Dette har skjedd parallelt med internasjonaliseringen av selskapsstrukturene og økningen i fusjoner og direkte oppkjøp over landegrensene. Norges Banks tall for direkte investeringer, dvs. investeringer med sikte på innflytelse ⁷⁾, viser at både investeringer ut og inn av Norge har økt.

Målt i løpende priser økte den samlede beholdningen av utenlandske direkte investeringer i norsk næringsliv, på og utenfor børs, fra om lag 65 mrd. kroner i 1989 til over 230 mrd. kroner i 1999. Det er store forskjeller i fordelingen av utenlandske direkte investeringer i norsk næringsliv. Over 40 pst. av den utenlandske kapitalen i Norge var plassert i oljevirkomheten i 1999.

Tabell 4.3: Utenlandske direkte investeringer i Norge og norske direkte investeringer i utlandet.Mrd. kroner ¹⁾.

Sektor	Utenlandske beholdninger i Norge i 1997	Norskebeholdninger i utlandet i 1997	Endringer i utenlandskebeholdninger i Norge 1989–1997	Endringer i norskebeholdninger i utlandet 1989–1997
Petroleum og bergverk	72,5	75,4	35,8	70,4
Industri	31,4	41,6	25,9	30,2

⁷⁾ En direkte investering er en investering der investor har til hensikt å opprette en varig økonomisk forbindelse og utøve innflytelse på virksomheten. Denne definisjonen følger internasjonale retningslinjer. Norges Banks undersøkelser er avgrenset til investeringer der den enkelte investor har en innflytelse på 10 pst. eller mer av eierkapitalen. Direkte investert kapital omfatter investors andel av egenkapitalen i investeringsobjektet samt investors gjelds- og fordringsforhold med investeringsobjektet.

Tabell 4.3: Utenlandske direkte investeringer i Norge og norske direkte investeringer i utlandet. Mrd. kroner ¹⁾.

Sektor	Utenlandske beholdninger i Norge i 1997	Norske beholdninger i utlandet i 1997	Endringer i utenlandske beholdninger i Norge 1989–1997	Endringer i norske beholdninger i utlandet 1989–1997
Finans og forretningsmessig tjenesteyting	30,6	53,3	19,4	40,2
Annet	30,0	30,8	19,3	26,6
Samlet	164,5	201,1	100,4	167,4

¹⁾ Tabellen viser norsk direkte investert kapital i utlandet fordelt etter norsk investors næring og utenlandsk direkte investert kapital i Norge fordelt etter det norske selskapets næringsplassering. En del store investeringer de senere årene har skjedd ved at utenlandsk investor har etablert et holdingselskap i Norge, som igjen står som eier av den oppkjøpte virksomheten. Dermed næringsfordeles investeringen som holdingselskap og ikke inn under det næringsområdet hvor den oppkjøpte bedrift hører hjemme. Holdingselskaper hører i henhold til standard for næringsgruppering hjemme i næringsgruppen «annen forretningsmessig tjenesteyting».

Kilde: Norges Bank.

I alle årene fra 1989 til 1996 investerte norske industribedrifter mer i utlandet enn utenlandske aktører investerte i industribedrifter i Norge. I 1997 økte imidlertid beholdningen av utenlandske direkte investert kapital i norske industribedrifter vesentlig mer enn norske industribedrifters direkte investeringer i utlandet. Det er likevel slik at norske industribedrifter samlet i perioden 1989–1997 har investert noe mer i utlandet enn utenlandske aktører har i norske industribedrifter. Målt på denne måten har med andre ord norske industribedrifters eierinteresser i utlandet økt mer enn utlendingers eierinteresser i norske industribedrifter i den aktuelle perioden. Det foreligger ikke komplette beholdningstall for direkte investeringer etter utgangen av 1997.

Regjeringen legger vekt på å stimulere til og ivareta nasjonalt eierskap. Det antas at eiernes nasjonalitet har betydning blant annet for lokalisering av nøkkelfunksjoner som ledelse og FoU-aktiviteter. Fysisk nærhet kan ha betydning for informasjonstilgangen forut for strategiske beslutninger. NOU 1995: 16 Fra sparing til egenkapital (Spare- og egenkapitalutvalget) pekte på at norske eiere kan ha større tilbøyelighet til å ta nasjonale hensyn også i beslutninger om etablering og nedlegging eller i beslutninger om lokalisering. Det er imidlertid lite konkret kunnskap om hvor avgjørende selve eierskapets nasjonalitet er for denne typen beslutninger.

En svensk undersøkelse fra 1999 ⁸⁾ viser til at lokalisering av hovedkontorer og forskningsenheter bestemmes av ulike faktorer. Lokalisering av hovedkontorer og strategiske markedsfunksjoner er knyttet til global ekspansjon og behovet for fysisk nærvær til kundene i eksportmarkedene. Lokalisering av sysselsetting i forsknings- og utviklingsavdelinger synes mer påvirket av næringsklimaet i de enkelte landene, for eksempel tilgangen på kompetanse-

⁸⁾ Axelsson, S.: «Vad betyder huvudkontorens placering?» i «Svenskt näringsliv och näringspolitik 1999», NUTEK, 1999.

miljøer. En undersøkelse foretatt av SNF finner ikke vesentlige forskjeller mellom utenlandsk og norsk eierskap, jf. boks 4.4.

Boks 4.4 Utenlandsk eierskap

I følge en undersøkelse publisert av SNF i 1999 viser opplysninger fra 1996 at tre fjerdedeler av majoritetseide utenlandskeide aksjeselskaper (på og utenfor børs) var innen handel og tjenesteyting. Blant bedriftene i SNFs undersøkelsesmateriale oppgis særlig ønsket om å være lokalisert i nærheten av virksomhetenes kjernemarked som en viktig lokaliseringsfaktor, og fusjoner og oppkjøp er den vanlige etableringsstrategien. De utenlandske datterselskapene hadde vanligvis norsk ledelse. I undersøkelsen er det vurdert om utenlandsk eierskap bidrar til færre regionale, næringsmessige ringvirkninger i form av vare- og tjenestekjøp enn ved norsk eie. For de undersøkte bedriftene er det ikke noe som tyder på vesentlige forskjeller mellom utenlandsk eller nasjonalt eide bedrifter med hensyn til innkjøp lokalt/regionalt. Det er videre undersøkt om utenlandsk eierskap bidrar til å tappe bedriftene for FoU-ressurser og kompetanse. I enkelte av de undersøkte selskapene har det vært eksempler på økt konsentrasjon av FoU-virksomhet utenfor Norge, men hovedtendensen er at det skjer vesentlig FoU-aktivitet ved det norske foretaket.

Nærmere om offentlig eierskap

Det offentlige eierskapet utøves blant annet gjennom heleide statsforetak, særlovselskaper, statsaksjeselskap og deleide aksjeselskaper. I tillegg har det offentlige rene porteføljeinvesteringer.

Omfanget av statlig eierskap er stort i Norge, sammenlignet med andre industriland. Bakgrunnen og begrunnelsen for dette eierskapet er ofte mer knyttet til historiske enkelthendelser enn til en samlet statlig eierstrategi. En stor del av statens eierskap er knyttet til høsting av naturressurser, naturlige monopoler eller distriktpolitiske hensyn. Et innslag av statlig eierskap i bankvesenet ble foranlediget av bankkrisen og ønsket om å hindre sammenbrudd i banksystemet. I tillegg har staten porteføljeplasseringer gjennom Folkestrygdfondet. Staten bidrar også med egenkapitalinvesteringer gjennom SND, SIVA og såkornfondene.

Behovet for statlig eierskap av hensyn til samfunnsøkonomiske eller sektorpolitiske interesser endres over tid. Dette skyldes blant annet at myndighetenes tidligere motivasjon for å eie, i dag kan sikres gjennom andre virkemidler enn direkte eierskap, for eksempel gjennom lovreguleringer, konsesjoner og/eller statlig kjøp av tjenester. De siste årene har flere selskaper blitt omdannet til ordinære aksjeselskaper, delprivatisert, børsnotert og i noen tilfeller privatisert fullt ut. Dette har forandret rammene omkring statens eierutøvelse. Både endringene i innholdet og rammene omkring statens eierskap gjør det nødvendig å vurdere hvilke områder der statlig eierskap fortsatt er nødvendig for å nå overordnede mål, og samtidig klargjøre de spesifikke målene for eierskapet i hvert enkelt tilfelle.

Driften av statlige selskaper er i dag mer forretningsmessig motivert enn tidligere. Statens eierskap i tapsbringende industri- og bergverksbedrifter er i stor grad avviklet. På mange andre områder er eierskapet beholdt samtidig som utøvelsen av eierrollen i liten grad er begrunnet i sektorstyringshensyn. Kraftmarkedet ble, som eksempel, deregulert meget tidlig i Norge, men fortsatt er det et stort innslag av offentlig eierskap i kraftsektoren. Det er ingen motsetning mellom statlig eierskap begrunnet i å sikre at meravkastningen av naturressurser tilfaller fellesskapet og utøvelse av eierrollen utfra rene forretningsmessige kriterier. Det er imidlertid en forutsetning for å få fram hele meravkastningen i slike statseide selskaper at staten utøver eierskapet på en forretningsmessig god måte. Statlig eierskap begrunnet med å sikre nasjonal lokalisering av hovedfunksjoner krever en statlig eierandel som sikrer negativt flertall, dvs. over 1/3 av de stemmeberettigede aksjene, gitt at lokalisering av de aktuelle enhetene er nedfelt i vedtektene. Norge er en liten, åpen økonomi med et lite egenkapitalmarked. Dette reiser spesielle utfordringer i forhold til nasjonalt eierskap. Regjeringen ser på statlig eierskap som et viktig virkemiddel for å sikre nasjonalt eierskap i næringslivet, og for å sikre fellesskapet en høy andel av den verdiskapingen som bygger på våre felles naturressurser.

Når staten opptrer som kommersiell eier, er det viktig å skille statens eierrolle fra de øvrige rollene staten spiller i økonomien. Dette er for det første viktig av hensyn til konkurrerende virksomheter, som skal føle trygghet for at statseide bedrifter ikke blir gitt fordeler som konkurrentene ikke har. Det er for det andre viktig av hensyn til de statseide foretakene, som har behov for at staten opptrer som en forutsigbar eier i forhold til bedriftenes forretningsmessige mål. Og endelig er det viktig av hensyn til staten selv, fordi rolleblanding skaper uryddige styringsforhold og gjør det vanskelig for staten å opptre som en god eier samtidig som andre samfunnsoppgaver blir ivaretatt. Overføringen av forvaltningen av eierskapet i Telenor fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet er et eksempel på at en har lagt vekt på å skille mellom reguleringsmyndighet og eier. Andre eksempler er overføringen av forvaltningen av den statlige eierandelen i NOAH AS fra Miljøverndepartementet til Nærings- og handelsdepartementet, og overføringen av forvaltningen av det statlige eierskapet i Norsk Medisinaldepot fra Sosial- og helsedepartementet til Nærings- og handelsdepartementet.

Svak eierstyring kan gi opphav til feil bruk av samfunnets ressurser. Behovet for god eierkompetanse bør være sterkere for selskaper som i mindre grad blir vurdert av et marked. I selskaper hvor staten ønsker å stå som eneeier eller deleier, er det derfor spesielt viktig at eierskapet forvaltes profesjonelt for å sikre avkastning på fellesskapets ressurser ved blant annet å stille krav til utbytte. I selskaper der staten har avgjørende eierinnflytelse bør staten derfor være en krevende eier. Organiseringen av det statlige eierskapet må ses i en slik sammenheng.

Med utgangspunkt i en gjennomgang av ulike begrunnelser for statlig eierskap, har en interdepartemental arbeidsgruppe vurdert problemstillinger knyttet til statens rolle som eier i forhold til statens rolle som reguleringsmyndighet. Regjeringen vil som et ledd i arbeidet med fornyelse og effektivisering

av offentlig sektor gjennomgå organiseringen og formålet med statens eierskap.

Regjeringen ønsker i større grad å rendyrke statens rolle som eier i forhold til rollene som regulerings- og tilsynsmyndighet, særlig for selskaper med et forretningsmessig formål. En klargjøring og styrking av eierrollen kan bidra til større legitimitet og effektivitet i utøvelsen av statens roller, og dermed gi større verdiskaping for fellesskapet.

Det er viktig å vurdere statens eierskap i hvert enkelt selskap for seg. Regjeringen vil derfor gjennomgå og klargjøre målene for de ulike statlige selskapene og formålet med statens eierskap i det enkelte selskapet. Statens selskaper bør gis en organisasjonsform som er tilpasset bedriftens formål og utfordringer.

For selskaper hvor det forretningsmessige formålet er dominerende, vil Regjeringen vurdere å flytte eierskapet til ett eierdepartement. Dette innebærer at en tydeligere skiller eierrollen fra rollen som reguleringsmyndighet. Videre vil en slik modell gjøre det mulig å øke kompetansen og erfaringen om eierspørsmål gjennom spesialisering i et bredere eiermiljø. Eventuell risiko knyttet til å konsentrere for mye eiermakt i ett departement, kan tale for at eventuell overflytting av selskaper bør skje gradvis, etter grundige vurderinger for hvert selskap og gjennomgang av andre funksjoner i eierdepartementet.

Regjeringen vil ta initiativ til at departementer som ivaretar statens eierskap i ulike selskaper, må vurdere om virkemidler knyttet til reguleringsoppgaver kan komme i konflikt med eierrollen. Uavhengig av eventuelle framtidige endringer, som endret departementsplassering eller opprettelse av eierskapsorganer, er det viktig at embetsverket organiseres slik at en i størst mulig grad skiller utøvelsen av eierrollen fra andre oppgaver.

Departementene har i dag ulike erfaringer og vil kunne følge ulike interne prosedyrer for behandling av større eiersaker som kapitaltilførsel, utbyttepolitikk, avkastningskrav og eierstruktur. For å bidra til raskere behandling av eiersaker og et forsvarlig og uavhengig beslutningsgrunnlag, vil Regjeringen vurdere å fastlegge bestemte saksbehandlingsrutiner for sin interne behandling av eiersaker. Det bør blant annet sikres at det gjennomføres lønnsomhetsanalyser av tilstrekkelig kvalitet til at en kritisk uavhengig investor eller kreditor kan ta beslutninger. Staten som eier må gjøre sine egne vurderinger og ta selvstendige beslutninger på bakgrunn av materialet som utarbeides.

Et eget eierskapsorgan, som ivaretar statens eierskap, kan bygge opp et eiermiljø som i større grad enn embetsverket i departementene har mulighet til å drive aktiv forvaltning av eierandelene. På den andre siden vil et slikt organ kunne representere en betydelig maktkonsentrasjon. En administrasjon som forvalter verdier for flere hundre mrd. kroner, og ivaretar eierandeler i store selskaper innenfor en lang rekke sektorer, vil ha stor innflytelse i næringslivet og overfor myndighetene.

Regjeringen vil utrede spørsmålet om opprettelse av ett eller flere eierskapsorganer nærmere. En slik utredning vil blant annet kunne åpne for ulike løsninger for ulike selskaper, og videre bør plasseringen av slike organer i departementsstrukturen vurderes nærmere.

Ikke-børsnoterte selskaper bør verdsettes og evalueres regelmessig. Statens avkastningskrav og utbyttepolitikk og sammensettingen av styret vil være sentrale virkemidler i eieroppfølgingen av alle statlige selskaper som har et forretningsmessig formål.

Dersom selve eierutøvelsen brukes til å oppnå samfunnsmål, bør disse presiseres og konkretiseres i tydelig formålsbeskrivelse og klare virksomhetsmål som kan etterprøves.

Næringslivets tilgang på kapital

Kapitalmarkedet spiller en nøkkelrolle i den moderne økonomien ved å transformere sparing til investeringer, bidra til å spre risiko og ved sin betydning for eierskapsstrukturen i næringslivet. I perioden etter den andre verdenskrigen var mangel på privat kapital i det norske markedet et medvirkende motiv for statlig eierskap. I løpet av de siste tiårene har kapitalmarkedene blitt stadig mer globale, blant annet som følge av teknologisk utvikling, avvikling av valutareguleringene, EØS og GATS-avtalen. Flere tilbydere av kapital opererer i flere land, og flere etterspørrere søker etter finansiering utenfor landets grenser.

Forhold kan tyde på at markedene for egenkapital ikke er like tett internasjonalt integrert som markedene for rentebærende papirer. Blant annet vil lokal kunnskap være en fordel med hensyn til å redusere den særlige risikoen forbundet med egenkapitalplasseringer. Volumet ved Oslo Børs er relativt lite sammenliknet med aksjemarkedet i andre land. Markedsverdien som andel av BNP var om lag 43 pst. i 1997, noe som var under det internasjonale gjennomsnittet på omlag 67 pst., men ganske nær den europeiske medianen på 49 pst. Tilsvarende tall for Danmark, Sverige og Finland var hhv. 55 pst., 116 pst. og 61 pst.⁹⁾ Til tross for integrasjonen av de internasjonale kapitalmarkedene, er det i de fleste land likevel en sterk sammenheng mellom innenlandsk sparing og innenlandske investeringer.

Myndighetenes viktigste oppgave er å påse at kapitalmarkedet fungerer så godt som mulig i forhold til å realisere lønnsomme investeringer. En årsak til at det kan oppstå svikt i markedet for ekstern kapitaltilførsel er informasjonsproblemer. I kapitalmarkedet vil ofte en ekstern investor eller långiver ha mindre informasjon om bedriftsinterne lønnsomhetsforhold enn bedriften selv. Bedriften kan velge å holde tilbake relevant informasjon overfor private investorer av frykt for at andre skal overta prosjektet. Investor eller långiver vil dermed ofte vurdere risikoen som høyere enn den faktisk er, noe som gir seg utslag i økt rente. Det kan føre til at prosjekter som faktisk er lønnsomme, ikke realiseres. Informasjonsproblemet er trolig størst for nyetablerere og for små bedrifter. Det skyldes blant annet at omsetning av andeler i slike bedrifter sjelden skjer på utbygde og regulerte markedsplasser (børs), eller at bedriftene ikke har tilstrekkelig renommé. Problemet forsterkes av at det nettopp er disse bedriftene som har begrenset egenkapital å sette inn i prosjektet.

En annen konsekvens av dette informasjonsproblemet er at den enkelte finansieringsinstitusjonen kan forsøke å redusere sine samlede «informasjonskostnader» ved å konsentrere virksomheten om relativt få bransjer og

⁹⁾ Kilde: International Federation of Stock Exchanges, www.fibv.com.

om bedrifter i sin geografiske nærhet. En slik utvikling kan gi seg utslag i manglende konkurranse i enkelte deler av kapitalmarkedet.

I en del tilfeller vil investor kreve pant i eiendeler for å sikre investeringen. Dette kan imidlertid være vanskelig når investeringen er i kompetansebasert virksomhet der kunnskapskapitalen ikke kan pantsettes. Sikkerhet gjennom pantsetting vil også kunne være et problem i distrikter hvor annenhåndsmarkedet for omsetning av kapitalutstyr fungerer dårlig.

Myndighetene supplerer i dag det private kapitalmarkedet. Et viktig spørsmål er hvor langt myndighetene skal gå i å øke kapitaltilbudet. Tradisjonelt har investeringene, målt som andel av BNP, vært høye i Norge sammenlignet med andre land. Kapitalavkastningen har imidlertid vært relativ lav, gjennomsnittlig 7–8 pst. samlet realavkastning i industrien. Disse tallene tyder ikke på at rasjonering av lønnsomme investeringsprosjekter har vært og er et stort problem for Norge. Dette var også en av konklusjonene i NOU 1995: 16 (Spare- og egenkapitalutvalget). Snarere tyder tallene på at investeringer med lav lønnsomhet er blitt realisert i betydelig omfang.

Næringsrettet finansiering består av finansielle virkemidler rettet direkte mot etablerere og bedrifter, og omfatter grunnfinansieringslån, risikolån, garantier, egenkapital, tilskudd og stipend. Hoveddelen av de offentlige midlene kanaliseres gjennom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). I tillegg disponeres finansielle virkemidler av kommuner og fylkeskommuner og av en rekke mindre, enkeltstående institusjoner. De viktigste kildene til offentlig risikokapital er:

Såkorncapitalordningen. Såkorncordene går inn i risikoprojekter med høy forventet lønnsomhet. Prosjektene skal være i en tidlig fase hvor det ordinært er vanskelig å oppnå finansiering i egenkapitalmarkedet. Ordningen skal søke å fange opp slike prosjekter uavhengig av hvor de er initiert. Målet er å tilføre prosjektene en kombinasjon av langsiktig kapital og relevant kompetanse. Det er etablert et landsomfattende fond som også dekker Østlandet, samt fem regionale fond som dekker Innlandet, Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge. Staten har hittil bevilget 390 mill. kroner i ansvarlige lån og 97,5 mill. kroner i tapsfond. Fondene er opprettet som aksjeselskaper eid av private. SND har imidlertid styrerepresentasjon i fondene. En er nå i ferd med å nå målet på 390 mill. kroner privat kapital, og fondene ser dermed ut til å få en samlet investeringsramme på 780 mill. kroner.

Venture . Det er i dag rundt 23 ventureselskaper i Norge, og SND-Invest er en av de største aktørene i bransjen. Det ble i 1999 reist 1,2 mrd. kroner i ny kapital gjennom disse selskapene, noe som var en kraftig nedgang fra 3,7 mrd. kroner i 1998. Selv om markedet har vært i sterk vekst, med unntak av 1999, er det lite i europeisk sammenheng. I Norge har nesten all venturekapitalen blitt investert i IKT-selskaper.

Investeringselskap . Stortinget har på inneværende års budsjett bevilget 2,45 mrd. kroner til et investeringselskap som skal etableres som et partnerskap mellom private investorer og staten. Det skal etableres ett eller flere selskaper hvor private skal ha majoritet med 51 pst. av aksjekapitalen. Det er lagt til grunn at staten går inn med kapital på samme betingelser som de private, og at investeringselskapet skal opptre kommersielt i forhold til sine investe-

ringer. Hovedhensikten med investeringsselskapet er å styrke det aktive og langsiktige eierskapet i norske kapitalmiljøer.

Regjeringen vil utnytte de statlige virkemidlene aktivt der det er svikt i kapitalmarkedet for å bidra til vekst og nyskaping. Samtidig vil disse virkemidlene bli brukt gjennom et partnerskap mellom private og det offentlige for å stimulere til lønnsomme investeringer i norsk næringsliv. En slik politikk setter betydelige krav til myndighetenes kompetanse og evne til å innhente informasjon om relevante markedsforhold. Mangel på kompetanse og informasjon kan føre til at ulønnsomme prosjekter støttes, noe som kan føre til at lønnsomme prosjekter fortrenses. Derved reduseres den samlede avkastningen av kapitalen.

4.6 Handelspolitikk

Utviklingslinjer og norske prioriteringer

Særlig for en liten økonomi, er åpning av markedene på tvers av landegrensene viktig for å kunne utnytte mulighetene for spesialisering, for å styrke konkurransen i markedene og for å sikre tilgang på og overføring av ny teknologi. Det multilaterale handelssystemet spiller en viktig rolle på global basis. GATT ble etablert i 1948 og erstattet av WTO i 1995. I motsetning til GATT som bare omhandlet handel med varer, omhandler WTO i tillegg handel med tjenester og handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter. Dessuten omfatter WTO også et styrket regelverk med et felles tvisteløsningssystem. Gjennom til sammen åtte store forhandlingsrunder har handelshindre blitt bygget ned og regelverket blitt utvidet til nye områder. Det er imidlertid fortsatt rom for ytterligere liberalisering både i Norge og andre WTO-land. Forhandlinger er med utgangspunkt i den eksisterende avtalen i gang når det gjelder landbruk, tjenester og handelsmessige sider ved immaterielle rettigheter.

I tillegg til WTO, er de regionale handelsavtalene, EØS, EFTA-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler med blant annet en rekke land i Øst-Europa, et viktig rammeverk for norsk handel. Bearbeidede jordbruksprodukter er en del av avtalene, mens tradisjonelle jordbruksprodukter som melk, kjøtt og korn ikke er dekket av de regionale avtalene. Fisk og fiskeprodukter er fullt innarbeidet i EFTAs frihandelsavtaler mens EØS-avtalen ikke gir full frihandel for fisk og fiskeprodukter. En EU-utvidelse østover vil bety at norsk eksport til de nye medlemslandene underlegges EØS-avtalens ordninger. Dette vil i utgangspunktet medføre dårligere rammebetingelser for norsk fiskeeksport til de nye medlemslandene. Hvor uheldig dette vil slå ut for norsk fiskerinæring avhenger av hvilke kompensasjonsordninger Norge tilstår når nåværende frihandel opphører.

Med unntak av landbruk og fisk er det bestemmelsene i EØS-avtalen som har størst betydning for utviklingen i norsk næringsliv og næringspolitikk. Om lag 73 pst. av Norges eksport går til EU. Det meste av EF-retten som regulerer det indre marked, gjelder også Norge. Dette regelverket utvikles stadig. Fra 1994 er nærmere 2 000 nye EØS-rettsakter blitt inkorporert i avtalen. Disse kommer i tillegg til de 2 000 som opprinnelig var omfattet av den. Det er opprettet et eget uavhengig overvåkings- og kontrollorgan, EFTA Surveillance

Authority (ESA), som skal sikre at det felles regelverket håndheves også av EFTA-landene i EØS.

Handelspolitikk og politikk rettet mot hjemmemarkedet blir stadig tettere sammenvevd. På en rekke områder påvirker internasjonale forpliktelser norsk struktur- og næringspolitikk:

- Flere av de norske reguleringsreformene i enkeltmarkeder, som i luftfart og telesektoren, er iverksatt i samsvar med forpliktelser etter avtaler med EU eller EØS-avtalen. Forslag til bestemmelser om ytterligere reguleringsreformer på områder som for eksempel post og jernbane, behandles for tiden i EU.
- Loven om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter er en iverksettelse av de internasjonale forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen og Avtalen om offentlige anskaffelser i WTO. Loven om offentlige anskaffelser har bestemmelser om bruk av anbudsprosedyrer ved offentlige anskaffelser over visse terskelverdier, og hindrer forskjellsbehandling i anskaffelsesprosessen mellom leverandører i ulike land.
- Loven om offentlig støtte til næringslivet og tilhørende forskrifter ivaretar forpliktelser etter EØS-avtalen og Subsidieavtalen i WTO. Hensikten er å hindre næringsstøtte som påvirker konkurransen over landegrensene, samtidig som det skal være mulig å korrigere for markedssvikt og tillate et visst handlingsrom for samfunnspolitiske mål.
- Handelen med landbruksvarer er fra 1. januar 1995 regulert av Landbruksavtalen i WTO. Avtalen etablerer rettigheter og plikter når det gjelder markedsadgang, interne støtteordninger og eksportkonkurranse. I de nyoppstartede forhandlingene om landbruk i WTO, må partene forventes å gå lenger enn eksisterende forpliktelser.
- Krav til produkter som stilles av miljø-, helse- eller sikkerhetsmessige årsaker øker i omfang og påvirker internasjonal handel. Innenfor WTO er det to avtaler som skal hindre at standarder, tekniske forskrifter samt helse- og sikkerhetskrav skaper unødige hindringer for handelen. I EØS er nedbyggingen av tekniske handelshindre kommet langt. På grunnlag av felles krav til helse, sikkerhet og miljø utarbeides det fortløpende felles europeiske standarder.

For en liten, åpen økonomi som den norske, er det fordelaktig at det multilaterale handelsregelverket styrkes, og at handelen liberaliseres ytterligere. Regjeringen går inn for en ny bred runde i WTO. Den bør i tillegg til de pågående forhandlingene på områdene landbruk, tjenester og handelsmessige sider ved immaterielle rettigheter, også omfatte markedsadgang for industrivarer, fisk og fiskeprodukter, elektronisk handel, investeringer, konkurransepolitikk, offentlige anskaffelser, anti-dumpingregler og miljø. På landbruksområdet er målet for forhandlingene å sikre et nasjonalt handlingsrom til å føre en aktiv landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift over hele landet, jf. nærmere omtale i kapittel 10.

Utviklingen i EU, blant annet i retning av nye samarbeidsformer som EØS-avtalen ikke har kunnet ta høyde for, stiller norske myndigheter overfor store utfordringer for å sikre norsk innflytelse og deltakelse på områder av stor betydning for rammene for norsk politikk og næringsliv. På det Europeiske Råds toppmøte i Lisboa i mars 2000 ble det enighet om en strategi for å utvikle den europeiske økonomien basert på innovasjon og kunnskap. Den europeiske næringspolitikken vil kunne påvirke situasjonen for norsk næringsliv

og gi viktige impulser til å utforme norsk næringspolitikk. Regjeringen vil aktivt benytte EØS-samarbeidet for å kunne påvirke de samarbeidsprosesser som pågår innenfor EU.

Tollsatsene på norske industrivarer

Mesteparten av importen til Norge av industriprodukter finner i dag sted tollfritt innenfor frihandelsområder som følge av EØS-avtalen og EFTA-avtalene med tredjeland. De ordinære norske tollsatsene er i tillegg generelt lave med unntak for landbruksvarer, som har meget høye tollsatser. Mange typer tekstiler og klær har også en viss tollbeskyttelse. Det norske tollregelverket er imidlertid, til tross for en rekke forenklingstiltak som er gjennomført de siste årene, komplisert og uoversiktlig. Dette har dels sammenheng med det store antallet tollsatser og de mange frihandelsavtalene som er inngått. Selv om det gjennomsnittlige tollnivået på industrivarer bare er på 0,5 pst., gjenstår det fortsatt nesten 1 500 tollsatser på industrivarer. Inntektene til staten fra toll på industrivarer er redusert de senere årene og anslås til vel 900 mill. kroner i 2000. I 1998 sto importen fra utviklingsland for 57 pst. av tollinntektene fra industrivarer, mens importen fra EU bidro med 20 pst. En avvikling av industritollen vil blant annet gi følgende fordeler:

- Bidrag til redusert prispress gjennom lavere priser på varer til konsumentene og innsatsvarer til næringslivet, og økt realinntektsnivå for landet som helhet. Virkningene kommer delvis direkte gjennom lavere tollsatser, og delvis indirekte gjennom økt konkurranse.
- Enklere rammebetingelser for næringslivet. Dette stimulerer nyetableringer og er særlig til fordel for små og mellomstore bedrifter.
- Frigjøring av administrative ressurser i bedriftene og tolletaten. Blant annet vil næringlivets behov for å forholde seg til det detaljerte opprinnelsesregelverket reduseres.
- Større troverdighet i WTO som gir rom for en aktiv norsk deltakelse i markedsadgangsforhandlinger i en eventuell ny bred forhandlingsrunde. I slike forhandlinger vil fisk og fiskeprodukter gis spesiell oppmerksomhet.
- Bedring av utviklingslandenes markedsadgang i Norge, både ved at avgiftsbelastningen på utviklingslandenes produkter blir lavere og ved forenkling av administrative prosedyrer knyttet til eksporten.

Regjeringen vil derfor gradvis avvikle tollsatsene på industrivarer.

4.7 Konkurransopolitikk og markedsreguleringer

Konkurranse er et virkemiddel for å sikre god ressursutnyttelse. Ressursene overføres til bedrifter som er konkurransedyktige fra virksomheter som er mindre konkurransedyktige, og medvirker på denne måten til nyetablering og en effektiv næringsstruktur. På denne måten legger vi også grunnlaget for velferden. Konkurranse motiverer bedriftene til å utnytte produksjonsressursene best mulig ved å redusere kostnadsnivået og forbedre sine produkter og ytelser. For eksempel viser studier at den tidlige liberaliseringen av telekommunikasjonsmarkedet i Finland er en viktig faktor bak Finlands suksess og forsprang innen IKT. Med gode markedsregler i form av for eksempel krav til helse, miljø og sikkerhet, samt tilsyn, klageorganer og effektiv informasjonsflyt, vil konkurransen bidra til et mer effektivt næringsliv. I siste instans vil økt

konkurranse komme forbrukerne til gode gjennom flere, billigere og bedre produkter. Dette innebærer at konkurransepolitikk og forbrukerpolitikk ofte har felles mål om å hindre at det sløses med ressurser i produksjonen. Politikkområdene bør derfor sees mer i sammenheng.

Konkurranseovervåking

Det er viktig at gevinsten av økt bruk av markedsmekanismen nasjonalt og internasjonalt ikke motvirkes av næringsaktørenes egen adferd. Det er en utfordring å hindre at aktører i økonomien utnytter markedsrett, begrenser konkurransen og i egen vinnings hensikt setter konkurransemekanismene til side, for eksempel gjennom fusjoner i markeder med svært få aktører, markedsavtaler eller ulike former for kundebindinger.

Et sentralt virkemiddel i konkurransepolitikken i Norge er konkurranseloven fra 1993. Konkurranseloven fastsetter rammebetingelser for hvordan næringsdrivende skal opptre i markedene.

I saker hvor handelen mellom EØS-land kan påvirkes, vil EØS-avtalens konkurranseregler komme til anvendelse. Norske myndigheter håndhever ikke disse reglene i dag. EU-kommisjonen har satt i gang et arbeid for å effektivisere håndhevingen av konkurransereglene, og det kan gå i retning av at nasjonale konkurransemyndigheter skal håndheve konkurranseregler under EØS-avtalen.

Det er behov for en bred gjennomgang av konkurranselovgivningen på bakgrunn av erfaringene med den norske konkurranseloven og EØS-avtalens konkurranseregler, utviklingen i EUs og EØS' konkurransepolitikk, samt signalene fra EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan, ESA, om at nasjonale konkurransemyndigheter i større grad bør håndheve EUs og EØS-avtalens konkurranseregler. Regjeringen har derfor nedsatt et offentlig utvalg som har startet dette arbeidet. Det er videre behov for å vurdere om dagens klageordning for enkeltvedtak etter konkurranseloven, hvor Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klageinstans, er hensiktsmessig. Ansvars- og oppgavefordeling mellom konkurransemyndighetene og myndigheter med reguleringsansvar innenfor enkeltsektorer bør også vurderes.

Reguleringsreformer i sektorer med innslag av naturlig monopol

I de fleste markeder vil myndighetene tilstrebe at det finnes et så stort antall aktører at konkurransen blir virksom, prisene blir lave og ingen har urimelig høy fortjeneste. Enkelte sektorer i økonomien er imidlertid kjennetegnet ved at det ikke er grunnlag for effektiv konkurranse, hovedsakelig som følge av at det er vesentlige stordriftsfordeler i produksjonen. I slike tilfeller kan det være sløsing med samfunnets ressurser å etablere flere konkurrerende tilbud. For blant annet å hindre at éneoperatøren (monopolbedriften) produserer for lite og tar for høye priser, må den reguleres.

Flere sektorer er kjennetegnet ved at de er delt i en del hvor det er grunnlag for monopol og deler hvor det er grunnlag for konkurranse, jf. tabell 4.4. I de senere årene har myndighetene i ulike land valgt å regulere infrastruktur-delen/monopoldelen særskilt, samtidig som andre deler av sektoren åpnes for konkurranse. Teknologisk utvikling og åpning av større markeder har også medført at begrunnelsen for de omfattende enerettsområdene er svekket.

Tabell 4.4: Sektorer hvor det trolig er grunnlag for naturlig monopol i deler av sektoren.

Sektor	Naturlig monopoldel ¹⁾	Konkurransesaktivitet
Jernbane	Kjørevei og signalsystemer	Togtransport , vedlikehold
Elektrisitet	Transmisjon og distribusjon	Kraftproduksjon og krafthandel
Telekommunikasjon	Lokal tilgang til fasttelefonnettet	Tjenestetilbud i det faste telefonnettet, mobiltelefoni og overføringskapasitet
Luftfart	Rullebaner, terminalbygg og lufttrafikkjenester	Lufttransport, vedlikehold, catering
Sjøtransport	Havnefasiliteter (i enkelte byer)	Sjøtransport
Renovasjon	Dør-til-dør innsamling av husholdningsavfall på samme rute.	Behandling av avfall

¹⁾ Naturlig monopoldel må ikke forveksles med faktiske regulerte enerettsområder.

Kilde: Konkurransetilsynet/ Finansdepartementet.

I Norge er det gjennomført omfattende reguleringsreformer blant annet i kraftmarkedet, luftfartsmarkedet og telemarkedet, samt selskapsmessige oppsplittinger og en viss liberalisering innenfor jernbanesektoren og posten. Det er ikke gjennomført noen samlet evaluering av reformene. Fortsatt har de tidligere enerettsaktørene dominerende posisjoner innenfor områder som tidligere var regulert. Konkurransepresset innen kraftmarkedet og telemarkedet synes imidlertid å ha økt betraktelig. Erfaringene tyder på at forbrukerne har høstet fordeler av reguleringsreformene innenfor områdene kraft, tele og luftfart.

Regjeringen vil legge til rette for økt konkurranse på det norske jernbanelnettet. Dette kan styrke jernbanen som transportmiddel gjennom økt effektivitet, og bedre utnyttelse av ledig kapasitet på dagens jernbanelnett. Tilrettelegging for flere aktører vil blant annet bli vurdert utfra hensynet til tilgjengelig sporkapasitet og til trafikksikkerheten. Det legges i denne omgang vekt på å åpne jernbanelnettet ytterligere for konkurrerende selskaper innen godstransport.

Ifølge EUs postdirektiv skal det treffes beslutninger om å videreføre den gradvise og kontrollerte liberaliseringen av postmarkedet i Europa. I forslag til nytt direktiv foreslås blant annet vektgrensen for brevpost som kan omfattes av enerettsområdet kraftig redusert. Postdirektivet er innlemmet i EØS-avtalen. Det er derfor stor sannsynlighet for at et vedtatt endringsdirektiv også vil bli en del av EØS-avtalen, hvilket betyr at reglene vil innføres i norsk rett.

Dereguleringer av ulike sektorer reiser nye regulatoriske spørsmål. Åpning for konkurranse betyr ikke overgang til et marked uten regler. Økende vekt på bruk av markedsmekanismen kan skape større behov for generelt virkende rettsregler. Markedet har stort behov for den forutsigbarhet som faste spilleregler kan gi. Dette kommer i tillegg til reguleringer som skal ivareta overordnede samfunnshensyn av annen karakter som helse, sikkerhet og miljø. En vellykket deregulering krever til dels detaljert kunnskap om det enkelte marked, blant annet for å kunne sikre overordnede samfunnshensyn uten at kostnadene ved etableringer i markedet skal bli for høye.

Det oppstår særskilte reguleringsbehov når ett og samme selskap samtidig har virksomhet innenfor et område hvor det er naturlig monopol og/eller regulerte eneretter, og et område som er konkurranseutsatt. For eksempel er Posten pålagt å føre separate regnskaper for enerettstjenester og posttjenester utenom enerettsområdet fra og med regnskapsåret 1997, for blant annet å redusere muligheten for kryss-subsidiering. Videre vil for eksempel gjenstående stordriftsfordeler i ulike deler av telenettet kreve effektiv regulering for å sikre at alle aktørene i telemarkedet får tilgang til nettressurser på likeverdige og rimelige vilkår. På denne bakgrunn er det nå forskriftsfestet en plikt for tilbyder med sterk markedsstilling å gi tilgang til det faste aksessnettet for andre aktører i telesektoren.

Åpning av markeder hvor staten er inne som eier i det (eller ett av de) dominerende selskapet har økt fokuset på statens ulike roller som regulerings- og tilsynsmyndighet og som eier. Krav til like konkurransevilkår mellom utøvende virksomheter (private som statlige) gjør at aktørene må ha tillit til at rolleblanding unngås. For å etablere et klarere forvaltningsmessig skille mellom eier og reguleringsrollen innen telesektoren, er Telenor overført fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 4.5.

Prinsipper for tildeling av begrensede ressurser eller eksklusive retter

Både ønsket om å unngå overinvesteringer der det er vesentlige stordriftsfordeler og behovet for å unngå overbeskatning av begrensede fellesskapsressurser, kan gjøre det nødvendig å begrense antall aktører som driver på et område. Tradisjonelt er eksklusive rettigheter til å drive på et område blitt tildelt gjennom en politisk og/eller administrativ prosess etter søknad, eller videreført med utgangspunkt i historiske rettigheter til en bestemt produsent. Bruk av anbud/auksjoner kan sikre at de mest effektive produsentene får rettigheten til å drive på et område, samtidig som verdien av en eventuell «knapphetsrente» vil tilfalle fellesskapet og ikke eierne av bedriftene som får konsekvensen.

Norske myndigheter benytter i dag auksjon/anbud blant annet ved tildeling av tollkvoter og ved tildeling av retten til å drive en rekke regionale flyruter. Samferdselsloven åpner for bruk av anbud ved tildeling av ruteløyver (ferjedrift kun som en forsøksordning). Auksjoner har også vært et av virkemidlene som har vært drøftet i miljørammen, for eksempel med hensyn til utslippskvoter, jf. nærmere omtale i kapittel 8. Norske myndigheter har til nå likevel i liten grad benyttet auksjoner og anbud ved tildeling av ulike eksklusive rettigheter.

Bruk av auksjon/anbudsrunde krever at det offentlige er i stand til å spesifisere (forut for budrunden) i kontrakten hvilket produkt som ønskes. Ved for eksempel utlysning av kortbanenettet innen luftfart bestemmes ruter, frekvenser, tidspunkter og billettpriser på forhånd. Tradisjonell styring av aktørene på et område gjennom regler eller eierstyring, krever også innsikt. Regel- og eierstyring kan imidlertid lettere justeres fortløpende over tid. Ved anbudsrunder vil lengden på kontraktperioden bestemme når kontraktskriteriene kan justeres. Auksjonsformen kan imidlertid være et press for myndighetene

til å klargjøre og synliggjøre hvilket produkt som ønskes, og slik bedre kontrollen og evalueringen av produktet, der dette er påkrevd.

Konkurranse om leveringer av varer og tjenester til det offentlige

Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter omfatter alle offentlige organer og fastsetter regler for valg av tilbyder ved offentlige anskaffelser. Hovedregelen er at offentlige anskaffelser skal lyses ut på anbud. Dette skal sikre konkurranse om offentlige oppdrag og likebehandling av næringsaktører.

Omfanget på offentlig forvaltning medfører at det offentliges bruk av anbudstildelinger har betydning for det generelle konkurransepresset i norsk næringsliv, særlig i sektorer som har høy grad av naturlig skjerming fra utenlandsk konkurranse. I 1999 kjøpte den offentlige forvaltningen, det vil si statsforvaltningen samt kommuner og fylkeskommuner, varer og tjenester for drøyt 144 mrd. kroner.

En undersøkelse utført i 1996 ¹⁰⁾ viste at etter innføring av loven i 1994, var det skjedd store endringer i innkjøpsrutinene i offentlig sektor. Ved å gå over fra direkte kjøp til mer bruk av anbud/tilbud hadde mange oppdragsgivere opplevd prisreduksjoner i størrelsesorden 5–20 pst. Besparelsene var i hovedsak oppnådd ved konkurranse fra norske leverandører.

Ny lov om offentlige anskaffelser ble endret høsten 2000. En av de viktigste endringene er at det ble lagt til rette for å innføre felles regler for alle statlige og kommunale anskaffelser uavhengig av anskaffelsens verdi.

Innen EU pågår det et større arbeid med å revidere reglene for offentlige anskaffelser. Nye direktiver vil tidligst kunne forventes å tre i kraft i 2003–2004. Regjeringen ønsker å være i forkant av utviklingen når det gjelder å modernisere og tilpasse regelverket for offentlige anskaffelser.

¹⁰⁾ Andersen, M.: «Offentlige anskaffelser på anbud – virkninger og erfaringer med EØS-regelverket for offentlige anskaffelser», NORUT Samfunnsforskning, SF07/96.

5 Et arbeidsliv for alle

5.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Regjeringen legger derfor stor vekt på et arbeidsliv med plass til alle. Deltakelse i arbeidslivet er noe langt mer enn å heve lønn. En jobb sikrer den enkelte inntekt, et sosialt nettverk og muligheter til å bruke sine evner og ressurser. Sosiale forskjeller er mer enn noe annet knyttet til mangel på arbeid. Arbeidsledighet kan lett føre til passivitet og avmakt hos den enkelte, samtidig som langtidsledighet ofte fører til problemer med å vende tilbake til arbeidslivet. Selv om mye fungerer godt, går utviklingen på enkelte viktige områder i gal retning. Dette gjelder særlig omfanget av sykefravær og uførhet.

Et godt arbeidsmiljø og en sikker arbeidsplass er viktig for den enkeltes motivasjon og muligheter for å være i arbeid fram til pensjonsalderen. I Norge er det høye krav til det fysiske arbeidsmiljøet og det er bygget opp et omfattende avtaleverk som sikrer de ansatte innflytelse over arbeids- og lønnsvilkår, som skal motvirke diskriminering, sikre at helse, miljø og sikkerhet blir ivare tatt og verne mot usaklige oppsigelser.

Arbeidslivet er preget av høy omstillingstakt. Den årlige tilgangen og avgangen av arbeidsplasser utgjør så mye som 8–10 pst. av det eksisterende antall arbeidsplasser. Jobbsikkerhet for den enkelte kan derfor ikke bare sikres gjennom tiltak på den enkelte arbeidsplass. En må også gi den enkelte evne og mulighet til å mestre omstilling. Evne til omstilling er blitt stadig viktigere som følge av nye måter å organisere arbeidet på. Endret arbeidsorganisering kan både ses i sammenheng med innføring av ny teknologi, økte krav til kunde- og brukerorientering og arbeidstakere med krav til fleksible løsningsmåter.

Med de endringene en ser innenfor arbeidslivet, må det vurderes om dagens arbeidslivsreguleringer er godt tilpasset dagens arbeidsliv. På den andre siden er det fortsatt mange som arbeider innenfor en tradisjonell arbeidsorganisering med forholdsvis liten innflytelse over egen arbeidsdag. For å unngå at omstillinger og nye krav slår ut i økte forskjeller, vil Regjeringen legge til rette for en ny og samlet lovgivning for arbeidslivet.

Tilbudet av arbeidskraft i Norge har vist seg å være svært fleksibelt. Gjennom oppgangen på 1990-tallet økte arbeidsstyrken mer enn befolkningsutviklingen skulle tilsi, slik at yrkesdeltakelsen nå er kommet opp på et svært høyt nivå. Sammenlignet med andre land er yrkesdeltakelsen høy i Norge, særlig for kvinner.

Framover anslås veksten i arbeidsstyrken å bli vesentlig lavere enn i de senere tiårene. Mens arbeidsstyrken har økt med om lag 25 000 personer i gjennomsnitt pr. år siden begynnelsen av 1970-årene, kan veksten fram til 2010 anslås til vel 10 000 personer pr. år i gjennomsnitt, og deretter anslås veksten å stoppe opp. Dersom nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter, vil antall utførte timeverk vokse mindre enn arbeidsstyrken. Samtidig vil beho-

vet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren øke kraftig etter hvert som befolkningen eldes og vedtatte velferdsreformer innføres.

Denne utviklingen stiller oss overfor særlige utfordringer. I tillegg er trolig arbeidskraftreserven i Norge relativt liten fordi vi i utgangspunktet har en svært høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet i internasjonal sammenheng. Sammen med den gode utviklingen i yrkesdeltakelsen har imidlertid sykefraværet, uføretilgangen og tidligavgangen fra arbeidsmarkedet økt. Dette har konsekvenser for den enkelte så vel som for samfunnet som helhet. Resultatet for samfunnsøkonomien av den sterke veksten i overføringsordningene er at større byrder legges på den yrkesaktive delen av befolkningen. Redusert tilgang på arbeidskraft reduserer også vekstevnen i økonomien. I tillegg medfører økt sykefravær og uføretrygding økte utgifter over statsbudsjettet som ellers kunne vært brukt til å bedre tjenestetilbudet.

For å skape rom for å satse mer på prioriterte felter må offentlig ressursbruk effektiviseres, yrkesdeltakelsen stimuleres og avgangen fra arbeidslivet begrenses. Regjeringen vil iverksette et bredt sett av tiltak som sikrer dette.

Like viktig som å gjennomføre tiltak som fører folk inn i arbeidsstyrken, er det å hindre at stadig flere faller ut. Terskelen inn i arbeidslivet må bli lavere, samtidig som terskelen ut må bli høyere. For å styrke arbeidslinjen må det legges til rette for at flere kan og vil stå lengre i arbeid. Årsakene til at stadig flere går ut av arbeidslivet før fylte 67 år er sammensatte. Det har på den ene siden sammenheng med den enkeltes ønske om å forlate arbeidslivet og utformingen av pensjons- og stønadsordninger og skattesystemet. På den andre siden vil forhold i arbeidslivet kunne gjøre at flere føler det som problematisk å innfri arbeidslivets krav. Det er neppe tvil om at jobben kan bidra til å påføre mennesker sykdom og uførhet. Dette kan være knyttet til fysisk slitasje og farlige arbeidssituasjoner, men også til stress, dårlig ledelse og sosialt arbeidsmiljø og en oppjaget arbeidssituasjon.

Holdningene til eldre arbeidstakere har blitt påvirket av god tilgang på yngre arbeidskraft. I årene framover vil tilgangen av yngre arbeidskraft bli mindre. Dette kan i seg selv bidra til at arbeidsgivere oppfatter eldre arbeidstakere som en viktig ressurs. Erfaringer fra arbeid med seniorpolitikk i ulike virksomheter viser at det kan være god økonomi å satse på eldre arbeidstakere. For den enkelte kan tilknytning til arbeidslivet representere viktige verdier. Det gir for eksempel anledning til å utnytte evner og anlegg, til utfoldelse og til livslang læring. I dagens situasjon, med mangel på arbeidskraft i mange sektorer og utsikter til lav vekst i arbeidsstyrken i årene framover, er satsing på eldre arbeidstakere særlig viktig. Gjennom arbeidet med seniorpolitikk vil Regjeringen synliggjøre hvilken ressurs eldre arbeidstakere er, og bidra med kunnskap om hvordan bedriftene bedre kan legge til rette for en personalpolitikk som også møter eldre arbeidstakeres ulike behov.

I Norge er det gjennom de siste tiårene blitt lagt bedre til rette for å kombinere yrkesliv og omsorg for barn gjennom bedre barnehagetilbud, skolefritidsordninger, samt bedre permisjonsordninger ved fødsel og for småbarnsforeldre. Fleksibiliteten i barnehagene har de senere årene økt for å tilpasse tilbudet bedre til foreldrenes arbeidstid. Den høye yrkesdeltakelsen blant norske småbarnsforeldre må ses i sammenheng med gode tilbud for barn. Regje-

ringen vil videreføre dette arbeidet slik at barnehagetilbudet kan møte brukernes behov og ønsker på en enda bedre måte enn i dag, jf. kapittel 12.

For å sikre et arbeidsmarked med høy geografisk og yrkesmessig mobilitet er det viktig å ha en effektiv og god arbeidsmarkedsetat som kan bistå med tilpasset service både til arbeidsgivere og overfor personer som trenger hjelp for å komme i arbeid. For at arbeidsmarkedstiltakene skal gi størst effekt, må de rettes mot de grupper som har størst problemer på arbeidsmarkedet. Regjeringen vil særlig prioritere unge, langtidsledige, innvandrere og personer med lav utdanning.

Innvandrere fra land utenfor OECD-området har gjennomgående lav yrkesdeltakelse og høy arbeidsledighet. Regjeringen vil vurdere tiltak som kan bidra til å øke yrkesdeltakelsen blant denne gruppen. Målrettede tiltak overfor nyankomne innvandrere og flyktninger er særlig viktig for å sikre varig deltagelse i samfunnslivet. Det vises til kapittel 12 for en nærmere omtale av særskilte tiltak overfor denne gruppen.

Et godt utdanningssystem skal bidra til at det er tilstrekkelig utdannet arbeidskraft til å møte behovene i arbeidslivet. På den annen side innebærer deltagelse i utdanning at studentene i hovedsak ikke er disponible på arbeidsmarkedet. I dag er norske studieløp lange sammenlignet med hva som er vanlig i andre land. Kortere studieløp og raskere studieprogresjon blant studentene vil gjøre at ungdom kan komme tidligere ut i fast arbeid. Regjeringen har i St.meld. nr 27 (2000–2001) Gjør din plikt – Krev din rett varslet tiltak for å legge til rette for dette, jf. kapittel 13.

Den framtidige verdiskapingen og videreutvikling av velferdsstaten er avhengig av at vi klarer å opprettholde en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke og at arbeidskraften nyttes best mulig. Gjennom etter- og videreutdanningsreformen vil Regjeringen legge til rette for at alle yrkesaktive skal ha mulighet til kompetanseutvikling. Dermed legges et viktig grunnlag for at arbeidstakerne er bedre rustet til å møte krav til omstilling og ny kompetanse, og for at arbeidsstyrken skal fungere godt i en økonomi som blir stadig mer kunnskapsbasert. Regjeringen vil legge vekt på at tiltakene i kompetansereformen blir utformet slik at flest mulig kan gjennomføre opplæring uten å måtte tre ut av arbeidsmarkedet.

Arbeidskraftbehovet må også i framtiden i all hovedsak dekkes ved innenlandske arbeidskraftressurser, selv om mulighetene til arbeidsinnvandring vil bli enklere enn i dag. Regjeringen legger til grunn at hovedprinsippet om at innvandringen til Norge skal være begrenset og kontrollert, videreføres. Rekruttering av arbeidstakere fra utlandet, også utenfor Norden og EØS, er likevel aktuelt for å dekke behovet for faglært arbeidskraft i årene framover. Som hovedregel bør det satses på å rekruttere arbeidstakere som etter regelverket kan få varig opphold og like muligheter, rettigheter og plikter i Norge som befolkningen ellers. Det gir mindre fleksibilitet i nedgangstider, men er i tråd med viktige prinsipper og verdier i innvandringspolitikken. Regjeringen vil iverksette en rekke tiltak som vil gjøre det enklere å rekruttere etterspurt kvalifisert utenlandsk arbeidskraft. Tiltakene vil både gjøre det enklere for arbeidssøkerne og arbeidsgiverne og forenkle saksgangen hos utlendingsmyndighetene.

Mange av de som i dag er uføre eller på annen måte har mistet tilknytningen til arbeidslivet, har både evne og lyst til å arbeide, dersom det legges bedre til rette for det. Som nasjon må vi se på denne arbeidskraftressursen som viktigere og mer verdifull enn noen gang. Et arbeidsliv for alle krever nytenking med hensyn til måten vi legger til rette for at hver enkelt kan yte en innsats ut fra sine egne forutsetninger. Dette kan ikke myndighetene gjøre alene. Arbeidsgiverne må ta et hovedansvar for å ivareta og tilrettelegge samt skape gode og sunne arbeidsplasser i tillegg til at den enkelte arbeidstaker og partene i arbeidslivet må bidra.

Sandman-utvalget drøftet ulike tiltak for å redusere sykefraværet og uføretrygdingen og foreslo en helhetlig tiltakspakke. Regjeringen vil følge opp Sandman-utvalgets utredning i en egen sak for Stortinget senere i år. Regjeringen vil der legge vekt på en politikk som skal bidra til å dempe økningen og helst redusere sykefraværet og tilgangen på nye uførepensjonister. Utviklingen på dette området, og utsiktene framover gjør at det er svært viktig å snu utviklingen bort fra økt tilgang til uføretrygd og økt sykefravær. Regjeringen vil imidlertid ikke svekke arbeidstakernes rettigheter i sykelønnsordningen.

Regjeringen har allerede startet arbeidet med å revurdere uførepensjonen til personer som har utsikter til å komme tilbake til arbeidslivet eller hvor det er muligheter for å bedre utnyttelsen av restarbeidsevnen. Dette arbeidet vil ha høy prioritet.

Trygdeordningene er av stor betydning for å sikre folks trygghet og velferd. Det er vanskelig å unngå at avkortingsregler ved overgang fra trygd til arbeid, i kombinasjon med skattereglene for enkelte fører til lav økonomisk gevinst ved yrkesaktivitet i forhold til å motta trygd. For å forhindre at arbeidsstyrken blir mindre enn det som er gunstig for samfunnet som helhet, er det viktig å sikre at velferdsordningene er utformet slik at det lønner seg å arbeide. Regjeringen vil i forbindelse med oppfølgingen av Sandman-utvalget vurdere ulike forslag til endringer i regelverket for å kombinere uføretrygd og arbeid. Arbeidstilbudet til lavinntektsgrupper øker relativt sett mye når lønnen etter skatt blir høyere, og potensialet for økt tilbud av arbeidskraft ved en reduksjon i marginalsattesatsene er trolig størst ved å få deltidsarbeidende til å arbeide mer. Regjeringen vil derfor redusere skatten på arbeid.

5.2 Utviklingen på arbeidsmarkedet

Den sterke veksten i norsk økonomi gjennom mesteparten av 1990-tallet har resultert i lav arbeidsledighet og rekordhøy yrkesdeltaking. Sysselsettingen økte med nesten 260 000 personer fra 1993 til 2000. Samtidig ble arbeidsledigheten redusert med mer enn 3 prosentpoeng. I vedlegg 2 er det gitt en mer detaljert oversikt over utviklingen på arbeidsmarkedet.

Sysselsettingsveksten gjennom 1990-tallet var særlig sterk blant ungdom og kvinner. Sysselsettingen blant ungdom har i stor grad fulgt konjunktorene, og oppgangen i sysselsettingen siden 1994 for denne gruppen må ses i sammenheng med nedgangen fra slutten av 1980-tallet og fram til 1993. Ungdom går imidlertid i liten grad inn i fulltidsstillinger, og mange unge kombinerer utdanning med arbeid. I 2000 var gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid for ungdom i alderen 16–19 år 21 timer, mens gjennomsnittet for alle sysselsatte var

35 timer. Den sterke sysselsettingsveksten blant kvinner følger en mer langsiktig trend, og sysselsettingsfrekvensen for kvinner har nærmet seg nivået for menn. Blant kvinnelige sysselsatte arbeider imidlertid om lag halvparten deltid, mens bare 10 pst. av mennene jobber deltid.

I de siste 25 årene har det vært en sterk vekst i yrkesdeltakelsen blant småbarnsmødre. I 2000 var rundt 81 pst. av kvinnene med yngste barn på 3–6 år, og rundt 74 pst. av kvinnene med yngste barn på 0–2 år yrkesaktive. For begge gruppene er det mer enn en fordobling av yrkesaktiviteten siden begynnelsen av 1970-tallet. I disse tallene inngår imidlertid også personer som har fødselspermisjon, siden arbeidsmarkedsstatistikken også inkluderer midlertidig fraværende.

Innføringen av kontantstøtteordningen har bidratt til å redusere kvinners tilbud av arbeid. Samtidig ser det ut til at den langsiktige tendensen til at kvinner velger heltid framfor deltid er brutt. Statistisk sentralbyrå har beregnet virkningene på tilbudet av arbeid av kontantstøtten.¹¹⁾ For perioden etter innføringen av kontantstøtten i august 1998 har kvinners sysselsetting blitt redusert med 3 700 årsverk pr. år som følge av kvinner som helt har sluttet å arbeide. I tillegg kommer en antatt reduksjon på 1 700 årsverk ved at kvinner har redusert sin arbeidstid. De langsiktige virkningene av kontantstøtten kan imidlertid være større. Under forutsetning av at kvinner fritt kan velge arbeidstid og barnehagetid, har Statistisk sentralbyrå beregnet at på lang sikt vil kvinners tilbud av arbeid reduseres med om lag 10 000 årsverk som følge av kontantstøtten. Yrkesdeltakelsen til småbarnsfedrene ser ikke ut til å ha blitt påvirket av kontantstøtteordningen.

Andelen deltidssysselsatte har vært stabil gjennom 1990-tallet, og i 2000 arbeidet 26 pst. av alle sysselsatte deltid. Omfanget av deltid er vesentlig større blant kvinner enn menn, og det er også betydelige forskjeller mellom næringer. Tjenesteytende næringer har en særlig høy andel deltidssysselsatte. I 2000 var det ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 67 000 undersysselsatte, dvs. deltidssysselsatte som ønsket en høyere stillingsbrøk. Samlet sett svarer dette til 25 000 årsverk. Det er imidlertid stor gjennomstrømning blant de undersysselsatte. Ifølge AKU hadde 4 av 5 av de som var registrert som undersysselsatte i 1. kvartal 1998 forlatt gruppen ett år senere.

Selv om ledigheten er kommet ned på et lavt nivå og langtidsledigheten er lavere enn på lenge, er det enkelte grupper som har høyere ledighet. Innvandrere fra land utenfor OECD-området har en ledighet som er vesentlig høyere enn andre grupper, jf. egen omtale under. Ungdom har også en høyere ledighet enn gjennomsnittet, men ledighetsperiodene for denne gruppen er korte. Registrert ledighet blant ungdom i alderen 20–24 år var på 4,5 pst. i 2000, mot 2,7 pst. for alle grupper. Samtidig var gjennomsnittlig varighet av ledighetsperiodene 11 uker for ungdom i alderen 20–24 år, mot 20 uker for alle ledige. Registrert ledighet blant eldre er høyere enn gjennomsnittet, og eldre har vesentlig lengre ledighetsperioder enn andre grupper. Den høye langtidsledigheten blant eldre må både ses i sammenheng med regelverket for å motta dagpenger, som gjør at personer over 64 år kan heve dagpenger til de går av

¹¹⁾ Håkonsen, Lars, Tom Kornstad, Knut Løyland og Thor Olav Thoresen: «Kontantstøtten – effekter på arbeidstilbud og inntektsfordeling», Statistisk sentralbyrå, RAPP 2001/5.

med alderspensjon, og at mange arbeidsgivere er skeptiske til å ansette eldre personer.

Også i internasjonal sammenheng er yrkesdeltakingen i Norge høy. I 1999 var 78 pst. av befolkningen i Norge i alderen 16–64 år sysselsatte. Til sammenlikning var sysselsettingsandelen for EU 63 pst., mens den for OECD-området under ett var 66 pst. I løpet av de siste 30 årene er det bare tre medlemsland i OECD som har hatt en sysselsettingsfrekvens over 80 pst., henholdsvis Sverige, Island og Sveits. Alt i alt er trolig potensialet for ytterligere vekst i yrkesfrekvensene i Norge begrenset.

Innvandrerens situasjon på arbeidsmarkedet

Innvandrere fra ikke-vestlige land har vesentlig høyere ledighet enn nordmenn. Førstegenerasjons innvandrere fra Afrika hadde i 2000 en arbeidsledighet på 14 pst.¹²⁾, mens den var 10 pst. for innvandrere fra Asia og Øst-Europa. For innvandrere fra Sør- og Mellom-Amerika var arbeidsledigheten på 8,5 pst., mens den lå mellom 3 pst. og 4 pst. for innvandrere fra vestlige land.

Innvandrere er i større grad konsentrert i aldersgruppen 25–54 år og har en større andel menn enn befolkningen totalt. Når en tar hensyn til kjønn og alder, forsterkes dermed bildet av at innvandrere har lavere yrkesdeltakelse enn nordmenn. Innvandrere som er kommet til landet som flyktninger har de største problemene på arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten blant flyktninger var i 1998 om lag dobbelt så høy som blant innvandrere generelt.

Den høye etterspørselen etter arbeidskraft de senere årene har imidlertid gjort det lettere for innvandrere å skaffe seg inntektsgivende arbeid. Etter 1997 har ledigheten blant innvandrere gått merkbart ned. Forskjellen i ledighet mellom innvandrere og befolkningen ellers er redusert fra over 7 prosentpoeng i 1996 til om lag 5 prosentpoeng i 2000.

En undersøkelse gjennomført av Bratsberg¹³⁾ om innvandreres tilpasning til arbeidsmarkedet, viser at sysselsettingen øker raskt de første ti årene etter ankomst. Det synes imidlertid å være en tendens til at innvandrere faller ut av arbeidsmarkedet tidligere enn befolkningen totalt. Studien viser også at selv om en justerer inntekten for utdanning, yrke og år siden innvandring, er det en klar sammenheng mellom inntektsnivå og bakgrunnsland.

Årsakene til at innvandrere har større problemer på arbeidsmarkedet enn andre grupper er sammensatte. Det skyldes både forhold som mangelfulle kunnskaper i norsk, mangelfull eller ikke etterspurt kompetanse/utdanning, manglende erfaring fra og kunnskaper om norsk arbeidsliv, og diskriminering. Vanskeligheter knyttet til godkjenning av utdanning fra hjemlandet kan også være en hindring for å komme inn på arbeidsmarkedet.

En undersøkelse¹⁴⁾ basert på tall fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse for innvandrere fra 1996 har kartlagt sammenhengen mellom utdanning, språkkunnskaper og inntekt blant ikke-vestlige innvandrere.

¹²⁾ Gjennomsnitt av registrert ledighet ved utgangen av februar, mai, august og november.

¹³⁾ Bratsberg, Bernt (2000): «Labour Market Assimilation of Immigrants in Norway» (Rapport utarbeidet til Langtidsprogrammet 2002–2005).

¹⁴⁾ Raam, Oddbjørn: «Utdanning, språkkunnskaper og inntekt blant ikke-vestlige innvandrere i Norge», Søkelys på arbeidsmarkedet nr. 2/99.

Undersøkelsen viser at inntektseffekten av utdanning fra utlandet er liten, mens effekten av utdanning fra Norge er svært lik den man finner for arbeidstakere med norskfødte foreldre.

Tiltak for å bedre innvandreres situasjon på arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i kapittel 12.5.

Økonomiske konsekvenser av økt innvandring

Økt arbeidsinnvandring vil påvirke norsk økonomi både på kort og lengre sikt. For å illustrere mulige økonomiske virkninger av økt innvandring er det gjennomført beregninger hvor det legges til grunn en nettoinnvandring på 25 000 personer pr. år fram til 2050, mot en nettoinnvandring på 10 000 personer pr. år i basisalternativet. Det er lagt til grunn to forskjellige forutsetninger med hensyn til yrkesdeltakelse – en hvor innvandrere har samme yrkesdeltakelse som befolkningen ellers (full integrering) og en hvor det er lagt til grunn en lavere yrkesdeltakelse, på linje med hva ikke-vestlige innvandrere hadde i 1998 (moderat integrering).

Med en slik innvandring blir befolkningens størrelse i 2050 om lag 1,2 mill. personer høyere enn i middelalternativet. Dette innebærer at inntektene fra realkapital og oljeformuen/Petroleumsfondet spres på flere personer. Mengde realkapital pr. sysselsatt går ned, slik at gjennomsnittlig arbeidsproduktivitet og reallønnsnivå blir lavere. Til tross for en økt andel yrkesaktive i befolkningen, går BNP pr. innbygger og disponibel inntekt pr. innbygger dermed svakt ned. I begge beregningene gir økt innvandring noe økt rom for tjenestetilbudet i offentlig regi, illustrert ved at antall timeverk i offentlig forvaltning pr. innbygger øker med henholdsvis 6 pst. og 12 pst. fram mot 2050. Effekten er imidlertid ikke svært sterk, sett i forhold til den betydelige økningen i innvandring som er lagt til grunn i disse beregningene. På lengre sikt vil den beregnede gunstige effekten av økt innvandring for de finansielle balansene i offentlig forvaltning svekkes fordi også innvandrere vil opparbeide pensjonsrettigheter, og bidra til å øke behovene i helse- og omsorgssektoren. Beregningene er omtalt mer i detalj i vedlegg 3.

Effekten av økt innvandring på veksten i arbeidsstyrken og finansieringen av pensjonsforpliktelsene er usikre, og avhenger blant annet av hvilke forutsetninger som gjøres om yrkesdeltakingen. Beregningene viser at det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner med hensyn til hvilken betydning eventuelt økt innvandring vil kunne ha for å møte utfordringene knyttet til at den norske befolkningen vil bli eldre i tiårene framover.

5.3 Avgang fra arbeidslivet

5.3.1 Status for avgangen fra arbeidslivet

Samtidig med den gode sysselsettingsutviklingen de senere årene, har det vært en tendens til at en stadig større andel pensjoneres før fylte 67 år gjennom bruk av uførepensjon og ulike tidligpensjonsordninger. I tabell 5.1 vises forventet avgangsalder når en ser folketrygdens alders- og uførepensjon samt avtalefestet pensjon (AFP) under ett. Tabellen viser forventet avgangsalder for alle personer som pensjoneres under de aktuelle ordningene, samt forventet avgangsalder for de som pensjoneres etter henholdsvis 50 og 60 år. I de to

siste kolonnene ser en dermed bort fra virkningen av unge uførepensjonister som påvirker den forventede avgangsalderen relativt sterkt. Det er imidlertid nettopp i de yngre aldersgrupper at uføretrygdingen har økt særlig sterkt de siste årene.

Tabell 5.1: Forventet avgangsalder.Folketrygd og AFP.

År	Alle sompensjoneres	Personer sompensjoneresetter 50 år	Personer sompensjoneres etter 60 år
1995	60,9	64,1	65,9
1996	60,9	64,1	65,8
1997	60,1	63,5	65,4
1998	58,8	62,6	64,5
1999	59,0	62,7	64,7
2000	59,6	62,8	64,6

Kilde: Rikstrygdeverket.

Tabellen illustrerer at uansett hvilken aldersgruppe en ser på, så ble den forventede avgangsalderen redusert i perioden 1995–1998, mens det var en liten økning fra 1998 til 2000. Nedgangen i perioden sett under ett skyldes både økt tilgang til uførepensjon og økt bruk av AFP. Totalt sett er den forventede avgangsalderen litt lavere for kvinner enn for menn. Dette har sammenheng med at andelen kvinner med uførepensjon er høyere enn for menn.

Noe av avgangen før 67 år er frivillig gjennom tidligpensjonsordninger. For en del av de som benytter tidligpensjonsordninger, kan det imidlertid også oppleves som et press fra arbeidsgiver eller kollegaer om å gå av. Mulige årsaker til dette kan for eksempel være at eldre blir oppfattet som mindre produktive eller å ha problemer med å omstille seg til nye oppgaver.

For andre er avgangen fra arbeidslivet knyttet til at sykdom eller skader gjør at man har problemer med å fortsette i jobb. Denne avgangen er i all hovedsak ufrivillig, selv om det også her vil være slik at det økonomiske ytelsesnivået kan påvirke bruken av ordningene for den enkelte. I tillegg vil fordelingen av kostnadene i disse ordningene mellom arbeidsgiver og folketrygden kunne påvirke insentivene til å legge til rette for et arbeidsmiljø som i mindre grad resulterer i sykdom og uførhet.

I boks 5.1 er det redegjort for de ulike støtteordningene for personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte har problemer med å stå i arbeidslivet. Sykepenger, rehabiliteringspenger og attføringspenger er midlertidige ytelser som gis med tanke på at mottakeren skal tilbake i arbeidslivet, mens uføretrygd er en kompensasjon for varig uførhet.

Boks 5.1 Trygdeordninger

Sykepenger skal dekke inntektstap i forbindelse med sykdom. Arbeidsgiver betaler som hovedregel sykepenger/sykelønn de første 16 fraværsdagene, mens sykefravær ut over dette dekkes av folketrygden. Det ytes ikke sykepenger fra folketrygden for inntekter over 6 G. Mange arbeidstakere med inntekt over 6 G har imidlertid avtale om full lønn under syk-

dom. Arbeidstaker har mulighet til å bruke egenmelding i inntil 3 dager. Arbeidsgiver kan kreve sykmelding fra lege for fravær over 3 dager. Sykepengen kan ytes i til sammen 52 uker. For å opparbeide ny sykepenge rett, må en ha vært helt arbeidsfør i 26 uker.

Rehabiliteringspenger gis personer som er arbeidsuføre ved utløpet av sykepengeperioden. Personer som ikke har vært yrkesaktive med rett til sykepenge, kan få rehabiliteringspenger dersom det kan dokumenteres at de har vært arbeidsuføre i ett år. Det er et vilkår at arbeidsevnen/inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom og at stønadsmottakeren er under aktiv behandling/rehabilitering. Rehabiliteringspenger ytes som hovedregel i inntil ett år, men kan forlenges i særskilte tilfeller.

For å ha krav på folketrygdens *ytelser under yrkesrettet attføring* (attføringspenger), må sykdom, skade eller lyte ha ført til varig nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid, eller vesentlig innskrenket mulighet til å velge yrke eller arbeidsplass. Inntektsevnen må være nedsatt med minst halvparten. Attføringspenger kan gis i forbindelse med yrkesrettede attføringstiltak, i ventetid på attføringstiltak og i ventetid etter avsluttet yrkesrettet attføring.

Personer som ikke oppfyller vilkårene i folketrygdloven, men som på grunn av sosial mistilpasning har problemer med å få arbeid, kan innvilges yrkesrettet attføring av Aetat. Denne gruppen har ikke rett på attføringspenger, men får samme oppfølging og veiledning fra Aetat og kan delta på tiltak finansiert over Aetats budsjett.

Uførepensjon ytes til personer mellom 18 og 67 år når arbeidsevnen er varig nedsatt med minst 50 pst. på grunn av sykdom, skade eller lyte. Videre er det et vilkår for uførepensjon at stønadsmottakeren har gjennomgått eller vært vurdert i forhold til hensiktsmessig behandling og attføring. Den medisinske lidelsen må ha medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntekten/arbeidsevnen.

I de senere årene har det vært en sterk vekst i uføretrygding. De fleste personer som får uføretrygd har tidligere vært sykmeldt eller vært gjennom tiltak med tanke på å kunne være i arbeidslivet. Den økte uføretrygdingen er derfor en konsekvens av økningen i sykefraværet.

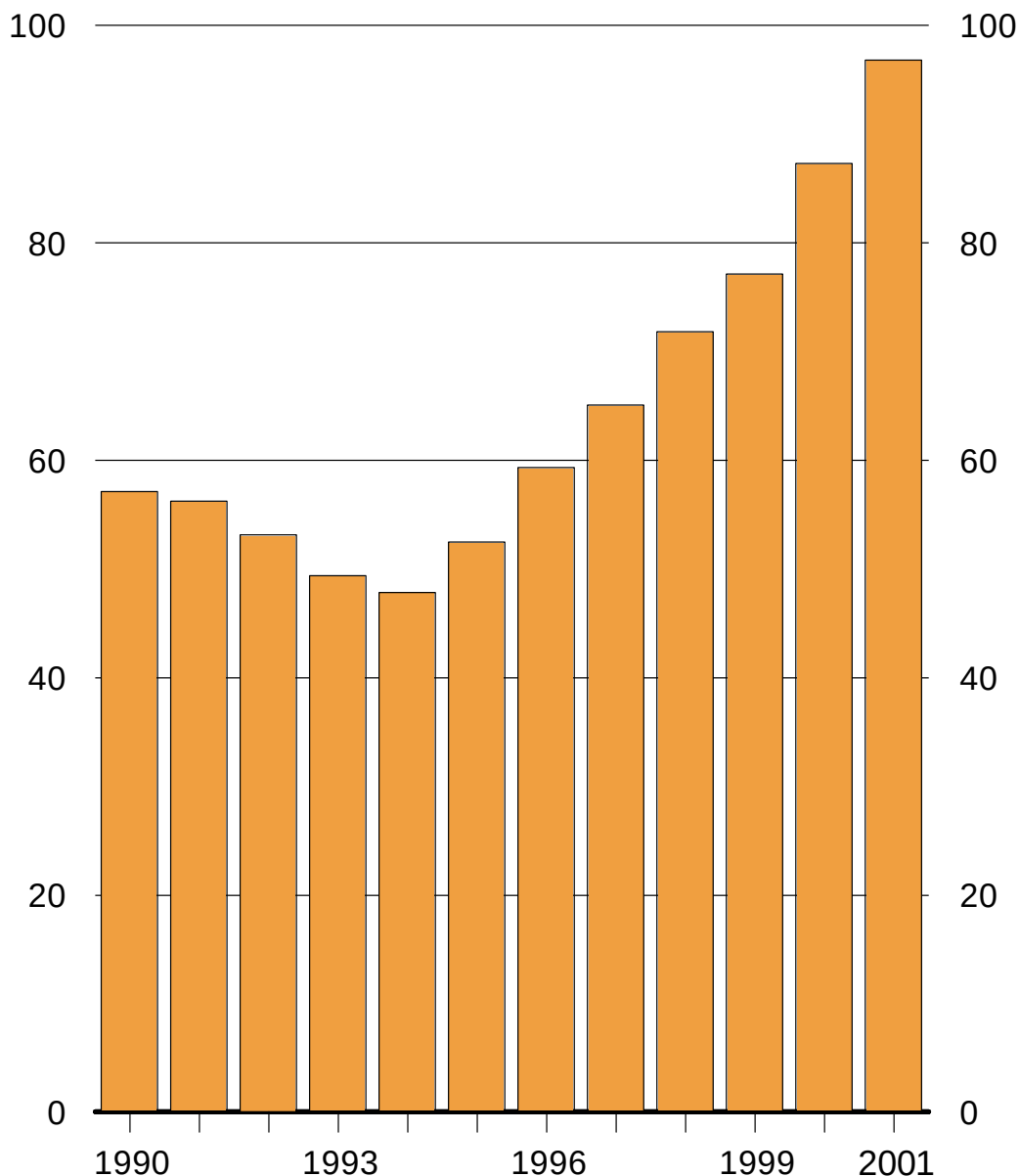
5.3.2 Utviklingen i sykefravær, yrkeshemmede og uføre

Sykefravær

Rikstrygdeverket har kun statistikk for fravær som går ut over arbeidsgiverperioden på 16 dager. For å få et bilde av det totale sykefraværet, må det også tas hensyn til sykefraværet i arbeidsgiverperioden, som det imidlertid finnes begrenset med statistikk over. Tidligere undersøkelser som har vært gjennomført for å sammenligne omfanget av sykefraværet i arbeidsgiverperioden og i sykepengeperioden, har konkludert med at om lag halvparten av det totale sykefraværet er innenfor arbeidsgiverperioden. Ut fra slike forutsetninger kan det samlede gjennomsnittlige sykefraværet i 2000 anslås til om lag 25 dager pr. arbeidstaker.

Figur 5.1 illustrerer den kraftige veksten i sykefraværet i de senere årene, og viser at sykefraværet i trygdeperioden nå tilsvarer nesten 100 000 årsverk. Veksten i 2000 tilsvarte alene om lag 10 000 årsverk.

Sykefravær omregnet til årsverk. 1000 årsverk



Figur 5.1 Sykefravær i trygdeperioden omregnet til årsverk. 1000 årsverk.

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

Økningen i sykefraværet gjenspeiler seg også i statens utgifter til sykepen-ger med en nedgang i utgiftene fra 1991 til 1994, og deretter en sterk oppgang,

jf. tabell 5.2. Økningen fra 1994 til 2000 var på 67 pst., og er uttrykk for vekst både i sykepengegrunnlaget og i sykefraværet, samt at andelen sysselsatte har økt i denne perioden.

Tabell 5.2: Folketrygdens utgifter til sykepenger 1990–2000 i faste 2000 kroner. Mill.kr.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sykepenger	16 22 0	16 34 0	14 93 0	13 58 0	13 05 0	13 84 0	15 40 0	17 18 0	18 20 0	19 64 0	21 78 0
Pst.vis end- ring fra året før		0,7	–8,6	–9,0	–3,9	6,1	11,3	11,6	5,9	7,9	10,9

Tallene fra før 1997 er korrigert for overgang til ny fraværsberegning for statsansatte fra 1997, større statsbedrifters uttreden av den summariske oppgjørsordningen for statsansatte og føringspraksis for refusjon av fødselspenger mv. for statsansatte. Som deflator er benyttet års-lønnsvekst i alt.

Kilde: Rikstrygdeverket.

Tabell 5.3: Erstattede sykepengedager av folketrygden pr. sysselsatt fordelt etter kjønn.

År	Totalt	Menn	Kvinner
1990	9,9	8,3	11,7
1991	9,8	8,3	11,4
1992	9,3	7,8	10,9
1993	8,6	7,1	10,3
1994	8,2	6,6	10,1
1995	8,8	6,8	10,9
1996	9,7	7,4	12,1
1997	10,5	8,0	13,2
1998	11,4	8,7	14,3
1999	12,1	9,6	14,8
2000	13,5	10,5	16,5

Tallene for 1998–2000 er korrigert for at arbeidsgiverperioden ble utvidet fra 14 til 16 dager fra 1.4.1998. Statsansatte er holdt utenfor i tallene for 2000. På grunn av disse korreksjonene skiller tallene fra 1998–2000 seg fra Rikstrygdeverkets publiserte tall.

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

Sykefraværet har aldri vært høyere enn det var i år 2000. Sykefraværet er klart høyere for kvinner enn for menn, og sykefraværet blant kvinner har økt sterkere enn for menn, jf. tabell 5.3. Fra 1999 til 2000 økte antall sykepengedager med 11,6 pst. pr. sysselsatt.

Langtidsfraværet (utover 8 uker) har stått for en stigende andel av fraværstilfellene i perioden 1995–2000. Andelen sykepengemottakere som går ut hele sykepengeperioden (52 uker) har ligget på mellom 4 og 5 pst. siden 1995, og i 2000 gikk 4,1 pst. av alle sykmeldte ut hele sykepengeperioden. Rundt 7 pst. av de sysselsatte sto for om lag 80 pst. av det samlede fraværet som folketrygden dekket i 2000.

Personer under rehabilitering og yrkesmessig attføring

Det har vært en betydelig økning i antall mottakere av rehabiliteringspenger fra 1994 til 2000, jf. tabell 5.4. Det skyldes at stadig flere sykmeldte bruker opp sin sykepengerett. En økende andel av tilgangen til rehabilitering kommer direkte fra sykepenger. Om lag 70 pst. av de som mottar rehabiliteringspenger, er yngre enn 50 år.

I 2000 var 57 400 yrkeshemmede registrert i Aetat. De siste par årene har det vært en økning i antall yrkeshemmede. Økningen må både ses i sammenheng med den generelle økningen i sykefraværet og at kravet om at attføring skal være forsøkt før det kan gis uførepensjon, er innskjerpet. Det er stor gjennomstrømning blant de yrkeshemmede. I løpet av 2000 avsluttet 29 000 personer attføring, og 34 000 kom til. 60 pst. av de yrkeshemmede mottok attføringspenger i 2000. Om lag 30 pst. av de registrerte yrkeshemmede er under 30 år.

Tabell 5.4: Antall mottakere av rehabiliteringspenger og registrerte yrkeshemmede i Aetat. Årsgjennomsnitt 1995–2000.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rehabiliteringspenger	19 818	20 670	23 278	26 299	28 790	32 823
Yrkeshemmede i Aetat	54 350	54 652	53 353	53 112	54 655	57 375
–herav personer med attføringspenger	30 237	30 058	30 148	30 024	31 338	34 279

Kilde: Rikstrygdeverket og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

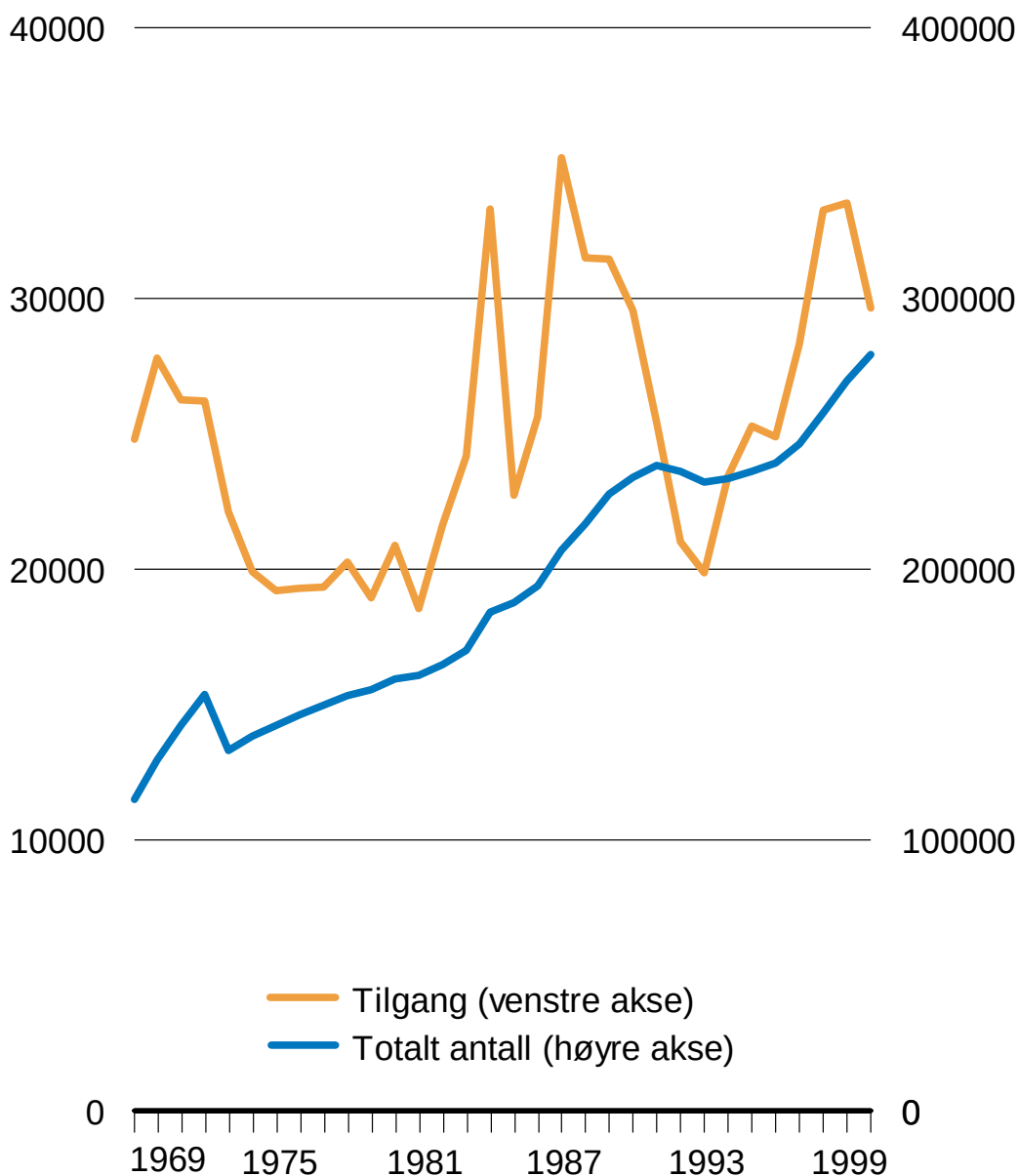
Utviklingen i antall uførepensjonister

Antall personer som mottok uførepensjon, steg kraftig på slutten av 1980-tallet og nådde et foreløpig toppunkt i 1991–92. Fra 1992 til 1994 var det en liten nedgang, mens det de siste årene igjen har vært en betydelig økning. Fra 1995 til 2000 har antallet økt fra om lag 236 000 til om lag 280 000. Figur 5.2 viser utviklingen i tilgangen til uførepensjon og totalt antall uførepensjonister.

Det er flere kvinner enn menn som mottar uførepensjon. Ved utgangen av 2000 utgjorde kvinnene 57 pst. av uførepensjonistene. I aldersgruppene under 50 år er det imidlertid flere mannlige enn kvinnelige uførepensjonister. Andelen uførepensjonister stiger sterkt fra 55 år for både kvinner og menn.

Antall nye uførepensjonister har økt fra om lag 25 000 pr. år i 1995 og 1996 til vel 33 000 pr. år i 1998 og 1999, for så å vise en nedgang til om lag 30 000 i 2000. Økningen har vært sterkere for kvinner enn for menn. Fra 1999 til 2000 var det en nedgang i tilgangsratene til uførepensjon for alle aldersgrupper. Med unntak av for aldersgruppen 65–67, var tilgangsratene til uførepensjon for alle aldersgrupper høyere i 2000 enn i 1993, jf. figur 5.3. Nedgangen for aldersgruppen 65–67 år må ses i sammenheng med veksten i antall AFP-pensjonister i samme periode. Både i NOU 1994:2 Fra arbeid til pensjon og i NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering konkluderes det med at rundt 20 pst. av AFP-pensjonistene ville vært uførepensjonister dersom AFP-ordningen ikke hadde eksistert.

Tilgang og totalt antall av uførepensjonister

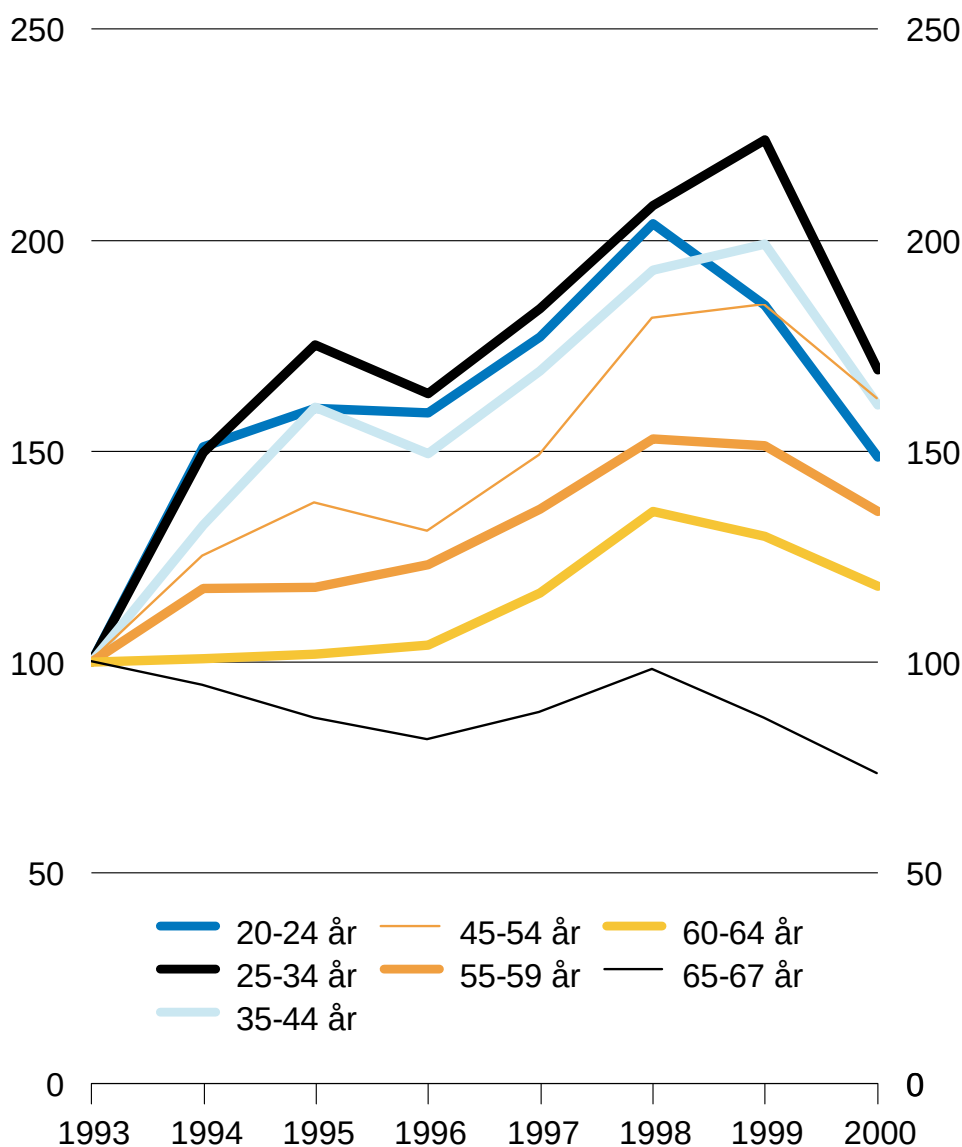


Figur 5.2 Tilgang og totalt antall uførepensjonister.

Kilde: Rikstrygdeverket.

Sykdommer i muskel- og skjelettsystemet og bindevev, psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser utgjør over 60 pst. av diagnosene blant de uføre. Blant nye uføre i 1999 hadde over en tredjedel diagnoser knyttet til sykdommer i muskel- og skjelettsystemet eller bindevev. Kvinner har i større grad diagnoser knyttet til sykdommer i muskel- og skjelettsystemet, mens menn har en større andel diagnoser knyttet til sirkulasjonssystemet.

Relativ økning i tilgang til uførepensjon



Figur 5.3 Tilgang til uførepensjon pr. 1000 ikke uføre i ulike aldersgrupper 1993–2000. Indeks 1993=100.

Kilde: Rikstrygdeverket.

Økningen i uførepensjonering av personer under 35 år har vært særlig sterk relativt sett. En analyse fra Rikstrygdeverket ¹⁵⁾ viser en økning av psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser blant ungdom som har fått innvilget uførepensjon.

¹⁵⁾ Rikstrygdeverket: «Uførepensjonering av unge mennesker i Norge», Rikstrygdeverkets sammendragsserie 07/00.

5.3.3 Mulige årsaker til avgangen fra arbeidslivet

Årsakene til at stadig flere går ut av arbeidslivet før fylte 67 år er sammensatte. På den ene siden har dette sammenheng med den enkeltes ønske, basert på en avveining av forholdet mellom arbeid og fritid, om å trekke seg ut av arbeidslivet før pensjonsalder. Utformingen av stønadsordninger og skattesystemet vil ha betydning for hvor attraktivt det er å trekke seg tilbake. På den andre siden vil forhold i arbeidslivet, som for eksempel kravet til kompetanse og effektivitet, kunne gjøre at flere har problemer med å innfri arbeidslivets krav og derfor ufrivillig bli støtt ut av arbeidslivet. Det første forholdet betegnes gjerne som tiltrekkingsmekanismer, mens den andre sammenhengen betegnes som utstøtingsmekanismer. De to mekanismene kan også spille sammen ved at eksistensen av gunstige støtte- og stønadsordninger kan legge press på arbeidstakerne om å bruke dem, og samtidig gjøre det lettere for arbeidsgivere å presse dem ut. Eksistensen av gunstige tidligpensjonsordninger kan dermed bidra til å endre holdningene til hva som er en naturlig avgangsalder, og dermed virke normdannende.

I Sandman-utvalget ble det drøftet en rekke forhold som kan tenkes å ha medvirket til den sterke økningen i sykefraværet og tilgangen til uførepensjon. Sandman-utvalget konkluderte med at det ikke kan pekes på enkeltstående faktorer som alene kan forklare den sterke veksten i sykefraværet og nye uføretrygdete.

Holdninger til eldre arbeidstakere og tidligavgang

Både arbeidsgiveres holdninger til eldre og direkte og indirekte kostnader knyttet spesielt til eldre arbeidstakere kan lede til at eldre stiller svakere i arbeidslivet. Ifølge NOU 1998:19 *Fleksibel pensjonering* er det en generell tendens til at eldre blir diskriminert ved nyansettelser, forfremmelse og opplæringstilbud. Dette til tross for at forskning om aldringsprosessen viser at det er få holdepunkter for at eldre under 70 år skal ha problemer med å mestre arbeidssituasjonen som følge av alderssvekkelse og alderssykdommer. Ifølge NOU 1998: 19 er det ikke noen betydelig forskjell i jobbutførelse mellom eldre og yngre arbeidstakere. Generelt er forskjellene større innen hver aldersgruppe enn forskjellene mellom aldersgrupper.

En FAFO-undersøkelse ¹⁶⁾ om pensjoneringsatferd, som blant annet kartla hvilke grunner folk mellom 60 og 70 år hadde for å gå av med pensjon, viste at om lag en av fire hadde gått av på grunn av forhold som kan knyttes til utstøtingsmekanismer. 14 pst. av de spurte hadde gått av på grunn av «oppsigelse, forventninger fra arbeidsgiver eller kollegaer», mens 10 pst. hadde gått av fordi «jobben var for anstrengende». Beslutning om tidligpensjonering er oftest tatt i god tid før en velger å gå av, og yngre aldersgrupper synes å ha sterkere ønske om å gå av tidlig enn eldre aldersgrupper.

Generelt stiger lønningene med økt erfaring, og det er en tendens til at eldre arbeidstakere opprettholder sitt lønnsnivå mot slutten av yrkeskarrieren. Hvis produktiviteten flater ut eller reduseres mot slutten av yrkeskarrieren (eller arbeidsgiver antar det), vil dermed eldre arbeidstakere bli (oppfattet som) relativt dyrere enn yngre. Dette kan bidra til at yngre arbeidstakere blir foretrukket framfor eldre. Dette kan bli forsterket ved at enkelte indirekte

¹⁶⁾ Pedersen, Axel West: Mellom arbeid og pensjon, FAFO, 1997.

lønnskostnader øker med arbeidstakerens alder, for eksempel feriepenger og premier til ytelsesbaserte pensjonsordninger i arbeidsforhold.

Omstillingstakten i norsk økonomi er forholdsvis stor. Hvordan disse omstillingene foregår, vil ha betydning for eldres arbeidsmarkedssituasjon. Både lover, avtaleverk og normer kan ha betydning for bedriftenes strategi ved nedbemanning. Lov- og avtaleverket gir visse fordeler for eldre arbeidstakere, mens normer og mulighetene til å benytte offentlig finansierte tidligavgangsordninger kan bidra til at eldre blir oppsagt før yngre.

*Tabell 5.5: Beregning av netto inntektstap for personer som kan gå av med AFP og det påfølgende fall i skatteinntekter og utgifter til pensjon.**

Lønn før skatt	AFP før skatt **	Lønn etter skatt	AFP etter skatt	Pensjonistens nettokostnad	Pensjons- og- kattekostnad ***
100000	70 000	81 168	70 000	11 168	102 932
150000	102 928	113 604	102 928	10 676	160 474
200000	124 218	147 748	118 059	29 689	198 511
250000	145 507	179 848	130 215	49 633	235 617
300000	166 376	210 463	142 131	68 332	273 968

*) Forutsetter AFP-pensjonist fra privat sektor med 11 400 kroner i skattefritt AFP-tillegg. **) Pensjonens størrelse vil variere betydelig fra person til person avhengig den enkeltes inntekthistorie. Her er det lagt til grunn en 62-åring som går av i 2001 og som har hatt en lønnsvekst siden 1967 på linje med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. ***) Inkluderer ikke tapte avgiftsinntekter og skattefinansieringskostnader.

Kilde: Finansdepartementet.

Sosiale normer har betydning for hvordan folk oppfører seg og tilpasser seg på en rekke områder i samfunnslivet, også i forhold til tidligavgang fra arbeidslivet. Over tid vil normer og insentiver kunne ha betydning for hvilket nivå på avgangsalderen fra arbeidslivet som festner seg. Hvis avgangsalderen fra arbeidslivet først forskyves nedover, viser erfaringer at det må relativt sterke virkemidler til for å snu utviklingen.

Skatte- og trygdesystemet for AFP-pensjonister og uføretrygdede

Skatte- og trygderegler vil for enkelte grupper kunne ha innvirkning på valget mellom å stå lenger i arbeid eller å gå ut av arbeidslivet. Selv om de fleste får redusert inntekt etter skatt ved overgang til AFP, vil det for enkelte være slik at en sitter igjen med en nettogevinst ved å redusere arbeidstiden og motta delpensjon innenfor AFP-ordningen. Hvor mye man går ned i inntekt ved overgang til AFP avhenger av hvilken inntekt man har når man er i arbeidslivet. For de med middels og høye inntekter vil inntektsbortfallet kunne være betydelig. For de med lave inntekter vil tapet være mindre.

En lønnstaker i privat sektor som har en årsinntekt på kr 200 000, vil for eksempel kunne gå av med en AFP-pensjon på i overkant av 124 000 kroner. I dette tilfellet er personens årlige inntektstap etter skatt ved å velge pensjon på 29 689 kroner, det vil si en kompensasjonsgrad etter skatt på 80 pst., jf. tabell 5.5.

Dette inntektstapet er relativt lite sett i forhold til det bortfall av skatteinntekter og den utgiftsøkningen som pensjoneringen medfører. Ved en lønnsinntekt før skatt på 200 000 kroner ga lønnen opphav til 52 252 kroner i inntektsskatter og 28 200 kroner i arbeidsgiveravgift. Samlet reduksjon i skatteinntekter blir altså 80 452 kroner. I tillegg kommer utgiftene til pensjon etter skatt på 118 059 kroner. Samlet beløper disse summene seg til 198 511 kroner, det vil si sju ganger så mye som pensjonistens egne kostnader ved pensjonering. Tabell 5.5 illustrerer tilsvarende tall for andre lønnsnivåer.

Det er spesielt personer med lavere eller midlere inntekter som har relativt lite å tjene på å fortsette å stå i arbeid fram til fylte 67 år. Grunnen til at det blir gunstig å gå av med AFP-pensjon for disse gruppene, er blant annet at kompensasjonsgraden er høyere for lave inntekter enn for høye inntekter. I tillegg har AFP-pensjonister rett til å bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen. Skattebegrensningsregelen sørger for at pensjonister med lave inntekter ikke betaler skatt. For pensjonister med midlere inntekter betyr skattebegrensningsregelen at de betaler mindre i samlet skatt enn arbeidstakere med tilsvarende inntekt. AFP-pensjonister som skattlegges etter de ordinære skattereglene, betaler lav trygdeavgift.

Uførepensjon skal kun innvilges med grunnlag i en medisinsk diagnose som gjør arbeidstakeren helt eller delvis ute av stand til å ha inntektsgivende arbeid. Også den som setter en medisinsk diagnose, må imidlertid bruke skjønn og ta ulike hensyn. I noen tilfeller vil bortfallet av arbeidsevne være åpenbar, i andre tilfeller er situasjonen mer uklar. Også når det gjelder uføretrygdede, må en derfor regne med at økonomiske vilkår for uførepensjon vil kunne spille en viss rolle for tilgangen til ordningen. I likhet med AFP-pensjonister får uførepensjonister lav trygdeavgift. Dessuten får uførepensjonister et særfradrag i alminnelig inntekt og blir skattlagt etter skattebegrensningsregelen.

Tabell 5.6 viser hva som vil være inntekter før og etter skatt for lønnstakere som går av med full uførepensjon. Som i tilfellet med AFP, viser tabellen at inntektsbortfallet er lavest for de med lave inntekter. En person med lønnsinntekt på 200 000 vil for eksempel kunne gå av med en pensjon på 114 059 kroner. Som lønnstaker er nettoinntekten etter skatt 147 748, dersom vedkommende ikke har fradrag utover standardfradrag. Som uførepensjonist kommer vedkommende inn under skattebegrensningsregelen og betaler knapt 7 000 kroner i skatt, mot om lag 52 000 som lønnstaker. Den økonomiske kostnaden ved å gå av med uførepensjon blir i dette tilfellet drøyt 40 000 kroner. For staten er imidlertid kostnaden om lag 188 000. Da er ikke tapte avgiftsinntekter og skattefinansieringskostnader tatt med.

*Tabell 5.6: Beregning av netto inntektstap for personer som går av med uførepensjon og det påfølgende fall i skatteinntekter og utgifter til uførepensjon.**

Lønn før skatt	Uførepensjon før skatt*	Lønn etter skatt	Uførepensjon etter skatt	Pensjonistens nettokostnad	Pensjons- og skattekostnad**
150000	92 359	113 604	92 359	21 245	149 905
200000	114 059	147 748	107 368	40 380	187 820
250000	135 759	179 848	119 758	60 090	225 160
300000	157 029	210 463	131 904	78 559	263 741

*) Jf. note **) til tabell 5.5. **) Inkluderer ikke tapte avgiftsinntekter og skattefinansieringskostnader.

Kilde: Finansdepartementet.

Arbeidsmiljøet

Både fysiske, psykiske og organisatoriske forhold på arbeidsplassen har betydning for arbeidsmiljøet. I en undersøkelse ¹⁷⁾ ble det konkludert med at psykososiale og organisatoriske sider ved arbeidet er de mest framtrepende arbeidsmiljøfaktorene som årsak til tidligavgang fra arbeidslivet, mens ergonomiske problemer har mindre betydning. Andre undersøkelser ¹⁸⁾ viser imidlertid at det fysiske arbeidsmiljøet også har betydning for tidligavgang.

Det finnes få undersøkelser som tar for seg endringer i arbeidsmiljøet i de siste årene. I Sandman-utvalget ble data fra levekårsundersøkelsene benyttet for å vurdere utviklingen i arbeidsmiljøet i perioden 1980–1995. Der ble det konkludert med at det er ingen tegn til at det fysiske arbeidsmiljøet er blitt dårligere i løpet av perioden og at de fleste indikatorene på det psykososiale arbeidsmiljøet viste tegn til stabilitet. Et unntak er at flere opplever arbeidssituasjonen som oppjaget og masete.

«Nye» og tradisjonelle arbeidsplasser eksisterer i dag side ved side. Kjennetegn som monotone jobber, begrenset medvirkning, fysiske belastninger og få utviklingsmuligheter er fortsatt en realitet for rundt 1/3 av arbeidstakerne, samtidig som flere opplever mer frihet, utvikling, færre ansvarsnivåer og stor fleksibilitet ¹⁹⁾. Det finnes lite kunnskap om hvordan «det nye arbeidslivet», kjennetegnet ved hurtige omstillinger, rask teknologisk utvikling, nye arbeidsformer og en løsere og mer fleksibel tilknytning til arbeidsgiver og arbeidsstedet, påvirker avgangen fra arbeidslivet. Forskning på området tyder på at endringene har hatt en tosidig effekt. For mange har nye krav til kompetanse, kunnskap og effektivitet ført til en utfordrende og interessant arbeidssituasjon og større fleksibilitet. Mens for andre har denne utviklingen ført til vansker med å mestre arbeidssituasjonen.

Forholdene på arbeidsmarkedet

Utviklingen på arbeidsmarkedet kan også på ulike måter påvirke utviklingen i sykefravær og nye uføre. En hypotese er at høy eller økende arbeidsledighet virker disiplinerende i forhold til sykefravær for arbeidstakerne. Arbeidstakerne vil unngå fravær i frykt for at de blir mer utsatt hvis bedriften foretar innskrenkninger. I forhold til uføretilgangen kan imidlertid sammenhengen være motsatt, ved at personer som er lenge ledige etter hvert kommer over på uføretrygd. Forskning som tar utgangspunkt i lokalsamfunn, finner en nær sammenheng mellom bedriftsnedleggelse eller nedskjæringer i antall arbeidsplasser og tilgang til uførepensjon.

¹⁷⁾ Solem, Per Erik og Reidar Mykletun: «Arbeidsmiljø og yrkesavgang. Effekter av arbeidsmiljø på sannsynligheten for tidlig avgang fra yrkeslivet». Norsk gerontologisk institutt. Rapport nr. 2/1996.

¹⁸⁾ Undersøkelser referert til i: Solem, Per Erik: «For gammel? Om aldring, arbeid og pensjonering», Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Vil komme i 2001.

¹⁹⁾ Sørensen, Bjørg (m.fl.): «Psykologiske, organisatoriske og sosiale faktorer i arbeid av betydning for helse.» Arbeidsforskningsinstituttet. Rapport 8/1998.

En annen hypotese er at i perioder med økt sysselsetting kommer flere med høyere sykdomsrisiko inn i arbeidsmarkedet. Økningen i sykefraværet og uføretilgangen kan derfor ha sammenheng med den sterke veksten i sysselsettingen siden 1994. En analyse utført av Rikstrygdeverket ²⁰⁾ understøtter hypotesen om at andelen av de sykmeldte som er «gjengangere» øker med stigende sysselsetting i befolkningen, og at andelen «gjengangere» øker mest i kommuner som har høy sysselsetting i utgangspunktet. På den annen side vises det til i Sandman-utvalget at det også er en betydelig vekst i sykefraværet blant personer som har vært i arbeidslivet over en lengre periode. Veksten i fraværet kan derfor synes å ha sin årsak i mer generelle utviklingstrekk i arbeidslivet eller holdningsendringer knyttet til sykefravær.

Over halvparten av veksten i sysselsettingen de senere år skyldes økt yrkesdeltaking blant kvinner. Dette kan ha bidratt til en økning i uførepensjonering blant kvinner fordi regelverket gjør at det er lettere å få uførepensjon for yrkesaktive enn for hjemmearbeidende. Det er likevel ikke slik at de kvinnene som blir uførepensjonerte bare har vært i arbeidslivet i noen få år. Blant kvinner mellom 50 og 60 år som ble uførepensjonert i 1998, hadde 90 pst. 10 eller flere år bak seg i yrkeslivet og 52 pst. hadde vært i arbeid i mer enn 20 år.

Helse

Helsesvikt har stor betydning for tidlig yrkesavgang. Mye av helsesvikten i den eldre delen av yrkesbefolkningen knyttes til arbeidet. I 1998 var det 27 pst. i alderen 45–67 år som opplyste at de hadde varig sykdom som de knyttet til arbeidet. Men det er uklart i hvilken grad den økte tidligavgangen fra arbeidslivet kan forklares med endret helse.

Undersøkelser av endringer i helsetilstanden gir noe varierende resultater. I aldersgruppen 45–66 år har andelen med «dårlig» eller «meget dårlig» helse vært stabil på 8 pst. både i 1985, 1995 og 1998 ²¹⁾. Sandman-utvalget konkluderte med at det er lite som tyder på at helsetilstanden i befolkningen generelt er blitt dårligere. Undersøkelser tyder tvert i mot på at det har vært en generell forbedring i helsetilstanden de senere årene.

På den annen side har det vært en økning i personer som vurderer at de har helseproblemer. Mulige grunner til dette tilsynelatende paradokset kan være at terskelen for å rapportere om redusert helse er blitt lavere på grunn av økt sykdomsfokusering i media og i samfunnet, og/eller at arbeidslivets helsekrav har økt.

Befolkningsutviklingen

Flere eldre i den yrkesaktive delen av befolkningen påvirker sykefraværet og tilgangen til uførepensjonsordningen. Beregninger foretatt av Rikstrygdeverket har vist at i perioden 1993 – 1998 kan om lag 1/3 av veksten i sykefraværet og halvparten av veksten i nye uførepensjonister forklares ved endringer i befolkningens alderssammensetning. Etter 1998 kan befolkningsutviklingen i noe mindre grad forklare veksten i ordningene.

²⁰⁾ Holm, Steinar: «Sysselsetting og sykefravær». Rikstrygdeverket, Utredningsavdelingen. Rapport 5/98.

²¹⁾ Solem, jf fotnote 8.

Administrative forhold

Kortere saksbehandlingstid i trygdeetaten har vært prioritert gjennom flere år. Rikstrygdeverket har anslått at om lag 40 pst. av økningen i antallet nye uførepensjonister fra 1997 til 1998 kan tilskrives restansenedbygging. Kortere saksbehandling ventes å ha mindre betydning i tiden framover.

Det har vært en svak økning i avslagsfrekvensen for søknader om uførepensjon de senere årene. Økningen i uførepensjoneringen etter 1994 skjedde på tross av konstante eller svakt økende avslagsfrekvenser. Blant de som anket avslag på uførepensjon, fikk nærmere 40 pst. omgjort avslaget av fylkes-trygdekontoret. Når saken gikk videre til Trygderetten, fikk 20 pst. omgjort avslaget. En undersøkelse av kvaliteten på saksbehandlingen tyder på at overprøving og omgjøring av saker i Trygderetten i noen grad har ført til en mer liberal og imøtekommende praksis i saksbehandlingen i trygdeetaten. Dette kan bidra til at flere søknader om uførepensjon er blitt innvilget.

5.3.4 Erfaringer med tidligere tiltak

Det ble antatt at den sterke veksten i trygdeytelser på slutten av 1980-tallet blant annet skyldtes en mer liberal praksis i tildeling av ytelser og at problemer og plager som strengt tatt ikke kunne defineres som sykdom, utløste rett til trygdeytelser. På begynnelsen av 1990-tallet ble det derfor gjort flere endringer i folketrygden for å redusere avgangen fra arbeidslivet.

Erfaringer med sykefraværarbeid

Som følge av St.meld. nr. 39 (1991–92) (Attføringsmeldingen), ble trygdeetatens ansvar for den tidlige oppfølgingen av sykmeldte styrket. Det ble blant annet innført en bestemmelse i folketrygdloven om at trygdekontoret må fatte vedtak om fortsatt rett til sykepenger utover 12 uker. Trygdeetaten skulle ha en portvokter- og veiviserfunksjon, og avklare så tidlig som mulig om det er behov for yrkesrettede tiltak for at sykmeldte skal komme tilbake i arbeid. Det ble videre stilt krav om at trygdeetaten i større grad skulle legge til rette for økt bruk av etatens ulike tiltak og virkemidler, gjennom et nært samarbeid med den sykmeldte selv, behandlende lege, arbeidsgiver og arbeidsmarkeds-etaten.

Gjennom innstrammingene i de medisinske inngangsvilkårene i 1993, ble legenes rolle som portvokter for trygdeytelsene styrket. Samtidig ble det økt behov for å kontrollere at legene følger reglene i trygdelovgivningen. Rikstrygdeverket fikk derfor på begynnelsen av 1990-tallet mulighet til å utelukke leger som ikke følger regelverket for å sykmelde og skrive legeerklæringer i uførepensjonssaker. Sanksjonsmuligheten har i liten grad blitt benyttet, men har sannsynligvis hatt en viss disiplinerende effekt.

Nedgangen i trygdens utbetalinger av sykepenger i 1993 og 1994 kan ha hatt sammenheng med innskjerpingen av regelverket i 1993. Flere med helseproblemer kan ha blitt værende i arbeid, noe som gjorde at sykefraværet igjen økte etter 1995. Dette kan tyde på at innstrammingene i hovedsak bare hadde en kortsiktig effekt.

Oppfølging av sykmeldte har vært et prioritert innsatsområde i trygdeetaten i flere år. Fra 1994 ble oppfølgingsarbeidet innarbeidet i etatens satsingsområde «hjelp til selvhjelp». Oppfølgingsarbeidet ble initiert for å forebygge

sykmelding, kontrollere vilkår for sykmelding og rehabilitering og utføre sykmeldte. Målet var å få sykmeldte tilbake i arbeid og hindre overgang til permanente stønadsordninger. Nær kontakt med den sykmeldte og andre instanser, som arbeidsgiver og behandlende lege, er sentralt i denne sammenheng. Det er vanskelig å konkludere med hvordan oppfølgingen har påvirket sykefraværet.

Som et nytt tiltak i oppfølgingsarbeidet med sykmeldte, startet trygdeetaten i 1997 en prøveordning med kjøp av helsetjenester til sykmeldte. Denne ordningen ble gjort landsdekkende i 1999. Den har gitt innsparinger i utbetaling av sykepenger først og fremst fordi de berørte sykmeldte får kortere ventetid på behandling og kommer raskere tilbake i arbeid.

Programmet «Forsøksvirksomhet i trygdesektoren» startet i 1994 og er et samarbeid mellom trygdeetaten og partene i arbeidslivet for å redusere sykefraværet. Erfaringene fra forsøkene viser at det er viktig å fokusere på medvirkning fra de sykmeldte selv i avklaring og planlegging av tiltak. Dette er en forutsetning for at den sykmeldte selv skal ta ansvar for gjennomføringen. De sykmeldte er som oftest de som er best i stand til å vurdere sin egen funksjonsevne i arbeidslivet. Videre er gode informasjons- og kommunikasjonskanaler, og direkte involvering fra alle aktører, av stor betydning for en vellykket prosess for å få sykmeldte tilbake til arbeid. I denne sammenheng er Arbeidslivstjenesten viktig, både som tilrettelegger på systemnivå og som trygdeetatens medhjelper. Erfaringene fra arbeidet viser at dersom sykefraværet går ned etter en periode med aktiv innsats, øker det igjen dersom innsatsen trappes ned. Dette kan tyde på at sykefraværarbeid må drives kontinuerlig ved et systematisk arbeid i bedriftene. Videre sier også erfaringene at effekten av tiltak kommer i bedrifter der det er satt inn tiltak på flere områder, og at effekten er størst når tiltakene er rettet mot forebygging, oppfølging av risikogrupper og langtidsykemeldte. Disse effektene er i samsvar med resultatene fra samarbeidsprosjektene mellom LO og NHO tidlig på 1990-tallet.

Erfaringer med tiltak på uføreområdet

Allerede før Attføringsmeldingen ble lagt fram, var de medisinske inngangsvilkårene for uførepensjon skjerpet ved at det ble stilt strengere krav til årsakssammenheng mellom den medisinske lidelsen og nedsatt inntekts- eller arbeidsevne. Ingen diagnoser ble utelukket, men for lidelser uten objektive diagnostiske funn var de medisinske vilkårene bare oppfylt dersom det forelå bred medisinsk-faglig enighet i det enkelte tilfellet. Dette førte til en viss innskjerping av praksis blant annet i forhold til såkalte «diffuse» lidelser. De medisinske inngangsvilkårene for sykepenges og rehabiliteringspenges ble skjerpet i 1993. Samtidig ble det presisert at retten til sykepenge faller bort dersom stønadsmottakeren nekter å ta i mot tilbud om behandling, rehabilitering eller attføring.

I Attføringsmeldingen ble det presisert at stønadsordninger og tiltak skulle innrettes slik at attføring eller arbeid ble valgt framfor trygd. Meldingen foreslo flere tiltak for å hindre utstøting og forebygge varig uførhet. En antok at tidlig intervensjon i sykmeldingsfasen var en viktig forutsetning for å forebygge uførepensjon og hindre varig avgang fra arbeidslivet.

Allerede før innskjerpelsene i de medisinske inngangsvilkårene i 1991, ble det registrert en nedgang i antall uførepensjonister. Dette skyldes trolig en «signaleffekt» ettersom det i tiden før endringene var mye snakk om at tilgangen til uførepensjon måtte begrenses. Nedgangen var særlig stor blant personer med såkalte «diffuse» lidelser og blant kvinner. Andelen nye uførepensjonister med muskel- og skjelettlidelser gikk ned de første årene etter innstramningen for deretter å øke igjen. Andelen var imidlertid lavere i 1998 enn i 1990.

Trygderetten uttalte i en prinsippkjennelse i 1994, hvor en rekke sider ved sykdomsvilkåret ble behandlet, blant annet at det ikke kan kreves varig sykdom som vilkår for rett til uførepensjon. På bakgrunn av dette ble reglene endret i 1995. Personer med såkalte «diffuse» lidelser blir nå vurdert etter de samme kriterier som andre som søker uførepensjon. Det er satset betydelige ressurser for å bygge opp den medisinske rådgivningstjenesten internt i trygdeetaten. De rådgivende legene har dels en veiledningsfunksjon overfor trygdefunksjonærene og dels en kontrollfunksjon.

5.4 Tiltak for å opprettholde en høy yrkesdeltakelse

Etter en meget sterk tilgang til arbeidsstyrken de siste tiårene, har Norge i internasjonal sammenheng en svært høy yrkesdeltakelse. Dette taler for at økt yrkesdeltakelse i framtiden i første rekke vil kunne skje som resultat av at de som allerede er i arbeid ikke trekkes ut av arbeidsmarkedet. Å få til dette, krever et bredt sett av tiltak som sikrer et arbeidsliv med mulighet for alle, også for eldre og personer med redusert yteevne gjennom bedre muligheter til å kombinere arbeid og trygd. Samtidig må det legges vekt på å ha et effektivt arbeidsmarked med høy geografisk og yrkesmessig mobilitet. En godt tilpasset arbeidsmarkedspolitikk vil kunne bidra til det. For å redusere flaskehalser på arbeidsmarkedet på grunn av mangel på kvalifisert arbeidskraft, vil Regjeringen forenkle regelverket for arbeidsinnvandring.

5.4.1 Et inkluderende arbeidsliv

For å styrke arbeidslinjen må det legges til rette for at flere kan og vil stå i arbeidslivet. Regjeringen ønsker et arbeidsliv som også er innrettet for de som har redusert arbeidsevne, og de som vil kombinere trygd og arbeid, omsorg og arbeid eller utdanning og arbeid. Både private og offentlige arbeidsgivere må ta hensyn til at arbeidstakere i forskjellige faser av livet har mulighet til å yte forskjellig innsats. Arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon må i større grad tilpasses hver enkelt. I et arbeidsliv hvor den enkeltes kompetanse blir en stadig viktigere ressurs, må alle arbeidstakere ha mulighet til å utvikle seg i jobben, bygge på eller bygge om sin kompetanse og ha innflytelse på egen arbeidssituasjon. I dette arbeidet vil kompetansereformen være et viktig bidrag.

Arbeidslivsutvalget (NOU 1999:34) pekte på en rekke utviklingstrekk i det nye arbeidslivet som tilsier at både arbeidstakere og arbeidsgivere ønsker mer fleksible ordninger og rammevilkår i arbeidslivet. Regjeringen vil arbeide for å videreutvikle arbeidsmiljøloven fram mot en helhetlig lov for arbeidslivet. En slik lov kan ta opp i seg problemstillinger knyttet til nye gruppers krav og behov og gi løsninger på problemstillinger som skapes med innføringen av ny teknologi, nye arbeidsformer og nye måter å kombinere fritid og arbeid på.

Lovgivningen bør vektlegge økte muligheter til å variere arbeidsmengden i løpet av livet, bidra til et mer inkluderende arbeidsliv og gi større åpninger for å kombinere trygd og arbeid.

Virksomhetene og den enkelte arbeidsgiver har hovedansvaret for å sikre et godt arbeidsmiljø. Statistikk over sykefravær og uførepensjonering viser at det er de psykiske lidelsene sammen med muskel- og skjelettlidelser som er de hyppigste diagnosene. For å hindre utstøting av syke arbeidstakere vil trygde- og arbeidsmiljømyndighetene inngå et forpliktende samarbeid om effektivt å påvirke virksomhetene til å prioritere forebyggende arbeid.

Arbeidslivet er preget av høy omstillingstakt. Den årlige tilgangen og avgangen av arbeidsplasser utgjør så mye som 8–10 pst. av det eksisterende antall arbeidsplasser. Samtidig har eldre arbeidstakere en kompetanse som kan være mindre etterspurt enn hva yngre arbeidstakere har. Det kan være en årsak til at det stort sett er de eldste som må forlate arbeidsplassen først ved omstillingsprosesser og nedbemanning i bedriftene, og at eldre er lite attraktive ved nyansettelser selv når de konkurrerer med andre som står svakt i arbeidsmarkedet. Det har videre vist seg at mange arbeidsgivere har et positivt bilde av egne eldre arbeidstakere, uten at dette har slått ut til fordel for eldre ved overtallighet og nedbemanning.

Det er også grunn til å tro at utformingen av tjenstepensjonsordningene kan ha gjort eldre arbeidstakere mindre attraktive. Omleggingen fra progressiv til lineær opptjening av foretakspensjon fra 1. januar 2001 ble gjennomført blant annet for å redusere arbeidsgivers innbetalinger til pensjonsordningene for eldre arbeidstakere. Imidlertid vil premieinnbetalingene fortsatt være høyere for eldre enn yngre arbeidstakere. Ved innskuddspensjon i arbeidsforhold vil imidlertid innbetalingene i større grad være nøytrale i forhold til alder. I forbindelse med nedbemanning kan arbeidsgivere, gjerne i samarbeid med arbeidstakerne, velge naturlig avgang og tidligpensjonering framfor oppsigelser. Å tilby tidligpensjonering, for eksempel sammen med gavepensjon, framfor oppsigelse ved nedbemanning, vil kunne være enkelt for arbeidsgiver å gjennomføre og i tillegg være positivt for arbeidsgiverens omdømme.

Holdningene til eldre arbeidstakere har blitt påvirket av god tilgang på yngre arbeidskraft. I årene framover vil tilgangen av yngre arbeidskraft bli mindre. Dette vil i seg selv bidra til at arbeidsgivere oppfatter eldre arbeidstakere som en ressurs det er viktig å ta vare på.

For å redusere utstøting av eldre arbeidstakere og bidra til at eldre ønsker å stå lenger i arbeidslivet, er det viktig å legge til rette for et godt arbeidsmiljø og en personalpolitikk som er tilpasset ulike livsfaser. Erfaringer fra arbeid med seniorpolitikk i ulike virksomheter, tilsier at det vil være god bedriftsøkonomi å satse på eldre arbeidstakere. Store deler av arbeidslivet, både i privat og offentlig sektor, mangler likevel kunnskap og erfaringer med hvordan det konkret kan arbeides med bevisstgjøring og utviklingstiltak. Gjennom satsing på arbeidet med seniorpolitikk vil Regjeringen synliggjøre hvilken ressurs eldre arbeidstakere er og bidra til kunnskap om hvordan bedriftene bedre kan legge til rette for en personalpolitikk som også møter eldre arbeidstakeres ulike behov.

For å styrke arbeidet på dette området, er det i 2001 bevilget 5 mill. kroner til seniorpolitiske tiltak. Senter for Senior Planlegging har i samarbeid med

arbeidslivets parter (LO, Akademikerne, AF, YS, NHO, HSH, KS og Arbeidsgiveravdelingen i AAD), Arbeidsdirektoratet, Rikstrygdeverket og Arbeidstilsynet koordinert utformingen av en handlingsplan for seniorpolitikk. Planen gir et godt utgangspunkt for Regjeringens videre arbeid med seniorpolitikk.

5.4.2 Arbeidsmarkedspolitikken

I arbeidsmarkedet er det til en hver tid mange personer som er på jakt etter en jobb eller som ønsker å bytte jobb, og arbeidsgivere som søker etter arbeidskraft. For at arbeidsgivere og arbeidssøkere skal finne hverandre raskt og effektivt, må informasjon om ledige stillinger og jobbsøkere være lett tilgjengelig. Utviklingen av Internett har bidratt til en rask endring i hvordan informasjon om ledige stillinger og ledige personer kan gjøres tilgjengelig. Det er i dag en rask framvekst av databaser på Internett med ledige stillinger og over personer som er aktuelle for nye jobber. Den økte tilgangen av informasjon gjør arbeidsmarkedet mer oversiktlig og bidrar til å redusere tiden det tar for arbeidsgivere og arbeidssøkere å finne hverandre. På den andre siden kan det være vanskelig for aktørene i arbeidsmarkedet å orientere seg når det er mange informasjonskilder. Derfor har Aetat bygd ut sitt informasjonssystem slik at tilnærmet alle offentlige utlyste ledige stillinger er tilgjengelig gjennom deres internettsystemer. Med godt tilrettelagt informasjon om ledige stillinger og aktuelle jobbsøkere vil stillinger lettere kunne besettes uten at det foretas en ordinær formidling.

For å bidra til et bedre fungerende korttidsarbeidsmarked, ble det 1. juli 2000 åpnet for en generell adgang til å leie ut arbeidskraft, mens adgangen til å leie inn er begrenset. Samtidig ble privat arbeidsformidling tillatt. Formidlingstjenestene skal imidlertid fortsatt være gratis for arbeidssøkerne. Det er nå adgang til å leie inn arbeidskraft i de tilfeller det er tillatt med midlertidige ansettelser, mens det ikke lenger er noen restriksjoner på utleie av arbeidskraft fra vikarbyråer. I tillegg til vikarbyråer kan også «produksjonsbedrifter» leie ut fast ansatte arbeidstakere til andre bedrifter. Regjeringen skal legge fram en evaluering om virkningene av de nye arbeidsleiereglene for Stortinget.

Det har de siste tiårene vokst fram nye arbeidsmarkedstjenester som er uttrykk for at aktørene i arbeidsmarkedet har behov for profesjonell hjelp til å foreta best mulige valg. For eksempel har rekrutteringsbistand blitt en profesjon i seg selv, som mange bedrifter ikke har spesiell kompetanse i eller ønsker å bruke tid på. For å møte dette behovet har Aetat fra 1. juli 2000 fått anledning til å ta betalt for enkelte tjenester som går ut over rene formidlingstjenester.

Det vil alltid være en del personer som har større problemer enn andre med å finne en jobb, som f.eks. yrkeshemmede, personer med lav kompetanse, fremmedspråklige og ungdom (16 – 19 år) som ikke er under utdanning. Dette vil ofte være personer som har behov for tettere oppfølging og som i liten grad vil få hjelp av private arbeidsformidlere. For å forhindre varig tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet, er en av Aetats hovedoppgaver å følge opp disse gruppene tett. Dette skjer både gjennom deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og med målrettet formidlingsvirksomhet. For ungdom som har rett til videregående opplæring, og som verken er i opplæring eller i arbeid, har fylkeskommunen ved sin oppfølgningstjeneste et særskilt ansvar for oppfølging.

Yrkeshemmede vil ofte trenge mer bistand fra Aetat enn ordinære arbeidssøkere for å komme i arbeid. Etter nødvendig veiledning og avklaring, er bruk av arbeidsmarkedstiltak viktige virkemidler for å få dette til. Det legges vekt på individuell medvirkning og ansvarliggjøring i avklaringsfasen.

I St.prp. nr. 61 (1999–2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000, la Regjeringen opp til å skjerpe kravet om attføring før uførepensjon kan tilstås. Attføring skal være forsøkt med mindre åpenbare grunner tilsier at det ikke er hensiktsmessig. Spesielt bør personer under 35 år og personer med diagnose muskel- og skjelettlidelser ha forsøkt attføring før det innvilges uførepensjon. Dette innebærer at flere vil motta tilbud om yrkesrettet attføring. Det er gått ut felles retningslinjer til Arbeidsdirektoratet og Rikstrykdeverket om en slik forsterket innsats. For å få en bedre koordinering av innsatsen, har de to etatene utarbeidet felles operative retningslinjer for harmonisering av mål og prioriteringer for attføringsområdet. Det vil bli viktig at flere etater og sektorer arbeider tettere sammen for å få til et helhetlig rehabiliteringstilbud til brukerne.

Skjerpet krav til attføring vil også medføre økt innsats overfor personer med sammensatte lidelser og stort bistandsbehov, herunder personer med psykiske lidelser. Aetat vil fortsatt styrke innsatsen på dette feltet. Dette innebærer at flere vil få tilbud om avklaring av arbeidsevne, samt tiltak og/eller tilrettelegging på arbeidsplassen. Økt utprøving av personer med mer usikkert attføringspotensial kan bety at andelen som går over i aktive tiltak etter gjennomført attføring går ned. Det er imidlertid viktig at flest mulig får et tilbud om bistand til å komme tilbake i arbeid.

For å møte utfordringene i arbeidsmarkedspolitikken, vil det være viktig å opprettholde en effektiv og god arbeidsmarkedsetat som kan bistå med tilpasset service både til arbeidsgivere og arbeidstakere, og spesielt overfor personer som trenger hjelp for å komme i arbeid.

5.4.3 Arbeidsinnvandring

Økt innvandring vil øke tilgangen på arbeidskraft til Norge. De økonomiske beregningene som er gjort i forbindelse med Langtidsprogrammet, tyder imidlertid ikke på at en generell økning i antall innvandrere til Norge vil bidra til å løse de langsiktige utfordringene for norsk økonomi som er knyttet til en aldrende befolkning.

Erfaringene med et felles arbeidsmarked innen EØS-landene viser at få personer fra EU-land utenom Norden har valgt å flytte til Norge, til tross for at arbeidsledigheten i mange av EU-landene har vært betydelig høyere enn i Norge.

Regjeringen ønsker å holde fast ved hovedprinsippet om at innvandringen til Norge skal være begrenset og kontrollert. Regjeringen vil i løpet av 2001 sette i gang en bred gjennomgang og revisjon av utlendingslovgivningen. Regelverket som gjelder arbeidsinnvandring vil også bli drøftet i den sammenheng.

Selv om en holder fast ved hovedprinsippet om en begrenset og kontrollert innvandring, vil en målrettet rekruttering av utenlandsk arbeidskraft kunne redusere kortsiktige mangler på enkelte typer arbeidskraft. Dette gjøres allerede i dag blant annet ved at Aetat har økt innsatsen betydelig for å

rekruttere kvalifisert helsepersonell fra utlandet. Som hovedregel bør det sat-
ses på å rekruttere arbeidstakere som etter regelverket kan få varig opphold
og like muligheter, rettigheter og plikter som befolkningen ellers. Regjerin-
gen ønsker ikke å gå i retning av en gjestearbeiderpolitikk, selv om det vil
kunne gi større fleksibilitet, for eksempel hvis arbeidsledigheten skulle øke.
Erfaringer fra enkelte andre land viser imidlertid at det kan være vanskelig å
tiltrekke seg arbeidskraft med ønskede kvalifikasjoner, blant annet fordi flere
land etterspør arbeidskraft med de samme kvalifikasjoner som vi gjør.

Regelverket for utlendinger som ønsker å få arbeidstillatelse i Norge er
tungrodd. Dette har blant annet sammenheng med at det er utformet for å
sikre en kontrollert innvandring til Norge og for at utenlandsk arbeidskraft
ikke skal fortrenge innenlandsk arbeidskraft. Innenfor disse hensynene er det
likevel mulig å lage et mer smidig regelverk.

Det er allerede gjennomført enkelte endringer for å lette arbeidsinnvand-
ringen til Norge. I 2000 ga Stortinget sin tilslutning til å utvide adgangen til å
hente inn fagutdannet arbeidskraft fra land utenfor EØS-området. Stortinget
ga også sin tilslutning til å myke opp regelverket for sesongarbeidskraft ved
at bestemmelsene skulle utvides til å gjelde for hele året, og ikke bare i en
begrenset periode rundt sommeren. Så langt tyder det ikke på at disse endrin-
gene har hatt noen vesentlig effekt, men det er for tidlig å trekke endelige kon-
klusjoner.

Regjeringen vil iverksette flere tiltak som vil gjøre det enklere å rekruttere
etterspurt kvalifisert utenlandsk arbeidskraft. Tiltakene vil både gjøre det
enklere for arbeidssøkerne og arbeidsgiverne og gi forenklinger i saksbe-
handlingen hos utlendingsmyndighetene.

I dag må utlendinger som ønsker arbeidstillatelse i Norge som hovedregel
søke fra hjemlandet. Dersom søkeren reiser inn i Norge før arbeidstillatelse
foreligger, avslås søknaden. For å forenkle koblingen av utenlandske arbeids-
søkere med norske arbeidsgivere, vil Regjeringen utvide mulighetene for per-
soner som oppholder seg i Norge på lovlig grunnlag til å søke om arbeidstillatelse
fra Norge. For fagutdannede/spesialister som ønsker å se etter arbeid i
Norge, vil det bli innført et tre måneders arbeidssøkervisum. For personer
som har søkt om arbeidstillatelse fra utlandet, vil det bli gitt større mulighet til
å reise inn før søknaden er avgjort uten at det skal ha konsekvenser for
behandlingen av søknaden. For at personer som har fått jobb, men mangler
arbeidstillatelse, skal kunne jobbe mens søknaden er til behandling, vil vilkå-
rene for foreløpig arbeidstillatelse bli forenklet.

For å forhindre at utenlandsk arbeidskraft skal fortrenge innenlandsk
arbeidskraft, må de fleste søknader om arbeidstillatelse i dag gis en individuell
vurdering av Aetat. Dette er en tidkrevende prosess. For å redusere saksbe-
handlingstiden vil derfor Regjeringen avvikle den individuelle vurderingen og
heller innføre et årlig tak for hvor mange spesialister/fagutdannede som kan
innvilges arbeidstillatelse.

I dag kan utlendinger som har eller har hatt oppholdstillatelse i Norge som
student, som hovedregel ikke få arbeidstillatelse før etter fem års opphold
utenfor landet. Dette har i første rekke blitt begrunnet med at studentene skal
reise tilbake til hjemlandet for å bruke den opparbeidede kompetansen der.

En karantenebestemmelse i utlendingsforskriften kan imidlertid ikke presse mennesker som har fått utdanning i Norge til å reise til hjemlandet. De kan like gjerne velge å reise til et annet land som etterspør deres kompetanse. Det er grunn til å tro at dette også skjer til en viss grad i dag. Av bistandshensyn er det derfor liten grunn til å opprettholde karantenebestemmelsen. Regjeringen vil derfor gi personer som har studert i Norge rett til å søke om arbeidstillatelse i Norge. Samtidig vil det bli vurdert hva slags finansierings- og studieopplegg som bør tilbys studenter fra utviklingsland og land i Sentral- og Øst-Europa, for å få dem til å komme til Norge og eventuelt bidra til at flest mulig deltar i utviklingen av sitt hjemland.

5.4.4 Tiltak for redusert sykefravær og uføretrygding

Sandman-utvalget drøftet ulike tiltak for å redusere sykefraværet og uføretrygdingen og foreslo å iverksette en helhetlig tiltakspakke. Et viktig prinsipp i utvalgets forslag er at tiltakene skal være forankret i arbeidslivet og iverksettes i samarbeid mellom arbeidslivets parter og myndighetene. Både arbeidsgiver og arbeidstaker skal ansvarliggjøres. For å redusere sykefraværet foreslo et flertall i utvalget følgende tiltak:

- Tidligere og bedre oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen.
- Bruk av funksjonsvurdering med vekt på hva en kan gjøre på tross av sykdom.
- Utvidet adgang til å bruke egenmelding ved sykdom.
- Større offentlig innsats og støtte til virksomhetene, bedre oppfølging av trygdeetaten.
- Oppfølgingsplan for den enkelte arbeidstaker senest etter 8 uker.
- Styrking av ordningen med trygdeetatens kjøp av helsetjenester.
- Endringer i dagens sykelønnsordning.

Sandman-utvalget mente at det mest effektive tiltaket for å redusere tilgangen til uførepensjon er å forebygge at behovet for uførepensjon oppstår. Av endringer som kan bidra til mindre uførepensjonering, foreslo utvalget blant annet at:

- Attføringsvirksomheten bør tilføres ytterligere ressurser, og det må stilles strenge krav til at attføring skal være forsøkt eller vurdert før det kan tilstås uførepensjon.
- Det foretas en oppmyking av adgangen til å kunne yte rehabiliteringspenger utover ett år.
- Det innføres en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon. Personer der framtidig arbeidsevne er usikker, skal innvilges en tidsbegrenset uførestønad. Varig uførepensjon skal som hovedregel bare tilstås til personer som er 100 pst. arbeidsuføre og uten utsikt til bedring av arbeidsevnen.

For å gjøre dagens uførepensjon mer fleksibel, har utvalget i tillegg vurdert ulike modeller for inntektsprøving av uførepensjon som kan gjøre det mer lønnsomt for uførepensjonistene å øke sin yrkesdeltakelse. Utvalget gikk inn for en omlegging uten å ha tatt stilling til konkret utforming.

Sandman-utvalgets utredning ble sendt på høring 30. oktober 2000, med høringsfrist 31. januar 2001. Regjeringen vil følge opp Sandman-utvalgets utredning i en melding til Stortinget senere i år. Regjeringen vil der legge vekt

på en politikk som skal bidra til å dempe økningen og helst redusere sykefraværet og tilgang på nye uførepensjonister. Regjeringen vil imidlertid ikke svekke arbeidstakernes rettigheter i sykelønnsordningen.

Regjeringen varslet i St.prp. nr. 61 (1999–2000) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000, en ordning med revurdering av uførepensjon for enkelte grupper. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2001 ble det vedtatt å pålegge trygdeetaten å revurdere uførepensjonen til personer som har utsikter til å komme tilbake til arbeidslivet eller bedre utnyttelsen av restarbeidsevnen. Det er forutsatt at dette skal være en obligatorisk ordning. I tillegg forutsettes det at Aetat bistår trygdeetaten og den enkelte uførepensjonisten med avklaring, kvalifisering og formidling.

5.4.5 Kombinasjon av arbeid og trygd

Under de fleste trygdeordninger er det mulig å kombinere arbeid og pensjon. Når arbeidsinntekten overstiger et visst fribeløp, avkortes imidlertid pensjonen etter bestemte regler. Reglene for avkorting og størrelsen på fribeløpet varierer mellom de ulike trygdeordningene. Det er kun for alderspensjonister over 70 år at det ikke er noen avkortning av pensjonen mot arbeidsinntekt. Ved at det er mulig å kombinere arbeid og trygd, åpner det for en mykere overgang fra yrkesaktiv til yrkespassiv tilværelse. Arbeidslivets krav kan tilpasses en mulig reduksjon i arbeidskapasiteten som følge av alder eller uførhet, og dermed gjøre det mulig for arbeidstakere å stå lenger i arbeid. Dersom en klarer å beholde erfaren arbeidskraft innenfor den enkelte organisasjonen, kan en oppnå bedre kontinuitet i den enkelte virksomhet. Med velutbygde trygdeordninger er det imidlertid vanskelig å unngå at reglene for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt i mange tilfeller gjør at en taper lite på å trappe ned arbeidsinnsatsen. I enkelte tilfelle kan også kombinasjonen av skatte- og trygderegler føre til at en kommer bedre ut ved å kombinere arbeid og trygd enn ved å være i fullt arbeid. Det kan likevel være grunn til å se kritisk på ulike avkortingsordninger, for i størst mulig grad å stimulere til arbeidsinnsats.

Behovet for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt kan ses på fra to sider. For en arbeidstaker som har valgt å gå av med pensjon, kan målet om at arbeidstakeren fortsatt skal velge noe arbeid tilsi at avkortingsreglene bør være lite restriktive, for å stimulere til fortsatt arbeid. Alternativt kan vi betrakte en arbeidstaker som er i fullt arbeid, men vurderer å gå over på førtidspensjon. Valget står mellom å fortsette i fullt arbeid eller å gå over på pensjon kombinert med redusert arbeidstid. Med dette som utgangspunkt, og med svak avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt, vil vedkommende oppleve at effektiv marginalsatt ved å fortsette i full stilling blir svært høy. Det vil således være sterke økonomiske insentiver til å redusere arbeidsinnsatsen. Disse to eksemplene illustrerer at regler for kombinasjon av arbeid og pensjon kan ha forskjellige effekter på tilbudet av arbeidskraft, avhengig av hva arbeidstakerne ville valgt uten denne muligheten.

I forbindelse med stortingsmeldingen om Sandman-utvalget vil regjeringen vurdere ulike forslag til endringer i regelverket for å kombinere uføretrygd og arbeid.

Inntektsprøving av alderspensjon for personer i alderen 67–69 år

Man kan ta ut full alderspensjon fra folketrygdens pensjonsalder på 67 år. For pensjonister mellom 67 og 70 år avkortes pensjonen fra folketrygden med 40 pst. av arbeidsinntekt som overstiger 1 G. For pensjonister over 70 år er det ingen avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt. Det er få personer i alderen 67–69 år som velger å kombinere pensjon og arbeid. I 1999 valgte nesten 95 pst. av alle personene i denne aldersgruppen å ta ut full alderspensjon.

En endring av regelverket, slik at alderspensjonen ikke avkortes eller avkortes mindre mot arbeidsinntekt for personer over 67, vil kunne føre til at flere i denne gruppen ønsker å arbeide noe. En slik endring vil føre til at de som med dagens regler velger å kombinere arbeid og trygd eller velger å arbeide fullt, vil kunne oppleve en inntektsøking. Regelverket for kombinasjon av arbeid og trygd for personer mellom 67 og 70 år må utformes slik at flere velger å arbeide. Regjeringen vil avvente eventuelle endringer i dagens regelverk til pensjonskommisjonen har gjennomført sitt arbeid, jf. omtale i kapittel 15.

Etterlattepensjonister og krav til forventet inntekt

Etterlattepensjon kan gis til personer under 67 år som mister ektefellen. Gjenlevende ektefelle har rett til etterlattepensjon hvis avdøde de siste tre årene fram til dødsfallet var medlem i eller mottok pensjon fra folketrygden.

Etterlattepensjonen er inntektsprøvd, slik at pensjonen avkortes med 40 pst. av arbeidsinntekt som overstiger 1G. Etterlattepensjon avkortes ikke bare mot faktisk inntekt, men også mot en forventet inntekt som fastsettes ut fra alder, utdanning, og inntektsmuligheter. Etterlattepensjonister med reelle arbeidsmuligheter skal derfor ikke kunne ta ut full pensjon. I praksis håndhever imidlertid trygdeetaten denne regelen ganske liberalt. Regjeringen vil vurdere presiseringer i regelverket med sikte på at etterlattepensjonister som har reelle inntektsmuligheter, oppmuntres til å utnytte disse.

6 En balansert økonomisk utvikling

6.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Regjeringens hovedmål er å sikre arbeid for alle, en rettferdig fordeling, viderutvikling av det norske velferdssamfunnet og en bærekraftig utvikling. For å nå disse målene må den økonomiske politikken sikre tilstrekkelige ressurser til å finansiere fellesskapsløsningene, bidra til høy sysselsetting, jevne utsvingningene i økonomien, være opprettholdbar over tid og bidra til en effektiv utnyttelse av ressursene både i offentlig og privat sektor. De ulike delene av den økonomiske politikken må virke sammen for å nå disse målene.

Regjeringen vil videreføre den økonomiske politikken basert på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget. Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet ga gode resultater på 1990-tallet, med økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet. Budsjettpolitikken må bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, hvor partene i arbeidslivet gjennom moderate lønnsoppgjør skal bidra til å sikre en sterk konkurranseutsatt sektor. Pengepolitikken skal understøtte budsjettpolitikken og inntektspolitikken i å sikre en stabil økonomisk utvikling. For å bidra til en stabil valutakurs må vi ha lav inflasjon og en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. En videreføring av disse sentrale elementene i Solidaritetsalternativet skal bidra til å sikre arbeid for alle og en sterk konkurranseutsatt sektor.

En hovedutfordring i den økonomiske politikken framover er å sørge for at budsjettpolitikken er *oppretholdbar på lang sikt*. Dette betyr at den økonomiske politikken skal kunne videreføres uten at en på sikt må gjennomføre en sterk innstramming i de offentlige utgiftene eller en sterk økning i skattenivået. Det ville være lite rimelig å basere budsjettpolitikken på at framtidige generasjoner skal måtte foreta vesentlig større innstramminger enn de vi selv er villig til å foreta nå. Solidaritet i dag må forenes med solidaritet med generasjonene etter oss, og vi bør ikke føre en økonomisk politikk i dag basert på at våre barn og barnebarn skal betale regningen.

Med et samlet overskudd i offentlig forvaltning på over 200 mrd. kroner eller vel 15 pst. av bruttonasjonalproduktet i 2000, kan problemstillinger knyttet til den langsiktige opprettholdbarheten av finanspolitikken synes lite aktuelle for Norge. De langsiktige utsiktene for petroleumsinntektene og folketrygdens utgifter forandrer imidlertid bildet:

- På grunn av et høyt utvinningstempo og høye oljepriser ligger statens petroleumsinntekter i dag betydelig over det nivået en kan regne med på sikt. Oppbyggingen av kapital i Statens petroleumsfond har derfor en motpost i en reduksjon i formuesverdien av petroleumsressursene. På samme måte som den enkelte ikke blir rikere av å ta ut sparepengene fra banken, men bare får mer penger mellom hendene, er vi som nasjon ikke blitt rikere av at vi nå taper ut petroleumsreservene i høyt tempo.
- Samtidig skjer det en sterk økning i de framtidige forpliktelsene knyttet til folketrygdens alders- og uførepensjon, som ikke er reflektert i de offent-

lige budsjettene. I løpet av de neste tiårene anslås dette å føre til en dobling av utgiftene til alders- og uførepensjon regnet som andel av bruttonasjonalproduktet.

- I tillegg må vi regne med at aldringen av befolkningen vil føre til en ytterligere økning i behovene på helse- og omsorgssiden.
- Vår evne til å møte disse utfordringene reduseres samtidig av at veksten i antall personer i yrkesaktiv alder gradvis vil stanse opp, og av en stor økning i sykefravær, uføretrygding og tidligpensjonering, noe som vil føre til lavere økonomisk vekst, lavere vekst i skatteinntektene og økte trygdeutgifter.

Basert på utviklingstrekkene ovenfor er det utarbeidet langsiktige økonomiske framskrivinger som illustrerer konsekvensene av ulike veivalg i den økonomiske politikken. Framskrivingene viser at det vil være mulig å finansiere den anslåtte økningen i offentlige utgifter til pensjoner, helse og omsorg med om lag samme skattenivå som i dag. Med langsiktig balanse i de offentlige finansene og oppbygging av betydelige reserver i Petroleumsfondet står Norge bedre rustet enn de fleste andre land til å trygge og videreutvikle velferdsordningene i årene framover.

Hoveddelen av statens inntekter fra olje- og gassvirksomheten har så langt blitt brukt i norsk økonomi. I perioden 1971 til 2000 har staten brukt om lag 800 mrd. kroner av samlede olje- og gassinntekter på om lag 1100 mrd. kroner. Oljeinntektene har gitt oss lavere arbeidsledighet, mer offentlig velferd og lavere skatter enn vi ellers ville hatt. Det har også gitt oss et bedre grunnlag for å sikre likeverdige levekår og motvirke økte forskjeller i Norge.

Etter Regjeringens vurdering må det ved innfasingen av oljeinntektene legges vesentlig vekt på at den økonomiske politikken gir en rimelig generasjonsmessig balanse, at det offentlige tjenestetilbudet skal kunne opprettholdes på lang sikt og at konkurranseutsatt sektor har en størrelse som er nødvendig for å ha balanse i utenriksøkonomien over tid. Dette krever at en betydelig del av de store overskuddene i statsbudsjettet vi har nå, må settes til side for å dekke framtidige utgifter. Bruken av inntektene fra petroleumsvirksomheten skal derfor skilles fra opptjeningen ved at de vesentligste delene av de høye petroleumsinntektene i årene framover tilføres Petroleumsfondet. Usikkerheten om framtidige inntekter gjør det dessuten viktig ikke å legge opp til et nivå på bruk av inntektene som ikke er opprettholdbart ved et eventuelt prisfall.

Spørsmålet om hvor store oljeinntekter det vil være forsvarlig å bruke i årene framover, er ikke først og fremst et spørsmål *om* en skal bruke mer oljepenger, men *når* dette bør skje. I denne vurderingen må det foretas en avveining mellom behovet for en jevn utvikling i det offentlige velferdstilbudet og behovet for en forholdsvis jevn innfasing av oljeinntektene.

Dersom vi i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse bruker for mye av inntektene, risikerer vi en for høy aktivitet i økonomien med påfølgende pris- og kostnadsvekst. Dette vil føre til en nedbygging av norsk konkurranseutsatt virksomhet. Vi må unngå å svekke konkurranseutsatt sektor på en slik måte at vi står overfor et betydelig omstillingsproblem et stykke fram i tid.

Innenfor de rammene langsiktige hensyn setter, må derfor den økonomiske politikken bidra til *en stabil økonomisk utvikling*, hvor en unngår unødige sterke konjunkturutslag. De midlene som disponeres over statsbudsjettet,

utgjør en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at budsjettpolitikken tar et hovedansvar. Vi bør være varsomme med å legge for store byrder på pengepolitikken. Med fortsatt høy aktivitet i økonomien, tilsier dette forsiktighet ved utformingen av budsjettpolitikken. Det inntektspolitiske samarbeidet må bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av takt med våre handelspartnere, slik at en kan sikre et varig grunnlag for lav arbeidsledighet.

Inntektene fra produksjonen av olje og gass har styrket grunnlaget for den velferden vi opplever i dag. Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør likevel om lag 4/5 av den samlede produksjonen i norsk økonomi. Det skal derfor ikke et stort inntektstap til i resten av økonomien før den handlefriheten som petroleumsinntektene gir, er brukt opp.

På lang sikt vil det således være vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer hvilken privat og offentlig velferd vi kan unne oss i Norge. For å videreutvikle velferdssamfunnet, må *den økonomiske politikken bidra til at samfunnets ressurser utnyttes mest mulig effektivt*. Regjeringens generelle økonomiske politikk og politikken på ulike sektorområder legger stor vekt på effektiv ressursbruk.

- Regjeringen vil *styrke arbeidslinja i sysselsettings- og trygdepolitikken*. Verdien av vår menneskelige kapital er mer enn 13 ganger større enn verdien av petroleumsformuen. Dette betyr at en reduksjon av den effektive arbeidsstyrken på vel 7 pst., gjennom utstøting fra arbeidslivet eller lavere pensjonsalder, lengre ferie, kortere daglig arbeidstid eller økt sykefravær, vil redusere de framtidige inntektene like mye som om hele petroleumsformuen ble borte. Tiltak for å øke yrkesdeltakelsen og redusere tilgangen til trygdeordningene vil også ha avgjørende betydning for handlefriheten i den økonomiske politikken, gjennom å øke vekstevnen i økonomien og å dempe utgiftsveksten i folketrygden. Det vises til nærmere omtale i kapittel 5.
- Regjeringen vil *styrke og fornye offentlig sektor* for å skape rom for en videreutvikling av det offentlige tjenestetilbudet i takt med behov og ønsker. Siktemålet er å få mer ut av de ressursene det offentlige allerede disponerer gjennom fornyelse og effektivisering av offentlig sektor. Det vises til nærmere omtale i kapittel 3.
- Regjeringen vil legge til rette for et *konkurransedyktig næringsliv*, gjennom å legge til rette for en høy produktivitetsvekst, en godt utdannet arbeidsstyrke, en infrastruktur som på en god måte ivaretar næringslivets behov og en aktiv forsknings- og nyskapingsspolitikk. Det vises til omtalen i kapitlene 4, 7 og 13.

Inntektene fra petroleumsvirksomheten har blitt betydelig høyere de siste to årene enn tidligere forutsatt. Dette har gitt svært store avsetninger til Statens petroleumsfond, og økt rom for bruk av avkastningen av disse midlene. De framskrivingene som er gjort av framtidige oljeinntekter ligger også betydelig over det som tidligere har vært forutsatt. Dette har økt handlefriheten i budsjettpolitikken. Regjeringen mener på den bakgrunn at det er grunnlag for en begrenset økning i bruken av oljeinntektene de nærmeste årene.

Et nærliggende alternativ vil være å legge opp til en jevn innfasing av inntektene over tid tilsvarende om lag den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet. En politikk basert på å bruke forventet realavkastning av Petro-

leumsfondet sikrer at realverdien av fondet ikke reduseres. Samtidig baseres bruken på opptjente inntekter, og ikke usikre framtidige inntekter.

Etter en samlet vurdering vil Regjeringen legge til grunn følgende som retningsslinje for budsjettpolitikken:

- Det legges stor vekt på å jevne ut svingningene i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.
- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

For en nærmere omtale av blant annet spørsmålet om innfasing av oljeinntekter vises det til St.meld. nr. 29 (2000–2001).

6.2 En politikk som er opprettholdbar over tid

6.2.1 Noen langsiktige utviklingstrekk

Etterkrigstiden har vært preget av raske endringer i norsk og internasjonal økonomi. I Norge har levestandarden, målt ved produksjonen pr. innbygger, blitt mer enn firedoblet siden 1950. Dette henger blant annet sammen med store endringer i næringsstrukturen, med en vridning av produksjonen fra primærnæringene til tjenesteytende næringer, og framveksten av en betydelig petroleumsvirksomhet. Perioden har vært preget av store teknologiske endringer og en stadig tettere integrasjon mellom norsk og internasjonal økonomi. Samtidig har utbyggingen av velferdssamfunnet ført til sterk vekst i det offentlige tjenestetilbudet og de offentlige overføringsordningene.

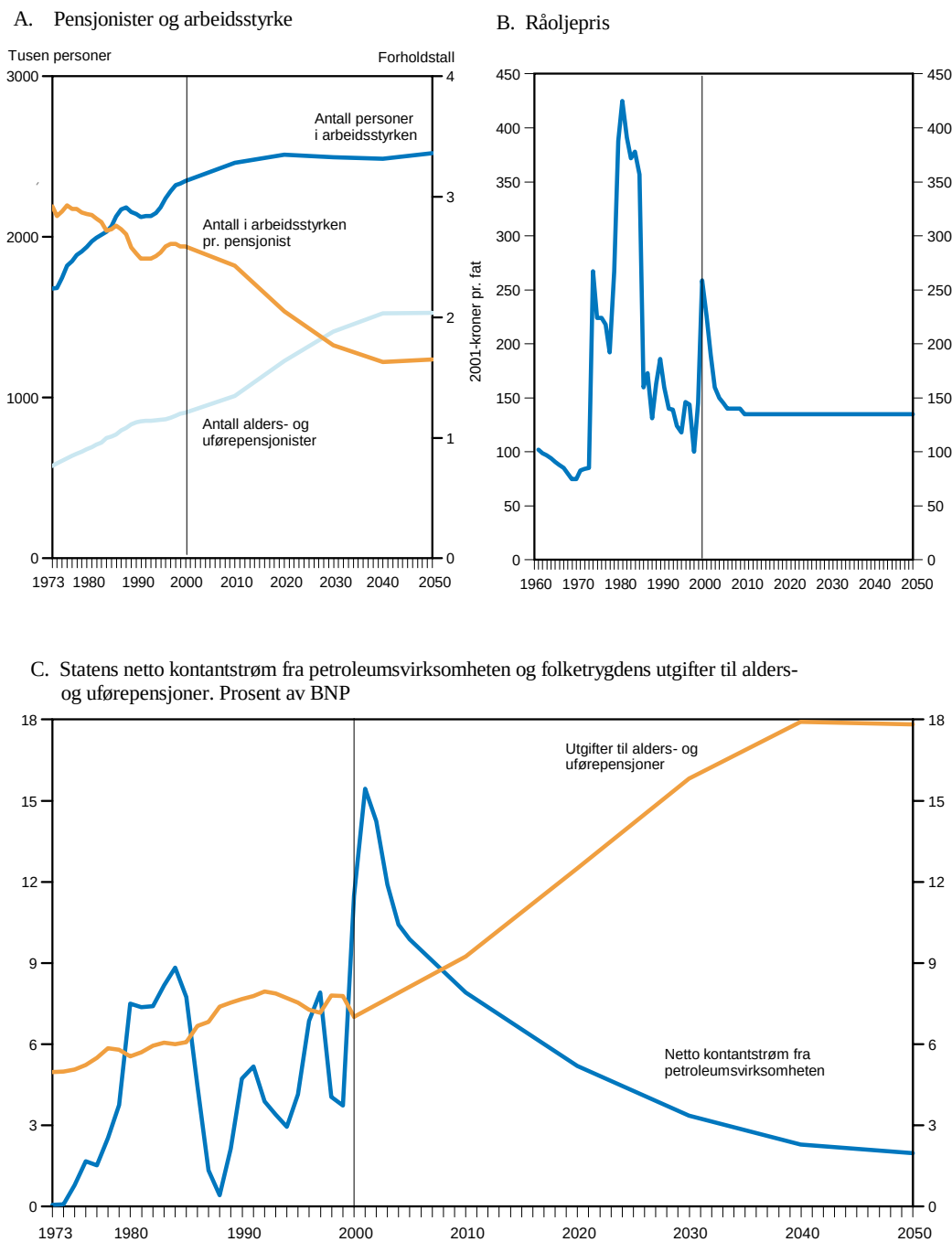
Like lite som en for 50 år siden kunne forutsi de endringene som er skjedd fram til nå, kan en i dag forutsi presist hvordan norsk økonomi vil se ut 50 år fram i tid. Noen utviklingstrekk er imidlertid mer framtrepende enn andre. Dette gjelder særlig befolkningsutviklingen framover og de virkningene aldringen av befolkningen vil få for de offentlige utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester, og utsiktene for petroleumsvirksomheten og statens petroleumsinntekter. Utviklingstrekkene nedenfor er nærmere omtalt i vedlegg 2.

Mindre barnekull enn tidligere og økningen i levealderen vil føre til *store endringer i befolkningens alderssammensetning*. Statistisk sentralbyrå utarbeidet i 1999 befolkningsframskrivninger under ulike forutsetninger. Dersom en legger til grunn om lag samme fruktbarhetstall (1,8 barn pr. kvinne) og netto innvandring (10 000 personer pr. år) som i gjennomsnitt for 1990-årene, vil veksten i antall personer i yrkesaktiv alder gradvis avta de neste to tiårene, for så omtrent å stoppe opp. Antall personer i yrkesaktiv alder stabiliseres på om lag 2,9 millioner, dvs. om lag 10 pst. høyere enn i dag. Samtidig skjer det en sterk økning i antall personer over 67 år i perioden etter 2010, fra om lag 620 000 personer i 2010 til om lag 960 000 i 2030 og 1,07 millioner i 2050, etter at antallet har ligget relativt stabilt mellom 1990 og 2010. Dette vil føre til at forholdet mellom antallet personer over 67 år og antallet i yrkesaktiv alder øker med nesten 60 pst. mellom 1999 og 2050, og antall personer i yrkesaktiv alder pr. person over 67 år vil avta fra 4,4 i 1999 til 2,8 i 2050.

Avtakende vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder vil bidra til *lavere vekst i arbeidsstyrken*. Samtidig er potensialet for fortsatt vekst i yrkesdeltakelsen

begrenset, etter en langvarig periode med sterk økning i den samlede yrkesfrekvensen som følge av økt yrkesdeltakelse blant kvinner. Selv om det fortsatt kan være et visst potensial for økt yrkesdeltakelse blant eldre kvinner som følge av at disse kvinnene i framtiden vil ha hatt en sterkere tilknytning til arbeidslivet enn dagens eldre kvinner, vil dette bli motvirket av at gjennomsnittsalderen for befolkningen i yrkesaktiv alder øker. I de økonomiske framskrivingene som presenteres i dette kapitlet, legges det til grunn at den samlede yrkesfrekvensen for aldersgruppen 16–74 går ned fra dagens nivå på 73 pst. til om lag 70 pst. fra 2020. Dette innebærer at arbeidsstyrken vil vokse svakere enn befolkningen i yrkesaktiv alder. Den tilgjengelige arbeidsstyrken regnet i timeverk utvikler seg i framskrivingene i samme takt, basert på om lag uendret gjennomsnittlig arbeidstid gjennom perioden.

Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser



Figur 6.1 Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Befolkningsutviklingen innebærer en sterk vekst i antall alderspensjonister i folketrygden. Samtidig øker gjennomsnittlig alderspensjon i folketrygden som følge av at flere har hatt mulighet til full pensjonsopptjening. Selv om tiltak for å begrense uføretrygdingen gir resultater, vil alderssammensetningen av befolkningen trekke i retning av fortsatt vekst i antallet uføretrygdete. Sam-

let vil dette føre til en *sterk økning i pensjonsutgiftene i folketrygden*. Med lav vekst i arbeidsstyrken, vil dette bidra til en sterk økning i den økonomiske belastningen for de yrkesaktive og legge press på de offentlige budsjettene. De samlede utbetalingene fra folketrygden av alders- og uførepensjon anslås å øke fra 7,8 pst. av BNP i 1999 til 9 pst. av BNP i 2010, og andelen anslås deretter å øke raskt til nær 16 pst. av BNP i 2030 og nesten 18 pst. av BNP i 2050.

Aldringen av befolkningen vil også bidra til *økte utgifter til helse- og omsorgstjenester*. Framskrivninger av sysselsetting og tjenesteproduksjon i kommunene basert på samme produktivitet i offentlig sektor som i dag, viser en vekst i den kommunale sysselsettingen på vel 1 pst. pr. år fram til 2010, og deretter en vekst på vel pst. pr. år, når en tar hensyn til vedtatte reformer innen helse- og omsorgssektoren samt målet om full barnehagedekning, og ellers legger til grunn uendrede standard- og dekningsgrader for tilbudet av helse- og omsorgstjenester til de ulike aldersgruppene. En slik vekst i kommunal sysselsetting vil innebære at kommunene legger beslag på mer enn hele sysselsettingsveksten i perioden fram til 2050, og at offentlig forvaltning øker sin andel av den samlede sysselsettingen målt i timeverk fra 27 pst. i 1999 til 32 pst. i 2050. Veksten vil kunne bli lavere hvis det skjer en bedring av den generelle helsetilstanden blant eldre, men veksten vil også kunne bli vesentlig sterkere dersom utviklingen på 1990-tallet, med en stadig økning i ressursbruken pr. bruker av helse- og omsorgstjenester, fortsetter.

Økningen i pensjonsutgiftene og utgiftene til helse- og omsorgstjenester vil skje samtidig med at det forventes en *markert nedgang i statens inntekter fra petroleumsvirksomheten*. Statens petroleumsinntekter kom i 2000 opp i hele 161 mrd. kroner, og anslås å øke ytterligere til 226 mrd. kroner i 2001. Inntektene anslås å holde seg over 150 mrd. 2001-kroner fram til 2004, men ventes så å synke gradvis til noe under 110 mrd. 2001-kroner i 2010, med ytterligere nedgang i årene deretter.

Anslagene er basert på at utvinningen av petroleum vil øke fra 243 mill. Sm³ oljeekvivalenter (o.e.) i 2000 til 281 mill. Sm³ o.e. i 2004, og at produksjonen deretter faller gradvis som følge av redusert oljeutvinning. For oljeprisen er det lagt til grunn en reduksjon fra 254 kroner pr. fat i 2000 til 225 kroner pr. fat i 2001, og deretter et gradvis fall til 135 2001-kroner pr. fat i 2010 og resten av beregningsperioden. En nærmere vurdering av anslaget for oljeprisen er gitt i kapittel 9.

Forholdene ovenfor vil ha stor betydning for den økonomiske utviklingen, spesielt utviklingen i de offentlige finansene. Utviklingen vil imidlertid også avhenge av en rekke andre forhold, blant annet produktivitetsutviklingen, utviklingen i forholdet mellom eksport- og importpriser, realrenten og sparenivået i privat sektor.

Med lav vekst i tilbudet av arbeidskraft, vil økt produksjon framover i hovedsak måtte komme fra *produktivitetsvekst*. Hvor sterk produktivitetsveksten vil bli er usikkert. I de økonomiske framskrivingene er det lagt til grunn en årlig vekst i den samlede produktiviteten på om lag 1 pst. Dette er noe høyere enn veksten i 1980-årene, men lavere enn gjennomsnittet for 1990-årene på 1,9 pst.

Med en fortsatt oppbygging av Petroleumsfondet, vil også *kapitalavkastningen internasjonalt* få økt betydning. Et høyt rentenivå internasjonalt og i

Norge vil isolert sett kunne innebære lavere realinvesteringer, og dermed gi lavere vekst i produksjonen. For et land med stor finansformue vil et høyt internasjonalt rentenivå likevel kunne gi større forbruksmuligheter over tid, fordi dette øker realavkastningen av finansformuen. I de økonomiske framskrivingene er *realrenten* på finansplasseringer anslått til 4 pst. både internasjonalt og for Norge.

Kombinasjonen av økende utgifter til pensjoner, helse og omsorg, avtakende petroleumsinntekter og svak vekst i arbeidsstyrken vil stille økte krav til den økonomiske politikken framover. Den økonomiske utviklingen vil i betydelig grad avhenge av hvordan vi møter disse utfordringene. På denne bakgrunn er det utarbeidet langsiktige økonomiske framskrivinger for norsk økonomi, som belyser hvordan ulike politikkvalg vil kunne påvirke mulighetene for å videreutvikle velferdstilbudet.

Målet med framskrivingene er ikke i første rekke å beskrive hvordan økonomien kommer til å se ut om 50 år, men å gi et grunnlag for å vurdere hvilke virkninger de langsiktige utviklingstrekkene vi i dag kjenner bør ha for den økonomiske politikken også for de nærmeste årene. Valget av et så langt tidsperspektiv som fram til år 2050 har sammenheng med at forholdet mellom antallet pensjonister og antallet yrkesaktive gradvis vil øke fram mot 2040, og at det er nødvendig med et langt tidsperspektiv for å ta hensyn til fallet i petroleumsinntektene. Selv om tidsperspektivet på 50 år kan virke langt, er det heller ikke lenger enn at den yrkesaktive befolkningen ved utgangen av perioden vil bestå av barn og barnebarn til de som lever i dag. De økonomiske framskrivingene er nærmere omtalt i vedlegg 3.

Boks 6.1 De makroøkonomiske framskrivingene

Utviklingen i norsk økonomi vil være et resultat av en lang rekke kompliserte sammenhenger. Resultatet av samspillet mellom disse sammenhengene vil det i praksis ikke være mulig å forstå eller anslå størrelsesordenen av uten en tallfestet økonomisk modell. Framskrivingene i Langtidsprogrammet er gjennomført ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MSG-6, som i tidligere versjoner har vært brukt av Finansdepartementet til langsiktige økonomiske analyser helt siden slutten av 1960-tallet. MSG-6 er en generell likevektsmodell for norsk økonomi der en rekke sektorer er beskrevet. Modellen er blant annet basert på at det skjer tilpasninger i økonomien som sikrer at de ressursene som er tilgjengelige utnyttes fullt ut. Dette innebærer blant annet at balanse i arbeidsmarkedet og en gitt utvikling i utenriksøkonomien oppnås gjennom en tilpasning av samlet forbruk og lønnsnivået. I modellen blir utviklingen i total produksjon i hovedsak bestemt fra tilbudssiden, dvs. av teknologisk endring, utviklingen i tilgangen på arbeidskraft og tilgangen på enkelte naturressurser, samt det internasjonale realrentenivået. Modellen egner seg ikke til å analysere kortsiktige omstillingsproblemer eller utviklingen i arbeidsledigheten. Framskrivingene kan si noe om hvor store omstillinger som kan bli nødvendige i økonomien, men ikke hva som vil bli konsekvensene for eksempel i form av arbeidsledighet av å gjennomføre slike omstillinger.

I tolkningen av framskrivingene fokuseres det på konsekvensene for offentlige finanser. Beregningene viser også utviklingen i en rekke andre størrelser, blant annet Norges samlede sparing, driftsbalanse overfor utlandet, produksjonen i ulike næringer og privat forbruk. Produksjon og forbruk vil stige betydelig i alle framskrivingsalternativene, i første rekke som en følge av de forutsetninger om produktivitetsvekst som er lagt til grunn.

6.2.2 Vegringsalternativet

Vegringsalternativet tar utgangspunkt i hvordan offentlige finanser og norsk økonomi vil kunne utvikle seg framover dersom det ikke gjennomføres politiske tiltak for å møte de langsiktige utfordringene. Vegringsalternativet er basert på en vekst i offentlig sysselsetting framover på 1,6 pst. pr. år målt i timeverk, dvs. som gjennomsnittet i 1990-årene, og en videreføring av regelverket i folketrygden og om lag samme skattenivå som i dag.

Hovedresultater fra Vegringsalternativet er vist i figur 6.2. Av figuren framgår det at Vegringsalternativet ikke gir en opprettholdbar utvikling i de offentlige finansene. Det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet øker i framskrivingen meget sterkt fram til midt på 2020-tallet, jf. avsnitt 6.5. Etter hvert som petroleumsinntektene avtar, bidrar dette som vist i figur 6.2C til en sterk forverring også av den samlede budsjettbalansen for offentlig forvaltning. I framskrivingen avtar budsjettoverskuddet i offentlig forvaltning på vel 20 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2000 relativt jevnt fram til 2020, da budsjettet er om lag i balanse. Etter dette forverrer budsjettbalansen seg meget raskt, og allerede midt på 2020-tallet anslås et budsjettunderskudd for offentlig forvaltning i alt på om lag 10 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Ubalansen i de offentlige finansene kommer også til uttrykk i utviklingen i sysselsettingen i offentlig sektor, som målt som andel av utførte timeverk i alt øker fra 27 pst. i 1999 til om lag 38 pst. midt på 2020-tallet.

Utviklingen innebærer at Petroleumsfondet bygges opp de nærmeste to tiårene, for så raskt å bli redusert. Dette betyr at statens formue i form av olje og gass etter hvert tappes ut uten at det skjer en oppbygging av finansiell formue i Petroleumsfondet. Figur 6.2B viser at mens petroleumsformuen og finansformuen i offentlig forvaltning i dag til sammen utgjør om lag 3 ganger BNP for Fastlands-Norge, er denne formuen redusert til to ganger BNP for Fastlands-Norge allerede rundt 2020 i Vegringsalternativet.

Den utviklingen i offentlige finanser som er illustrert i figur 6.2, er ikke opprettholdbar, og en justering av den økonomiske politikken vil før eller siden tvinge seg fram. Som en illustrasjon er det lagt til grunn at det skjer en omlegging av den økonomiske politikken når underskuddet i de offentlige budsjettene i framskrivingen kommer opp i om lag 10 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Tidspunktet for omleggingen er til en viss grad vilkårlig valgt, og det kan argumenteres for at tilpasninger vil tvinge seg fram på et tidligere tidspunkt enn det som er lagt til grunn i framskrivingen.

Omleggingen av den økonomiske politikken kan skje gjennom en økning i skattenivået, redusert offentlig sysselsetting eller innstramminger i overføringsordningene. Dersom omleggingen i sin helhet gjennomføres ved en

reduksjon i sysselsettingen i offentlig sektor, må denne reduseres med om lag 400 000 personer sammenliknet med nivået midt på 2020-tallet for å gjenopprette en balansert utvikling i offentlige budsjetter. Dette tilsvarer om lag 1/3 av antall sysselsatte personer i offentlig sektor før omleggingen. Dette vil innebære store omstillingsproblemer i offentlig sektor og en betydelig svekkelse av det offentlige tjenestetilbudet.

Boks 6.2 Bruken av oljeinntekter og «hollandsk syke»

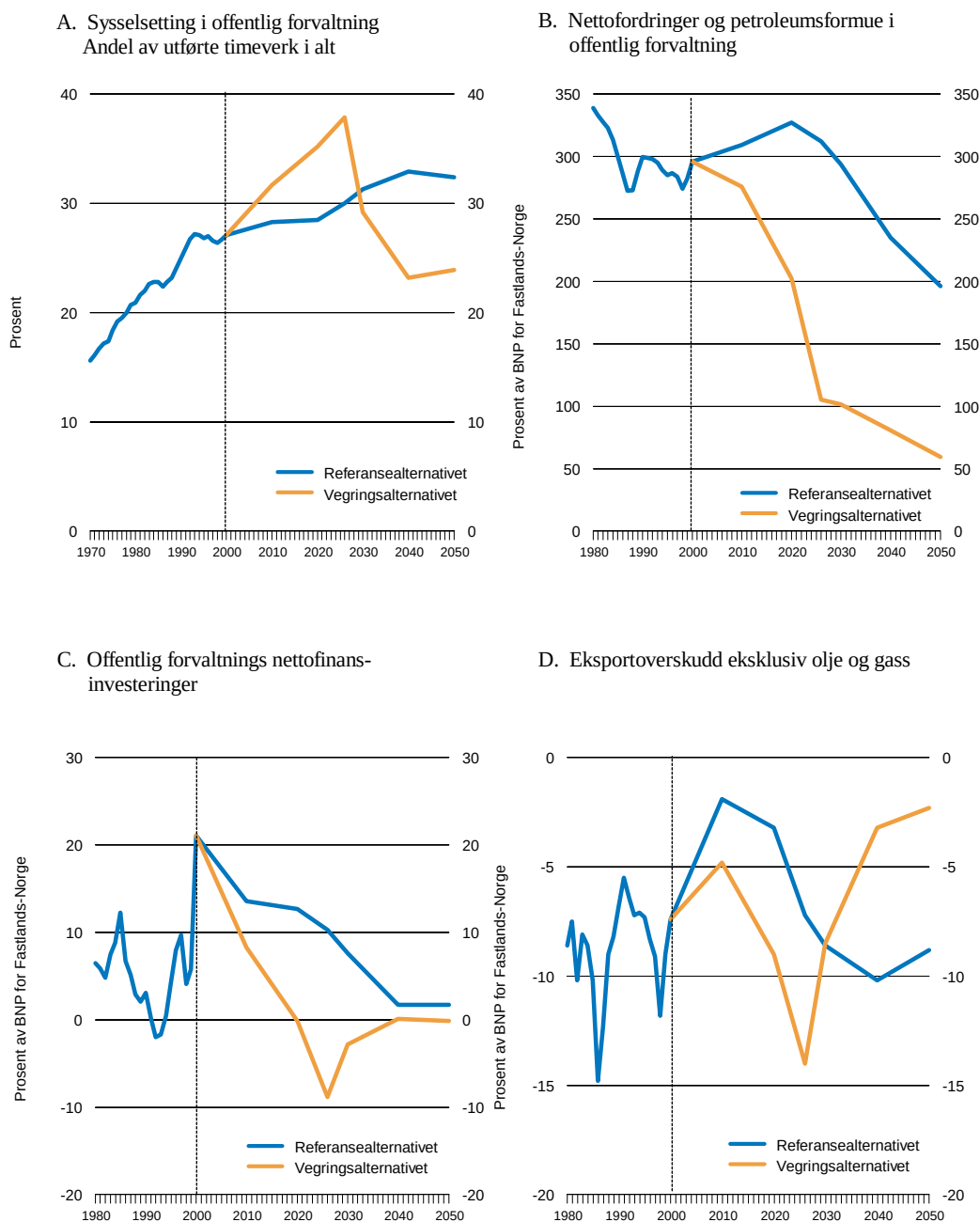
Petroleumsformuen gir grunnlag for et høyere forbruk i norsk økonomi enn ellers. Inntektene fra olje- og gassutvinning kan imidlertid ikke uten videre brukes i samme takt som de opptjenes.

En for sterk bruk av oljepenger kan lede til en situasjon som ofte omtales som "hollandsk syke", og som henspiller på utviklingen i Nederland i 1970-årene. Nederland fikk store inntekter fra gassutvinning fra slutten av 1960-tallet. Utviklingen på 1970-tallet var kjennetegnet ved sterk vekst i offentlige utgifter, både til overføringer og til offentlig tjenesteproduksjon. Spesielt bidro generøse overføringsordninger til at personer gikk ut av yrkesaktivitet på varig basis. Resultatet ble høy reallønnsvekst, tap av konkurranseevne og avindustrialisering. Denne politikken var ikke opprettholdbar, og på begynnelsen av 1980-tallet ble det nødvendig å foreta kraftige innstramminger i den økonomiske politikken. Det resulterte i at Nederland gikk gjennom til dels smertefulle omstillinger og nedskjæringer i sosiale velferdsordninger. Yrkesdeltakelsen i Nederland kom først på midten av 1990-tallet opp på samme nivå som OECD-gjennomsnittet.

Erfaringene fra Nederland illustrerer problemene med å avpasse den innenlandske bruken av varer og tjenester ut fra langsiktige hensyn i en økonomi med store midlertidige inntekter fra utvinning av naturressurser.

En så sterk omlegging av den økonomiske politikken vil også stille store krav til omstillingsevnen i privat sektor. Med full kapasitetsutnyttelse i økonomien, vil den økte etterspørselen som følger av den økonomiske politikken i Vegringsalternativet i de nærmeste årene ikke kunne møtes ved å øke produksjonen innenlands. Den økte etterspørselen må i stedet dekkes ved en like stor økning i nettoimporten fra utlandet. Dette skjer fordi den økte etterspørselen innenlands bidrar til å presse opp lønnsnivået når produksjonen ikke kan økes. Alternativt kan rentenivået innenlands øke, noe som vil føre til at den norske krona styrker seg. I begge tilfeller vil det skje en styrking av den reelle valutakursen, som fører til svekket konkurranseevne og nedbygging av konkurranseutsatt virksomhet. Det fører til at produksjonsressurser overføres fra konkurranseutsatt sektor til virksomhet som ikke er utsatt for konkurranse fra utlandet.

Vegringsalternativet og Referansealternativet



Figur 6.2 Vegringsalternativet og Referansealternativet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

På tilsvarende måte vil omleggingen av den økonomiske politikken i den siste delen av framskrivingsperioden føre til at lønnsnivået eller valutakursen reduseres, slik at konkurranseutsatt virksomhet igjen bygges opp. Framskrivningene gir ikke noe svar på hvor mye av endringene i den reelle valutakursen som vil skje som følge av økt lønnsvekst og hvor mye som vil skje som følge av endringer i valutakursen, og tar heller ikke hensyn til den uroen som kan

oppstå i penge- og valutamarkedet etter hvert som det blir klart at den økonomiske politikken ikke er opprettholdbar på sikt. Det er derfor viktig å presisere at Vegringsalternativet ikke nødvendigvis gir et realistisk utviklingsforløp, men at det først og fremst illustrerer størrelsesorden på den omleggingen av den økonomiske politikken som er nødvendig hvis det ikke gjennomføres endringer i politikken på et tidligere tidspunkt.

De store svingningene i bruken av oljeinntekter i Vegringsalternativet innebærer en betydelig nedbygging av konkurranseutsatt virksomhet gjennom første del av framskrivingsperioden. Deretter vil konkurranseutsatt virksomhet bli bygd opp igjen. I framskrivingene er det forutsatt at de store omstillingene skjer uten at arbeidsledigheten øker eller at det oppstår andre ubalanser. Erfaringene fra andre land som har gjennomført kraftige innstramminger i budsjettpolitikken, og våre egne erfaringer på 1980-tallet, viser imidlertid at en slik utvikling i praksis vil føre til store omstillingsproblemer, blant annet i form av en betydelig økning i arbeidsledigheten over en periode, jf. boks 6.2. Dette har sammenheng med at det tar tid å skape nye arbeidsplasser, at arbeidskraften ikke så lett er flyttbar mellom ulike geografiske områder og at de næringene som vokser, normalt vil stille andre krav til arbeidskraftens kvalifikasjoner og realkapitalen enn de næringene som er i tilbakegang. Det er spesielt i den siste halvdel av framskrivingsperioden at omstillingsproblemene vil bli store, som følge av at en da må få til en markert bedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen for å oppnå nødvendig vekst i konkurranseutsatt virksomhet. De omstillingene som tvinger seg fram i Vegringsalternativet, vil dermed innebære en dobbel belastning for de yrkesaktive, ved at både det offentlige tjenestetilbudet og reallønnsveksten svekkes.

Tabell 6.1: Makroøkonomiske hovedtall. Referansealternativet. Nivå i 1999 ¹⁾ og gjennomsnittlige årlige volumvekstrater.

	1999	1999–2010	2010–2030	2030–2050
Bruttonasjonalprodukt	1192,8	1,7	1,2	1,2
– Herav: Fastlands-Norge	994,2	2,0	1,5	1,3
Privat konsum	578,3	2,2	2,6	1,6
Offentlig konsum	252,2	1,7	0,9	0,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	265,2	-1,1	0,5	0,4
Realkapital	3510,7	0,7	1,1	0,7
Disponibel realinntekt for Norge	976,1	2,6	1,7	1,1
Antall timeverk ²⁾	3181,5	0,3	0,1	0,1
Offentlig forvaltning	850,3	0,8	0,6	0,2
Privat sektor	2331,2	0,1	-0,1	0,0
Reallønn pr. timeverk		1,5	1,8	1,4

¹⁾ Mrd. 1999-kroner. ²⁾ Mill. timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

6.2.3 Referansealternativet

Vegringsalternativet indikerer at det er nødvendig å begrense veksten i offentlig sysselsetting framover, med mindre det foretas innstramminger i andre deler av den økonomiske politikken i form av økt skattenivå, større vekt på brukerbetalinger eller innstramminger i overføringsordningene. Framskrivningen illustrerer at hvis beslutningene utsettes, tvinger det seg senere fram større endringer, som vil ha svært uheldige samfunnsmessige konsekvenser.

For å gi et grunnlag for å vurdere hvor store omstillinger i den økonomiske politikken som vil bli nødvendige, er det derfor i *Referansealternativet* gjennomført alternative framskrivinger som beskriver en utvikling for norsk økonomi der veksten i offentlig sysselsetting begrenses for å oppnå en utvikling som er opprettholdbar på lang sikt. Andre politikkelementer videreføres som i Vegringsalternativet.

Med de forutsetninger som er lagt til grunn, er det i Referansealternativet rom for en gjennomsnittlig vekst i offentlige timeverk på om lag pst. pr. år i perioden fram til 2050. Dette er noe mindre enn det som kreves for å opprettholde dagens standard- og dekningsgrader i det kommunale tjenestetilbudet og gjennomføre allerede vedtatte velferdsreformer. Under disse forutsetningene vil det ikke være rom for nye velferdsreformer i offentlig sektor. Når det i tillegg ventes økt etterspørsel etter blant annet helsetjenester over tid, betyr dette at det vil vokse fram et større privat tilbud.

Hovedresultater fra framskrivingene i Referansealternativet er vist i tabell 6.1 og figur 6.2. Av tabellen framgår det at BNP for Fastlands-Norge anslås å øke med vel 1 pst. pr. år fram til 2030, mens veksttakten deretter avtar til i overkant av 1 pst. pr. år. Veksten kan tilskrives den antatte produktivitetsveksten på om lag 1 pst. pr. år og moderat vekst i arbeidsstyrken i perioden fram til 2020. BNP-veksten totalt anslås å bli noe lavere enn for fastlandsøkonomien som følge av den gradvise reduksjonen i petroleumsproduksjonen.

Den anslåtte produktivitetsveksten gjennom perioden innebærer en fortsatt sterk vekst i den materielle levestandarden, og det private forbruket pr. innbygger anslås å være om lag 2 ganger høyere ved utgangen av framskrivingsperioden enn i 1999. Veksten anslås likevel å bli lavere enn i de foregående tiårene, noe som må ses i sammenheng med at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder vil gå ned og at det er lagt til grunn et relativt forsiktig anslag for produktivitetsveksten. Det må imidlertid understrekes at det er betydelig usikkerhet om produktivitetsutviklingen framover. Det vises til kapittel 4 for en omtale av Regjeringens politikk for å styrke verdiskapingen og til kapittel 7 for en omtale av politikken for å øke produktiviteten i næringslivet.

Boks 6.3 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen

Siden Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet brukt endringen i den såkalte olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettbalansen som en indikator for innretningen av finanspolitikken. I beregningen av indikatoren holder en utenfor inntekter og utgifter som ikke antas å påvirke aktivitetsnivået i økonomien. Det olje-, rente- og aktivitetskorrigerte budsjettoverskuddet framkommer ved å korrigere det oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet for –rentestrømmer mellom staten og Norges Bank og mellom staten og

utlandet, samt overføringer fra Norges Bank til statsbudsjettet, –inntekter og utgifter som kan knyttes til den aktuelle konjunktursituasjonen og enkelte regnskapsforhold, f.eks. endrede føringsmåter i statsregnskapet.

For å ha et holdepunkt for å vurdere hvor mye av oljeinntektene som brukes over statsbudsjettet, er det gjort to endringer i beregningene sammenliknet med tidligere. Det korrigeres nå bare for avviket mellom normalnivået på overføringene fra Norges Bank og de faktiske overføringene. Normalnivået er anslått til rundt 4 mrd. kroner. Tilsvarende korrigeres det bare for avviket mellom normalnivået og det faktiske nivået for statens netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet. For netto renteinntekter er normalnivået anslått til om lag 4 mrd. kroner. Denne omleggingen påvirker kun nivåtallene for det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede underskuddet, mens endringstallene fra ett år til det neste ikke blir påvirket. De nye nivåtallene kan tolkes som den *strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen*. Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet anslås for 2000 til knapt 20 mrd. kroner, eller 1,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Med et nøytralt budsjett i 2001, i tråd med Stortingets vedtak, vil det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet være om lag på samme nivå i inneværende år.

Den *olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren* viser endringen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet, jf. nederste linje i tabell 6.2.

Tabell 6.2: Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen og den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren. Mrd. kroner.

	1999	2000
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-12,1	-10,3
– Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	-0,4	6,8
– Netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet utover beregnet trendnivå	-3,5	-2,5
– Særskilte regnskapsforhold	1,8	-6,7
– Aktivitetskorrigeringer	10,3	11,8
= Strukturelt, oljekorrigert overskudd	-20,2	-19,8
Målt i pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,1	-1,9
Endring fra året før (den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren)		0,2

Kilde: Finansdepartementet.

Som det framgår av figur 6.2, gir Referansealternativet en vesentlig annen utvikling i det offentlige formuesstilling og i de offentlige budsjettene enn Vegringsalternativet, noe som motsvares av tilsvarende forskjeller i utviklingen i utenriksøkonomien og lønnsutviklingen.

Referansealternativet viser at en langsiktig balansert utvikling i økonomien krever at store deler av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten settes til side mens disse inntektene er høye. Slik skjer det en omplassering fra «formue på havbunnen» til finansformue. Statens del av den gjenværende

petroleumsformuen er i framskrivingene anslått å falle fra mer enn det doblete av BNP for Fastlands-Norge i 2000 til om lag 30 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. I Referansealternativet erstattes imidlertid langt på vei dette av en økning i det offentlige finansformue målt som andel av BNP.

De første tyve årene, mens petroleumsinntektene er høye og pensjonsutgiftene fortsatt er betydelig lavere enn lengre fram i tid, øker den samlede formuen relativt til BNP for Fastlands-Norge. Det brukes likevel «oljepenger» også i denne perioden, i den forstand at det årlig overføres midler fra Petroleumsfondet til statsbudsjettet som følge av at det er underskudd i statsbudsjettet når inntektene fra petroleumsvirksomheten og avkastningen på Petroleumsfondet holdes utenfor, jf. avsnitt 6.5. Dette underskuddet på statsbudsjettet er imidlertid klart lavere enn i Vegringsalternativet, og øker i framskrivingen relativt svakt fram til 2020. Etter 2020 øker det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet markert, blant annet for å dekke opp for økende pensjonsutgifter og samtidig skape rom for fortsatt vekst i offentlige velferdstilbud, og ligger i perioden 2030–2050 på 8–10 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Utviklingen i Referansealternativet innebærer at kravet til omstillinger i økonomien reduseres betydelig sammenliknet med Vegringsalternativet. Dette går fram av figur 6.2D, som viser at eksportoverskuddet utenom olje og gass avtar betydelig mindre fram til 2025 i Referansealternativet enn i Vegringsalternativet, mens det deretter bare skjer relativt små endringer i den oljekorrigerte handelsbalansen. Dette motsvares av at også reallønningene utvikler seg langt jevnere gjennom perioden enn i Vegringsalternativet.

6.2.4 Fornyelsesalternativet

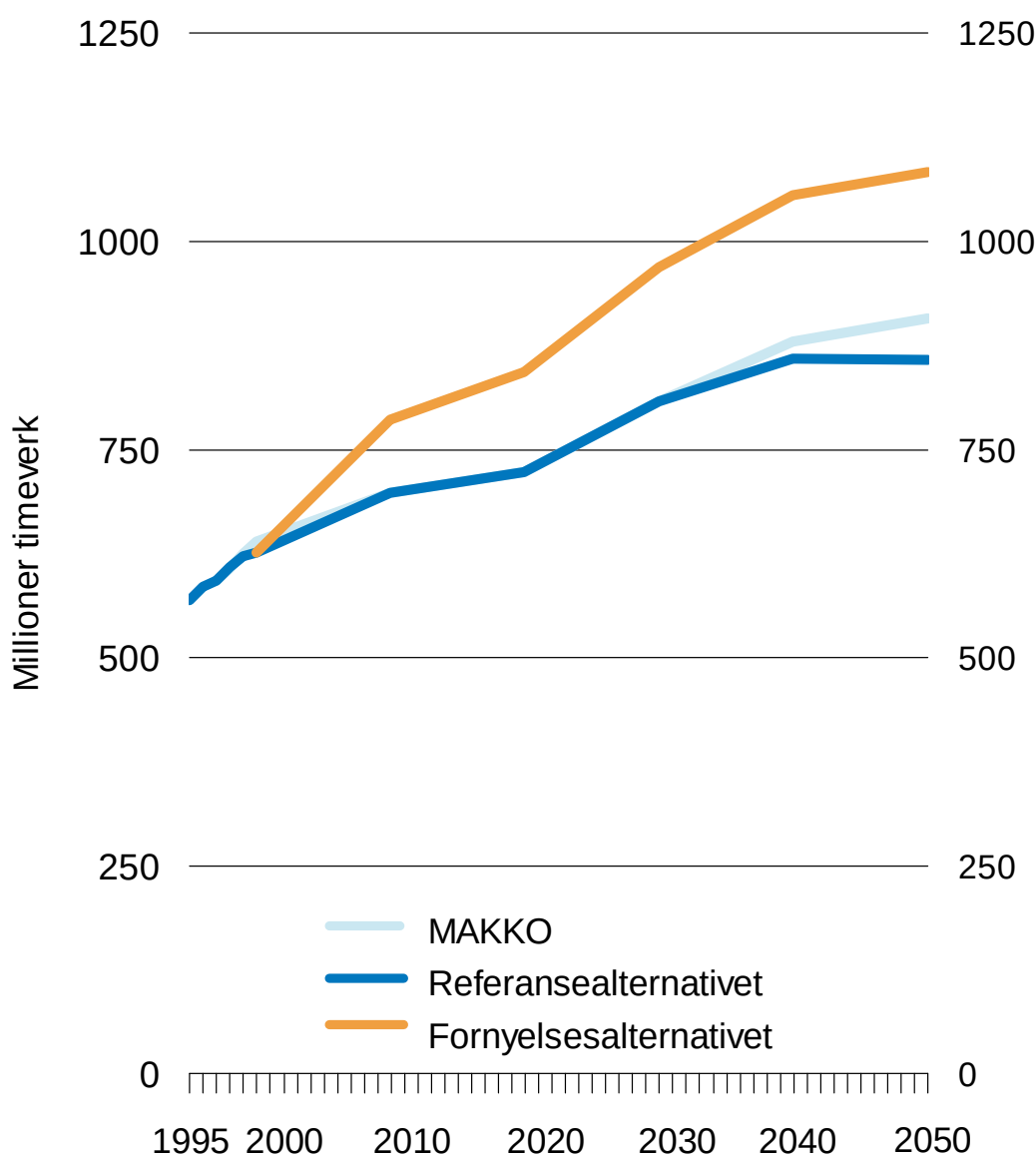
Det er et mål for Regjeringen å styrke og fornye offentlig sektor og det offentlige tilbudet av velferdstjenester. For å skape rom for en videreutvikling av det offentlige tjenestetilbudet i takt med behov og ønsker, må det derfor gjennomføres tiltak som øker handlefriheten i budsjettpolitikken. Innenfor rammen av en langsiktig opprettholdbar budsjettpolitikk kan dette skje gjennom økt tilgang på arbeidskraft, mer effektiv bruk av de ressurser offentlig sektor forvalter, økte inntekter for offentlig sektor eller endrede prioriteringer.

For å illustrere hvordan det kan skapes grunnlag for å videreutvikle de offentlige velferdstjenestene, er det utarbeidet en økonomisk framskriving, *Fornyelsesalternativet*, som skisserer en balansert utvikling. Fornyelsesalternativet skiller seg fra Referansealternativet mht. følgende forutsetninger:

- Tiltak for fornyelse av offentlig sektor bidrar til at effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon bedres. Det er lagt til grunn en årlig besparelse på pst. i arbeidskraftbehovet som kreves for å yte en gitt standard- og dekningsgrad.
- Gjennomsnittlig avgangsalder øker med ett år blant annet som følge av tiltak rettet inn mot å sikre et godt arbeidsmiljø og et inkluderende arbeidsliv, særskilte tiltak for eldre arbeidstakere gjennom en aktiv seniorpolitikk og gjennom tiltak for å redusere sykefraværet, uføretilgangen og tidligavgangen.
- Unge kommer i gjennomsnitt ett år tidligere i fullt arbeid blant annet som følge av reformer i høyere utdanning, endringer i studiefinansieringen og reduksjoner i verneplikten.

Fornyelsesalternativet illustrerer, på samme måte som Referansealternativet, en langsiktig opprettholdbar utvikling for norsk økonomi. Det som skiller de to alternativene, er at det i Fornyelsesalternativet er lagt til grunn tiltak som gir grunnlag for en videreutvikling av velferdstjenestene ut over det som kreves for å opprettholde dagens standard- og dekningsgrader og gjennomføre allerede vedtatte velferdsreformer. Av figur 6.3 framgår det at det i Fornyelsesalternativet er grunnlag for et nivå på tjenestetilbudet, målt ved effektiv kommunal sysselsetting (inkludert dagens fylkeskommunale sykehus), som er vel 25 pst. høyere enn i Referansealternativet.

Effektiv sysselsetting i kommunal forvaltning



Figur 6.3 Effektiv sysselsetting i kommunal forvaltning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Konkrete tiltak for å få til fornyelse av offentlig sektor er nærmere omtalt i kapittel 3. Det vises her til at det er muligheter for mer effektiv drift, både i kommuneforvaltningen og statsforvaltningen. Utfordringene består i å finne egnede virkemidler for å sikre at dette skjer, uten at det går på bekostning av andre viktige hensyn, som for eksempel fordelingshensyn og krav til kvalitet. For å møte disse utfordringene har Regjeringen blant annet satt i verk omfattende reformer og omstillinger innenfor offentlig sektor.

Boks 6.4 Virkninger av endret politikk og andre endringer i forutsetningene for framskrivingene

I vedlegg 3 er det redegjort for virkningsberegninger som viser hvordan de makroøkonomiske framskrivingene endres hvis det legges til grunn andre forutsetninger om offentlig politikk og om andre forhold som har betydning for de langsiktige utfordringene i den økonomiske politikken. –Mulige konsekvenser av *høyere petroleumspriser* er illustrert i en virkningsberegning hvor det er lagt til grunn at oljeprisen ligger på 200 2001-kroner pr. fat i årene 2002–2010. Deretter kommer oljeprisen tilbake til samme nivå som i Referansealternativet. Dette innebærer at anslaget for statens del av petroleumsformuen blir om lag 500 mrd. 2001-kroner høyere enn i Referansealternativet, dvs. en økning på vel 20 pst. Dette vil gi grunnlag for at offentlig sysselsetting på lengre sikt kan ligge i størrelsesorden 4 pst. høyere enn i Referansealternativet.

–*Tiltak for å styrke yrkesdeltakingen blant eldre* vil bidra til at det blir mer arbeidskraft tilgjengelig i økonomien, både for privat og offentlig sektor. Dette vil gjøre det mulig å øke offentlig sysselsetting uten at det går på bekostning av privat næringsliv, samtidig som økt produksjon og sysselsetting gir økte skatteinntekter som bidrar til å finansiere de offentlige tjenestene. I tillegg vil en styrking av yrkesdeltakelsen blant eldre gi reduserte pensjonsutgifter i folketrygden. Beregningene indikerer at en økning i den gjennomsnittlige avgangsalderen med ett år, vil kunne gi rom for om lag 5 pst. høyere offentlig sysselsetting på lang sikt sammenliknet med Referansealternativet.

–Økt yrkesdeltaking kan også oppnås ved at *unge kommer tidligere i fullt arbeid*. En beregning basert på at unge kommer i fullt arbeid ett år tidligere, indikerer at dette kan øke rommet for offentlig sysselsetting med om lag 4 pst. på lang sikt.

–*En økning i produktiviteten i offentlig forvaltning* vil gi grunnlag for en like sterk økning i det offentlige tjenestetilbudet. Eksempelvis vil en effektivisering av ressursbruken i offentlig tjenesteproduksjon med pst. hvert år innebære at omfanget av tjenestetilbudene i 2050 kan være om lag 13 pst. høyere for samme ressursinnsats.

–Den enkelte betaler allerede i dag en del av utgiftene ved bruk av helsetjenester og andre offentlige tjenester gjennom *brukerbetaling*. Norge var i 1997 likevel blant de OECD-landene som finansierte størst andel av de totale utgiftene til helse over offentlige budsjetter, jf. kapittel 14. Ifølge beregningene vil en dobling av brukerbetalingene regnet som andel av privat konsum bidra til å øke rommet for offentlig sysselsetting med om lag 9 pst. på lang sikt.

–Det er betydelig usikkerhet knyttet til langsiktige virkninger av å øke skattenivået i Norge. Effektene vil blant annet avhenge av hvilke skatter som øker og hva andre land gjør i skattepolitikken. Ifølge beregningene vil en *økning i skatteinntektene* tilsvarende 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge kunne bidra til å øke rommet for offentlig sysselsetting med om lag 3 pst. på lang sikt.

–Virkningen av en økt innvandring for det framtidige arbeidstilbudet og pensjonsforpliktelsene avhenger blant annet sterkt av hvilken innvandringspolitikk som føres. Det er lagt til grunn to forskjellige forutsetninger mht. yrkesdeltakelse - en hvor 15 000 ekstra innvandrere årlig har samme yrkesdeltakelse som befolkningen ellers (full integrering), og en hvor det er lagt til grunn en lavere yrkesdeltakelse, på linje med hva ikke-vestlige innvandrere hadde i 1998 (moderat integrering). I begge beregningene gir økt innvandring noe økt rom for tjenestetilbud i offentlig regi, illustrert ved at antall timeverk i offentlig forvaltning pr. innbygger øker med henholdsvis 12 og 6 pst. fram mot 2050. Økt innvandring gjør at inntektene fra realkapitalen og petroleumsformuen spres over flere personer. Mengden realkapital pr. sysselsatt går ned slik at gjennomsnittlig arbeidsproduktivitet og reallønnsnivået blir lavere. Produksjon og privat forbruk pr. innbygger går noe ned.

–*Produktivitetsveksten i privat sektor* er avgjørende for utviklingen i den samlede økonomiske velstanden framover. Økt produktivitet i privat sektor betyr at samme produksjon kan frambringes av færre arbeidstakere. Handlefriheten i de offentlige finansene bedres imidlertid ikke av økt produktivitet, med mindre det samtidig skjer en økning i produktiviteten i offentlig forvaltning. Økt produktivitet i privat sektor vil riktignok gi offentlig forvaltning høyere skatteinntekter. Dette vil imidlertid i stor grad bli motsvart av økte lønnskostnader i offentlig sektor og økte overføringer hvis en forutsetter at lønningene i offentlig sektor og trygdeytelsene øker om lag i takt med lønnsnivået i privat sektor. I tillegg reduseres Petroleumsfondets relative betydning i økonomien.

I NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget) ble det presentert en økonomisk framskriving, Offentlig velferd alternativet, som på samme måte som Fornyelsesalternativet, illustrerer hvordan det gjennom politikkendringer kan skapes rom for videreutvikling av de offentlige velferdstjenestene. Holden-utvalgets framskriving gir noe større økning i offentlig sysselsetting på lang sikt som følge av politikkendringene, enn det som ligger i Fornyelsesalternativet, siden det anses lite realistisk å basere en langsiktig politikk på store skatteøkninger. Forskjellen skyldes de valg av politikktiltak som er lagt til grunn. I Offentlig velferd alternativet er det lagt til grunn økninger i skattenivå og brukerbetaling for offentlige tjenester. Slike økninger er ikke lagt til grunn i Fornyelsesalternativet.

6.2.5 Generasjonsregnskapet

Av omtalen ovenfor går det fram at nasjonalbudsjettets overskuddsbegrep (netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning) for et enkelt år ikke er egnet til å belyse om dagens budsjettpolitikk er opprettholdbar på lang sikt eller om det må skje en omlegging av den økonomiske politikken på sikt. De siste

årene har derfor nasjonalbudsjettdokumentene inneholdt langsiktige beregninger i form av *generasjonsregnskap* for Norge. Formålet med generasjonsregnskap er både å belyse om budsjettpolitikken er opprettholdbar og hvilke konsekvenser dagens økonomiske politikk har for dagens og framtidige generasjoners skattebelastning når man ser hele gjenstående livsløp til hver generasjon under ett.

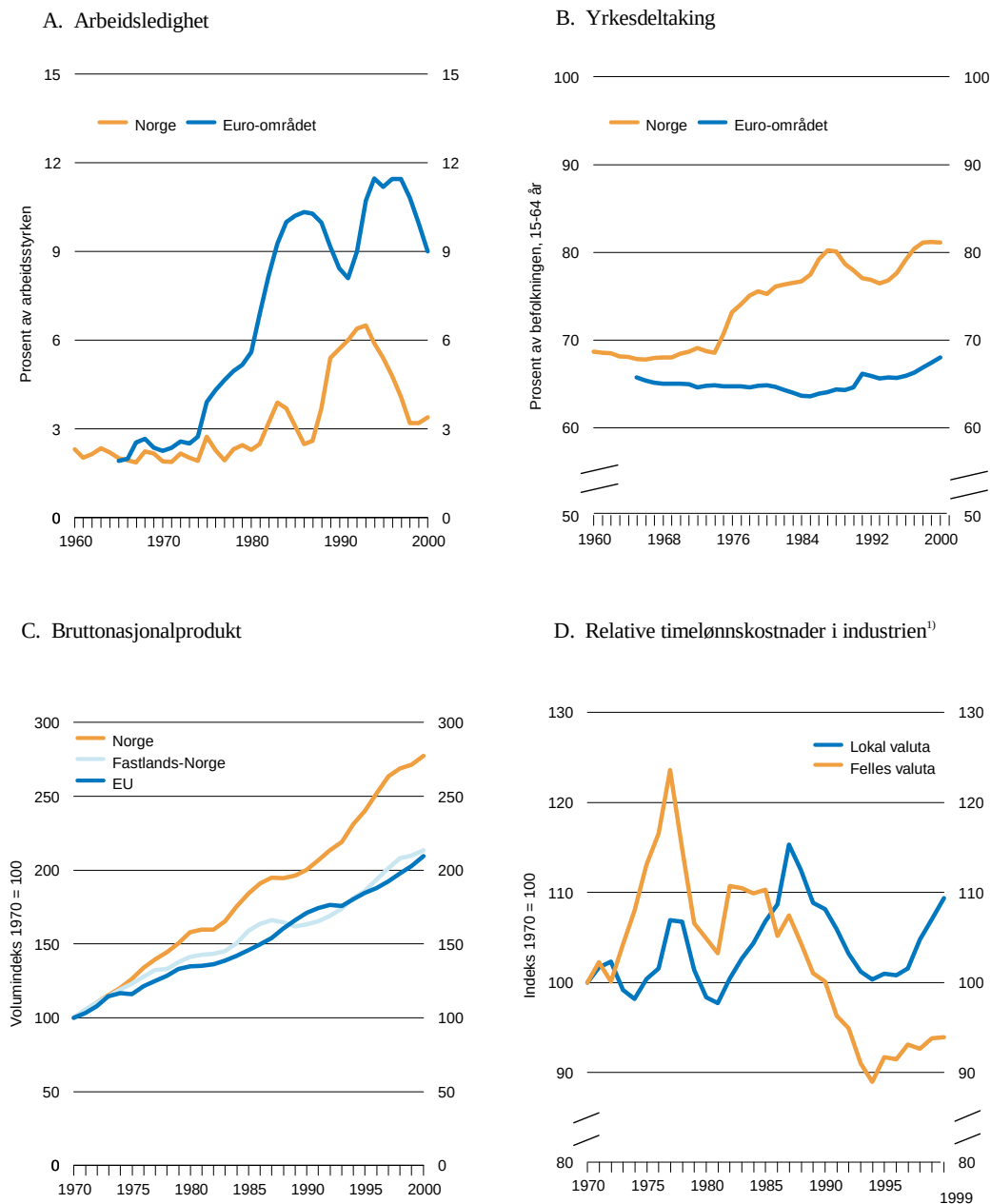
Slike beregninger ser på de samlede inntektene og utgiftene i offentlig forvaltning, og det tas hensyn til befolkningsutviklingen og framtidige utbetalinger av pensjoner gjennom folketrygden. For å vurdere hvordan dagens budsjettpolitikk påvirker fordelingen mellom generasjoner, kan den anslåtte skattebelastningen for framtidige generasjoner sammenliknes med skattebelastningen for dagens generasjoner. Tilsvarende kan en anslå hvor mye budsjettbalansen må styrkes i dag for å unngå innstramminger overfor framtidige generasjoner.

Det har vært en gradvis forbedring i den generasjonsmessige balansen siden den første presentasjonen i Nasjonalbudsjettet 1995. Dette skyldes i hovedsak økte anslag for petroleumsinntektene, den sterke konjunkturoppgangen og endringer i budsjettpolitikken. Oppdatering av og forbedringer av metoden har også påvirket resultatene noe. Generasjonsregnskapsberegningene er beskrevet nærmere i vedlegg 4 til denne meldingen.

Beregninger av generasjonsregnskap basert på forutsetningene i Nasjonalbudsjettet 2001 viste om lag balanse. Oppdatering av metoden siden Nasjonalbudsjettet, herunder inkludering av vedtatte, ennå ikke fullt innfasede reformer innenfor helse-, pleie- og velferdsområdet, fører isolert sett til en svekkelse av generasjonsregnskapet. Den økningen i anslaget for nåverdien av statens andel av framtidige inntekter fra petroleumsvirksomheten som følger av høyere petroleumspriser, er imidlertid stor nok til at generasjonsregnskapet fortsatt gir balanse. Resultatene er for øvrig basert på en videreføring av dagens skatte- og avgiftsnivå.

Generasjonsregnskapet avhenger blant annet av hvor stor den offentlige formuen anslås å være. Dagens verdi av statens andel av petroleumsformuen utgjør hoveddelen av det som regnes som statens formue i disse beregningene, og endringer i disse anslagene kan gi store utslag. Hvis en legger til grunn samme utvikling i oljeprisen framover som i alternativet med høye petroleumspriser i boks 6.4, vil den generasjonsmessige balansen isolert sett bedres med om lag 12 mrd. kroner sammenliknet med omtalen ovenfor.

Hovedtrekk ved utviklingen i norsk økonomi



Figur 6.4 Hovedtrekk ved utviklingen i norsk økonomi.

1) Brudd i seriene i 1976.

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Selv med en viss avdemping av den økonomiske veksten framover sammenliknet med de siste tiårene, vil generasjonene etter oss etter all sannsynlighet nyte godt av en levestandard som er betydelig høyere enn i dag. Ut fra dette er det blitt argumentert for en betydelig økning i bruken av oljeinntekter på kort og mellomlang sikt, selv om dette vil innebære en økt belastning for

senere generasjoner. Synspunktet er basert på at vi ikke behøver å tilpasse dagens forbruksnivå til produksjonen i dag, men at vi også kan ta i bruk deler av inntektsveksten framover. En viktig motforestilling mot å gå langt i en slik retning er at den levestandarden vi i dag nyter godt av nettopp er et resultat av at tidligere generasjoner ikke la til grunn en slik tilnærming. For framtidige generasjoner vil det kunne framstå som vanskelig å forstå hvorfor akkurat dagens befolkning har rett til å bryte den utviklingen vi har hatt fram til nå, der hver generasjon har lagt grunnlaget for høyere levestandard for generasjonene etter seg ved å bygge opp de ulike delene av den samlede nasjonalformuen.

6.3 En politikk som jevner ut svingningene i økonomien

6.3.1 Hovedtrekk ved stabiliseringspolitikken

Innenfor de rammene langsiktige hensyn setter, har den økonomiske politikken en viktig oppgave i den kortsiktige *stabiliseringspolitikken*. Høy arbeidsledighet eller sterke konjunktursvingninger innebærer store kostnader både for de arbeidsledige og resten av samfunnet ved at en ikke fullt ut utnytter de ressursene som er tilgjengelige i form av arbeidskraft og kapital. Sterkest rammer dette de arbeidsledige, både økonomisk og personlig, men arbeidsledighet rammer også resten av samfunnet gjennom økte utgifter til arbeidsledighetstrygd og arbeidsmarkedstiltak og tap av skatteinntekter. På tilsvarende måte vil lav utnyttelse av realkapitalen i samfunnet ikke bare ramme dem som eier realkapitalen, men også leverandører og långivere, slik som under bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet.

Utviklingen i norsk økonomi sammenliknet med våre naboland tyder på at vi har lyktes godt med den økonomiske politikken som har vært ført de siste tiårene, jf. figur 6.4. Norge har stort sett motstått den sterke økningen i arbeidsledigheten i resten av Europa, og mens det har vært en sterk økning i yrkesdeltakingen i Norge, ligger den i EU på omtrent samme nivå som for 30 år siden. Over tid har det også vært en markert sterkere økning i inntektsnivået i Norge enn i resten av Europa.

Regjeringen vil videreføre den økonomiske politikken basert på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget i 1992. Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet ga gode resultater på 1990-tallet. Oppgangen på 1990-tallet ble imidlertid etter hvert så sterk at den høye aktiviteten i økonomien blant annet førte til mangel på arbeidskraft. Dette bidro til tiltakende lønnsvekst, og siden 1996 har veksten i timelønnskostnadene i Norge vært til sammen 9 pst. sterkere enn hos våre handelspartnere.

Boks 6.5 Automatiske stabilisatorer i budsjettpolitikken

Myndighetene kan påvirke aktiviteten i økonomien gjennom endringer i budsjettpolitikken, dvs. endringer i skatte- og avgiftssatser eller endringer i utgiftsnivået. De offentlige budsjettene påvirker imidlertid også økonomien gjennom såkalte automatiske stabilisatorer. Automatiske stabilisatorer er mekanismer som bidrar til å redusere effekten av etterspørselssjokk på samlet etterspørsel og aktivitetsnivået i økonomien.

Slike stabiliserende mekanismer er i offentlige budsjetter knyttet til inntekts- og utgiftsposter som varierer i takt med konjunkturmessige svingninger i økonomien. I en høykonjunktur vil for eksempel overskuddet på statsbudsjettet øke som andel av BNP som følge av økte skatte- og avgiftsinntekter knyttet til høyere produksjon og etterspørsel i økonomien. Økningen i overskuddet innebærer en innstramming over budsjettet som bidrar til å motvirke de forholdene som trekker opp aktivitetsnivået i økonomien.

På tilsvarende måte vil et fall i BNP isolert sett gi reduserte skatteinntekter og økte utgifter til arbeidsledighetstrygd, slik at budsjettet svekkes, dersom nivået på øvrige utgiftsposter ikke endres gjennom aktive tiltak. Budsjettet og finanspolitikken virker dermed stabiliserende på økonomien.

Import og husholdningenes sparing kan også bidra til å glatte ut konjunktursyklusene. Økt etterspørsel vil delvis rette seg mot import av varer og tjenester, noe som vil dempe effekten på det innenlandske aktivitetsnivået. Tilsvarende vil økte inntekter delvis slå ut i høyere privat sparing, noe som demper effekten på aktivitetsnivået.

De automatiske stabilisatorene har mindre betydning i USA og Japan enn i EU-landene og Norge. Forskjeller mellom landene skyldes i stor grad at størrelsen på offentlig sektor i forhold til BNP er forskjellig i de ulike landene. En stor offentlig sektor bidrar til at de automatiske stabilisatorene har stor effekt, mens en liten offentlig sektor ikke i samme grad vil dempe utslagene av konjunkturrendringer.

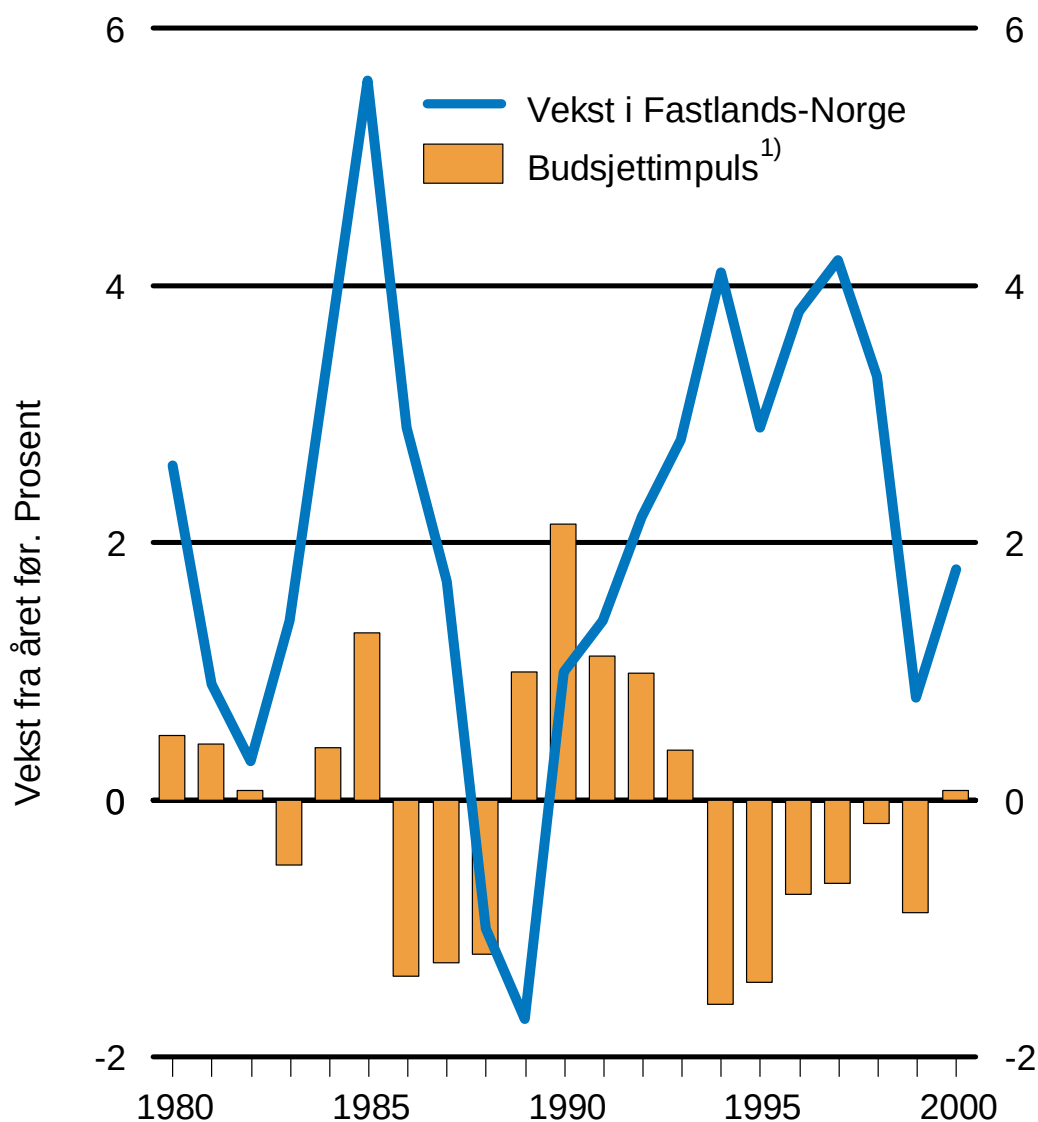
Selv uten at det gjøres aktive tiltak i statsbudsjettet fra år til år, innebærer således de automatiske stabilisatorene at budsjettet i stor grad bidrar til å dempe svingninger i økonomien.

Vurderinger av de økonomiske utsiktene for de nærmeste årene tyder på at norsk økonomi fortsatt vil være preget av høy kapasitetsutnyttning og et stramt arbeidsmarked. Dette vil gjøre det enda viktigere å føre en politikk som bidrar til fortsatt høy yrkesdeltakelse framover. En for sterk kostnadsvekst vil gi en uønsket nedbygging av den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Dette vil forsterke omstillingsproblemene knyttet til oppbygging av ny konkurranseutsatt virksomhet når omfanget av petroleumsrelatert virksomhet reduseres. En slik utvikling vil også gjøre det vanskeligere å opprettholde en bruk av petroleumsinntektene som er forsvarlig i et langsiktig perspektiv.

Den økonomiske politikken må bidra til en stabil økonomisk utvikling, hvor en unngår unødig sterke konjunkturutslag. De midlene som disponeres over de offentlige budsjettene utgjør en så stor del av den samlede økonomien at det er vanskelig å oppnå en stabil økonomisk utvikling uten at budsjettpolitikken tar et hovedansvar. Sammenliknet med de andre OECD-landene har det i Norge blitt ført en *aktiv budsjettpolitikk* for å motvirke konjunktursvingningene i økonomien, jf. figur 6.5. Dette har vært mulig fordi det over tid er blitt lagt stor vekt på en ansvarlig og forsiktig budsjettpolitikk, samtidig som oljeinntektene har styrket handlingsrommet i statsfinansene. Som det framgår, ble det fra 1989 ført en meget ekspansiv budsjettpolitikk for å motvirke det sterke tilbakeslaget i økonomien. Dette ble fulgt opp med en om lag like sterk tilstramming av politikken i årene 1994–99, mens en de siste to årene har

lagt vekt på at budsjettpolitikken skal virke om lag nøytralt på økonomien. Hovedinntrykket av figuren er at en i stor grad har lyktes i å føre en budsjett-politikk tilpasset den økonomiske utviklingen. Dette inntrykket blir ytterligere forsterket når en tar hensyn til at budsjettpolitikken i Norge er lagt opp slik at betydningen av såkalte automatiske stabilisatorer er større enn i mange andre land, jf. boks 6.5. Summen av de aktive budsjetttiltakene og de automatiske stabilisatorene har i vesentlig grad dempet konjunktursvingningene i norsk økonomi.

BNP-vekst for Fastlands-Norge og impulser fra budsjettpolitikken



Figur 6.5 BNP-vekst for Fastlands-Norge og impulser fra budsjettpolitikken.

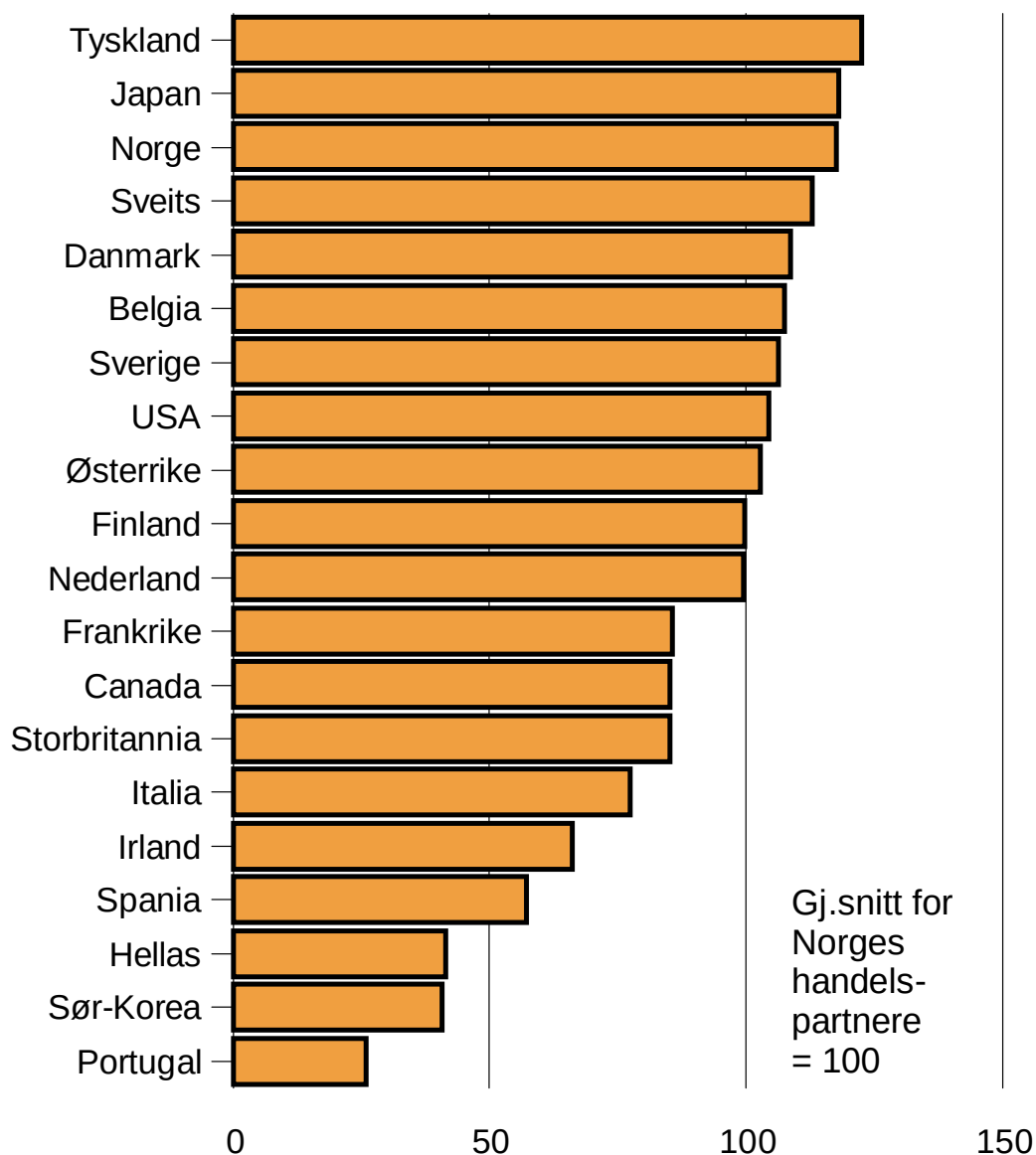
1) Endring i statsbudsjettets olje-, rente- og aktivitetskorrigerte underskudd som andel av BNP for Fastlands-Norge. Positive søyler viser ekspansiv politikk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Regjeringen legger opp til at budsjettpolitikken også framover skal bidra til en stabil økonomisk utvikling.

Pengepolitikken utgjør en sentral del av den samlede økonomiske politikken. Norsk penge- og valutapolitikk har i etterkrigstiden vært rettet inn mot å bidra til stabile valutaforhold. Pengepolitikken kan i noen grad avlaste budsjettpolitikken i å stabilisere økonomien. Regjeringen legger imidlertid vekt på å være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Med et fortsatt høyt aktivitetsnivå i økonomien, tilsier dette forsiktighet ved utformingen av budsjettpolitikken.

Totale lønnskostnader pr. time for arbeidere i industrien i 2000



Figur 6.6 Totale lønnskostnader pr. time for arbeidere i industrien i 2000.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

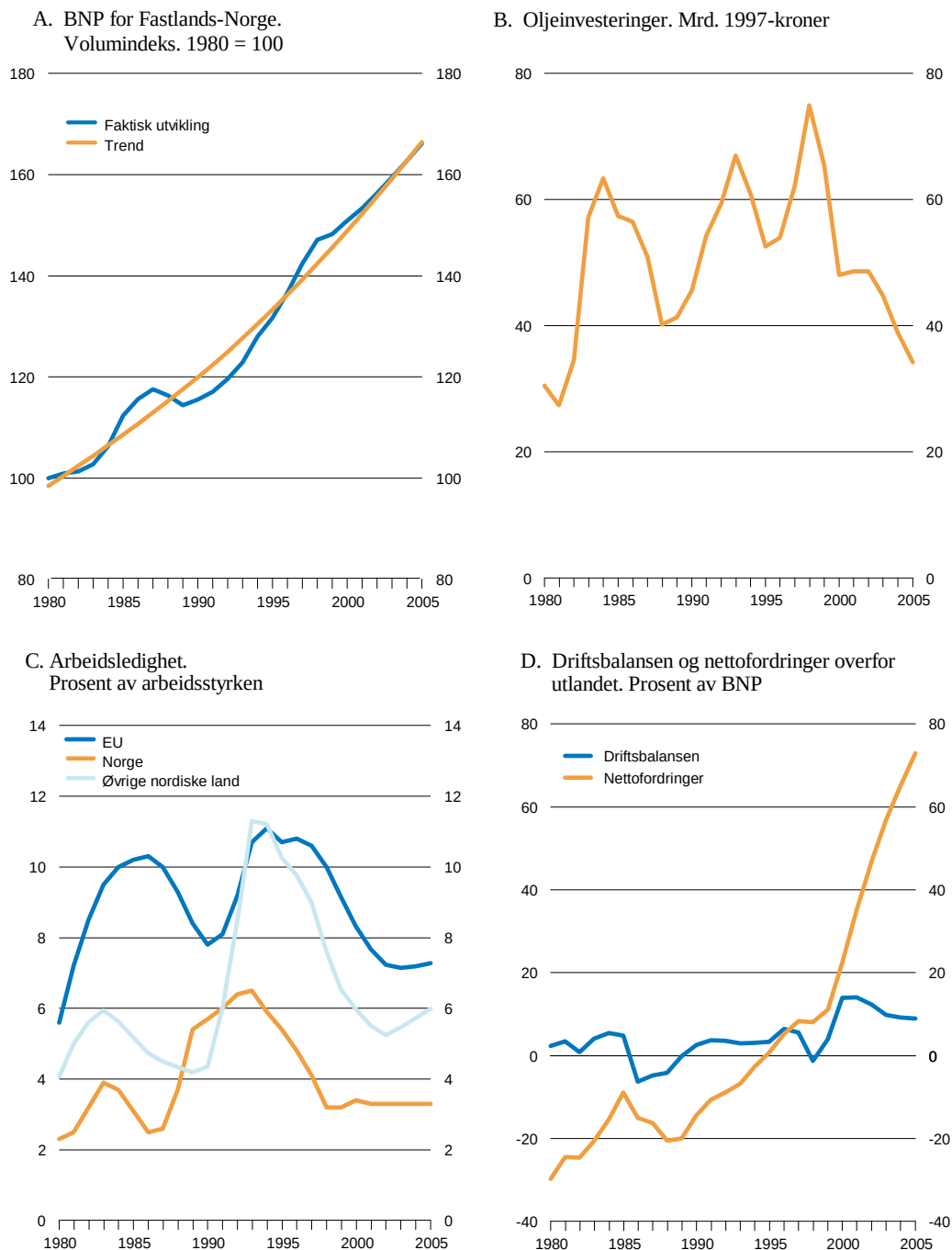
Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, hvor partene i arbeidslivet gjennom moderate lønnsoppgjør skal bidra til å sikre en sterk konkurranseutsatt sektor. Med et vesentlig lavere nivå på arbeidsledigheten enn i landene rundt oss, har likevel lønns- og prisutviklingen i Norge ligget høyere enn hos våre handelspartnere gjennom det meste

av perioden siden 1970-tallet, jf. figur 6.4. Dette er imidlertid blitt motvirket av en svekkelse av valutakursen over tid.

Langtidsprogrammet 1994–1997 trakk gjennom Solidaritetsalternativet opp en rekke ambisiøse mål for den økonomiske politikken på 1990-tallet. Utviklingen siden 1993 viser at en på viktige områder har oppnådd disse målene. Produksjonsveksten har blitt markert sterkere enn lagt til grunn, og målsettingen om en reduksjon i arbeidsledigheten til 4 pst. ved århundreskiftet ²²⁾ ble nådd allerede i 1997. Gjennom en forsvarlig budsjettpolitikk og et vellykket inntektspolitisk samarbeid lyktes en også lenge å holde pris- og kostnadsveksten lav. Dette ga en styrking av den kostnadsmessige konkurranseevnen fram til 1994, samtidig som brede grupper oppnådde en god reallønnsutvikling, selv med moderate lønnsoppgjør. Oppgangen på 1990-tallet ble imidlertid etter hvert så sterk at det førte til mangel på kvalifisert arbeidskraft på mange områder. Lønnsveksten tiltok, og siden 1996 har lønnsveksten i Norge vært til sammen 9 pst. sterkere enn hos våre handelspartnere.

²²⁾ Dvs. langtidsprogrammets målsetting på 3 pst. justert for omlegging av arbeidskraftundersøkelsen.

Utsiktene for norsk økonomi i Langtidsprogramperioden



Figur 6.7 Utsiktene for norsk økonomi i Langtidsprogramperioden.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Konjunkturoppgangen på 1990-tallet framstår som godt balansert sammenliknet med oppgangen midt på 1980-tallet. Fram til nå er virkningene av de siste års høye pris- og kostnadsvekst i noen grad blitt dempet av en svekkelse av den effektive kronekursen. Med et høyt pris- og kostnadsnivå i

utgangspunktet, er det klare grenser for hvor mye norske bedrifter som konkurrerer internasjonalt kan tåle av ytterligere økninger i pris- og kostnadsnivået sammenliknet med våre konkurrentland, jf. figur 6.6, som viser lønns-kostnadsnivået i industrien i Norge og et utvalg av våre handelspartnere.

Mens hovedutfordringen i stabiliseringspolitikken inntil for få år siden var å få ned arbeidsledigheten så raskt som mulig, er hovedutfordringen nå å unngå at mangel på kapasitet på mange områder i økonomien fører til at det oppstår nye ubalanser som truer sysselsettingen på sikt. Dette kommer blant annet til uttrykk i at yrkesdeltakingen har nådd et nytt toppnivå og at antall ubesatte stillinger er på et rekordhøyt nivå.

En oppdatering av de tilsvarende beregningene i Nasjonalbudsjettet 2001 tyder på at kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi vil bli liggende på et høyt nivå framover. *Produksjonen i fastlandsøkonomien* anslås å vokse med om lag 2 pst. pr. år gjennom langtidsprogramperioden, jf. tabell 6.3. Dette anslås å føre til en vekst i sysselsettingen på om lag 10 000 personer pr. år, men med noe sterkere vekst enn dette i den første delen av perioden. Dette tilsvarer den anslåtte veksten i arbeidsstyrken som følge av befolkningsutviklingen. *Arbeidsledigheten*, slik den måles i arbeidskraftundersøkelsen (AKU), anslås å bli liggende om lag på dagens nivå.

Anslagene er basert på at kostnadsveksten bringes ned på nivået hos våre handelspartnere fra 2003. En fortsatt vekst i arbeidsstyrken i tråd med befolkningsutviklingen vil være av avgjørende betydning for å lykkes med dette. Dette er illustrert ved hjelp av beregninger på Statistisk sentralbyrås makroøkonomiske modell MODAG, der en har sett på virkningene hvis veksten i arbeidsstyrken reduseres med prosentpoeng pr. år som følge av høyere sykefravær og større tilgang til uføre- og tidligpensjonering enn lagt til grunn. Disse beregningene antyder at den økte etterspørselen etter arbeidskraft som følge av en slik utvikling, isolert sett kan bidra til å øke de relative timelønns-kostnadene i norsk industri i 2005 med om lag 10 pst. Dette vil slå ut i en svakere utvikling i industrien og annen konkurranseutsatt virksomhet i programperioden, og over tid også i fastlands-økonomien totalt sett.

Tabell 6.3: Hovedtall for norsk økonomi i langtidsprogramperioden. Prosentvis volumendring fra året før.

	Mrd. kroner 2000	Årlig gj.snitt 2001–2005
Faste 1997-priser :		
Privat konsum	562,3	2,4
Offentlig konsum	236,0	2,2
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt ¹⁾	244,8	0,0
Fastlands-Norge	182,1	1,1
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	62,7	-3,6
Eksport	469,7	3,7
– Herav: Råolje og naturgass	167,8	3,2
– Tradisjonelle varer	184,6	4,1
Import	392,6	2,9

Tabell 6.3: Hovedtall for norsk økonomi i langtidsprogramperioden. Prosentvis volumendring fra året før.

	Mrd. kroner 2000	Årlig gj.snitt 2001–2005
– Herav: Tradisjonelle varer	260,7	3,3
Bruttonasjonalprodukt	1 152,5	2,1
– Herav: Fastlands-Norge	946,8	1,9
Memo :		
Sysselsetting, personer	..	0,5
Konsumprisindeksen	..	2,2
Nivå:		
Driftsbalansen overfor utlandet, pst. av BNP	..	10,9
Husholdningenes sparerate, pst. av disponibel inntekt	..	6,5
Arbeidsledighetsprosent (AKU)	..	3,3

1) Inklusive lagerendring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Fortsatt høye petroleumsinntekter vil gi store overskudd på *driftsregnskapet overfor utlandet* i de nærmeste årene. Den forventede normaliseringen av oljeprisen anslås imidlertid å føre til at overskuddet på driftsregnskapet reduseres fra om lag 14 pst. av BNP i 2000 til om lag 9 pst. av BNP mot slutten av programperioden. De store overskuddene bidrar til at Norges nettofordringer overfor utlandet som andel av BNP anslås å øke fra vel 20 pst. ved utgangen av 2000 til over 70 pst. ved utgangen av 2005, jf. figur 6.7.

6.3.2 Nærmere om det inntektspolitiske samarbeidet

Lønnsdannelsen fordeler inntektene fra produksjonen mellom arbeidstakere og eiere. Et godt fungerende system for lønnsdannelse må bidra til:

- Full sysselsetting. Høy yrkesdeltakelse og lav ledighet innebærer at arbeidstakerne sikres inntekt og velferd og at samfunnets ressurser utnyttes godt, og at en sikrer et høyt produksjonsnivå i økonomien.
- Motiverte arbeidstakere som arbeider effektivt for virksomhetens mål.
- En lønnsvekst som er om lag på linje med våre handelspartnere. Dersom lønnsveksten i Norge over tid avviker vesentlig fra andre land, uten en tilsvarende høyere produktivitetsvekst, vil økende kostnadsnivå svekke virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse.
- Arbeidskraften anvendes der den har den høyeste samfunnsøkonomiske avkastningen. Det innebærer at relative lønninger må legges til rette for at den tilgjengelige arbeidskraften fordeles effektivt mellom bransjer og virksomheter. Lønningene skal formidle informasjon om behovet for ulike typer arbeidskraft, og dermed stimulere til omstilling, opplæring og utdanning. Lønnsdannelsen er mekanismen som skal sikre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av ulike typer arbeidskraft.
- Rettferdig fordeling, utjevning av lønn utover det markedet vil gi alene, både mellom kvinner og menn og mellom ulike utdanningsgrupper og sosiale lag.

Boks 6.6 Tekniske forutsetninger bak de makroøkonomiske beregningene for langtidsprogramperioden

Anslagene for utviklingen i norsk økonomi i langtidsprogramperioden bygger blant annet på følgende forutsetninger:

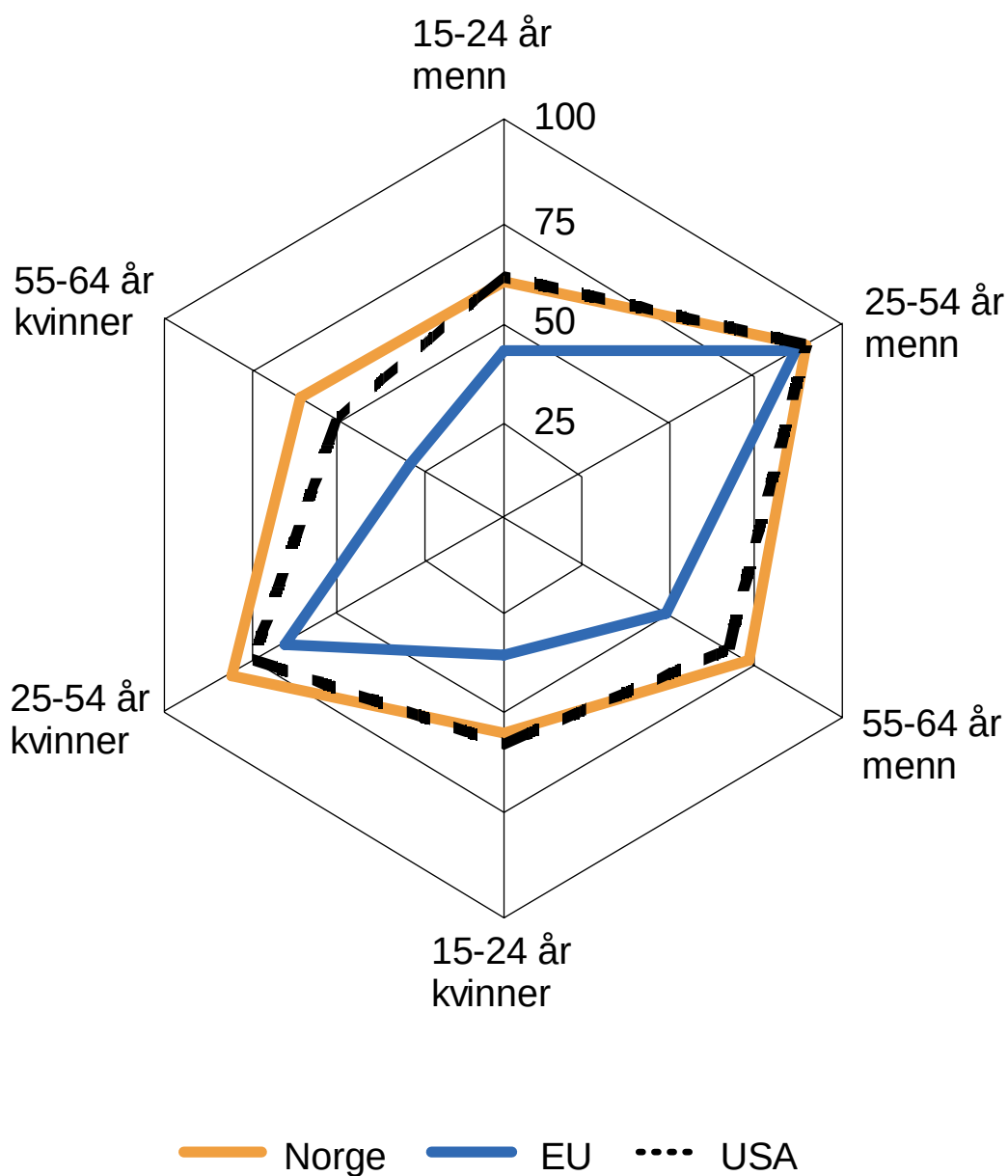
- En BNP-vekst hos våre viktigste handelspartnere på i gjennomsnitt 2 pst. pr. år. Dette anslås å bidra til en gjennomsnittlig årlig markedsvekst, målt ved importen hos våre handelspartnere, på nær 6 pst. pr. år.
- En konsumprisvekst hos våre handelspartnere på knapt 2 pst. og en lønnsvekst på om lag 4 pst. som årlig gjennomsnitt.
- Nedgangen i petroleumsinvesteringene antas å stoppe opp i 2001 og 2002, etter det markerte fallet fra 1998 til 2000. Videre fram mot 2005 anslås en ytterligere nedgang i petroleumsinvesteringene.
- Oljeprisen antas å avta fra 225 kroner pr. fat i 2001 til 145 2001-kroner pr. fat i 2005.
- Husholdningenes sparerate anslås ligge på om lag 6 1/2 pst.
- Offentlige utgifter og inntekter er beregningsteknisk holdt konstant som andel av BNP. Dette innebærer en volumvekst i offentlig forbruk og investeringer på om lag 1 pst. pr. år.
- Arbeidsstyrken anslås å øke med om lag pst. – eller om lag 10 000 personer – pr. år, som tilsvarer veksten ut fra demografiske forhold.
- Lavere gjennomsnittlig arbeidstid, blant annet som følge av utvidelsen av ferien med til sammen 4 dager i 2001 og 2002, vil bidra til noe lavere vekst i sysselsettingen regnet i timeverk enn i antall sysselsatte personer.

De ulike hensynene vil ofte være delvis motstridende. Det kan oppstå konflikt mellom behovet for koordinering for å sikre at lønnsveksten holdes innenfor forsvarlige rammer, fordelingspolitiske prioriteringer og behovet for en fleksibel lønnsdannelse for derigjennom å bidra til en effektiv bruk av arbeidskraften.

Lønnsdannelsen er organisert ulikt i forskjellige land. Norge har en lang tradisjon for samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Hensikten med dette samarbeidet er å bidra til en velfungerende lønnsdannelse, som kombinerer hensynet til reallønnsutviklingen med moderat nominell lønnsvekst for derigjennom å legge et grunnlag for høy sysselsetting og en balansert økonomisk utvikling.

Sysseisseting etter alder og kjøn.

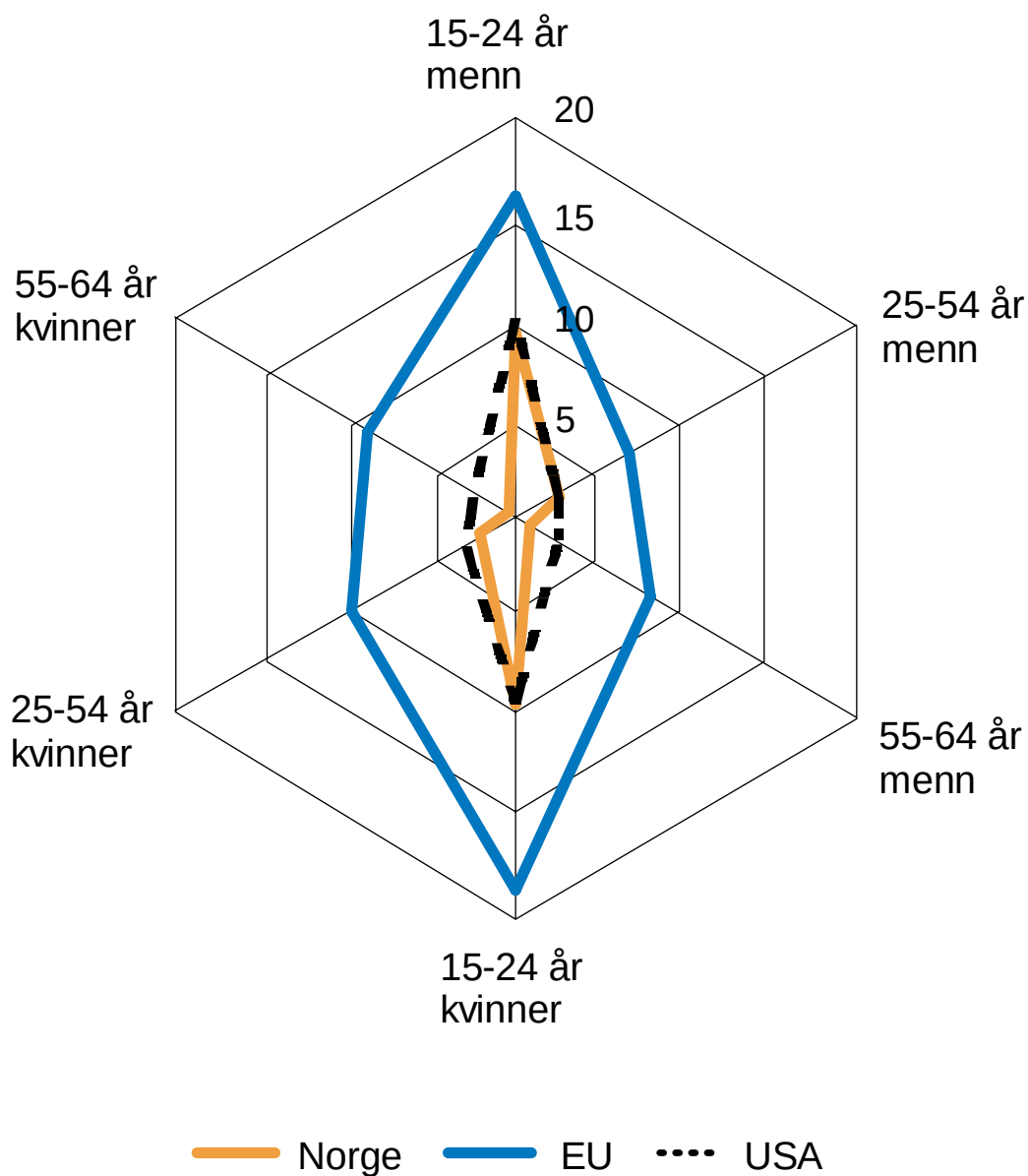
Prosent av befolkningen i 1999



Figur 6.8 Arbeidsledighet etter alder og kjøn.

Kilde: OECD.

Arbeidsledighet etter alder og kjønn. Prosent av arbeidsstyrken i 1999



Figur 6.9 Arbeidsledighet etter alder og kjønn.

Kilde: OECD.

Det inntektspolitiske samarbeidet har vært en sentral del av den økonomiske politikken i Norge gjennom hele etterkrigstiden. Hensikten med det

inntektspolitiske samarbeidet har vært gjennom en koordinert lønnsdannelse å oppnå lavere arbeidsledighet på varig basis enn det ville vært mulig uten slik koordinering. Det inntektspolitiske samarbeidet har bidratt til at vi de siste 30 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Den økonomiske utviklingen på 1990-tallet i Norge ville neppe vært like god hvis ikke myndighetene og partene i arbeidslivet gjennom et forpliktende inntektspolitisk samarbeid hadde vist vilje og evne til å møte de krevende utfordringene norsk økonomi har stått overfor. Samarbeidet har bidratt til å opprettholde et konkurransedyktig næringsliv, kombinert med lav ledighet og høy sysselsetting over tid. I internasjonal målestokk har vi høy sysselsetting og lav arbeidsledighet i Norge, jf. figur 6.8 og 6.9.

Den sterke sysselsettingsveksten og det kraftige fallet i arbeidsledigheten siden 1993 er et resultat av blant annet det inntektspolitiske samarbeidet, men samtidig har dette samarbeidet vært stilt overfor betydelige utfordringer. Økende aktivitet i økonomien, med knapphet på arbeidskraft i mange sektorer, førte etter hvert til tiltakende lønnsvekst, og i 1998 ble lønnsveksten i Norge om lag dobbelt så høy som hos våre handelspartnere. I Arntsen-utvalget var det bred enighet om behovet for å få lønnsveksten raskt ned igjen til nivået hos våre handelspartnere. Siden 1998, da årslønnsveksten i Norge kom opp i 6,2 pst., er lønnsveksten avdempet, og i 2000 kan lønnsveksten anslås til 4 pst., som er om lag prosentpoeng høyere enn hos våre handelspartnere.

Holden-utvalget, hvor blant annet alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet var representert, støttet opp om en videreføring av det inntektspolitiske samarbeidet. Samtidig påpekte utvalget at det inntektspolitiske samarbeidet er stilt overfor betydelige utfordringer, og uttalte i den sammenheng:

«Det inntektspolitiske samarbeidet er i dag stilt overfor utfordringer med basis i både nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. Internasjonalt legges det stor vekt på å holde stabile priser. Den europeiske sentralbanken sikter mot å holde inflasjonen i euroområdet under 2 pst. Lav lønns- og prisvekst hos våre handelspartnere, kombinert med stabil valutakurs over tid, medfører at vår kostnadsmessige konkurranseevne bare kan opprettholdes med en tilsvarende lav lønns- og prisvekst i vårt eget land. Dette innebærer at den nominelle lønnsveksten framover må være lavere enn det som var vanlig tidligere. Nasjonalt har et stramt arbeidsmarked gjort det mer krevende å videreføre en linje med moderat lønns- og prisvekst. Et vellykket inntektspolitisk samarbeid fordrer en lønnsdannelse som sikrer tilgangen på kvalifisert arbeidskraft og som er tilstrekkelig fleksibel for å møte arbeidsmarkedets behov.»

Utvalget lanserte også flere forslag til hvordan det inntektspolitiske samarbeidet kan justeres for å møte disse utfordringene, jf. boks 6.7.

Høringsuttalelsene til Holden-utvalget er gjennomgått i vedlegg 5 til denne meldingen.

Regjeringen legger stor vekt på at det inntektspolitiske samarbeidet også i årene framover skal spille en sentral rolle i den økonomiske politikken. Det inntektspolitiske samarbeidet står som nevnt overfor betydelige utfordringer, og Regjeringen legger til grunn at partene i arbeidslivet tar fatt i disse utfordringene, slik at det inntektspolitiske samarbeidet også framover kan være en sentral del av den økonomiske politikken. Norsk økonomi er i en spesiell situ-

asjon med høye oljeinntekter, som gir oss større handlefrihet i den økonomiske politikken enn andre land. I et samspill med en ansvarlig og langsiktig budsjettpolitikk bør det inntektspolitiske samarbeidet bidra til å redusere risikoen for at vi kommer inn i en situasjon med alvorlige ubalanser i norsk økonomi. Siktemålet er at vi skal kunne opprettholde en fortsatt lav arbeidsledighet.

Boks 6.7 Forslag fra utvalget for sysselsetting og verdiskaping for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping avleverte sin innstilling i slutten av juni 2000. I utvalget var det bred enighet om å opprettholde:

—«Et inntektspolitisk samarbeid som sikter mot at lønnsveksten i Norge skal være på linje med våre handelspartnere. Det er bare dersom produktivitsveksten over tid er høyere enn i andre land, at det er grunnlag for høyere lønnsvekst enn hos våre handelspartnere. Dersom lønnsveksten er høyere i Norge, uten en tilsvarende høyere produktivitsvekst, vil økende kostnadsnivå over tid svekke virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, og derved undergrave mulighetene til å holde varig høy sysselsetting...

—Partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at real-lønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg. På kort sikt kan arbeidstakerne være tjent med høyere lønnsvekst, men på lengre sikt vil det true arbeidsplassene og offentlige velferdsgoder. Erfaringene både fra Norge og andre land er at fellesinteressene knyttet til lav nominell lønnsvekst kan best ivaretas ved koordinering i lønnsdannelsen...

Utvalget påpekte imidlertid at det de siste årene har oppstått betydelige spenninger i lønnsdannelsen og i det inntektspolitiske samarbeidet. Disse spenningene er blant annet knyttet til graden av koordinering i lønnsoppgjørene, til endringer i måten arbeidet og arbeidslivet organiseres på og den relative lønnsutviklingen mellom ulike grupper. Utvalget ønsker å videreføre frontfagsmodellen, som innebærer at internasjonalt konkurranseutsatte næringer setter en ramme for lønnsoppgjørene ut fra hva disse sektorene kan tåle for å opprettholde konkurranseevnen. Utvalget foreslår følgende strategi for å bedre det inntektspolitiske samarbeidet:

—«Det er ønskelig med en sterkere koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet, men dette kan neppe erstatte den sentrale rolle som frontfaget spiller når det gjelder å sette en ramme for lønnsoppgjørene ut fra hva de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene kan tåle. Også framover virker det hensiktsmessig at frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere, og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper. Frontfagsmodellen er imidlertid ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere.

—Hensikten med frontfagsmodellen er å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene, mens det i utgangspunktet er liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget. Sosiale ordninger som blir

forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå har som regel fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Dette innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette tilsier større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger.

–Lønnsdannelsen må sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft, og være tilstrekkelig fleksibel til å møte arbeidslivets behov. En større andel av lønnsveksten bør settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.»

6.4 En politikk for bedre ressursbruk

6.4.1 En effektiv bruk av ressursene

Verdiskaping

For å sikre Regjeringens mål om videreutvikling av velferdssamfunnet, må den økonomiske politikken bidra til at samfunnets ressurser utnyttes mest mulig effektivt. Høy effektivitet betyr å nå gitte mål med minst mulig ressursinnsats. Det vil si at de enkelte varer og tjenester bør produseres til lavest mulige kostnader og at sammensetningen av den totale produksjonen bør være slik at den gir størst mulig velferd.

Økt samfunnsøkonomisk effektivitet gir økt samlet verdiskaping definert som produksjon av varer og tjenester som dekker befolkningens behov og ønsker. Dette er en vid definisjon som fanger opp at verdiskaping må måles i forhold til velferd og livskvalitet, ikke bare materiell velstand. Verdiskaping omfatter all virksomhet som bidrar til at folk får det bedre, enten det er produksjon av industriprodukter, helsetjenester, underholdning eller kulturopplevelser. En kan derfor ikke si generelt at produksjonen i enkelte sektorer, for eksempel eksportnæringer, bidrar mer til verdiskapingen i samfunnet enn produksjonen i andre sektorer, for eksempel det offentlige helsevesenet.

Boks 6.8 BNP som mål på velferd

Velferd er et abstrakt begrep som ikke lar seg tallfeste. Ved sammenlikninger av levestandard og velferd over tid og mellom land er det vanlig å benytte brutto nasjonalprodukt (BNP) pr. innbygger som mål. BNP måler den verdiskapingen i samfunnet som er knyttet til vare- og tjenesteproduksjon som omsettes i markeder, samt ressursbruken i offentlig sektor til markedspriser. Ved internasjonale sammenlikninger bør BNP-tallene justeres for forskjeller i prisnivå mellom land. Som et mer generelt velferdsmål har imidlertid BNP flere svakheter:

–BNP måler kun verdiskaping knyttet til markedet. Verdien av for eksempel husarbeid medregnes ikke. Med økonomisk utvikling økes andelen av produksjonen som skjer i tilknytning til markedet. Dette gjør at veksten i BNP overvurderer veksten i samlet verdiskaping.

–Velferd er knyttet til forbruk. Et inntektsbegrep som gir et bedre

uttrykk for forbruksmuligheter enn BNP, er disponibel inntekt. I motsetning til BNP inkluderer disponibel inntekt stønader og finansinntekter fra utlandet, og ekskluderer kapitalslit.

–BNP omfatter inntekter fra utvinning av ikke-fornybare og delvis fornybare naturressurser som olje, gass og skog. På den annen side tar ikke BNP hensyn til at verdien av disse ressursene reduseres ved utvinningen. Inntektene fra utvinning av slike ressurser er derfor delvis et uttrykk for omplassering av nasjonalformuen.

–BNP omfatter sluttleveringer som i realiteten er produktinnsats. Dette gjelder for eksempel arbeidsreiser, veitjenester, politi, offentlige miljøtiltak for å rette opp skader av annen produksjon og andre offentlige tjenester for næringslivet.

–BNP omfatter virksomhet som i større grad er rettet mot å påvirke fordelingen av landets samlede inntekt enn å øke den.

Også andre forhold som inntektsfordeling og fritid har stor betydning for velferd og livskvalitet, sammen med en rekke ikke-økonomiske forhold, inklusive utviklingen i miljøtilstanden. En bruk av BNP sammen med ulike levekårs- og miljøindikatorer gir derfor et bredere bilde av velferdsnivået enn BNP alene.

BNP pr. innbygger er det mest brukte målet for utviklingen i levestandard og velferd i det enkelte land og mellom land. BNP er ikke ment å være et generelt mål på velferd og har derfor mange svakheter som velferdsmål, jf. boks 6.8. Hovedgrunnen til at BNP pr. innbygger likevel brukes som et mer generelt velferdsmål er at det ikke er lett å finne ett enkelt, bedre mål. Det er også påvist en relativt nær sammenheng mellom BNP pr. innbygger og flere andre elementer av betydning for velferden, slik som utdanningsnivå, helsetilstand, levealder og grad av rettssikkerhet. Dessuten beregnes BNP på grunnlag av standardiserte metoder som bidrar til å gjøre tallene sammenliknbare over tid og mellom land.

Alle behov må dekkes av de begrensede ressursene samfunnet disponerer. Dermed må ulike former for verdiskaping prioriteres opp mot hverandre. Dette gjelder også fordelingen av ressurser mellom nålevende og framtidige generasjoner, mellom materiell og ikke-materiell verdiskaping og mellom offentlig og privat sektor.

Samtidig som ulike former for verdiskaping må prioriteres mot hverandre, fordi de konkurrerer om felles knappe ressurser, er det også en gjensidig avhengighet mellom dem. Verdiskapingen i det offentlige helsevesenet støtter opp om verdiskapingen i næringslivet ved å bidra til at folk får bedre helse, og dermed større arbeidsevne enn de ellers ville hatt. Undervisningssektoren bidrar til arbeidskraftens kompetanse. På den annen side bidrar verdiskapingen i næringslivet både til å produsere den realkapitalen og de innsatsvarene som trengs i offentlig tjenesteyting. Den skaper også det skattegrunnlaget som gjør det mulig å finansiere offentlige utgifter. Myke verdier som rekreasjon og godt miljø, er ikke bare verdier i seg selv, men bidrar i tillegg til å stimulere arbeidsinnsatsen og redusere helseutgiftene. Miljøressursene er også av direkte betydning for lønnsomheten i deler av næringslivet, og er i siste instans grunnlaget for all produksjon og forbruk.

Den økonomiske verdien av samfunnets ulike ressurser avhenger av knappheten på dem. Mange naturressurser, som for eksempel ren luft, er av vital betydning selv om de i dag ikke har noen økonomisk verdi i et marked. Den samlede økonomiske verdien av alle de resurser som samfunnet kan bruke til verdiskaping utgjør nasjonalformuen. Viktige komponenter i Norges nasjonalformue er verdien av de menneskelige ressursene, bygninger, maskiner og annen realkapital, netto fordringer på utlandet og natur og miljøressurser. Størrelsen på nasjonalformuen vil avhenge av hvor mye ressurser landet disponerer i utgangspunktet og hvordan de ulike formueskomponentene forvaltes framover. Forvaltningen dreier seg både om å sikre en høyest mulig verdiskaping av de ressursene som brukes på ethvert tidspunkt, og om hvor mye av avkastningen på nasjonalformuen som skal spares og bidra til økning i formuen. I boks 6.9 gis en kort omtale av hvordan en på grunnlag av de langsiktige framskrivingene for norsk økonomi kan anslå størrelsen på noen sentrale komponenter i Norges nasjonalformue. Verdien av den framtidige arbeidsinnsatsen er mer enn 13 ganger høyere enn verdien av petroleumsformuen. Dermed vil grunnlaget for den videre velferdsutviklingen i Norge i avgjørende grad avhenge av i hvilken grad og av hvor den potensielle arbeidskraften syssettes, og av hvordan kunnskaper kan utnyttes til å gjøre arbeidskraften mer produktiv. Regjeringen legger særlig vekt på en politikk som utnytter arbeidsstyrken effektivt, og legger grunnlaget for produktivitetsvekst og dermed også for framtidig velferd. Kapittel 7 omhandler tiltak som bidrar til å øke arbeidskraftens produktivitet.

Arbeidsinnsats er nøkkelfaktoren i de fleste former for offentlig tjenesteyting. Offentlig sektor har økt sin andel av det samlede antallet utførte timeverk fra 21 pst. i 1980 til 27 pst. i 1999. De langsiktige framskrivingene av norsk økonomi viser at denne tendensen vil fortsette. Dermed forsterkes ytterligere betydningen av at offentlig sektor utnytter de mulighetene som finnes for fornyelse. Politikken for fornyelse av offentlig sektor er omtalt i kapittel 3.

Regjeringen går inn for å redusere skatten på arbeid. Dette vil stimulere til økt arbeidsinnsats. Tiltak for å øke yrkesdeltakelsen er et viktig element i en effektiv forvaltning av nasjonalformuen. Regjeringens politikk for et bedre arbeidsliv og tiltak for å øke tilbudet av arbeidskraft er nærmere omtalt i kapittel 5.

Samfunnsøkonomisk effektivitet

Det er Regjeringens mål å sørge for at den samlede verdiskapingen i samfunnet blir så stor som mulig. Skal et slikt mål nås, er det avgjørende at ineffektiv ressursbruk i størst mulig grad unngås. Dette ligger til grunn for Regjeringens økonomiske politikk og for politikken på ulike områder.

Få vil være uenig i at det offentlige må finansiere og produsere det som ofte kalles *kollektive goder*, som blant annet omfatter nasjonalt forsvar, rettsvesen og veier. Slike goder vil ikke bli produsert i det omfang som innbyggerne samlet sett ønsker dersom produksjonen overlates til private markeder der aktørene handler ut fra egne interesser.

Utdanning og forskning er også eksempler på aktiviteter hvor de fleste er enige i at det offentlige må stå for en stor del av finansiering og drift. Disse aktivitetene bidrar ikke bare til å øke den enkeltes kompetanse, men også til å øke

kunnskapsmengden for fellesskapet. Spesielt gir grunnforskningen på lengre sikt grunnlag for lønnsomhet i flere avledede anvendelser. Slike positive *indirekte virkninger* tilsier generelt at myndighetene bør stimulere ressursinnsatsen på de områdene der slike virkninger er viktige.

Det er videre et mål for Regjeringen å sørge for at produksjonen i næringslivet er effektiv. *Svak konkurranse* i et marked kan føre til at enkelte tilbydere finner det lønnsomt å sette prisen høyere enn det som svarer til produksjonskostnadene. Produksjonen i et slikt marked kan dermed bli for liten i forhold til hva som er effektivt for samfunnet. Gjennom konkurransepolitikken vil myndighetene påse at slik adferd ikke forekommer.

Forurensing er et eksempel på forbruk av miljøressurser. Uten offentlige inngrep vil det normalt skje et overforbruk av miljøressurser. Markedsinngrep, som for eksempel avgifter på bensin og andre fossile brensler, bidrar til at den som forurenser må betale de ekstra kostnadene som fellesskapet påføres ved bilkjøring. Regjeringen legger opp til at prinsippet om at forurenseren skal betale skal følges opp ved å øke bruken av økonomiske virkemidler.

Selektiv næringsstøtte gjennom subsidier eller importvern kan gi ineffektivitet fordi bedriftene som støttes kan legge beslag på arbeidskraft og andre knappe ressurser som har høyere avkastning andre steder. Regjeringens næringspolitikk baseres derfor på at næringsstøtte bare bør benyttes dersom vridningen av næringsstrukturen har politisk ønskede virkninger som oppveier effektivitetstapet.

Boks 6.9 Komponenter i nasjonalformuen

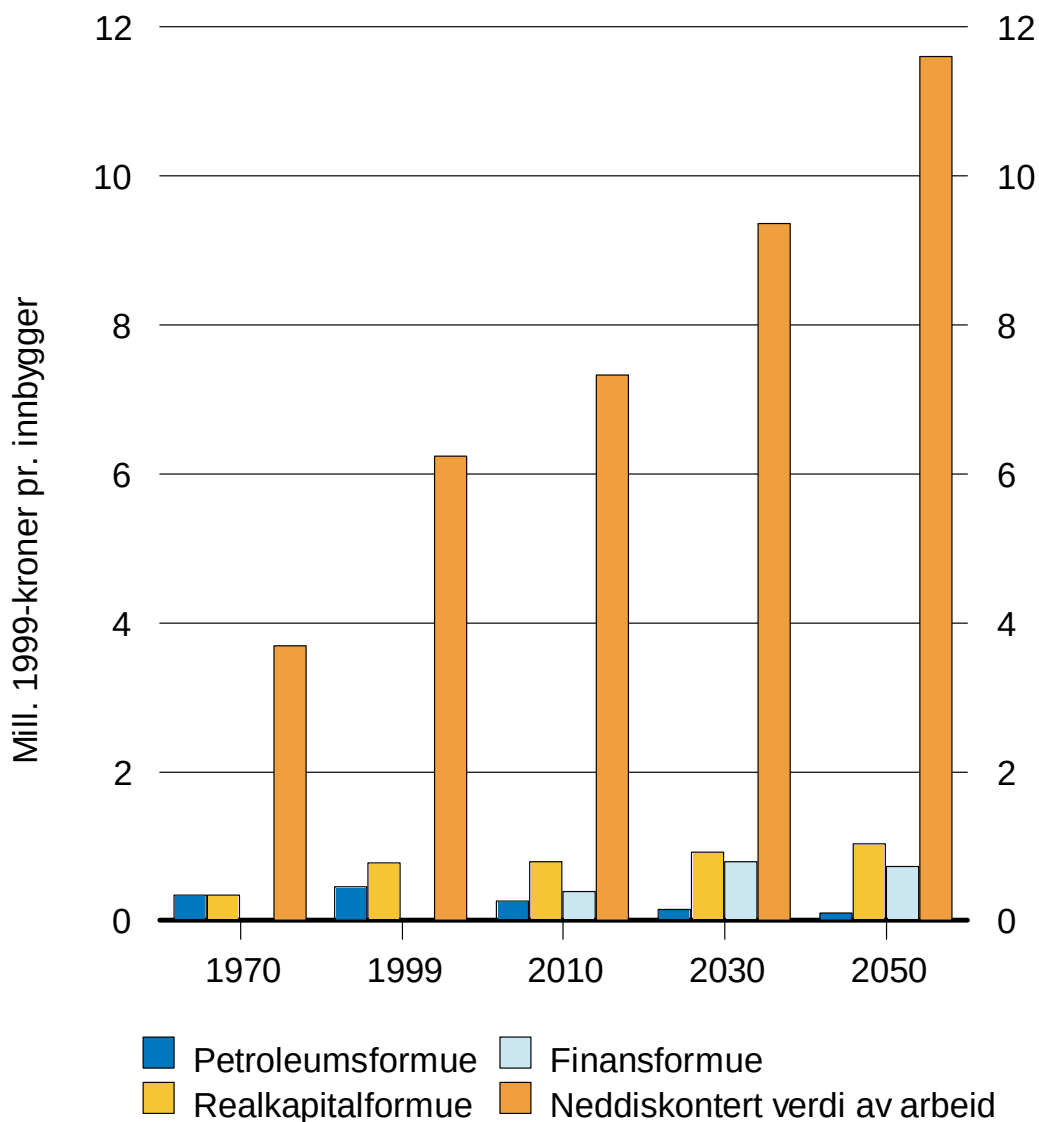
På grunnlag av framskrivingene for norsk økonomi i avsnitt 6.2, er verdien på de viktige komponentene realkapital, arbeidsinnsats, finanskapital og petroleumsformue anslått. Formuesverdien av arbeidsinnsatsen i de enkelte årene framkommer som en nåverdi av disponibel realinntekt fratrukket avkastningen på de tre andre formueskomponentene. Denne metoden innebærer at formuesverdien av arbeidsinnsatsen også kan inneholde andre elementer. Det er valgt en diskonteringsrate på 4 pst. Etter utløpet av framskrivingsperioden forutsettes verdien av arbeidsinnsatsen å øke med 1 pst. pr. år.

Petroleumsformuen er definert som nåverdien av framtidig petroleumsrente. Petroleumsrenten er definert som meravkastningen ut over normal kapitalavkastning i petroleumsutvinning og rørtransport. Anslaget for petroleumsformuen er usikkert fordi det er betydelig usikkerhet knyttet til framtidige priser på råolje og naturgass og utviklingen i petroleumsproduksjonen og utvinningskostnader. Med de forutsetningene som er lagt til grunn om blant annet oljeprisen i denne meldingen, er petroleumsformuen pr. 1. januar 1999 anslått til om lag 2050 mrd. 1999-kroner. Petroleumsformuen gir grunnlag for en permanentinntekt, dvs. den konstante avkastningen som kan høstes i alle framtidige år, på om lag 83 mrd. 1999-kroner.

I løpet av det siste hundreåret har naturressursene fått redusert betydning for den økonomiske utviklingen, mens verdien av de menneskelige ressursene har økt sterkt. Beregningene illustrerer at en yrkesbefolkning med store kunnskaper og ferdigheter er landets klart viktigste øko-

nomiske ressurs. Nåverdien av arbeidsinnsatsen er anslått å utgjøre vel 80 pst. av de fire formueskomponentene som bereg-

Utviklingen i de ulike komponentene av nasjonalformuen



Figur 6.10 Utviklingen i de ulike komponentene av nasjonalformuen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

nes. Til sammenlikning utgjør realkapitalen i offentlig og privat sektor 10 pst., petroleumsformuen 6 pst. og finanskapitalen knapt 1/2 pst. En varig reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid på vel 7 pst. fra 1999 ville gitt om lag samme reduksjon i framtidige inntekter for samfunnet som om hele petroleumsformuen falt bort. Hvordan de menneskelige ressursene bru-

kes er med andre ord helt avgjørende for de framtidige forbruksmulighetene.

Regjeringen ønsker en sterk offentlig sektor som blant annet må finansieres ved hjelp av *skatter og avgifter*. Skatter som kreves inn for å finansiere offentlige utgifter, gir normalt et effektivitetstap fordi de skaper forskjeller mellom kostnaden ved å produsere goder og det forbrukerne er villige til å betale for dem. Effektivitetstapet er større desto sterkere prisfølsomheten er i etterspørsel og tilbud, og det øker progressivt med størrelsen på den effektive skattesatsen. Et visst effektivitetstap som følge av beskatning må imidlertid betraktes som en nødvendig del av den prisen samfunnet må betale for de velferdsgoder som offentlige tjenester og overføringsordninger representerer. I så måte skiller ikke denne kostnaden ved skattefinansiering seg fra andre kostnader i offentlig sektor. NOU 1997:27 Nytte-kostnadsanalyser (Kostnadsberegningsutvalget) anslo på usikkert grunnlag at det norske samfunnet i gjennomsnitt påføres et effektivitetstap på 20 øre ved å øke skatteinntektene med en krone. For Regjeringen er det avgjørende å redusere disse kostnadene gjennom å utforme et effektivt skattesystem.

Arbeid for alle har vært et hovedmål i Arbeiderpartiets politiske historie. Arbeidsledighet innebærer en sløsing med arbeidskraft. I tillegg vil ledighet ofte gi et direkte velferdstap for den enkelte arbeidsledige, og vedkommendes arbeidsevne og kompetanse kan svekkes ved langvarig arbeidsledighet. Regjeringen ser det derfor som helt avgjørende at den økonomiske politikken innrettes slik at en unngår den sløsing med ressurser som arbeidsledighet innebærer.

Fordelingen av inntekt og levestandard som oppstår i markedet vil ofte ikke være forenlig med det som oppfattes som rettferdig. For Regjeringen vil det i mange sammenhenger være ønskelig med omfordeling selv om det gir effektivitetstap, fordi omfordeling gir andre gevinster som overstiger effektivitetstapet. Samtidig er det viktig å peke på at det ikke alltid er en målkonflikt mellom effektivitet og fordeling. Sysselsetting av arbeidsledige er et av de viktigste tiltakene for å oppnå en mer effektiv utnyttelse av ressursene, samtidig som full sysselsetting bidrar vesentlig til en jevnere inntektsfordeling. Offentlig finansiering av grunnskolen og videregående utdanning er et annet viktig eksempel.

6.4.2 Regjeringens skatte- og avgiftspolitik

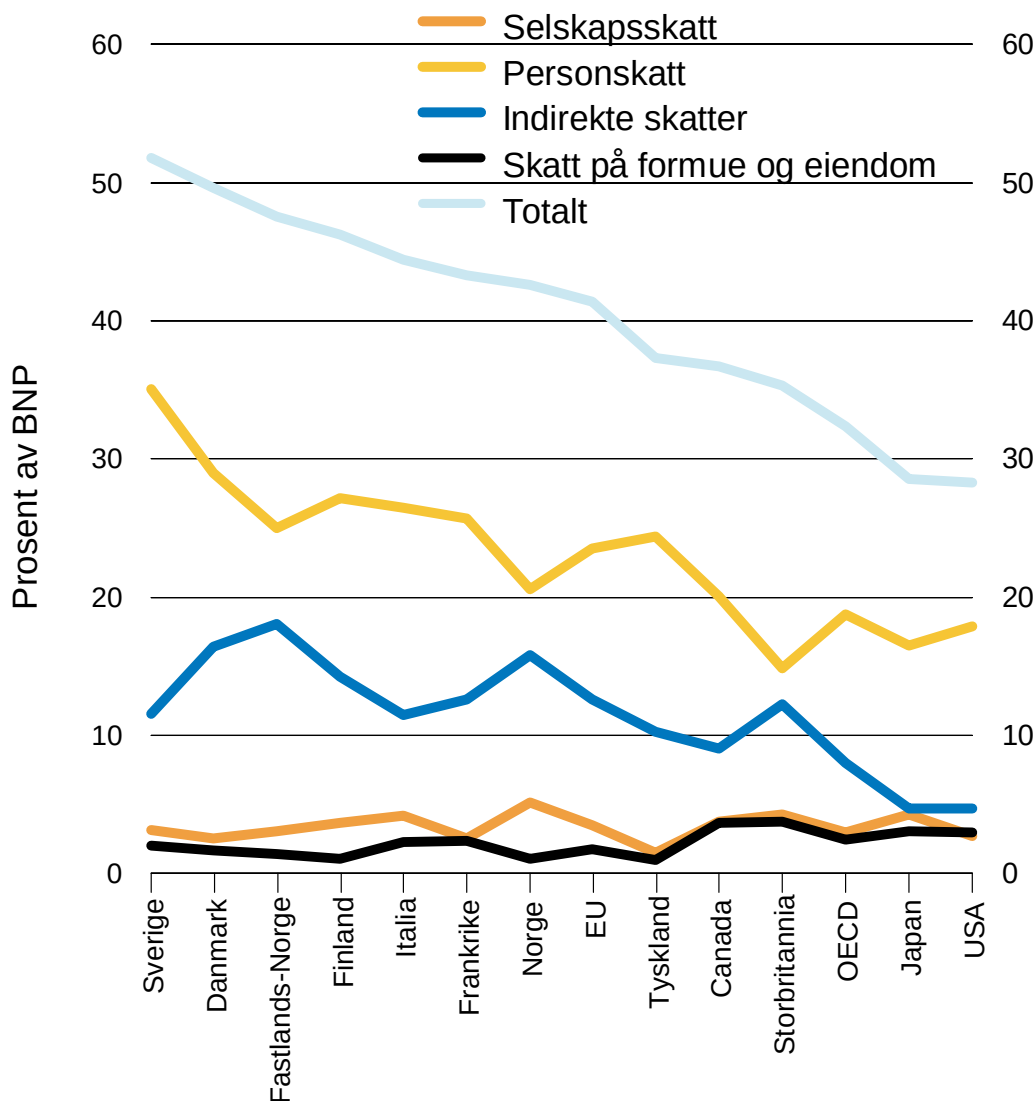
Regjeringen legger til grunn at det er begrensede muligheter for å øke det samlede skatte- og avgiftsnivået i årene som kommer. Dette skyldes for det første at et for høyt skattenivå vil føre til ineffektiv bruk av samfunnets ressurser, fordi det blir for lite lønnsomt å arbeide og investere. For det andre kan konkurranse om å tiltrekke seg internasjonalt flyttbare ressurser komme til å begrense mulighetene for skattlegging av enkelte skatte- og avgiftsgrunnlag, mens grensehandelen legger begrensinger på avgiftsnivået. Utformingen av skattesystemet må derfor også ta hensyn til utviklingen i andre land.

Det er et gjennomgående trekk at land skattlegger kapital etter lavere satser enn arbeidskraft, og at skattesatsene for arbeidskraft varierer mer mellom

land enn skattesatsene for kapital. Dette skyldes trolig at internasjonal konkurranse om flyttbare ressurser i første rekke handler om å tiltrekke seg flyttbar kapital. Selv om arbeidskraft foreløpig beveger seg forholdsvis lite mellom land, kan det være grunn til å forvente at bevegeligheten vil øke noe over tid for enkelte grupper, særlig høyinntektstakere.

Skatte- og avgiftsinntektene i Norge tilsvarer nå om lag 44 pst. av BNP. Dette er noe lavere enn i Danmark, Finland og Sverige, men høyere enn i land som Tyskland, Storbritannia, Japan og USA. Skatter og avgifter som andel av BNP er imidlertid et lite presist mål på den virkningen skatter og avgifter har på velferdsnivået og den økonomiske aktiviteten i landene. Det er de samlede rammevilkårene – ikke bare skatter og avgifter – som vil være avgjørende for å sikre sysselsetting og økonomisk vekst, også i en framtidig internasjonal konkurranse om flyttbare ressurser.

Skatte- og avgiftsinntekter i 1997



Figur 6.11 Skatte- og avgiftsinntekter i 1997.

Kilde: OECD.

Mulighetene for skattlegging avhenger blant annet av skattesystemets utforming. Følgende prinsipper for utformingen av et effektivt skattesystem, som bygger videre på prinsippene for skattereformen i 1992, er viktige for Regjeringens politikk:

Skattlegging av aktiviteter som skader helse og miljø sikrer både offentlige inntekter og en mer effektiv miljø- og ressurspolitikk. Skatt på grunnrente er også gunstig siden slik skattlegging gir få uønskede effekter mht. effektivitet og fordeling. Disse skatteformene alene kan imidlertid på langt nær sikre til-

strekkelige offentlige inntekter, slik at også andre former for skatter og avgifter må anvendes.

Brede skattegrunnlag med begrensede fradragsmuligheter og lave satser reduserer de samfunnsøkonomiske effektivitetskostnadene ved beskatning. Enklere regler og færre smutthull vil dessuten redusere skattyternes kostnader forbundet med å følge skattereglene og skattemyndighetenes kontrollkostnader.

Merverdiavgift på tjenester vil eksempelvis bidra til å sikre framtidige inntekter fra merverdiavgiften, fordi tjenester utgjør en stadig økende andel av privat forbruk. Omleggingen gir mindre konkurransevridding og redusert omfang av avgiftsmotiverte tilpasninger. I tillegg blir regelverket enklere.

Økt skattemessig likebehandling av ulike næringer, investeringer og spareformer er viktig for at ressurser kanaliseres til virksomheter og næringer der de kaster mest av seg. Skattereformen fra 1992 innebar viktige skritt i retning av likebehandling av blant annet ulike typer kapital og næringer, men det er fortsatt behov for forbedringer. Større likebehandling, for eksempel i formuesbeskatningen, kan også bidra til en mer rettferdig fordeling av skattebyrden.

Internasjonal tilpasning av skatter og avgifter er nødvendig for å tilby så gode rammebetingelser at bedrifter, kapital og ansatte ikke flytter ut og for å unngå omfattende grensehandel.

Skatt på arbeid må utformes med sikte på at det skal være mer lønnsomt å arbeide enn å motta trygd. Det er derfor viktig å unngå for høy marginalsatt på arbeidsinntekt, særlig for personer med lave inntekter og for personer som kombinerer pensjon og arbeid. Regjeringen går derfor inn for å redusere skatten på arbeid.

Skatte- og avgiftsnivået, målt som andel av BNP, er som nevnt relativt høyt i Norge. Utviklingen går dessuten i retning av at stadig flere land reduserer skatte- og avgiftsnivået. Dette vil i økende grad påvirke både hvilket skatte- og avgiftsnivå vi kan ha i Norge og hvordan de enkelte skatte- og avgiftsreglene bør utformes. Etter Regjeringens vurdering må en blant annet ta hensyn til følgende når en vurderer hvordan skatte- og avgiftspolitikken bør legges opp i årene framover:

- Forskjellen i høyeste marginalsatt på arbeidsinntekter og kapitalinntekter fører til tilpasninger for å få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter.
- Økende internasjonalisering av kapitalmarkedene legger først og fremst begrensinger på kapitalbeskatningen, men i stigende grad også på beskatningen av høye lønnsinntekter.
- Regnet som andel av BNP er forbruksavgiftene i Norge blant de høyeste i OECD-området, noe som blant annet gjør oss utsatt for grensehandel og smugling.

Regjeringen tar sikte på å fremme en stortingsmelding med en helhetlig vurdering av nærings- og kapitalbeskatningen, der beskatningen av arbeids- og kapitalinntekter ses i sammenheng. Dette arbeidet er en oppfølging av budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet og sentrumspartiene i Stortinget for statsbudsjettet 2001. I dette arbeidet vil det bli vurdert ulike modeller for endret skattlegging av nærings- og kapitalinntekter. Et viktig element vil være å redusere satsforskjellene mellom arbeids- og kapitalinntekter.

Skatteparadiser representerer en skadelig form for skattekonkurranse. Skatteparadisene legger aktivt til rette for etablering av selskaper i stater som kan oppbære inntekter med liten eller ingen skatt. I tillegg gis det normalt beskyttelse mot innsyn fra andre lands myndigheter. Skatteparadisene muliggjør derfor omfattende skatteflukt og skatteunndragelse. OECD er imidlertid kommet langt med å utarbeide forslag til internasjonalt aksepterte normer og mottiltak og å få viktige skatteparadiser med på et samarbeid om felles kjøre-regler. Sentralt i dette arbeidet står andre lands innsynsrett. Lykkes dette arbeidet, kan skatteparadisenes rolle bli betydelig redusert i løpet av få år. Regjeringen ser positivt på det arbeidet OECD her gjør.

6.5 En økonomisk politikk som sikrer grunnlaget for velferden

En hovedutfordring i den økonomiske politikken framover er å sørge for at budsjettpolitikken er *oppretholdbar på lang sikt*. Dette betyr at den økonomiske politikken skal kunne videreføres uten at en på sikt må gjennomføre en sterk innstramming av de offentlige utgiftene eller en sterk økning i skattenivået. Det er lite rimelig å basere budsjettpolitikken på at framtidige generasjoner skal måtte foreta vesentlig større innstramminger enn de vi selv er villig til å foreta nå. Solidaritet i dag må forenes med solidaritet med generasjonene etter oss. Vi bør ikke føre en økonomisk politikk i dag basert på at våre barn og barnebarn skal betale regningen.

En betydelig del av de store overskuddene på statsbudsjettet som vi har nå, bør derfor settes til side i Petroleumsfondet for å dekke økte utgifter vi vet kommer når aldringen av befolkningen slår inn med tyngde i perioden etter 2015. Bruken av inntektene fra petroleumsvirksomheten må skilles fra opptjeningen ved at de vesentligste delene av de høye petroleumsinntektene i årene framover tilføres Petroleumsfondet, jf. boks 6.10.

I vurderingen av hvordan petroleumsinntektene skal fases inn i norsk økonomi i årene framover, er blant annet følgende avveininger sentrale:

- Hensynet til en *jevn utvikling i det offentlige tjenestetilbudet* tilsier isolert sett stor tilbakeholdenhet i bruken av oljeinntekter de nærmeste to ti-årene. De oppsparte oljeinntektene kan da benyttes til å dekke økte framtidige utgifter, spesielt etter 2020. En sterk opptrapping i bruken av oljeinntektene i disse årene vil imidlertid øke aktiviteten i økonomien og derigjennom kunne lede til sterk lønns- og prisvekst i denne perioden.
- Hensynet til å oppnå en stabil utvikling i økonomien over tid trekker på den annen side i retning av en forholdsvis *jevn innfasing av oljeinntektene*. Men økt bruk av petroleumsinntekter det nærmeste tiåret, må i så fall motsvares av tiltak for å styrke de offentlige budsjettene eller effektivisere offentlig sektor senere, dersom den langsiktige balansen i statsfinansene skal opprettholdes. Dette kan gjøre det mer krevende å oppnå en jevn utvikling i det offentlige tjenestetilbudet.

Boks 6.10 Statens petroleumsfond

Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990 for å underbygge langsiktige hensyn i anvendelsen av oljeinntektene. Fondets inntekter er netto kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten og avkastningen av fon-

dets formue, mens fondets utgifter er en overføring til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerte budsjettunderskuddet.

Avsetningen til Petroleumsfondet er altså de midlene som gjenstår, når en har besluttet hvor mye som bør benyttes til forbruk eller investeringer over statsbudsjettet. Fondet synliggjør dermed statens finansielle sparing og er i sin helhet plassert i utlandet.

–Petroleumsfondet er basert på uttapping og salg av en ikke-fornybar naturressurs. Gjennom Petroleumsfondet er det mulig å bygge opp en alternativ formue som kan gi avkastning over en lengre periode, og som også kommende generasjoner kan nyte godt av.

–Inntektene fra petroleumssektoren varierer sterkere over tid enn andre inntekter. En fondsordning gjør det lettere å frikople den årlige bruken av petroleumsinntektene fra de løpende inntektene.

–Bruk av petroleumsinntektene innenlands til forbruk eller investeringer i realkapital fører lett til tiltakende pris- og kostnadsvekst og en svekkelse av grunnlaget for tradisjonell konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Likeledes kan en brå nedtrapping av inntektsbruken føre til store omstillingsproblemer. Bruk av petroleumsinntektene innenlands til forbruk eller investeringer i realkapital fører lett til tiltakende pris- og kostnadsvekst og en svekkelse av grunnlaget for tradisjonell konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Likeledes kan en brå nedtrapping av inntektsbruken føre til store omstillingsproblemer.

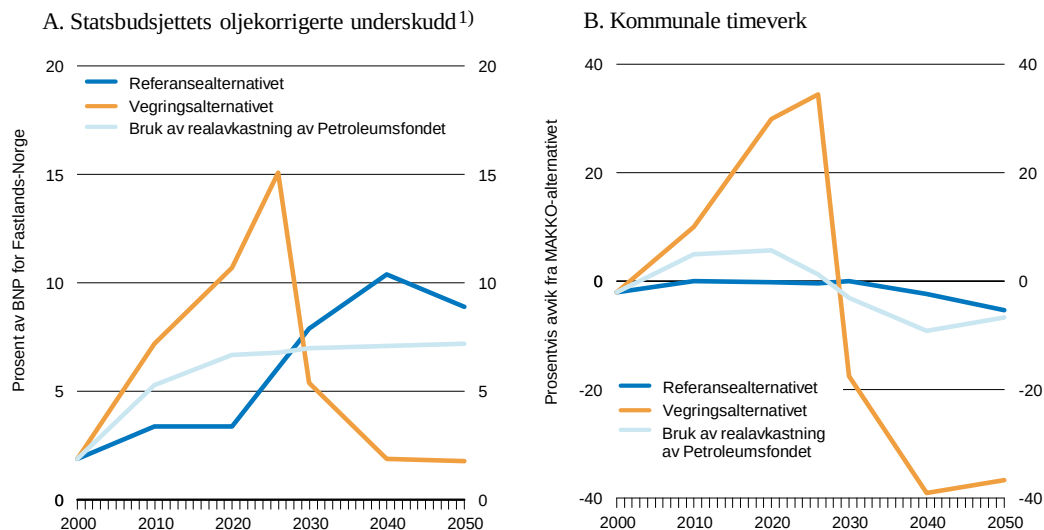
Statens petroleumsfond ble først tilført midler i 1996. Ved utgangen av 2000 var 386,4 mrd. kroner plassert i fondet. Finansdepartementet er ansvarlig for forvaltningen av fondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen til Norges Bank og fastsatt retningslinjer for forvaltningen. Investeringsstrategien er valgt ut fra en avveining mellom avkastning og risiko. Finansdepartementet har definert en såkalt referanseportefølje, som er en «tenkt» portefølje som kan sies å representere en nøytral investeringsstrategi ift. retningslinjene. Referanseporteføljen er fordelt med 60 pst. i obligasjoner og 40 pst. i aksjer. Investeringene er fordelt med 50 pst. i Europa, 30 pst. i Amerika og 20 pst. i Asia/Oceania. Fondet har anledning til å investere i til sammen 28 land.

Figur 6.12 viser utviklingen i bruken av oljeinntekter og offentlig sysselsetting i Vegringsalternativet og Referansealternativet. Fornyelsesalternativet er ikke tatt med, siden det er identisk med Referansealternativet når det gjelder innfasingen av oljeinntekter.

Sysselsettingsutviklingen er illustrert ved forskjellen mellom offentlig sysselsetting i de ulike alternativene og det sysselsettingsnivået som er nødvendig for å gjennomføre vedtatte velferdsreformer og ellers opprettholde dagens standard- og dekningsgrader i det offentlige velferdstilbudet.

I figuren er det også vist resultater av en framskriving hvor det legges til grunn at bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet skal tilsvare den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet. En slik avkastningsmodell ble blant annet drøftet i rapporten fra Tempoutvalget fra 1983. Dette alternativet innebærer en gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter fram til 2020, som det i beregningen er lagt til grunn benyttes dels til økt offentlig sysselsetting og dels til reduserte skatter.

Utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd og offentlig sysselsetting



Figur 6.12 Utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd og offentlig sysselsetting.

1) Statsbudsjettets strukturelle, oljekorrigerte underskudd, jf. boks 6.3.

Kilde: Finansdepartementet.

Figur 6.12 illustrerer noen viktige forhold knyttet til innfasingen av petroleumsinntektene:

- Med en videreføring av veksten i offentlig sysselsetting som på 1990-tallet, vil det oljekorrigerte underskuddet stige raskt, og det vil tvinge seg fram en kraftig innstramning i offentlige finanser noe fram i tid, jf. utviklingen i *Vegringsalternativet*.
- Ved å sette av tilstrekkelige midler i Petroleumsfondet til å møte den framtidige utgiftsveksten knyttet til aldringen av befolkningen og framtidige pensjonsutbetalinger, er det mulig å sikre en jevn utvikling i de offentlige velferdstilbudene uten å måtte stramme inn på andre områder, jf. utviklingen i *Referansealternativet*.
- Bruk av *forventet realavkastning av Petroleumsfondet* gir en jevnere innfasing av petroleumsinntektene enn i Referansealternativet. Med en slik innfasing må det imidlertid gjennomføres tiltak for å styrke de offentlige budsjettene eller effektivisere offentlig sektor senere, jf. omtalen av Fornyelsesalternativet i avsnitt 6.2.4.

Figur 6.12 viser at spørsmålet om hvor store oljeinntekter det vil være forsvarlig å bruke i årene framover ikke er et spørsmål *om* en skal bruke mer oljepenger, men *når* dette bør skje. Denne vurderingen må baseres på en avveining mellom behovet for en jevn utvikling i det offentlige velferdstilbudet og behovet for en forholdsvis jevn innfasing av oljeinntektene.

Dersom vi i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse bruker for mye av inntektene, risikerer vi en for høy aktivitet i økonomien med påfølgende press på rentenivået og sterk pris- og kostnadsvekst. Dette vil føre til en nedbygging av norsk konkurranseutsatt virksomhet. Vi må unngå å svekke konkurranse-

utsatt sektor på en slik måte at vi står overfor et betydelig omstillingsproblem et stykke fram i tid.

Innenfor de rammene langsiktige hensyn setter, må derfor den økonomiske politikken bidra til *en stabil økonomisk utvikling*, hvor en unngår unødige sterke konjunkturutslag. De midlene som disponeres over statsbudsjettet, utgjør en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at budsjettpolitikken tar et hovedansvar. Vi bør være varsomme med å legge for store byrder på pengepolitikken. Med fortsatt høy aktivitet i økonomien, tilsier dette forsiktighet ved utformingen av budsjettpolitikken. Det inntektspolitiske samarbeidet må bidra til at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av takt med våre handelspartnere, slik at en kan sikre et varig grunnlag for lav arbeidsledighet.

Inntektene fra produksjonen av olje og gass styrker grunnlaget for den velferden vi har i dag. I et langsiktig perspektiv vil likevel oljeinntektene være av begrenset betydning for vår velstand. Størrelsen på og utnyttelsen av arbeidsstyrken og andre ressurser betyr mest både for den økonomiske veksten og for handlingsrommet i budsjettpolitikken, og dermed for omfanget av de offentlige velferdsordningene. Det er viktig at overdrevne forestillinger om oljeinntektenes betydning ikke i seg selv medfører at det iverksettes reformer i arbeidslivet eller på andre måter gjennomføres endringer som reduserer våre framtidige produksjonsmuligheter. Selv med en begrenset økning i bruken av oljeinntektene i norsk økonomi er det viktig å fokusere på de grunnleggende forholdene som bestemmer vekstevnen i økonomien.

Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør om lag 4/5 av den totale produksjonen. Det skal derfor ikke et stort inntektstap til i *resten av økonomien* før den handlefriheten som petroleumsinntektene gir, blir brukt opp. På lang sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer hvilken privat og offentlig velferd vi kan unne oss i Norge. For å videreutvikle velferdssamfunnet, må *den økonomiske politikken bidra til at samfunnets ressurser utnyttes mest mulig effektivt*. Det vises til omtalen av Fornyelsesalternativet i avsnitt 6.2.4, hvor ulike effektiviseringstiltak gir en produksjon i offentlig sektor som er vel 25 pst. over Referansealternativet på lang sikt.

Regjeringen vil videreføre den økonomiske politikken basert på Solidaritetsalternativet, som sprang ut av arbeidet til Sysselsettingsutvalget. Gjennomføringen av Solidaritetsalternativet ga gode resultater på 1990-tallet, med økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet. Budsjettpolitikken må bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, hvor partene i arbeidslivet gjennom moderate lønnsoppgjør skal bidra til å sikre en sterk konkurranseutsatt sektor. Pengepolitikken skal understøtte budsjettpolitikken og inntektspolitikken i å sikre en stabil økonomisk utvikling. For å bidra til en stabil valutakurs må vi ha lav inflasjon og en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. En videreføring av disse sentrale elementene i Solidaritetsalternativet skal bidra til å sikre arbeid for alle og en sterk konkurranseutsatt sektor.

Etter Regjeringens vurdering må det ved innfasingen av oljeinntektene legges vesentlig vekt på at den økonomiske politikken gir en rimelig generasjonsmessig balanse, at det offentlige tjenestetilbudet skal kunne opprettholdes på lang sikt og at konkurranseutsatt sektor har en størrelse som er nød-

vendig for å ha balanse i utenriksøkonomien over tid. Dette krever at en betydelig del av de store overskuddene i statsbudsjettet vi har nå, må settes til side for å dekke framtidige utgifter. Usikkerheten om framtidige inntekter gjør det dessuten viktig ikke å legge opp til et nivå på bruk av inntektene som ikke er opprettholdbart ved et eventuelt prisfall.

Inntektene fra petroleumsproduksjonen har blitt betydelig høyere de siste to årene enn tidligere forutsatt. Dette har gitt svært store avsetninger til Statens petroleumsfond, og økt rom for bruk av avkastningen av disse midlene. De framskrivingene som er gjort av framtidige oljeinntekter ligger også betydelig over det som tidligere har vært forutsatt. Dette har økt handlefriheten i budsjettpolitikken. Regjeringen mener på den bakgrunn at det er grunnlag for en begrenset økning i bruken av oljeinntektene de nærmeste årene.

Et nærliggende alternativ vil være å legge opp til en jevn innfasing av inntektene over tid tilsvarende om lag den forventede realavkastningen av Petroleumsfondet. En politikk basert på å bruke forventet realavkastning av Petroleumsfondet sikrer at realverdien av fondet ikke reduseres. Samtidig baseres bruken på opptjente inntekter, og ikke usikre framtidige inntekter.

Etter en samlet vurdering vil Regjeringen legge til grunn følgende som retningslinje for budsjettpolitikken:

- Det legges stor vekt på å jevne ut svingningene i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.
- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien. Det legges til grunn en innfasing om lag i takt med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

For en nærmere omtale av blant annet spørsmålet om innfasing av oljeinntekter vises det til St.meld. nr. 29 (2000–2001).

*Del III En politikk for nyskaping, bærekraftigmiljø-
og ressursforvaltning og gode levekår i alle deler av
landet*

7 Forskning og nyskaping

7.1 utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Regjeringen vil satse på utdanning, forskning og utvikling og utbygging av infrastrukturen slik at samfunns- og arbeidsliv er i stand til å møte kravene til omstilling og nyskaping. En viktig fellesnevner for satsing på disse områdene er at de gir avkastning i form av økt framtidig produktivitet av arbeidskraft og andre ressurser. utfordringen for politikken på disse områdene er å bidra til at investeringene får et nivå og en sammensetning som gjør at de kommer samfunnet som helhet til gode.

Forskning og utviklingsarbeid (FoU) er grunnleggende for å oppnå ny kunnskap og utvikle anvendelser av kunnskapen. Ny kunnskap utvider menneskenes erkjennelse og har derigjennom egenverdi. Kunnskap og kompetanse er grunnleggende for demokrati, kultur og samfunnsbygging. Kunnskapsutviklingen er global, og også på FoU-området må et lite land som Norge konsentrere ressursinnsatsen til noen utvalgte områder der mulighetene for og betydningen av å lykkes vurderes som størst. Samtidig er det viktig at norsk forskning har en bredde og kvalitet som gjør det mulig å kunne dra fordel av internasjonale forskningsresultater.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å styrke forskningen, med sikte på at FoU-innsatsen i Norge innen 2005 minst skal være på gjennomsnittlig OECD-nivå, målt som andel av BNP. En hovedprioritering ved bruk av offentlige midler vil være å satse på langsiktig grunnleggende forskning. I tillegg vil Regjeringen prioritere følgende områder: Marin forskning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø. Regjeringen vil legge vekt på tiltak for å fremme samarbeidet mellom næringslivet og forskningssystemet og tiltak for spredning av ny teknologi. Den samlede FoU-satsingen vil øke behovet for gode forskere betydelig. Regjeringen vil derfor arbeide både for å styrke forskerrekutteringen i Norge og legge til rette for økt forskerutveksling med andre land.

Næringslivets evne til omstilling og nyskaping er viktig for å sikre økonomisk vekst. På lang sikt vil evnen til å utnytte ressursene effektivt bestemme verdiskapingen og dermed også velferden. Produktivitetsnivået i næringslivet er blant annet et produkt av organiseringen i den enkelte bedrift, sammensetningen av bedrifter og næringer, samt utvikling og anvendelse av nye teknologiske løsninger.

Regjeringen vil innrette virkemiddelbruken slik at innovasjonsevnen i næringslivet øker. Produktivitetsveksten øker desto raskere næringslivet klarer å omstille arbeidskraftens kompetanse og organiseringen av produksjonen til de nye mulighetene som den teknologiske utviklingen gir.

Utdanning skal bidra til personlig utvikling, og til å styrke demokratiske verdier, kultivere og sammenbinde samfunnet, samt stimulere til nytenking, produktivitet og verdiskaping. Utdanningspolitikken skal blant annet bidra til

at arbeidsstyrken er mest mulig kompetent til å møte den teknologiske utviklingen og omstillinger som følge av denne. Norge er i dag blant de land i verden hvor befolkningen i gjennomsnitt bruker flest år på utdanning. Flere analyser tyder på at balansen mellom tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft med ulike typer utdanning kan forbedres, blant annet ved å endre sammensetningen av innsatsen innen høyere utdanning. Regjeringen vil arbeide for at kompetanseinnholdet i høyere utdanning i større grad rettes inn mot arbeidslivets behov. Spesielt synes det å være et behov for å stimulere utdanningen innenfor matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag, herunder IKT, blant annet gjennom en styrking av undervisningstilbudet på disse fagområdene i grunnskolen og videregående skole.

Økt omfang av etter- og videreutdanning er viktig for å oppgradere arbeidskraftens kompetanse til de behov som løpende oppstår i arbeidslivet. Regjeringen vil i det videre arbeidet med kompetansereformen vurdere tiltak som gjør det lettere for voksne å få tilgang til det formelle utdanningssystemet. Blant annet vil arbeidet med etableringen av et nasjonalt system for dokumentasjon og anerkjennelse av realkompetanse fortsette. Systemet må ha legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet, og sikre alle voksne mulighet til etter- og videreutdanning. Videre vil Lånekassens regelverk tilpasses bedre til voksnes behov. Regjeringen vil også gjennomføre tiltak som stimulerer universitets- og høyskolesektoren til å utvikle etter- og videreutdanningstilbudene.

Regjeringen vil gi utdanningsinstitusjonene økt handlefrihet og incentiver til å møte omgivelsenes behov for grunnutdanning, etter- og videreutdanning og FoU. Regjeringen vil legge til rette for raskere gjennomføring av studiene. Studieopphold i utlandet vil stimuleres blant annet ved å gjøre den norske gradsstrukturen mer tilpasset internasjonale forhold.

Godt utbygd infrastruktur er også en viktig forutsetning for vekst og nyskaping i næringslivet. Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan bidra til lavere kostnader. IKT spiller en sentral rolle så vel i næringslivet som i folks privatliv. Utviklingen går i retning av en sammensmelting av ulike nettanvendelser, som for eksempel datautstyr, telefonforbindelser og TV- og radiokringkasting. Økt nettbruk og nye anvendelser medfører at overføringskapasiteten i de elektroniske nettene kan bli for knapp. Utbyggingen av elektronisk infrastruktur gjennomføres i dag av kommersielle aktører.

Det er Regjeringens mål at styrking av konkurransen og offentlig etterspørsel skal bidra til gode markedstilbud innen bredbåndskommunikasjon i alle deler av landet. Spesielt er det et mål at alle grunn- og videregående skoler, folkebibliotek, sykehus og kommuneadministrasjoner skal ha et slikt tilbud innen utløpet av 2002, og at alle norske husstander skal ha det innen utløpet av 2004. Samtidig er det et mål å øke sikkerheten ved nettanvendelser. I tillegg vil det vurderes om det er behov for særskilte offentlige tiltak for områder eller grupper der det eventuelt viser seg ikke å være kommersielt grunnlag for utbygging innen rimelig tid.

I oppfølgingen av Regjeringens eNorge-plan vil det bli lagt vekt på å bidra til at alle får tilgang til den nye teknologien, øke befolkningens kompetanse og forståelse og i tillegg gjennomføre tiltak som øker tilliten til den nye teknolo-

gien. I tillegg arbeider Regjeringen med rammebetingelser for å legge forholdene til rette for at Norge skal ligge i forkant av utviklingen innen elektronisk handel.

Effektiv person- og godstransport og utnyttelse av informasjon og kommunikasjonsteknologi forutsetter at infrastrukturen bygges ut, vedlikeholdes og drives i tråd med kriterier for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Både Norges geografiske plassering i forhold til de viktigste markedene og den spredte bosettingen og lokaliseringen av næringsvirksomhet, forsterker betydningen av en utbygget infrastruktur.

Investeringer i transportinfrastrukturen (vei, bane, flyplasser, kaier og havner) finansieres i stor grad over offentlige budsjetter. Regjeringen ønsker i større grad å prioritere transportprosjekter utfra samfunnsøkonomisk lønnsomhet, for å få best mulig utnyttelse av ressursene. For å sikre effektiv utnyttelse av veikapasiteten, ønsker Regjeringen å legge større vekt på tiltak for å regulere biltrafikken i de store byområdene gjennom blant annet veipricing, differensierte bompengesatser mv. Avgiftene knyttet til biltransport bør reflektere de reelle kostnadene knyttet til utslipp, veislitasje og køkostnader. Regjeringen vil legge vekt på økt bruk av miljøvennlige transportformer som sjø- og jernbanetransport i innenlandsk godstransport.

7.2 En politikk for økt produktivitet

Målt ved BNP pr. innbygger er velstanden i Norge i dag 12–13 ganger høyere enn for 100 år siden, og nær to og en halv ganger større enn i 1970. Velstandsveksten i Norge og andre rike land de siste tiårene skyldes i langt sterkere grad at arbeidskraften er blitt mer produktiv enn at sysselsettingen har økt. Veksten skyldes i hovedsak investeringer og teknologisk framgang. I denne sammenheng er teknologisk framgang et svært vidt begrep som omfatter blant annet betydningen av nye og mer effektive produksjonsprosesser, nye produkter, bedre ledelse, mer kompetent arbeidskraft, bedre infrastruktur og flytting av arbeidskraft og andre ressurser fra lavproduktive til høyproduktive bedrifter.

Regjeringen vil legge til rette for økt produktivitet ²³⁾ i næringslivet. Det betyr at virkemidlene må innrettes slik at innovasjonsevnen i næringslivet øker. Tabell 7.1 viser produktivitetsveksten for utvalgte OECD land etter 1980. Tallene viser at Norge har hatt en relativt sterk produktivitetsvekst i 1990-årene, med tegn til utflating etter konjunkturtoppen 1997/98.

Tradisjonelt har produktivitetsveksten i Norge vært klart sterkere i primærnæringene og i industrien, spesielt i de eksportorienterte næringene, enn i privat tjenesteyting. Det er imidlertid betydelige måleproblemer ved beregninger av produktivitet, og disse er spesielt store innenfor tjenesteytende sektorer. Det er grunn til å tro at tallene undervurderer den faktiske veksten i produksjon og produktivitet fordi de statistiske målemetodene ikke fanger opp

²³⁾ En indikator på den økonomiske betydningen av teknologisk utvikling er begrepet total faktorproduktivitet (TFP). I de fleste beregninger uttrykker dette produktivitetsmålet hvor mye av veksten i verdiskapingen (målt ved bruttoproduktet, dvs. produksjon fratrukket vareinnsats) som ikke kan tilskrives endringer i bruken av arbeidskraft og kapital. I det følgende vil produktivitet bety TFP.

forbedringer i kvalitet og tilgjengelighet, samt fordelene ved bredere produktspekter, og dermed økte valgmuligheter.

Tabell 7.1: Vekst i total faktorproduktiviteti utvalgte OECD-land 1980–99. Gjennomsnittlig prosentvis vekst pr. år.

	1981–89	1990–95	1996–99
USA	1,1	0,9	1,8
Japan	2,0	1,3	0,9
Storbritannia	2,9	1,2	1,0
Frankrike	2,3	0,9	1,1
Italia	1,5	1,3	-0,1
Danmark	-	2,4	0,3
Sverige	0,9	1,2	1,2
Finland	-	-	3,7
Norge	0,5	2,5	1,1

(-) betyr at tall mangler.

Kilde: Gust C. og J. Marquez: «Productivity Developments Abroad», Federal Reserve Bulletin, 2000.

Betydningen av teknologisk framgang for den økonomiske veksten er enda sterkere enn det tallene for produktivitetsveksten i tabell 7.1 gir inntrykk av. En gitt teknologisk framgang gir i tillegg til en direkte økning produktiviteten, også lavere priser på kapitalvarer og andre produserte innsatsfaktorer. Bedriftene vil derfor øke investeringene, og det bidrar til ytterligere vekst i produksjonskapasiteten.

Ved innføringen av nye arbeidsbesparende teknologier har flere fryktet at den økte produktiviteten ikke vil gi økonomisk vekst, men økt arbeidsledighet. Utviklingen har vist at det ikke er grunnlag for en slik pessimisme over lengre tidsperioder. Evnen til yrkesmessige og geografiske omstillinger er imidlertid avgjørende for at økonomien raskt klarer å benytte arbeidskraft som frigjøres gjennom teknologisk framgang.

Siden produktivitetsveksten betyr at produksjonen øker utover det en kan forklare utfra innsatsen av arbeidskraft, kapital og andre ressurser, er det i utgangspunktet ikke lett å si hva som vil gi produktivitetsvekst. Det gjør det tilsvarende krevende å utforme en treffsikker politikk for å øke produktiviteten. Det siste tiårets forskning innenfor økonomisk vekst har i større grad enn tidligere lagt vekt på at forbedringer av produktiviteten er et resultat av bevisste beslutninger basert på lønnsomhetsvurderinger. Utvikling av kunnskap og nye idéer tillegges særlig betydning. Dette er prosesser der myndighetene bør spille en aktiv rolle. Det samme gjelder utviklingen av infrastruktur som også er viktig for produktiviteten i samfunnet. Det er imidlertid viktig at satsingen foretas ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger. På denne måten kan en forhindre at det sløses med ressurser.

Regjeringen legger derfor stor vekt på utdanning, forskning og utvikling for å stimulere til teknologisk utvikling, omstilling og nyskaping. Videre legger Regjeringen vekt på å bygge ut infrastrukturen. Gjennom eNorge-planen

vil Regjeringen bidra til å påvirke og framskynde utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien.

En viktig fellesnevner for satsingen på disse områdene er at avkastningen ligger i økt framtidig produktivitet av arbeidskraft og andre ressurser. Utfordringen for politikken på disse områdene er å bidra til at investeringene får et nivå og en sammensetning som gjør dem lønnsomme for samfunnet som helhet.

Selv om produktivitetsveksten kan påvirkes gjennom bevisst satsing på blant annet utdanning, forskning og utbygging av infrastruktur, er det likevel et kjennetegn ved teknologisk utvikling at gjennombruddene og deres betydning for bedrifter og forbrukere ikke kan forutses og beregnes på forhånd. Spesielt kan ikke Norge påvirke utviklingen i andre land. Derimot vil teknologiske framskritt i andre land også kunne påvirke veksten i Norge, fordi kunnskaper og idéer er goder som kan spres til og utnyttes av flere uten at de dermed mister sin verdi. Den økte internasjonale åpenheten og utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) øker mulighetene for spredning av kunnskap og teknologi. Dermed vil utviklingen i de landene som er kommet lengst på teknologiske og andre vitenskapelige områder raskere påvirke de vekstmulighetene Norge står overfor.

Amerikansk økonomi har de siste fem-seks årene hatt sterk økonomisk vekst uten tiltakende inflasjon. Mange har ment at spesielt den teknologiske utviklingen knyttet til IKT gir grunnlag for en «ny økonomi», og det gjøres sammenlikninger med tidligere teknologiske revolusjoner, som innføringen av elektrisitet, forbrenningsmotoren og telekommunikasjon. Utviklingen av IKT påvirker den økonomiske veksten på tre måter:

- Innovasjoner i IKT-industrien, som blant annet omfatter datamaskiner, programvare og kommunikasjonsutstyr, gir økt produktivitetsvekst i denne sektoren.
- Produktivitetsvekst i IKT-sektoren fører til lavere kostnader og priser, samt bedre kvalitet på utstyret. Det gjør det lønnsomt for bedriftene å øke investeringene i IKT-utstyr. Med mer og bedre utstyr kan produksjonen pr. arbeider øke hos brukerne av IKT.
- IKT kan gi en produktivitetsvekst i bedriftene som bruker IKT. Det betyr i tilfelle at bedriftene som er brukere av slikt utstyr opplever en produktivitetsvekst utover den de betaler for å få når de kjøper utstyret.

Det er bred enighet om at produktivitetsveksten har økt sterkt i de sektorene som *produserer* IKT. I USA var den gjennomsnittlige årlige produktivitetsveksten på 1990-tallet for denne sektoren om lag 25 pst. De samme tallene for hele økonomien varierte i samme periode mellom 1 og 2 pst. Det er heller ingen tvil om at kraftige prisreduksjoner på IKT-utstyr har ført til betydelige investeringer i slikt utstyr, og dermed også til økt produksjon pr. arbeider i USA, Norge og andre land. Det finnes derimot ikke klare svar på om investeringer i IKT gir en produktivitetgevinst utover den bedriftene har betalt for ved kjøp av utstyret. Produktivitetsveksten har tiltatt i sektorene utenom IKT-sektoren, men det kan ennå ikke fastslås i hvilken grad dette skyldes økt bruk av IKT. For eksempel har produktivitetsveksten økt minst i tjenestesektorer som bank og forsikring og eiendomsformidling, som er blant de tyngste brukerne av IKT. På den andre siden fanger den offisielle statistikken ikke opp forbedringer i kvalitet og tilgjengelighet for disse tjenestene.

Blant de effekter av IKT som forventes å ha en positiv effekt på den generelle produktivitetsveksten, kan følgende framheves:

- IKT gir gjennom økt informasjon mer gjennomsluktige markeder og skjerpet konkurranse.
- E-handel reduserer bedriftenes innkjøpskostnader ved å forenkle søkingen etter de rimeligste leverandørene, og ved å øke nøyaktigheten i bestillingene.
- IKT reduserer distribusjonskostnadene, spesielt for finansielle tjenester, nyhetsformidling, programvare, musikk og film. Spesielt antas IKT å redusere kostnadene knyttet til kundeservice.
- IKT bedrer muligheten for effektiv lagerstyring og reduserer bestillings- og leveringstiden ved innkjøp.

Den norske IKT-sektoren vokste klart raskere enn resten av den private fastlandsøkonomien på andre halvdel av 1990-tallet. Boks 7.1 gir flere detaljer om sektorens størrelse. Til tross for denne veksten, er likevel produksjonen av IKT-utstyr av langt mindre betydning i Norge enn i USA. Tabell 7.2 viser også at IKT-sektorens andel av økonomien er mindre enn i Sverige, Danmark og Finland. I Norge vil derfor produktivitetsvekst som følge av IKT i større grad enn i disse landene være knyttet til bruk. I følge en undersøkelse gjennomført av Statistisk sentralbyrå hadde så godt som alle foretak tatt i bruk informasjonsteknologi i 1999. To av tre foretak hadde tilgang til Internett. Elektronisk handel var imidlertid lite vanlig. Bruk av IKT er mest utbredt i bank- og finansnæringen.

Tabell 7.2: IKT-sektorens andel av privat sektor eksklusive primærnæringer. 1998. Pst.

	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island
Verdiskapning(bruttopro- dukt)	7,9	12,4	-	14,0	-
Sysselsetting	5,0	9,6	8,1	8,4	3,7
Omsetning	8,2	12,2	9,5	12,3	4,9

(-) betyr at tall mangler.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I de langsiktige framskrivingene for norsk økonomi som presenteres i denne meldingen, har en basert seg på en produktivitetsvekst på 1 pst. pr. år i tiårene framover. Dette representerer en forlengelse av den historiske trenden i Norge. Anslaget reflekterer at selv om norsk økonomis evne til å ta i bruk IKT vil være viktig for den økonomiske utviklingen framover, kan en likevel neppe basere seg på at IKT i seg selv vil gi grunnlag for en vesentlig annen velferdsutvikling enn vi har vent oss til.

Ny teknologi stiller oss overfor nye utfordringer. Mange av omstillingene som skjer i kjølvannet av introduksjonen av ny teknologi, oppleves av de fleste som positive og uproblematisk. Samtidig kan noen oppleve slik endringer som negative. Særlig på kort sikt vil ikke gevinstene ved ny teknologi og omstillinger være likt fordelt. Dette skyldes blant annet at innføring av IKT reiser nye krav til arbeidstakernes kompetanse. Et mulig problem er at eldre arbeidstakere med lav utdanning støtes raskere ut av arbeidslivet.

Boks 7.1 Betydningen av IKT-sektoreni norsk økonomi

IKT-sektorens betydning i norsk økonomi har økt. I 1996 utgjorde verdiskapningen (bruttoprodukt) i IKT-sektoren 3,4 pst. av det samlede brutonasjonalproduktet og 6,0 pst. av bruttoproduktet i fastlandsøkonomien unntatt offentlig forvaltning. I 1998 var andelene økt til henholdsvis 4,1 og 7,0 pst. og utgjorde nesten 46 mrd. kroner. Av sektorens samlede verdiskaping stod næringsgruppen telekommunikasjoner for 31 pst., varehandelen for 29,8 pst., databehandlingsvirksomhet for 26,8 pst. og IKT-industrien for 12,4 pst.

Det er derfor en stor utfordring å gjøre kostnadene ved omstillingene til ny teknologi minst mulige. Dette stiller krav til blant annet utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken. Kostnadene ved omstillinger av arbeidskraft vil normalt være lavere i en situasjon med knapphet på arbeidskraft enn i en situasjon med høy ledighet. Likevel kan omstillingene være vanskelige nok for den enkelte som rammes.

Regjeringen har lagt fram eNorge-planen som er en operativ plan som beskriver hvilke utfordringer vi står overfor når det gjelder introduksjonen av IKT på ulike samfunnsområder. Regjeringens mål med eNorge-planen er å påvirke og framskynde utviklingen av et kunnskapssamfunn. Hovedmålet i dette arbeidet er å bidra til at alle får tilgang til den nye teknologien, øke befolkningens kompetanse og forståelse slik at den enkelte blir i stand til å bruke IKT som et verktøy utfra sine ønsker og behov, og i tillegg gjennomføre tiltak som øker tilliten til den nye teknologien. IKT skal være sikkert og tilgjengelig for alle – uavhengig av kompetansenivå. eNorge-planen er et overordnet styringselement i IKT-politikken i Norge og den vil bli rullert én gang i halvåret. I tillegg er næringslivet og organisasjonene invitert til partnerskap for å identifisere nye tiltak og til å delta i implementeringen av egne tiltak. Planen er en oppfølging av *eEurope 2002 Action Plan* som er vedtatt av EU.

Utviklingen av informasjonssamfunnet krever at det utvikles nye verktøy og måter å organisere arbeidet på. Myndighetene arbeider med å legge rammebetingelsene til rette for at Norge skal ligge i forkant av utviklingen innenfor elektronisk handel. Det er videre viktig å fjerne hindre for elektronisk kommunikasjon, øke forskningsinnsatsen og innovasjonsevnen innen IKT, sikre en robust IKT-infrastruktur, stimulere til utbygging av bredbåndskommunikasjon i hele landet, sikre tilstrekkelig og likeverdig konkurranse i markedet for telekommunikasjonstjenester og bidra til økt effektivitet og fornyelse i offentlig sektor ved bruk av IKT-verktøy.

Det er videre viktig å få relevant statistikk for å følge utviklingstrekkene ved det norske kunnskapssamfunnet slik at tiltak kan settes inn på nødvendige områder. Et verktøy i den sammenheng kan være å bruke referansetesting som metode for å sammenligne våre resultater innen ulike områder med resultatene i andre land.

7.3 Kompetanse som grunnlag for nyskaping

Norsk utdanningspolitikk er basert på brede mål. Utdanning skal bidra til personlig utvikling, sosial utjevning, styrke demokratiske verdier, kultivere og sammenbinde samfunnet. En vellykket kompetansepolitikk er også et sentralt virkemiddel for å øke innovasjonstakten, produktivitetsveksten og arbeidsstyrken, og dermed grunnlaget for økonomisk vekst. Utdanning er også viktig for inntektsfordelingen og den regionale utviklingen.

Omstillingene i arbeidslivet skjer raskere enn før. Ikke minst skjer dette ved innovasjon innenfor den enkelte virksomhet og tilpasning av arbeidet til ny teknologi. Dette stiller krav til arbeidskraften. Arbeidslivets behov for kompetanse og omstillingsdyktig arbeidskraft gjør det nødvendig å vektlegge kunnskaps- og kompetanseoppbygging gjennom hele livsløpet.

Teknologisk utvikling bidrar til økt produktivitet og dermed økt velstandsnivå. Teknologisk framgang avhenger igjen av utdannet arbeidskraft. Et viktig utviklingstrekk er at utdanningsnivået i den norske arbeidsstokken stadig øker. Kunnskap og kompetanse hos den enkelte ansatte og i bedriften som helhet har alltid vært viktig, men betydningen har trolig økt gjennom de siste tiårene. Både for et land og for de fleste virksomheter er arbeidskraften den viktigste ressursen. Arbeidsstyrkens kunnskaper og kompetanse er avgjørende for vårt velstandsnivå og for hvor gode resultater den enkelte virksomhet klarer å oppnå. Stimulering til økte investeringer i utdanning og FoU kan gi en samfunnsmessig gevinst som er større enn den privatøkonomiske, fordi også andre enn den som foretar investeringen får glede av det økte kompetansenivået i samfunnet. Det er vanskelig å måle effektene utdanning har på sysselsetting og økonomisk vekst ²⁴⁾, men det er neppe tvil om at den sterke økningen i utdanningsnivået i Norge på 1990-tallet gir Norge et konkurransefortrinn, selv om utdanningssystemet kun er en av flere arenaer for læring og kunnskapsoverføring.

7.3.1 Høyere utdanning

Utdanning er en investering for den enkelte. For den enkelte innebærer mer utdanning vanligvis fordeler, i form av økt yrkesdeltakelse, høyere lønn, bedre karrieremuligheter og redusert sannsynlighet for å bli arbeidsledig. I tillegg har utdanning en verdi i form av glede over å lære og ved økt mulighet til interessante jobber. På den annen side innebærer utdanning også kostnader for den enkelte. Den største kostnaden består i at den enkelte student avstår fra inntekt i studietiden. I tillegg kommer kjøp av undervisningsmaterieell, eventuelle skolepenger og ekstra flytte- og bokostnader.

Et riktig omfang og en riktig sammensetning av utdanningen i samfunnet krever at en ser fordeler og kostnader ved utdanning i sammenheng. Samfunnsøkonomiske studier av virkningene av utdanning viser at det både finnes årsaker som kan gjøre at den enkelte velger for mye utdanning, og årsaker som kan gjøre at den enkelte velger for lite utdanning.

Norge har foretatt store investeringer i høyere utdanning i løpet av de siste 40 årene. I 1960 var utdanningsnivået i Norge blant de laveste i OECD-områ-

²⁴⁾ Hægeland, T. og J. Møen: «Kunnskapsinvesteringer og økonomisk vekst», vedlegg 15 i NOU 2000:14 Frihet med ansvar.

det, mens Norge i 1998 var blant de land i Europa hvor andelen av befolkningen med høyere utdanning var høyest. Antall studenter i høyere utdanning økte fra i overkant av 130 000 i 1990 til om lag 183 000 i 1998. I tillegg er det registrert mer enn 14 000 studenter i utlandet som mottar studiestøtte fra Statens lånekasse for utdanning. Kapittel 13 gir detaljerte oversikter over omfanget av høyere utdanning.

En viss indikasjon på mulige ubalanser i arbeidsmarkedene i årene som kommer kan en få gjennom modellbaserte framskrivninger av tilbud og etterspørsel for ulike typer arbeidskraft. I en analyse fra Statistisk sentralbyrå er tilbudet av arbeidskraft fra ulike utdanningsgrupper framskrevet ved å forutsette at folk fortsetter å ta de samme utdanningsvalgene som de gjorde i 1993. Etterspørselen er framskrevet ved å kombinere framskrivninger av den økonomiske aktiviteten med forutsetninger om endringer i sammensetningen av sysselsettingen innen hver enkelt næring. Det er stor usikkerhet knyttet til disse forutsetningene. Beregningene viser at det er grunn til å forvente en klar vekst i etterspørselen etter de fleste typer arbeidskraft med videregående og høyere utdanning fram mot 2010. Beregningene viser imidlertid at det må skje tilpasninger på etterspørsels- eller tilbudssiden av arbeidsmarkedet dersom ikke følgende ubalanser skal oppstå:

- Økning i tilbudsoverskuddet av jurister, humanister og i særlig grad arbeidssøkere med samfunnsvitenskapelig utdanning. For samfunnsvitere har dette sammenheng med den store tilstrømningen til utdanningsretningen på begynnelsen av 1990-tallet.
- For ingeniører bidrar små kandidatkull til etterspørselsoverskudd for ingeniører til tross for at det forventes svakere vekst i etterspørselen. For sivilingeniører kan det derimot bli et visst tilbudsoverskudd.
- Utvikling mot et visst tilbudsoverskudd av håndverkere og arbeidssøkere med lavere teknisk utdannelse.
- Økende etterspørselsoverskudd for leger, sykepleiere, hjelpepleiere, psykologer og tannleger. For leger og sykepleiere er ikke økningen i studiekapasiteten de siste årene tilstrekkelig til å hindre underdekningen, gitt forutsetningene om vekst i helsesektoren. For hjelpepleierne er hovedårsaken relativt høy gjennomsnittsalder og avtakende søkning til denne utdanningen.
- For annet helse- og omsorgspersonell som barnevernspedagoger, sosionomer og fysioterapeuter har utdanningskapasiteten økt så sterkt de siste årene at det kan gå i retning av tilbudsoverskudd.
- For lærere viser framskrivingene betydelig vekst, slik at det i løpet av noen år vil være tilstrekkelig tilgang på lærere med godkjent utdanning. Innenfor enkelte fagområder, blant annet matematikk, fysikk og IKT, kan det imidlertid fortsatt forbli underskudd på kompetente lærere.

Separate framskrivninger av tilbud og etterspørsel for ulike typer arbeidskraft kan ikke tolkes som prognoser. Det skyldes at alvorlige ubalanser i arbeidsmarkedene over tid normalt vil utløse selvkorrigerende tilpasninger både på etterspørsels- og tilbudssiden gjennom endringer i relative lønninger, utdanningsvalg og i myndighetenes dimensjonering av kapasiteten innenfor de ulike utdanningsretningene. I tillegg kan bedrifter som ikke får dekket sin etterspørsel etter arbeidskraft, delvis kompensere dette ved å ansette andre arbeidssøkere og ved intern opplæring. Utviklingen på arbeidsmarkedet har vist at bedriftene og det offentlige har vært svært fleksible i forhold til å absor-

bere høyt utdannet arbeidskraft. På tilbudssiden kan personer i en gitt utdanningsgruppe også ta andre jobber enn dem de er mest direkte kvalifisert for. Personer med høy utdanning har tradisjonelt vist en større grad av yrkesfaglig og geografisk mobilitet enn personer med lav utdanning. Den yrkesfaglige mobiliteten er større for personer med allmennutdanninger (humanister, samfunnsvitere og jurister) enn den er for personer med yrkesrettet utdanning (helse- og omsorgsfag, lærere, ingeniører). Alt i alt betyr dette at de faktiske ubalansene vil reduseres i forhold til de beregnede.

OECD²⁵⁾ påpeker at den videre satsingen på utdanning i Norge heller bør ta sikte på å endre sammensetningen av kapasiteten mellom ulike utdanninger i tråd med behovene for kompetanse i arbeidslivet, framfor å øke utdanningsnivået ytterligere fra dagens nivå. Det er også behov for å vurdere innhold og struktur i utdanningene, på bakgrunn av blant annet behovene i arbeidslivet.

For utdanninger der det er en nær sammenheng mellom kompetansekrav og utdanning, slik som helse- og omsorgsfag, lærerutdanning, ingeniør- og andre teknologiutdanninger, bestemmes kapasiteten av sentrale myndigheters forventninger om arbeidsmarkedets behov. Innenfor ingeniørfagene er imidlertid kapasiteten større enn etterspørselen etter studieplasser. Som en hovedregel er allmennfagene på universitetene åpne for alle kvalifiserte søkere. Den norske politikken for dimensjonering av kapasiteten innenfor høyere utdanning har blant annet lagt stor vekt på at studentenes frie utdanningsvalg skal være styrende. Denne politikken er i tråd med forslagene i NOU 2000:14 Frihet med ansvar (Mjøs-utvalget). Det er imidlertid ikke nødvendigvis en motsetning mellom studentenes frie valg og arbeidsmarkedets behov. Graden av samsvar mellom studentenes ønsker og arbeidsmarkedets behov kan blant annet bedres gjennom styrket studierådgiving.

Det er stor usikkerhet knyttet til de framtidige behovene for ulike former for kompetanse. Regjeringens strategi er i denne situasjonen å legge til rette for kortere og mer fleksible og brukertilpassede studieløp. Parallelt vil etter- og videreutdanning spille en større rolle gjennom yrkeslivet. På denne måten vil en gitt tid brukt på utdanning gjennom yrkeslivet i større grad kunne tilpasses samfunnets løpende kompetansebehov. Det vises til kapittel 13 for en nærmere omtale av utdanningspolitikken.

7.3.2 Etter- og videreutdanning

Kompetansereformen er vesentlig for å realisere livslang læring for alle. Et viktig formål med etter- og videreutdanning er å oppgradere arbeidskraftens kompetanse slik at produktiviteten og dermed verdiskapingen kan økes. Samtidig reduseres risikoen for at arbeidstakere med lav utdanning faller ut av arbeidslivet. Regjeringen vil derfor satse på etter- og videreutdanning.

Kompetansereformen

Gjennom hele utdanningssystemet, fra grunn- og videregående skole til høyskole og universitet, legges et viktig grunnlag for den enkelte arbeidstakers kompetanse og evne til å tilegne seg kunnskap i arbeidslivet. Samspillet og

²⁵⁾ Economic Surveys, OECD, 1997 og «Thematic review of the first year of tertiary education», OECD, 1997.

samarbeidet mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet må styrkes og videreutvikles. Økt fokusering på og større omfang av etter- og videreutdanning vil kunne få stor virkning på de ordinære skole- og studieløpene. Den kunnskap som tilføres gjennom nær kontakt med arbeidslivet vil også være verdifull for kvalitet og relevans i grunnutdanningene.

Kompetansereformen (også omtalt som etter- og videreutdanningsreformen) er et viktig element for å møte endrede kompetansebehov i arbeidslivet og for å sikre alle voksne mulighet til etter- og videreutdanning. Både de som er i arbeidsstyrken og de som av forskjellige grunner er utenfor, er målgruppe for kompetansereformen. Utgangspunktet for reformen er NOU 1997: 25 Ny kompetanse og Stortingsmelding nr. 42 (1997–98) Kompetansereformen. Den enighet som ble oppnådd mellom myndighetene og partene i arbeidslivet i forbindelse med inntektsoppgjøret våren 1999 er også et viktig grunnlag for reformen.

I forbindelse med Kompetansereformen er det foretatt tilretteleggingstiltak og endringer i lover og regelverk for at flest mulig skal kunne ta del i reformen. Dette gjelder for eksempel rett til grunnskole og videregående opplæring for voksne, større grad av frihet for de høyere utdanningsinstitusjonene og endringer i reglene for utdanningsfinansiering. Endringene i arbeidsmiljøloven som sikrer arbeidstakere individuell rett til utdanningspermisjon fra 1. januar 2001, er også viktige for å sikre alle arbeidstakere muligheter til etter- og videreutdanning. I kapittel 13 gis det en nærmere omtale av tiltakene rettet mot utdanningssektoren.

Bruk av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi vil være et viktig bidrag til utvikling av mer fleksible utdanningstilbud. Tradisjonelle læringsmetoder medfører i stor grad fravær fra arbeidsplassen, noe som ikke minst for mindre bedrifter skaper problemer. Tiltakene i kompetansereformen bør derfor utformes slik at flest mulig kan gjennomføre opplæring uten å måtte tre ut av arbeidsmarkedet.

Et av formålene med Kompetanseutviklingsprogrammet er å utvikle opplæringstilbudet som utnytter de store mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena. Målet er å bidra til nyskaping i og videreutvikling av markedet for etter- og videreutdanning gjennom utviklingskontrakter og nye opplæringstilbud. Det kan blant annet gjøres gjennom samarbeidsprosjekter mellom arbeidslivet og opplæringstilbydere for å legge opp til systematisk kompetanseutvikling, og ved å stimulere til økt bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i opplæringen.

Omfanget av etter- og videreutdanning i arbeidslivet

Den enkelte bedrift og arbeidstaker har hovedansvaret for at de ansatte og bedriften besitter den nødvendige kompetansen. Dette kommer blant annet til uttrykk i Hovedavtalen mellom LO og NHO. Tidligere undersøkelser har vist at bedrifter tillegger samarbeid med andre bedrifter stor vekt som kilde til økt kompetanse. Dette indikerer at et bredere miljø bidrar til å utvikle kompetanse i bedriftene, og at utvikling av nettverk mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsleverandører vil være viktig. Mellom bedrifter vil kompetanse utvikles blant annet gjennom produksjonssamarbeid, teknologioverføring og ansattes mobilitet.

Det er viktig å utvikle lokale læringsarenaer og nettverk mellom bedrifter som kan fremstå som tunge etterspørrere i utdanningsmarkedet. Næringslivets Kompetansenett (NKN), som eies av LO og NHO med landsforeninger og forbund, er ett eksempel på et slikt initiativ.

Siden begynnelsen av 1980-årene har næringslivets investeringer i kompetanseutvikling økt. Undersøkelser viser imidlertid at bedriftene i liten grad fører opplæringsregnskap som tydeliggjør egne kostnader og investeringer på kompetansesiden. En kartlegging foretatt nylig av NHO antyder imidlertid at norske bedrifter årlig bruker om lag 20 mrd. kroner til etter- og videreutdanning. Dette tilsvarte nær 5 pst. av lønnskostnadene i privat sektor i 1999.

Det er imidlertid klare forskjeller i kursdeltakelse mellom ulike næringer. Kursdeltakelsen er lavest innen primærnæringene, industri og håndverk og i varehandelen. Høyest kursdeltakelse er det i finanssektoren, offentlig administrasjon, helse- og sosialsektoren samt innen undervisning og forskning.

Innen kommunesektoren ²⁶⁾ utgjorde kostnadene til aktiviteter med opplæring som hovedformål i 1996 om lag 6 mrd. kroner ²⁷⁾, medregnet lønn i opplæringsperioden. I dette anslaget er det også inkludert kostnader knyttet til opplæring i fritiden, der tidsbruken er verdsatt til det det ville kostet å gi lønn i opplæringstiden. Kommunenes utgifter til opplæring tilsvarte om lag 7,2 pst. av brutto lønnsbudsjett, hvorav 2,8 pst. var direkte opplæringskostnader, mens lønnskostnader utgjorde 4,3 pst. Introduksjonsopplæring stod for 27 pst. av kostnadene, mens etter- og videreutdanning stod for 73 pst.

I arbeidet med å kartlegge omfanget av etter- og videreutdanning i staten, er det gjennomført en undersøkelse av ti statlige virksomheter ²⁸⁾ i 1998 ²⁹⁾. I gjennomsnitt bruker de ansatte i undersøkelsen i overkant av 6 pst., eller om lag 100 timer, av arbeidstiden på opplæringstiltak. Tidsbruken varierer imidlertid mellom 17,8 pst. for den militære delen av Forsvaret til 2,3 pst. for de ansatte i lagmannsrettene. Ansatte i etater med egen etatsopplæring får mest opplæring. Tall fra 141 statlige virksomheter viser at disse bruker i gjennomsnitt i underkant av 11 000 kroner pr. ansatt årlig til organisert kompetanseutvikling. Variasjonene er imidlertid store.

Virkemiddelapparatet rettet mot kompetanseoppbygging i næringslivet

Næringslivets investeringer i kompetanseoppbygging vil kunne være på et lavere nivå enn hva som anses som samfunnsøkonomisk lønnsomt, blant annet fordi den enkelte bedrift bare får deler av den samfunnsmessige gevinsten. Dette skyldes blant annet at bedriften får gleden av kompetanseoppbyggingen kun så lenge den enkelte er ansatt i bedriften.

Organiseringen av myndighetenes kompetansesatsing overfor næringslivet skjer både gjennom egne programmer og ved bruk av de ordinære lands-

²⁶⁾ «Kompetanseheving i kommunesektoren», NF-rapport nr. 10/97, Nordlandsforskning.

²⁷⁾ Undervisningspersonell er ikke med.

²⁸⁾ Forsvaret, Skatteetaten, Trygdeetaten, Riksantikvaren, Universitetet i Tromsø, Posten, Politi- og lensmannsetaten, Sosial- og helsedepartementet, Utlendingsdirektoratet og Lagmannsrettene.

²⁹⁾ «Etter og Videreutdanning i staten – En studie av ti statlige virksomheter», FAFO-rapport 268, 1999.

dekkende og distriktpolitiske virkemidlene. Flere aktiviteter under Norges Forskningsråd bistår bedriftene i utvikling av egen evne til kompetanseutvikling, blant annet programmet SMB-Kompetanse. Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds (SND) engasjement kanaliseres gjennom finansiering av kompetanseprosjekter i enkeltbedrifter, bransjeprojekter og gjennom SNDs programmer.

I 1999 gikk totalt 36 pst. av SNDs risikolån og tilskuddsordninger, tilsvarende 614 mill. kroner, til kompetanseprosjekter. Drøyt 1/3 av disse gikk til distriktene. Tabell 7.3 viser at midler benyttet til kompetanseheving i regi av SND har økt med om lag 45 mill. kroner fra 1995 til 1999, til tross for at rammene for risikolån og tilskuddsordningene i samme periode er redusert med til sammen 560 mill. kroner. Andelen av de totale midlene som benyttes til kompetanseprosjekter har økt fra 25 pst. til 36 pst.

Kompetansegrunnlaget i norsk næringsliv har stor betydning for evnen til omstilling og innovasjon, og dermed for konkurranseevnen. Det er et viktig mål at små og mellomstore bedrifter over hele landet stimuleres mer aktivt til å utvikle sine kompetanseressurser. For 2000 ble det stilt krav til SND at til sammen 30 pst. av distriktsutviklingstilskuddet burde benyttes til kompetansetiltak i næringslivet. Det tas sikte på at inntil 40 pst. av distriktsutviklingstilskuddet i 2001 skal benyttes til kompetansehevende tiltak i eksisterende næringsliv. I år vil også utvikling av kompetansenettverk i tilknytning til små og mellomstore bedrifter prioriteres.

Tabell 7.3: Midler til kompetanseformål under SNDs ordninger.

Type ordning	Tilsagn totalt, mill. kroner		Hvorav tilsagn med kompetanseformål, mill. kroner		Andel av tilsagnene benyttet til kompetansehevende tiltak, pst. av totale tilsagn	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Landsdekkende risikolån	417	160	90	98	22	61
Distriktsrettet risikolån	440	461	10	31	2	7
Landsdekkende utviklingstilskudd	384	174	183	144	48	86
Distriktsrettet utviklingstilskudd	836	737	104	189	13	26
Offentlige- og industrielle utviklingskontrakter	186	167	182	152	98	91
Sum	2263	1699	569	614	25 (snitt)	36 (snitt)

Kilde: Nærings og handelsdepartementet. Tallene bygger på SNDs årsstatistikk.

7.4 Forskning og innovasjon

7.4.1 Betydningen av forskning og innovasjon

Kunnskap og kompetanse er grunnleggende for demokrati, kultur og samfunnsbygging. Forskning bidrar til å utvikle vår forståelse av oss selv og våre omgivelser. Samtidig kan forskning føre fram til kunnskap om ny teknologi og til nye anvendelser av teknologien. Innovasjon foreligger først når nye eller

bearbeidede ideer kommer til anvendelse. Langt fra all nyskaping er forskningsbasert.

Forskning og innovasjon utgjør en viktig del av grunnlaget for økt velferd på lengre sikt. Ved å ta i bruk ny kunnskap og ny teknologi kan produktiviteten økes i næringslivet og offentlig sektor, og det kan utvikles forbedrede og nye varer og tjenester. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom billigere produkter, bedre tjenestetilbud og flere valgmuligheter.

Evne til omstilling er en forutsetning for å kunne trekke fordeler av teknologiske endringer, jf. avsnitt 7.2. Kunnskapsutviklingen er global – og det er en utfordring for norsk næringsliv å være blant de fremste til å ta i bruk og utvikle forretningsmessige anvendelser av nye forskningsresultater. Offentlig sektor bør også ligge langt fremme i anvendelsen av ny teknologi og organisering av tjenestetilbudet.

Kunnskap forsvinner ikke når den brukes. Tvert om vil kunnskapen øke når den utnyttes mange ganger. Selv om utviklingen av en idé eller et produkt er lønnsom for samfunnet, er det ikke gitt at en enkeltbedrift vil få dekket utviklingskostnadene. Videre er det stor risiko knyttet til resultatene av forskning og utvikling (FoU), og informasjonen om sjansene for å oppnå lønnsomme resultater vil typisk ikke være likt fordelt mellom de som har idéene og de kapitalmiljøene som kan finansiere satsingen. Begge forhold gir et samfunnsøkonomisk argument for at det offentlige bør bidra til FoU-innsatsen.

Kunnskap som videreføres skriftlig eller matematisk vil ofte være allment tilgjengelig. Innovasjon vil imidlertid også utvikle kunnskap hos dem som tar del i prosessen som ikke lett kan overføres eller brukes av andre. Ved å ha et forsprang i kunnskapsprosesser kan bedrifter likevel sikre seg en stor del av gevinstene fra egen FoU. Undersøkelser av innovasjon viser også en stor grad av samarbeid mellom bedrifter og mellom bedrifter og FoU-institusjoner. I Norge samarbeider 75 pst. av de innovative bedriftene med en eller flere partnere. Samarbeid bidrar til spredning av informasjon, samtidig som det reduserer utviklingskostnadene og risikoen for den enkelte bedrift.

Avkastningen av FoU-investeringer er vanskelig å måle, blant annet fordi resultatene kan ligge langt fram i tid. Internasjonale studier har kommet fram til svært forskjellige anslag. I en oppsummering OECD har gjort av ulike studier, der et flertall er av industribedrifter i USA, er det antydnet en bedriftsøkonomisk avkastning av FoU på 10–20 pst. En tilsvarende analyse av norske industribedrifter viste en reell avkastning på vel 20 pst. i gjennomsnitt på 1980-tallet. Avkastningen for hele samfunnet er trolig enda høyere, fordi disse resultatene ikke fanger opp kunnskapsspredningen utenom de bedriftene eller næringene som utfører forskningen. Det er imidlertid stor variasjon mellom ulike bedrifter og næringer. Gjennomsnittstallene trekkes opp av noen få vellykkede prosjekter, mens de fleste oppnår lav avkastning. Det synes å være en tendens til at FoU-intensive næringer oppnår en høyere avkastning. Historiske gjennomsnittsbetraktninger kan derfor ha begrenset informasjonsverdi når en skal vurdere forventet avkastning av for eksempel nye FoU-prosjekter eller innsats overfor næringer som tradisjonelt utfører lite FoU.

7.4.2 Omfang og finansiering av FoU i Norge

I 1999 ble det utført noe over 25 000 årsverk innenfor forsknings- og utviklingsarbeid i Norge. FoU-utgiftene var vel 20,2 mrd. kroner dette året, noe som målt i faste priser utgjør en økning på 36 pst. siden 1985.

Internasjonale sammenlikninger av forskningsinnsats baserer seg ofte på et lands FoU-utgifter som andel av bruttonasjonalprodukt (FoU-andel). I 1999 var den norske FoU-andelen 1,7 pst., noe som er lavere enn gjennomsnittet i OECD-området på 2,2 pst. (1998). I første halvdel av 1980-årene økte FoU-andelen i de fleste av OECD-landene, for deretter å flate ut og gå noe tilbake. Dette kommer til uttrykk i gjennomsnittet for OECD-området, jf. figur 7.1. Figuren viser også utviklingen i FoU-andeler for Norge og noen andre land.

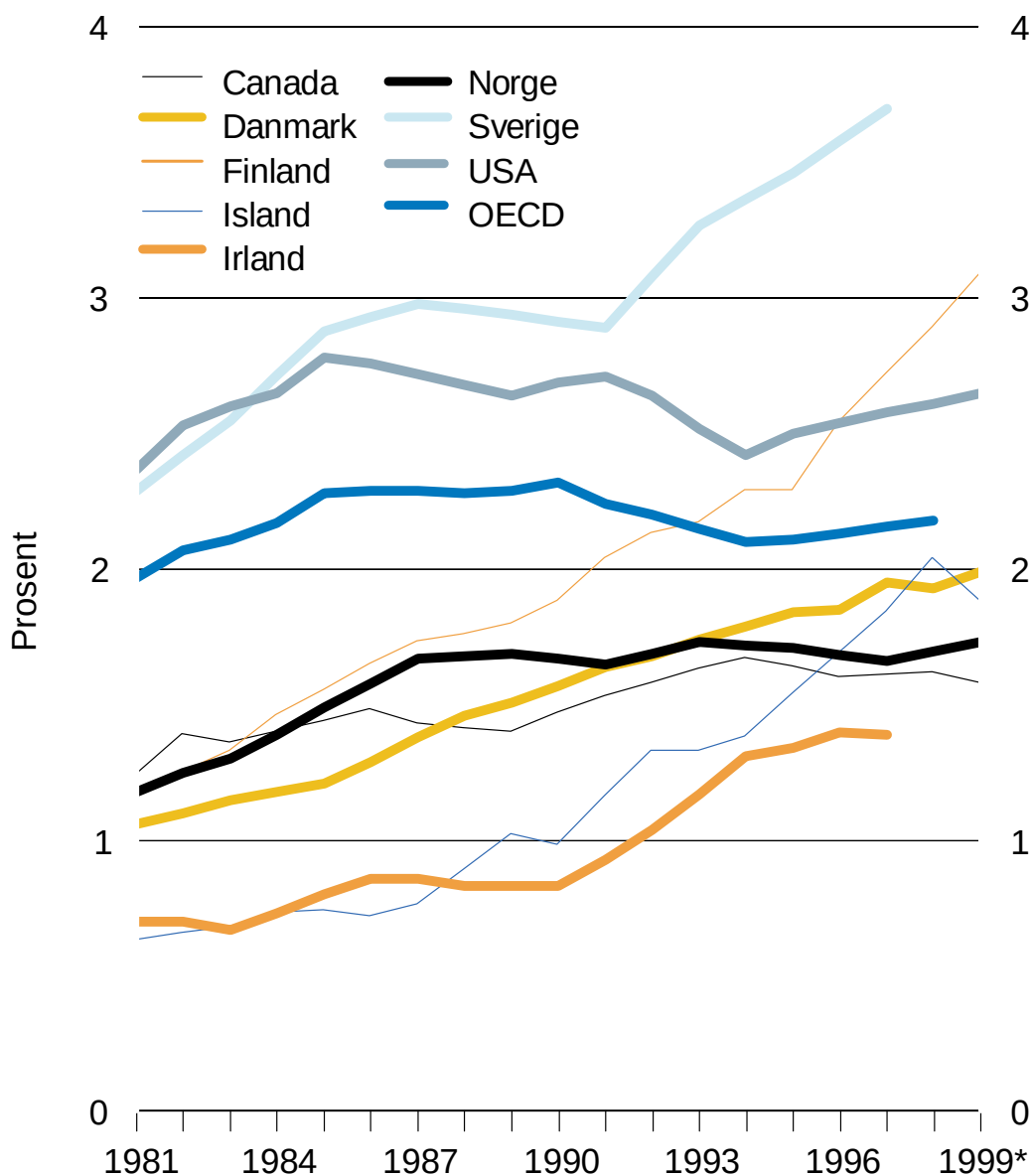
Det er gjennomgående de største økonomiene som er de mest forskningsintensive. Derfor er det bare syv land med FoU-andel over OECD-gjennomsnittet. De siste årene har utviklingen i de store forskningstunge landene, særlig USA og Japan, trukket OECD-gjennomsnittet noe opp. I et flertall av industrilandene har FoU-utgiftene vokst om lag i takt med resten av økonomien, blant annet i Norge. De andre nordiske økonomiene har imidlertid blitt mer FoU-intensive i 1990-årene.

FoU-andel som indikator på forskningsaktiviteten har en rekke svakheter. For det første påvirkes FoU-andelen ikke bare av FoU-utgiftene, men også av nivået på bruttonasjonalproduktet. En relativt svak utvikling i FoU-andel kan være uttrykk for høy økonomisk vekst like mye som for stagnasjon i FoU-utgiftene. Norge er et av landene med høyest bruttonasjonalprodukt pr. innbygger og har også hatt relativt høy BNP-vekst i 1990-årene. Et alternativt mål på forskningsinnsatsen er å sammenlikne FoU-utgiftene pr. innbygger, noe som plasserer Norge om lag på OECD-gjennomsnittet. En mer grunnleggende innvending mot de forannevnte indikatorene er at de bare sier noe om utgiftene, og ikke måler anvendelsen eller avkastningen av FoU-innsatsen.

Sammenlignende studier har vist at ulike næringsstruktur forklarer en stor del av forskjellene i FoU-andeler mellom land. I Norge utgjør forskningsintensive bransjer en relativt liten andel av den samlede produksjonen. Selv om FoU-intensiteten er relativt høy i flere norske bransjer, bidrar sammensetningen av næringer til at gjennomsnittet for Norge som helhet blir relativt lavt. En annen forklaring er at det norske lønnsnivået for høyt utdannede, herunder forskere, kan være noe lavere enn i sammenlignbare land.

Næringslivet finansierer 49 pst. av FoU som utføres i Norge, mens det offentlige står for 42 pst. Andelen som finansieres av næringslivet er lav i internasjonal sammenheng. I OECD-området finansieres 63 pst. av FoU-utgiftene av det nasjonale næringslivet (1998). Det er da ikke tatt hensyn til eventuelle skatteutgifter. I en del land har selskaper med FoU-utgifter rett til ekstra skattefradrag. I likhet med f.eks. Sverige, Finland og Tyskland, har Norge lagt vekt på tilskuddsfinansierte ordninger for å stimulere FoU i næringslivet.

FoU-andeler



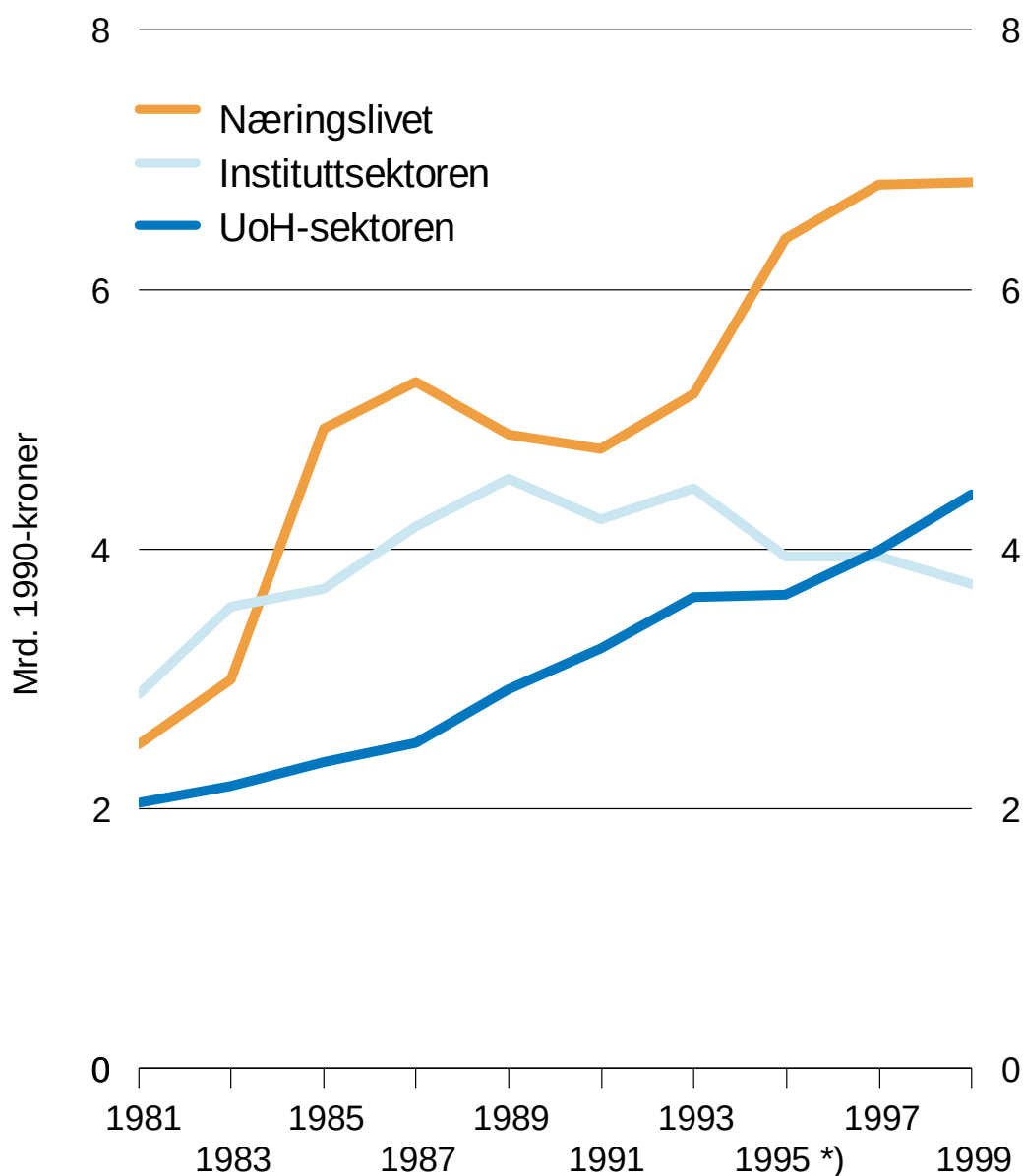
Figur 7.1 FoU-utgifter i pst. av bruttonasjonalproduktet 1981–1999, OECD og utvalgte land.
Kilde: OECD. Main Science and Technology Indicators 2000: 2.

7.4.3 Det norske forsknings- og innovasjonssystemet

Det norske forskningssystemet inndeles ofte i et forskningspolitisk, et forskningsstrategisk og et forskningsutøvende nivå. Det forskningspolitiske nivået består av Stortinget, Regjeringen og departementene. På det forskningsstrategiske nivået er Norges forskningsråd den viktigste institusjonen, men også universiteter og høyskoler har forskningsstrategiske funksjoner. Det forskningsutøvende nivået består av universitets- og høyskolesektoren, instituttsektoren og næringslivet.

I 1999 utførte næringslivet 47 pst. av FoU i Norge, mens 29 pst. ble utført i UoH-sektoren og 24 pst. i instituttsektoren, fordelt etter utgifter. Figur 7.2 viser utviklingen i FoU-utgifter for sektorene i perioden 1981–1999. Over det meste av perioden har næringslivet utført en stadig større del av forsknings- og utviklingsarbeidet, men de siste årene er det i hovedsak UoH-sektoren som har hatt vekst i FoU-utgiftene. Næringslivets FoU holder knapt tritt med lønns- og prisstigningen, mens FoU-utgiftene ved forskningsinstituttene har en svak nedgang. Samtidig satser Norge stadig mer på FoU i utlandet.

FoU-utgifter



Figur 7.2 FoU-utgifter etter utførende sektorer, 1981–1999. 1990-kroner.

*) Ikke direkte sammenlignbart med foregående år pga. utvidelse av statistikkgrunnlaget fra næringslivet, samt overføring av statlig forretningsdrift fra instituttsektoren til næringslivet.

Kilde: NIFU og Statistisk sentralbyrå.

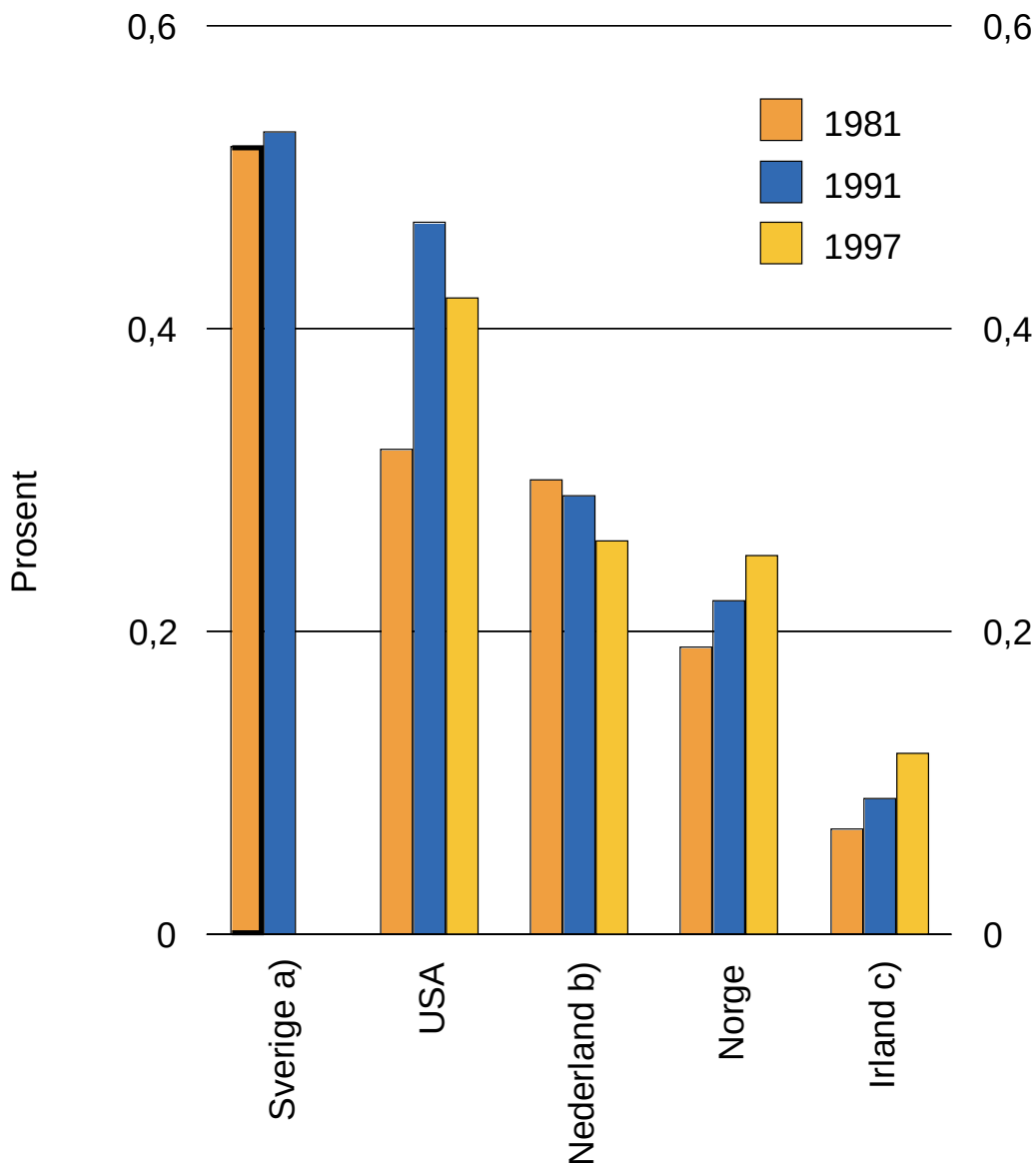
FoU kan klassifiseres etter tre aktivitetstyper – grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid. Næringslivet utfører for det meste utviklingsarbeid og i mindre grad anvendt forskning, men svært lite grunnforskning. Instituttsektoren står for en hoveddel av den anvendte forskningen, mens det aller meste av grunnforskningen utføres i UoH-sektoren.

Universitets- og høyskolesektoren

Universitets- og høyskolesektoren omfatter universitetene, universitetssykehusene, vitenskapelige høyskoler og statlige høyskoler. Universitetene og de vitenskapelige høyskolene har et særlig ansvar for den langsiktige kunnskapsoppbyggingen og forskerrekrutteringen. De statlige høyskolene skal også drive FoU, særlig rettet mot egne profesjonsutdanninger og behovene til regionalt samfunns- og næringsliv.

Grunnforskningen har stor betydning for kunnskaps- og teknologiutviklingen i samfunnet, noe som gjelder alle samfunnsområder. Spesielt er grunnforskning en forutsetning for høyere utdanning og rekruttering av forskere. I internasjonal sammenheng bruker Norge relativt lite resurser på grunnforskning, jf. figur 7.3. Samtidig viser nyere internasjonale studier at grunnforskningen får stadig større betydning for forskningsinstitusjonenes og samfunnets evne til kompetanseoppbygging og nyskaping. I forskningstunge land, blant annet i USA, Japan, Tyskland og Finland, finansierer næringslivet en økende andel av grunnforskningen. Denne utviklingen har også ført til at patentsystemene har fått økt betydning for innovasjonen.

Grunnforskning



Figur 7.3 Grunnforskning i pst. av bruttonasjonalprodukt 1983–1997, utvalgte land.

a) 1991 er siste år med data. b) 1985, 1991, 1993. c) 1981, 1991, 1993.

Kilde: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2000.

Oppgradering av den vitenskapelige utstyrsparken er en sentral utfordring i forskningspolitikken. Investeringer i vitenskapelig utstyr er derfor en viktig del av regjeringens satsing på langsiktig grunnleggende forskning.

Instituttsektoren

Instituttsektoren omfatter forskningsinstitutter og institusjoner med FoU-virksomhet utenfor næringslivet og universitets- og høyskolesektoren. Sektoren består av rundt 130 institusjoner som varierer i betydelig grad med hensyn til FoU-omfang, faglig profil, formell status, brukerorientering og fagprofil.

Den store instituttsektoren er på mange måter et særtrekk ved det norske forskningssystemet. I Norge har instituttsektoren stor betydning for mindre bedrifter som ikke har ressurser til å drive egen forskning. Instituttene er også viktige aktører i det internasjonale forskningssamarbeidet.

Næringslivet

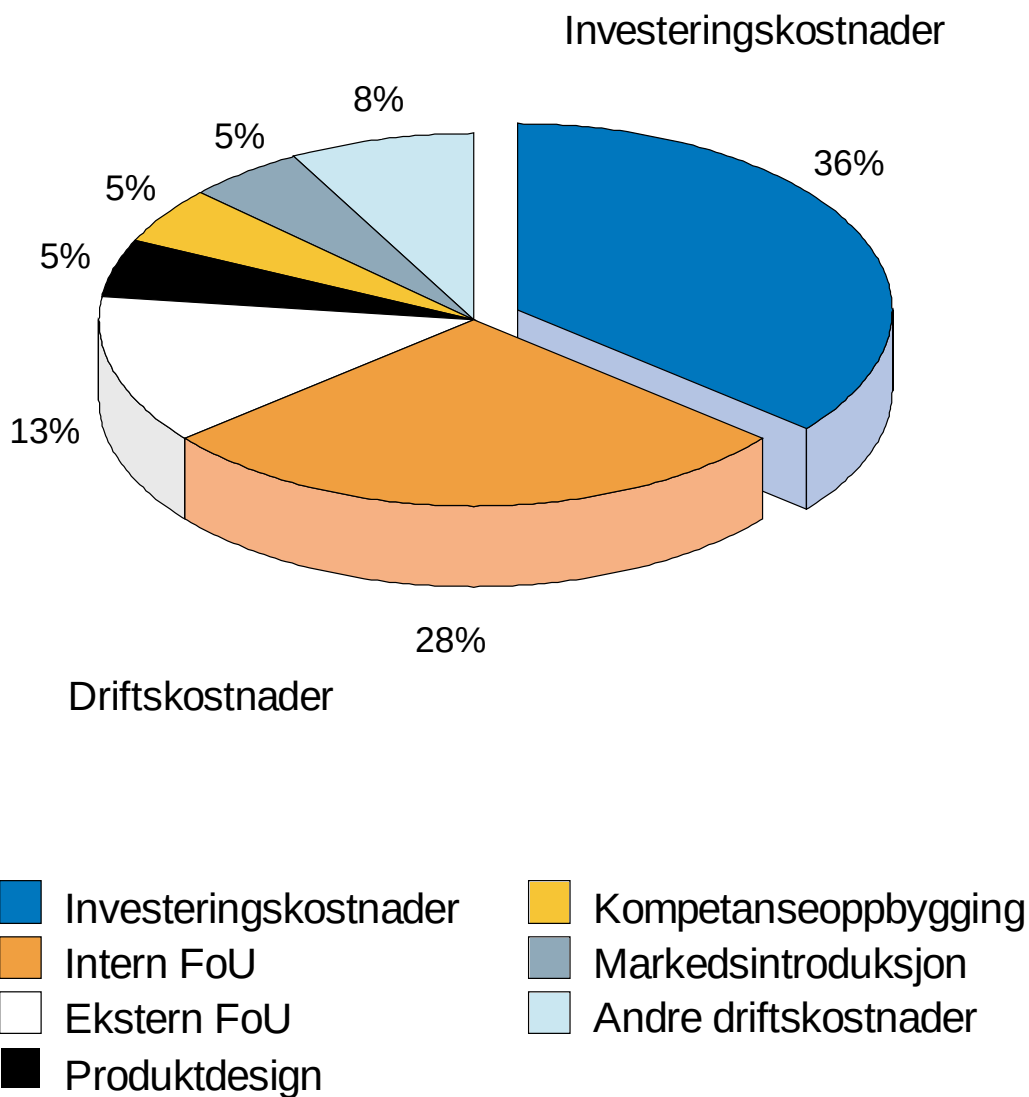
Næringslivet er viktig både som forskningsutførende sektor og som finansieringskilde. Det aller meste av FoU som utføres i næringslivet blir finansiert av sektoren selv. Dertil er næringslivet en betydelig finansieringskilde for instituttsektoren med en fjerdedel av utgiftene, men i mindre grad for UoH-sektoren.

Innovasjon skjer ofte i samspillet mellom aktører som har forskjellig kunnskap og ulik bakgrunn. Derfor er det en utfordring å gjøre universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter og forskningsparker mer interessante og tilgjengelige for næringslivet – også for den delen av næringslivet som tradisjonelt ikke har samarbeidet med FoU-miljøene. Videre bør det offentlige ha et mest mulig samkjørt tilbud når det gjelder støtte til bedriftsutvikling, nyskaping og FoU.

Innovasjonsundersøkelsen i 1997 viste at næringslivet brukte vel 24 mrd. kroner på teknologisk innovasjon. I den sammenheng innebærer innovasjon utviklingen fra en idé som føres fram til markedsintroduksjon av en vare eller tjeneste, eller til en ny eller forbedret metode for produksjon eller distribusjon. Figur 7.4 viser fordelingen av kostnadene. FoU og investeringer var de største komponentene, og utgjorde hver i størrelsesorden 40 pst. av innovasjonskostnadene.

Det er store forskjeller mellom næringer i omfanget av innovasjoner og hvilke innsatsfaktorer de anvender. Næringer som utvikler ny teknologi gjør dette i hovedsak gjennom egen eller innkjøpt FoU. Elektronisk og optisk industri, forretningsmessig tjenesteyting, databehandlingsvirksomhet, kjemisk industri og maskinindustri er næringer hvor FoU utgjør en høy andel av kostnadene. I næringer som primært anvender teknologien, utgjør investeringer den største kostnadskomponenten, for eksempel i telekommunikasjoner, næringsmiddelindustri og fiskeoppdrett. Her vil bedriftene introdusere nye produkter eller forbedre produksjonsmetodene først og fremst gjennom utskifting av utstyr.

Innovasjonskostnader



Figur 7.4 Teknologisk innovasjon i næringslivet fordelt etter kostnadstype, 1997.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

7.4.4 Rekruttering til norsk forskning

Tilstrekkelig tilgang på nye forskere er en grunnleggende forutsetning for at forskningssystemet skal fungere godt. Forskerutdanningen må ha en gjennomgående høy kvalitet. Siden midten av 1980-årene har det vært en sterk økning i antall forskerrekrutter i Norge. Økningen har vært særlig stor etter 1990.

Sett i forhold til folketallet er det likevel avlagt færre doktorgrader i Norge enn i de andre nordiske landene i 1990-årene. Samtidig øker gjennomsnittsalderen blant det vitenskapelige personalet. I løpet av de neste 10–15 årene (2010–2015) vil mer enn halvparten av de ansatte i vitenskapelige toppstillinger gå av med pensjon.

Det er en særlig utfordring å rekruttere flere kvinner til forskning. Antallet kvinnelige forskerrekrutter er økende, men det er fortsatt et godt stykke igjen til målet om full likestilling i norsk forskning er nådd. I 1999 var kvinneandelen for avlagte doktorgrader 38 pst. Dette er en økning fra 17 pst. i 1990. Det er fortsatt en skjev kjønnsfordeling på ulike fagområder.

7.4.5 Kvaliteten i norsk forskning

Vitenskapelig kvalitet lar seg ikke definere entydig, og kriteriene for god kvalitet kan variere mellom de ulike fagområdene. Likevel er det en utbredt oppfatning at forskning av høy kvalitet kjennetegnes ved følgende:

- *Originalitet* i form av faglig nyhetsverdi og nyskapende bruk av teori og metode.
- *Soliditet* knyttet til bruk av vitenskapelige metoder og underbygging av påstander og konklusjoner.
- *Relevans* knyttet til faglig utvikling, kommersielt potensiale eller samfunnsmessig nytte.

Ulike sider ved kvaliteten i norsk forskning er vurdert i de senere årene og viser et nokså sammensatt bilde. Det er stor variasjon mellom fagfeltene. Ser man på antall publiserte artikler i vitenskapelige tidsskrift, ligger Norge høyt oppe innenfor geovitenskap og botanikk, zoologi og veterinærfag, mens publiseringsaktiviteten i fysikk og kjemi er blant de laveste.

Norges forskningsråd spiller en viktig kvalitetssikrende rolle i det norske forskningssystemet. Forskningsrådet har startet en omfattende evaluering av forskningen innenfor de naturvitenskapelige fagene i Norge. Evalueringene viser at kvaliteten er varierende; enkelte miljøer er i internasjonal toppklasse, mens mange fagmiljøer preges av for små grupper, ufokusert aktivitet, svak faglig ledelse, manglende strategisk tenkning og for dårlig kontakt med andre miljøer.

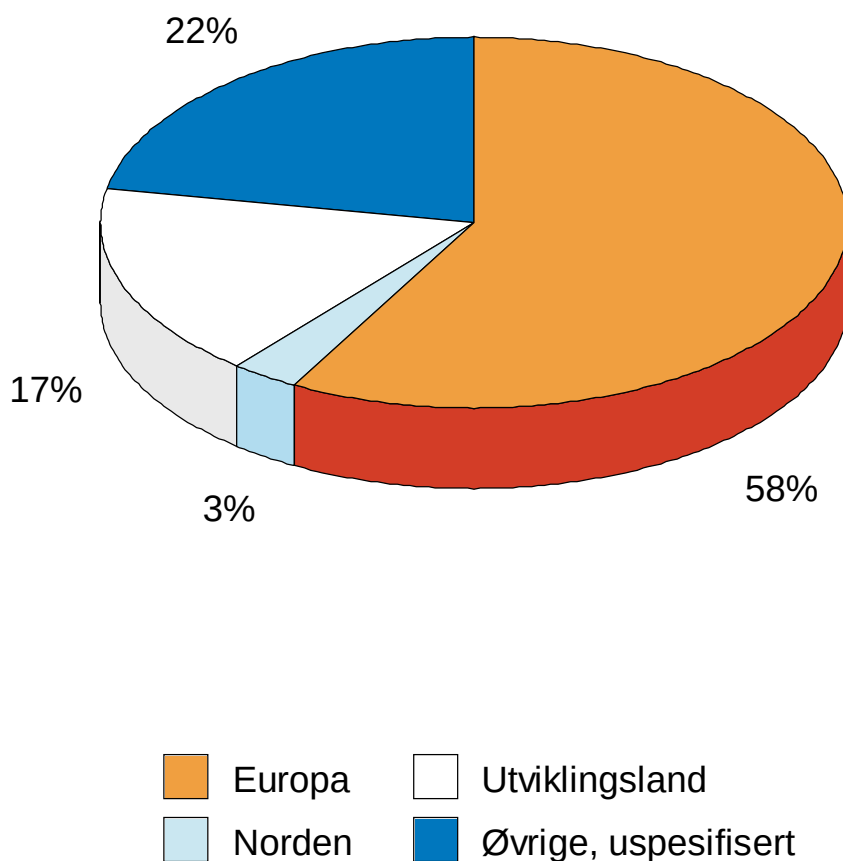
Evalueringen av Norges deltakelse i EUs rammeprogram for forskning viser at norske forskere hevder seg rimelig bra i internasjonal sammenheng. Fram til 1997 ble om lag 28 pst. av de norske søknadene om prosjekt- og nettverksmidler innvilget. Det var over det europeiske gjennomsnittet, men lavere enn for eksempel Danmark og Finland. I det fjerde rammeprogrammet har norske søkere særlig utmerket seg på områdene transport, kommunikasjonsteknologi, informasjonsteknologi og energi. De foreløpige resultatene fra det femte rammeprogrammet (1999–2002) viser også at norske forskere får god uttelling, særlig innenfor områdene miljø og energi.

Et tettere samarbeid mellom næringsliv og forskningsinstitusjoner kan stimulere forskningen ved at næringslivet kan bidra til evaluering av kvalitet og relevans, utvikling av nye fagdisipliner og forskningstema, samt finansiering. Utvikling av større grad av interaksjon mellom næringsliv og forskning har derfor høy prioritet i forsknings- og innovasjonspolitikken.

7.4.6 Internasjonalt forskningssamarbeid

Forskningsresultater spres ofte raskt internasjonalt, og de fleste fagområder utvikler seg best gjennom samvirke over landegrensene. Internasjonalt forskningssamarbeid foregår både gjennom uformell kontakt mellom forskere og gjennom organiserte programmer og nettverk. Det er særlig viktig for et lite land som Norge å være nært knyttet til resten av forskningsverdenen.

Internasjonalt FoU-samarbeid



Figur 7.5 Offentlige utgifter til internasjonalt FoU-samarbeid i 1998, i pst. etter geografisk område.

Kilde: NIFU.

Norge har lang tradisjon for deltakelse i internasjonalt forskningssamarbeid. De siste årene har den offentlige deltakelsen dreid i retning av det organiserte forskningssamarbeidet i Europa. Figur 7.5 viser den geografiske fordelingen av offentlige utgifter til internasjonalt FoU-samarbeid. EUs ramme-

program for forskning er i dag den største arenaen for Norges deltakelse i organisert internasjonalt forskningssamarbeid.

Næringslivets FoU-virksomhet har blitt stadig mer internasjonal. I perioden 1995–1999 har næringslivet mer enn doblet sine FoU-innkjøp i utlandet til om lag 1,9 mrd. kroner. Derimot har utlandets finansiering av FoU i næringslivet vært om lag stabil, og utgjorde ikke mer enn 0,4 mrd. kroner i 1999. Videre har større norske selskaper en omfattende FoU-virksomhet i sine utenlandske datterselskaper. Internasjonaliseringen av norske selskapers FoU-virksomhet har i hovedsak kommet som en videreføring av aktiviteter i oppkjøpte bedrifter.

7.4.7 Regjeringens forskningspolitikk

Styrking av forskningsinnsatsen

Regjeringen går inn for å styrke norsk forskning. Regjeringens mål er at den samlede norske FoU-innsatsen innen 2005 minst skal være på gjennomsnittlig OECD-nivå målt som andel av BNP. Dette vil kreve økt innsats både fra det offentlige og fra næringslivet.

I forbindelse med behandlingen av Stortingsmelding nr. 39 (1998–99) Forskning ved et tidsskille var det enighet om en slik styrking av forskningsinnsatsen. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2000 la Regjeringen fram en opptrappingsplan for forskningsbevilgningene.

Regjeringen vil understreke at målet om å komme opp på OECD-gjennomsnittet er svært ambisiøst. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå, som inngikk i beslutningsgrunnlaget for opptrappingsplanen, indikerte at det kan være nødvendig med en samlet styrking av forskningsinnsatsen med om lag 9 mrd. kroner for å nå dette målet. En såvidt sterk økning over en relativt kort periode vil gjøre det krevende å sikre at midlene blir brukt på en effektiv og formålstjenlig måte. Det vil også bli krevende å sikre tilstrekkelig tilgang på dyktige forskerrekrutter, og å passe styrkingen inn i de årlige budsjettene. Regjeringen legger derfor opp til å styrke den offentlige forskningsinnsatsen gradvis. Regjeringen vil legge fram en ny opptrappingsplan for forskning i Revidert nasjonalbudsjett 2001.

Prioriteringer

Regjeringen vil sikre at Norge har en bred kunnskapsbase med sterke FoU-miljøer. Uten et solid fundament kan ikke norsk forskning hevde seg internasjonalt på enkeltområder. En solid kunnskapsbase er også en forutsetning for at norske forskere skal være i stand til å finne, forstå og gjøre bruk av det fremste innen internasjonal forskning. En hovedprioritering ved bruk av offentlige midler i årene framover vil derfor være å styrke den langsiktige og grunnleggende forskningen. Stortinget ga ved behandling av forskningsmeldingen sin tilslutning til en slik prioritering. Styrkingen av grunnforskningen skal komme gjennom økte grunnforskningsbevilgninger til universiteter og høyskoler og økte basisbevilgninger til en del forskningsinstitutter. Videre skal midlene til langsiktig grunnleggende forskning gjennom Norges forskningsråd styrkes.

Samtidig er Regjeringen opptatt av at Norge bør prioritere sin forskningsinnsats. Kunnskapsutviklingen er global, og også på FoU-området må et lite land som Norge konsentrere ressursinnsatsen til noen utvalgte områder der mulighetene for og betydningen av å lykkes vurderes som størst. I tillegg til å satse på grunnforskningen, vil Regjeringen øke innsatsen på fire sentrale tematiske områder for samfunns- og næringsliv. De fire tematiske områdene er følgende:

- Marin forskning.
- Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).
- Medisinsk og helsefaglig forskning.
- Forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø.

Dette er områder der mulighetene for økt verdiskaping er stort, der Norge kan bygge på særlige fortrinn og der samfunnet antas å gå gjennom store omstillinger i årene som kommer. I de tematiske satsingene skal det også ivaretas tre tverrgående perspektiver: Miljøperspektivet, det regionale perspektivet, samt kjønns- og likestillingsperspektivet. Samtidig skal det legges vekt på tverrfaglighet i alle de fire satsingene.

Økt kunnskap gjennom FoU er en forutsetning for å kunne realisere mulighetene for økt verdiskaping i den marine sektoren, herunder havbruk. Satsingen på marin forskning skal rettes mot hele verdikjeden, fra ressursforskning og utvikling av ny oppdrettsteknologi til markedsføring av ferdige produkter. Norge har et internasjonalt ansvar for å forvalte de marine ressursene på en bærekraftig måte. Uten en fornuftig ressursforvaltning forringes det biologiske mangfoldet, og grunnlaget for verdiskapingen rives bort. Forbrukerne vil også stille krav til kvalitet og rene produkter. Derfor skal den marine satsingen også omfatte forskning på områder som økologi, havforurensning, bestandsutvikling og fiskehelse.

Satsingen på forskning innenfor IKT skal bidra til at næringslivet i økende grad anvender IKT i produksjonsprosessen og utnytte teknologien til produkt- og tjenesteinnovasjon. Videre skal satsingen bidra til at den norske IKT-næringen utvikler nye produkter og tjenester av høy kvalitet. IKT-satsingen skal også bidra til å oppheve betydningen av avstander og gjøre velferdstilbudene mer tilgjengelige. Skole og helsevesen er eksempler på sektorer der Norge har kommet langt i å bruke løsninger basert på informasjons og kommunikasjonsteknologi. Forskningen skal i tillegg bringe kunnskap om de samfunnsmessige og kulturelle sidene ved bruken av IKT.

Regjeringen vil møte utfordringene i helsesektoren blant annet gjennom en bred satsing på medisinsk og helsefaglig forskning. Norge har i dag sterke forskningsmiljøer som kan delta i den internasjonale forskningsfronten på områder som hjerneforskning, molekylær cellebiologi, telemedisin, ernæring og psykologisk behandling. Norge er dessuten et av de få land i verden som har komplette, landsomfattende helseregistre. Slike registre har stor betydning for forskning på sykdomsutbredelse og studier av forebyggende arbeid.

Som stor energiprodusent og internasjonal pådriver i miljøspørsmål, er det nødvendig at Norge bygger opp kunnskap som kan bidra til en bærekraftig utvikling. Det vil ha stor betydning for verdiskapingen at olje- og gassressursene og vannkraften kan utnyttes mest mulig effektivt. Gjennom internasjonale avtaler som Kyoto-protokollen har Norge påtatt seg en rekke internasjonale

nale forpliktelser. Et av satsingsområdene i norsk forskningspolitikk er derfor forskning i skjæringsfeltet energi og miljø. Forskningen på dette området skal bidra til å skape en effektiv og mer miljøvennlig bruk og produksjon med minimale miljøkonsekvenser. Miljørettet energiforskning må være tverrfaglig. Satsingen omfatter derfor både teknisk-naturvitenskapelig og samfunnsfaglig forskning.

Styrket rekruttering

En satsing på forskning forutsetter også en tilstrekkelig rekruttering av unge forskere. Rekrutteringsstillinger vil være det mest sentrale virkemidlet for å øke rekrutteringen til forskning i Norge. Regjeringen vil også ta i bruk tiltak for å bedre gjennomstrømmingen av doktorgradsstudenter i rekrutteringsperioden. Tiltakene vil bli vurdert på bakgrunn av den pågående evalueringen av den organiserte doktorgradsutdanningen.

Rekrutteringsstillingene, og særlig postdoktorstillingene, skal brukes aktivt for å kvalifisere flere kvinner til fag med lav kvinneandel og til høyere vitenskapelige stillinger generelt.

Kvalitet

Regjeringen går inn for at forskningskvalitet skal fremmes og belønnes i større grad enn tidligere. Regjeringen vil at Norges forskningsråd skal legge enda sterkere vekt på kvalitet i tiden framover. For å stimulere til økt kvalitet, har Regjeringen etablert en norsk ordning med Sentre for fremragende forskning (SFF). Dette er sentre som er sammensatt av en eller flere forskningsgrupper og som driver forskning og forskerutdanning på høyt internasjonalt nivå. Vitenskapelig kvalitet skal være et ufravikelig krav for å oppnå status som Senter for fremragende forskning. Samtidig skal sentrene kunne bidra til å øke forskningsinnsatsen på høyt prioriterte områder. Ordningen forvaltes av Norges forskningsråd og skal blant annet finansieres gjennom avkastningen fra fondet for forskning og nyskaping.

Et annet viktig kvalitetsfremmende tiltak vil være å videreutvikle institusjonenes strategiske planlegging og faglige ledelse. Ved flere anledninger, blant annet i forbindelse med evalueringene av de naturvitenskapelige fagmiljøene, er det blitt pekt på at forskningsmiljøene mangler et sterkt lederskap. Institusjonene må utarbeide strategier for egen forskning, slik at ressursene kan konsentreres på en bedre måte.

Aktiv deltakelse i internasjonalt forskningssamarbeid

Regjeringen går inn for et fortsatt aktivt norsk engasjement i internasjonalt forskningssamarbeid. Regjeringen vil videreføre og styrke den norske deltakelsen i EUs rammeprogram. I nærmeste framtid vil Regjeringen gå aktivt inn for å utforme innhold og organisering av et sjette rammeprogram for forskning.

Innenfor det europeiske samarbeidet vil Regjeringen gå inn for å bedre utnyttelsen av felles infrastruktur blant annet gjennom utbygging av elektroniske nettverk. Norske sentra for fremragende forskning skal tilknyttes inter-

nasjonale nettverk og det skal legges til rette for økt forskermobilitet mellom Norge og andre land.

På flere områder kan Norge tilby fasiliteter og forskningsmiljøer som er unike i internasjonal sammenheng. Svalbard kan for eksempel tilby det lettest tilgjengelige høyarktiske området i verden, med en godt utbygd infrastruktur og avanserte utstyrsinstallasjoner. Regjeringen tar sikte på å utvikle Svalbard til en av de viktigste internasjonale plattformer for arktisk forskning. Regjeringen vil også legge til rette for å øke norske universiteters og andre forskningsinstitusjoners muligheter til å utføre forskning på øygruppen. Samtidig skal forskningsvirksomheten innordnes de rammebetingelser som er nødvendige for å bevare Svalbards naturmiljø og villmarkskarakter.

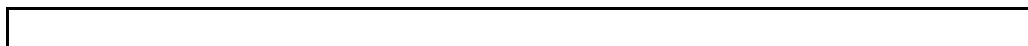
Kommersialisering av forskningsresultater

Forskere ved universiteter og høyskoler legger ikke sjelden fram resultater som har kommersielle muligheter. En del av disse resultatene gir opphav til nye produkter og fører til etablering av nye foretak, men antakelig er det store uutnyttede muligheter. Regjeringen ønsker derfor en bedre kommersiell utnyttelse av patenterbare oppfinnelser fra universiteter og høyskoler. Et utvalg ledet av professor Jan Fridthjof Bernt foreslår tiltak, både av rettslig og praktisk karakter, som kan bidra til dette. Regjeringen vil vurdere den videre oppfølging av utvalgets innstilling når det er gjennomført en bred høring.

Økt forskning i næringslivet

Målet om å komme opp på OECD-gjennomsnittet krever at også næringslivet øker sin FoU-innsats. Det kan skje ved en generell heving av FoU-utgiftene eller ved at næringsstrukturen vris i retning av mer forskningsintensiv virksomhet. FoU-intensive næringer utgjør en relativt liten andel av produksjonen i Norge. Målet må derfor ses i sammenheng med utviklingen i næringsstrukturen. Endring av næringsstrukturen er en langsiktig prosess, og ikke et mål i seg selv. Forskningspolitiske virkemidler er bare ett av mange forhold som virker inn. Det offentlige kan gjennom økt satsing på utdanning og forskning legge til rette for utvikling av kunnskapsintensive næringer, men det er ikke gitt at veksten vil komme nettopp i de bedriftene og næringene som selv utfører mye forskning. Hvilke næringer som får vekst vil også avhenge av blant annet markedsendringer, teknologisk utvikling og ikke minst, foretakens strategier.

FoU er uansett viktig for å bedre produktiviteten til eksisterende bedrifter og for å legge grunnlaget for framtidens næringsliv. For å styrke næringslivets forskningsinnsats har det etter forslag fra Regjeringen blitt etablert en tilskuddsordning administrert av Norges forskningsråd, som gir støtte til næringslivets kjøp av FoU-tjenester fra universiteter, høyskoler eller forskningsinstitutter. Det nye virkemidlet vil stimulere til økt samarbeid mellom næringsliv og forskning, og dermed bidra til å øke innovasjonstakten i næringslivet. Ordningen betegnes «FoU-prosjekter i næringslivets regi» og er en oppfølging av Hervik-utvalgets hovedforslag, jf. boks 7.2.



Boks 7.2 Utredning av tiltak for økt FoUi næringslivet

Et utvalg under ledelse av professor Arild Hervik, har utredet tiltak rettet mot å øke den private finansieringen av FoU, jf. NOU 2000:7 Ny giv for nyskaping (Hervik-utvalget). Medlemmene var fra forskningsmiljøer og industrien. Utvalget avga sin innstilling 8. mars 2000.

Hovedforslaget fra utvalget er statlig finansiering av 25 pst. av kostnadene for nærmere definerte FoU-prosjekter innenfor en årlig ramme på 4 mill. kroner for den enkelte bedrift. Tildelingen skal være basert på objektive kriterier, og være åpen for alle bedrifter. Bedriftenes samarbeidsprosjekter med universiteter og høyskoler, godkjente forskningsinstitutter og bransjeforskning får en utvidet ramme på inntil 8 mill. kroner årlig. Utvalget kom til at prosjektene må godkjennes på forhånd av Norges forskningsråd. Flertallet i utvalget gikk inn for at det foreslåtte tiltaket etableres som et fradrag i skyldig skatt, mens et mindretall gikk inn for en lovfestet tilskuddsordning.

Utover den nye ordningen, foreslo Hervik-utvalget opptrapping av tilskudd til brukerstyrt forskning og strategiske programmer gjennom Norges forskningsråd, og styrking av SNDs landsdekkende risikolån. Forslagene til sammen vil i betydelig grad øke behovet for FoU-personale i næringslivet og forskningsinstitusjonene. For å møte behovet foreslo utvalget at det umiddelbart blir satt i gang tiltak for å styrke den generelle forskerrekutteringen og rekrutteringen til universiteter og høyskoler spesielt.

Regjeringen legger vekt på at offentlige støtteordninger skal utløse ny satsing og legge grunnlag for langsiktige FoU-strategier i bedriftene. Utformingen og innfasingen av FoU-støtten til næringslivet påvirker i hvilken grad dette skjer. Erfaringene fra andre land tyder på at skattelette normalt virker over relativt kort tid, mens tilskudd bidrar til økt egenfinansiering over flere år. Denne forskjellen skyldes trolig at skattelette virker generelt og i stor grad belønner FoU som bedriftene allerede gjennomfører, mens tilskudd fordeles til utvalgte prosjekter som oppfyller nærmere betingelser. Tilskuddsfinansierte prosjekter har ofte en langsiktig karakter og er rettet mot mer grunnleggende forskning. Bruk av tilskudd synes derfor i større grad å bidra til fornyelse av bedriftenes forskningsstrategier, og på denne måten å stimulere til at bedriftene senere følger opp med egenfinansierte FoU-prosjekter. Generelt vil en tilskuddsordning være mer oversiktlig og bedre synliggjøre satsingen på FoU, noe som er viktig for at ordningen lettere kan evalueres og omfanget avveies i forhold til andre prioriterte formål. Forannevnte hensyn tilsier at tilskuddsordninger bør velges framfor skattelette.

Regjeringen vil også prioritere andre tiltak for samarbeid mellom næringslivet og forskningsinstitusjoner, blant annet gjennom Forskningsrådets brukerstyrte programmer. For å styrke forskningsinnsatsen i små og mellomstore bedrifter i distriktene, forventes det at de statlige høyskolene spiller en viktig rolle i de regionale innovasjonssystemene.

Regjeringen vil i tillegg legge økt vekt på at langsiktig, grunnleggende forskning og forskning innenfor de fire forannevnte tematiske satsingsområdene skal bidra til fornyelse av norsk næringsliv.

Regjeringen legger vekt på helheten i forsknings- og innovasjonssystemet. Det er viktig at Forskningsrådet samarbeider nært med SND, Norges eksportråd, Statens veiledningskontor for oppfinnere, Styret for det industrielle rettsvern (Patentstyret) og andre relevante offentlige organer. Målet er at næringslivet skal møte et oversiktlig, samordnet og effektivt virkemiddelapparat. Samarbeidet mellom Forskningsrådet og SND, kalt SMB Innovasjon, gir Forskningsrådet anledning til å bruke SNDs regionale apparat. Ny kunnskap og teknologi vil ha liten økonomisk verdi hvis den ikke spres og utnyttes på bred basis i næringslivet. Derfor vil Regjeringen arbeide for at virkemiddelapparatet legger opp til en mer effektiv formidling av ny teknologi og FoU-basert kunnskap.

Investeringer utgjør en stor del av innovasjonskostnadene, jf. figur 7.4. Innovative investeringer er for en stor del pålagt investeringsavgift, blant annet forskningsbygg. Fjerning av investeringsavgiften fra 1. april 2002 vil bidra til økte investeringer i FoU og innovasjon.

Nærings- og handelsdepartementet har overtatt ansvaret for en større del av forskningspolitikken, blant annet for Norges deltakelse i EUs rammeprogram for forskning, basisbevilgningene til de regionale forskningsinstituttene og Teknologirådet. Det vil bidra til en bedre samordning av den næringsrettede forskningspolitikken med andre deler av næringspolitikken.

7.5 Infrastruktur

Større åpenhet over landegrensene sammen med bedriftenes generelt økende mobilitet stiller Norge overfor krevende utfordringer. Landets topografi og avstanden til store og viktige vare- og tjenestemarkeder forsterker disse utfordringene. Det er behov for en infrastruktur som legger til rette for effektiv transport av personer og gods samt elektronisk kommunikasjon.

7.5.1 Informasjons- og kommunikasjonsinfrastruktur

For noen år tilbake ble IT-systemer særlig brukt for å effektivisere enkeltoppgaver i virksomhetene. Kommunikasjonsnettverk ble først og fremst brukt til samtaler og kringkasting. Senere har datanettverk mellom bedrifter og enkeltpersoner vokst fram, og til sammen danner de i dag en felles infrastruktur for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Økt bruk av elektronisk kommunikasjon og elektronisk handel (e-handel) synes å bidra til effektivisering og kan være en kilde til økonomisk vekst, jf. nærmere omtale i avsnitt 7.2.

Innbyggerne i Norge er relativt avanserte brukere av nye IKT-tjenester. Stadig flere går for eksempel over fra vanlig telefontilknytning til ISDN (Integrated System Digital Network). Norge er trolig et av de landene i verden med høyest tetthet av ISDN. Anvendelsen av mobiltelefoner er utbredt. Bare Finland har flere mobilabonnementer i forhold til innbyggertallet. Norge ligger på fjerde plass når det gjelder Internett-servere pr. innbygger, etter USA, Finland og Island. Norge har den største Internett-dekningen i hjemmene (50 %) foran Singapore, USA og Sverige. Alle de nordiske landene har vært tidlig ute med IKT-bruk i offentlig sektor.

På området elektronisk handel og forretningsdrift skjer den altoverveiende delen av nettanvendelsen i samhandling mellom bedrifter. På områder

som media, underholdning og kringkasting er derimot den individrettede kommunikasjonen dominerende.

Anvendelsen av IKT i næringslivet reduserer bedriftenes kostnader knyttet til informasjonsinnhenting og samhandling med andre aktører. IKT anvendes også som et verktøy for utvikling av produkter, tjenester og for endret oppgaveløsning i bedriftene. Bruken av Internett i næringslivet synes å forandre seg i retning av mer avanserte former for bruk. De fremste barrierene mot bruk av Internett er risikoen for blant annet hacking og virus samt problemer som kan oppstå ved at nettet kollapser. Anvendelsen av IKT er knyttet til utbyggingen av en felles IKT-infrastruktur. Utbyttet for den enkelte av å anvende nettet øker jo flere som er tilknyttet.

Ulike kommunikasjonsnettverk er over lengre tid bygd ut for å knytte datautstyr sammen, for å etablere telefonforbindelser og for å formidle TV- og radiokringkasting. Den teknologiske utviklingen fører oss stadig nærmere en situasjon hvor tele-, data- og mediesektoren smelter sammen. Dette betegnes som konvergens, jf. boks 7.3. Denne utviklingen øker behovet for å se reguleringen av sektorene i sammenheng. Det pågår på denne bakgrunn og parallelt med EU's tilsvarende prosess, en gjennomgang av telereguleringen med sikte på å etablere en ny regulering for alle elektroniske kommunikasjonsnettverk og -tjenester.

Internasjonal statistikk viser at veksten i IKT-markedene har vært stor de siste årene. Statistikkene viser også at det man kan kalle en integrert informasjons- og kommunikasjonssektor (IKT-næringen) får en gradvis større næringspolitisk betydning i mange land. Statistisk sentralbyrå har beregnet at IKT-næringen i Norge hadde en omsetning på drøyt 182 mrd. kroner i 1999. Dette utgjorde 6,9 pst. av den samlede omsetningen i norsk økonomi. Omsetningen i IKT-sektoren vokser vesentlig sterkere enn resten av økonomien og har i gjennomsnitt økt med 11,4 pst. årlig i perioden 1995–1999.

I 1970- og 1980-årene var kapasiteten og prisen på datautstyret ofte den begrensende faktoren for anvendelse og utvikling. I midten av 1990-årene ble hovedfokus flyttet til å stimulere til IKT-bruk og utnyttelse av overkapasitet i IKT-utstyr og nett. I de nærmeste årene synes kapasiteten i den tekniske infrastrukturen igjen å kunne bli knapp som følge av en sterk økning i nettbruken og nye avanserte anvendelser. Teknologisk utvikling muliggjør samtidig en mangedobling av overføringskapasiteten gjennom utbygging av såkalte bredbåndsnett, jf. boks 7.4.

Dagens overføringskapasitet varierer etter hvilken del av nettet det er snakk om. Transportnett er «hovedveier» for overførsel av store mengder data. Aksessnett er siste del av nettet inn til hver bruker. Det er viktig at både transportnett og aksessnett har tilstrekkelig kapasitet til å kunne transportere de tjenestene som etterspørres. Spesielt synes aksessnettene å kunne bli en flaskehals med hensyn til overføringskapasitet. Både telenett, kringkastingsnett, kabelnett og elnett kan benyttes til å etablere tilgang for brukerne.

En rekke land satser offensivt på utbygging av bredbåndsnett. For noen år tilbake var det i mange land tradisjon for en investeringslinje gjennom offentlig eide televerk. Etter at monopolene i EU/EØS er deregulert vil de fleste land legge opp til at markedet skal sikre nødvendige investeringer i infrastruk-

tur samtidig som myndighetene legger til rette for økt konkurranse i markedet.

Boks 7.3 Konvergens

Begrepet konvergens beskriver en utvikling mot at sektorgrensene mellom kringkasting/ media, tele og IT etterhvert blir borte. Teknologiske endringer og nyvinninger (for eksempel digitalisering og Internett) er den primære drivkraften og basis for denne konvergensprosessen. Andre viktige drivkrefter er endringer i legale rammebetingelser (deregulering nasjonalt og internasjonalt, spesielt på teleområdet) som gir åpne markeder, økt anvendelse av IKT-tjenester, økende utbredelse av digitale terminaler (blant annet mobiltelefoner og PC-er) og økte investeringer i infrastruktur. Denne utviklingen fører med seg en rekke endringsprosesser:

–Tjenestekonvergens som kjennetegnes av at det utvikles sammensatte tjenester som integrerer formelementer (lyd, tekst, bilde) fra tradisjonelle tjenester. Tjenestene blir i større grad interaktive og gir større valgmuligheter for brukerne. Tjenesten tilbys på flere ulike infrastrukturer og kan tas i mot på flere typer terminaler.

–Nettverkskonvergens som kjennetegnes av at samme infrastruktur kan overføre alle typer digitale tjenester og innholdsprodukter, samt at infrastrukturen kan overføre informasjon både til og fra bruker (interaktivt). Samlet sett skjer det en utbygging av ny infrastruktur og videreutvikling av eksisterende infrastruktur som bidrar til mindre knapphet på overføringskapasitet.

–Terminalkonvergens, som kjennetegnes av at stadig flere mottaksapparater bli digitaliserte, og at de får multifunksjonelle egenskaper (dvs. kan håndtere både lyd, bilde, skrift osv. samtidig). Terminalene blir også interaktive og får økt prosesserings- og lagringskapasitet.

–Markedskonvergens som kjennetegnes av endrede aktørstrukturer, større stordrifts- og breddefordeler og sterkere innslag av internasjonal konkurranse.

Boks 7.4 Bredbånd

Bredbånd er uttrykk for rask overføring av store mengder data uavhengig av om overføringen skjer trådløst/mobilt eller via fast linje. Overføringskapasitet måles som bit pr. sekund (bit/s). Det er i dag vanlig å definere bredbånd som nett med en kapasitet på 2 Megabit/s (mill. bit/s) eller mer. Flere informasjons- og kommunikasjonstjenester (IKT-tjenester) krever imidlertid større kapasitet enn 2 Megabit/s. Eksempelvis vil overføring av fjernsynsprogrammer kreve mellom 4 og 8 Megabit/s, mens elektronisk handel - avhengig av hvilken tjeneste man etterspør - krever fra noen få Kilobit/s (tusen bit/s) opp til 8 Megabit/s. Vanlig telefoni krever derimot ikke mer enn 64 Kilobit/s. Forståelsen av hva som er bredbånd bør derfor ses i forhold til brukernes etterspørsel og hvilken kapasitet som er nødvendig for å levere tjenestene.

Sverige har valgt en annen modell. Den svenske regjeringen har lagt opp til at det skal brukes over 8 mrd. svenske kroner over offentlige budsjetter til bygging av bredbåndsnett i perioden 2000 – 2004. Forutsetningen er at markedsaktørene satser minst like mye. Riksdagen har i hovedsak sluttet seg til regjeringens forslag, men endelige bevilgninger skal fastsettes av Riksdagen hvert år. Deler av det statlige bidraget skal gis som skattefradrag til husholdninger, kommuner og bedrifter som ønsker å installere bredbåndsnett og en støtteordning for å stimulere til utbygging av bredbåndsnett i regionene. I tillegg bygger det svenske Kraftnät ut et transportnett på markedsmessige vilkår.

Regjeringen ser det verken som riktig eller nødvendig at det offentlige i Norge selv bygger ut eller eier infrastrukturen. Det er i dag flere markedsaktører som har påbegynt arbeidet med utbygging, og det ventes å bli en rivende utvikling de nærmeste årene med konkurranse om å tilby høyere kapasitet til både husstander og bedrifter. De kommersielle aktørene bør derfor stå for utbyggingen. En slik markedsløsning vil bedre kunne sikre at teknologiske og forretningsmessige valg hviler på et økonomisk velfundert grunnlag.

Den beste måten myndighetene kan bidra til effektiv utbygging, er å legge best mulig til rette for konkurranse i IKT-sektoren. Dette antas å bidra til lavere priser og utvikling av flere og bedre produkter for brukerne. Liberaliseringen av telemarkedet har bidratt til flere aktører, økende tjenestetilbud og fallende priser. Regjeringen har satt i gang en gjennomgang av regelverket for elektronisk kommunikasjonsinfrastruktur for å tilpasse regelverket til teknologi- og markedsutviklingen. I Norge har konkurransen hittil vært større i transportnettene enn i aksessnettene. OECD har pekt på at erfaringer viser at dominerende aktører generelt tenderer til å motarbeide nye aktører i å komme inn på markedet. På denne bakgrunn er det nå forskriftsfestet en plikt for tilbyder med sterk markedsstilling å gi tilgang til det faste aksessnettet for andre aktører i telesektoren, jf. omtalen i kapittel 4.7.

For blant annet å stimulere til en raskere utvikling av bredbånd ønsker Regjeringen også å iverksette etterspørselsfremmende tiltak. Etterspørselsfremmende tiltak vil i første omgang rettes mot skolene, bibliotekene, helse-sektoren og kommuneadministrasjonene. Slike tiltak vil kreve godt samarbeid mellom stat, kommuner og fylkeskommuner, og mellom offentlig sektor og leverandørene i anskaffelsesprosessen. Det er viktig å iverksette pilotprosjekter for å høste erfaringer med hensyn til alle typer nett.

Bredbåndsutbyggingen og konvergensutviklingen åpner opp for nye muligheter i forhold til produkt- og tjenesteutvikling på innholdssiden. Ved at offentlig sektor i større grad tar i bruk bredbåndsnett og bredbåndstjenester, vil tjenestene til næringsliv og publikum forbedres og effektiviseres. Lokalt næringsliv og offentlige virksomheter er ofte lokalisert samme sted. Dette kan igjen bidra til at den enkelte kommune, staten og det lokale næringsliv kan samarbeide om tilknytning til bredbåndsnett og bredbåndstjenester. Stimulering av norsk innholdsproduksjon vil samtidig være med på å skape et allsidig innhold som blant annet bidrar til å ivareta det norske språket og vår kultur-arv.

Det er Regjeringens mål at styrking av konkurransen og offentlig etterspørsel skal bidra til gode markedstilbud innen bredbåndskommunikasjon i alle deler av landet. Regjeringen vil i tillegg til å kanalisere midler for bredbåndsanvendelser til områder som dekker offentlige behov, vurdere om det er behov for særskilte offentlige tiltak for områder eller grupper der det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging. Regjeringens mål er at styrking av konkurransen og offentlig etterspørsel skal bidra til:

- gode markedstilbud om tilknytning til bredbåndnett til alle grunn- og videregående skoler, folkebibliotek, sykehus og kommuneadministrasjoner innen utløpet av 2002
- gode markedstilbud om tilknytning til bredbåndnett for alle norske husholdninger innen utløpet av 2004.

Internett er et eksempel på et nytt anvendelsesområde som benytter forskjellige typer teknisk infrastruktur og er knyttet sammen basert på en enhetlig standard. Standarden er ikke spesielt teknisk unik i forhold til tilsvarende konkurrerende produkter. Det unike er at den ble valgt til standard og den raske utbredelsen nettverksanvendelsene basert på den gitte standarden har fått de seneste årene. Felles dataformat (HTML) og enhetlige adresser på verdensveven (WWW) har også bidratt til utviklingen.

Den store betydningen av Internett er knyttet til at det meste av verden samtidig kan få tilgang til samme informasjon. Bedrifter kan knytte sine IKT-baserte handelsystemer og verdikjeder sammen, og nye markedsplasser kan etableres mellom bedrifter og forbrukere. I tillegg til den kommersielle anvendelsen av en informasjonsinfrastruktur, er det også anvendelsesområder for informasjonsutveksling mellom offentlige myndigheter og mellom det offentlige og bedrifter og privatpersoner.

Det viktigste for den videre utbyggingen av informasjonsinfrastrukturen er at det etableres bedre løsninger og rammebetingelser for elektronisk samhandling mellom bedrifter og mellom bedrifter og forbrukere. Samtidig må det arbeides aktivt for å motvirke den økende sårbarheten i vårt teknologiavhengige samfunn. En sentral offentlig oppgave i denne sammenheng er å medvirke, sammen med privat sektor, til at det etableres sikkerhetsløsninger for å ivareta økonomiske verdier i e-handelsløsninger, motvirke kriminalitet, sikre personvernet, beskytte kritisk infrastruktur og for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

7.5.2 Transportinfrastruktur

Både vei-, jernbane-, luft- og sjøtransport er av betydning for næringslivet. Omfanget og fordelingen av transporten mellom ulike transportmidler har nær sammenheng med viktige trekk ved samfunnsutviklingen. Veksten i omfanget av person- og godstransport i Norge de siste 20 til 30 årene har blant annet sammenheng med den generelle økonomiske veksten i samme periode og sterkt forbedret transportinfrastruktur.

Persontransporten innenlands har fra 1970 til 1998 økt med 136 pst. målt i antall personkilometer. Veksten har først og fremst skjedd gjennom økt bruk av personbil, og i 1998 utgjorde bruk av personbil om lag 80 pst. av den samlede persontransporten i Norge. De siste 30 årene har også flytrafikken økt sin andel.

Godstransporten innenlands målt i antall tonnkm økte med om lag 60 pst. fra 1970 til 1998. Det er en generell utvikling mot lengre transportavstander.

Den største delen av innenlandsk godstransport foregår på vei, og målt i verdi blir den største delen av norsk eksport transportert ut av landet på bil. Veitransport binder i tillegg andre transportformer sammen. Fra 1970 til 1999 har veitransportens andel av innenlands godstransport (målt i tonnkilometer) økt fra om lag 20 pst. til om lag 50 pst. Fra og med 1995 har veitransportens andel ligget relativt konstant. Tog- og sjøtransport har kostnadsmessige fortrinn på lengre godstransporter og for gods med stort volum eller liten verdi pr. vekt eller volumenhet. Jernbanen har i perioden 1970–1998 beholdt en tilnærmet konstant andel på rundt 10 pst. av godstransporten i Fastlands-Norge. Dette kan tilskrives en økning i jernbanens markedsandel på lange avstander, samt den generelle utviklingen innenfor hele godsmarkedet mot lengre transportavstander. Sjøtransporten er fortsatt dominerende når det gjelder store volum og handel med utlandet målt i antall tonnkm.

Mye av transporten er en kombinasjon av flere transportmidler. Det er derfor viktig å samordne de ulike transportformene og utbedre flaskehalser i transportsystemet, slik at overgangen mellom ulike transportmidler kan bli mer effektiv. Regjeringen ser det også som viktig å satse på kombinerte/intermodale transporter for å avlaste et allerede belastet veinett. Overføringer av godstransport fra vei til sjø og jernbane kan gi en positiv miljøgevinst.

Transportkostnader

Transportkostnadene for norsk næringsliv er høye sammenliknet med andre land.

Ifølge Transportbrukernes Fellesorganisasjon ³⁰⁾, utgjør logistikkostnadene (inngående og utgående transport, lager, samt administrasjon og planlegging) i gjennomsnitt 11,7 pst. av omsetningen for industrien i Norge. Transportkostnadene utgjør 68 pst. av logistikkostnadene. Til sammenligning utgjør logistikkostnadene 7,2 pst. av omsetningen, og transportkostnadene mindre enn 1/3 av logistikkostnadene i Europa for øvrig.

Disse kostnadsforskjellene henger sammen med Norges spesielle topografi (sterke stigninger, vinterkjøring), avstander, næringslivets egen organisering av transportarbeidet og myndighetenes rammebetingelser, herunder infrastruktur og avgifter.

Investeringer i infrastruktur

Når det gjelder nyinvesteringer i infrastruktur er vei og jernbane dominerende. Det meste av midlene som er rettet mot infrastruktur for sjøfart går til drift og vedlikehold av allerede etablert infrastruktur. Regjeringen går i St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011 inn for å øke investeringsnivået både på vei og på bane. Dette skjer særlig av hensyn til sikkerhet i transportsystemet og for å legge bedre til rette for næringslivets transportbehov. Innenfor de foreslåtte rammene er det også lagt opp til en økning av investeringene både i fyr og fareledsutbedringer.

³⁰⁾ «Godstransport, verdiskapning og miljø», Transportbrukernes fellesorganisasjon, 1998.

Investeringer i infrastrukturen legger beslag på betydelige ressurser og finansieres i stor grad ved beskatning. Offentlige ressurser er begrensede, og mange gode formål konkurrerer om tilgjengelige midler. Det er derfor viktig at prioriteringer mellom ulike formål er basert på gode kunnskaper om både nytte og kostnader ved hvert enkelt tiltak. Transportsektoren har lang tradisjon for systematisk bruk av analyser for kartlegging av nytte og kostnader ved investeringer. Hovedformålet med nytte-kostnadsanalyser er å kartlegge og synliggjøre konsekvensene av alternative tiltak. Dette gjøres i alle transportetatene for noen av nytte- og kostnadskomponentene, men på noe forskjellige måter slik at det er vanskelig å sammenlikne nytte og kostnader mellom sektorene.

Statens veivesen har lenge gjennomført systematiske konsekvensanalyser, inkludert nytte-kostnadsanalyser, som en integrert del av oversiktsplanleggingen, jf. boks 7.5.

Boks 7.5 Nytte-kostnadsanalyser i transportsektoren

Nytte-kostnadsanalyse er systematiske forsøk på å måle og veie sammen alle gevinster og kostnader ved offentlige prosjekter, med henblikk på om prosjektene bør gjennomføres eller ikke. Nytte-kostnadsanalysene er et verktøy for prioritering av lønnsomme prosjekter ved at disse kan rangeres etter netto nytte pr. krone som går med til prosjektet. Hovedprinsippet for verdsetting som vanligvis brukes i nyttekostnadsanalyser er at kroneverdien av en konsekvens skal settes lik det befolkningen er villig til å betale for å oppnå den. At noe er samfunnsøkonomisk lønnsomt vil derfor bety at befolkningen til sammen er villig til å betale minst så mye som tiltaket faktisk koster. Nytte-kostnadsanalyser kan imidlertid ikke gi noe objektivt svar på hvilke hensyn som bør veie tyngst når det er interessekonflikter i samfunnet, og mer generelt når etiske vurderinger er sentrale.

Det er knyttet betydelig usikkerhet til nyttekostnadsanalyser. For det første er det en metodisk usikkerhet knyttet til beregningen av priser for tid, ulykker, miljø og ulempekostnader. Videre vil det være knyttet usikkerhet til framtidig trafikkutvikling og til vurdering av anleggskostnader. I alle transportetatene er det derfor utviklet standardiserte verktøy for at analyser av ulike prosjekt skal være sammenlignbare.

Dette verktøyet vil bli videreutviklet, blant annet for å bedre sammenligningsgrunnlaget mellom sektorer.

Veivesenets analyser dekker de virkningene som vanligvis opptrer ved veiutbygging og omfatter både prissatte og ikke-prissatte virkninger. De prissatte virkningene beregnes i kroner og omfatter tidskostnader, kjøretøykostnader, nytte av nyskapt trafikk, ulempekostnader ved avhengighet av ferje, ferjekostnader, miljøkostnader (støy, lokal luftforurensning og støv/skitt), drifts- og vedlikeholdskostnader, kollektivtrafikkostnader og ulykkeskostnader.

De ikke-prissatte virkningene i analysen kan omfatte transportkvalitet, framkommelighet for syklist, nærmiljø, friluftsliv, naturmiljø, kulturmiljø, kulturminner, landskapsbilde, landbruk og fiske, geo- og vannressurser, lokalt utbyggingsmønster. Deler av de regionale virkningene blir

fanget opp i nytte-kostnadsanalysene i form av sparte tids- og kjøretøy-kostnader og nytte av nyskapt trafikk.

Brukt med varsomhet er nytte-kostnadsanalysene et hensiktsmessig verktøy for å systematisere informasjon og sammenlikne og synliggjøre konsekvenser av ulike investeringsprosjekter før beslutninger skal fattes.

Jernbaneverket gjør tilsvarende analyser som Vegdirektoratet når det gjelder prosjekter innenfor jernbane, men har ikke kommet like langt i utviklingen av analyseverktøyet som Vegdirektoratet. Luftfartsverkets investeringer er som regel basert på vurderingen av kapasitet og service, sikkerhetskrav samt forhold knyttet til effektiv håndtering av flytrafikken. I økende grad gjennomføres det samfunnsøkonomiske analyser knyttet til beslutninger om investeringer i infrastruktur.

Når det skal gjøres avveininger mellom investeringer i ulike transporttyper og man skal finne det prosjektet som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt, må ikke-prissatte virkninger som støy, forurensning og tid behandles på samme måte. Dette krever at et konsistent analyseverktøy i form av nytte-kostnadsanalyser legges til grunn for vedtak om alle investeringer i transportsektoren, dvs. både innenfor vei, jernbane, fly- og sjøtransport. I dag er det ikke en slik konsistent behandling av prosjekter innenfor de ulike transportformene i Norge. De fire transportetatene arbeider nå med en systematisk kvalitetsheving av modellverktøyet, slik at analysegrunnlaget kan bedres.

Tall fra Vegdirektoratet viser at under halvparten av veiprosjektene som er blitt satt i gang de siste 15 årene kan betegnes samfunnsøkonomisk lønnsomme ut fra gjennomførte nytte-kostnadsanalyser. I en undersøkelse fra Transportøkonomisk institutt går det fram at et flertall av representantene i Stortingets samferdselskomite mente at nytte-kostnadsbrøken er nyttig som en slags indikator som kan bidra til å plukke ut prosjekter som man kan se nærmere på. Brøken ble betegnet som et grunnlag for en grovsortering av prosjekter. Med noen få unntak var det få konkrete tilfeller der nytte-kostnadsbrøken hadde spilt en avgjørende rolle for politikernes prioriteringer.

Fordelingen av midler og investeringer i transportsektoren har hatt et betydelig innslag av distriktshensyn. Videre tillegges fylkeskommunens prioriteringer vesentlig vekt ved prioritering av midler innen rammen for øvrige riksveier. I NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget) vises det til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter bør prioriteres klart sterkere enn man gjør i dag. Det bør legges vekt på å fjerne flaskehalser og å utvikle effektive «korridorer» for transport og kommunikasjon. Regjeringen vil legge økt vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og bruk av nytte-kostnadsanalyser. Innenfor rammen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ønsker Regjeringen i større grad å prioritere utbedring av eksisterende veinett framfor nyutbygging. Større utbyggingsprosjekter vil i hovedsak konsentreres om stamveiene. Med hensyn til jernbanen legger Regjeringen til grunn at de største utbyggingsbehovene er konsentrert til det sentrale Østlandet, jf. St.meld. nr. 46 (1999–2000).

I Nasjonal Transportplan legger Regjeringen opp til å arbeide videre med grunnlaget for utvikling av strategiske areal- og transportplaner. Hensikten er

å utvikle hjelpemidler for å etablere gode løsninger på areal- og transportplanlegging av regional karakter. I denne sammenhengen må blant annet forholdet til fylkesplanleggingen trekkes inn. Det vil også bli vurdert hvordan slike planer kan knyttes til arbeidet med transportplanlegging på nasjonalt nivå, blant annet rettet inn mot revisjon av Nasjonal Transportplan.

Avgifter og brukerbetaling

En hovedbegrunnelse for drivstoffavgiftene er at brukerne skal belastes de kostnadene de påfører samfunnet. Avgiften bidrar dermed til en samfunnsøkonomisk riktigere avveining mellom ulempene som transport på vei medfører og nytten av transport for den enkelte bruker. For tverrsektorielle miljøproblemer bør avgiftsleggingen av drivstoff til transport også ses i et helhetlig perspektiv på tvers av sektorer, for å bidra til effektiv bruk av ressurser.

NOU 1996: 9 Grønne skatter – en strategi for bedre miljø og høy sysselsetting (Grønn skattekommisjon) anbefalte at drivstoffavgiftene bør dekke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved veibruk, ulykker og miljøskader. Kommisjonen pekte på at avgiftene bør være like for alle typer drivstoff, korrigert for ulikheter i miljøegenskaper og andre relevante egenskaper.

For en del generelle problemer knyttet til transport er det en relativt nær sammenheng mellom drivstofforbruk og ulempene dette påfører samfunnet. Avgifter vil da være et hensiktsmessig virkemiddel for å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til transport. For ulemper som er mindre knyttet til drivstofforbruket, kan andre avgifter, som veibruksavgifter eller kilometeravgifter være mer treffsikre virkemidler. Avgifter som ikke er bruksavhengige vil ikke prise kostnadene ved bruk av kjøretøy. Disse vil derfor ikke være like målrettede virkemidler.

Det er imidlertid betydelige lokale forskjeller med hensyn til kostnader og ulemper ved transportaktiviteten. Drivstoffavgiftene er derfor ikke et godt egnet virkemiddel for å korrigere for geografiske forskjeller. Veipricing vil kunne være bedre egnet til å prise lokale kø-, helse-, og miljøproblemer i de største byene. Veipricing kan derfor være et supplement til avgiftene på drivstoff.

Kø- og støykostnader er de kostnadselementene som varierer mest mellom byer og spredtbygde strøk. I spredtbygde områder er de antatt å være null. Grønn skattekommisjon så for seg en «arbeidsdeling» mellom veipricing og drivstoffavgifter; kostnadene ved veislitasje, trafikkulykker, globale og regionale miljøproblemer prises gjennom drivstoffavgiftene mens veipricing korrigerer for køkostnader og lokale miljøkostnader.

Beregninger av eksterne kostnader, herunder miljøkostnader ved transport, er usikre. For enkelte kjøretøygrupper, for eksempel tyngre lastebiler, er likevel de beregnede kostnadene såpass mye høyere enn avgiftene, at det med stor sannsynlighet kan konkluderes med at avgiftene på bruk av slike kjøretøy ikke dekker de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene.

Fornyelse av bilparken og utvikling av mindre forurensende framdriftsteknologi i framtiden vil kunne redusere de eksterne kostnadene ved transport. Det samme vil satsing på sikkerhet gjennom utforming av infrastruktur og ved utvikling av utstyr i kjøretøy. Regjeringen vil videreutvikle avgiftspolitikken i transportsektoren i tråd med prinsippene for effektiv ressursbruk. I denne

sammenheng må de eksterne kostnadene håndteres helhetlig på tvers av sektorer og på tvers av de enkelte transportformer.

I Norge bevilges midler til investeringer på vei, bane og sjø hovedsakelig over statsbudsjettet. Luftfartsinvesteringer finansieres formelt også over statsbudsjettet, men er reelt sett selvfinansiert ved brukerbetaling. Veisektoren finansieres også i en viss grad av bompenger. I 2000 finansieres om lag 15 pst. av statlige midler til veiformål av bompenger. Andelen varierer fra år til år og har ligget mellom 15 og 20 pst. de siste årene. Hovedformålet med dagens bompengeinnkreving er finansiering av spesifikke prosjekter. Regjeringen vil bruke veipricing som et trafikkregulerende virkemiddel for å begrense lokale kø- og miljøproblemer. Ved bruk av veipricing vil brukerne kunne redusere bilbruken, fordi biltransport blir relativt dyrere i forhold til andre transportformer.

Parkeringspolitikk vil også kunne være et virkemiddel for å redusere kø- og miljøproblemer i byområdene. Det er en klar sammenheng mellom valg av transportmiddel og parkeringsmuligheter. Gjennom begrensninger av biltilgjengeligheten i visse områder eller omregulering av gater, er det mulig å gjøre det mindre attraktivt å bruke bil. En kombinasjon av veipricing, parkeringspolitikk og satsing på kollektivtransport, vil kunne bidra til at flere benytter miljøvennlig transport i byområdene.

8 Et bedre miljø

8.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Økosystemene og de økologiske kretsløpene danner livsgrunnlaget på Jorden. En bærekraftig utvikling forutsetter at Norge og andre land forvalter miljø- og naturressursene i et langsiktig perspektiv. Samtidig er ren luft, tilgang på rekreasjonsområder og opplevelse av uberørt natur viktig for folks livskvalitet og helsetilstand. En bærekraftig forvaltning av miljøet og naturressursene utgjør derfor en sentral rammebetingelse både for næringsvirksomhet og velferd. Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i miljøvernpolitikken.

Det er oppnådd store reduksjoner i mange forurensende utslipp i Norge. Dette har bidratt til å bedre den lokale luft- og vannkvaliteten mange steder. Betydelige områder er sikret til naturvern- og friluftsmål. Miljøvernpolitikken i Norge har bidratt sterkt til disse gode resultatene. Samtidig er det fortsatt vanskelige målkonflikter i forbindelse med fysiske inngrep og endringer i arealbruk, fordi slike endringer bidrar til å redusere det biologiske mangfoldet og folks muligheter til friluftsliv og naturopplevelser. Arbeidet med å sikre miljøkvaliteten lokalt i Norge skal videreføres og videreutvikles.

Det internasjonale miljøvernssamarbeidet er avgjørende for å nå målet om en bærekraftig utvikling. Kommisjonen for en bærekraftig utvikling er FNs organ for oppfølging av Rio-konferansen. FNs miljøvernprogram (UNEP) har viktige oppgaver når det gjelder å analysere og overvåke utviklingen i miljøtilstanden globalt, og tar også initiativ til nye miljøavtaler. Norge vil fortsatt arbeide for å videreutvikle og styrke UNEPs rolle i det internasjonale miljøvernssamarbeidet. Regjeringen legger også stor vekt på det pågående arbeidet i OECD med å utforme retningslinjer for hvordan medlemslandene bedre kan integrere målet om en bærekraftig utvikling i den økonomiske politikken.

Det har vært en positiv utvikling i det internasjonale miljøssamarbeidet. Forpliktende avtaler har blant annet ført til at de globale utslippene av ozonnedbrytende gasser og den sure nedbøren over Norge og resten av Europa er vesentlig redusert. Menneskeskapte klimaendringer, reduksjonen av det biologiske mangfoldet og den voksende bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier står igjen som de viktigste internasjonale miljøutfordringene. Verdenssamfunnet står fortsatt langt fra løsninger på disse områdene. Gjennom tiltak i Norge og en aktiv innsats internasjonalt for effektive og forpliktende avtaler, kan Norge bidra til at produksjonen og forbruket legges om globalt.

De internasjonale klimaforhandlingene er inne i en svært krevende og viktig fase. Det er avgjørende for den videre framdriften i det internasjonale klimasamarbeidet at landene kommer til enighet, slik at Kyoto-protokollen kan tre i kraft. Ved at Kyoto-protokollen trer i kraft, legges grunnlaget for internasjonal enighet om ytterligere utslippsreduksjoner. Dette er nødvendig for å motvirke menneskeskapte klimaendringer. Norge har gjennom Kyoto-protoko-

kollen tatt på seg en krevende utslippsforpliktelse for klimagasser, som vil innebære omstillinger både i næringslivet og husholdningene.

Norsk klimapolitikk må vurderes i lys av utviklingen i de internasjonale klimaforhandlingene. Regjeringen vil legge fram et forslag til kvotesystem for klimagasser våren 2001, som kan iverksettes dersom Kyoto-protokollen trer i kraft. Forslaget vil bygge på hovedlinjene som ble trukket opp av Kvoteutvalget i NOU 2000:1 Et kvotesystem for klimagasser. Det vil være en sentral oppgave for Norge framover å få klimaforhandlingene tilbake på et godt spor, med sikte på å få til en bindende avtale så snart som mulig. Inntil en slik avtale er på plass vil det arbeides videre med å effektivisere de nasjonale klimavirkemidlene.

Gøteborg-protokollen om reduksjon av forsurende, overgjødning og bakkenær ozon stiller store krav om å redusere miljøskadelige utslipp. Det legges vekt på å utforme virkemidlene for å oppfylle forpliktelsene om å redusere utslippene av blant annet nitrogenoksider (NO_x) og svoveldioksid (SO_2) mest mulig kostnadseffektivt. Regjeringen vil komme tilbake med konkrete forslag til hvordan Norge skal oppfylle Gøteborg-protokollen. Virkemidlene må ses i sammenheng med virkemidlene for å oppfylle Kyoto-protokollen.

Arbeidet med å redusere bruken og utslippene av helse- og miljøfarlige kjemikalier vil også i tiden framover bli gitt høy prioritet. Det er viktig å stanse bruk og utslipp av de farligste kjemikalier i Norge. Samtidig vil Regjeringen arbeide aktivt for forpliktende internasjonale avtaler som enten forbyr eller setter strenge grenser for bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Regjeringen vil videre arbeide for at kunnskapsgrunnlaget om kjemikalier bedres, og at informasjonen om kjemikalienes skadelige virkninger gjøres mer tilgjengelig for publikum. Oppryddingen av tidligere tiders utslipp av miljøgifter vil bli videreført. Det er en særlig utfordring å redusere helse- og miljøproblemene knyttet til forurensede sedimenter i havner og fjordområder.

Norge skal fortsatt være aktiv i det internasjonale samarbeidet for å forvalte det biologiske mangfoldet, og vil videreutvikle virkemidlene nasjonalt. Det omfatter blant annet tiltak for å verne truede arter og sårbare naturområder, forebygge og redusere problemene med fremmede organismer i norsk natur og sikre en samfunnsnyttig og bærekraftig bruk av genteknologien. Dette forutsetter et styrket sektoransvar, bedre kunnskapsgrunnlag gjennom kartlegging og overvåking, mer effektive og samordnede virkemidler på tvers av sektorene og at kommunene får tilstrekkelig handlingsrom i naturforvaltningen. Regjeringen vil våren 2001 legge fram en stortingsmelding om forvaltning av det biologiske mangfoldet. Regjeringen har også besluttet å nedsette et utvalg som skal utrede et nytt lovgrunnlag for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold.

Det er et mål å sørge for at skadene fra avfall på mennesker og naturmiljø blir så små som mulig. Dette skal gjøres ved å løse avfallsproblemene gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som genereres og som gjenvinnes, forbrennes eller deponeres. Regjeringen vil vurdere innretningen av avgiften på sluttbehandling av avfall.

Det er Regjeringens mål å redusere risikoen for akutt forurensning i forbindelse med skipshavarier langs norskekysten og ulykker som kan medføre radioaktiv forurensning i Norge. Tiltak for å styrke sikkerheten og beredskap

pen langs kysten vil bli vurdert. Norge vil videreføre samarbeidet med Russland for å redusere risikoen for akutt radioaktiv forurensning fra anlegg i Russland.

Det er Regjeringens mål at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljø skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser, og som grunnlag for opplevelse og videreutvikling av fysiske omgivelser. Kulturminnepolitikken vil bli utviklet videre gjennom oppfølgingen av det regjeringsoppnevnte Kulturminneutvalget, som skal levere sin innstilling i desember 2001.

Allemannsretten er viktig for å sikre gode muligheter for rekreasjon i friluftsområder og et aktivt friluftsliv. Regjeringen vil trappe opp innsatsen for å sikre allemannsretten i kyst- og strandområder, tydeliggjøre ferdselsbestemmelsene i friluftsløven, og avklare forholdet mellom allemannsretten og virksomhet i utmark. Regjeringen vil våren 2001 legge fram en stortingsmelding om friluftsliv.

Det er viktig at miljømålene og de internasjonale forpliktelsene nås med stor grad av sikkerhet og til lavest mulige kostnader for samfunnet. Med et økende ambisjonsnivå i miljøvernpolitikken legger Regjeringen vekt på å benytte mest mulig kostnadseffektive virkemidler for å sikre miljøhensynene. Det legges blant annet opp til å øke bruken av økonomiske virkemidler som miljøavgifter og omsettelige utslippskvoter, i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale. Disse virkemidlene kan i tillegg gi inntekter som kan brukes til å redusere andre skatter og avgifter, og dermed bidra til å effektivisere skattesystemet. De kan også stimulere til at det utvikles og tas i bruk mer miljøvennlig teknologi på en samfunnsøkonomisk effektiv måte.

Det er behov for å vurdere kritisk om grunnlaget for de ulike tilskudds- og støtteordningene med negativ miljøeffekt fortsatt er tilstede. Regjeringen vil kartlegge omfanget av tilskudds- og støtteordninger med miljøskadelige virkninger. Regjeringens mål er å redusere omfanget av slike ordninger og gjøre dem mer målrettet.

Det vises for øvrig til St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand for en nærmere omtale av miljøvernpolitikken.

8.2 Status i miljøvernarbeidet

Positive utviklingstrekk

Utviklingen i miljøtilstanden og utslipp viser mange positive tendenser i Norge. Forbruket av ozonnedbrytende stoffer er redusert med 97 pst. siden 1986. De norske utslippene av SO₂ er redusert med 78 pst. fra 1980 til 1998. Områder med forsureningsskader i Norge er redusert med vel 30 pst. siden 1985. Lokal forurensning av luften av SO₂, kullos og bly er et vesentlig mindre problem i Norge enn for noen tiår siden. Forurensning av luften lokalt skyldes nå hovedsakelig utslipp av NO_x og partikler. Partikkelutslippene fra eksos er i ferd med å bli vesentlig redusert som følge av skjerpete utslippskrav overfor dieselmotorer. Økt bruk av piggfrie dekk bidrar også til å redusere partikkelforurensningen. Utslippene av NO_x fra veitrafikk har blitt redusert til tross for at veitrafikken har økt. De samlede NO_x-utslippene har imidlertid økt med 4 pst. fra 1990 til 1999.

Siden 1985 har utslippene av fosfor til deler av Nordsjøen som kan påvirkes av overgjødning, blitt redusert med 49 pst. Opprydding av forurenset grunn er kommet godt i gang. Det har også skjedd mye positivt når det gjelder avfall. For eksempel har andelen av husholdningsavfallet som går til gjenvinning, økt fra 8 pst. i 1992 til 33 pst. i 1998. Utslippene av enkelte av de farligste kjemikalierne er redusert med over 90 pst. siden 1985, særlig som følge av rensing av utslipp fra industrien.

Om lag 7,5 pst. av fastlandsarealet er i dag vernet. Andelen vil øke til om lag 13 pst. når barskogplanen, nasjonalparkplanen og de fylkesvise verneplanene er gjennomført. Over 1 700 områder er sikret til friluftsmål, de fleste langs kyst og vassdrag. Om lag 2 900 bygninger og områder er fredet etter kulturminneloven.

Boks 8.1 Viktige internasjonale miljøavtaler

Kyoto-protokollen (1997) følger opp Klimakonvensjonen (1992) med tallfestede utslippsforpliktelser for industrilandene. Forpliktelsene som omfatter de seks viktigste klimagassene, er differensiert mellom landene ut fra blant annet hensynet til en rimelig byrdefordeling. Det er redegjort nærmere for Kyoto-protokollen i St.meld. nr. 29 (1997-98) Norges oppfølging av Kyoto-protokollen.

Internasjonalt samarbeid og avtaler om å begrense omfanget av helse- og miljøfarlige kjemikalier skjer innenfor rammen av EØS-avtalen, OECD, FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE), FNs miljøprogram (UNEP), Nordsjø-konferansene og Oslo-Paris-konvensjonen (OSPAR). OSPAR-konvensjonen omfatter mer generelt utslipp til sjø i det nordøstlige Atlanterhavet.

Internasjonale avtaler for å bevare det biologiske mangfoldet. FNs konvensjon om biologisk mangfold som ble vedtatt i 1992, er den første globale avtalen som omfatter vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet. Norge har også sluttet seg til flere andre internasjonale avtaler som bidrar til å styrke innsatsen for å bevare det biologiske mangfoldet. *Gøteborg-protokollen om reduksjon i forurensning, overgjødning og bakkenær ozon* ble undertegnet høsten 1999. Protokollen forplikter landene i Europa til betydelige reduksjoner i utslippene av de stoffene som bidrar til disse miljøproblemene. Samtidig gjelder fortsatt Sofia-protokollen (1988) om reduksjon av NO_x-utslippene, Geneve-protokollen 1991 om reduksjon av VOC-utslipp og Oslo-protokollen (1994) om reduksjon av SO₂-utslipp. Disse avtalene er viktige fram til forpliktelsene i Gøteborg-protokollen skal være oppfylt i 2010.

Montreal-protokollen for beskyttelse av ozonlaget ble undertegnet i 1987, og har blitt revidert flere ganger. Protokollen har som mål å stanse produksjon og forbruk av ozonnedbrytende stoffer.

EØS-avtalen gir viktige rammebetingelser for miljøvernet i Norge. Det meste av EUs lovgivning på miljøområdet gjelder også for Norge. Nye rettsakter skal, etter at norske myndigheter har tatt stilling til dem gjennom å delta i beslutninger i EØS-komiteen om å innlemme dem i EØS-avtalen, gjøres til norsk lov og forskrift. Viktige rettsakter på miljøområdet som er innarbeidet i norsk lovverk, er direktivet om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet), ramme- og

datterdirektivene om luftkvalitet, Auto-oil programmets direktiv om drivstoffkvaliteter og regelverket for kjemikalier.

Internasjonale avtaler om avfallshåndtering. Norge har sluttet seg til Baselkonvensjonen av 1989 som er en global FN-konvensjon om grensekryssende transport av farlig avfall. Konvensjonen begrenser adgangen til import/eksport av avfall og fastsetter krav til prosedyrer ved slike transporter. EØS-avtalen inneholder en rekke regler på avfallsområdet, og et nytt regelverk er under utarbeiding.

En vesentlig grunn til den gunstige utviklingen på miljøområdet i Norge er en aktiv nasjonal miljøvernpolitikk. Samtidig har også et vellykket internasjonalt samarbeid og oppfyllelse av de norske forpliktelsene bidratt på flere områder. Det gjelder blant annet i samarbeidet om å bevare ozonlaget, om å begrense omfanget av helse- og miljøfarlige kjemikalier og om å redusere forurensing, overgjødning og utslipp av miljøgifter i Europa, jf. boks 8.1.

Sentrale utfordringer

Dagens miljøutfordringer er i første rekke knyttet til samfunnets avhengighet av fossile energibærere, bruk av helsefarlige kjemikalier og arealbruk. Flere av utfordringene er kjennetegnet ved bidrag fra mange kilder og ved at de i stor grad er grenseoverskridende.

Utslippene av klimagasser øker globalt, og verden må trolig belage seg på menneskeskapte klimaendringer. Klimaendringene vil påvirke temperaturforhold og vannstand, gi mer ustabile værforhold og ha konsekvenser for blant annet økosystemene. *Kyoto-protokollen* er et viktig steg for å snu utviklingen og begrense menneskeskapte klimaendringer. Kyoto-protokollen har lagt grunnlaget for at utslippsreduksjonene kan gjennomføres til lavest mulige kostnader for deltakerlandene. Det er en stor utfordring og vil kreve en betydelig innsats og forhandlingsvilje blant partene å sikre at Kyoto-protokollen trer i kraft.

Klimagassutslippene er ventet å øke sterkt i utviklingslandene. Utslippsreduksjoner utelukkende i industrilandene vil i et langsiktig perspektiv verken være tilstrekkelig eller effektivt. Dette tilsier at klimapolitikken framover bør ha et betydelig fokus på hvordan en kan legge til rette for at utviklingslandene ser seg tjent med å delta på en forpliktende måte. Det er viktig å sikre bred internasjonal oppslutning om ambisiøse utslippsreduksjoner etter Kyoto-perioden 2008–2012.

Kjemikalier brukes i økende grad i produkter og prosesser. Bruken av kjemiske stoffer globalt har økt fra om lag 7 mill. tonn i 1959 til om lag 250 mill. tonn i dag. En del av disse stoffene er helse- og miljøfarlige. Omfanget av mulige skader varierer mellom ulike kjemikalier og hvordan de benyttes. De økte utslippene og den økte bruken av *helse- og miljøfarlige kjemikalier* er en av de største miljøutfordringene. Noen kjemikalier kan framkalle kreft og allergier og skade forplantningsevnen og arvestoffet. En del av kjemikaliene, de såkalte miljøgiftene, brytes svært langsomt ned i naturen, og kan selv i små konsentrasjoner føre til helseskader som for eksempel kreft, nedsatt repro-

duksjonsevne eller allergier, eller skader på naturens evne til produksjon og fornyelse.

Høye konsentrasjoner av miljøgifter i vann og jord har blant annet sammenheng med langtransporterte tilførsler via vind- og havstrømmer. Konsentrasjonen av bly og kadmium i norsk miljø skyldes i hovedsak utslipp fra andre land.

Det biologiske mangfoldet omfatter i vid forstand den samlede variasjonsrikdommen av liv på Jorden. FN påpeker at det globale tapet av biologisk mangfold er så urovekkende og så omfattende at det etter hvert vil kunne undergrave grunnlaget for en bærekraftig utvikling. FNs konvensjon om biologisk mangfold er et uttrykk for verdenssamfunnets bekymring over dagens tap av biologisk mangfold og behovet for tiltak for å motvirke dette tapet gjennom vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.

Det biologiske mangfoldet er grunnlaget for biologisk produksjon som livet på Jorden er avhengig av. Den biologiske produksjonen utnyttes blant annet til mat, klær og medisiner, og danner grunnlag for næringsvirksomhet, rekreasjon og opplevelser. Samspillet i naturen mellom ulike arter og ulike naturtyper er svært komplisert, og kunnskapen om dette samspillet og om enkeltartene er svært mangelfull. Hovedårsaken til tap av biologisk mangfold i Norge er knyttet til arealbruk, forurensning og overbeskatning av arter og spredning av fremmede organismer.

Nærmiljøet er viktig for den enkeltes velferd. Redusert lokal *støy- og luftforurensning* kan bidra til økt trivsel og bedre helse for mange mennesker i Norge. I de største byene blir en stor del av befolkningen i perioder, i første rekke i vinterhalvåret, utsatt for konsentrasjoner av luftforurensning som øker risikoen for helseplager og en forkortet levealder. Den økte risikoen for helseskader omfatter luftveisinfeksjoner, lungesykdommer, forverring av hjerte/karlidelser og kreft.

Om lag 1,5 mill. mennesker er utsatt for støy ved boligen sin. Over 500 000 av disse er utsatt for betydelig støy. Støy kan være forstyrrende, gi søvnproblemer og forårsake stress .

De viktigste gjenstående lokale luftforurensningsproblemene er knyttet til utslipp av partikler (svevestøv), nitrogendioksid og benzen. Hovedkildene til konsentrasjoner av svevestøv i byområdene er slitasje av veidekket på grunn av bruk av piggdekk, eksosutslipp fra biler, vedfyring og langtransporterte luftforurensninger.

I tillegg til å begrense omfanget av helse- og miljøskadelige påvirkninger som støy, luftforurensninger, helsefarlige kjemikalier m.m., er det en utfordring å fokusere på og verne om de positive faktorene i naturmiljøet og nærmiljøet. Det gjelder blant annet muligheter for friluftsliv og naturopplevelser og bevarte kulturminner, som har betydning for folks velferd.

Det vises til vedlegg 1 for en nærmere omtale av utviklingstrekk og utfordringer vedrørende naturressurser og miljø.

8.3 Prinsipper og virkemidler i forvaltningen av miljø- og naturressurser

Integrering av hensynene til miljø- og naturressurser og økonomi

En langsiktig forvaltning av miljø- og naturressursene krever at verdien av disse ressursene integreres i rammevilkårene for de økonomiske beslutningene, både nasjonalt og internasjonalt. Dette krever internasjonalt samarbeid og nasjonale virkemidler som er tilpasset de konkrete miljøutfordringene. Reduksjon og avvikling av tilskudds- og støtteordninger med miljøskadelige virkninger og en riktigere prising av miljøet vil være sentrale elementer i en politikk for en bærekraftig utvikling.

Målene i miljøvernpolitikken må ses i sammenheng med og avveies mot andre mål for samfunnsutviklingen. Denne avveiningen er vanskelig for mange miljøutfordringer fordi det er mangelfull kunnskap om gevinstene og kostnadene ved å gjennomføre miljøtiltak. Det oppstår en særlig utfordring når miljøskadene er langsiktige, globale og delvis uforutsigbare, slik tilfellet blant annet er ved menneskeskapte klimaendringer. Gevinstene ved å ta i bruk klimapolitiske virkemidler blir utydelige, mens kostnadene ved å begrense utslippene er mer synlige. Fordi omfanget av miljøbelastningene og dermed gevinstene av miljøtiltak ofte er uklare, er forskningen om miljøvirkninger og verdsetting av miljøet viktig for å sikre et bedre grunnlag for å utforme en god miljøvernpolitikk.

Føre var-prinsippet uttrykker at der det er fare for alvorlig eller uomstøtelig skade, skal ikke mangel på sikker vitenskapelig kunnskap benyttes som en grunn til å avstå fra, eller utsette, tiltak for å unngå at miljøet forringes. Selv om føre var-prinsippet ikke gir noe entydig svar på hvor langt og hvor raskt en bør gå i utformingen av miljøvernpolitikken, er prinsippet et viktig utgangspunkt ved valg av ambisjonsnivå og konkrete mål. Det samme gjelder prinsippet om ikke å overskride naturens tålegrenser. Mangelfull kunnskap om miljøkonsekvenser gjør det ofte vanskelig å fastsette nivåene for naturens tålegrenser. Prinsippet bør derfor praktiseres sammen med en føre var-tilnærming.

Den enkelte som belaster miljøet, må stilles overfor miljøkostnadene som påføres samfunnet, jf. prinsippet om at forurenser skal betale. For å styrke integrasjonen av miljøhensyn i de enkelte sektorene, arbeides det i dag blant annet med sektorvise handlingsplaner og systemer for å rapportere resultater av miljøvernpolitikken. Regjeringen vil ta stilling til om ordningen med sektorvise miljøhandlingsplaner skal videreføres når ordningen er evaluert. En evaluering av ordningen vil kunne starte etter at de gjenstående sektorplanene er utarbeidet høsten 2002.

Kostnads- og styringseffektive virkemidler

Det har det siste tiåret blitt gjennomført en rekke offentlige utredninger av effektive virkemidler i forvaltningen av miljø- og naturressursene. Det vises til utredningene fra Miljøavgiftsutvalget (NOU 1992:3), Virkemiddelutvalget (NOU 1995:4), Grønn skattekommisjon (NOU 1996:9) og Kvoteutvalget (NOU 2000:1). Parallelt har det pågått et betydelig internasjonalt utredningsarbeid, blant annet i regi av OECD. Det faglige kunnskapsgrunnlaget for å

utforme en effektiv politikk er derfor vesentlig bedret. Hovedprinsipper for bruk av virkemidler i miljøvernpolitikken er nærmere drøftet i blant annet Langtidsprogrammet 1998–2001.

Ulike miljøproblemer kan kreve forskjellige virkemidler og kombinasjoner av virkemidler. Gjennomgangen av ulike områder av miljøvernpolitikken i dette langtidsprogrammet viser noe av bredden i virkemidlene som anvendes. Forskrifter og utslippstillatelser blir gitt med hjemmel i produktkontrollen og forurensningsloven. På noen områder er det forhandlet fram avtaler med bransjer om reduksjoner i miljøbelastninger. Informasjon brukes aktivt som et eget virkemiddel og i samband med andre. Miljøavgifter, panteordninger og andre økonomiske virkemidler er tatt i bruk. Ulike virkemidler bør ses i sammenheng, slik at de ikke motvirker hverandre, og slik at det unngås at ett og samme utslipp dobbeltreguleres unødig.

Boks 8.2 Økt bruk av miljøavgifter i Norge og andre OECD-land

Miljøavgifter har over tid fått økende betydning i de fleste av OECD-landene. I slutten av 1980-årene økte fokuset på hvordan økonomiske virkemidler, særlig avgifter, kunne spille en større rolle for å redusere forurensing. Nye miljørelaterte avgifter er blitt innført, og enkelte fiskale avgifter er blitt omdefinert helt eller delvis til miljøavgifter.

Landene som i størst grad benytter miljøavgifter, er de nordiske landene og Nederland. I de siste årene har flere land fulgt etter. En studie gjennomført av OECD av medlemslandenes bruk av miljøavgifter viser at miljørelaterte avgifter utgjorde om lag 3,5 pst. av BNP i Norge i 1998. Dette er relativt høyt i forhold til OECD-land, der slike avgifter utgjorde 2,7 pst. av BNP i gjennomsnitt i 1998.

I Norge er det innført miljøbegrunnede avgifter for å begrense utslippene av klimagasser (CO₂ og metan). Det er også innført avgifter for å begrense utslippene av blant annet svovel og bly. Avgiftene på drivstoff har en viktig funksjon med hensyn til å prise de samfunnsøkonomiske kostnadene ved veitrafikken. Det er også avgifter som bidrar til en miljømessig bedre behandling av drikkevareemballasje og annet avfall. De siste årene er det i tillegg blitt innført avgifter på enkelte helse- og miljøskadelige kjemikalier.

På flere områder har miljøavgiftene bidratt til at det er oppnådd store miljøforbedringer ved at miljøskadelige aktiviteter er blitt priset på en riktigere måte. Blant annet bidro tilleggsavgiften på blyholdig bensin som ble innført i 1986, til at blyholdig bensin i løpet av få år forsvant fra markedet. Tilleggsavgiften på diesel med høyt svovelinnhold, som ble innført i 2000, bidro til at slik diesel nærmest ikke benyttes lenger. Svovelavgiften på oljeprodukter er en av årsakene til at oljeproduktene gjennomgående har fått lavere svovelinnhold. Det er på bakgrunn av modelanalyser gjennomført av Statistisk sentralbyrå anslått at forbruket av drivstoff reduseres med mellom 0,2 og 0,4 pst. ved en 1 pst. økning i prisen ved tilpasninger på relativt kort sikt. Virkningen på forbruket av en prisøkning på fyringsolje er anslått å være enda større.

Bruken av de økonomiske virkemidlene, særlig miljøavgiftene, har økt de senere årene, jf. boks 8.2, og flere land vurderer nå å innføre omsettelige utslippskvoter i klimapolitikken. Priser er en effektiv mekanisme for å regulere ressursbruken i de fleste markedene. Ved i større omfang å sette priser på miljøressursene og skape markeder for knappe miljøgoder, vil det kunne oppnås både et samfunnsøkonomisk riktigere nivå på bruken av disse ressursene og en mer effektiv fordeling av ressursene til ulike anvendelser i forbruk og produksjon. Dermed gis prinsippet om at forurenseren skal betale et innhold som innebærer at miljøgoder likestilles med andre varer og tjenester som brukerne må betale for. En hovedlærdom fra utredningene fra 1990-årene er at bruken av økonomiske virkemidler bør styrkes.

Kostnadseffektivitet i forvaltningen av miljø- og naturressursene blir stadig viktigere fordi ambisjonsnivåene heves både i forhold til lokale, regionale og globale utfordringer. En effektiv politikktutforming kan også gi grunnlag for mer ambisiøse miljømål. Regjeringen legger stor vekt på å utforme miljøvernpolitikken slik at miljømålene og de internasjonale forpliktelsene nås med stor grad av sikkerhet og til lavest mulige kostnader for samfunnet. Hensynet til styringseffektivitet er særlig viktig for å unngå alvorlige og akutte miljøproblemer og når landet har inngått internasjonalt forpliktende avtaler.

Samtidig som miljøavgifter bidrar til å redusere miljøskadelige aktiviteter, gir de inntekter til staten. Det samme kan oppnås gjennom systemer for omsettelige utslippskvoter dersom kvotene ikke tildeles gratis. Inntektene fra miljøavgifter eller kvotesystemer kan benyttes til å redusere skatter og avgifter som bidrar til dårlig bruk av samfunnets ressurser. En slik «grønn» skatteomlegging kan dermed bidra til bedre ressursbruk, samtidig som statens proveny opprettholdes.

Norske virksomheter som deltar i internasjonale markeder preget av sterk konkurranse, vil også være påvirket av andre lands miljøpolitiske virkemidler. Det kan i perioder, særlig dersom viktige sider ved det internasjonale miljøsamarbeidet er uavklart, være usikkerhet om andre lands virkemidler. Dette gjør det vanskeligere for norsk konkurranseutsatt næringsliv å ta beslutninger, blant annet om hvor produksjonsenhetene skal lokaliseres. Slike beslutninger er ofte vanskelig å omgjøre. Det skyldes at realkapitalen har lang levetid og kan være kostbar å flytte. Det er bedriftene selv som har de beste forutsetningene for å ta investeringsbeslutninger under usikkerhet om framtidige rammebetingelser.

Norske myndigheter kan imidlertid redusere usikkerheten for bedriftene når det gjelder miljøvernpolitikken, ved å gi langsiktige signaler om ambisjonsnivå og virkemidler. Det vil redusere de samfunnsøkonomiske omstillingskostnadene.

Forvaltning av naturressurser

En viktig del av nasjonalformuen er de ikke-fornybare og fornybare naturressursene. En langsiktig forvaltning av disse ressursene er avgjørende for en bærekraftig utvikling.

Petroleum og malm er eksempler på ikke-fornybare ressurser. Det kan videre skilles mellom fornybare ressurser som vannkraft, og betinget fornybare ressurser som fisk og skog. De ressursene som er betinget fornybare,

kan økes gjennom formering og vekst, men kan også overbeskattes slik at en art dør ut eller mister en del av vekstpotensialet for lang tid. En langsiktig forvaltning av slike ressurser dreier seg både om å holde bestandene over visse kritiske nivåer og å sikre en størrelse og sammensetning av bestandene som gir høyest mulige inntekter over tid. Utviklingen i utvinningskostnader, prisen på ressursene og rentenivået er derfor avgjørende for hva som vil være en fornuftig forvaltning av de betinget fornybare ressursene.

Naturressurser kan lett bli overbeskattet i forhold til det som er mest lønnsomt for samfunnet dersom ikke adgangen til å utnytte ressursene er tilstrekkelig regulert. Det offentlige kan regulere utnyttingen av en ressurs ved å dele ut eller selge kvoter som bestemmer det samlede omfanget av utnyttelsen.

Naturressurser får en økonomisk verdi når det blir knapphet på dem. Næringer som er basert på utnytting av naturressurser kan dermed oppnå en avkastning til arbeidskraft og kapital utover det som er vanlig i andre næringer, det vil si en ressursrente. Deler av eller hele ressursrenten kan trekkes inn ved hjelp av en ressursrenteskatt. Beskatning av ressursrente har i motsetning til de fleste andre skattene ingen negativ virkning på effektiviteten i samfunnets bruk av ressurser. Regjeringen vil derfor arbeide med å videreutvikle dagens forvaltningsregimer for å sikre at en høy andel av ressursrenten tilfaller staten samtidig som ressursene utnyttes effektivt. Petroleums-skattesystemet er nærmere omtalt i kapittel 9.

Reduksjon av tilskudds- og støtteordninger med miljøskadelige virkninger

Det er behov for å vurdere kritisk om grunnlaget for de ulike tilskudds- og støtteordningene med negativ miljøeffekt fortsatt er tilstede. Regjeringen vil kartlegge omfanget av tilskudds- og støtteordninger med miljøskadelige virkninger. Regjeringens mål er å redusere omfanget av slike ordninger og gjøre dem mer målrettet.

Innenfor OECD-landene er det betydelige subsidier i sektorene jordbruk, fiske, energi, industri og transport. En del av disse subsidiene har negative miljøvirkninger. Subsidieordninger resulterer ofte i overforbruk av ressurser, for høy produksjon og at handelen vris mellom land.

Subsidieordningene har ofte som mål å opprettholde virksomhet i bestemte bransjer eller i områder med et ensidig næringsgrunnlag. En del av subsidieordningene i jordbruket har gjennom 1970- og 1980-årene hatt negative miljøkonsekvenser blant annet som følge av intensiv jordbruksproduksjon. Gjennom 1990-årene har landbrukspolitikken blitt lagt om, slik at støtten nå i mindre grad enn tidligere er knyttet til priser, ressursinnsats og produksjonsnivåer. Det er positivt også ut fra hensynet til miljøet.

I energisektoren har subsidieordninger i mange land medført «for lave» energipriser og tilsvarende for høyt forbruk av energi. Dette har særlig vært tilfelle for kull som forårsaker betydelige miljøproblemer lokalt, regionalt og globalt. Energisubsidiene innenfor OECD-landene har blitt redusert de senere årene. Dette gjelder spesielt støtte som tidligere er gitt til produsenter av kull. Støtten til kullprodusenter i et utvalg OECD-land ble redusert med vel 50 pst. fra 1989 til 1996. Flere OECD-land har imidlertid fortsatt støtteordninger for bruk av kull, til for eksempel kraftproduksjon. Det er fortsatt betydelige subsidier utenfor OECD-området.

Fiskerisubsidier i en del land har bidratt til økt lønnsomhet i næringen. Det har stimulert til økte investeringer og til at det er blitt utviklet mer effektive fangstmetoder, som igjen har forsterket problemene med at bestandene overbeskattes. De offentlige overføringene til den norske fiskerinæringen ble redusert fra 1 125 mill. kroner i 1990 til 110 mill. kroner i 2000. En del av de gjenstående overføringene går til ulike sosiale ordninger.

Teknologisk utvikling og miljøet

Den teknologiske utviklingen har vært en drivkraft bak de dyptgripende endringene i samfunnet gjennom de siste hundre årene. Den har hatt avgjørende betydning for det samlede produksjonsnivået og velferdsutviklingen. Teknologikutviklingen påvirker sterkt hvilke varer og tjenester som framstilles og hvordan produksjonen skjer. Tunge utviklingstrekk i næringssammensetningen i Norge de siste femti årene har sammenheng med teknologisk framgang og bedret produksjonsutstyr i landbruket, industrien og tjenesteyting.

En utilsiktet virkning av denne teknologiske utviklingen er de omfattende miljøproblemene verden står overfor. Den økonomiske veksten bygger blant annet på en teknologi som krever store mengder energi, særlig i form av fossile brenslers. Videre har mer effektive metoder for å høste av naturen økt risikoen for å overbeskatte ressurser dersom det ikke sikres tilstrekkelige forvaltningsregimer. På den andre siden ligger det store muligheter i teknologikutviklingen. Det har, blant annet som et resultat av miljøpolitiske virkemidler, vist seg mulig å øke energieffektiviteten og redusere miljøbelastende ressursbruk pr. produsert enhet på mange områder. Noen eksempler er blyfri bensin, ny motorteknologi som har redusert bruken av drivstoff og utslipp pr. kjørte kilometer vesentlig, renseutstyr for svovelutslipp fra industrien og katalysatorer og lav-NO_x-brennere som fjerner en betydelig del av NO_x-utslippene. På viktige områder har imidlertid produksjons- og forbruksveksten vært så sterk at den har mer enn oppveid effektiviseringsgevinstene.

Det er en sentral utfordring i miljøvernpolitikken å styrke og framskynde en teknologisk utvikling som bryter sammenhengen mellom økt produksjon og forbruk på den ene siden og miljøskader på den andre siden. Det forutsetter blant annet en bruk av virkemidler som er tydelig og langsiktig, slik at bedrifter finner det lønnsomt å utvikle og ta i bruk miljøvennlig teknologi, jf. boks 8.3.

Boks 8.3 Følger av SO₂-kvotehandel i USA

Før 1990 ble de amerikanske utslippene av SO₂ regulert gjennom at bedriftene ble pålagt å installere anlegg for å rense utslippene («scrubbers»). Bedriftene hadde følgelig svake incentiver til å utvikle ny teknologi.

Fra 1990 ble de direkte miljøreguleringene erstattet med et system for omsettelige utslippskvoter for SO₂. Det innebar at det ble lønnsomt for bedriftene å tilpasse seg mer fleksibelt enn tidligere. De gikk for eksempel over fra kull til andre energikilder, kull med lavere svovelinnhold har blitt benyttet, og bedriftene kunne kjøpe kvoter. Få bedrifter fortsatte å

benytte den renseteknologien som var pålagt under det tidligere reguleringsregimet.

Kvotehandelsystemet medførte en betydelig teknologisk utvikling, og prisen på renseteknologi falt vesentlig. I tillegg falt kostnadene ved å transportere kull med lavt svovelinnhold som følge av at den amerikanske jernbanen ble deregulert. Den økte fleksibiliteten som kvotesystemet gav, samt dereguleringen av jernbanen, bidro til at prisen på SO₂-kvoter ble redusert til under en tredjedel fra 1992 til 1996.

Styrken i incentivene til å utvikle ny teknologi avhenger av hvordan de miljøpolitiske virkemidlene utformes. Økonomiske virkemidler vil ofte i sterkere grad stimulere til å utvikle og spre ny teknologi enn direkte miljøreguleringer og frivillige avtaler. Det er imidlertid forskjeller innenfor gruppen av økonomiske virkemidler og innenfor gruppen av andre virkemidler.

Norge skal være en viktig bidragsyter til å utvikle mer miljøvennlig teknologi gjennom forskning innenfor områder hvor norske fagmiljøer har særlig god kompetanse. Samtidig vil Norge bidra til å styrke den internasjonale teknologiutviklingen gjennom å arbeide for et åpent handelssystem og et sterkt internasjonalt regelverk for å beskytte opphavsretten til teknologiske nyvinninger, og ved fortsatt å bidra økonomisk til internasjonale forskningsprogrammer.

Mangel på informasjon om ny teknologi kan medføre at den ikke tas i bruk i et så stort omfang som ønskelig. Myndighetene kan i slike tilfeller bidra til å bedre tilgangen på informasjon. Myndighetene driver for eksempel en betydelig informasjons- og opplæringsvirksomhet som skal gjøre ulike energibrukere oppmerksomme på mulighetene for å redusere bruken av energi og hvordan konkrete tiltak kan gjennomføres.

Det vises til avsnitt 8.4.9 for en nærmere omtale av forskning som tar sikte på å styrke grunnlaget for en god forvaltning av miljø- og naturressursene.

8.4 Regjeringens miljøvernpolitikk

8.4.1 Menneskeskapte klimaendringer

Status for klimaforhandlingene

Partene under Klimakonvensjonen har siden undertegningen av Kyoto-protokollen arbeidet med å utforme et regelverk under protokollen som gjør det mulig for partene å ratifisere protokollen. Partene lyktes ikke i å komme til enighet om regelverket på den 6. partskonferansen i Haag i november 2000 (COP 6), men COP 6 ble ikke formelt avsluttet. Partene er oppfordret til å føre multilaterale og bilaterale konsultasjoner for å nærme seg hverandre, og det er lagt opp til at COP 6 vil fortsette i juli 2001.

Norge har i klimapolitikken samarbeidet med blant andre USA, Russland, Canada, New Zealand og Island i den såkalte Umbrella-gruppen. Landene i Umbrella-gruppen har forskjellig utgangspunkt på en del områder, og det er ikke noe mål å komme fram til felles posisjoner dersom de nasjonale mandatene ikke gir grunnlag for det. Fire klasser av problemstillinger har de siste tre årene vært sentrale i klimaforhandlingene.

Det har vært en konflikt mellom gruppen av utviklingsland (G-77 og Kina) og industrilandene om hvor stort ansvar industrilandene skal påta seg for å kompensere utviklingsland for negative effekter av klimaendringer, og for å bidra til teknologioverføring og kapasitetsbygging. Industrilandene mener at Den grønne utviklingsmekanismen bør være hovedvirkemiddelet for kapasitetsbygging og teknologioverføring. Den grønne utviklingsmekanismen er en ordning som gjør det mulig for industrilandene å bli godskrevet tiltak som medfører utslippsreduksjoner i utviklingsland. Det er et særlig konflikttema hvorvidt utviklingsland som blir negativt påvirket ved innføring av klimavirkemidler, skal kompenseres for dette. Utviklingslandene har foreløpig ikke påtatt seg bindende forpliktelser om å begrense utslippene av klimagasser. På sikt er dette nødvendig dersom det skal lykkes å nå målet i klimakonvensjonen.

Norge har vært en av pådriverne for å etablere Kyoto-mekanismene. Kyoto-mekanismene er et samlebegrep for de mulighetene Kyoto-protokollen gir landene til å oppfylle sine forpliktelser gjennom tiltak i andre land. I tillegg til Den grønne utviklingsmekanismen som åpner for prosjektsamarbeid mellom industriland og utviklingsland, gjør ordningen med felles gjennomføring det mulig for industrilandene å bli godskrevet tiltak som medfører utslippsreduksjoner i andre industriland. Kyoto-protokollen åpner også for at landenes utslippsforpliktelser kan oppfylles gjennom kjøp og salg av utslippskvoter. Ved ratifisering av Kyoto-protokollen kan en gruppe land gi beskjed om at de ønsker å ta på seg en felles forpliktelse som er minst like streng som summen av deres individuelle forpliktelser.

Kyoto-mekanismene gjør det mulig å gjennomføre tiltakene der de koster minst. Dette bedrer grunnlaget for at forpliktelsene kan skjerpes i senere perioder. Norge har derfor arbeidet for at bruken av mekanismene ikke må reguleres på måter som fører til effektivitetstap, og at det ikke må etableres unødige institusjonelle barrierer. Kyoto-protokollen slår fast at Kyoto-mekanismene skal være et supplement til nasjonale tiltak. Det er Norges syn at det ikke skal innføres kvantitative begrensninger på bruken av mekanismene, men at det gjøres kvalitative vurderinger basert på landenes rapportering om felles gjennomføring av nasjonale virkemidler og tiltak.

Det er enighet mellom de fleste parter om at alt opptak av klimagasser på sikt skal regnes med i landenes klimagassregnskaper på linje med alle utslipp. Landenes utslippsforpliktelser i kommende perioder må således reflektere også hvilken forventet utvikling landene har for opptak av gasser. Det er imidlertid uenighet mellom enkelte store industriland på den ene siden og utviklingslandene, EU og Norge på den andre siden om hvordan opptak av klimagasser skal inkluderes i forpliktelsesperioden 2008–2012.

Enhver internasjonal avtale krever et regelverk for håndhevelse. En har kommet langt i å utvikle et apparat for rapportering og kontroll av hvorvidt forpliktelsene i Kyoto-protokollen blir overholdt. Det er imidlertid uenighet mellom partene om hvilke sanksjoner som skal utøves overfor land som ikke overholder sine forpliktelser. Hovedskillet går mellom på den ene siden noen industriland som ikke ønsker bindende pålegg, og på den andre siden utviklingslandene og de fleste i-landene, herunder Norge, som mener at det må kunne ilegges bindende pålegg for at regimet skal ha nødvendig troverdighet.

Økonomiske konsekvenser av å begrense utslippene av klimagasser

Dersom virkemidlene mot utslipp av klimagasser ikke styrkes, vil klimagassutslippene i industrilandene øke sterkt framover. Forpliktelsene under Kyoto-protokollen innebærer at utslippene i OECD-landene må ligge 20–40 pst. lavere i 2010 enn i en utviklingsbane hvor virkemidlene ikke styrkes.

OECD har anslått de årlige kostnadene for OECD-landene samlet til 0,2 pst. av bruttonasjonalproduktet dersom det enkelte lands utslippsforpliktelse skal gjennomføres innenlands. Disse beregningene forutsetter stor omstillingsevne i økonomien og at utslippene reduseres der det er billigst. Det er anslått at kostnadene ved å oppfylle Kyoto-forpliktelsen kan reduseres til det halve dersom den gjennomføres kostnadseffektivt mellom land, for eksempel ved etablering av et internasjonalt kvotesystem. OECD peker i sine analyser på at reduksjon av klimagassutslippene samtidig vil gi gevinster ved at lokale og regionale forurensninger også blir redusert.

Norge har allerede relativt omfattende virkemidler for å begrense klimagassutslippene. Norges kraftforsyning er basert på vannkraft. Dette innebærer at Norge ikke har de samme mulighetene som mange andre land til å gjennomføre rimelige tiltak innenfor kraftproduksjonen. Samlet sett tilsier dette at utslippsreduksjoner koster mer pr. tonn klimagass enn i de fleste andre OECD-landene. Det finnes likevel også en del relativt rimelige tiltak i Norge, særlig overfor andre klimagasser enn CO₂. Omfanget av rimelige tiltak er imidlertid begrenset.

I St.meld. nr. 29 (1997–98) Norges oppfølging av Kyoto-protokollen (Kyoto-meldingen) ble kostnadene for Norge knyttet til utslippsreduksjoner i Norge og kjøp av kvoter i utlandet anslått til 2 mrd. 1998-kroner for 2010. I et annet beregningsalternativ ble det lagt til grunn at hele forpliktelsen oppfylles gjennom kostnadseffektive utslippsreduksjoner i Norge. Kostnadene ble i dette alternativet anslått til 6 mrd. 1998-kroner i 2010, som tilsvarer om lag 1/2 pst. av bruttonasjonalproduktet. Det ble da lagt til grunn store utslippsreduksjoner gjennom nedleggelser i industrien. Kyoto-protokollen vil i tillegg påvirke norsk økonomi gjennom endringer i prisene på råolje og naturgass, uavhengig av hvordan Norge oppfyller sin forpliktelse. Beregningene illustrerer hvor viktig Kyoto-mekanismene kan bli for Norge, blant annet for nærings-sammensetningen.

I de økonomiske analysene, jf. kapittel 6 og vedlegg 3, er det lagt til grunn at Kyoto-protokollen oppfylles kostnadseffektivt, blant annet ved at det etableres en internasjonal pris på klimagasskvoter, jf. boks 8.4. Beregningsmessig innebærer dette at Norge gjennomfører tiltak hjemme som koster mindre enn kvoteprisen. De resterende utslippsreduksjonene gjennomføres i andre land gjennom kjøp av kvoter.

Boks 8.4 Faktorer som påvirker prisen på klimagasskvoter

Utviklingen i prisen på klimagasskvoter i et internasjonalt kvotemarked avhenger av tilbudet av og etterspørselen etter kvoter. Det er stor usikkerhet om mange av faktorene som påvirker tilbudet og etterspørselen. Jo strengere det samlede utslippstaket globalt er satt, desto høyere vil kvoteprisen være. Økonomisk vekst vil øke etterspørselen og produksjo-

nen av varer og tjenester som medfører utslipp av klimagasser. Det trekker i retning av økt kvotepris over tid. På den andre siden vil en klimavennlig teknologisk utvikling bidra til å redusere kvoteprisen.

Kyoto-protokollen åpner for at landene kan spare ubrukte kvoter fra Kyoto-perioden (2008-2012) til senere forpliktelsesperioder. Dette kan ha betydning for hvordan utslippsreduksjonene fordeles over tid og dermed for utviklingen i kvoteprisen.

Det kan bli lagt politiske restriksjoner på kvotemarkedet, som gjør at tilbudet av og etterspørselen etter kvoter faller, og at effektiviteten reduseres. Aktører både på tilbuds- og etterspørselssiden (land og / eller private bedrifter) kan videre utøve markedsrett. Det er også viktig i hvilken utstrekning landenes nasjonale virkemidler utformes kostnadseffektivt. Regelverket for hvordan binding av CO₂ i skog skal krediteres vil også påvirke prisen på kvoter. I et rimelig velutviklet kvotemarked er det grunn til å tro at det vil være et marked for langsiktige avtaler og et kort-siktig marked (spotmarked).

Adgangen til å opparbeide seg kvoter gjennom Den grønne utviklingsmekanismen vil også påvirke prisen på klimagasskvoter.

På bakgrunn av drøftingen ovenfor er det grunn til å understreke den betydelige usikkerheten om utviklingen i kvoteprisen i et framtidig marked. I beregningene i dette langtidsprogrammet er det teknisk lagt til grunn en internasjonal kvotepris på 125 2001-kroner pr. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010. Det er i tråd med de forutsetningene om kvoteprisen som ble lagt til grunn i Kyoto-meldingen og i Kvoteutvalgets beregninger. Det er videre forutsatt at prisen øker til 200 2001-kroner i 2020 og 360 2001-kroner i 2050. Den økte kvoteprisen skal gjenspeile en vellykket klimapolitikk internasjonalt, hvor Kyoto-protokollen følges opp med mer ambisiøse utslippskrav etter 2012.

Hovedpunkter i Kvoteutvalgets forslag og vurderinger

Utvalget som høsten 1998 ble nedsatt for å utrede et kvotesystem for klimagasser, leverte sin innstilling i desember 1999, jf. NOU 2000: 1 Et kvotesystem for klimagasser. Utvalget anbefaler at det innføres et bredt kvotesystem med kvoteplikt fra 2008, hvor anslagsvis 90 pst. av de norske klimagassutslippene er omfattet. De siste 10 prosentene av utslippene anses foreløpig ikke egnet for å bli omfattet av kvotesystemet, blant annet på grunn av for store administrasjonskostnader. Utvalget foreslår at markedet selv bør finne den omsetningsformen som er best egnet for kvotemarkedet, og at alle aktører bør kunne benytte seg av Kyoto-mekanismene direkte. Det foreslås at regelverket for hovedtrekkene i kvotesystemet bør fastlegges så tidlig som mulig, og det må innføres et rapporterings-, kontroll- og sanksjonssystem som skal sikre etterlevelse. Utvalgets flertall anbefaler at det ikke bør tildeles gratiskvoter, men at alle betaler full markedspris for kvotene i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale. Flertallet mener videre at målet med eventuelle gratiskvoter må være å bidra til å dempe eller utsette innskrenkninger og nedleggelse i norsk næringsliv, og anbefaler derfor at eventuelle gratiskvoter ikke gjøres omsettelige.

Virkningene av å tildele gratiskvoter til enkelte virksomheter ble grundig utredet av Kvoteutvalget. Utvalget peker på at dersom ordningen med gratis-

kvoter utformes slik at den bidrar til å dempe samfunnsøkonomisk lønnsomme næringsomstillinger, vil ikke Kyoto-forpliktelsen oppfylles til lavest mulige kostnader.

Utvalget peker videre på at gratiskvoter som tildeles uten betingelser, vil påvirke bedriftenes investeringer og produksjonsnivå på samme måte som kvoter som bedriftene må betale for. Dersom bedriften finner det lønnsomt, kan den, om det ikke settes restriksjoner på omsetningen av kvoter, legge ned all produksjon og selge gratiskvotene i markedet. Tildeling av ikke-omsettelige gratiskvoter kan derimot bidra til å hindre at virksomheter legges ned eller reduserer produksjonen. På den andre siden vil et slikt kvotesystem, i likhet med dagens differensierte avgifter, medføre at utslippene ikke reduseres der det koster minst for samfunnet.

Utvalget viser til at et kvotesystem vil medføre næringsomstillinger. Virksomheter som har relativt store utslipp, vil få økte kostnader og tape markedsandeler sammenlignet med virksomheter med relativt lave utslipp. En effektiv ressursbruk er kjennetegnet ved at produksjonsressurser overføres til næringer som gir større avkastning av ressursene.

Næringsomstillinger kan utsettes gjennom tiltak som påfører samfunnet ekstra kostnader. Likevel vil omstillingene måtte komme dersom klimautfordringen tas på alvor og følges opp med mer ambisiøse og krevende utslippsforpliktelser etter Kyoto-perioden. Hovedproblemet ved omstillingene knytter seg til tap av arbeidsplasser på ensidige industristeder. Det kan dermed være en konflikt mellom på den ene siden hensynet til å oppfylle Norges forpliktelse til lavest mulige kostnader og på den andre siden hensynet til arbeidsplasser på steder med et ensidig næringsgrunnlag. Kvoteutvalget pekte på at hensynet til sysselsettingen i distriktene trolig kan oppnås gjennom en kombinasjon av full pris på kvotene og andre virkemidler, men slike virkemidler ble ikke utredet.

Analyser gjennomført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag av Kvoteutvalget, indikerer at tildeling av gratiskvoter vil være et relativt kostbart og lite treffsikkert virkemiddel for å dempe uønskede virkninger av næringsomstillinger. EUs konkurranseregelverk og retningslinjer for miljøstøtte, som Norge er omfattet av gjennom EØS-avtalen, kan redusere treffsikkerheten av gratiskvoter ytterligere. Det skyldes at hensynet til å unngå konkurransevridninger kan begrense muligheten for å tildele gratiskvoter selektivt til de mest utsatte bedriftene.

Dersom 90 pst. av de tillatte utslippene i henhold til Norges Kyoto-forpliktelse omfattes av kvotesystemet, slik Kvoteutvalget foreslår, vil kvotene utgjøre vel 230 mill. tonn CO₂-ekvivalenter over forpliktelsesperioden. Inntektene fra kvotesalget er virksomhetenes og forbrukernes betaling for bruk av en fellesressurs. Verdien av Norges samlede utslippskvote utgjør fellesskapets kvoteformue, og er av Kvoteutvalget anslått til om lag 33 mrd. kroner. Anslaget er basert på en kvotepris på 125 kroner pr. tonn CO₂-ekvivalent. Kvoteformuen gir grunnlag for at skatter og avgifter som hemmer en effektiv ressursbruk i økonomien, kan holdes på et lavere nivå enn dersom kvotene tildeles gratis.

Avveininger i klimapolitikken

Faren for menneskeskapte klimaendringer er en av de største utfordringene vi står overfor. Norge skal ta sin del av ansvaret for å redusere de globale utslippene av klimagasser.

Etter at CO₂-avgiften ble innført i 1991, har den vært det viktigste virkemidlet i den norske klimapolitikken. CO₂-avgiften dekket kun 64 pst. av CO₂-utslippene i 1999, og en del næringer har reduserte avgiftssatser. En kostnadseffektiv oppfyllelse av Norges Kyoto-forpliktelse ville derfor kreve betydelige endringer i dagens CO₂-avgifter. Et bredt kvotesystem er et alternativ til et system med klimagassavgifter, og kan utformes slik at det får de samme gode effektivitetsegenskapene som et avgiftssystem uten fritak og reduserte satser.

Det vil trolig være lettere å tilpasse et kvotesystem enn avgifter til det internasjonale kvotemarkedet som Kyoto-mekanismene åpner for å etablere. Dette ligger i bunnen for Regjeringens ønske om å utvikle et kvotesystem for å oppfylle Norges Kyoto-forpliktelse. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om den framtidige klimapolitikken våren 2001. Meldingen vil omhandle både virkemidler i klimapolitikken generelt og et nasjonalt kvotesystem spesielt.

Det gjenstår vanskelige spørsmål i klimaforhandlingene, blant annet knyttet til regelverket for Kyoto-mekanismene. Den videre utviklingen i forhandlingene er avgjørende for om avtalen får tilstrekkelig oppslutning blant partenes nasjonalforsamlinger til at den vil tre i kraft. Dersom avtalen ikke trer i kraft, vil det være et tilbakeslag for det internasjonale klimasamarbeidet. Utgangspunktet for landenes klimapolitikk, herunder utforming av virkemidler nasjonalt, vil dermed bli vesentlig endret de nærmeste årene.

Det er samtidig Regjeringens mål å videreutvikle virkemidlene overfor norske klimagassutslipp. I en situasjon uten internasjonalt bindende utslippsforpliktelser må ambisjonsnivået for virkemidlene i Norge, slik tilfellet har vært fram til i dag, ses i sammenheng med andre lands politikktutforming.

I fravær av en fungerende klimaavtale kan landene lett bli sittende og vente på hverandre, uten at det skjer mye konkret for å redusere utslippene. Den eneste måten å komme ut av et slikt uføre på er å fortsette dialogen internasjonalt. Det finnes ingen alternative veier til å løse klimautfordringen enn gjennom et tett internasjonalt samarbeid. Regjeringens fokus vil hele tiden være rettet mot hvordan Norge best mulig kan bidra til dette.

Det er ingen grunn til at arbeidet med den praktiske utformingen av et kvotesystem for klimagasser skal stoppe opp i påvente av utviklingen i det internasjonale klimasamarbeidet. Norge har gjennom Kvoteutvalgets arbeid opparbeidet seg en kompetanse som gir muligheter for å påvirke andre land. Det er i Norges interesse at andre land utformer sine kvotesystemer mest mulig effektivt. På bakgrunn av dette vil Regjeringen i stortingsmeldingen om klimapolitikken legge fram et forslag til kvotesystem som kan iverksettes dersom Kyoto-protokollen trer i kraft. Forslaget vil bygge på hovedlinjene som ble trukket opp av Kvoteutvalget. Meldingen vil også omhandle virkemidler inntil en klimaavtale er på plass.

8.4.2 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å stanse eller sterkt redusere bruken og utslippene av de farligste miljøgiftene. For noen av disse miljøgiftene er målet at utslippene skal være stanset innen 2005, mens målet for de andre prioriterte miljøgiftene er at utslippene skal være vesentlig redusert innen 2010. For utslipp og bruk av andre kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø, er målet å fase ut utslippene innen 2020.

I tillegg til å fase ut eller sterkt redusere bruken av de alvorligste helse- og miljøfarlige kjemikaliene, vil Regjeringen arbeide for å redusere risikoen for helse- og miljøskader gjennom å redusere den samlede bruken av kjemikalier i produkter og produksjonsprosesser. Regjeringen vil også sikre at forurensning av grunn og sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet, feildisponering av avfall o.l. ikke skal medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.

For at disse målene skal kunne nås, legger Regjeringen opp til en streng regulering og økt kontroll med at regelverket etterleves. Regjeringen ser det også som viktig å stimulere til at næringslivet kontinuerlig arbeider for å redusere bruken av kjemikalier, særlig de farligste stoffene. I denne sammenheng ser Regjeringen det som viktig å styrke samarbeidet med næringslivet med sikte på å få bedre kunnskap og dokumentasjon om både tilførsler og effekter av helse- og miljøfarlige kjemikalier, samtidig som forbrukerne skal sikres tilgang på informasjon om kjemikaliene i de produktene de kjøper.

En betydelig del av kjemikalieproblemene er knyttet til internasjonal handel og til spredning av kjemikalier via hav- og luftstrømmer, og krever dermed internasjonale løsninger. Regjeringen ser det derfor som særlig viktig å styrke innsatsen for at det blir vedtatt internasjonale, rettslig bindende avtaler, både på regionalt og globalt nivå, som så langt som mulig forbyr og setter strenge grenser for bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

EØS-avtalen innebærer at EUs omfattende regelverk for kjemikalier også gjelder for Norge. Utviklingen av regelverket i EU får derfor avgjørende betydning for utslipp og bruk av farlige kjemikalier i Norge. Regjeringen legger stor vekt på å påvirke utviklingen av EUs regelverk for kjemikalier for å bidra til at miljøstandardene som gjelder EØS-området, heves.

I miljøsamarbeidet i det nordøstlige Atlanterhavet (OSPAR-konvensjonen) vil Regjeringen arbeide for en ambisiøs tolkning av målet om å stanse utslipp av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø innen en generasjon.

Videre legger Regjeringen opp til at Norge skal bidra til en effektiv gjennomføring av to nylig vedtatte protokoller om organiske miljøgifter og tungmetaller under FNs økonomiske kommisjon for Europa. Innenfor FNs miljøprogram (UNEP) er det også vedtatt en global konvensjon om organiske miljøgifter. Konvensjonen omfatter i dag 12 stoffer. Regjeringen vil i tiden framover arbeide aktivt for å få utvidet antall kjemikalier som omfattes av konvensjonen, samt fortsette arbeidet for at stoffer som det ikke lenger er tillatt å produsere eller bruke, heller ikke skal kunne importeres eller eksporteres.

8.4.3 Biologisk mangfold

Regjeringen legger våren 2001 fram en stortingsmelding om politikken rettet mot utfordringene knyttet til forvaltningen av det biologiske mangfoldet den kommende 5-årsperioden. For å ivareta nasjonale og lokale interesser ved forvaltningen av biologisk mangfold legges det opp til å styrke sektoransvaret og i større grad samordne bruken av virkemidler. En bedre utveksling av informasjon mellom sektorer og mellom ulike forvaltningsnivåer vil bidra til en mer rasjonell utnyttelse av kunnskap om det biologiske mangfoldet og bedre tilgjengelighet av kunnskap for beslutningstakere og offentlighet. Meldingen vil også redegjøre for bærekraftig bruk av biologisk mangfold innen primærnæringer og utmarkshøsting, kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, arbeidet med å delegerer oppgaver til lokalt nivå, samt tiltak for å hindre spredning av fremmede arter som kan skade det biologiske mangfoldet i Norge.

Det er store økonomiske verdier knyttet til bruk av naturressurser, og interessen for å utnytte genressurser har økt sterkt. Det stiller krav til et regelverk som regulerer rettigheter og plikter knyttet til utnyttelsen av ressursene. Regjeringen har blant annet på denne bakgrunnen besluttet å nedsette et utvalg som innenfor en toårsperiode skal utrede et nytt lovgrunnlag for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold.

Forvaltning av arter og naturområder

Norge har betydelige arealer med relativt urørt natur, rike biologiske ressurser og livskraftige bestander av de fleste naturlig forekommende artene. En langsiktig forvaltning av disse ressursene krever kontroll med arealbruk, særlig i forhold til truede og sårbare naturtyper og inngrepsfrie områder. Det er også viktig å ivareta de over 3 000 truede artene i Norge.

Framtidig forvaltning av biologisk mangfold stiller krav til at sektoransvaret følges opp. Økonomiske og juridiske virkemidler for å ivareta biologisk mangfold vil bli vurdert nærmere i den kommende stortingsmeldingen om biologisk mangfold. Det skal etableres et nasjonalt, tverssektorielt program for å kartlegge og overvåke biologisk mangfold, herunder naturtyper, arter og genetiske ressurser. En del av programmet vil bestå i å etablere en norsk artsdatabank som skal dekke både naturlig forekommende arter i Norge og forekomster av fremmede arter.

Nasjonalparkplanen, barskogsplanen og de fylkesvise verneplanene bidrar til å bevare det biologiske mangfoldet ved å sikre en «grunnmur» i form av et landsdekkende nettverk av de typiske, sjeldne og truede elementene i norsk natur. Regjeringen ser det som viktig å gjennomføre disse planene i henhold til gjeldende framdriftsplan.

Inngrepsfrie områder er områder uten tyngre tekniske inngrep. Slike arealer har stor betydning for friluftsliv og naturopplevelse, og er viktige for å bevare det biologiske mangfoldet. Den sterke reduksjonen i inngrepsfrie områder skyldes summen av en rekke ulike enkeltinngrep, blant annet veibygging og vassdragsutbygging. Regjeringen vil legge til rette for å hindre tap av uberørt natur og inngrepsfrie områder. Det er nødvendig å sikre at miljøhensyn vektlegges tilstrekkelig før det tas beslutninger om nye inngrep som vil redusere disse arealene ytterligere.

Samtidig må tilgangen til norsk natur sikres. Den norske allemannsretten betyr at alle har rett til å ferdes i naturen i Norge. Denne retten er unik. I de fleste andre land kan grunneier som oftest forby ferdsel dersom han ønsker det. Allemannsretten er viktig for å opprettholde gode muligheter for rekreasjon i friluftsområder og et aktivt friluftsliv. Regjeringen vil gjennomføre ytterligere tiltak for å sikre allmenhetens tilgang til strandsonen. Regjeringen vil videre tydeliggjøre ferdselsbestemmelsene i friluftsløven og avklare forholdet mellom allemannsretten og virksomhet i utmark. Regjeringen vil i en stortingsmelding om friluftsliv, som skal legges fram våren 2001, komme nærmere tilbake med tiltak for å sikre allemannsretten.

Norge har et ansvar for å sikre bestandene av truede rovviltbestander, jf. St.meld. nr. 35 (1996–97) Om rovviltforvaltningen. Regjeringen legger opp til å sikre levedyktige bestander av rovdyr samtidig som beiteressursene i utmarka fortsatt kan utnyttes. Det er viktig å redusere konflikter og tap i bufnæringen og i tamreinnæringen blant annet gjennom å fortsatt satse på en differensiert forvaltning for alle de fire store rovdyrartene. Det skal bli mer lønnsomt for den enkelte dyreeier å forebygge rovdyrskader, og det legges mindre vekt på ordninger som passivt erstatter tap uten samtidig å stille krav om forebygging.

De norske kystvassdragene er gyte- og oppvekstområder for en stor andel av verdens samlede ressurser av atlantisk laks. Norge har derfor et særskilt internasjonalt ansvar for å bevare denne arten. De siste tiårene har laksebestandene blitt vesentlig redusert. Om lag en tredjedel av bestandene er enten utryddet, truet eller sårbare. Det legges vekt på å forvalte laksebestandene langsiktig i tråd med Innst. S. nr. 256 (1999–2000) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og om tilleggs melding til St.meld. nr. 8 (1999–2000).

Mange av de truede artene i Norge er avhengig av jordbruksdrift. Bakgrunnen for at disse artenes utbredelse reduseres er på de ene siden endrede driftsmetoder og på den andre siden at arealer går ut av drift. Et helhetlig og levende kulturlandskap ivaretas best gjennom aktiv landbruksdrift som sikrer og vedlikeholder kulturminner, biologisk mangfold, landskapsbilde og rekreasjonsmuligheter. Det legges derfor vekt på å sikre og vedlikeholde et kulturlandskap som drives i samspill med et aktivt landbruk, herunder å bevare et tilstrekkelig omfang av ekstensive driftsformer.

Norge har rettigheter til, og ansvar for, noen av verdens mest produktive fjord-, kyst- og havområder. Samtidig har Norge lange tradisjoner for å utnytte havets levende ressurser, og tilgang til et sterkt forskningsmiljø som leverer vitenskapelig rådgivning av høy kvalitet. Med en helhetlig og økologisk bærekraftig forvaltning gir dette et unikt utgangspunkt for å øke verdiskapingen basert på naturens egne produksjonsprosesser og videreutvikle kystbasert næringsvirksomhet. For å bidra til å utløse dette potensialet, legges det vekt på å begrense faktorer som kan skade havmiljøet og de marine økosystemenes produktivitet. I tillegg vil Regjeringen fortsette arbeidet med å kartlegge og overvåke det biologisk mangfoldet i disse områdene, herunder sikre at kommersielle bestander forvaltes slik at de holdes innenfor biologisk sikre rammer.

Fremmede organismer

Fremmede organismer kan medføre store endringer av økosystemer. Lakseparasitten gyrodactylus salaris har medført at bestanden av laks i fem norske vassdrag er utryddet. Det er fare for at laksen kan bli utryddet i ytterligere 21 vassdrag. Informasjonen og opplæringen om blant annet konsekvensene av å innføre fremmede arter i norsk naturmiljø skal bedres. Regjeringen vil også styrke lovverket for å bedre håndtere utfordringene knyttet til overføring av fremmede arter. Dersom det ikke lykkes å utarbeide tilstrekkelige kontrolltiltak, vil økt handel, turisme og reisevirksomhet kunne medføre økende miljøproblemer knyttet til overføring av fremmede arter.

Forvaltning av genressursene og genteknologi

Genressursene i vårt marine miljø har egenskaper som kan bidra til betydelig økt verdiskaping fra marin sektor. Det ligger derfor en stor utfordring i å beskytte og bevare det marine biologiske mangfoldet, slik at det skapes et grunnlag for å utnytte også disse ressursene innenfor etiske og bærekraftige rammer. Videre må det opprettes et forvaltningssystem som sikrer norske interesser i den verdiskapingen som genressursene vil kunne gi opphav til.

Norge fører en restriktiv politikk når det gjelder genteknologi. Norges syn på genmodifiserte organismer (GMO) får økende tilslutning i andre land. EU er nå mer restriktiv når det gjelder å utvikle planter som er motstandsdyktige mot antibiotika, og stiller større krav til merking av genmodifiserte produkter. I desember 2000 ble det enighet i EU om et nytt regelverk som legger større vekt på offentlig deltakelse, mer omfattende risikovurderinger og etiske vurderinger. Foreløpig har EU likevel ikke opphevet stansen i behandlingen av søknader som ble innført i juni 1999.

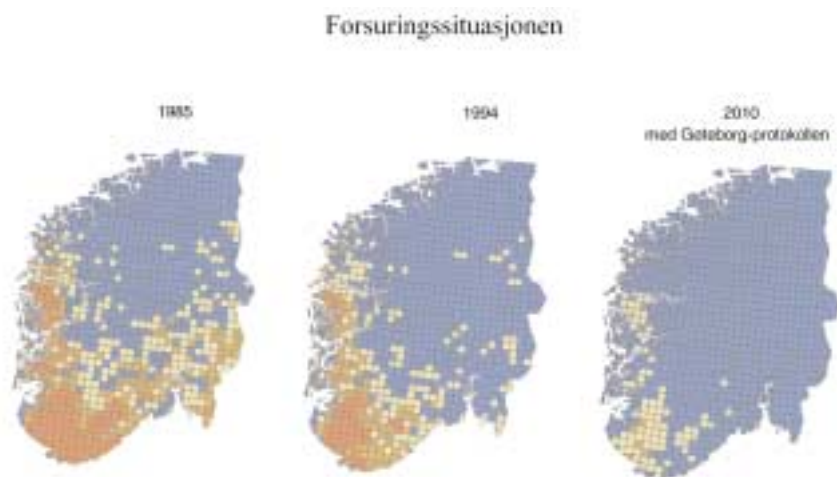
Regjeringen vil stimulere til samfunnsnyttig og bærekraftig bruk av genteknologi, basert på at etiske hensyn og sikkerhet for miljø og helse ivaretas. Arbeidet med å utvikle det norske regelverket for å ivareta norske forpliktelser i tråd med Cartagena-protokollen («biosafety»-protokollen) om handel med levende genmodifiserte organismer krever at det bygges ut kontroll- og tilsynssystemer som skal hindre at genmodifiserte organismer omsettes og utsettes ulovlig i Norge. En forutsetning for nasjonal kontroll er at det utvikles globale merkeordninger for GMO.

8.4.4 Sur nedbør, overgjødning og bakkenær ozon

For å lykkes i internasjonalt miljøvernarbeid kreves det at alle bidrar. Norge kan se fram til betydelige miljøforbedringer som følge av den nye internasjonale protokollen om reduksjon av forsurende, overgjødning og bakkenært ozon (Gøteborg-protokollen), jf. figur 8.1. I tillegg til reduserte forurensningsskader vil problemene med overgjødning reduseres vesentlig, og det er ventet at problemene i Norge knyttet til bakkenær ozon vil være løst når protokollen er oppfylt.

Samtidig har Norge en krevende oppgave når det gjelder å oppfylle sine forpliktelser. Norge er forpliktet til å redusere utslippene av svoveldioksid (SO_2), nitrogenoksid (NO_x), ammoniakk (NH_3) og flyktige organiske forbindelser (VOC) med henholdsvis 23, 32, 14 og 44 pst. innen 2010 sammenlignet med utslippsnivåene i 1999. NO_x -forpliktelsene vil bli særlig krevende, men også

reduksjon av svovelutslippene vil ha konsekvenser for norsk næringsliv. Regjeringen vil arbeide for å oppfylle Norges forpliktelser til lavest mulige kostnader for samfunnet. Muligheten for å bruke økonomiske virkemidler, samt mer fleksibel gjennomføring av utslippstillatelser, vil bli vurdert.



Figur 8.1 Forbedringen i forsuringssituasjonen¹⁾ i Norge fra 1985 til Gøteborg-protokollen etter planen skal være oppfylt i 2010.

¹⁾ Blå ruter indikerer ingen overskridelse av tålegrensene, mens gule, brune og oransje ruter indikerer økende grad av overskridelse.

Kilde: Norsk institutt for vannforskning.

Virkemidler som tar sikte på å begrense utslippene av CO₂ ved å redusere bruken av fossile brenslers, fører ofte også til reduserte utslipp av NO_x og SO₂. Dermed kan de klimapolitiske virkemidlene bidra til å redusere omfanget av de mest kostbare NO_x- og SO₂-tiltakene. Det legges derfor vekt på å se oppfylningen av Norges NO_x- og SO₂-forpliktelser under Gøteborg-protokollen i sammenheng med de klimapolitiske virkemidlene. Hovedvekten av tiltak må imidlertid rettes direkte mot NO_x- og SO₂-utslippene.

De største kildene til utslipp av svoveldioksid og nitrogenoksider er industrielle prosesser og bruk av fossile brenslers til energiproduksjon og transport. Kull og koks benyttes i Norge først og fremst som reduksjonsmiddel i industriprosesser. Om lag 60 pst. av utslippet av SO₂ i Norge stammer fra industriprosesser. Petroleumsvirksomheten, transportsektoren og bruk av løsemidler er de største kildene til utslipp av VOC, mens landbruket er den største kilden til utslipp av ammoniakk.

Dagens virkemidler som er rettet mot utslipp av SO₂, omfatter SO₂-avgift på mineralolje, kull og koks. Det stilles også krav til maksimalt svovelinnhold i oljer. I tillegg stiller Statens forurensningstilsyn krav om konsesjon for utslipp av SO₂ fra industrivirksomhet.

En svovelavgift som differensieres etter brenselets svovelinnhold og grad av rensing av utslippene, vil være et kostnadseffektivt virkemiddel for å begrense utslippene. Vel 80 pst. av svovelutslippene er omfattet av svovelavgif-

ten. Mesteparten av mineraloljeforbruket har siden 1970 vært ilagt en avgift på svovel. Avgiftssatsen for 2001 tilsvarer om lag 17 kroner pr. kilo SO_2 . Deler av mineraloljeforbruket, utslipp fra raffineringsanlegg og kull og koks er ilagt en avgift som tilsvarer 3 kroner pr. kilo SO_2 .

Om lag halvparten av NO_x -utslippene kommer fra transportsektoren, inkludert innenlands kystfart, mens en femtedel stammer fra stasjonær forbrenning, herunder utslipp fra gasskraftverk i oljevirksomheten. Mesteparten av Norges bilpark har nå katalysator, og det har midlertidig bidratt til å dempe veksten i NO_x -utslippene sterkt. Fra 1990 til 1999 ble veitrafikkens andel av NO_x -utslippene redusert fra knapt 35 pst. til knapt 24 pst., mens innenriks kystfarts andel økte fra vel 18 pst. til vel 24 pst. De samlede NO_x -utslippene var i 1999 om lag 1 pst. høyere enn Norges forpliktelse i henhold til Sofia-protokollen.

Det er usikkert hvordan NO_x -utslippene vil utvikle seg fram mot 2010 dersom det ikke iverksettes nye tiltak. Det vil avhenge av den økonomiske veksten, sammensetningen av forbruksveksten og hvilke næringer som vokser sterkest. I henhold til utslippsframskrivingene vil det være nødvendig å redusere utslippene av NO_x i 2010 med vel 17 pst. for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelse i henhold til Gøteborg-protokollen, jf. avsnitt 8.5. Tilsvarende må SO_2 -utslippene reduseres med om lag 9 pst.

SFT har gjennomført analyser av tiltak og kostnader ved å redusere NO_x -utslippene. Ifølge analysene er ett av de mest lønnsomme NO_x -tiltakene å erstatte dieselmotorer med tilsvarende bensinmotorer etter hvert som de skiftes ut. Ved å utforme drivstoffavgiftene slik at dieselmotorer og bensinmotorer likebehandles vil det oppmuntres til å velge bensinmotorer framfor dieselmotorer. SFTs analyse peker videre på en rekke kostnadseffektive tiltak innenfor sjøfart og fiske, industri og olje- og gassutvinning.

Lasting og lagring av råolje står for henholdsvis 46 pst. og 5 pst. av de norske utslippene av flyktige organiske forbindelser (VOC), mens veitrafikk og løsemidler står for om lag 15 pst. hver. De samlede norske VOC-utslippene har økt med om lag 27 pst. fra 1989 til 1999. Norge har derfor ikke klart å oppfylle sin forpliktelse i den første VOC-avtalen om at utslippene fra hele fastlandet og norsk økonomisk sone sør for 62. breddegrad skal være minst 30 pst. lavere enn i 1989. Det skyldes hovedsakelig økt produksjon og transport av råolje og manglende tilgjengelig utslippsreduserende teknologi. Utslippene fra denne sektoren vil gå ned fram mot 2010 som følge av redusert produksjon og innføring av ny teknologi. Avgasskrav til kjøretøy vil også redusere utslippene av VOC. Det vurderes videre å gjennomføre relativt rimelige tiltak i raffineriene og overfor olje- og gassterminalene, samt overfor utslipp av løsemidler.

Over 90 pst. av ammoniakkslippene stammer fra landbruket. Omfanget av utslippene avhenger blant annet av det samlede antall dyr, sammensetningen av foret, samt hvilke metoder som benyttes for å lagre og spre husdyrgjødsel på åker og eng.

Gøteborg-protokollens forpliktelser vil kreve at virkemidlene styrkes. Regjeringen vil legge vekt på å utforme virkemidlene for å oppfylle forpliktelsene om å redusere utslippene av blant annet nitrogenoksider (NO_x) og svoveldioksid (SO_2) mest mulig kostnadseffektivt. Regjeringen har satt i gang et

arbeid med å utrede virkemidler, og vil komme tilbake med konkrete forslag til hvordan Norge skal oppfylle Gøteborg-protokollen. Virkemidlene må ses i sammenheng med virkemidlene for å oppfylle Kyoto-protokollen.

8.4.5 Lokal luftforurensning og støy

Utviklingen i luftkvaliteten lokalt avhenger blant annet av transportomfanget, sammensetningen av transportmidlene, omfanget av piggdekkbruk og av vedfyring, samt miljøkrav til kjøretøyer, drivstoff og vedovner.

Redusert bruk av piggdekk bidrar sterkt til å forbedre luftkvaliteten i byene om vinteren ved at omfanget av svevestøv reduseres. Bruken av piggdekk har gått klart ned de siste vintrene, jf. figur 8.2. Strengere krav til utslipp av forbrenningspartikler fra kjøretøy, som er vedtatt i EU, vil redusere eksosutslippene av svevestøv vesentlig fram mot 2010.

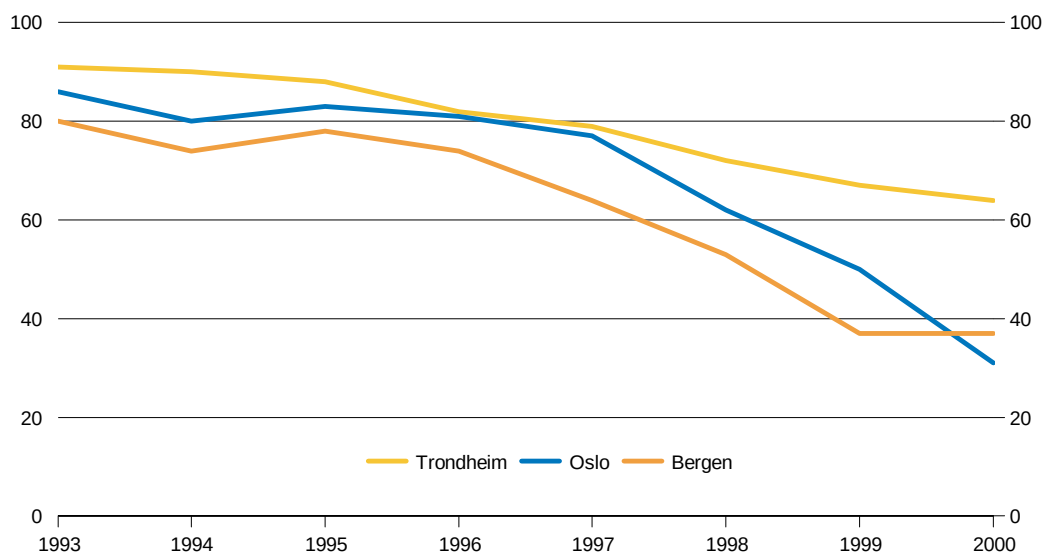
Biltrafikk er den viktigste kilden til utslipp av NO_x i norske byer. Utenlandske kilder bidrar også vesentlig. Selv om biltrafikken stadig øker, har de samlede utslippene gått ned. Utslipet av NO_x fra veitrafikken i Norge er redusert med om lag 28 pst. fra 1990 til 1999 som følge av at en stadig større andel av bilparken har katalysator.

En rekke virkemidler har betydning for hvordan luftkvaliteten lokalt utvikler seg. De økonomiske virkemidlene som er i bruk i dag, omfatter piggdekkgebyr, drivstoffavgifter og miljødifferensiert årsavgift på tyngre kjøretøy. I tillegg kan veipricing bli et virkemiddel i framtiden som blant annet kan bidra til å oppfylle målene for lokal luftforurensning og støy, jf. Ot.prp. nr. 32 (2000–2001) Om lov om endringer i vegtrafikken 18. juni 1965 nr. 4 (vegpricing). Andre virkemidler omfatter blant annet forskrifter om grenseverdier for lokal luftforurensning, forurensningslovens konsesjonssystem som regulerer industriutslipp, krav til avgasser og kvaliteten på drivstoff, parkeringsrestriksjoner, areal- og transportplanlegging og satsing på kollektivtransport.

Samferdselsdepartementet legger gjennom prosjektet «Bedre byluft» til rette for lokale tiltak som kan redusere den lokale forurensningen fra veitrafikk i de fem største byene. Prosjektet er også i ferd med å etablere systemer for å overvåke og varsle forurensning i disse byene.

Veitrafikk er den klart største kilden til støyplager. I tillegg bidrar blant annet industri, fly- og togtrafikk, bygg og anlegg, skytebaner til støyplager. Veitrafikken forårsaker om lag 70 pst. av den samlede støyplagen i Norge, mens tog og fly forårsaker om lag 10 pst. av støyplagen. Flytting av hovedflyplassen fra Fornebu til Gardermoen, omlegging av hovedveinettet og omfattende støyskjerming og fasadeisolering langs vei- og jernbanenettet har isolert sett bidratt til å redusere støyproblemene. Samtidig har den teknologiske utviklingen ført til at støyen fra hvert enkelt transportmiddel har blitt redusert. Dette er særlig merkbart for fly, jernbane og tyngre kjøretøy. Den positive utviklingen er imidlertid motvirket av trafikkvekst fra alle transportmidler.

Andel av kjørte kilometer med piggdekk



Figur 8.2 Andel av kjørte kilometer med piggdekk. 1993–2000.

Kilde: Vegdirektoratet.

Det nasjonale resultatmålet for støy innebærer at støyplagene skal reduseres med 25 pst. innen 2010 i forhold til 1999. Målet vil bli evaluert og eventuelt justert i 2005. Målet er ambisiøst og vil kreve en rekke tiltak, særlig for å redusere støyplagene fra veitrafikken. Regjeringen vil blant annet vurdere mulighetene for redusert støy fra bildekk, bilmotorer og veidekker, og Norge vil delta aktivt i EUs arbeid på støyfeltet.

Det er satt krav til innendørs støyforhold i forskrift etter forurensningsloven. For å innfri kravet fram mot 2005, legges det opp til å bruke om lag 1 mrd. kroner for å støyskjærme boliger langs riksveinettet og jernbanenettet. I tillegg vil plan- og bygningsloven, forurensningslovens regulering av industristøy, retningslinjer om begrensning av støy fra skytebaner og retningslinjer om arealbruk i forbindelse med veitrafikkstøy og flystøy påvirke omfanget av støyproblemene i Norge.

8.4.6 Avfall og gjenvinning

Miljøproblemene knyttet til avfall varierer med type avfall (organisk avfall, papir, plast, bygningsmaterialer, spesialavfall m.m.) og hvordan avfallet håndteres. Avfall kan deponeres og brennes, og material- og energiresurser kan utnyttes ved gjenvinning.

Utslipp av klimagassen metan fra forråtnelsesprosessen på fyllplasser er et av de største miljøproblemene ved håndtering av avfall. Metanutslippene fra deponier økte med 13 pst. fra 1987 til 1998, og sto i 1998 for om lag 7 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser. I følge SFT er den mest effektive måten å redusere utslippene av metan på å redusere mengden organisk avfall som går til deponi. Dette er i samsvar med EUs direktiv for deponering av

avfall hvor hvert land skal sette opp en strategi for å redusere mengden organisk avfall til deponi.

Forbrenning av avfall medfører utslipp som kan være skadelige for mennesker og dyr, blant annet kadmium, dioksiner, kvikksølv, bly og NO_x. Tabell 8.1 viser at flere miljøskadelige utslipp fra forbrenning av avfall er betydelig redusert fra 1987 til 1998 til tross for at avfallsmengdene til forbrenning økte med vel 40 pst. i den samme perioden. Det skyldes at kravene til utslipp fra forbrenningsanleggene er blitt skjerpet. Utslippene av karbondioksid og flyktige organiske forbindelser har derimot økt nesten like mye som avfallsmengdene til forbrenning. Med unntak av bly og kadmium utgjør utslippene fra forbrenning av avfall under 1 pst. av samlede norske utslipp av ulik type.

Utslipp av forurenset sigevann fra fyllplasser kan ha giftvirkninger og medføre overgjødning av elver og vann. Disse utslippene utgjør mellom 1 pst. og 2 pst. av de samlede norske utslippene, jf. tabell 8.1. Avfallsbehandling kan også medføre lukt, forsøpling og problemer med skadedyr, og fyllplasser opp-tar areal.

Det har de senere årene pågått et betydelig arbeid i Statistisk sentralbyrå med å utvikle et avfallsregnskap som gir en oversikt over avfallsmengder og avfallsstrømmer i Norge, fordelt etter materialtyper, og etter hvem som er ansvarlige for avfallet. Utviklingen i teknologi og beregningsmetoder knyttet til utslipp og miljøeffekter medfører at både behandlings- og miljøkostnader ved avfallshåndtering endres over tid. Samtidig har kunnskapen om miljøkonsekvensene av avfallsbehandling også økt. Gjennom dette arbeidet er det lagt et grunnlag for å gjøre avfallspolitikken mer effektiv.

Tabell 8.1: Utslipp fra avfallsbehandling. Endring fra 1987 til 1998 og andel av samlede norske utslipp 1998. Prosent.

	Endring 1987–1998 (pst.)	Andel av totale norske utslipp (pst.)
Forbrenningsanlegg		
Nitrogenoksid	-18,2	0,4
Karbondioksid	40,6	0,3
Partikler	-50,4	0,1
Bly	-2,1	19,9
NMVOC	37,5	0,1
Svoveldioksid	-70,2	0,6
Kadmium	-56,8 ¹⁾	6,3
Avfallsmengder til forbrenning	43,1	
Deponier		
Metan	13,1	7,1 ²⁾
Sigevann: tungmetaller ³⁾		1
Sigevann: nitrogen ⁴⁾		2
Sigevann: fosfor ⁴⁾		1

- 1) Endring fra 1991
- 2) Regnet som andel av utslipp av totale klimagasser
- 3) Kvikksølv, kadmium og bly
- 4) 1996

Kilde: Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn og Statistisk sentralbyrå.

Det er et mål å sørge for at skadene fra avfall på mennesker og naturmiljø blir så små som mulig. Dette skal gjøres ved å løse avfallsproblemene gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som genereres og som gjenvinnes, forbrennes eller deponeres, jf. St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Avfallet utgjør en av mange kilder til flere forskjellige miljøproblemer. En effektiv miljøvernpolitikk forutsetter at mål og virkemidler overfor avfall samordnes med mål og virkemidler overfor andre sektorer som forårsaker de samme miljøproblemene. Ved å samordne virkemidlene, kan innsatsen settes inn der resultatene blir størst.

Avfallspolitikken gjennomføres ved et samspill mellom en rekke ulike virkemidler og ved sentral og lokal regulering. Dette betyr at både lover og forskrifter, avgifter, tilskuddsordninger, bransjeavtaler, informasjonstiltak, samt kombinasjoner av disse benyttes. Sentrale virkemidler er sluttbehandlingsavgiften, konsesjonskrav til anlegg og forurensningsloven. I videreutviklingen av virkemidlene vil det bli lagt vekt på en helhetlig tilnærming med sikte på å effektivisere virkemidlene. Regjeringen vil justere emballasjeavtalene med næringslivet og vurdere avgiften på sluttbehandling av avfall, jf. Budsjett-Innst. S. nr. 1 (2000–2001) Innstilling fra finanskomiteen om skatte-, avgifts- og tollvedtak 2001.

Avgiften på sluttbehandling av avfall ble innført 1. januar 1999. Avgiften har som mål å prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall og dermed stimulere til avfallsreduksjon og gjenvinning. Avgiften bidrar til mindre utslipp av klimagassen metan fra avfallsfyllinger, og er en del av virkemiddelbruken for å oppnå Kyoto-forpliktelsen.

Ved innføringen av avgiften ble det påpekt at det var praktiske og tekniske grunner til at avgiften ble utformet som en avgift pr. tonn avfall levert til sluttbehandling og ikke pr. utslippsenhet. Dette kan gi feilprising av miljøkostnadene, fordi ulike anlegg kan ha ulike utslipp pr. tonn avfall. En avgift som er utformet pr. utslippsenhet vil være mer treffsikker enn dagens avgift. I tillegg vil en slik utforming av avgiften motivere til økt rensing og dermed føre til lavere utslipp, noe dagens avgift på innlevert avfall ikke gjør. Praktiske og kontrollmessige hensyn må imidlertid utredes dersom avgiften skal endres til en utslippsavgift. Regjeringen vil i forbindelse med Statsbudsjettet 2002 vurdere endringer i utformingen av sluttbehandlingsavgiften.

Dersom det blir etablert et kvotesystem for klimagasser, vil et bredest mulig system som omfatter flest mulige utslippskilder være det mest kostnads- og styringseffektive, jf. Kvoteutvalgets innstilling. Regjeringen vil derfor vurdere å inkludere utslippene fra sluttbehandling av avfall i et kvotesystem for klimagasser. Ved en eventuell omlegging av sluttbehandlingsavgiften bør det tas hensyn til at avgiften bør utformes på en måte som enkelt kan konverteres til et kvotesystem.

8.4.7 Akutt forurensning

En alvorlig del av oljeforurensningen består av akutte utslipp, jf. den senere tids skipshavarier langs norskekysten. Konsekvensene av akutte oljeutslipp avhenger av blant annet hvor og på hvilken årstid utslippet skjer, hvilken mengde og type av olje som slippes ut, og hvor mye som blir samlet opp av beredskapen. Det er Regjeringens mål at utslipp av olje fra petroleumsvirksomhet, landbasert virksomhet og skipsfart ikke skal medføre uakseptabel helse- eller miljøskade, og at risikoen for miljøskade og andre ulemper som følge av akutte utslipp skal ligge på et akseptabelt nivå.

En økning i petroleumsaktiviteten i nord, både på norsk sokkel og på russisk side vil ventelig medføre at transporten av råolje langs norskekysten vil øke. Det er derfor behov for å styrke sikkerheten og beredskapen langs kysten. Både strakstiltak og mer langsiktige tiltak er aktuelle. Det omfatter overvåking og varsling, farledstiltak, elektroniske sjøkart, utvidelse av territorialfarvannet, styrking av oljevernberedskapen og en mer effektiv bruk og en best mulig organisering av de statlige beredskapsressursene.

En rekke reaktorer, andre atominstallasjoner og avfallslagre i Norges nær-områder utgjør en risiko for ulykker som kan medføre betydelig radioaktiv forurensning av norske områder. Det er Regjeringens mål at Norge skal bidra til å redusere risikoen for akutte utslipp av radioaktive stoffer som kan føre til forurensning av norsk miljø.

Samarbeidet med Russland er sentralt for at risikoen for akutt radioaktiv forurensning skal kunne reduseres. Atomsikkerhet og håndtering av radioaktivt avfall i Russland er primært Russlands ansvar, men Norge og andre vestlige land bidrar med penger og kompetanse blant annet for å øke sikkerheten ved kjernekraftverkene og bidra til at brukt atombrensel og radioaktivt avfall behandles og lagres sikkert. Det vil ta mange år før risikoen for utslipp av radioaktive stoffer fra kjernekraftverk, avfallslagre og utrangerte atomubåter i Nordvest-Russland er redusert til et tilfredsstillende nivå. Det vil bli utviklet et program for å overvåke radioaktiv forurensning i de nordlige havområdene.

8.4.8 Kulturminner og kulturmiljøer

Kulturminner og kulturmiljøer er kilder til kunnskap om menneskers liv og virke, bosetting og produksjonsformer og om deres kunstneriske og tekniske ferdigheter. Det er Regjeringens mål at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljø skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser og kunnskapskilder, og som grunnlag for opplevelse og videreutvikling av fysiske omgivelser. Erfaring viser at arbeidet med å verne og sette i stand kulturminner kan gi opphav til næringsvirksomhet og verdiskaping.

Tapet av kulturminner og kulturmiljøer anslås til om lag 1 pst. årlig. Brann og riving fører til tap av mange verdifulle bygninger. Mange fredede bygninger, stavkirker og middelalderruiner er i dårlig forfatning på grunn av manglende eller feilaktig vedlikehold. Alle kulturminner fra før 1537 har vernestatus. Om lag en tredjedel av kulturminnene fra denne perioden har forsvunnet siden den andre verdenskrigen.

Der et mål å begrense tapet av kulturminner og kulturmiljøer, slik at tapet innen 2008 ikke skal overstige 1/2 pst. årlig. Det er satt igang en rekke tiltak for å redusere tapet av kulturarven. Nasjonalt Bygningsregister er etablert.

Alle registre over kulturminner skal etter planen være i en operativ database fra årsskiftet 2001/2002. Overvåkingen av kulturminner er intensivert og forbedret. Det er utviklet en strategi for å bevare helhetlige kulturmiljøer.

Kommunene spiller en nøkkelrolle i bygningsvernet gjennom behandlingen av byggesaker, og kan i tillegg i henhold til plan- og bygningsloven sikre verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. Regjeringen vil gi kommunene økt ansvar og myndighet når det gjelder vern av kulturminner, og vil arbeide for å gjøre registre, kunnskap og kompetanse på feltet oversiktlig og tilgjengelig for kommunene. Fredning blir brukt for å sikre geografisk, sosial, tidsmessig og etnisk bredde i den varig vernede bygningsmassen. Det finnes om lag 3 000 fredede bygninger i Norge. De siste årene er det gjennomført flere landsverneplaner, blant annet for tekniske og industrielle kulturminner, fyrstasjoner, Telenors bygninger og installasjoner og NSBs og Forsvarets bygninger og anlegg.

Regjeringen vil forankre ansvaret for kulturminner i alle sektorer, og utrede virkemidler og prøve ut nye samarbeidsformer mellom det offentlige, private eiere, næringslivet og frivillige. For å oppnå et vellykket vern av kulturminner, må samarbeidet på tvers av sektorene styrkes.

Det regjeringsoppnevnte Kulturminneutvalget, som skal utrede mål, strategier og virkemidler i kulturminnepolitikken, skal levere sin innstilling i desember 2001. Oppfølgingen av utvalgets innstilling vil ligge til grunn for den videre utviklingen av kulturminnepolitikken.

8.4.9 Forskning for et bedre miljø

Det er viktig med god kunnskap om forutsetningene for en bærekraftig utvikling og om virkemidler som på en effektiv måte kan sikre at miljø- og naturressursene kan forvaltes på en god måte. Utviklingen av ny og mer miljøvennlig teknologi er avgjørende for å sikre en bærekraftig utvikling.

Regjeringen vil videreføre satsingen på forskning som har fokus på sentrale bidrag til en bærekraftig utvikling, med vekt på både de naturvitenskapelige og de samfunnsmessige sidene. Norges forskningsråd legger stor vekt på at miljøaspektet skal integreres i alle relevante aktiviteter innenfor forskningsrådets virksomhet. Forskningsrådets område «Miljø og utvikling» har ansvaret for den overordnede samordningen som skal sikre dette. Den største forskningsinnsatsen er innenfor temaene biologisk mangfold, klimaendringer og helse- og miljøfarlige kjemikalier. Forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø er ett av fire innsatsområder i Regjeringens forskningspolitikk. Dette er fulgt opp gjennom betydelig økte bevilgninger over Olje- og energidepartementets budsjett.

Forskning og utvikling med sikte på å fjerne CO₂-utslippene ved gasskraftproduksjon kan bli et viktig bidrag på sikt i klimapolitikken. I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (1998–99) Energipolitikken, ba Stortinget Regjeringen vurdere ulike ordninger for å forsere utviklingen av CO₂-fri gasskraftteknologi, og å legge fram konkrete forslag for Stortinget. Støtten til å utvikle slik teknologi ble trappet opp gjennom bevilgningene for 2001. Støtten kanaliseres gjennom Norges forskningsråd.

8.5 Framskriving av utslipp til luft –oppfylling av Kyoto-protokollen

Utviklingen i de miljøskadelige utslippene til luft avhenger av den økonomiske veksten, utviklingen i sammensetningen av produksjonen og forbruket og av den teknologiske utviklingen. En effektiv utforming av de miljøpolitiske virkemidlene vil over tid i betydelig grad kunne påvirke sammensetningen av produksjonen og forbruket og bidra til en mer miljøvennlig teknologisk utvikling. Flere av de miljøskadelige utslippene til luft som CO₂, NO_x og SO₂, er nært knyttet til forbruket av fossile brensler. Det er gjennomført framskrivinger av utslippene til luft med utgangspunkt i de økonomiske perspektivene som er nærmere beskrevet i kapittel 6 og vedlegg 3. Det vises også til framskrivingene av energibruken i Norge, jf. kapittel 9.

Kyoto-protokollen innebærer at Norges utslipp av klimagasser som et gjennomsnitt i årene 2008–2012 ikke skal overskride utslippene i 1990 med mer enn 1 pst. Utslippstaket tilsvarer 52,5 mill. CO₂-ekvivalenter. Norges utslipp av klimagasser har økt med om lag 8 pst. fra 1990 til 1999, jf. tabell 8.2. Dette skyldes hovedsakelig en sterk økning i utslippene av CO₂ og metan. Fra 1990 til 1999 har utslippene av CO₂ økt med 19 pst. Utslipp fra olje- og gassutvinning, veitrafikk og forbrenning i industrien har bidratt mest til økningen.

Det er i framskrivingene lagt til grunn at Norge blir med i et internasjonalt kvotesystem for klimagasser med en kvotepris som øker gradvis fra 125 2001-kroner pr. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 til 200 2001-kroner i 2020, jf. boks 8.4. Ifølge framskrivingene innebærer en kostnadseffektiv gjennomføring av Kyoto-protokollen at de norske klimagassutslippene blir om lag 58 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010, jf. tabell 8.2. Innen 2020 reduseres de samlede klimagassutslippene til om lag 54 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, som følge av blant annet fallende petroleumsproduksjon og økende pris på klimagasskvoter. Framskrivingene forutsetter krevende omstillinger i utslipps- og kraftintensiv industri.

Framskrivingene av de norske klimagassutslippene inkluderer utslippene fra produksjon av om lag 6 TWh fra innenlandsk produksjon av gasskraft, jf. kapittel 9. Dersom denne mengden av elektrisitet alternativt dekkes gjennom import eller på andre måter som ikke gir klimagassutslipp i Norge, reduseres utslippene av CO₂ i Norge med om lag 2,1 mill. tonn. Dette må ses i sammenheng med økte utslipp i andre land.

Ifølge beregningene vil det være kostnadseffektivt å gjennomføre utslippsreduksjoner tilsvarende i overkant av 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i andre land for å oppfylle Norges forpliktelse i 2010. Med en kvotepris på 125 2001-kroner gir det en kostnad på om lag 0,6 mrd. 2001-kroner årlig. Virkemiddelbruken vil også gi betydelige utslippsreduksjoner nasjonalt, blant annet i norsk industri. De samlede norske klimagassutslippene i 2010 er anslått å være om lag 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter lavere enn i tilsvarende beregninger i St.meld. nr. 29 (1997–98) Norges oppfølging av Kyotoprotokollen. Det har blant annet sammenheng med nye anslag for utslipp fra petroleumssektoren, endrede beregningsmetoder for utslipp og endrede forutsetninger om utviklingen i energimarkedet.

Tabell 8.2: Utslipp til luft i Referansealternativet. NO_x, SO₂ og VOC er angitt i tusen tonn, klimagassene i mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

	1980	1990	1999	2010	2020
Karbondioksid (CO ₂)	32	35	42	45	40
Andre klimagasser ¹⁾	-	17	15	13	14
Alle klimagasser ²⁾	-	52	56	58	54
Nitrogenoksider (NO _x)	190	219	231	188	153
Svoveldioksid (SO ₂)	137	53	29	24	25
Flyktige organiske forb. (VOC)	176	302	351	168 ³⁾	143 ³⁾

¹⁾ Metan (CH₄), lystgass (N₂O), perfluorkarboner (PFK), hydrofluorkarboner (HFK) og svovelheksafluorid (SF₆)

²⁾ Avvik mellom summen av enkeltposter og totalen skyldes avrunding

³⁾ Anslaget forutsetter at kravene til utslippsreduksjoner fra petroleumsvirksomheten som oljeselskapene er pålagt i medhold av Forurensningsloven, gjennomføres. De pålagte tiltakene er forutsatt å redusere utslippene med om lag 65 og 36 tusen tonn i henholdsvis 2010 og 2020. Påleggene er anket.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

Utslippene fra produksjonen av gasskraft som er lagt til grunn i beregningene, tilsvarer i underkant av 40 pst. av den utslippsreduksjonen som det ifølge beregningene vil være effektivt å gjennomføre i andre land. Selv uten gasskraftproduksjonen måtte Norge ha redusert utslippene med vel 3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter dersom hele Norges forpliktelse skulle oppfylles hjemme. Det tilsvarer for eksempel CO₂-utslippene fra om lag 3/4 av alle personbiler i 1998. Eksemplet illustrerer hvor krevende Norges forpliktelse er, og hvor viktig det er at landene gis adgang til å gjennomføre forpliktelsene kostnadseffektivt på tvers av landegrenser.

Bruk av fossile brenslers medfører også andre miljøskadelige utslipp enn klimagasser, blant annet nitrogenoksider (NO_x) og svoveldioksid (SO₂). Det innebærer at klimapolitiske virkemidler som bidrar til å redusere forbruket av fossile brenslers, ofte også vil føre til reduserte utslipp av NO_x og SO₂.

Gøteborg-protokollen innebærer at Norge skal redusere NO_x-utslippene og SO₂-utslippene til henholdsvis 156 tusen tonn og 22 tusen tonn innen 2010. Ifølge framskrivingene vil utslippene av NO_x og SO₂ reduseres til henholdsvis 188 tusen og 24 tusen tonn i 2010 dersom det ikke innføres nye virkemidler rettet mot disse utslippene. Regjeringen har startet arbeidet med å vurdere virkemidler for å oppfylle Gøteborg-protokollen, jf. avsnitt 8.4.4.

Det er grunn til å understreke at framskrivingen av utslippene er usikre, og at den relativt sterke reduksjonen i CO₂- og SO₂-utslippene forutsetter betydelige næringsomstillinger. Dersom disse omstillingene utsettes eller omfanget av omstillinger blir mindre enn lagt til grunn, vil det for eksempel være behov for sterkere virkemidler rettet mot SO₂-utslippene for å oppfylle Gøteborg-forpliktelsen enn det framskrivingen indikerer.

9 En framtidsrettet energipolitikk

9.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Forbruket av energi er nært knyttet til utviklingen i velstanden og produksjonen. Det norske energiforbruket pr. innbygger er på samme nivå som i de andre nordiske landene med sammenlignbare klimaforhold. Spesielt for Norge er imidlertid at elektrisitet dominerer energiforsyningen, og at vannkraften står for nær all elektrisitetsproduksjon. Norge har derfor et godt utgangspunkt for å nå Regjeringens ambisjon om at energiforsyningen i Norge skal være verdens mest miljøvennlige.

For å spare verdifull vassdragsnatur, vil Regjeringen legge økt vekt på miljøhensyn i den framtidige forvaltningen av vannkraftressursene. Økning i produksjonskapasiteten av vannkraft framover vil primært begrenses til opprusting av allerede utbygde vannkraftanlegg og til skånsomme nye utbygginger.

Økt produksjon av energi må i større grad komme gjennom økt utnyttelse av andre fornybare energikilder og nye energiteknologier. De miljømessig beste alternativene til vannkraft er de nye, fornybare energikildene sol-, vind- og bioenergi, samt varmepumper og utnyttelse av spillvarme og geovarme. Ulempen er at de nye teknologiene fremdeles har relativt høye utbyggingskostnader.

Regjeringen vil satse mye på å framskaffe energi fra nye, fornybare energikilder. Dette gjelder særlig vindkraft og vannbåren varme. Det er Regjeringens mål å bygge vindkraftanlegg som årlig produserer 3 TWh og bruke 4 TWh mer vannbåren varme basert på nye, fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen 2010. Regjeringen vil også satse på energisparing der dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Målet er å begrense veksten i energibruken.

Som ledd i dette arbeidet, vil Regjeringen opprette et nytt statlig organ som skal bidra til å styrke arbeidet med å legge om energibruk og energiproduksjon. Virksomheten planlegges etablert i midten av 2001. I tillegg vil Regjeringen utvikle kommunenes og fylkeskommunenes rolle i energipolitikken. Arealplanlegging og energiplanlegging er områder der kommunene må spille en viktigere rolle i energipolitikken enn i dag. Dette må skje i samarbeid med de energiverkene som har områdekonsesjonen.

Forbruket av elektrisitet i Norge har økt forholdsvis mye det siste tiåret samtidig som utbyggingen av ny produksjonskapasitet har vært relativt liten. Norge har derfor i år med normal nedbør og temperatur gått fra å være nettoeksportør til å bli nettoimportør av elektrisitet. Utviklingen med økt nettoimport vil fortsette de nærmeste årene, og sårbarheten for og de økonomiske konsekvensene av tørrår vil derfor øke.

Sårbarheten for tørrår kan blant annet reduseres ved å øke den innenlandske kapasiteten for produksjon av elektrisitet og ved å øke kapasiteten i overføringsnett. Regjeringen vil legge til rette for at det over tid utvikles en samfunnsøkonomisk god balanse mellom økt produksjonskapasitet og økt overfø-

ringskapasitet, som tar høyde for både unormalt nedbørsfattige og unormalt nedbørsrike år. En slik utbygging vil skje innenfor rammen av en miljøvennlig energipolitikk.

Regjeringen ønsker at en større del av gassressursene skal tas i bruk innenlands. Naturgass har flere anvendelsesmuligheter, herunder i transport, energiforsyning og i framstilling av industriprodukter. Regjeringen vil bidra til å finansiere pilotprosjekter for bruk av gass i Norge. Arbeidet med å øke den innenlandske bruken av naturgass vil være en integrert del av det nye energiorganets arbeid med å legge om energibruk og energiproduksjon.

Ved å åpne for produksjon av gasskraft i Norge, vil Regjeringen legge til rette for at sårbarheten for tørrår reduseres. Det er et krav til bruk av naturgass i Norge at den skal innordnes Norges internasjonale klimaforpliktelser. Regjeringen vil arbeide for at Norge og norske teknologimiljøer, i samarbeid med andre land, kan få en sterk posisjon i utvikling av teknologi som kan redusere utslippene fra produksjon av gasskraft.

For å legge grunnlaget for en effektiv energiforsyning, er det viktig at miljøkostnadene, transportkostnadene og energiprisene er synlige for forbrukere og produsenter. Både utformingen av energiavgiftene, inntektsregulerings-systemet, fastsetting av pris for nettjenester og markedsutviklingen er områder som vil bli fulgt nøye. Regjeringen vil også i større grad utforme avgifts-systemet og de miljøpolitiske virkemidlene slik at miljøkostnadene ved å benytte de ulike energikildene blir synlige. Nivået på energiavgiftene må blant annet ses i sammenheng med en effektivisering og videreutvikling av de klimapolitiske virkemidlene.

Det er et mål å forvalte petroleumsressursene slik at de gir høyest mulig verdiskaping og bidrar til å sikre velferd og sysselsetting. Det er viktig at sikkerhet for liv og helse ivaretas, og at utvinningen skjer på en mest mulig miljøvennlig måte. Norge skal forene rollen som en stor energiprodusent med å være et foregangsland i miljøspørsmål. Konesjonspolitikken, skattleggingen av petroleumssektoren og statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er viktige virkemidler i den samlede forvaltningen av petroleumsressursene. Det er et mål å bidra til at industrien knyttet til olje- og gassvirksomheten internasjonaleses med utgangspunkt i industriens konkurranseevne.

Regjeringen vil videreføre en lete- og utvinningspolitikk som sikrer at de gjenværende petroleumsressursene forvaltes langsiktig og bærekraftig. Regjeringen vil utlyse den 17. konsesjonsrunden høsten 2001 med sikte på å tildele nye blokker våren 2002. I Nordsjøen vil det som hovedregel bli lagt opp til at selskapene hvert år blir invitert til å foreslå arealer som skal utlyses. Nye tildelinger i Barentshavet vil bli vurdert når det foreligger bedre kunnskap om de geologiske forholdene i dette området.

Gjennom skattesystemet og den foreslåtte omstruktureringen av SDØE og utvidelse av eierskapet i Statoil vil Regjeringen sikre at en stor andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten tilfaller fellesskapet. Skattesystemet bør utformes slik at det stimulerer til samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer både hjemme og i utlandet. Regjeringen vil våren 2001 komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i petroleumsskatteloven.

Petroleumsvirksomheten på sokkelen er nå inne i en periode med svært høy produksjon. Produksjonstoppen for råolje nås trolig et av de nærmeste

årene. Utvinningen av petroleum vil være høy i mange år framover, og gassproduksjonen vil øke. Etter hvert som naturgassen får en mer dominerende posisjon i norsk petroleumproduksjon, blir utviklingen i det europeiske gassmarkedet viktigere.

EUs gassmarkedsdirektiv kan få konsekvenser for hvordan forvaltningen av norsk gass organiseres. Det er et mål at gassforvaltningen fortsatt skal kunne sikre at petroleumssressursene utnyttes effektivt. Regjeringen er i aktiv dialog med EU med sikte på at gassmarkedsdirektivet skal gjennomføres i norsk lovgivning på en måte som sikrer at gassressursene kan forvaltes effektivt.

Betydelig lavere investeringer i petroleumssektoren framover enn i toppårene 1998 og 1999 har ført til at bedriftene som leverer varer og tjenester til petroleumssektoren, er inne i en krevende omstillingsperiode. Økt eksport kan gi mulighet for fortsatt lønnsom virksomhet, og kan samtidig gjøre industrien mindre sårbar overfor aktivitetsnivået på den norske kontinentalsokkel. Samarbeidet mellom oljeselskaper, leverandørindustrien og myndighetene for å synliggjøre den norske petroleumsnæringens kompetanse og erfaring internasjonalt, vil bli videreført.

9.2 Miljøvennlig energiforsyning

9.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Forbruket av energi er nært knyttet til utviklingen i velstanden og produksjonen. Det norske energiforbruket pr. innbygger er på samme nivå som i de andre nordiske landene med sammenlignbare klimaforhold. Infrastrukturen i den norske energiforsyningen består i hovedsak av overførings- og fordelingsnett for elektrisitet.

Et særtrekk i norsk energiforsyning er elektrisitetens dominerende rolle. I de andre nordiske og europeiske landene er det mer utbredt med vannbårne systemer og direkte bruk av gass til oppvarming. Utviklingen fra begynnelsen av 1970-årene til i dag har forsterket elektrisitetens posisjon i Norge på bekostning av fyringsolje. Forbruket av fyringsolje er i denne perioden om lag halvert.

Vannkraften står for nær all elektrisitetsproduksjon. Dette gjør at den norske elektrisitetsproduksjonen er tilnærmet fri for miljøskadelige utslipp til luft. Vannkraftens rolle i elektrisitetsproduksjonen innebærer imidlertid også at den norske energiforsyningen er sårbar for nedbørssvingninger. I andre land spiller vannkraften en vesentlig mindre rolle i elektrisitetsproduksjonen, og produksjonsutviklingen er derfor langt mer stabil og forutsigbar.

Investeringene i produksjons- og overføringsanlegg i forsyningen av elektrisitet har vært lave over en årrekke samtidig som forbruket har økt betydelig. Norge har gått over fra å være en netto eksportør til å bli en netto importør av elektrisitet i år med normal nedbør. Med normal nedbør og tilsig er det i dag behov for en nettoimport på om lag 6–8 TWh pr. år. Sårbarheten overfor tørrår har økt vesentlig i løpet av de senere årene. Også effektbalansen har blitt knappere, og situasjonen er til tider anstrengt. Statnett har derfor inngått avtaler med større forbrukere om å koble ut forbruk av elektrisitet dersom dette anses nødvendig.

Sårbarheten for tørrår vil øke ytterligere i de nærmeste årene framover som følge av at det fortsatt forventes vekst i elektrisitetsforbruket, jf. framskrivingene av energibruken i avsnitt 9.2.3. Utbyggingstiden for elektrisitet er lang. Produksjonskapasiteten vil øke relativt beskjedent de nærmeste årene. Økningen i overføringskapasiteten vil også være begrenset. Problemene i forhold til sårbarheten forsterkes av at de øvrige nordiske landene trolig vil ha en tilsvarende utvikling. Dette betyr at det må fokuseres på sikkerheten i energiforsyningen.

Utviklingen av det norske elektrisitetssystemet over tid må ses i en bredere internasjonal sammenheng. Kraftmarkedet blir stadig mer internasjonalt, og mange av miljøproblemene er slik at de løses best gjennom en felles internasjonal innsats. Kyoto-protokollen og protokoller under konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning har særlige konsekvenser for bruken av fossile brensler. Det kan skje vesentlige teknologiske og miljømessige forbedringer i ulike typer energi- og elektrisitetsproduksjon, men mange av de nye teknologiene er fortsatt kostbare.

I Norden er det etablert en felles markedsbasert kraftomsetning som bidrar til å sikre en effektiv energiforsyning. Det nordiske elektrisitetsmarkedet vil i økende grad bli en del av et større europeisk elektrisitetsmarked. Utviklingen i det nordiske elektrisitetsmarkedet vil påvirkes av liberaliseringen i elektrisitets- og gassmarkedene innenfor EU. Dette innebærer at energimarkedet i større grad vil bli preget av internasjonal konkurranse, og at kravene til effektivitet og omstillinger blir sterkere. Utviklingen i energiprisene vil være viktig for utviklingen i energimarkedene. Usikkerheten om framtidige miljøreguleringer, takten i liberaliseringsprosessen i Europa og hvilke virkninger dette vil gi i det europeiske energimarkedet, betyr at det er betydelig usikkerhet om utviklingen i energiprisene.

9.2.2 Politikk for en miljøvennlig energiforsyning

Samlet innebærer de energipolitiske utfordringene at det er viktig og nødvendig å legge om og styrke energipolitikken. Dette krever omfattende tiltak over et bredt felt. Hovedlinjene i energipolitikken er trukket opp gjennom Stortingets behandling av energimeldingen, jf. Innst. S. nr. 122 (1999–2000).

Regjeringen vil satse mye på å framskaffe energi fra nye, fornybare energikilder. Dette gjelder særlig vindkraft og vannbåren varme basert på nye, fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme. Regjeringen vil også satse på energisparing der dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Målet er å begrense veksten i energibruken.

Norge har i dag liten produksjon av vindkraft. Det foreligger imidlertid planer om betydelige utbygginger, som tilsier at målet om å produsere 3 TWh vindkraft årlig innen 2010 kan være innen rekkevidde. Selv om teknologiutviklingen har bidratt til å redusere produksjonskostnadene vesentlig, har vindkraft i dag relativt høye produksjonskostnader. Med dagens elektrisitetspriser vil det være nødvendig med betydelig økonomisk støtte for å gjøre aktuelle anlegg lønnsomme.

Det er Regjeringens mål å bruke 4 TWh mer vannbåren varme basert på nye, fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen 2010. Satsingen på fjernvarme innebærer at det bygges en infrastruktur som legger til

rette for større allsidighet i bruken av energi. Det bidrar til å gjøre energiforsyningen mer sikker.

Det vil være nødvendig å satse langsiktig og tungt for å nå målene for vindkraft og vannbåren varme. Regjeringen vil vurdere behovet for økonomisk støtte løpende i lys av utviklingen i prisene på tradisjonelle energibærere og utviklingen i kostnadene for de nye, fornybare energikildene.

Regjeringen vil opprette et nytt statlig organ som skal bidra til å styrke arbeidet med å legge om energibruk og energiproduksjon. Virksomheten planlegges etablert i midten av 2001. Omorganiseringen skal gi en klarere ansvars- og rollefordeling i forvaltningen av de offentlige midlene, og vil legge til rette for en mer helhetlig anvendelse av midlene.

Bedre mulighet til å veksle mellom ulike energibærere på forbrukssiden vil også styrke sikkerheten i energiforsyningen. Bruk av fyringsolje og ved vil være et nødvendig element i energipolitikken på kort og mellomlang sikt. En fleksibel bruk av fyringsolje vil også gjøre tilpasningene i tørrår og ved forbrukstopper lettere. Det er mulighet for å øke oljeforbruket både i næringslivet og i husholdningene når dette måtte være påkrevd. Oljebasert oppvarming er for en stor del basert på vannbårne oppvarmingssystemer. På sikt vil bruk av fyringsolje derfor være med å legge et grunnlag for å kunne ta i bruk fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme når lønnsomheten blir bedre.

Regjeringen vil utvikle kommunenes og fylkeskommunenes rolle i energipolitikken. Arealplanlegging og energiplanlegging er områder der kommunene må spille en viktigere rolle i energipolitikken enn i dag. Dette må skje i samarbeid med de energiverkene som har områdekonsesjonen.

For å spare verdifull vassdragsnatur, vil Regjeringen legge økt vekt på miljøhensyn i den framtidige forvaltningen av vannkraftressursene. Norge har imidlertid fortsatt betydelige muligheter til å bygge ut vannkraft gjennom å ruste opp allerede utbygde vannkraftanlegg og å foreta skånsomme nye utbygginger. Som hovedregel bør en heller ikke svekke ressursgrunnlaget i allerede utbygde vannkraftanlegg.

Sårbarheten for tørrår kan reduseres ved å øke den innenlandske kapasiteten for produksjon av elektrisitet og ved å øke kapasiteten i overføringsnettet. Regjeringen vil legge til rette for at det over tid utvikles en samfunnsøkonomisk god balanse mellom økt produksjonskapasitet og økt overføringskapasitet, som tar høyde for både unormalt nedbørsfattige og unormalt nedbørsrike år. En slik utbygging vil skje innenfor rammen av en miljøvennlig energipolitikk.

Det er viktig å bedre systemsikkerheten i leveringene av elektrisitet, både for å mestre toppene i forbruket og for å ha gode muligheter til å klare forsyningen i år med vesentlig svikt i vannkraftproduksjonen som følge av lite nedbør. Et godt dimensjonert overføringssystem og et velfungerende elektrisitetmarked er viktige forutsetninger for å få en mer sikker elektrisitetsforsyning. Det vises til avsnitt 9.2.4 for en nærmere drøfting av konsekvenser av tørrår og forbrukstopper.

Regjeringen ønsker at en større del av gassressursene skal tas i bruk innenlands. Naturgass har flere anvendelsesmuligheter, herunder i transport, energiforsyning og i framstilling av industriprodukter. Regjeringen vil bidra til å finansiere pilotprosjekter for bruk av gass. Arbeidet med å øke den innen-

landske bruken av naturgass vil være en integrert del av det nye energiorganets arbeid med å legge om energibruk og energiproduksjon.

Ved å åpne for produksjon av gasskraft i Norge, vil Regjeringen legge til rette for at sårbarheten for tørrår reduseres. Det er gitt konsesjon etter energiloven og utslippstillatelser etter forurensningsloven for gasskraftverk på Kårstø, Kollsnes og Skogn. Vedtaket for gasskraftverkene på Kårstø og Kollsnes er påklaget, og for kraftverket på Skogn foreligger det klager både på energikonsesjonen og utslippstillatelsen, som vil bli behandlet av henholdsvis Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet. Usikkerhet om lønnsomheten bidrar også til usikkerhet om hvor raskt det kan bli bygget gasskraftverk.

Bruk av gass innenlands vil også kunne erstatte mer forurensende energi og bidra til reduserte miljøskadelige utslipp i en større internasjonal sammenheng. Med en økende integrering i et europeisk kraftmarked vil produksjon av gasskraft i Norge konkurrere mot kraftproduksjon basert på fossile brenslers i Nord-Europa, hvor kull vil være en viktig energibærer. Dagens gasskraftverk slipper ut om lag halvparten så mye CO₂ pr. produsert energienhet som konvensjonelle kullkraftverk. Produksjon av gasskraft i Norge kan således bidra til lavere utslipp enn tilsvarende europeisk kraftproduksjon basert på fossile brenslers.

Det er et krav til bruk av naturgass i Norge at dette skal innordnes Norges internasjonale klimaforpliktelser. Kyoto-protokollen vil innebære at industri-landene må redusere sine utslipp i samsvar med forpliktelsene i protokollen. Det betyr at en eventuell økning i klimagassutslippene i ett område må motsvares av reduksjoner i andre områder, enten i Norge eller i andre land. Etter at Kyoto-protokollen har trådt i kraft, vil derfor gasskraftverkene i alle industriland som ratifiserer protokollen, møte skjerpede krav til utslippsreduksjoner dersom virkemidlene utformes kostnadseffektivt.

Utbyggingen av norsk gasskraft innebærer også at vi foredler en norsk råvare innenlands. Regjeringen vil arbeide for at Norge og norske teknologimiljøer, i samarbeid med andre land, kan få en sterk posisjon i utvikling av teknologi som kan redusere utslippene fra produksjon av gasskraft.

I en effektiv energiforsyning er det viktig at kostnadene i energisystemet er synlige for forbrukere og produsenter. Det omfatter både miljøkostnadene, kostnadene ved transport og energiprisene. Både utformingen av energiavgiftene, inntektsreguleringssystemet, fastsetting av pris for netttjenester og markedsutviklingen er områder som vil bli fulgt nøye. Regjeringen vil i større grad utforme avgiftssystemet og de miljøpolitiske virkemidlene slik at miljøkostnadene ved å benytte de ulike energikildene blir synlige.

Forbruksavgiften på elektrisitet har blitt benyttet til å begrense energiforbruket og stimulere til økt bruk av nye, fornybare energikilder, jf. St.meld. nr. 29 (1998–99) Om energipolitikken. Fra 1999 til 2001 er avgiftene på elektrisitet økt med vel 80 pst. reelt. Nivået på energiavgiftene må blant annet ses i sammenheng med en effektivisering og videreutvikling av de klimapolitiske virkemidlene.

9.2.3 Framskriving av energibruk

Tilgang og bruk av energi

I de økonomiske framskrivingene som presenteres i kapittel 6 og vedlegg 3, er det valgt en tidshorisont på 50 år. Usikkerheten knyttet til den teknologiske utviklingen, som kan få vesentlig betydning for sammensetningen av energibruken og for miljøskadelige utslipp, er svært stor i et femtiårsperspektiv. Innenfor en så vidt lang tidshorisont vil det kunne skje teknologiske gjennombrudd som i betydelig grad endrer sammensetningen av energiproduksjonen. Tidshorisonten for framskrivingene av energibruk og utslipp er derfor avgrenset til 2020. Teknologien som er i omfattende bruk mot slutten av denne perioden, vil i betydelig grad være kjent i dag.

Det vises til vedlegg 3 for omtale av viktige egenskaper og begrensninger ved det modellapparatet som benyttes, og av sentrale forutsetninger for de økonomiske framskrivingene, herunder befolkningsutvikling, yrkesfrekvenser, produktivitetsvekst, sparing, oljepris og klimapolitikk. Framskrivingene av energibruk og miljøskadelige utslipp viser utviklingen i Referansealternativet, som beskriver en balansert og opprettholdbar utvikling for norsk økonomi. Utsliffsframskrivingene presenteres i kapittel 8.5.

Det er lagt til grunn at Kyoto-protokollens krav til utsliffsreduksjoner trer i kraft, og at disse oppfylles kostnadseffektivt gjennom blant annet et internasjonalt system med omsettelige klimagasskvoter. Det innføres et kvotesystem i Norge som knyttes opp mot det internasjonale kvotesystemet.

Det er videre forutsatt en sterkere tilknytning til det europeiske elektrisitetsmarkedet, og at norske elektrisitetspriser i økende grad vil bli påvirket av elektrisitetsprisene på kontinentet.

Det eksisterer et betydelig overskudd av produksjonskapasitet for elektrisitet i deler av Europa. Det er usikkert hvor raskt overskuddet vil reduseres, men dette kan tilsi gjennomgående lave elektrisitetspriser de nærmeste årene. Framskrivingene forutsetter på denne bakgrunnen at prisen på elektrisitet øker fram mot 2010. Elektrisitetsprisen forutsettes å øke relativt mer enn prisen på fyringsolje.

På lengre sikt kan en tilstramming av de miljøpolitiske rammebetingelsene tilsi en økning av kostnadene ved å produsere energi basert på fossile brenslere og dermed økende energipriser. Det blir derfor enda viktigere å innrette vannkraftpolitikken mot å forvalte de verdiene som er nedlagt i kraftanleggene bedre. Fra 2010 er det lagt til grunn at elektrisitetsprisen vil øke ytterligere som følge av Kyoto-protokollen. Gjennomføringen av Kyoto-protokollen forutsettes også å føre til at prisen på fyringsolje til forbruker øker noe.

Framskrivingene gir en gjennomsnittlig årlig vekst i innenlandsk sluttforbruk av olje, elektrisitet og biobrensel på 0,8 pst. fra 1999 til 2010 og noe svakere vekst fra 2010 til 2020, jf. tabell 9.1. Det er en vesentlig lavere vekst enn for det siste tiåret.

Tabell 9.1: Innenlandsk sluttforbruk av olje, elektrisitet og biobrensel ¹⁾ i Referansealternativet. Petajoule. Gjennomsnittlig årlig vekst fra foregående periode i parentes.

	1980	1990	1999	2010	2020
Olje til transport	156	187 (1,8)	222 (1,9)	230 (0,3)	241 (0,5)
Olje utenom transport	138	57 (-8,5)	53 (-0,8)	69 (2,4)	79 (1,4)

Tabell 9.1: Innenlandsk sluttforbruk av olje, elektrisitet og biobrensel¹⁾ i Referansealternativet. Petajoule. Gjennomsnittlig årlig vekst fra foregående periode i parentes.

	1980	1990	1999	2010	2020
Elektrisitet	269	349 (2,6)	393 (1,3)	420 (0,6)	444 (0,6)
Biobrensel	26	38 (3,9)	46 (2,1)	57 (2,0)	63 (1,0)
Sum	589	631 (0,7)	714 (1,4)	776 (0,8)	828 (0,6)

¹⁾ Utenom energisektorene og utenriks sjøfart.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Utviklingen i energiforbruket reflekterer lavere økonomisk vekst, endringer i næringsstrukturen, og at den økte prisen bidrar til å dempe veksten i forbruket av elektrisitet, samt at overgangen fra oljefyring til elektrisk oppvarming stopper opp. Forbruket av elektrisitet reduseres fra 2005 til 2010, jf. tabell 9.2. Det skyldes særlig næringsomstillinger som følge av en kostnadseffektiv gjennomføring av Kyoto-protokollen og den forutsatte økningen i prisen på elektrisitet.

Når det gjelder produksjonen av elektrisitet, er det i framskrivingene lagt til grunn at nedbør og temperatur vil være på gjennomsnittsnivå i alle år i framskrivingsperioden. Anslagene for produksjonen reflekterer derfor den forutsatte økningen i produksjonskapasiteten. På grunn av høyt tilsig til kraftmagasinene og høy produksjon av elektrisitet i 1999 blir produksjonsveksten fra 1999 til 2005 lavere enn kapasitetsøkningen som er lagt til grunn for denne perioden.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har nylig gjennomgått tallene for tilsig til kraftmagasinene. For 1999 la NVE tidligere til grunn en produksjon i normalår på 113,4 TWh. I forbindelse med gjennomgangen av tallene for tilsig har NVE økt anslaget for produksjonen av vannkraft i normalår. Det nye anslaget er 118 TWh for 2000, og bygger på data for tilsig for årene 1970 til 2000. En periode på 30 år er nå standard lengde på normalperioder for meteorologiske og hydrologiske data.

Det legges til grunn en begrenset tilgang på vannkraft fra nye utbygginger i tråd med politikken for å forvalte vannkraftressursene, jf. avsnitt 9.2.2. Det er videre forutsatt at produksjonsgrunnlaget ikke svekkes gjennom ulike regulerings tiltak i vassdragene.

Tabell 9.2: Tilgang og bruk av elektrisitet i Referansealternativet. TWh.

	1980	1990	1999	2005	2010	2020
Produksjon innenlands	84	122	122	121	133	139
– Netto eksport	1	16	2	–10	6	5
= Brutto innenlandsk forbruk ¹⁾	84	106	121	131	127	133
– Elektrisitetstap, statistisk feil	9	8	10	10	10	10
= Netto innenlandsk forbruk	75	98	111	121	117	123
Herav: Alminnelig forsyning	46	62	75	89	92	98

¹⁾ Avvik mellom summen av enkeltposter og totalen skyldes avrunding.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Det er i tråd med Regjeringens politikk lagt til grunn for de makroøkonomiske framskrivingene at det innen 2010 produseres 3 TWh vindkraft pr. år og 4 TWh mer vannbåren varme basert på nye, fornybare energikilder, varme-pumper og spillvarme, jf. avsnitt 9.2.2. Det er videre beregningsteknisk lagt til grunn at Norge innen 2010 kan produsere gasskraft tilsvarende 6 TWh pr. år, som tilsvarer om lag produksjonskapasiteten i det planlagte kraftverket i Skogn eller fra de to planlagte gasskraftverkene på Kollsnes og Kårstø til sammen.

Norge har i dag overføringsforbindelser til Sverige, Finland, Danmark og Russland. Det arbeides videre med planer om to nye kabler, til Tyskland og Nederland. Hver av disse kablene har en overføringskapasitet på 600 megawatt, som innebærer at de to kablene til sammen vil kunne øke overføringene med inntil 6–8 TWh pr. år.

Framskrivningene viser at i de nærmeste årene kan nettoimporten av elektrisitet øke i år med normal produksjon av elektrisitet. Det skyldes at forbruket av elektrisitet øker mer enn tilgangen på ny kapasitet. Nettoimporten av elektrisitet anslås til om lag 10 TWh i 2005. Med normal nedbør vil dagens overføringskapasitet være tilstrekkelig til å sikre den innenlandske forsyningen av elektrisitet i en slik situasjon uten en sterk prisøkning. En vesentlig økning i importbehovet utover dette, som følge av et alvorlig tørrår og dermed lite produksjon av vannkraft i Norge, vil imidlertid kunne medføre sterke prisøkninger på elektrisitet.

Framskrivningene gir en sterk endring av situasjonen i energimarkedet fra 2005 til 2010 som følge av de politikktiltakene og tilpasningene som er skissert i framskrivingene. Framskrivningene viser at med den forutsatte økningen i produksjonskapasiteten og normal nedbør og tilsig vil Norge gå over fra å være en nettoimportør av elektrisitet i 2005 til å bli en nettoeksportør i 2010 og 2020.

Det vil være en stor utfordring å gjennomføre de forholdsvis krevende politikkomleggingene som ligger til grunn for den skisserte utviklingen fra 2005 hvor nettoimporten reduseres betydelig. Den vesentlige reduksjonen i nettoimporten av elektrisitet fra 2005 til 2010 bygger i hovedsak på tre forutsetninger:

- Gjennomføringen av en kostnadseffektiv klimapolitikk som gir store omstillinger i næringsstrukturen
- Produksjon av gasskraft
- En vellykket satsing på nye, fornybare energikilder.

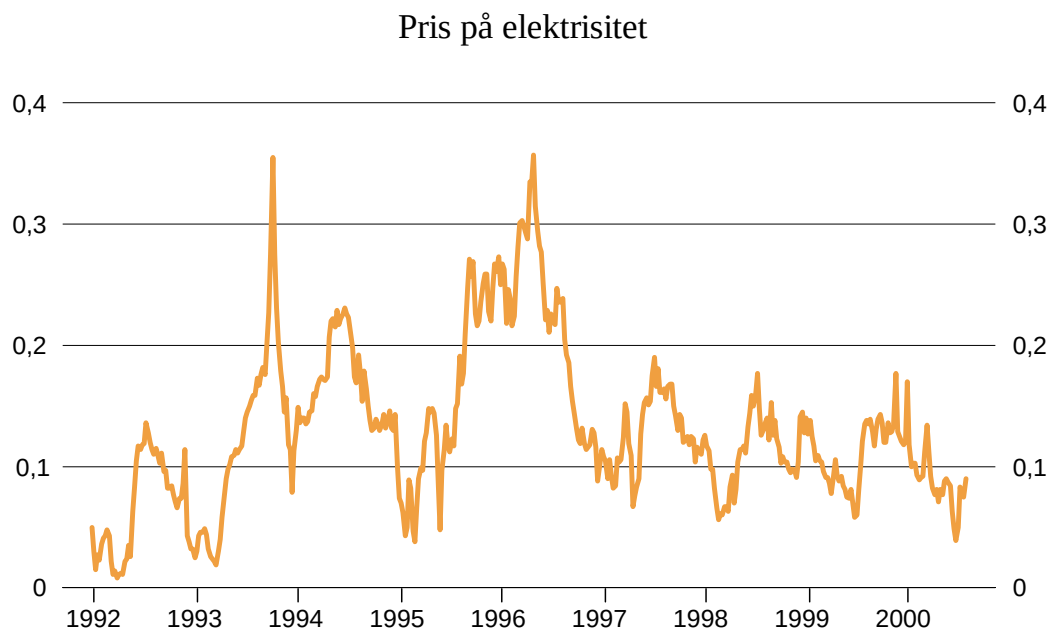
Dersom det skulle oppstå vesentlige forsinkelser i forhold til en slik utvikling, vil importbehovet kunne øke ytterligere etter 2005. Konsekvensene av tørrår vil bli tilsvarende mer alvorlige. Det vil derfor kunne være nødvendig med ytterligere tiltak for å redusere sårbarheten for tørrår om de forutsetningene som er lagt til grunn for framskrivingene, skulle vise seg å ikke slå til.

9.2.4 Nærmere om utfordringer knyttet til tørrår og kortvarige forbrukstopper

Tørrår

I framskrivingene i avsnitt 9.2.3 er det lagt til grunn at nedbør og temperatur til være på gjennomsnittsnivå i hele framskrivingsperioden. Nedbøren og tilslaget til kraftmagasinene har imidlertid store årlige variasjoner. Dette innebærer at vannkraftproduksjonen vil variere sterkt. På grunn av den sterke avhengigheten av vannkraft vil dermed også den samlede elektrisitetsproduksjonen variere mye fra år til år.

Så lenge Norges kapasitet for produksjon av elektrisitet var relativt høy sammenlignet med forbruket, var det som oftest uproblematisk å håndtere perioder med forholdsvis lave tilslag til vannmagasinene gjennom den etablerte overføringskapasiteten fra utlandet kombinert med at mulighetene til å tappe ned kraftmagasinene ekstra ble utnyttet. I 1996, som var et nedbørsfattig år, ble det for eksempel bare produsert knapt 105 TWh vannkraft i Norge, og importen var vel 13 TWh. Som følge av dette, ble prisen på elektrisitet i 1996 gjennomgående forholdsvis høy, jf. figur 9.1.



Figur 9.1 Pris på elektrisitet ¹⁾ . 1992–2000.

1) Gjennomsnittlig ukepris i spotmarkedet.

Kilde: Nord Pool.

Sårbarheten for tørrår vil øke ytterligere i de nærmeste årene som følge av lav tilgang på ny produksjonskapasitet og fortsatt vekst i etterspørselen, jf. avsnitt 9.2.3. Det er samtidig en betydelig risiko for at produksjonen av vannkraft kan bli lav i minst ett av de nærmeste årene. Dersom Norge får et alvorlig tørrår, kan produksjonen bli 15–20 TWh lavere enn i et normalår.

Med de perspektivene for utviklingen i den nordiske elektrisitetsprisen og i kapasiteten for produksjon og forbruk av elektrisitet som er lagt til grunn i framskrivingene, vil et tørrår av dette omfanget i utgangspunktet tilsi et

importbehov på 25–30 TWh i 2005. Et importbehov i denne størrelsesorden vil ikke kunne realiseres med dagens overføringskapasitet. Et alvorlig tørrår i de nærmeste årene vil derfor trolig måtte føre til relativt omfattende tilpasninger i energietterspørselen. Prisen på elektrisitet vil måtte øke, slik at importbehovet tilpasser seg den tilgjengelige overføringskapasiteten. Dette viser også betydningen av at de to kablene til Tyskland og Nederland kommer i drift.

Samspillet mellom disponeringen av vannmagasinene over tørrårsperioden, utviklingen i forbruket av elektrisitet og tilgjengelig overføringskapasitet mellom ulike geografiske områder er avgjørende for hvilke konsekvenser et tørrår vil ha. Den nødvendige reduksjonen i kraftforbruket vil bli ujevnt fordelt over året.

Det nordiske elektrisitetsmarkedet er basert på at prisen skal sikre at forbruket av elektrisitet tilpasses produksjonen. I et kraftmarked vil en knapp tilgang på elektrisitet føre til økte priser. En høy elektrisitetspris vil gi forbrukere og virksomheter signaler som kan bidra til å dempe forbruket av elektrisitet og øke forbruket av andre energibærere som fyringsolje og biomasse. Mulighetene for å begrense forbruket av elektrisitet både i husholdningene og i industrien vil være større på lengre sikt enn på kort sikt.

Økt hyppighet av perioder med særlig høye elektrisitetspriser i Norge vil øke lønnsomheten for samfunnet av å bygge ut ny produksjons- eller overføringskapasitet. For at kapasitetsutvidelser skal være lønnsomme for samfunnet, må imidlertid den gjennomsnittlige prisen i framtiden bli tilstrekkelig høy til å dekke investerings- og driftsutgiftene og markedets krav til avkastning på kapitalen. Kortere perioder med høy elektrisitetspris vil ikke kunne forsvare kostbare kapasitetsutvidelser. En gradvis økning i gjennomsnittlig pris på elektrisitet, slik det er lagt til grunn i de makroøkonomiske framskrivingene, vil øke lønnsomheten av kapasitetsutvidelser og dermed bidra til å redusere sårbarheten for tørrår. Fra 2010 viser framskrivingen en balansert utvikling i energimarkedet med en viss nettoeksport av elektrisitet i år med normal nedbør og temperatur. I en slik situasjon vil evnen til å håndtere tørrår være god.

Kortvarige forbrukstopper

Situasjonen med en høy kortvarig etterspørsel etter elektrisitet i forhold til tilgjengelig produksjons- og overføringskapasitet vil være forskjellig fra situasjonen med tørrår og lite vann i magasinene. Etterspørselen etter elektrisitet vil kunne bli svært høy i forhold til tilgjengelig produksjons- og importkapasitet i korte tidsrom av døgnet.

Arbeidet med å håndtere forbrukstopper må ses i sammenheng med forventet utvikling i etterspørselen og produksjons- og overføringskapasiteten. Statnett er systemansvarlig for det norske kraftsystemet, og har dermed en viktig rolle i å håndtere problemer knyttet til forbrukstopper.

Det kan bli meget høye priser på elektrisitet i situasjoner med kortvarig høy etterspørsel i forhold til tilgjengelig produksjons- og overføringskapasitet. Det legges vekt på at prisene skal klarere markedet og dermed skape balanse mellom tilbud og etterspørsel.

I utgangspunktet kan stort sett alle deler av forbruket reduseres når forbrukstoppene inntreffer. Å ta i bruk fleksibiliteten på forbrukssiden er derfor viktig. Spesielt større forbrukere, for eksempel industrien, anses å ha et bety-

delig potensial. Statnett har blant annet derfor inngått avtaler med større forbrukere om utkobling av forbruket dersom dette anses nødvendig. Men også mindre forbrukere utgjør et potensial. Husholdninger blir imidlertid normalt ikke stilt overfor kortsiktige prisendringer fordi kontraktene deres ofte er pris-sikret på kort sikt. Varierte priser til husholdninger over døgnet og toveiskommunikasjon kan endre dette, jf. Olje- og energidepartementets budsjettproposisjon for 2001.

9.3 Langsiktig forvaltning av petroleumsressursene

9.3.1 Internasjonale markeder for råolje og naturgass

Markedet for råolje

Utviklingen de siste to årene har vist hvor raskt prisen på råolje kan svinge og hvor vanskelig det er å forutsi hvordan oljeprisen vil utvikle seg. I midten av februar 1999 var oljeprisen en kort periode om lag 75 kroner pr. fat. I 2000 lå prisen jevnt høyt, og var i perioder over 300 kroner pr. fat. I gjennomsnitt i 1990-årene var oljeprisen 139 2000-kroner pr. fat.

Verdens oljeproduksjon har økt fra om lag 50 til over 70 mill. fat pr. dag i løpet av de siste tretti årene. Verdens samlede påviste oljereserver utgjør om lag 1 000 mrd. fat. OPEC-landene står for vel tre fjerdedeler av de globale reservene, og om lag to tredjedeler av reservene finnes i Midtøsten. Verdens største oljeeksportør, Saudi-Arabia, produserer om lag 9 mill. fat pr. dag, og har en fjerdedel av verdens kjente oljereserver. Til sammenlikning var Norges produksjon i 2000 3,1 mill. fat pr. dag.

Utviklingen i råoljeprisen avhenger blant annet av etterspørselen etter råolje, i hvilken grad OPEC greier å begrense sitt tilbud av råolje, den politiske situasjonen i Midtøsten, utviklingen i tilbudet av råolje fra de oljeproduserende landene utenfor OPEC og kapasiteten for raffinering av råolje. Teknologiske forhold vil i et langsiktig perspektiv påvirke både etterspørselen og tilbudet av råolje. En eventuell utvikling av andre, konkurransedyktige energibærere vil bidra til redusert etterspørsel etter råolje, mens nye teknologiske framskritt i utvinningen av olje kan føre til økt tilbud av råolje. Begge disse effektene vil trekke i retning av reduserte oljepriser over tid. Samtidig er det en betydelig vekst i energietterspørselen i verden, blant annet på grunn av sterk økonomisk vekst i Asia. Oljeforbruket pr. innbygger i Kina og India er mindre enn en tiendedel av gjennomsnittet for OECD-landene. Kina, India og de andre utviklingslandene er ventet å stå for størsteparten av veksten i oljeetterspørselen de neste 10–20 årene.

Boks 9.1 Utviklingen i oljemarkedet de siste årene.

Fallet i oljeprisen fra høsten 1997 og gjennom 1998 skyldtes forhold både på tilbudssiden og etterspørselssiden. I slutten av 1996 inngikk FN og Irak den såkalte «olje for mat»-avtalen som innebar at Irak kunne eksportere olje for et visst beløp som skulle brukes til humanitære formål. Oljeproduksjonen i Irak økte fra om lag 0,6 mill. fat pr. dag i 1996 til 2,1 mill. fat pr. dag i 1998. Høsten 1997 vedtok OPEC å øke sine produksjonskvo-ter. Samlet førte dette til at produksjonen av råolje i OPEC og Irak økte

med over 5 pst. fra 1996 til 1997. Den økonomiske krisen i Asia som startet i 1997, bidro samtidig til redusert oljeetterspørsel, noe som ble forsterket av den uvanlig milde vinteren 1997/1998 i Nord-Amerika og Europa. Oljeforbruket i 1998 ble 1 mill. fat lavere pr. dag enn det som det internasjonale energibyrået (IEA) antok i midten av 1997.

Kombinasjonen av økt oljeproduksjon fra slutten av 1997 og redusert etterspørselsvekst førte til at lagrene av råolje i OECD-landene økte betydelig, og at prisene falt. Fallet i oljeprisen førte til at OPEC-landene og enkelte andre oljeprodusenter, herunder Norge, innførte produksjonsregulerende tiltak for å stabilisere prisene. Gjennom flere runder med produksjonskutt ble det globale tilbudet av råolje redusert med nesten 2 pst. fra 1998 til 1999. Den økonomiske veksten i Asia tok seg etter hvert også opp, samtidig som den økonomiske veksten i OECD-landene var relativt høy. I mars 1999 begynte oljeprisen å stige fra et svært lavt nivå. Oljeprisen fortsatte å øke gjennom 1999 og 2000. OPEC-landene økte produksjonskvotene tre ganger i 2000. Mot slutten av året falt prisene til om lag 23 USD pr. fat. OPEC-landene vedtok i midten av januar i år å redusere oljeproduksjonen med 1,5 mill. fat pr. dag. I midten av mars vedtok OPEC-landene å redusere oljeproduksjonen med ytterligere én mill. fat pr. dag.

Verdensøkonomien er svært avhengig av tilgang på olje. En svikt i globale eller regionale oljeforsyninger kan få alvorlige økonomiske og sikkerhetspolitiske konsekvenser. De betydelige oljeressursene i Midtøsten innebærer at den politiske utviklingen i denne delen av verden er svært viktig for oljeprisen. Den politiske krisen i Midtøsten har skapt økt usikkerhet, som bidrar til å holde oljeprisen på et høyt nivå. OPEC har tidligere vist seg å være en pålitelig leverandør også i krisetider.

Transportsektoren står for om lag 50 pst. av det globale oljeforbruket. Det pågår en betydelig forskningsinnsats i bilindustrien for å utvikle brenselcelleteknologien og andre alternativer til olje. Det er imidlertid svært usikkert når det eventuelt kan bli utviklet konkurransedyktige alternativer til dagens bilmotorer, og det vil uansett ta tid å bygge ut en ny infrastruktur som er tilpasset en ny generasjon biler. Det er grunn til å tro at overgang fra olje til andre drivstoff i alle fall vil være moderat de neste 10 årene.

Det er også betydelig usikkerhet knyttet til anslagene for produksjon av råolje på noe lengre sikt. 90 pst. av verdens oljeproduksjon kommer fra felt som ble oppdaget for mer enn 20 år siden. På den andre siden er det et betydelig potensial for å øke utvinningsgraden, som i dag i gjennomsnitt er om lag 30–35 pst. I tillegg til konvensjonelle oljereserver finnes det store oljereserver i tjæresand og oljeskifer. Utvinningskostnadene er imidlertid relativt høye. Slike ikke-konvensjonelle kilder vil derfor ikke utgjøre et vesentlig alternativ til konvensjonelle kilder på lang tid.

Det er grunn til å regne med at tilbudet fra land utenfor OPEC vil øke noe framover, men at økningen i tilbudet vil avta. Det er imidlertid ventet en så sterk vekst i etterspørselen at OPECs markedsandel likevel kan komme til å øke det neste tiåret. Ifølge anslag fra IEA vil OPECs markedsandel øke fra 40 pst. i 1990 til 54 pst. i 2020. OPEC har i dag en ledig produksjonskapasitet på om lag 3 mill. fat pr. dag. Den ledige produksjonskapasiteten finnes hovedsa-

kelig i Saudi-Arabia. Dette må ses i forhold til en samlet produksjon globalt på om lag 75 mill. fat pr. dag.

Oljeprisutviklingen framover

Tabell 9.3 gir en oversikt over anslag for utviklingen i oljeprisen fra ulike institusjoner. Anslagene varierer fra 18 til 28 USD pr. fat for 2020. Dette avspeiler den store usikkerheten forbundet med å anslå oljeprisen.

Det er i Norges interesse at oljeprisen er stabil på et rimelig høyt nivå. Norsk oljeproduksjon vil de kommende årene være på et historisk høyt nivå. Lave oljepriser i denne perioden vil gi vesentlige inntektstap. Ustabile og lave oljepriser reduserer dessuten omfanget av lønnsomme prosjekter på den norske kontinentalsokkelen og dermed oljeselskapenes vilje til å investere, noe som påvirker utvinningsprofilen over tid.

Norge har en utstrakt kontakt med OPEC-landene og andre oljeproduserende land. Samtidig fører Norge en selvstendig og uavhengig oljemarkedspolitikk for å ivareta norske interesser best mulig. Norge har i perioder bidratt til å stabilisere markedet gjennom produksjonsbegrensninger, men produksjonsreguleringene er nå avviklet. De store historiske svingningene i oljeprisen illustrerer den betydelige usikkerheten om framtidig oljepris.

Tabell 9.3: Oljeprisanslag for perioden 2005–2020 fra ulike institusjoner. 1999-dollar pr. fat.

	2005	2010	2015	2020
Annual Energy Outlook				
Refereransebane	20,83	21,37	21,89	22,41
Høyprisbane	26,04	26,66	28,23	28,42
Lavprisbane	15,10	15,10	15,10	15,10
Standard & Poor's DRI	19,47	18,65	19,87	21,16
International Energy Agency	21,00	21,00	28,00	28,00
Petroleum Economics, Ltd.	15,63	13,77	11,75	–
PIRA Energy Group	22,56	23,58	–	–
WEFA Group	18,39	18,48	19,42	20,41
Gas research Institute	18,17	18,17	18,17	–
Natural Resources Canada	21,24	21,24	21,24	21,24
Deutsche Banc Alex. Brown, Inc.	17,08	17,36	17,34	17,68

Kilde: Energy Information Administration.

Framskrivningene fra andre institusjoner viser at anslagene for den langsiktige oljeprisen ligger mellom 140 og 225 kroner pr. fat. Hovedtyngden av anslagene ligger omkring 170 kroner pr. fat på lang sikt. Det er da lagt til grunn en valutakurs på 8 kroner pr. USD. Selv om anslagene fra andre institusjoner viser en relativt høy oljepris, er det i denne meldingen valgt å legge til grunn et forholdsvis forsiktig anslag på 135 kroner pr. fat på lang sikt, hvor det er korrigert for usikkerhet. De siste årene har vist at oljeprisen kan variere svært mye i løpet av kort tid. Når en skal utforme den langsiktige økonomiske politikken, må en derfor ta høyde for at oljeprisen kan bli lavere enn forventet.

Framtidig oljepris har stor betydning for beregningene av verdien av norske petroleumsressurser. Usikkerheten i oljeprisen kan håndteres på to forskjellige måter. Ett alternativ er å bruke et oljeprisanslag som er lavere enn forventet oljepris, og en tilhørende om lag risikofri rente. Alternativt kan den forventede oljeprisen legges til grunn, og så kan formuen beregnes basert på en høyere rente enn den risikofrie renten. Begge metodene gir det samme anslaget for petroleumsformuen. Det er den første framgangsmåten som er benyttet i dette langtidsprogrammet, i tråd med det som tidligere har vært lagt til grunn.

Som omtalt i kapittel 6, er det i Referansealternativet lagt til grunn at oljeprisen reduseres fra 259 2001-kroner pr. fat i 2000 til 225 2001-kroner pr. fat i 2001, for deretter å falle gradvis til 135 kroner pr. fat i 2010. Prisen på 135 2001-kroner pr. fat er deretter videreført ut framskrivingsperioden, jf. figur 9.5. Det er flere årsaker til at prisen på råolje antas å falle fra det høye nivået i 2000. OPEC har uttrykt et ønske om at prisen skal ligge innenfor et bånd på 22–28 USD pr. fat. Videre vil høye oljepriser kunne virke negativt inn på den økonomiske veksten og føre til redusert etterspørsel etter råolje. De høye oljeprisene gjennom 1999 og 2000 har også gjort det mer lønnsomt for produsenter utenfor OPEC å øke produksjonen av råolje. Endelig vil en internasjonalt samordnet klimapolitikk bidra til reduserte oljepriser.

Det europeiske markedet for naturgass

Forventet sterk vekst i utvinningen av naturgass gjør at prisen på naturgass vil få økt betydning for størrelsen på Norges petroleumsinntekter i årene som kommer. Naturgassen sto for om lag 12 pst. av petroleumsinntektene i 2000, og er ventet å utgjøre i overkant av 30 pst. av inntektene i 2010. Utviklingen i det europeiske gassmarkedet er derfor viktig for Norge.

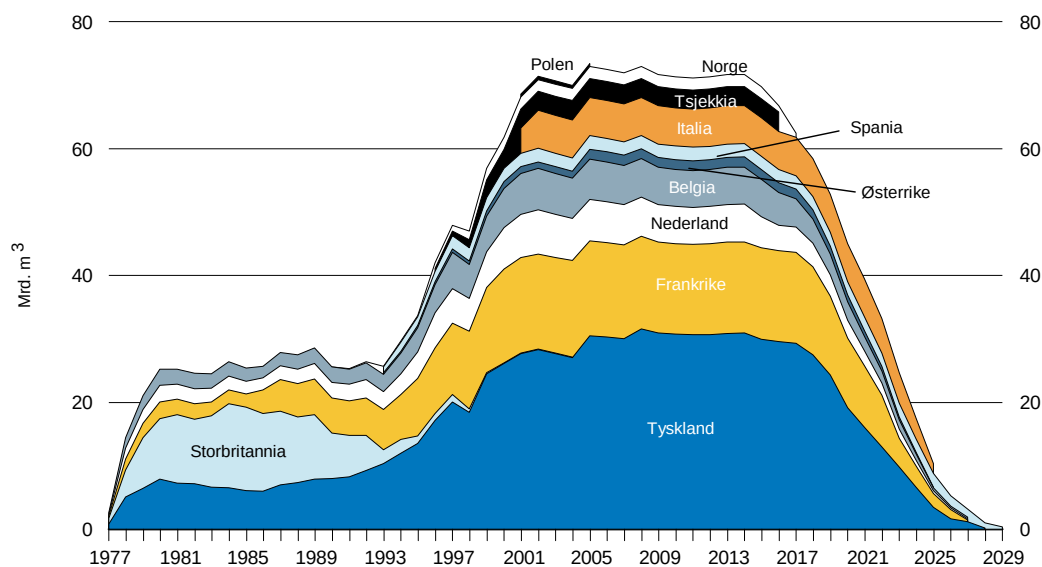
Naturgass har fått økt betydning i den europeiske energiforsyningen. Naturgass har i stor grad konkurrert ut olje og kull til varmemål både i næringslivet og i husholdningene i europeiske OECD-land. Naturgass har også blitt et stadig mer konkurransedyktig alternativ i elektrisitetsproduksjon, men foreløpig utgjør gasskraft en relativt liten del av den samlede elektrisitetsproduksjonen. I Europa økte forbruket av naturgass til energimål med om lag 50 pst. fra 1980 til 1997. Naturgass utgjør i dag om lag en femtedel av energiforbruket i europeiske OECD-land. Kjerneområdet for bruk av naturgass i Europa i dag omfatter Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland, Belgia og Luxemburg. Øst-Europa har også et betydelig innslag av naturgass i sitt energiforbruk. Med unntak av Italia, er forbruket av naturgass i Sør-Europa relativt lavt, men det har vokst forholdsvis sterkt de senere årene. Norden bruker samlet sett forholdsvis lite naturgass.

Dersom Kyoto-protokollen og Gøteborg-protokollen trer i kraft og følges opp med kostnadseffektive virkemidler, jf. kapittel 8, vil naturgassens konkurranseposisjon i forhold til andre fossile brensler bli styrket. En overgang fra konvensjonelle kull- og oljefyrte kraftverk til produksjon av gasskraft med moderne teknologi vil innebære betydelige reduksjoner i utslippene av CO₂, NO_x, svovel og partikler. Det arbeides med å utvikle en gasskraftteknologi som kan redusere mesteparten av CO₂-utslippene, men foreløpig er ikke denne teknologien konkurransedyktig. Enkelte lands planer om å redusere

eller avvikle produksjonen av atomkraft kan også medføre at etterspørselen etter gasskraft vil øke i årene som kommer.

Algerie, Nederland, Norge, Russland og Storbritannia er de største leverandørene av naturgass til Europa. Storbritannias produksjon forbrukes i hovedsak innenlands og dekker nesten hele det britiske forbruket. Det er ventet at Storbritannia etter hvert vil få økt behov for å importere naturgass. Nederland leverer store mengder gass innenlands, og er i tillegg en betydelig eksportør. Russland har svært store gassreserver, men er avhengig av å øke transportkapasiteten for å øke produksjonen vesentlig. Algerie har også betydelige gassreserver, men er avhengig av å øke transportkapasiteten for å øke eksporten av naturgass.

Norske forpliktelser til å levere naturgass



Figur 9.2 Norske forpliktelser til å levere gass til ulike land i Europa. Milliarder kubikkmeter. 1977–2029.

Kilde: Olje- og energidepartementet.

Norge eksporterer gass til Belgia, Frankrike, Nederland, Polen, Spania, Storbritannia, Tsjekkia, Tyskland og Østerrike. Det er også inngått avtaler om salg av naturgass til Italia fra 2001. Figur 9.2 viser norske forpliktelser til salg av gass til ulike land. Mange av avtalene om salg av naturgass ble inngått i begynnelsen av 1990-årene og har en varighet på om lag 25 år. Det er imidlertid ventet at gassleveransene vil holde seg på et høyt nivå i lengre tid enn det som går fram av figuren, som følge av at det trolig vil bli inngått nye avtaler. Vel 10 pst. av det europeiske forbruket dekkes av norsk naturgass.

EU har siden 1988 lagt vekt på å effektivisere og integrere energimarkedene i Europa. I 1996 ble det vedtatt et direktiv om felles regler for elektrisitetsmarkedet, og i 1998 ble et gassmarkedsdirektiv vedtatt. Begge direktivene vil påvirke utviklingen i det europeiske gassmarkedet. Et hovedmål med gassmarkedsdirektivet er å sikre mer konkurranse i markedet og etablere felles regler for overføring, forsyning og lagring av naturgass. Dette skal oppnås ved å gi andre enn eierne av rørledninger og produsenter av naturgass adgang til

rørledninger for overføring og distribusjon av gass og tilgang til lager for gass. Gassmarkedsdirektivet vil innebære økt konkurranse i markedet. EU forbereder nye initiativer for å øke tempoet i liberaliseringen i gassmarkedet.

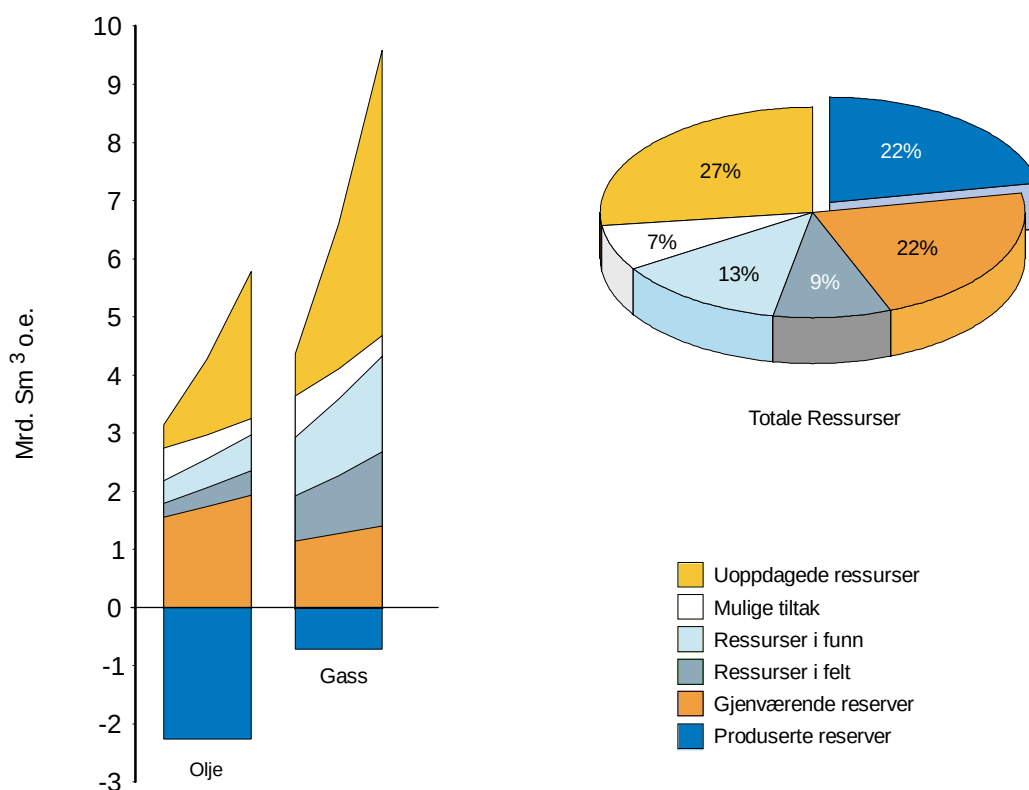
Regjeringen legger til grunn at gassmarkedsdirektivet skal innlemmes i EØS-avtalen og dermed få anvendelse også for Norge. Samtidig er det viktig at systemet for forvaltning av gassressursene kan tilpasses direktivet slik at gassressursene på den norske kontinentalsokkelen fortsatt kan forvaltes effektivt. Norge er i en aktiv dialog med EU om dette spørsmålet.

9.3.2 Utsiktene for norsk petroleumssektor

Ressursgrunnlaget

Anslaget for samlede, utvinnbare petroleumssressurser har blitt oppjustert over tid. Anslaget økte fra noe under 6 mrd. standard kubikkmeter oljeequivalenter ($\text{Sm}^3 \text{ o.e.}$) i 1980 til i overkant av 10 mrd. $\text{Sm}^3 \text{ o.e.}$ i 1988, jf. figur 9.4 D, og er blitt ytterligere oppjustert gjennom 1990-årene.

Petroleumssressurser på norsk kontinentalsokkel



Figur 9.3 Petroleumssressurser på norsk kontinentalsokkel pr. 1.1. 2001. Mrd. $\text{Sm}^3 \text{ o.e.}$

Kilde: Oljedirektoratet.

De samlede oppdagede og uoppdagede, utvinnbare ressursene på norsk kontinentalsokkel er nå anslått til om lag 13,8 mrd. $\text{Sm}^3 \text{ o.e.}$, hvorav om lag 3 mrd. $\text{Sm}^3 \text{ o.e.}$ er utvunnet fram til nå. Anslaget forutsetter en fortsatt teknolo-

gisk utvikling, slik at utvinningsgraden for olje øker fra 44 pst. i dag til 50 pst. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget for både de uoppdagede og de oppdagede ressursene. Usikkerhetsintervallet for de samlede ressursene er anslått til mellom 11,0 og 17,5 mrd. Sm³ o.e.

Figur 9.3 viser hvordan de samlede petroleumsressursene er fordelt på ulike ressursklasser. De oppdagede ressursene utgjør i størrelsesorden 10 mrd. Sm³ o.e., som tilsvarer om lag 73 pst. av anslåtte samlede ressurser. Gass utgjør om lag 46 pst. av de oppdagede ressursene. 43 pst. av de oppdagede oljeressursene og 15 pst. av de oppdagede gassressursene er utvunnet. Deresom produksjonsnivået for 2000 hadde blitt videreført, ville de forventede gjenværende oljeressursene vare i vel 20 år, mens gassressursene ville vare i om lag 130 år.

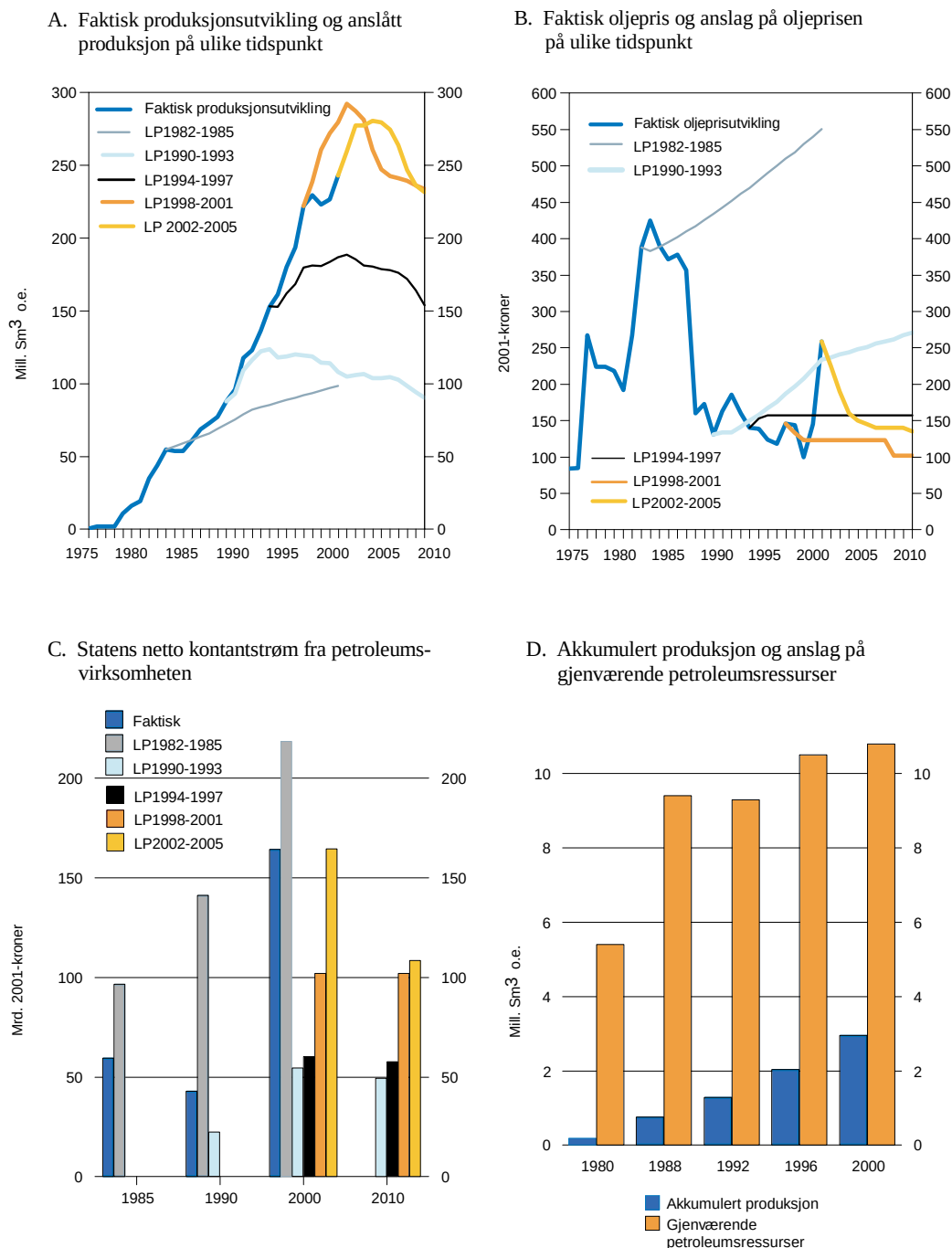
De uoppdagede ressursene er fordelt på Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet. Mens store deler av Norskehavet, og særlig Barentshavet, fortsatt er forholdsvis lite utforsket, er kartleggingen av ressursene i store deler av Nordsjøen og enkelte deler av Norskehavet kommet langt. Det er ventet at framtidige funn i de mest utforskede områdene gjennomgående vil være mindre enn fram til i dag. Likevel vil Nordsjøen trolig utgjøre et tyngdepunkt i lettevirksomheten også på lengre sikt. Selv om nye funn i dette området forventes å være små, kan de gi god lønnsomhet fordi eksisterende infrastruktur kan benyttes.

Regjeringen vil videreføre en lete- og utvinningspolitikk som sikrer at de gjenværende petroleumsressursene forvaltes langsiktig og bærekraftig. Regjeringen vil utlyse 17. konsesjonsrunde høsten 2001 med sikte på å tildele nye blokker våren 2002. I Nordsjøen vil det som hovedregel bli lagt opp til at selskapene hvert år blir invitert til å foreslå arealer som skal utlyses. Nye tildelinger i Barentshavet vil bli vurdert når det foreligger bedre kunnskap om geologiske forhold i dette området.

Utvinning av petroleum og investeringer

Anslag for framtidig utvinning av petroleum er svært usikre. De teknologiske framskrittene har vært større enn forventet. De tidligere framskrivingene av petroleumsutvinningen har derfor inntil nylig, til dels i betydelig grad, undervurdert den framtidige produksjonen. I Langtidsprogrammet 1982–1985 ble den samlede petroleumsproduksjonen antatt å nå et nivå på om lag 82 mill. standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.) i 1990. Produksjonsnivået for dette året viste seg imidlertid å bli om lag 123 mill. Sm³ o.e., eller om lag 50 pst. høyere enn anslått ni år tidligere. Også senere har framskrivingene undervurdert produksjonsutviklingen i betydelig grad, jf. figur 9.4. De siste årene har det imidlertid vært en tendens til å overvurdere produksjonsutviklingen på kort sikt. Spesielt var anslagene som ble gjort i 1997 og 1998, høyere enn faktisk produksjon.

Framskrivinger for petroleumsvirksomheten sammenholdt med faktisk utvikling



Figur 9.4 Framskrivinger for petroleumsvirksomheten sammenholdt med faktisk utvikling.

Kilde: Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Det er lagt til grunn at målet om en utvinningsgrad på 50 pst. for oljefelt og 75 pst. for gassfelt nås. Målet er krevende og forutsetter at det fortsatt satses på å utvikle ny teknologi. Med disse forutsetningene vil utvinningen av petroleum øke fra 227 mill. Sm³ oljeekvivalenter i 1999 til 281 mill. Sm³ o.e. i 2004.

Deretter ventes produksjonen av petroleum å falle gradvis som følge av redusert oljeutvinning, jf. figur 9.5. Dersom det gjøres nye oljefunn utover det som er lagt til grunn i de langsiktige framskrivingene, eller det lykkes å oppnå en høyere utvinningsgrad i eksisterende og nye felt enn forutsatt, vil fallet i produksjonen kunne dempes. Utviklingen av ny teknologi spiller en stadig større rolle for å bedre produktiviteten i sektoren.

De samlede investeringskostnadene i oljeutvinning og rørtransport utgjorde i 1998 87 mrd. 2001-kroner. Petroleumsinvesteringene falt kraftig til 56 mrd. 2001-kroner i 2000. Det er lagt til grunn at investeringene vil holde seg på om lag dette nivået fram til 2003. På lengre sikt er investeringsnivået avhengig av både prisutviklingen på råolje og naturgass, kostnads- og teknologiutviklingen og av tilgangen på nye, utvinnbare ressurser. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til investeringsnivået på lang sikt.

Inntektene fra petroleumssektoren

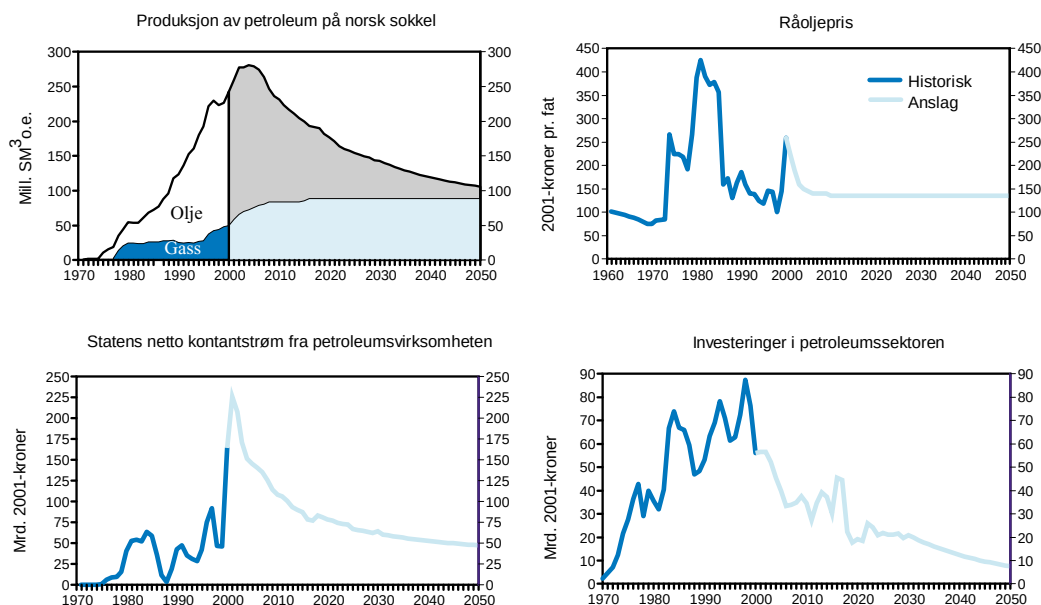
Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er summen av betalte skatter og avgifter, nettoinnbetalinger fra statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og betalt aksjeutbytte fra Statoil fratrukket statlige tilskudd til å fjerne gamle plattformer m.m.

Usikkerheten knyttet til den framtidige utviklingen i statens netto kontantstrøm fra petroleumssektoren skyldes både usikkerhet med hensyn til pris- og produksjonsnivå og med hensyn til utviklingen i investerings- og driftskostnader. Det har vært en tendens til at prisnivået er anslått for høyt, mens produksjonen har vært undervurdert. Undervurderte produksjonsanslag og overvurderte prisanslag medfører at anslagene for statens inntekter fra petroleumsvirksomheten ikke har avveket så mye som produksjons- og prisanslagene hver for seg. Anslaget for statens netto kontantstrøm ble sterkt nedjustert fra Langtidsprogrammet 1982–1985 til Langtidsprogrammet 1990–1993, mens anslagene senere har blitt oppjustert, jf. figur 9.4.

Statens netto kontantstrøm var 44,6 mrd. kroner i 1999, 161,4 mrd. kroner i 2000, og ventes å bli 226 mrd. kroner i 2001. Deretter ventes statens netto kontantstrøm å synke gradvis som følge av lavere oljepriser og etter hvert redusert utvinning.

Med de forutsetningene som er lagt til grunn, er nåverdien av petroleumssktorens kontantstrøm pr. 1.1. 2001 anslått til 2 575 mrd. 2001-kroner. Det er lagt til grunn 4 pst. realrente for dette anslaget. Statens andel av denne nåverdien utgjør 2 325 mrd. 2001-kroner. Det er om lag 450 mrd. 2001-kroner høyere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2001, og skyldes forutsetningen om en høyere pris på råolje.

Petroleumsvirksomheten



Figur 9.5 Petroleumsvirksomheten.

Kilde: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

Nåverdien av kontantstrømmen er også anslått for en midlertidig høyere og en midlertidig lavere oljepris enn det som er lagt til grunn i Referansealternativet. Med en oljepris på 200 2001-kroner pr. fat fra 2002 til 2010 vil statens andel av nåverdien øke til 2 815 mrd. 2001-kroner. Det innebærer at anslaget for statens del av nåverdien ved inngangen til 2001 øker med knapt 500 mrd. 2001-kroner, det vil si en økning på vel 20 pst. Med en oljepris på 100 2001-kroner pr. fat fra 2002 til 2010 vil statens del av nåverdien reduseres til 1 820 mrd. 2001-kroner.

Miljøhensyn

Utvinningsen av olje og gass på den norske kontinentalsokkelen medfører utslipp både til luft og vann. Sektorens andel av de samlede norske utslippene av CO₂, NO_x og flyktige organiske forbindelser (VOC) var i 1998 henholdsvis 23, 15 og 56 pst. VOC-utslippene skyldes i hovedsak fordamping når råoljen lastes, mens CO₂- og NO_x-utslippene stammer fra fakling og produksjon av elektrisitet. Kyoto-protokollen og Gøteborg-protokollen setter grenser for de samlede norske utslippene av disse stoffene.

Ved å se de ulike sektorene som bidrar til utslippene i sammenheng, kan virkemidlene for å redusere de norske utslippene utformes mest mulig kostnadseffektivt. Det vises til kapittel 8 for en nærmere omtale av Regjeringens klimapolitikk og arbeidet med å oppfylle Gøteborg-protokollen.

Petroleumsvirksomheten medfører også utslipp til sjøen av olje, kjemikalier og mineraler. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å begrense de miljøskadelige utslippene fra petroleumssektoren.

9.3.3 Eierskap i Statoil og framtidig forvaltning av SDØE

Regjeringen har i St.prp. nr. 36 (2000–2001) Eierskap i Statoil og framtidig forvaltning av SDØE fremmet forslag om endringer i eierskap av Statoil og endring av den framtidige forvaltningen av SDØE. Målet er å skape et bedre grunnlag for verdiskaping på norsk kontinentalsokkel gjennom endringer i organiseringen av det statlige eierskapet til olje- og gassforekomstene.

Regjeringen foreslår å åpne opp for flere eiere i Statoil ved å børsnotere selskapet. Utvidet eierskap vil tilføre ny kompetanse, nye partnere og ny kapital. Statoil skal fortsatt være et norskbasert selskap. Hovedkontor med tilhørende hovedledelse, beslutningsmyndighet og strategifunksjoner skal være lokalisert i Norge. Staten skal beholde minst 2/3 av aksjene i selskapet.

Ved børsnotering foreslås det i første omgang å ta inn nye eiere tilsvarende 10–25 pst. av selskapets verdi. Dette vil primært skje ved utstedelse av nye aksjer i kombinasjon med salg av deler av statens aksjer. Etter børsnotering av selskapet vil Statoil gis anledning til å inngå strategiske allianser med andre selskaper.

Regjeringen foreslår at SDØE-andeler tilsvarende 20 pst. av verdiene i SDØE inngår i en restrukturering av det statlige engasjementet, forutsatt at staten oppnår tilfredsstillende vilkår. Det anbefales at om lag 15 pst. av SDØE-andelene selges til Statoil, mens om lag 5 pst. selges til Norsk Hydro og andre selskaper. Staten beholder dermed SDØE-andeler tilsvarende 80 pst. av verdiene i SDØE. Staten kan ta SDØE-andeler i nye tillatelser.

Statens framtidige SDØE-portefølje foreslås forvaltet av et nytt statsaksjeselskap. Det nye selskapet vil ikke ha behov for å bygge opp tilsvarende kompetanse som tradisjonelle oljeselskaper, og skal verken gis operatørskap eller selv søke om nye tillatelser. Selskapet skal forvalte SDØE-andelene for statens regning og risiko. I samsvar med dette vil utgifter og inntekter knyttet til SDØE-andelene fortsatt føres direkte over statsbudsjettet.

Regjeringen foreslår at det opprettes et uavhengig selskap for transport av naturgass på norsk kontinentalsokkel. Selskapet foreslås organisert som et aksjeselskap som skal konsentrere sine oppgaver om systemdrift, lisensadministrasjon og overordnet tilsyn med den samlede transportinfrastrukturen på norsk kontinentalsokkel. Selskapet skal inntil videre eies av staten.

Regjeringen vil i løpet av våren 2001 ta nærmere stilling til tidspunktet for børsnoteringen av Statoil. Det arbeides med å legge til rette for børsnotering av selskapet i løpet av 2001. Salg av SDØE-andeler vil gjennomføres før børsnoteringen. Etableringen av forvalterselskapet for SDØE og transportselskapet for naturgass vil også skje før børsnoteringen. Salg av SDØE-andeler til andre selskaper enn Statoil kan skje parallelt eller noe tidsforskjøvet i forhold til salgsprosessen overfor Statoil.

9.3.4 Omstillinger i petroleumsnæringen

Leverandørindustrien er inne i en krevende omstillingsperiode. Investeringene i oljevirksomheten i 2000 var om lag 35 pst. lavere i volum enn i 1998, da investeringene utgjorde om lag 87 mrd. 2001-kroner. Det er ventet at investeringene i petroleumsvirksomheten de nærmeste årene fortsatt vil være vesentlig lavere enn i toppårene 1998 og 1999. Etter en midlertidig utflating i investeringene, er det ventet en ytterligere reduksjon i investeringene til et nivå på

30–40 mrd. 2001-kroner pr. år i perioden 2006 til 2010. Det vil over tid måtte skje betydelige omstillinger til eksport dersom næringen ikke skal bygges ytterligere ned.

Norske oljeselskaper og leverandørbedrifter har gode forutsetninger for å omstille seg til nye markeder. Norge eksporterer varer og tjenester til petroleumsvirksomhet i andre land, og norske oljeselskaper deltar aktivt i oljeutvinning internasjonalt. Norge har gjennom 30 år utviklet en olje- og gassnæring med et høyt teknologisk nivå. Det åpner muligheter for norsk petroleumsvirksomhet til å hevde seg i den sterke konkurransen om de mest attraktive forretningsmulighetene i andre land.

I tillegg til reduserte petroleumsinvesteringer står leverandørnæringen overfor store utfordringer knyttet til krevende feltutbygginger, ny teknologi og nye utbyggingsløsninger. Ny teknologi vil i stor grad endre markedet som leverandørindustrien står overfor og påvirke det enkelte selskap og strukturen i leverandørindustrien. Eksempler er teknologi som flytter installasjonene ned på havbunnen og ned i undergrunnen, og teknologi som muliggjør fjernstyring av produksjonen. Utviklingen går mot utbyggingsløsninger som består av nye produkter. Disse produktene leveres til dels av andre selskaper enn de tradisjonelle offshoreverftene.

Hovedutfordringen for leverandørindustrien er å tilpasse sin kapasitet, kompetanse og produktutvikling til det nye markedet. Det viktigste virkemiddelet i omstillingsprosessen er å satse på å utvikle ny teknologi. Dette er i første rekke industrien sitt ansvar, men også myndighetene bidrar med midler til grunnforskning, brukerstyrt forskning og demonstrasjonsprosjekter for å stimulere til utvikling av ny teknologi.

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har i studien «Norske foretaks leveranser til olje- og gassutvinning i Norge og utlandet 1999» undersøkt eksporten fra et utvalg av petroleumsrettede foretak. Den samlede eksporten av varer og tjenester i 1999 blir i denne studien anslått til 27–29 mrd. kroner.

Økte leveranser utenlands innebærer samtidig at leverandørindustrien blir mindre sårbar overfor aktivitetsnivået på den norske kontinentalsokkelen. Det pågår et aktivt arbeid for å synliggjøre norsk petroleumsnærings kompetanse internasjonalt, hvor oljeselskaper, leverandørindustrien og myndighetene bidrar. Arbeidet omfatter blant annet Stiftelsen Intsok og samarbeidsprogrammet Demo 2000, jf. nærmere omtale i St.meld. nr. 39 (1999–2000) Olje- og gassvirksomheten. Dette samarbeidet vil bli ført videre.

9.3.5 Petroleumsskattesystemet

Ressursrente er ekstra avkastning som kan oppstå ved økonomisk utnyttelse av begrensede naturressurser og rettigheter. Skattesystemet er et viktig virkemiddel for å sikre at en vesentlig del av ressursrenten knyttet til petroleumsvirksomheten tilfaller fellesskapet.

En riktig utformet skatt på ressursrenten vil ikke påvirke hvordan aktører utnytter ressursene og gir derfor effektiv bruk av ressursene. Regjeringen legger vekt på å skattlegge ressursrente effektivt fordi de fleste alternative former for skatt gir betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. I Norge er det ressursrenteskatt i produksjon av elektrisitet og i petroleumsutvinning, mens

andre næringer som utnytter felles naturressurser, slik som fiskeri og skog-drift, i hovedsak skattlegges innenfor det ordinære systemet.

Høsten 1999 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle vurdere egen-skapene ved det gjeldende petroleumsskattesystemet. Utvalget la i juni 2000 fram sin innstilling «Skattlegging av petroleumsvirksomhet» (NOU 2000:18) med forslag til endringer av petroleumsskattesystemet. Målet med utvalgets forslag til endringer er å øke selskapenes verdiskaping på norsk sokkel og samtidig forbedre skattleggingen av ressursrente.

Utvalget vil opprettholde ordningen med ordinær skatt på alminnelig inn-tekt samt en særskatt, men foreslår endringer i hvordan skattegrunnlagene fastsettes. Utvalget har lagt vekt på at grunnlagene må fastsettes slik at normal avkastning i petroleumsvirksomheten blir beskattet på tilsvarende måte som på land, og at hele ressursrenten (dvs. avkastningen utover normal avkast-ning), blir skattlagt med en høyere sats. Utvalget mener at å redusere skatte-nivået ikke er et egnet virkemiddel for å stimulere til at flere felt bygges ut.

Regjeringen vil i løpet av våren 2001 legge fram et forslag til endringer i petroleumsskatteloven.

10 En politikk for vekstkraftige regioner

10.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

By og land har ulike funksjoner i den nasjonale arbeidsdelingen og er gjensidig avhengig av hverandre. Regjeringens mål er å skape likeverdige levekår i alle deler av landet og å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Vi vil ta hele landet i bruk og utnytte de naturgitte mulighetene som finnes i landets ulike regioner.

For å sikre dette vil Regjeringen bidra til å utvikle robuste samfunn i alle deler av landet som en motkraft til sentralisering. Satsing på næringsutvikling er et sentralt element for å oppnå dette. De globale utfordringene og kravene til omstilling og nyskaping krever en samordnet satsing. Det innebærer at den samlede innsatsen både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå rettes mot å utvikle konkurransedyktige og lønnsomme bedrifter og næringer med høy evne til verdiskaping. Næringsutviklingen på lokalt og regionalt nivå skal således være forankret i de nasjonale næringspolitiske målene.

Regjeringen legger vekt på næringsutvikling i de ulike regionene ut fra regionale fortrinn. Det er viktig å stimulere til vekst, nyskaping og nyetableringer i distriktsområder, ved å styrke verdiskapingsmiljøer for bedriftene og utvikling av nettverk mellom bedrifter. Regjeringen legger derfor vekt på å stimulere til samarbeid mellom bedrifter og FoU-miljø, styrking av regionale FoU-miljø og utdanningsinstitusjoner, entreprenørskap i skolen og desentralisert utdanning. På denne måten vil bedriftene være bedre rustet til å møte hyppige omstillinger. Nylig gjennomførte undersøkelser internasjonalt viser at norsk næringsliv har stor grad av evne til omstilling og nyskaping. Dette gir et godt utgangspunkt for en aktiv distriktpolitikk.

Regjeringen legger stor vekt på å utvikle og å styrke felles bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregioner. Dette vil bidra til å øke bredden i tjenestetilbudet og arbeidsmarkedet. Det krever blant annet at prioriteringer innen infrastruktur og samferdsel, høyere utdanning, spesialisthelsetjenester og kulturtilbud ses i sammenheng for felles regioner. Regjeringen vil samtidig følge opp og videreutvikle en egen satsing mot områder med stor avstand til sentra og nedgang i folketall.

Statlig virksomhet har positiv betydning for distriktene og bidrar til et variert arbeidsmarked der de er lokalisert. Lokalisering av statlig virksomhet har også betydning for publikumsrettede tjenestetilbud. Regjeringen vil derfor føre en bevisst statlig lokaliseringspolitikkk både når det gjelder fordeling av arbeidsplasser og tilgang på tjenester. Det vil særlig bli fokusert på desentralisering av eksisterende oppgaver og funksjoner. Ved etablering av nye statlige virksomheter legger Regjeringen til grunn at de normalt skal lokaliseres utenfor det sentrale østlandsområdet. Unntak fra dette prinsippet skal begrunnes særskilt.

Regjeringen legger vekt på å utnytte mulighetene innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å redusere avstandsulempen og utvikle

desentrale løsninger innenfor både offentlig og privat virksomhet. I den sammenhengen er utbygging av IKT-infrastruktur som bredbånd viktig.

Regjeringen vil understreke betydningen av kultur, trivsel og deltakelse som grunnlag for lokal tilhørighet og identitet. Ikke minst for kvinner og ungdom kan dette være avgjørende faktorer for bosetting eller tilbakeflytting.

Regjeringen ser det som en utfordring å bidra til en positiv utvikling i storbyene. I storbyene finner vi etter norsk målestokk store ulikheter i levekår. Regjeringen vil arbeide for en rettferdig fordeling av velferd, en solidarisk boligpolitikk, og tiltak for å løse kollektive utfordringer som transport og bærekraftig bymiljø. Storbyene må også selv ta ansvar for en helhetlig levekårspolitikk og samordne kommunal innsats, bruke statlige virkemidler og sikre en prioritering av bydeler med store utfordringer.

Regjeringen vil styrke fylkeskommunenes/regionenes og kommunenes muligheter og ansvar for å utøve en regional utviklingsrolle. Det legges stor vekt på at statlige organer gis frihet til å finne gode lokale løsninger på utfordringer i regionen i samarbeid med kommuner, fylkeskommuner og næringslivet.

Innenfor ulike politikkområder innebærer distriktpolitisk begrunnede ordninger og statlig politikk av betydning for regional utvikling en betydelig innsats av ressurser. Det er derfor viktig å sammenholde og vurdere de ulike virkemidlene, med sikte på best mulig effekt samlet i forhold til målene for distrikts- og regionalpolitikken. Gjennom et bredere evalueringsarbeid skal kunnskapsnivået øke om hvilken betydning ulike typer statlig innsats har for distrikts- og regionalpolitiske mål. Den økte kunnskapen vil gi grunnlag for mer målrettede virkemidler, og øke forståelsen for hvilke virkninger endringer i statlig politikk kan ha for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål.

Landbruket har ved siden av å produsere mat og skogsprodukter, betydning for realisering av distriktpolitiske, miljøpolitiske og matvaresikkerhetsmessige mål.

Matvaresektoren står overfor store utfordringer, ikke minst som følge av internasjonale forhandlinger, internasjonal markedsutvikling og endrede forbrukerkrav. Importvernet og omfanget av støtteordninger er tema i de pågående WTO-forhandlingene om landbruk. Forhandlingsrunden i WTO har betydelige reduksjoner i støtte- og vernetiltak som langsiktig mål. Det skal samtidig tas hensyn til blant annet ikke-handelsmessige forhold. For norsk jordbruk og matindustri vil utviklingen framover kreve betydelige tilpasninger dersom produksjonen skal kunne utvikles videre i tråd med overordnede mål for nærings- og distriktpolitikken.

Samtidig viser den senere tids utvikling i Europa når det gjelder kugalskap og munn- og klovsyke hva en for sterk fokus på stordrift og effektiv landbruksdrift kan føre til. Europeisk landbruk må i tiden som kommer i større grad vektlegge god økologi, ikke minst for å gjenvinne forbrukernes tillit til europeisk matproduksjon. Norge har i så måte et godt utgangspunkt.

Regjeringen mener at både landbruksnæringen og samfunnet er tjent med en gradvis og langsiktig omstillingsprosess, der nødvendige tiltak gjennomføres i god tid slik at en unngår en situasjon med raske og dramatiske kursendringer i framtiden. Satsingen på tiltak i landbrukspolitikken som kan bidra til økt konkurranse i hele verdikjeden, nyskaping og lavere kostnads- og overfø-

ringsnivå vil derfor videreføres. Dette krever strukturendringer både i jordbruket og næringsmiddelindustrien. Uten tiltak som prioriterer bønder som henter en vesentlig del av sysselsetting og inntekt fra gården, vil det langsiktige grunnlaget for næringen falle bort.

En økt satsing på økologisk landbruk vil være en viktig del av Regjeringens politikk. Regjeringen vil også videreføre og øke satsingen som nå skjer i tilknytning til verdiskapingsprogrammet for norsk matproduksjon. Økt mangfold i produksjonen av mat er viktig.

Norge har rettigheter til og ansvaret for noen av verdens største og mest næringsrike kyst- og havområder. Fiskeri- og havbruksnæringen har de senere årene utviklet seg betydelig, og eksporten har økt kraftig. Næringen har særlig betydning for verdiskaping og bosetting langs store deler av kysten. En bærekraftig ressursforvaltning er en forutsetning for å oppnå dette. Regjeringen legger opp til et nært samarbeid med Russland, Island og EU om forvaltningen av de marine ressursene i våre nære havområder. Utviklingen i oppdrettsnæringen har bidratt betydelig til livsgrunnlaget langs kysten. En systematisk satsing på forskning og utvikling har vært viktig for å oppnå dette. Gjennom markedsorientering og økt verdiskaping skal næringen bidra til gode arbeidsplasser og bosetting langs kysten. Regjeringens fiskeripolitikk skal legge til rette for en lønnsom og bærekraftig utvikling av næringen. Norge har fortrinn innenfor fiskeri og havbruk gjennom naturgitte rammebetingelser og tilgang på arbeidskraft med høy kompetanse og erfaring. Det er store muligheter for ytterligere verdiskaping basert på marine ressurser. Regjeringen vil målrette FoU-innsatsen for å utvikle næringen og øke verdiskapingen.

I videreutviklingen av verdikjedene i landbruks- og fiskerinæringen vil Regjeringen legge vekt på å utnytte regionale fortrinn for å øke lønnsomheten i næringene, og dermed bidra til å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i kyst- og landbruksområder.

10.2 Utviklingen i bosettingsmønsteret

10.2.1 Flyttestrømmer

Flyttestrømmen mellom ulike kommuner, fylker mv. over tid gir et bilde av hvordan bosettingsmønsteret har utviklet seg i Norge. I 1998 bodde 53 pst. av befolkningen i sentrale kommuner. Befolkningen i noe sentrale kommuner utgjorde 25 pst., noe perifere kommuner 8 pst. og perifere kommuner 14 pst., jf. boks 10.1.

Boks 10.1 Avstand til sentra av ulik størrelse

Statistisk sentralbyrå deler kommunene inn i fire nivåer etter avstand til sentra av ulik størrelse:

- Sentrale kommuner omfatter et tettsted med minst 50 000 innbyggere, eller ligger innenfor 75 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum. (Oslo 90 min.).
- Noe sentrale kommuner omfatter et tettsted med 15 000-50 000 innbyggere, eller ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sen-

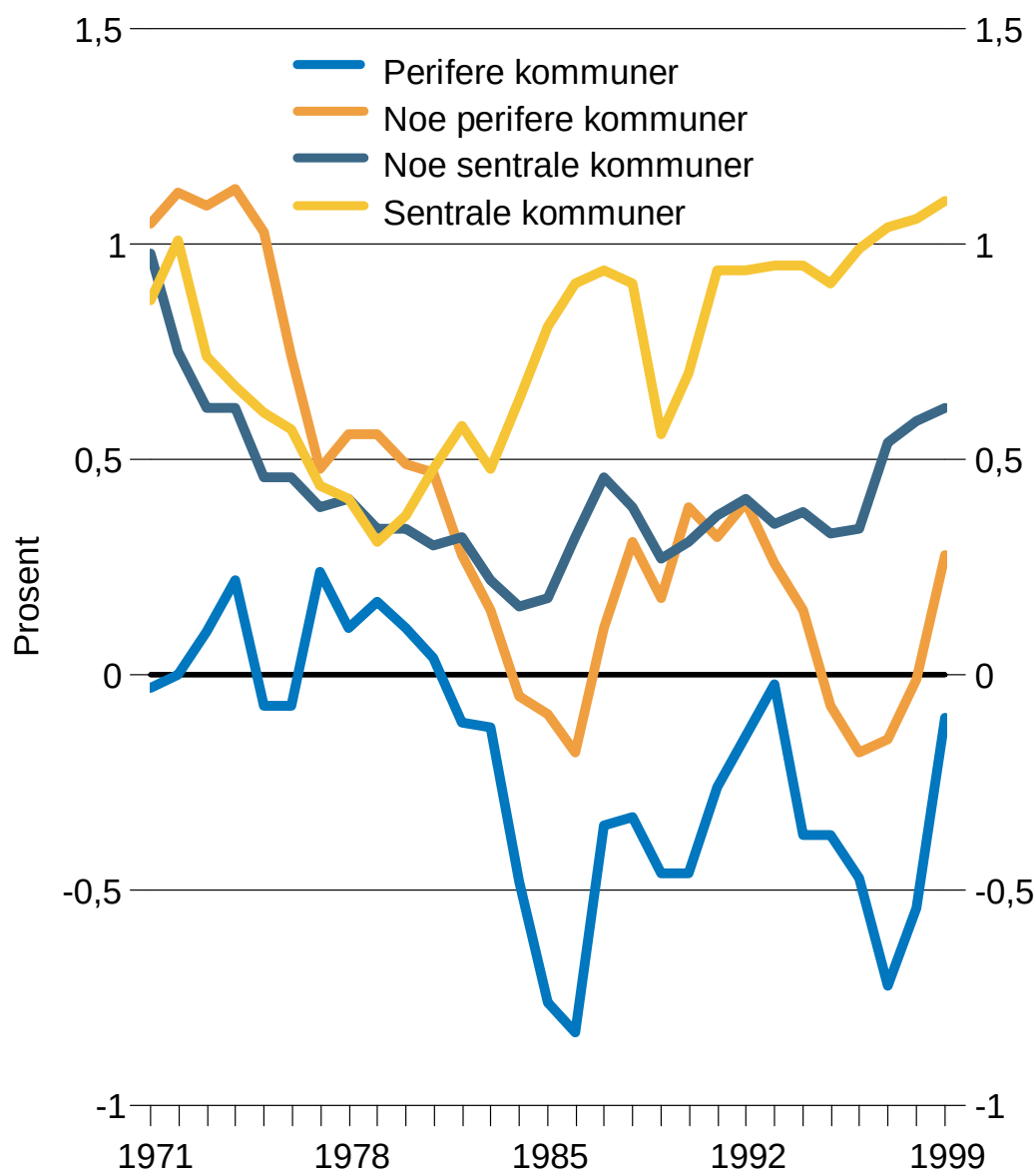
trum.

–Noe perifere kommuner omfatter et tettsted med 5 000-15 000 innbyggere, eller ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum.

–Perifere kommuner fyller ikke noen av kravene ovenfor.

Det var svak befolkningstilvekst i de perifere kommunene omkring 1970, mens sentrale og noe sentrale kommuner hadde sterk vekst, jf. figur 10.1. Utover i 1970-årene ble befolkningsveksten jevnere fordelt. Tidlig i 1980-årene tiltok veksten i de sentrale kommunene, mens folketallet i de perifere kommunene gikk ned.

Årlig befolkningsvekst i kommuner etter sentralitet

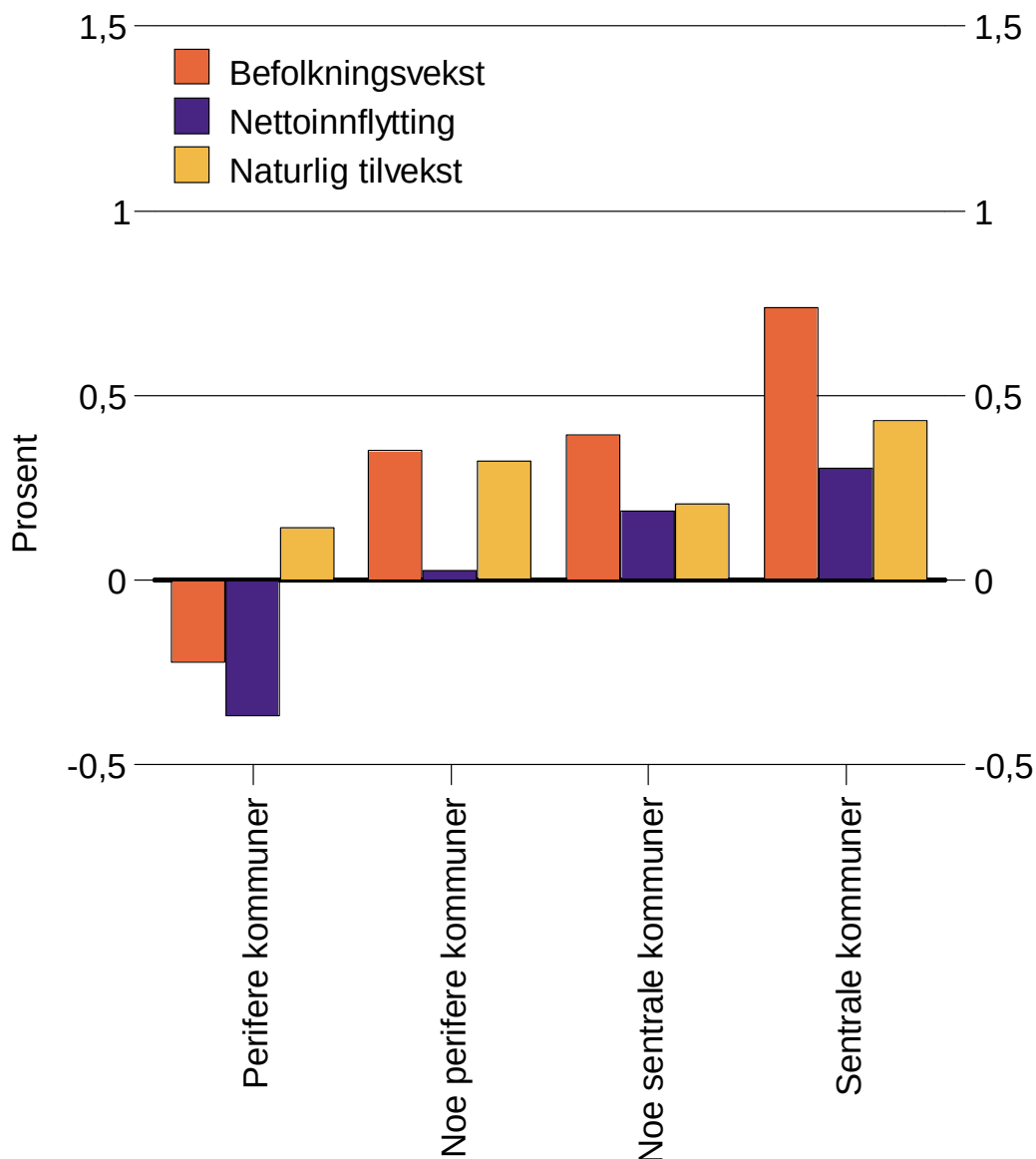


Figur 10.1 Årlig befolkningsvekst i kommuner etter sentralitet 1971–1999. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 10.2 viser at det først og fremst er flyttingene, herunder innflyttinger fra utlandet, som har bidratt til sentraliseringen de siste 30 årene. Sentraliseringen er imidlertid også forsterket ved høyere naturlig tilvekst i sentrale kommuner. På grunn av lave fødselstall vil noen perifere kommuner oppleve befolkningsnedgang også uten netto utflytting. Figur 10.3 viser at det har skjedd en sentralisering siden 1984.

Årlig befolkningsvekst i kommuner etter sentralitet



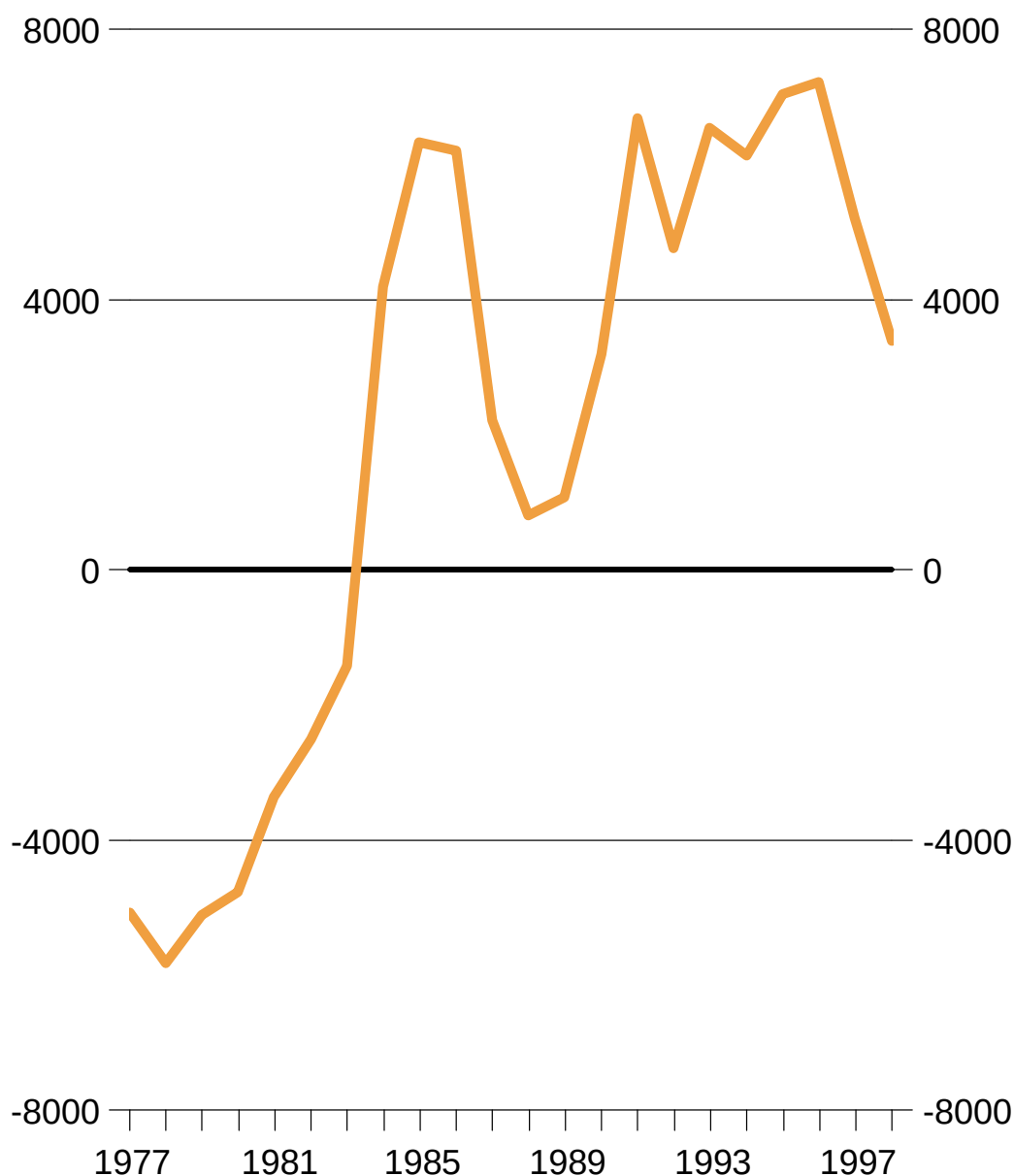
Figur 10.2 Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst, nettoinnflytting og naturlig tilvekst 1971–1999 i kommuner etter sentralitet. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Fordelingen av befolkningen på landsdeler endret seg lite i løpet av forrige århundre. Figur 10.4 viser gjennomsnittlig befolkningsvekst i perioden 1971–1999 for landet som helhet, i de tre nordligste fylkene, Oslo-Akershus og Agder-Rogaland. Disse er vist fordi de skiller seg relativt klart ut. De øvrige landsdelene har i store trekk fulgt utviklingen for landet som helhet.

I 1970-årene var det rimelig balanse i flyttebevegelsene mellom landsdeler. I første del av 1980-årene var det betydelig nettoutflytting fra Nord-Norge til det sentrale østlandsområdet. I første delen av 1990-årene var nettoutflyttingen mellom fylkene igjen blitt noe mindre, og nettoutflyttingen fra Nord-Norge var nær null. Fra 1994 til 1999 var det igjen betydelig utflytting fra Nord-Norge til andre landsdeler. Nettoinnflyttingen har gitt noen fylker i det sørlige Norge, og særlig Oslo og andre større byer, en forsterket tilvekst i folkemengden. Dette skyldes blant annet innflytting fra utlandet. Oslo har helt siden siste halvdel av 1960-årene hatt en relativt stor nettoinnflytting fra utlandet.

Nettosentralisering



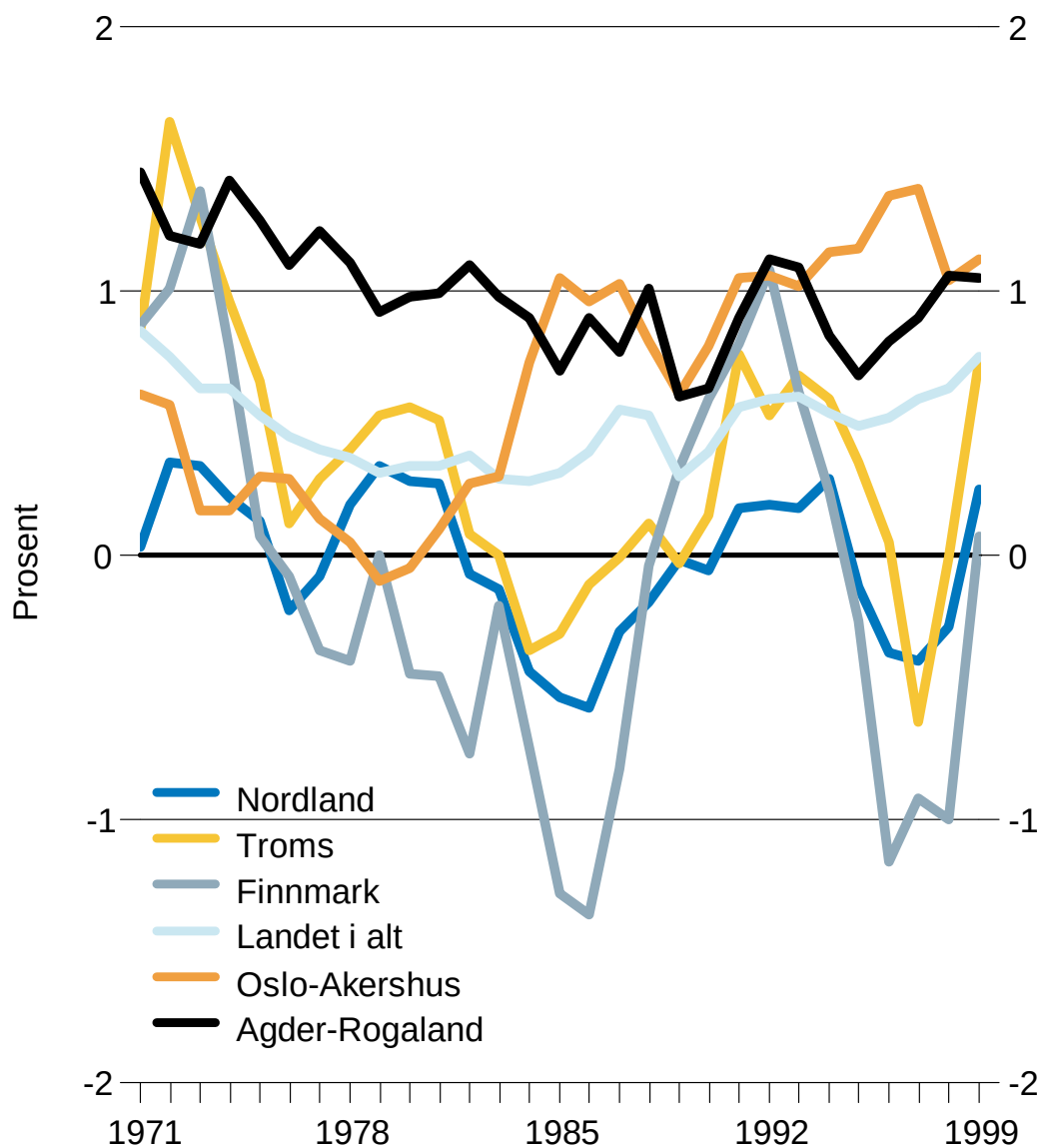
Figur 10.3 Nettosentralisering 1977–98. Nettosentralisering er antall flyttinger i retning av mer sentrale regioner minus flyttinger i retning av mindre sentrale regioner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det er blitt mindre forskjell i flytteadferden mellom kjønnene, men fortsatt flytter kvinner mer enn menn, og langt flere kvinner enn menn flytter fra sin hjemkommune. De flytter i større grad fra distriktskommuner, men de flytter også i større grad (tilbake) til distriktskommuner. Utviklingen de siste 10–15 årene viser imidlertid en utjevningstendens i kjønnsbalansen i distriktene, målt som antall kvinner pr. 100 menn, og i flytteadferden hos yngre kvinner og menn. Årsaken er at unge kvinner og menn i større grad starter livsløpene sine på samme måte, ved at de utdanner seg i første fase, for deretter å starte i yrkeslivet før de etablerer seg med familie og eventuelt barn.

Undersøkelser viser at folks bosettingsønsker er sammensatte. Både utviklingen i arbeidsmarkedet og individuelle ønsker, livsfase og livsstil har betydning for hvor folk velger å bo. Selv om tilgang på arbeidsplasser har stor betydning, styres folks bostedsønsker i større grad enn tidligere av den totale livssituasjonen og av individuelle verdivalg for hva som skaper «det gode liv». Bostedsvalg synes i stor grad å være knyttet til hva et geografisk område totalt tilbyr av arbeids-, service-, kultur- og fritidstilbud.

Årlig befolkningsvekst i landet



Figur 10.4 Årlig befolkningsvekst i landet som helhet, i de tre nordligste fylkene, Oslo-Akershus og Agder-Rogaland. 1971–1999. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

10.2.2 Utviklingen i levekår

I St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjamningsmeldinga er det gitt en bred gjennomgang av regionale forskjeller i levekår. Ulike indikatorer viser forskjeller i levekårene mellom sentrale strøk og utkantstrøk, men ikke systematisk i favør eller disfavør av en spesiell regiontype. Sysselsettings- og arbeidsledighetssituasjonen er like god i perifere strøk som i byer, tettsteder og i storbyene. Den gjennomsnittlige nettoinntekten pr. skatteyder har økt betydelig fra 1985 til

1998 i alle regioner i hele landet, men er gjennomgående lavere i perifere strøk enn i sentrale strøk. Inntektsfordelingen har mange fellestrekk med fordelingen av høyt utdannede.

Utdanningsnivået har vist en stigende tendens de siste årene, men det er fortsatt store forskjeller mellom fylkene. Oslo har den høyeste andelen personer med høyere utdanning. Deretter kommer de andre storbyene, sentrale kommuner og sist utkantene.

Boligsituasjonen er bedre i utkantene enn i sentrale strøk. Tilsvarende viser indikatorer for støy, tjenestetilbud og sosialt nettverk at innbyggerne i perifere strøk kommer bra ut.

Levekårsforskjellene mellom by og land synes å ha jevnet seg ut. I dag er det slik at det er innenfor de største byene, spesielt i Oslo, at en finner både de dårligste og de beste levekårene. Men Statistisk sentralbyrås årlige kartlegging av levekår i alle kommuner knyttet til blant annet sosialhjelp, trygd, arbeidsledighet og utdanning, viser at de kommunene som kommer dårligst ut i 2000 er typiske fraflyttingskommuner, og at 9 av 10 av disse kommunene ligger i Nord-Norge.

Utviklingen i levekår er nærmere omtalt i kapittel 11.

10.2.3 Viktige forklaringsfaktorer bak flyttemønsteret

Økende utdanningsnivå og kompetansekrav

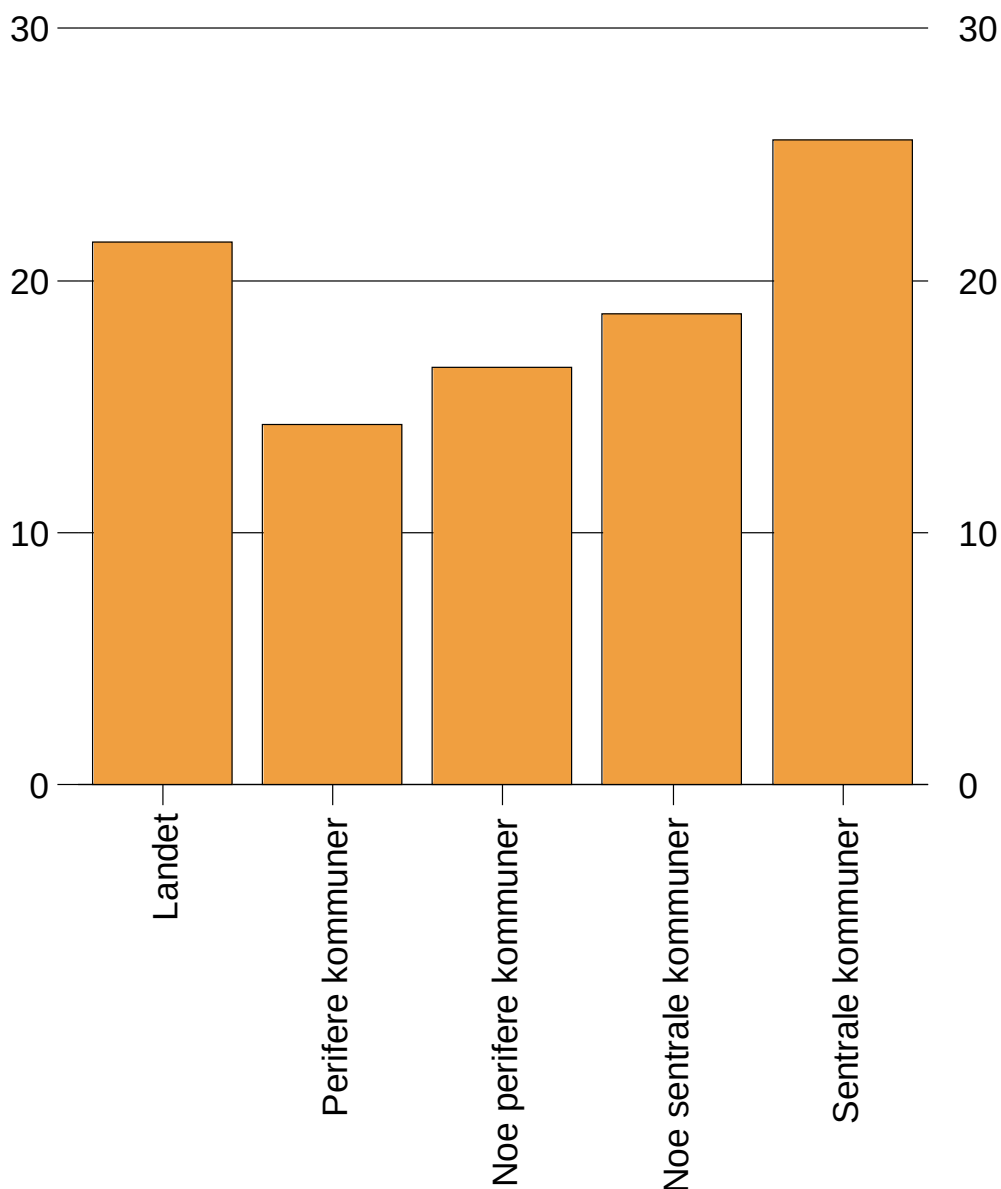
Gjennom de siste tiårene har utdanningsnivået i Norge økt sterkt. Figur 10.5 viser at andelen med høyskole- og universitetsutdanning er høyest i sentrale kommuner. Dette gjelder særlig for Oslo og Akershus.

Nesten 2/3 av alle personer med høyere utdanning i Norge bor i de 43 mest sentrale kommunene i landet ³¹⁾, som har om lag 37 pst. av landets befolkning. Den sterke konsentrasjonen av høyt utdannede skyldes blant annet at virksomheter som bruker mye høyt utdannet arbeidskraft ønsker å være lokalisert sentralt. Det kan også skyldes at mange med høy utdanning foretrekker å bo i sentrale strøk.

Det synes å være liten forskjell i tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning blant innbyggerne i de ulike kommunetypene. Det er imidlertid stor forskjell i tilbøyeligheten til å flytte når man har tatt utdanning. Bare 38 pst. av de som har tatt høyere utdanning og som i 1980 bodde i de perifere og noe perifere kommunene, bodde fortsatt i samme kommunetype i 1998. Tilsvarende tall for sentrale og noe sentrale kommuner var på hele 93 pst. Flyttingen mot sentrale strøk synes langt sterkere blant dem med høyere utdanning enn for det aktuelle årskullet samlet. Utflytting av personer med høyere utdanning er betydelig lavere i regionene med høyskoler enn i regionene uten.

³¹⁾ Sæther: «Utdanning, kompetanse og regional utvikling» NIBR 11 – NIBR/STEP 2000

Personer 16 år og over med universitet og høyskole som høyeste utdanning



Figur 10.5 Personer 16 år og over med universitet og høyskole som høyeste utdanning etter sentralitet 1998. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

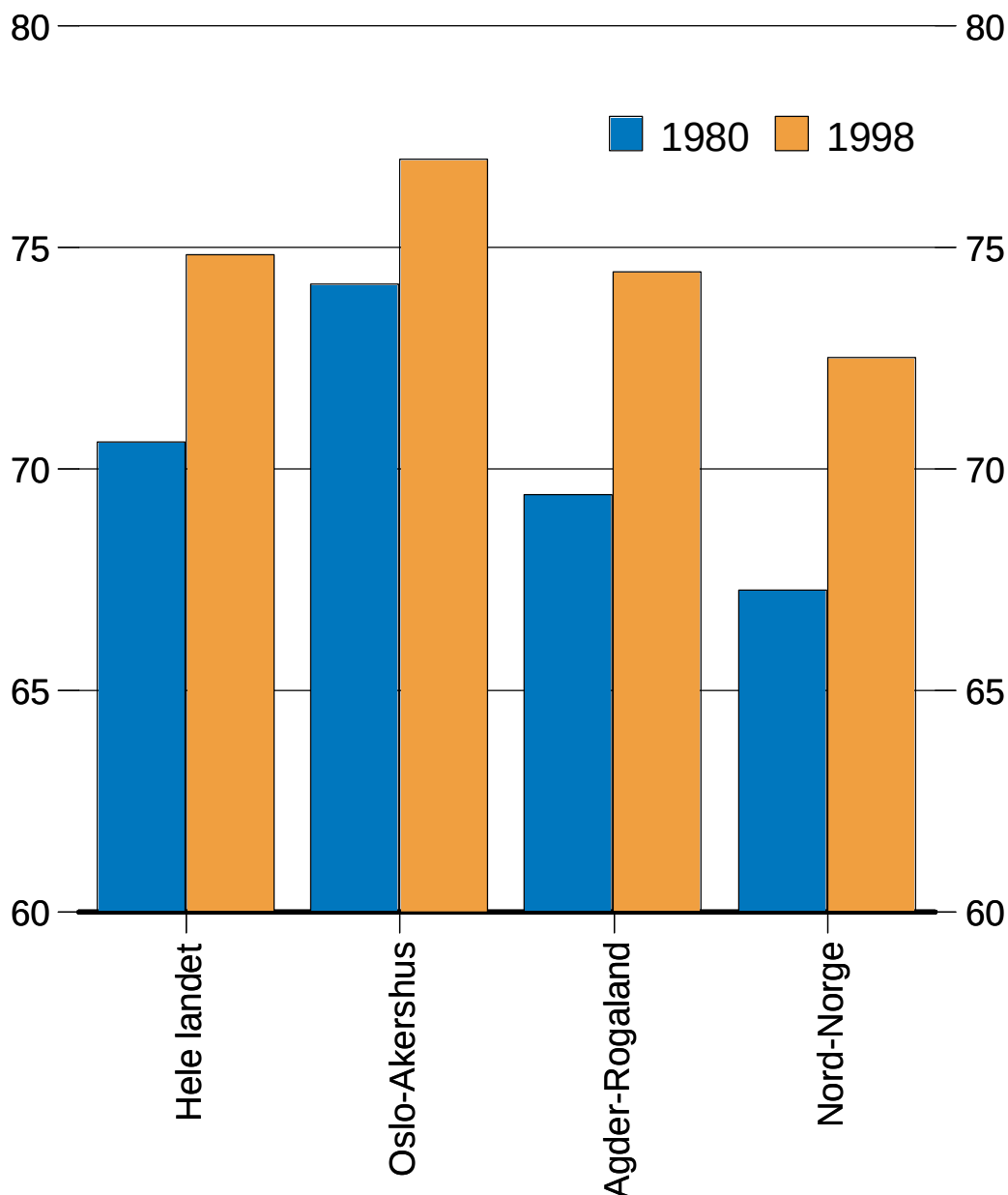
Det har alltid vært slik at folk med høy utdanning flytter mer enn andre. Kvinner med høy utdanning flytter ikke mer enn menn med høy utdanning. Derimot flytter flere kvinner enn menn med utdanning til distriktene. Dette har sammenheng med at mange kvinner med høy utdanning rekrutteres til offentlig sektor, som er jevnere fordelt i landet. Ifølge framskrivninger fra Sta-

tistisk sentralbyrå vil utdanningsnivået fortsette å øke i framtiden. Dersom personer med ulike utdanningsnivåer fordeler seg etter sentralitet på samme måte som i dag, vil utviklingen i utdanningsnivået isolert sett bidra til fortsatt sentralisering i årene framover.

Nærings- og konjunkturutvikling

Med unntak av de tre nordligste fylkene, har utviklingen i arbeidsledighet vært relativt parallell i de ulike landsdelene siden 1980. Mens arbeidsledigheten i Norge sett under ett økte sterkt i slutten av 1980-årene og fram til 1992, ble Nord-Norge mindre rammet enn landet sett under ett. Ledighetsratene i Nord-Norge kom dermed på nivå med landsgjennomsnittet. Ledigheten holdt seg imidlertid høy i Nord-Norge også de første årene deretter, mens ledigheten i landet for øvrig begynte å falle. I Finnmark gikk ikke ledigheten ned før i 1997.

Sysselsatte personer i Norge og enkelte landsdeler



Figur 10.6 Sysselsatte personer i pst. av befolkningen 16–69 år i Norge og enkelte landsdeler.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I perioden 1992–98 var sysselsettingsveksten sterkest i sentrale kommuner. Forskjellen var særlig tydelig fra 1995 til 1998: De mest perifere kommunegruppene hadde en gjennomsnittlig vekst i sysselsettingen på 5 pst., mens tilsvarende i de mest sentrale kommunegruppene var 17 pst.³²⁾

Tyngdepunktet i regionale arbeidsmarkeder flyttes i økende grad inn mot større sentra. Særlig øker sysselsettingen innen privat tjenesteyting sterkt i de mest sentrale kommunene. Utviklingen innen offentlig tjenesteyting viser ingen store forskjeller mellom ulike kommunegrupper, noe som betyr at denne sektoren har hatt stor betydning for rekruttering av personer med høyere utdanning i distriktene. Det er imidlertid mangel på arbeidskraft flere steder i distriktene.

Mobilitet av arbeidskraft mellom regioner er viktig for å sikre høy sysselsetting. Arbeidskraftens mobilitet, herunder geografisk mobilitet, har vært høy både under nedgangsperioden på slutten av 1980-årene og under oppgangsperioden midt på 1990-tallet.³³⁾ På slutten av 1980-årene, da sysselsettingen falt, bidro innflytting til å øke sysselsettingen i Oslo. I de fleste andre fylkene ble sysselsettingsnedgangen forsterket av nettoutflyttingen. En betydelig del av den økte sysselsettingen i Oslo, også på midten av 1990-årene, skyldtes flytting. Selv i denne perioden hvor sysselsettingen økte i hele landet, var det enkelte fylker, blant annet i Nord-Norge, som hadde nettoutflytting av arbeidstakere.

Tradisjonelt har mye av næringsvirksomheten vært stedbunden og knyttet til forekomster av naturressurser. Bosettingsmønsteret ble dermed i stor grad bestemt av hvor ressursene fantes. Dette har i dag langt mindre betydning. Tjenesteytende næringer sysselsatte i 1999 om lag 75 pst. av alle sysselsatte i Norge, mot henholdsvis 38 pst. i 1950 og 51 pst. i 1970. Sysselsatte i primærnæringene falt fra 26 pst. av alle sysselsatte i 1950 til 6 pst. i 1990. I 1999 var andelen i overkant av 4 pst. Andelen sysselsatte i primærnæringene varierer imidlertid betydelig mellom region typer, og utgjør mellom 10 og 17 pst. i perifere kommuner. Av en samlet sysselsettingsvekst på om lag 715 000 personer i perioden 1963 til 1998 kom to tredjedeler i offentlig sektor. Sysselsettingen i offentlig tjenesteyting er helt jevnt fordelt mellom sentralitetsgruppene. Det forklarer at tjenesteyting står for hoveddelen av sysselsettingen også i de minst sentrale kommunene. Veksten har imidlertid vært relativt stor også innenfor varehandel og forretningsmessig tjenesteyting. Disse næringene er i stor grad lokalisert i og omkring de største byene.

Beregninger som ble gjennomført for Holden-utvalget, indikerer at den isolerte virkningen på sysselsettingen av endringer i nærings sammensetningen bidro til om lag en tredjedel av sentraliseringen i perioden 1990–1998. Basert på de næringsvridningene som er beregnet i de økonomiske framskrivingene fram til 2030, vil den forventede næringsutviklingen isolert sett bidra til en viss grad av sentralisering. Dette skyldes at framskrivingene forutsetter at veksten kommer i privat tjenesteyting, som er relativt størst i sentrale strøk. Det forutsettes videre en fortsatt tilbakegang i primær- og sekundærnæringen, som har større betydning for sysselsettingen i mindre sentrale strøk. Endringene er imidlertid relativt små i forhold til de endringene vi har sett tidligere.

³²⁾ «Regional utvikling på 1990-tallet», NIBR 2000.

³³⁾ Stambøl, Lasse Sigurd: «Bruttostrømsanalyser og etterspørselsbetraktninger i de regionale arbeidsmarkedene.» TemaNord 1999: 551 Nordisk Ministerråd.

10.2.4 Framskrivinger av bosettingsmønsteret

I Statistisk sentralbyrås middelalternativ for befolkningsframskrivinger viser prognosene for 1999–2010 en gjennomsnittlig årlig vekst på 0,5 pst. for hele landet. Befolkningsveksten er høyest i sentrale kommuner og fraværende i perifere kommuner, jf. tabell 10.1. Alternativet med lav sentralisering, basert på flyttemønsteret i årene 1981–1983 og 1988–1989, gir en liten befolkningsvekst også for perifere kommuner med lav sentralitet, og en jevn vekst i resten av kommunene. I alternativet med høy sentralisering, basert på flyttemønsteret i årene 1985–1986 og 1995–1997, reduseres folketallet i de perifere sentrale kommunene, mens de sentrale kommunene får hoveddelen av befolkningsveksten. Veksten blir redusert både for noe perifere og noe sentrale kommuner i forhold til middelalternativet.

Gitt alternativet for middels nasjonal befolkningsvekst, antyder de ulike alternativene for sentralisering at mellom 143 og 204 kommuner vil få redusert folketallet de neste ti årene, mens mellom 210 og 265 kommuner vil få økt folketall. For fylkene er det bare i alternativet med høy sentralisering at noen fylker ikke vil oppleve en vekst i befolkningen. Dette alternativet gir en årlig gjennomsnittlig befolkningsnedgang i Nordland og Finnmark på henholdsvis 0,1 og 0,3 pst., mens folketallet er uendret i Nord-Trøndelag. Alle de andre fylkene vil få befolkningsvekst uavhengig av sentraliseringsforutsetningene.

Tabell 10.1: Årlig vekst i samlet folketall 1999–2010 etter sentralitet, middelalternativ. Pst.

	Lav sentralisering	Middels sentralisering	Høy sentralisering
Hele landet	0,5	0,5	0,5
Perifere kommuner	0,1	0	-0,2
Noe perifere kommuner	0,5	0,3	0,1
Noe sentrale kommuner	0,5	0,5	0,4
Sentrale kommuner	0,6	0,7	0,8
Antall kommuner med			
– nedgang	143	171	204
– ingen endring ⁴⁾	27	25	21
– økning	265	239	210

⁴⁾ Ingen endring vil si endring mindre enn +/-0,05 pst. per år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

10.3 Statlig innsats med betydning for distrikts- og regionalpolitikken

Kommunal- og regionaldepartementet har satt i gang et utredningsarbeid for å bedre kunnskapen om effektene av statlig innsats i forhold til regional utvikling og distriktpolitiske mål. I første fase av utredningen er statlige tiltak som antas å ha betydning for distrikts- og regionalpolitiske mål kartlagt, og eksisterende kunnskap om effekten av innsatsen på en del politikkområder er sammenstilt. Målet for den andre fasen av utredningen er å evaluere hvilke statlige tiltak som best bidrar til å oppnå regional utvikling og distriktpolitiske mål. Dette arbeidet vil bli gjennomført i 2001–2003.

Oversikten over virkemidler i dette kapitlet er i stor grad hentet fra arbeidet med Effektutredningen. Denne vil bli nærmere omtalt i stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikk som skal legges fram våren 2001.

Det finnes ikke klare kriterier for å avgjøre hvilke deler av statlig innsats som bidrar til å nå distriktpolitiske mål. Her omtales både tiltak som er distriktpolitisk begrunnet, og spesielle sektortiltak som i hovedsak skal sikre tilbud og tjenester i mindre sentrale strøk, samt noen nasjonale sektorområder som har betydning for regional utvikling. Oversikten omfatter i hovedsak økonomiske tiltak, samt en del juridiske og institusjonelle ordninger. Alle tall gjelder for år 2000. Lokalisering av statlig virksomhet omtales nærmere i avsnitt 10.4.2. Avgrensning av hva som skal oppfattes som distriktpolitiske tiltak er vanskelig. I gjennomgangen her er fokus satt på de ordninger som klart er gitt en distriktpolitisk begrunnelse. Det betyr at mange andre virkemidler, som kan ha stor betydning for bosettingsmønsteret, vektlegges mindre. Det er derfor viktig å påpeke at tilnærmingen her ikke er en helhetlig gjennomgang av alle elementer i distriktpolitikken.

Fordelingen av midler til nasjonale sektortiltak påvirker også rammebetingelsene for regional utvikling, og dermed befolkningsutviklingen i ulike deler av landet. Noen av tiltakene, slik som overføringene til kommunene og fylkeskommunene, virker utjevnende til fordel for områder med større avstand til sentrale deler av landet. Samtidig viser den regionale fordelingen at store deler av bevilgninger til viktige områder som høyere utdanning, forskning og kultur, tilfaller sentrale strøk. Dette er i stor grad en følge av at midlene er knyttet til nasjonale institusjoner, som for en stor del er lagt til Oslo eller andre områder med stor befolkningstetthet.

Den økonomiske innsatsen som er knyttet til tiltak med en særskilt distriktpolitisk begrunnelse er beregnet til i underkant av 14 mrd. kroner for 2000. Beregnet verdi av redusert arbeidsgiveravgift utgjør om lag halvparten av dette. I tillegg er det beregnet at om lag 2,1 mrd. kroner benyttes til spesielle tiltak innen ulike sektorer som skal sikre bedre tilgang på tilbud og tjenester i mindre sentrale strøk. Dette er i hovedsak tiltak knyttet til samferdsel og kultur.

Selv om mange av enkeltelementene i distriktpolitisk begrunnede ordninger har vært evaluert, er effektene av summen av tiltakene lite kartlagt. Kunnskapen om effekten av spesielle sektortiltak rettet mot mindre sentrale strøk og av den nasjonale sektorpolitikken er også liten. Effekten av tiltakene er også i liten grad sammenlignet og vurdert opp mot hverandre. Det gjør det foreløpig vanskelig å gi anbefalinger med hensyn til hvorvidt virkemiddelbruken er hensiktsmessig og hvilke endringer som vil være effektive. I det utredningsarbeidet som er satt igang har ulike forskningsmiljøer gjennomført litteraturstudier på seks politikkområder for å oppsummere kunnskap om politikkenes effekter på disse områdene i forhold til distriktpolitiske mål. Alle litteraturstudiene peker på at distriktpolitiske effekter av politikken innenfor ulike områder i liten grad er analysert.³⁴⁾ Regjeringen ser derfor behov for en nærmere klargjøring av betydningen av ulike typer statlig innsats i distrikts- og regionalpolitikken.

³⁴⁾ Johansen*: «Effektutredningen – oppsummering av noen rapporter», NIBR 2000

Det vil særlig bli lagt vekt på å øke kunnskapen om betydningen av tiltak innenfor transport og annen infrastruktur, høyere utdanning, forskning og kulturtilbud. I analysene vil også effekten av ulike tiltak sammenlignes. Slike analyser vil kunne bidra til mer målrettede prioriteringer av innsatsen, og øke forståelsen for hvilke virkninger endringer i statlig politikk kan ha for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål.

10.3.1 Økonomiske virkemidler

Den økonomiske utviklingen i de ulike fylkene og regionene følger i all hovedsak utviklingen nasjonalt. En vellykket økonomisk politikk på nasjonalt nivå er derfor det viktigste bidraget til økonomisk vekst og sysselsetting i de enkelte distriktene.

Innenfor skatte- og avgiftspolitikkk er det ni tiltak med særskilte distriktspolitiske formål. Det samlede inntektstapet for staten som følge av tiltakene er beregnet til 8,5 mrd. kroner for 2000. Av dette utgjør redusert arbeidsgiveravgift 6,8 mrd. kroner, og skattelettelse i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark om lag 1 mrd. kroner.

Effektene av skatte- og avgiftslettelsene i Nord-Troms og Finnmark ble evaluert i 1997³⁵⁾. Inntektstapet ble den gang beregnet til vel 1 mrd. kroner. Reduksjon i personbeskatning (483 mill. kroner) og fritak for arbeidsgiveravgift (345 mill. kroner)³⁶⁾ utgjorde de største tiltakene. De samlede sysselsettingseffektene av disse tiltakene ble beregnet til om lag 3 800 sysselsatte (8,4 pst. av total sysselsetting), hvorav om lag 2 200 ble tilskrevet arbeidsgiveravgiften. Vurdert i forhold til den generelle arbeidsgiveravgiftssatsen (14,1 pst.) ville provenyeffektene av tiltakene i tiltakssonene vært på vel 1,6 mrd. kroner, hvorav 955 mill. kroner fra fritak for arbeidsgiveravgift.

Evalueringen viste imidlertid at effektene av de ulike tiltakene var svært forskjellig. For eksempel ble reduksjonen i el-avgift og fritak for investeringsavgift anslått å ha liten sysselsettingseffekt. Lettelsene i personbeskatning ga sysselsettingseffekter, men ble vurdert å være forholdsvis dyre tiltak for å oppnå de ønskede effektene. Kommunal sysselsetting var det tiltaket som sto for den største sysselsettingsveksten.

Rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner er generelle økonomiske overføringer, som finansierer velferdsordninger innen blant annet helse, omsorg og utdanning. De samlede overføringene i 2000 var om lag 51 mrd. kroner. 2 mrd. kroner var særlig distriktsrettet, mens de landsomfattende tilskudds- og utjevningsordningene utgjorde om lag 49 mrd. kroner. En fylkesvis fordeling av de samlede rammetilskuddene til fylkeskommuner og kommuner i forhold til folketallet, viser at perifere kommuner får en større andel av tilskuddene enn sentrale kommuner. Gjennom overføringssystemet til kommunene justeres det både for ulikheter i skatteinntekter (inntektsutjevning), og ulikheter når det gjelder hvor dyre kommunene er å drive (utgiftsut-

³⁵⁾ «Evaluering av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark», NORUT samfunnsforskning og NIBR Alta 1997

³⁶⁾ Fritak av arbeidsgiveravgift ble beregnet i forhold til satsen for resten av Nord-Norge på 5,1 %, og utgjorde dermed et langt lavere beløp enn om den var beregnet i forhold til den generelle satsen.

jevning). Begge disse elementene innebærer i praksis at små, perifere kommuner mottar høyere overføringer enn store, sentrale kommuner. Oversikter viser da også at kommuner og fylkeskommuner rundt Oslofjorden og fylkene med storbyene Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, får en andel av rammetilskuddene som er lavere enn deres andel av befolkningen i landet. De tre nordligste fylkene får høyest overføringer i forhold til befolkningen. Nord-Norge-tilskuddet utgjør en relativt stor del av dette. Selv etter at det er korrigert for utgiftsforskjeller, er nivået på de frie inntektene i fylkeskommunene og kommunene i Nord-Norge til dels langt høyere enn landsgjennomsnittet.³⁷⁾ Fordelingen av øremerkede tilskudd til kommuner følger i stor grad befolkningsandelen. Men kommuner i de nord-norske fylkene, særlig i Finnmark, mottar en større andel enn befolkningsandelen skulle tilsi.

En rekke analyser har pekt på at økt offentlig tjenesteproduksjon på lokalt nivå i 1970-årene sannsynligvis er det som har hatt størst distriktspolitisk betydning i Norge. Den medførte en jevnere geografisk fordeling av tjenestetilbudet, og økt kvinnelig sysselsetting. Tall over kommunal sysselsetting i 1998 viser en klar overrepresentasjon i Nord-Norge av antall kommunalt ansatte i forhold til antall innbyggere i aldersgruppene 0–15 og over 67 år. Ut over det er det små forskjeller mellom ulike deler av landet.

10.3.2 Næringspolitiske virkemidler

Næringspolitiske tiltak med særskilt distriktspolitisk begrunnelse, utover midlene som bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, beløper seg til 1,1 mrd. kroner.

Klare distriktspolitiske tiltak under Landbruksdepartementet beløper seg til i overkant av 1 mrd. kroner. I tillegg tildeles om lag 1/3 av areal- og kulturlandskapstilskuddet på tilsammen 3,3 mrd. kroner etter geografisk differensierte tilskuddssatser. Distriktsdifferensieringen i disse tilskuddssatsene står for om lag 40 pst. av areal- og kulturlandskapstilskuddet i fjell- og fjordbygder i Sør-Norge og om lag 45 pst. i Nordland, Troms og Finnmark, mens det står for om lag 18 pst. i resten av landet. Fylkesfordelingen av summen av alle tiltak innen landbruk hvor det foreligger regional statistikk, viser at Agderfylkene og kystfylkene fra og med Møre og Romsdal og nordover mottar en større andel av midlene enn andelen av timeverkinnsatsen tilsier. Agderfylkene, Nordland, Troms og Finnmark kommer særlig godt ut. Finnmark mottar nærmere dobbelt så mye av støtten som timeverkinnsatsen isolert skulle tilsi. Figur 10.7 viser hvordan viktige deler av den geografisk differensierte budsjettstøtten slår ut i ulike deler av landet. Innenfor landbrukspolitikken er det for øvrig distriktspolitisk begrunnede ordninger knyttet til boplikt og konsejonsordninger.

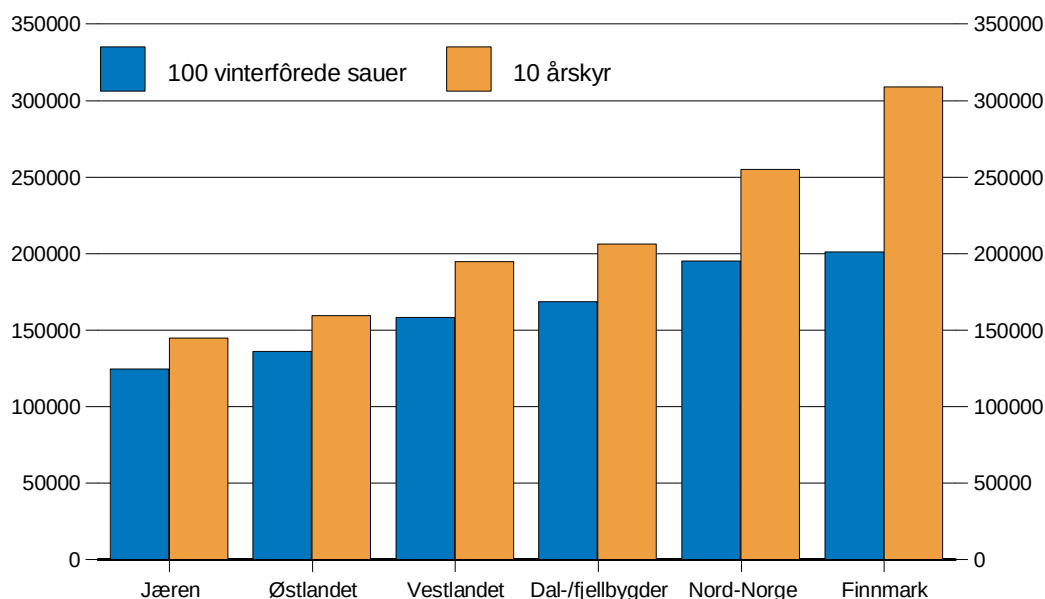
Bygdeutviklingsmidlene skal ivareta utviklingen av en småskalapreget næringsvirksomhet innen og i tilknytning til landbruket. I 1999 ble det tildelt 64 mill. kroner fra sentrale BU-midler og 595 mill. kroner fra fylkesvise BU-midler. 2/3 av de fylkesvise BU-midlene går til tiltak i kommuner som kommer inn under det distriktspolitiske virkeområdet. I 2000 ble de bedriftsrettede BU-midlene overført til SND. En evaluering utført for Landbruksdeparte-

³⁷⁾ Johansen, «Effektutredningen – oppsummering av noen rapporter», NIBR 2000.

mentet og Finansdepartementet i 1998 anslår at de bedriftsrettede BU-midlene i perioden 1988–95 har skapt nærmere 5 000 årsverk i tilleggsnæringer til landbruket.³⁸⁾ Denne evalueringen viser også at 2/3 av støttemottakerne opplevde å ha fått et bedre liv gjennom sin etablering, og flere prosjekter bidro til å framskynde generasjonsskifte på gården. Tidligere generasjonsskifte regnes som positivt både for rekruttering til landbruket og bosetting i distriktene. Det er imidlertid senere gjennomført andre evalueringer med andre konklusjoner med hensyn til ordningens bidrag til sysselsetting og bosetting i distriktene.

I distriktpolitisk forstand har et hovedargument for å støtte landbruket vært at det er den næring som er klarest knyttet til distriktsområder. Næringen betyr mest for sysselsettingen i den genuine periferien, og ikke i «sentrum av periferien», som mange tjenesteytende distriktsnæringer. Det er gjort få vurderinger av hvorvidt virkemidlene samlet bidrar til å nå de distriktpolitiske målene effektivt.³⁹⁾

Differensiering i budsjettstøtte for bruk med 100 vinterfôrede sauer eller 10 årskyr



Figur 10.7 Differensiering i budsjettstøtte for bruk med 100 vinterfôrede sauer eller 10 årskyr.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I 2000 ble det bevilget 30 mill. kroner til distriktsrettede tiltak innen fiskerieringen. I tillegg har en rekke ordninger i fiskeripolitikken betydning for regional fordeling og utvikling, blant annet regulering av fisket, oppdrettskonsesjoner, garanterte minstekvoter i Nord-Troms og Finnmark, og regler for å motvirke at konsesjoner for torsketral-, ringnot- og grønlandsrekeflåten flyttes

³⁸⁾ Sørbrøden, «Evaluering av BU-midlene», Senter for egenutvikling, 1997 og 1998.

³⁹⁾ Referert i Johansen, «Effektutredningen – oppsummering av noen rapporter», NIBR 2000.

fra de nordligste fylkene. Den økonomiske verdien av disse tiltakene er ikke vurdert. De generelle direkte økonomiske tiltakene har blitt sterkt redusert de siste årene, jf. avsnitt 10.6.

Landsdekkende næringspolitiske tiltak under Nærings- og handelsdepartementet beløper seg til om lag 1,2 mrd. kroner, i form av tilskudd gjennom SND og tiltak for kompetanseutvikling og næringsrettet FoU. Kystfylkene fra Sogn og Fjordane og nordover får de største andelene av de landsdekkende SND-midlene, og det er bare disse fylkene som får en høyere andel av midlene enn folketallet skulle tilsi. Til sammen mottar disse sju fylkene, som har 27 pst. av befolkningen, 63 pst. av midlene til landsdekkende næringsutvikling. En regional fordeling av næringsrettede forskningsmidler viser at det er en sterk konsentrasjon til de tre fylkene Oslo, Akershus og Sør-Trøndelag.

I tillegg kommer skipsbyggingsstøtten, til sammen 687,5 mill. kroner i 2000, spesielt distriktene til gode, siden store deler av skipsbyggingsindustrien er lokalisert i distriktsområder. Den kontraktsrelaterte skipsstøtten er vedtatt avvirket fra 2001. Dette er i tråd med tilsvarende beslutning i EU.

10.3.3 Distriktpolitiske virkemidler under Kommunal- og regionaldepartementet

De direkte distriktpolitiske tiltakene som inngår i Kommunal- og regionaldepartementets budsjett utgjorde om lag 1,8 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2000.⁴⁰⁾ Om lag halvparten av midlene ble benyttet til direkte tiltak overfor bedrifter i distriktsområder, mens den andre halvparten i hovedsak benyttes til indirekte og tilretteleggende tiltak for næringsutvikling. Fylkene Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark får en andel av midlene som er betydelig høyere enn befolkningsandelen. Til sammen mottar disse fylkene, som har 15,6 pst. av befolkningen, 59,1 pst. av midlene.

SNDs distriktsutviklingstilskudd utgjorde 780 mill. kroner av disse midlene i 2000. I tillegg kom tilskudd til dekning av tap på risikolån til bedrifter på 104 mill. kroner, som innebærer at SND kan låne ut opp til 400 mill. kroner. Fiskeri, havbruk og fiskeriforedlingsbedrifter mottar en stor andel av disse midlene.

De indirekte og tilretteleggende virkemidlene er delt inn i tre hovedgrupper. Tilskudd til regional næringsutvikling i fylker og kommuner utgjorde 449 mill. kroner i 2000. Tilskudd til lokal næringsutvikling på 198 mill. kroner blir i hovedsak benyttet til kommunale næringsfond, men også til særlige tiltak i utkantkommuner. Den tredje gruppen er nasjonale programmer for regional utvikling på 293 mill. kroner.

De distriktpolitiske virkemidlene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett blir stadig evaluert, for å sikre at de virker i forhold til formålet. I stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken vil Regjeringen redegjøre nærmere for evalueringer av disse virkemidlene.

⁴⁰⁾ I tillegg kommer 250 mill. kroner i lån fra staten til SIVA, en låneramme på om lag 400 mill. kroner for risikolån via SND og fylkeskommunene og 260 mill. kroner til aksjekapital til IT Fornebu.

10.3.4 Infrastrukturtiltak

En betydelig del av de ordinære investeringene i transportinfrastruktur tilfaller distriktene. I tillegg beløper direkte distriktpolitiske tiltak seg til om lag 100 mill. kroner til veiformål i 2000. Dette er veimidler som skal kompensere for økt arbeidsgiveravgift. I tillegg beløper tiltak som skal sikre tilbud av samferdselstjenester og redusere avstandsrelaterte utgifter i mindre sentrale strøk seg til i underkant av 1,8 mrd. kroner. De største postene er kjøp av posttjenester (540 mill. kroner), regionale flyrutetjenester (355 mill. kroner), lokal- og regionaltog (325 mill. kroner)⁴¹⁾, tilskudd til hurtigruten (186 mill. kroner), regulering av forbrukerpriser (145 mill. kroner) og drift og investeringer i regionale lufthavner (90 mill. kroner).

Investeringer i, og vedlikehold og drift av veier er en viktig del av infrastrukturen. I 2000 beløp utgifter til dette formålet seg til 12 mrd. kroner. I tillegg kommer utgifter til kommunale veier. Den regionale fordelingen av veiinvesteringer for perioden 1990–1998 viser at Sogn og Fjordane og Nordland, og til dels Finnmark, har fått en relativt mye større andel av investeringene til veier i denne perioden enn det befolkningsandelene skulle tilsi.⁴²⁾ Dette kan skyldes både naturgitte forhold og distriktpolitiske hensyn. I løpet av perioden har imidlertid andelen av investeringene i økende grad skjedd i det sentrale østlandsområdet, mens andelen er redusert i fylker som Nordland, Hedmark og Oppland.

Effektive havner og sikre farleder med god fremkommelighet er en forutsetning for sysselsetning og økt verdiskaping i kystnæringene. Staten har et ansvar for å ivareta og videreutvikle navigasjonsinfrastruktur og framkommelighet i farledene, mens havnene i hovedsak er kommunalt eide. Langs deler av kysten er havner avgjørende som basisinfrastruktur for næringsliv og bosetting.

Det foreligger lite kunnskap om regionale effekter av statlige infrastruktur- og samferdselstiltak generelt.⁴³⁾ Det er gjort mange beregninger av sparte kostnader for befolkning og næringsliv av veiutbygginger, men det er vanskelig å beregne regionale virkninger. Kollektivtilbud til nærmeste by og tettsted er også av betydning for befolkningen i distriktene.

10.3.5 Utdanning og forskning

Innen utdanning og forskning er det få tiltak som eksplisitt er begrunnet ut fra distriktpolitiske mål. Slike tiltak beløp seg til 98 mill. kroner i 2000. 66 mill. kroner av dette var nedskrivning av studielån i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Denne ordningen har medført økt rekruttering av personer med høyere utdanning, og stabilisering i bosetting av personer med høyere utdanning. 30 mill. kroner var knyttet til tiltak for å sikre kvalifiserte lærere i Nord-Norge. Det er i tillegg tatt distrikts- og regionalpolitiske hensyn ved reduksjon i antall studieplasser de siste årene.

⁴¹⁾ Til sammenligning kjøper staten jernbanetjenester for om lag 650 mill. kroner i mer sentrale strøk, Intercitytog og nærtrafikk i byområder.

⁴²⁾ Kilde: Statens investeringer i fylker og regioner 1989 – 1998, Asplan Viak 2000.

⁴³⁾ Markussen m.fl.: «Effektutredningen – sammenstilling av utredninger om infrastruktur», TØI 2000. Referert i Johansen, Effektutredningen – oppsummering av noen rapporter, NIBR 2000.

De fire universitetsfylkene, og da i hovedsak de fire aktuelle byene, mottar om lag 9,5 mrd. kroner, eller over 70 pst. av midlene, til drift av universiteter og høyskoler. Disse fire fylkene har til sammen om lag 40 pst. av befolkningen og om lag 2/3 av alle studentene i landet. De tre nord-norske fylkene mottar om lag 12 pst. av statlige midler til høyere utdanning, og har om lag 10 pst. av alle studenter og 10 pst. av befolkningen.

Departementene kanaliserte samlet om lag 3 mrd. kroner til forskningsformål gjennom Norges forskningsråd (NFR). NFRs midler til forskning benyttes i stor grad i regionene med universitetsbyer, der de største offentlige og private forskningsmiljøene også finnes.

De sysselsettingsmessige ringvirkninger av universiteter og høyskoler synes å være betydelig større enn for annen type virksomhet ⁴⁴⁾. Bidraget til innovasjon og utvikling av nye typer arbeidsplasser er analysert med utgangspunkt i Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Østfold. Høgskolene har også en betydning for rekruttering til høyere utdanning, og til den langsiktige bosettingsutviklingen av unge voksne med høy utdanning. Fraflyttingen av personer med høyere utdanning er lavere i høyskoleregionene, og høyskoleregionene rekrutterer flere innflyttere med høyere utdanning enn andre regioner.

10.3.6 Helse og omsorg

Helse og omsorg blir i stor grad finansiert gjennom det kommunale og fylkeskommunale inntektssystemet, i tillegg til øremerkede ordninger og trygdemidler. Spesielle tiltak for mindre sentrale strøk beløper seg til 128 mill. kroner. Dette er tiltak for å sikre rimelig tilgang på legemidler og apotek tjenester (68 mill. kroner), og diverse tiltak for å sikre rekruttering og stabilisering av helsepersonell (60 mill. kroner). I tillegg kommer tilskudd til fastlønnsordning for leger (193 mill. kroner) og fysioterapeuter (149 mill. kroner) særlig mindre sentrale strøk til gode, ved at de sikrer leger og fysioterapeuter et tilstrekkelig inntektsnivå uavhengig av befolkningsgrunnlaget.

De ulike helse- og omsorgstjenestene er i hovedsak styrt av regionale myndigheter, selv om en del reformer den senere tiden har vært rettet inn mot økt samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene. Det er liten kunnskap om regionale forskjeller i helsetilbudet totalt sett. ⁴⁵⁾

10.3.7 Andre virkemidler

Den øvrige innsatsen som er distriktpolitisk begrunnet beløper seg til 136 mill. kroner, og består i hovedsak av særskilt tillegg til barnetrygden for familier bosatt i Nord-Troms og Finnmark (90 mill. kroner) og diverse kulturtiltak. I tillegg bevilges det 190 mill. kroner til riksinstitusjonene Riksutstillinger, Riksteateret og Rikskonsertene, noe som særlig kommer mindre sentrale strøk til gode.

⁴⁴⁾ Sæther m.fl. «Høgskolens regionale betydning», NIBR, 2000. Et sammendrag av trykket som vedlegg til NOU 2000:14 Frihet med ansvar.

⁴⁵⁾ Harsvik og Lippestad, «Effektutredningen. En sammenstilling av eksisterende utredninger om virkninger for distriktpolitiske mål av statlig innsats innen helse» SINTEF Unimed, 2000. Referert i Johansen, «Effektutredningen – oppsummering av noen rapporter», NIBR 2000.

De absolutt største delene av kulturmidlene over statsbudsjettet er driftsutgifter til nasjonale og regionale kulturinstitusjoner. Om lag 60 pst. av disse midlene går til nasjonale kulturinstitusjoner og andre tiltak i Osloområdet. En del av tiltakene under kulturområdet skal bidra til å oppveie dette, blant annet tilskuddene til riksinstitusjonene.

To tiltak som er rettet mot boligpolitikken har eksplisitt distriktpolitisk begrunnelse. Det gjelder lånetillegg til oppføring av boliger og utbedringslån i Troms og Finnmark. For begge tiltakene er det høyere lånesatser i Troms og Finnmark enn i resten av landet. Lånetillegg til klimatilpasning i værharde strøk er også en ordning som i stor grad kommer distriktene til gode. Når det gjelder Husbankens utlån til nybygg, finansierer banken 60–70 pst. av nybygg i Nord-Norge, mot bare 10 pst. i Oslo.

10.4 Strategier og tiltak i distrikts- og regionalpolitikken

Det er store utfordringer knyttet til å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Analysene av utviklingstrekkene viser at veksten i bosetting og næringsliv i større sentra med omland vil fortsette, og at mange perifere kommuner vil få en reduksjon i folketallet. Årsakene er dels knyttet til befolkningsutviklingen, og dels knyttet til utviklingen i næringsstruktur, utdanningsnivå og bopreferanser.

Regjeringen vil møte utfordringene gjennom en distrikts- og regionalpolitikk som i økende grad innrettes mot å styrke utviklingen av sammenhengende regioner og samspillet mellom sentra og omland. Slike områder vil lettere kunne mestre endringer i næringsstrukturen og dermed de behov og forventninger næringslivet og befolkningen stiller. Det gjelder særlig i felles bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregioner, men også i større regioner som fylker og landsdeler. Omfanget av spesialiserte offentlige og private tjenester og arbeidsmarkeder i byområder har betydning for utviklingen også i mer perifere områder i en større region, selv om avstandene kan være store. Samtidig er det behov for å ha et spesielt fokus på områder med stor avstand til sentra og nedgang i folketall.

Politikken for styrking av regioner må tilpasses næringsstruktur, størrelsen på arbeidsmarkedet, avstand til sentra av ulik størrelse og mulighetene for å utvide regionen. Den må også innrettes slik at potensialene for vekst og utvikling i de ulike regioner tas ut. Over 75 pst. av befolkningen bor i områder med tilgang på sentra med over 15 000 innbyggere. Selv om bo- og arbeidsmarkedene varierer mye i størrelse, framstår disse som relativt robuste regioner. I underkant av 25 pst. av befolkningen bor i kommuner med relativt små arbeidsmarkeder og sentra. Omlag en tredjedel av disse har tilgang til sentra med 5 000–15 000 innbyggere, en tredjedel til sentra med mellom 2 000–5 000 innbyggere og en tredjedel til kommunesentra med under 2 000 innbyggere. Noen av disse områdene er livskraftige og dynamiske småsamfunn med en stabil befolkningsutvikling og vekst i næringslivet, mens andre er preget av omstillingsproblemer og nedgang i folketallet.

Storbyene har vesentlig betydning for sin region og landsdel gjennom det tilbudet av utdanning, forskningsmiljøer, spesialiserte arbeidsmarkeder og allsidige tjenester som finnes, samt som kommunikasjons- og kultursentra. I

en regional utviklingspolitikk må det legges vekt på den store gjensidige avhengigheten mellom storbyene og omlandet, både i forhold til arbeidsdelingen i næringslivet og for å redusere pressproblemer i byene. Fire byer i Norge har mer enn 100 000 innbyggere, og de er kjernen i storbyregioner med til sammen mer enn en fjerdedel av Norges befolkning. Det sammenhengende byområdet rundt Oslo har vel 764 000 innbyggere, og både befolkningskonsentrasjonen, tettheten og de sosiale utfordringene gir Oslo utfordringer av en annen størrelsesorden enn andre store byer i Norge.

10.4.1 Satsing på næringsutvikling og nyskaping i distriktene

Regjeringen legger vekt på næringsutvikling i de ulike regionene ut fra regionale fortrinn. Regjeringen mener at utviklingen av et lønnsomt og framtidsrettet næringsliv i distriktene er avgjørende for en positiv utvikling lokalt. Regjeringen vil videreføre den bedriftsrettede distriktpolitiske næringsstøtten, blant annet for å kompensere for avstand til markeder for næringslivet i distriktene. Strategiene for den næringsrettede distriktpolitikken i årene framover skal fokusere på tiltak som bidrar til økt verdiskaping og kompetanseheving, blant annet gjennom tilrettelegging for gode verdiskapingsmiljøer i distriktene.

Nyskapingen i næringslivet skjer i stor grad i samspill mellom bedrifter, kunder, leverandører og FoU-miljøer. For å fremme nyskaping mener derfor Regjeringen at distriktpolitiske virkemidler i større grad må prioriteres mot tiltak som fremmer samarbeid mellom bedrifter og til samarbeidsprosjekter mellom bedrifter og kompetansemiljøer. Regjeringen ønsker også å stimulere til økt grad av nyetableringer i næringslivet i distriktene. Innføringen av entreprenørskap på timeplanen i grunnskolen og som valgfag i videregående skole er en viktig satsing for å bidra til dette. Regjeringen vil prioritere innsats som kan bidra til at eksisterende næringsliv i distriktene i større grad kan utnytte de ressurser som finnes i høyskoler, universiteter og andre kompetansemiljøer. Eksempler er forskningsrådsprogram for økt kontakt mellom næringsliv og forskning og SIVAs inkubatorprogram. Utviklingen av kompetanseinfrastruktur i distriktene gjennom blant annet SIVAs engasjement i forskningsparker, kunnskapsparker og næringshagene, samt NFR og SNDs program for forskningsbasert nyskaping fra FoU-miljø, vil også bli videreført. De senere årene er bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidler under SND også i økende grad blitt dreid mot kompetanserelaterte investeringer. Regjeringen legger opp til at denne særskilte satsingen på kompetanse i distriktene videreføres og målrettes ytterligere.

10.4.2 Styrking av infrastruktur, tjenester og levekår

Statlig virksomhet har positiv betydning for distriktene og bidrar til et variert arbeidsmarked der de er lokalisert. Lokalisering av statlig virksomhet har også betydning for publikumsrettet tjenestetilbud. Regjeringen har nylig revidert retningslinjene for statlig lokaliseringspolitikk. Ved etablering av nye statlige virksomheter legger Regjeringen til grunn at de normalt skal lokaliseres utenfor det sentrale østlandsområdet. Unntaket fra dette prinsippet skal begrunnes særskilt. Det gjelder også når det ved strukturendringer eller organisasjonsendringer er aktuelt å skille arbeidsoppgaver ut fra eksisterende

virksomheter. Det vil løpende bli vurdert om det finnes oppgaver eller funksjoner som kan organiseres på en annen måte og skilles ut og lokaliseres andre steder.

Forskning og utdanning i og for regionene er viktig både for næringsutvikling og offentlig tjenesteyting. De regionale forsknings- og utdanningsmiljøene er viktige for de regionale kompetansemiljøene. Disse sikrer nærhet og kjennskap til lokale problemer og utfordringer og god tilgang for brukerne. Regionene har ofte særskilte kunnskapsbehov som forskning kan bidra til å løse. Regjeringen legger derfor stor vekt på at FoU-aktivitet skal kunne bidra til regional fornyelse og næringsutvikling i samarbeid med lokalt næringsliv. Det regionale perspektivet skal blant annet ivaretas gjennom de fire tematiske satsingsområdene i forskningspolitikken, som er marin forskning, medisin og helseforskning, IKT-forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom miljø og energi. Regjeringen er også opptatt av å sikre tilstrekkelig utdannet arbeidskraft for å dekke behovene i arbeids- og næringsliv i alle deler av landet. Regjeringen vil gi større frihet for institusjonene i høyere utdanning til å utvikle den faglige innretningen, blant annet ut fra lokale behov og etterspørsel. Regjeringen legger også vekt på at det ved hjelp av ny teknologi blir utviklet desentraliserte etter- og videreutdanningstilbud i områder uten relevante skoletilbud. Regionale politiske myndigheter, de regionale høyskolene og arbeidsmarkedsmyndighetene har her et viktig ansvar for å samarbeide med aktører i arbeids- og næringsliv for å sikre gode tilpasninger, blant annet ved bruk av IKT.

Regjeringen mener at investeringer i infrastruktur skal bidra til å utvikle sammenhengende regioner og utvikle knutepunkter for næringslivstransporter.

Bruken av IKT i offentlig og privat virksomhet øker svært raskt. IKT åpner for nye muligheter for desentraliserte løsninger, både innenfor offentlig sektor, næringslivet og for privatpersoner. Deler av disse mulighetene er avhengig av bredbåndsløsninger. Gjennom Regjeringens handlingsplan for bredbåndskommunikasjon skal det offentlige framskynde bredbåndsutbyggingen ved å øke sin etterspørsel. Dette vil særlig ha betydning i distriktene. Regjeringen legger i tillegg opp til at regionale politiske myndigheter skal samarbeide med kommuner i områder med små markeder om bruk av distriktpolitiske virkemidler for å styrke offentlig etterspørsel etter bredbånd.

Kombinasjonen av helsefaglig utvikling og utvikling av IKT som hjelpemiddel åpner for nye muligheter for desentrale helsetilbud. Regjeringen ønsker å utvikle tilbudet i lokale sykestuer og øke bruken av IKT i kontakt mellom sykehus, primærleger og pleie- og omsorgstjenesten, for å bedre helsetilbudet i områder uten sykehus og redusere behovet for reiser til sykehus. Både arbeidsmarkedet, kultur- og fritidstilbud, steders attraktivitet, bomuligheter og kommunale tjenester har betydning for bosetting. Flere av disse faktorene bør ses i sammenheng for flere kommuner, særlig når det gjelder utvikling av kulturinstitusjoner og offentlige tjenester. Regjeringen mener at inntektsfordelingen mellom kommunene skal legge til rette for likeverdige velferdstilbud og levekår i hele landet. Inntektssystemet innebærer i dag at kommuner i distriktene har høyere inntekter enn sentrale kommuner. Dette skyldes dels at mange distriktskommuner er dyre å drive. Distriktskommunene

har imidlertid klart høyere inntekter enn sentrale kommuner også når det tas hensyn til forskjeller i utgiftsbehov, beregnet på grunnlag av kostnadsnøklerne i inntektssystemet. Dette må blant annet ses i sammenheng med at en ved utformingen av inntektssystemet har tatt distriktpolitiske hensyn.

Regjeringen vil fortsette den særlige statlige bedrifts- og personrettede innsatsen i Nord-Troms og Finnmark for å motvirke uheldige utviklingstrekk i bosettingsmønster og levekår. Regjeringen vil også videreføre deltakelsen i EUs program for interregionalt samarbeid over landegrensene (INTERREG). Dette vil bli nærmere behandlet i stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken.

10.4.3 Særskilt satsing for samfunn med nedgang i folketall

Flere kommuner og småsamfunn vil oppleve tilbakegang i folketallet i årene framover. Erfaringene viser at slike samfunn kan stå overfor utfordringer på flere områder. Det gjelder blant annet sikring av velferdstilbud, offentlige og private tjenester og arbeidsplasser, som kan gjøre samfunnene attraktive

Regjeringen ønsker å videreføre erfaringer fra det såkalte «Utkantkommuneprosjektet» overfor områder med stor nedgang i folketall og avstand til sentra. Det vil legges vekt på kunnskapsoverføring om nye måter å arbeide på. Samtidig legger Regjeringen opp til at fylkeskommunene/regionene skal samarbeide med de aktuelle kommunene i sine områder om utvikling av egne strategier og særlige tiltak for å møte de særegne lokale utfordringene.

Etablering av offentlige servicekontor (OSK) har særlig betydning for små og perifere kommuner og samfunn, for å sikre tilgang til offentlig tjenestetilbud. Regjeringen ser det som en prioritert oppgave å få opprettet OSK på slike steder. Regjeringen vil også videreføre innsatsen for å sikre at grunnleggende velferdstilbud opprettholdes i alle deler av landet, blant annet gjennom tiltak for å rekruttere personell innenfor helse og utdanning.

10.4.4 Byutvikling, boforhold og levekår i storbyene

Sysselsettingen har økt mest i storbyregionene, og Oslo og Akershus hadde i perioden 1996–2000 en dobbelt så rask vekst i antall arbeidsplasser som resten av landet. Studenttallet økte også betydelig i de store byene i løpet av 1990-årene. Framskrivinger av befolkningsutviklingen tilsier at veksten i byene vil fortsette. Storbyene gir varierte muligheter til sine innbyggere, både når det gjelder utdannings- og jobbmuligheter og når det gjelder et bredt kulturtilbud. Storbylivet gir positive bidrag til et mangfoldig samfunn. Samtidig preges storbyene av større ulikheter, tendenser til marginalisering av svake grupper og opphoping av sosiale problemer enn landet forøvrig. Regjeringen vil bidra til en positiv utvikling i storbyene med vekt på tiltak for en rettferdig fordeling av velferd, en solidarisk boligpolitikk, og tiltak for å løse kollektive utfordringer som transport og bærekraftig bymiljø i storbyene.

Storbykommunene har en sentral rolle i løsningen av de byutviklingsoppgavene som følger av befolkningsveksten. Regjeringen vil i Kommuneproposisjonen for 2002 gi en vurdering av inntektssystemet for kommunene i forhold til problemstillinger vekstkommuner står overfor.

Kommunene i storbyregionene må etter Regjeringens vurdering utvikle et godt samarbeid om bolig- og andre byutviklingsoppgaver. Et regionalt grep på

utbyggingsmønster og transportløsninger er nødvendig både for å oppnå en tilstrekkelig boligbygging, et godt kollektivtransporttilbud og et godt fysisk miljø. I den pågående prosessen med fornyelse og forenkling av den offentlige forvaltningen, vil Regjeringen vurdere organiseringen av det regionale samarbeidet i storbyregionene.

I storbyene finner vi etter norsk målestokk store ulikheter i levekår, og indeksen for levekårsproblemer som publiseres av Statistisk sentralbyrå viser at Oslo både har bydeler med opphopning av de beste og de dårligste levekårene i Norge. Dette kan illustreres med at forventet levealder er 13 år høyere i Vinderen bydel enn i Sagene-Torshov. Lignende store forskjeller gjør seg gjeldende når det gjelder sosialhjelp, arbeidsledighet, boforhold, inntektsfordeling mv. Levekårsindeksen viser også store utfordringer i ytre by, både i Oslo og enkelte andre byer.

Regjeringen ser det som en utfordring å bidra til å redusere levekårsforskjellene i de store byene. For å bedre levekårene er det både nødvendig å forbedre de individuelle mulighetene og å gjøre byene som livsmiljø til et bedre sted for alle. Storbyene må selv ta ansvar for en helhetlig levekårspolitikk og samordne kommunal innsats, bruke statlige virkemidler og sikre en prioritering av bydeler med store utfordringer. Regjeringen vil videreføre samarbeidet med Oslo kommune om Handlingsprogram for Oslo indre øst.

Den høye befolkningsveksten har særlig i Osloområdet ført til et sterkt press på boligmarkedet. Regjeringen ønsker et samarbeid med kommunene om en solidarisk boligpolitikk. Tiltak overfor unge i etableringsfasen, bosetting av flyktninger, bostedsløse og andre vanskeligstilte i boligmarkedet er svært viktig i den sammenheng. Det er viktig å øke kommunenes bruk av etableringslån i Husbanken til grupper som trenger bistand, skaffe flere utleieboliger og legge til rette for studentboliger. Regjeringen har allerede tatt initiativ til et samarbeid med storbyene om tiltak for bostedsløse. I tillegg ser staten på mulighetene for å legge til rette for økt bruk av statlige arealer til boligformål. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en drøfting av bolig- og levekårsutfordringene i storbyene etter at Boligutvalget har lagt fram sin utredning ved årsskiftet 2001–2002. Det vises for øvrig til kapittel 12 for en nærmere gjennomgang av boligpolitikken.

Gjennom Nasjonal transportplan 2002–2011 har Regjeringen signalisert økt fokus på de spesielle utfordringene som knytter seg til transport i storbyene. Transportinfrastrukturen krever store arealer, og trafikken kan skape betydelige miljø- og trafikksikkerhetsproblemer. Staten har hovedansvaret for rammevilkårene for lokale myndigheter og private aktører. Lokale myndigheter har imidlertid også et selvstendig ansvar for å tilrettelegge for transport, og samfunnsmessig gode løsninger. Regjeringen ser at det fortsatt er store utfordringer knyttet til utvikling og forbedringer av samarbeidsordninger, plansystemer og myndighetsfordeling. Det legges økt vekt på en politikk der utbyggingen av hovedveinettet i de større byområdene og kollektivtrafikken ses i sammenheng. Parallelt med bedre samordning, vil Regjeringen ta initiativ for å prøve alternative organisasjonsformer med mer samlet ansvar.

Regjeringen vil arbeide for at statens organer på en bedre måte samordner seg og gjør det lettere for kommunene å planlegge og gjennomføre sine oppgaver i lokalsamfunnsutviklingen. Planlovutvalget leverte i januar 2001 en del-

innstilling om forbedring av plansystemet i kommuner og regioner. Regjeringen vil aktivt følge opp innstillingen for å bidra til at planleggingen i byområdene kan bli mer målrettet. En samordnet planlegging er en av forutsetningene for en bedre arealutnyttelse og bærekraftig byutvikling. Miljøutfordringene i storbyene gjelder mange mennesker, og gode miljøvennlige alternativer for eksempel når det gjelder energi, bygg og bolig, transport og forbruk kan derfor gi stor miljø- og helsegevinst.

10.4.5 Næringsutvikling i samiske områder

Den samiske befolkningen er i stor grad bosatt i områder som er prioritert i distriktspolitisk sammenheng. Virkemiddelbruken må ta hensyn til den spesielle næringsstrukturen og de spesielle kulturelle forutsetningene.

Sametinget er gjennom Samisk utviklingsfond en sentral aktør i innsatsen for en regional utvikling i spesielt de tre nordligste fylkene. Sametinget har sentral kunnskap om samisk kultur og næringsliv som er nødvendig for å legge til rette for en positiv utvikling i samiske områder. Arbeidet med fornyelse og omstilling av næringslivet i de samiske områdene må bidra til å fremme utvikling av samiske bygder og samisk språk og kultur, samtidig som økologiske hensyn ivaretas. Det gjelder tradisjonelle næringer som reindrift, jordbruk og fiske, men i like høy grad moderne arbeidsplasser innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

10.5 Nærmere om landbruksnæringen

Landbrukspolitikken omfatter jordbruk, skogbruk, reindrift og ny næringsutvikling i og i tilknytning til disse næringene. Landbrukspolitikken har vært og er preget av avveininger mellom en rekke mål og hensyn som til dels er motsetningsfylte. Disse avveiningene stiller store krav til langsiktighet i politikkutformingen. Landbruket skal i tråd med samfunnets behov:

- produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes ønsker og behov
- produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og langsiktig areal- og ressursforvaltning som gir grunnlag for en langsiktig matforsyning.

Den senere tids fokus på kugalskap i Europa vil få innflytelse på utviklingen i landbrukspolitikken og myndighetenes håndtering av mattrygghetsspørsmål også i Norge. Utgangspunktet er at all mat som omsettes i Norge skal være trygg, og forbrukerne skal oppleve maten som trygg. Regjeringen legger videre til grunn at det er næringens oppgave å sørge for at all mat er trygg, mens det er myndighetenes oppgave å påse at dette er tilfelle.

Landbruket spiller en viktig rolle for bosetting og sysselsetting i distriktene, jf. avsnitt 10.3, og for produksjon av miljøgoder som kulturlandskap og biologisk mangfold. Landbruksdepartementet har gjennom sin Miljøhandlingsplan for 2001 – 2004 en samlet framstilling av tiltak som har som mål å bidra til at sektoren både opprettholder de positive miljøeffekter av landbru-

kets virksomhet, og sikrer at de nødvendige miljøtilpasninger blir gjennomført.

Regjeringen har som mål å øke forbrukerrettingen i landbruket og landbruksbasert matproduksjon. Dette innebærer blant annet økt fokus på produktutvikling, etikk i produksjonen, kvalitet og akseptable priser.

Både ut fra nasjonale hensyn og med tanke på framtidige utfordringer som følge av økt internasjonal konkurranse, er det viktig å gjennomføre endringer i landbrukspolitikken som kan bidra til å redusere produksjonskostnadene og de offentlige overføringene til norsk jordbruk.

Internasjonale avtaler og markedsforhold påvirker i stadig større grad handlingsrommet for den nasjonale landbrukspolitikken. Regjeringen ønsker å utvikle handelen med landbruksvarer med EU på en balansert måte innenfor de rammene som norsk landbrukspolitikk setter. Handel med landbruksprodukter basert på EØS-avtalen er viktig både for å ivareta norske eksportinteresser og å bidra til konkurranse og økt produktutvalg i innenlandske markeder. En ny forhandlingsrunde i WTO har som langsiktig mål å bidra til betydelige gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltak. Det skal samtidig tas hensyn til blant annet såkalte ikke-handelsmessige forhold. Fra norsk side er målet å sikre nasjonalt handlingsrom til å føre en landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift over hele landet i tråd med målene om et multifunksjonelt landbruk.

Jordbruk

Økt produktivitet, blant annet som følge av ny teknologi, kombinert med et begrenset nasjonalt marked for jordbruksvarer, har ført til avgang av arbeidskraft fra jordbruket i hele etterkrigstiden. Antall årsverk i jordbruket i 2000 er beregnet til om lag 76 000. De siste 25 årene er sysselsettingen om lag halvert.

Norsk landbrukspolitikk har i flere tiår lagt vekt på en fordeling av produksjonen mellom ulike landsdeler. Korn og andre planter produseres i de områdene som er egnet for dette, mens spesielt den grovførbaserte husdyrproduksjonen er kanalisert til distriktene. Kanaliseringspolitikken innebærer at mye av budsjettstøtten går til grasbasert husdyrproduksjon, for å sikre at husdyrproduksjonen i distriktene er konkurransedyktig med husdyrproduksjonen i mer sentrale jordbruksområder. Denne innretningen av jordbrukspolitikken gir et dyrere jordbruk, og er i hovedsak begrunnet i målet om bosetting og sysselsetting i distriktene.

Viktige virkemidler i landbrukspolitikken har i stor grad vært drevet av mål knyttet til bondens inntektsnivå eller inntektsutvikling. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matvareproduksjon påpekes det at næringsutøvernes rolle som selvstendig næringsdrivende innebærer at politikken ikke kan baseres på eksakte mål knyttet til faktisk inntektsnivå eller inntektsutvikling. I meldingen, og ved behandlingen av denne i Stortinget, ble det imidlertid lagt til grunn at næringen må tilbys inntektsmuligheter og sosiale vilkår som sikrer rekrutteringen til næringen. Det er også lagt til grunn at det må føres en aktiv landbrukspolitikk som sikrer aktive utøvere i jordbruket en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet. I tillegg legges det vekt på at politikken i større grad må prioritere bønder som henter en vesentlig del av sysselsetting og inntekt fra gården.

Støtten til landbruket over statsbudsjettet beløp seg til om lag 13 mrd. kroner i 2000. I tillegg til dette kommer indirekte støtte gjennom skatte- og avgiftslettelser og skjerming fra internasjonal konkurranse. I følge OECD (2000) utgjorde summen av skjermings- og budsjettstøtte 21,9 mrd. kroner i 1999, eller nærmere 280 000 kroner pr. årsverk. Norge har sammen med Sveits, Korea, Japan og Island den mest omfattende jordbruksstøtten blant OECD-landene.

Både Norsk institutt for landbruksøkonomisk forsknings (NILF) driftsgranskinger og undersøkelser fra Statistisk sentralbyrå har vist at landbruksbefolkningen ikke skiller seg vesentlig fra andre grupper når det gjelder de samlede inntektene i husholdningen. Gjennomsnittlig nettoinntekt i 1999 for landbrukshusholdningene var 356 200 kroner. Den andelen av inntektene disse husholdningene henter fra jordbruket, er i følge NILFs analyser redusert fra om lag 70 pst. i 1980 til 42 pst. i 1999.

St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon slår fast at den nåværende produksjonsfordelingen i landbruket i hovedtrekk skal videreføres. Det er imidlertid lagt til grunn at det i differensieringen av tilskudd er nødvendig å prioritere bruk som har ressursgrunnlag til å gi et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt. På sikt er det viktig å legge til rette for driftsenheter som er bærekraftige i forhold til produksjon av både varer og samfunnsgoder. Disse målene er fulgt opp i jordbruksoppgjøret 2000–2001.

Den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien bruker i hovedsak norske råvarer. Samtidig øker konkurransen fra utlandet. I tråd med St.meld. nr. 19 (1999–2000) ble det i jordbruksoppgjøret 2000–2001 gjennomført en betydelig reduksjon av målpriser som påvirker råvareprisene til industrien.

For å møte nye utfordringer innen matvaresektoren har Regjeringen etablert et program for å øke verdiskapingen i norsk matproduksjon. Verdiskapingsprogrammet skal legge til rette for primærprodusenter og næringsmiddelbedrifter som utvikler spesialiserte matvarer av høy kvalitet for salg i markeder med høy betalingsvillighet. Som ledd i dette utreder Landbruksdepartementet merkeordninger for matvarer med fokus på opprinnelse og tradisjon, for å imøtekomme forbrukernes interesser.

I tillegg til å produsere mat og bidra til sysselsetting og bosetting i distriktene skaper småskala jordbruket i Norge også fellesgoder i form av biologiske, kulturhistoriske, og estetiske verdier. Regjeringen vil målrette virkemidlene mot å ivareta disse verdiene, slik at bonden i større grad enn tidligere ser på seg selv som en forvalter og produsent av miljøgoder, i tillegg til funksjonen som matprodusent.

Det er en utfordring for landbruket å bidra til at naturressursene forvaltes bærekraftig, og å synliggjøre jordbrukets miljøgoder. Regjeringen har som mål å begrense utslippene av næringsstoffer fra jordbruksproduksjonen og tilførselen av miljøskadelige stoffer til produksjonskjeden, gjennom tilpasning til mer kretsløpsbasert produksjon.

En bærekraftig bruk som opprettholder arealenes produksjonsevne, gjør det mulig å nytte jord- og skogarealene til verdiskaping som dekker grunnleggende menneskelige behov, i prinsippet for all framtid. Dersom jorda derimot utarmes, forgiftes eller omdisponeres til annen bruk, vil jordressursene gå tapt for alltid. Jordbruket har lagt økende vekt på en miljøvennlig produksjon

som ikke svekker jordsmonnets produksjonsevne. Varig omdisponering av landbruksarealer til boliger, industri eller infrastrukturbygging er derimot en større trussel mot jordressursene i Norge. Regjeringen legger derfor stor vekt på at ulike sektorer må ta et medansvar for å unngå at produktive jord- og skogarealer blir bygd ned. Nedbygging av de mest produktive arealene kan ikke erstattes ved oppdyrking, og tap av slike arealer vil på sikt redusere landets evne til produksjon av mat. I lys av den usikre globale matvaresituasjonen, jf. vedlegg 1, vil det i framtiden få økende betydning at Norge har en bærekraftig forvaltning av de produktive jord- og skogarealene.

Det økologiske arealet utgjorde ved utgangen av 1999 om lag 1,8 pst. av totalt jordbruksareal. Under forutsetning av en positiv markedsutvikling legger St.meld. nr. 19 (1999–2000) til grunn et mål om at 10 pst. av samlet jordbruksareal skal være drevet økologisk innen utgangen av 2009. Regjeringen vil i satsingen på økologisk landbruk i større grad enn tidligere ta utgangspunkt i hele verdikjeden fra primærprodusent til forbruker. Regjeringen vil arbeide for å øke den økologiske produksjonen til et nivå som gjør det mulig for markedsaktørene å omsette økologiske varer på en kostnadseffektiv måte.

Skogbruk

Hoveddelen av verdiskapingen i skogsektoren skjer gjennom foredling av trevirket, og det er innen videreforedling mulighetene for økt verdiskaping og sysselsetting er størst. Regjeringen iverksatte et femårig verdiskapingsprogram for økt bruk og foredling av trevirke i 2000. Programmet fokuserer på økt bruk av trevirke, høyere foredling av trevirke, og bedre kobling mellom marked og skog.

Skogprodukter er tilnærmet frihandelsvarer. Skogbruk og treindustri opererer uten noen form for skjerming i et konkurranseutsatt marked. Utviklingen på verdensmarkedene bestemmer derfor det vesentligste av rammene og behovet for strukturelle tilpasninger i sektoren.

Med bedrifter i over 313 av i alt 435 kommuner domineres trelast- og trevareindustrien fortsatt av en lang rekke små og mellomstore bedrifter spredt over store deler av landet, og med betydelig aktivitet i det indre østlandsområdet. Et tilsvarende geografisk bilde gjelder for skogbruket. Norsk treforedlingsindustri har imidlertid gjennomført omfattende omstrukturering, og er i dag konsentrert i få konserner og et fåtall større bedrifter, hovedsakelig nær kysten.

Produksjon av andre goder på skog- og utmarksarealene, ut over trevirke, er også av næringsmessig betydning for skogbruket. Vilt og fisk er viktige økonomiske ressurser for grunneiere. Eksempelvis ble førstehåndsverdien av elg- og hjortekjøtt fra felte dyr, som i stor grad tilfaller grunneiere, i 1999 anslått til 440 mill. kroner.

Skogen bidrar i tillegg med betydelige miljøgoder og andre samfunnstjenester. Skogen bidrar til å bevare det biologiske mangfoldet, er livsområde for dyre- og fugleliv, kan forhindre jorderosjon, og gir viktige rekreasjonsmuligheter. I tillegg binder skog i vekst karbon, og dette er positivt i klimasammenheng. Disse miljøtjenestene er fellesressurser som skogeierne ikke nødvendigvis vil ta tilstrekkelig hensyn til i sin forvaltning av skogen. Regjeringen vil derfor utvikle virkemidler som gir skogeierne gode incentiver til å ta hensyn

til det biologiske mangfoldet ved valg av skogskjøtsel, hogstkvantum og driftsmetoder.

Reindrift

Reindriften er en liten næring i nasjonal målestokk, men både i samisk og lokal sammenheng har den stor betydning økonomisk, sysselsettingsmessig og kulturelt. Ikke minst gjelder dette i indre Finnmark, hvor reindriftssamfunnene utgjør de viktigste elementene i bosettingsstrukturen. Etter Regjeringens syn er den viktigste utfordringen i reindriftnæringen å sikre areal- og ressursgrunnlaget og styrke lønnsomheten. Norge har påtatt seg forpliktelser internasjonalt for å sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur og næringsliv. Det er nødvendig i større grad å synliggjøre reindriftens behov for ulike typer beiteområder, og disse behovene må tillegges vekt i den offentlige arealplanleggingen. Samtidig har næringen selv et hovedansvar for å tilpasse beitebruken til ressursgrunnlaget. Dersom dette ikke lykkes, vil Regjeringen gå inn med regulerende tiltak. I Finnmark skyldes reintapet i stor grad ernæringsbrist. Det har de senere år også vært en utvikling av økt rovdyrtaap i reindriften. Stortinget har bedt Regjeringen legge fram en ny melding om rovviltforvaltningen i Norge i 2003. Her vil utvikling, erfaring og særskilte tiltak i forholdet reindrift og rovvilt bli tatt opp.

10.6 Nærmere om fiskerinæringen

Norge har rettigheter til noen av verdens største og mest produktive kyst- og havområder. Kontinentalsokkelområdene, de kystnære havområdene og kysten gir spesielt gode muligheter for langsiktig og bærekraftig høsting og dyrking av fornybare ressurser av forskjellig slag. Dette gir et gunstig utgangspunkt for en lønnsom og bærekraftig næringsvirksomhet langs kysten. Det vises også til omtale i kapittel 4.

Regjeringens fiskeripolitikk skal legge til rette for en lønnsom utvikling av fiskerinæringen. En bærekraftig ressursforvaltning er en forutsetning for å oppnå dette. Gjennom markedsorientering og økt verdiskaping skal næringen gi grunnlag for arbeidsplasser, bosetting og utvikling langs kysten.

Det er Regjeringens mål å legge til rette for økt eksport og økt verdiskaping i Norge av produkter basert på marint råstoff. Ved å utvikle evnen til å tilpasse seg skiftende markeds- og ressursforhold øker mulighetene for å sikre lønnsom og varig produksjon i foredlingsindustrien og norsk fiskerinæring forøvrig. Forskning og utvikling (FoU) er nødvendig for å utvikle et kunnskaps- og kompetansegrunnlag for en lønnsom utvikling av de marine næringer. Regjeringen legger derfor vekt på å bidra til veksten i norsk fiskeri- og havbruksproduksjon gjennom satsing på FoU. Transport er en vesentlig kostnadsfaktor for fiskerinæringen. Regjeringen mener derfor at det er viktig at trafikkhavnene og fiskerihavnene ses i sammenheng, og at det legges til rette for at transport av fisk og fiskeprodukter kan foregå på en effektiv måte for å bidra til næringens lønnsomhet. Valg av transportform for fisk og fiskeprodukter til markedene vil kunne være av betydning for fiskerihavnestrukturen, og særlig for de kombinerte havnene.

Fiskerinæringen baserer sin verdiskaping på fornybare, men begrensede ressurser. Presset på og konkurransen om naturressursene vil sannsynligvis

øke i tiden som kommer. For å høste størst mulig avkastning av de marine ressursene er det nødvendig å balansere investeringer og kapasitet til det høstingsnivået og det arealbeslaget som er langsiktig bærekraftig. Da vil både fiskeri- og havbruksnæringen kunne generere en betydelig ressursrente. Regjeringen vil iverksette en bred gjennomgang av problemstillinger knyttet til hvordan en eventuell ressursrente skal tas ut i framtiden. Det må legges til grunn at det også vil oppstå knapphet på arealer i enkelte kystsoneområder. Med økt satsing på kystsamfunnene og de ressursene som ligger i kystområdene, er det et stigende behov for samordning og forutsigbarhet i bruken av kystsoneområdene.

En sentral utfordring framover vil være å videreutvikle fiskeriforvaltningen. Ytterligere kunnskap om flerbstandsforvaltning og andre viktige elementer i økosystemet må etableres for å sikre en bærekraftig utvikling. I tillegg til nasjonale reguleringer krever dette et nært og godt samarbeid om internasjonale avtaler mellom statene som forvalter ressursene.

Regjeringen vil understreke viktigheten av å sikre at det faktiske fisket ikke overskrider bestandenes tålegrense eller de kvotene som er avtalt. Den totale kapasiteten i fiskeflåten er i dag ikke tilpasset et bærekraftig ressursuttak. Dette setter strenge krav til kontroll av fisket, både i egne og i andre staters fiskerijurisdiksjonsområder og på det åpne hav gjennom regionale fiskeriorganisasjoner.

Fiskerinæringen har behov for kontinuerlig fornyelse og oppgradering for å skape effektiv drift og lønnsomhet. Bruken av låne- og tilskuddsordninger i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) til fiskeri- og havbruksnæringen skal være i tråd med myndighetenes overordnede fiskeripolitiske retningslinjer om virkemiddelbruken overfor næringen.

Statens Fiskarbank ble 1. januar 1997 integrert i SND. Dette innebar at flåten ble behandlet på lik linje med øvrig næringsvirksomhet, ved at den fikk tilgang på det generelle nærings- og distriktpolitiske virkemiddelapparatet. De distriktsrettede investeringstilskuddene tildeles etter satser som avhenger av søkerens hjemkommune. Hovedtrekkene i finansieringsordningene for fiskeflåten er blitt videreført, men renten er nå markedsbestemt.

De offentlige overføringene til fiskerinæringen har blitt redusert med nærmere 90 pst., fra 1125 mill. kroner i 1990 til 110 mill. kroner i 2000. En del av de gjenstående overføringene går til ulike sosiale ordninger. Bedre ressursforvaltning og kapasitetstilpasning har redusert behovet for støtte. Videre har internasjonale avtaler (EØS) begrenset mulighetene for å gi løpende næringsstøtte. Prisstøtte og annen driftsstøtte ble avvirket fra og med 1994. Regjeringens langsiktige mål er å gjøre næringen uavhengig av særskilte støtteordninger.

Del IV Bedre fordeling og styrking av velferden

11 Rettferdig fordeling og utjevning av levekår

11.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Regjeringens mål er en rettferdig fordeling av inntekt og gode levekår for alle. Levekår omfatter en rekke forhold som er viktige for den enkeltes velferd, blant annet arbeid, helse, bolig, utdanning og inntekt. Fordelingen av goder påvirker den enkeltes velferd direkte, men også gjennom virkningen på samfunnet som helhet. En relativt jevn fordeling styrker det sosiale samholdet og reduserer den sosiale spenningen.

Regjeringens fordelingspolitikk skal bidra til at samfunnets samlede velferd fordeles på en jevn og rettferdig måte. En effektiv fordelingspolitikk omfatter derfor tiltak på en rekke områder: Det offentlige utdanningssystemet med en felles grunnskole for alle og omfattende studiefinansieringsordninger legger til rette for at den enkelte kan utnytte sine evner og muligheter uavhengig av sosial bakgrunn, inntekt eller andre individuelle forhold. En aktiv arbeidsmarkedspolitikkk påvirker fordelingen av arbeid og lønn, og trygde- og skattepolitikken påvirker inntektsfordelingen.

Behovet for velferdstjenester varierer fra person til person og gjennom livsløpet. Et viktig fordelingspolitisk mål for Regjeringen er at alle som har behov for det skal ha tilgang på grunnleggende velferdstjenester, og at ingen skal utelukkes på grunn av egen økonomisk situasjon. For å oppnå dette mener Regjeringen det er nødvendig med et godt utbygd offentlig tjenestetilbud for eksempel innen helse- og omsorgssektoren.

Analyser av utviklingen i levekårene på 1980- og 1990-tallet viser at det store flertallet i befolkningen har hatt en positiv utvikling i sine levekår. Befolkningen har opplevd vekst i inntekter og formue, og sett klare forbedringer i materiell levestandard. Sysselsettingen har økt, arbeidsledigheten har gått ned og den generelle helsetilstanden har blitt bedre. Andelen av befolkningen som har gode og svært gode levekår har økt. Enkelte grupper har likevel blitt hengende etter i velstandsutviklingen. Typisk for levekårsbildet på 1990-tallet er at dårlige levekår og marginalisering ikke omfatter hele sosiale grupper, men gjelder for et lite mindretall innenfor ulike grupper.

Regjeringen legger fram en handlingsplan for sosial og økonomisk trygghet for å løfte mindretallet, jf. avsnitt 11.4. Regjeringen vil med de foreslåtte tiltakene gi de vanskeligst stilte i samfunnet et løft, og ønsker særlig å bedre situasjonen for grupper som har lav inntekt og levekårsproblemer over tid. Tiltak rettet mot å bedre arbeidsmarkedstilknytningen og boligproblemene til de vanskeligst stilte, samt tiltak rettet mot grupper uten inntektssikring i folketrygden, vil bli prioritert. Regjeringen er spesielt opptatt av å bedre oppvekstvilkårene for barn som vokser opp i familier med lav inntekt.

En jevn inntektsfordeling er en forutsetning for jevne levekår. Lønn er den dominerende inntektskomponenten i husholdningene. Lønnsforskjellene i Norge er små sammenlignet med andre land, og dette er en viktig årsak til at den norske inntektsfordelingen er blant de jevneste i verden. Et fellestrekk

ved de fleste som forblir i lavinntektsgruppen over tid er at de mangler en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Regjeringen vil derfor arbeide for at så mange som mulig får innpass i arbeidslivet. Det skal være lønnsomt og attraktivt for den enkelte å bidra til verdiskapingen i samfunnet.

Regjeringen vil føre en politikk som motiverer til arbeid framfor trygd. Den økende tendensen til langtidssykemelding og uføretrygding må snus. Trygdesystemet må være fleksibelt og tilpasset den enkeltes behov, og det må utformes slik at det støtter opp under og fremmer enkeltpersoners deltakelse i arbeidsmarkedet. Regjeringen ønsker mer fleksible løsninger for kombinasjon av arbeid og uførepensjon.

Regjeringen har iverksatt tiltak for å begrense tilgangen til folketrygdens uførepensjonsordning, blant annet ved å skjerpe kravet til at attføring skal prøves før uførepensjon kan bli vurdert. Regjeringen vil videre, som et strakstiltak, styrke innsatsen for at flere uførepensjonister skal vende tilbake til arbeidslivet, på hel- eller deltid, blant annet ved å etablere nettverksprosjekter for reaktivisering av uførepensjonister.

For å legge til rette for at flere funksjonshemmede skal kunne delta i arbeidslivet, vil Regjeringen, som et annet strakstiltak, prøve ut ordninger som skal sikre dekning av transportutgifter til arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede som ikke kan benytte egentransport eller offentlige kommunikasjonsmidler.

For å styrke arbeidsgivernes motivasjon til å ansette personer som ikke har full arbeidsevne, er det igangsatt et forsøk med lønnstilskudd av lengre varighet til arbeidsgivere som ansetter personer med varierende yteevne over tid på grunn av kroniske lidelser. Regjeringen vil vurdere en opptrapping av tiltaket i lys av erfaringene som innhentes.

Regjeringen mener sosialhjelpen skal være en midlertidig ytelse, og at det raskest mulig må settes inn aktive tiltak slik at sosialhjelpsmottakere kan få utdanning eller komme i arbeid. Regjeringen har iverksatt forsøk med et mer helhetlig kommunalt ansvar for arbeids- og aktiviseringstiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp. Regjeringen vil dessuten videreføre og styrke innsatsen for å få arbeidsledig ungdom i arbeid.

Regjeringen mener det spesielt er viktig å skape gode oppvekstvilkår for barn for å utjevne forskjeller og forebygge dårlige levekår seinere i livet. Regjeringen vil derfor bekjempe fattigdom blant barn. Regjeringen ønsker å bedre levekårene til barnefamilier med varig lav inntekt, blant annet gjennom bedre målretting av tjenester og overføringer. Regjeringen vil sikre at alle barn og unge har mulighet til å delta i et fullverdig sosialt liv. Det er behov for tiltak som når barna direkte, blant annet for å gi bedre muligheter for deltakelse i skole- og fritidsaktiviteter. Grunnskolen skal være gratis og fri for egenandeler. Ingen skal stenges ute fra aktiviteter fordi foreldrene ikke har råd til å betale.

Utdanning gir bedre tilknytning til arbeidsmarkedet og har dessuten en stor egenverdi for den enkelte. En god grunnutdanning legger et godt grunnlag for gode levekår senere i livet. Regjeringen mener at det beste grunnlaget legges i en felles grunnskole og videregående skole som vektlegger faktiske kunnskaper og ferdigheter, og som også fremmer innsikt, forståelse og evne til samarbeid. Regjeringen er videre opptatt av at sosial bakgrunn ikke skal

være til hinder for å kunne ta høyere utdanning. Regjeringen ønsker å følge opp kompetansereformen. I et utjevningsspektiv er det særlig muligheten for voksne til å fullføre en grunnskoleutdanning og retten til videregående opplæring som har betydning. Regjeringen vil utforme opplæringstilbudene slik at flest mulig av de som er i arbeid kan gjennomføre videreutdanningen uten å gå ut av arbeidslivet.

Helse er en viktig levekårsfaktor. En lang rekke undersøkelser har vist at helsetilstanden følger et sosialt trappetrinnsmonnster. Jo høyere sosial posisjon, desto bedre helse og høyere levealder. Innenfor folkehelsearbeidet vil Regjeringen legge større vekt på utjevning av helseforskjeller mellom grupper i befolkningen, herunder sosiale forskjeller. Regjeringen vil sette i verk tiltak rettet mot geografisk avgrensede områder med langvarig opphopning av dårlige levekår i befolkningen. Regjeringen vil særlig arbeide for å bedre levekårssituasjonen i de indre delene av Finnmark, og vil straks iversksette tiltak for å avhjelpe situasjonen gjennom et samarbeid med kommunene i indre Finnmark, fylkeskommunen og aktuelle næringsutviklingsmiljøer.

Boligstandard og boutgifter har stor betydning for den enkeltes levekår og livssituasjon. De boligpolitiske virkemidlene bør først og fremst rettes inn mot økonomisk vanskeligstilte husholdninger og ungdom i etableringsfasen. Regjeringen vil styrke boligtilskuddet i Husbanken og gjennomføre flere forbedringer i bostøtteordningen, særlig for å bedre situasjonen for vanskeligstilte barnefamilier i de største byene og enslige med lav inntekt. I den forbindelse vil Regjeringen vurdere ytterligere heving av boutgiftstaket. Regjeringen vil i tillegg vurdere å myke opp finansieringskravet i bostøtteregulverket for vanskeligstilte barnefamilier med høye boutgifter og lave inntekter.

For Regjeringen er det svært viktig at kommunene og staten samordner innsatsen for å bedre situasjonen for de bostedsløse. Regjeringen har derfor i samarbeid med de fem største bykommunene satt i gang et utviklingsarbeid for å bedre boligsituasjonen for bostedsløse og sikre dem et helhetlig hjelpetilbud. Regjeringen vil arbeide for å redusere bruken av hospits, særlig blant barnefamilier. Regjeringen ønsker en samordnet innsats for å løse problemene for de bostedsløse gjennom egne tilpassede boligløsninger med tilkoplede helse- og sosialtjenester.

11.2 Nærmere om inntektsfordeling

11.2.1 Inntektsutviklingen i Norge

Gjennomsnittlig husholdningsinntekt

Figur 11.1 viser utviklingen i den gjennomsnittlige husholdningsinntekten etter skatt pr. forbruksenhet for 1986 og 1998. I denne figuren er individene rangert etter inntekt og deretter gruppert slik at en får ti like store grupper eller inntektsklasser. Alle inntektsklassene fikk økt sin gjennomsnittlige inntekt etter skatt i denne perioden, men økningen var klart størst blant de rikeste.

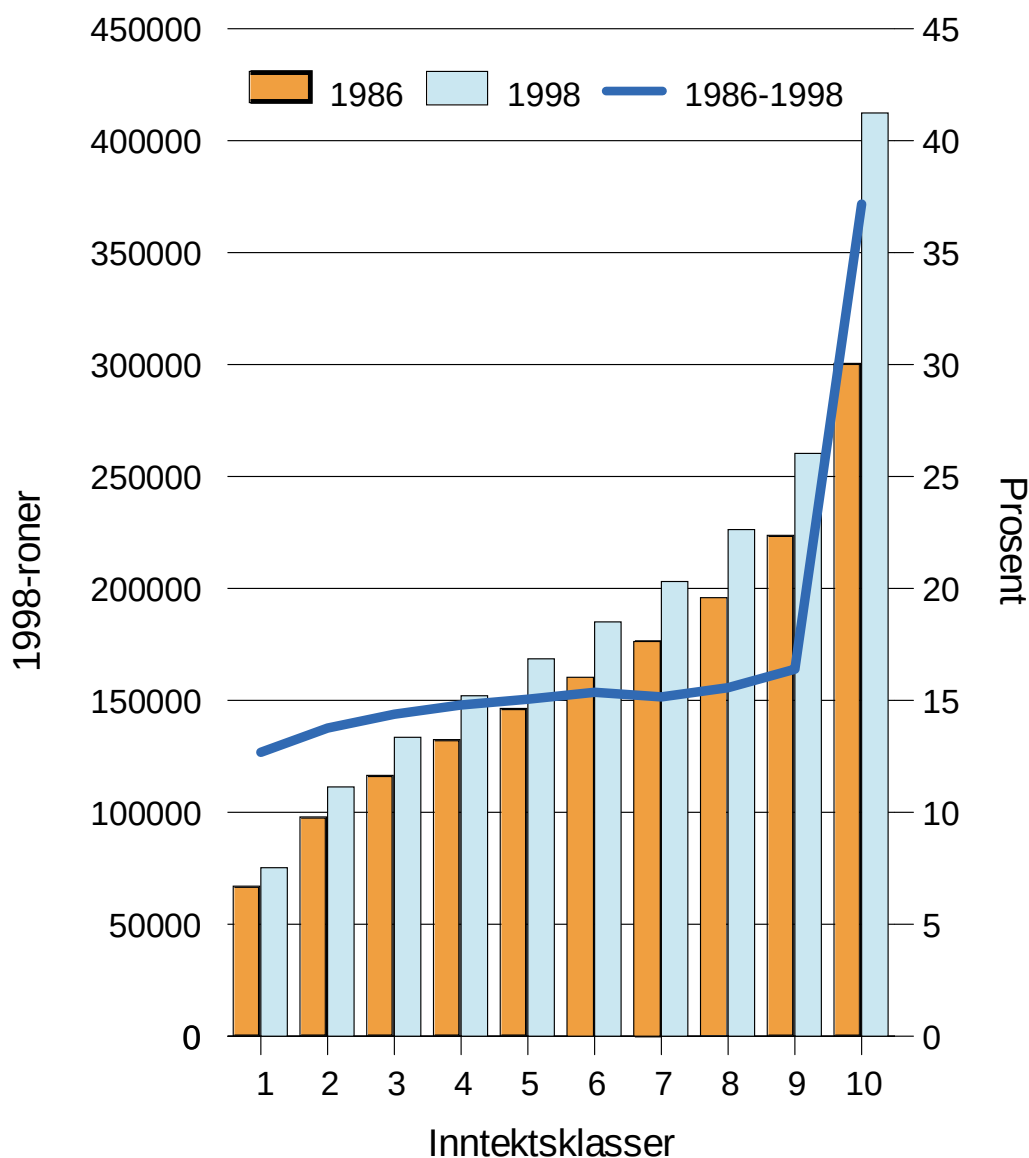
Inntektsforskjellen var relativt konstant eller svakt avtagende fra 1986 til 1988, mens forskjellene økte noe på slutten av 1980-tallet. Utviklingen på 1990-

tallet er sammensatt av flere forløp, men hovedtendensen viser en svak økning i inntektsforskjeller.

Tallene er basert på Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelser for husholdninger. Noen begreper fra denne undersøkelsen er forklart i boks 11.1.

I den rikeste inntektsklassen økte gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet med om lag 110 000 1998-kroner fra 1986 til 1998. Dette tilsvarer en økning på om lag 37 pst. Hovedforklaringen bak den registrerte inntektsveksten er økt aksjeutbytte og realisasjon av aksjegevinster. Noe av økningen skyldes også omleggingen i skattegrunnlaget i forbindelse med skattereformen, som medførte at inntektsstatistikken i dag inkluderer flere typer kapitalinntekter enn det som ble registrert i 1986. At omleggingen av skattegrunnlaget har hatt betydning bekreftes også av nyere analyser fra Statistisk sentralbyrå, som viser at den reelle økningen i eier- og kapitalinntekter har vært vesentlig mindre enn inntektsstatistikken viser.

Gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt pr. forbruksenhet



Figur 11.1 Gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt for ulike inntektsklasser. 1998-kroner og endring i prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

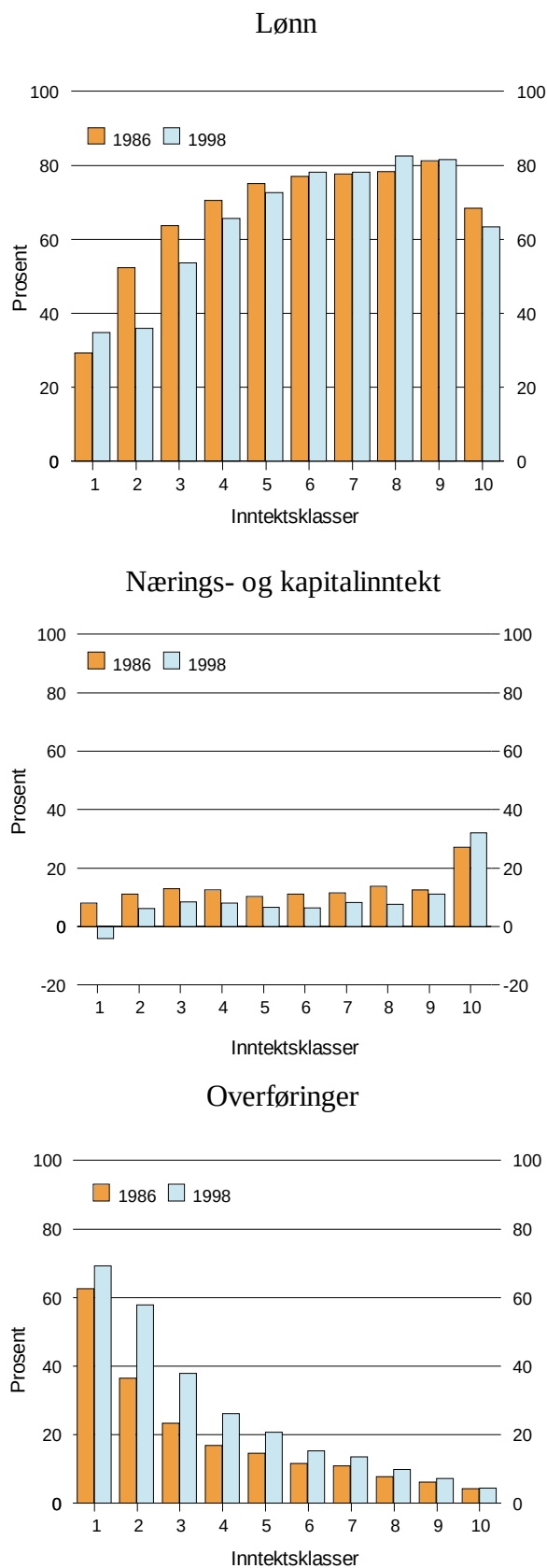
Boks 11.1 Formues- og inntektsstatistikken

Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse er en utvalgsundersøkelse hvor et representativt utvalg av befolkningen er plukket ut. Disse gir opplysninger om hvem de deler husholdning med,

og utvalget suppleres med disse personene. En rekke registerbaserte inntekts- og formuesopplysninger om alle disse personene og husholdningene blir så koplet sammen. Inntekts- og formuesundersøkelsen gir dermed relativt omfattende informasjon om husholdnings sammensetningen i befolkningen og hvordan inntekts- og formuessituasjonen er for disse husholdningene. Den fanger imidlertid ikke opp alle relevante opplysninger; blant annet gir denne typen undersøkelser bare informasjon om data som finnes i offentlige registre.

I presentasjonen av data fra inntekts- og formuesundersøkelsen benyttes begrepet forbruksenhet. Dette henspiller på at størrelsen og sammensetningen av en husholdning er vesentlig for hvor høy levestandard en inntekt av en viss størrelse gir rom for. Det er for eksempel relativt sett mer kostbart å bo alene; flerpersonghusholdninger kan klare seg med en bil, ett bad osv. Dette kalles ofte for at det er stordriftsfordeler forbundet med det å være flere i en husholdning. For å justere inntektstall for dette brukes begrepet forbruksenhet. Det finnes flere ulike metoder for å konstruere forbruksenheter. Valg av metode vil kunne ha betydning for resultatene, ettersom de forutsetter ulik grad av økonomiske fordeler knyttet til at flere bor sammen. Dersom en legger til grunn at det kun er små økonomiske fordeler knyttet til at flere bor sammen, vil husholdninger med mange personer komme relativt sett dårligere ut enn dersom det antas større fordeler av at flere bor sammen. I tallene som er presentert her, er det brukt en metode som legger middels vekt på stordriftsfordelene. Nærmere opplysninger om inntekts- og formuesundersøkelsen finnes i St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga, boks 3.1 og 3.2.





Figur 11.2 Gjennomsnittlig husholdningsinntekt pr. forbruksenhet etter inntektsart for ulike inntektsklasser. Prosent av samlet bruttoinntekt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Den nederste inntektsklassen hadde en reell økning i gjennomsnittlig inntekt etter skatt pr. forbruksenhet på om lag 12,7 pst., eller om lag 10 000 kroner, fra 1986 til 1998. En av årsakene til at inntektsveksten i den nederste inntektsklassen ikke ble høyere er at studenter utgjør en stadig større andel av denne gruppen. Fra 1986 til 1998 ble det drøyt 80 000 flere studenter. De fleste av disse tilhører gruppen med lavest inntekt. Hvis studenter holdes utenfor, økte inntekten til den nederste inntektsklassen med 16,2 pst. Ved beregning av studentenes inntekt holdes studielånet utenfor.

Husholdningsinntektens sammensetning

Husholdningenes inntekter består av hovedkomponentene lønnsinntekt, næringsinntekt, kapitalinntekt og overføringer. Figur 11.2 viser komponentenes andel av totalinntektene i ti inntektsklasser. Lønnsinntekt er den viktigste inntektskilden i alle klassene bortsett fra i de to nederste, hvor overføringer i form av pensjoner og arbeidsledighetstrygd dominerer.

I 1998 utgjorde de skattepliktige overføringene, pensjoner og arbeidsledighetstrygd, i overkant av 80 pst. av de samlede overføringene. Skattefrie overføringer som barnetrygd, sosialhjelp, kontantstøtte, engangsstønad mv., utgjorde i underkant av 20 pst.

Figuren viser videre at lønnsandelen har holdt seg relativt stabile i perioden 1986–1998. Nærings- og kapitalinntektens betydning ble noe mindre for alle unntatt den øverste inntektsklassen, mens overføringsandelen økte i alle gruppene. Overføringenes betydning økte mest for dem med lavere inntekter.

Lønnsinntekt

Lønnsforskjellene i Norge har samlet sett holdt seg relativt stabil på 1980- og 1990-tallet. I privat sektor har lønnsforskjellene økt i løpet av denne perioden, men dette har langt på vei blitt motvirket av større lønnslikhet i offentlig sektor.

I gjennomsnitt har menn fortsatt høyere lønn enn kvinner, og denne forskjellen har ikke blitt særlig mindre på 1990-tallet ⁴⁶⁾. I 1998 utgjorde gjennomsnittlig lønn for heltidsansatte kvinner 86 pst. av tilsvarende størrelse for menn. I 1990 var tallet 85 pst. Det er imidlertid grunn til å anta at lønnsoppgjørene de aller siste årene, som har gitt betydelig lønnsvekst i sektorer med en høy andel kvinner, har bidratt til å redusere forskjellene.

Årsaker til at kvinner i gjennomsnitt har lavere lønn enn menn er at de arbeider i forskjellige yrker, på ulike stillingsnivåer og i ulike næringer. Ulike stillingsnivåer kan til dels forklares med at kvinner i gjennomsnitt har et noe lavere utdanningsnivå og i større grad er ufaglærte, men også at kvinner og menn med samme utdanningsnivå er plassert i ulike stillinger. De klare tendensene til at kvinner nå tar like mye, eller mer, utdanning enn menn, vil sannsynligvis på sikt bidra til at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn blir mindre.

⁴⁶⁾ Kilde: NOU 2000: 25 Etter inntektsoppgjørene 2000.

Vi har imidlertid et kjønnsdelt arbeidsmarked, og de typiske kvinneyrkene er i snitt er dårligere betalt enn mannsyrkene. Det er viktig å få mer kunnskap om årsakene til dette og hvilke konsekvenser det har blant annet for lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

11.2.2 Inntektsfordelingen for ulike husholdningstyper

Barnefamiliene, spesielt de med små barn, har i gjennomsnitt hatt en god inntektsutvikling fra midten av 1980-tallet, jf. tabell 11.1. Dette skyldes blant annet at flere kvinner har blitt yrkesaktive. For par med små barn har også innføringen av småbarnstillegget i barnetrygden og utvidelser av fødselspermisjonsordningen bidratt positivt.

Enslige forsørgere har også hatt en god inntektsutvikling i perioden. Økningen skyldes økt yrkesinntekt og økt nivå på stønadene etter omleggingen av stønadsordningen i 1998. Ved omleggingen av stønadsordningen ble det innført et krav om yrkesrettet aktivitet, det vil si til enten å være under utdanning, i arbeid eller registrert som arbeidssøkende, fra det yngste barnet fyller tre år. Dette har hatt stor betydning for enslige forsørgeres inntektsutvikling. På landsbasis har andelen som er under utdanning eller i arbeid økt fra 50 til 75 pst. av stønadsmottakerne etter at den nye ordningen trådte i kraft. Bruken av sosialhjelp blant stønadsmottakerne er betydelig redusert.

Også middelaldrende par uten barn, eldre par uten barn og eldre enslige har hatt en god inntektsutvikling.

Den svakeste inntektsutviklingen finner vi blant yngre og middelaldrende enslige. Enslige under 45 år har hatt en inntektsutvikling som er klart svakere enn gjennomsnittet blant husholdningene. Dette er en svært sammensatt gruppe, og det er derfor vanskelig å trekke generelle konklusjoner om grunnene til den svake utviklingen.

Tabell 11.1: Gjennomsnittlig samlet husholdningsinntekt etter skatt for ulike husholdningstyper. 1998-kroner.

	1986	1998	Prosentvisendring
Alle husholdninger	234 300	262 900	12,2
Enslige			
Enslige under 45 år	132 867	139 949	5,3
Enslige 45–64 år	141 192	159 779	13,2
Enslige 65 år og over	95 318	117 738	23,5
Par uten barn, under 45 år	271 661	316 394	16,5
Par uten barn ¹⁾ , 45–64 år	275 140	360 610	31,1
Par uten barn, 65 år og over	187 724	229 929	22,5
Par med barn, yngste barn, 0–6 år	297 703	381 068	28,0
Par med barn, yngste barn, 7–17 år	369 514	432 042	16,9
Enslige med barn, 0–17 år	181 194	232 242	28,2

1) Alder refererer til eldste person i husholdningen.

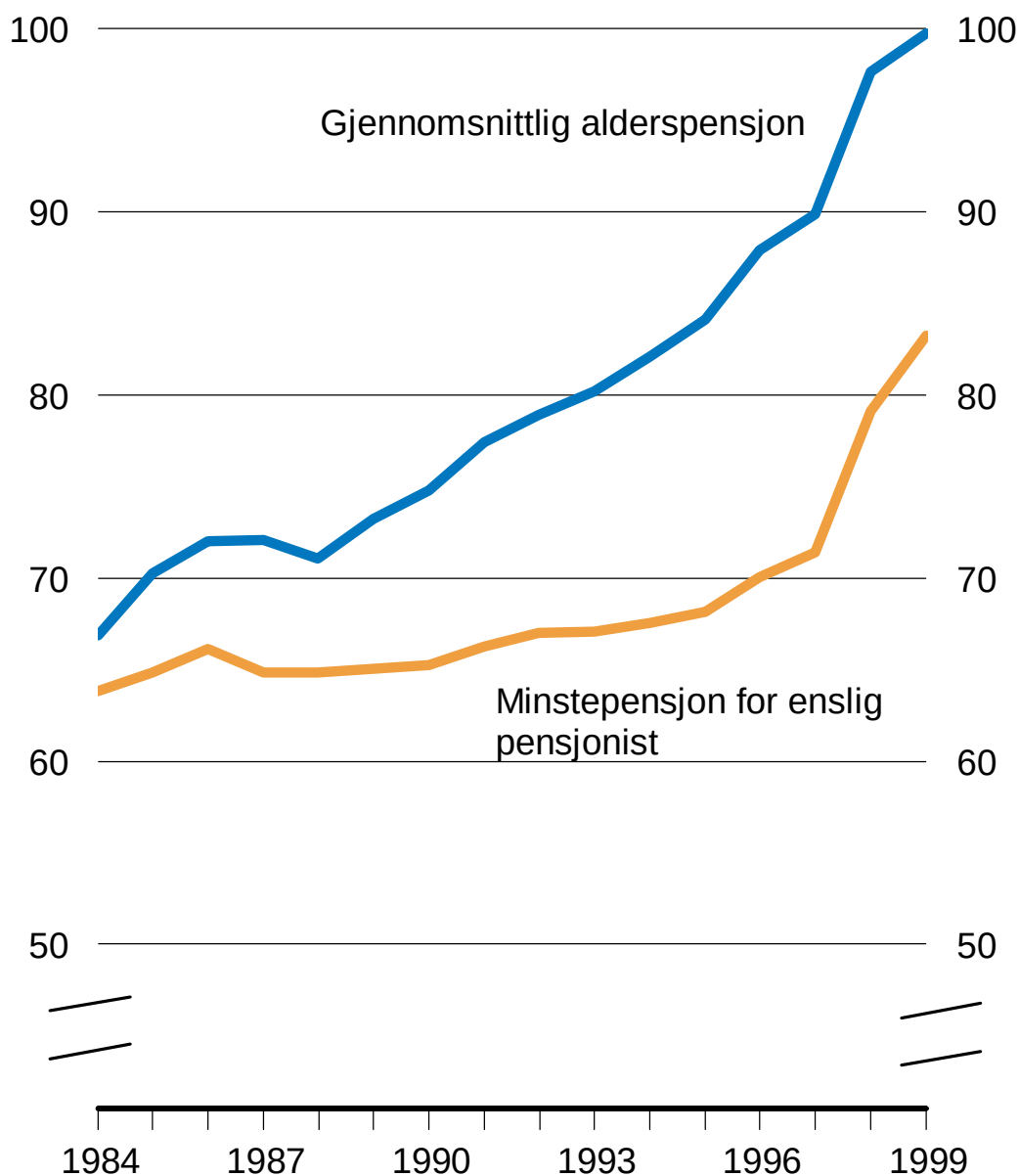
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Inntekts- og formuesundersøkelsene.

Pensjonistenes inntektsutvikling og inntektssammensetning

For alderspensjonister i folketrygden var realveksten i gjennomsnittlig pensjon 46 pst. i perioden 1984 – 1998, jf. figur 11.3. Veksten har sammenheng med «modningen» av tilleggspensjonssystemet, økt yrkesaktivitet blant kvinner og økt minstepensjon.

Gjennomsnittlig alderspensjon har økt noe mindre for kvinner enn for menn i perioden 1984 – 1999. Dette har sammenheng med at menn i gjennomsnitt har lengre yrkeskarrierer og høyere inntekt enn kvinner. Menn har derfor i større grad enn kvinner opptjent tilleggspensjon, mens økningen i særtillegget særlig har kommet kvinner til gode.

Utviklingen i alderspensjon fra folketrygden



Figur 11.3 Utviklingen i gjennomsnittlig alderspensjon og minstepensjon for enslig pensjonist. 1000 1999-kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Gjennomsnittlig alderspensjon fra folketrygden har økt fra 30 pst. av lønn pr. normalårsverk i 1984 til 36 pst. i 1999. Økningen har sammenheng med oppbygging av tilleggspensjoner, samtidig som minstepensjonene har økt noe mer enn lønnsnivået. Grunnbeløpet i folketrygden har i denne perioden økt

noe mindre enn lønn pr. normalårsverk, slik at for den enkelte pensjonist med tilleggspensjon har pensjonen ikke vokst like mye som lønningene.

Også pensjonistenes samlede inntekter har vokst betydelig de senere årene. Sammenliknet med andre grupper har både enslige over 65 år og par over 65 år hatt en relativt god inntektsutvikling i perioden 1986 – 1998. Blant enslige eldre er det fortsatt en forholdsvis høy andel med lav inntekt, men utviklingen har gått i retning av færre eldre med lav inntekt, mens andelen yngre med lav inntekt har økt, jf. avsnitt 11.4.

Tabell 11.2: Inntektssammensetning for husholdninger der hovedinntektstakeren er alderspensjonist. Inntekt etter skatt. Husholdningene er rangert etter inntekt og delt i fire like store grupper (inntektsklasser). 1998.

	Inntektsklasser				
	Alle	1	2	3	4
Yrkesinntekt	6,0	0,0	1,4	2,5	11,0
Kapitalinntekter	10,0	6,0	4,9	6,2	14,9
Folketrygd	64,9	88,3	76,3	74,8	49,6
Tjenestepensjon	17,9	3,8	14,8	16,2	23,4
Andre overføringer	1,9	3,0	3,7	1,1	1,5
Samlet inntekt før skatt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Skatt mv. av samlet inntekt	18,3	6,0	13,9	16,9	23,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11.2 viser inntektssammensetningen for husholdninger der hovedinntektstakeren er alderspensjonist. Tabellen viser at pensjon fra folketrygden for alderspensjonistene samlet utgjør om lag 65 pst. av samlede inntekter. Folketrygden betyr relativt mest for dem med lav inntekt. I den fjerdedelen som har lavest inntekt, utgjør folketrygden nær 90 pst. av samlet inntekt. Folketrygden utgjør noe under halvparten av samlet inntekt for fjerdedelen med høyest inntekt. Tjenestepensjon, kapitalinntekt og yrkesinntekt har relativt sett størst betydning for pensjonister med høye inntekter. En ser av tabellen at gjennomsnittsskatten for den fjerdedelen som har lavest inntekt var 6 pst. av samlet inntekt, mot 24 pst. for den fjerdedelen med høyest inntekt.

Det var en ekstraordinær økning i minstepensjonen fra 1997 til 1998. Økningen var en del av trygdeoppgjøret 1998 hvor det i tillegg til den ordinære økningen i grunnbeløpet var en ekstraordinær økning i særtillegget. Med nytt grunnbeløp og ny sats for særtillegg, fikk minstepensjonistene en pensjonsøkning på 1 000 kroner pr. måned. Av denne økningen var 390 kroner kompensasjon for lønns- og prisstigning, mens 610 kroner var en ekstraordinær økning i særtillegget. Dette gav en ekstraordinær økning i minstepensjonen for en enslig minstepensjonist på 7 320 kroner pr. år.

Økningen i minstepensjonen innebar at om lag 330 000 pensjonister (både alders-, uføre- og etterlattepensjonister) i varierende grad fikk økt inntekt. Gjennomsnittlig inntektsøkning etter skatt var om lag 9 900 kroner for enslige pensjonister. For ektepar der en av partene allerede var minstepensjonist, var gjennomsnittlig inntektsøkning etter skatt om lag 12 400 kroner.

11.2.3 Inntektsfordelingen i et livsperspektiv

I løpet av voksenlivet går man gjennom ulike økonomiske faser. Et fellestrekk ved de ulike fasene er at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom inntekt og forbruk. De fleste finner det hensiktsmessig å flytte forbruk mellom livsfaser for å gi en noenlunde jevn eller kanskje økende levestandard gjennom livet.

Den første fasen preges for mange av relativt moderat inntekt. For de fleste skyldes dette at de er under utdanning eller har lav eller ingen ansiennitet i arbeidslivet. Forbruket vil likevel gjerne være høyere enn det inntekten skulle tilsi, fordi man opptar lån basert på framtidige inntektsmuligheter.

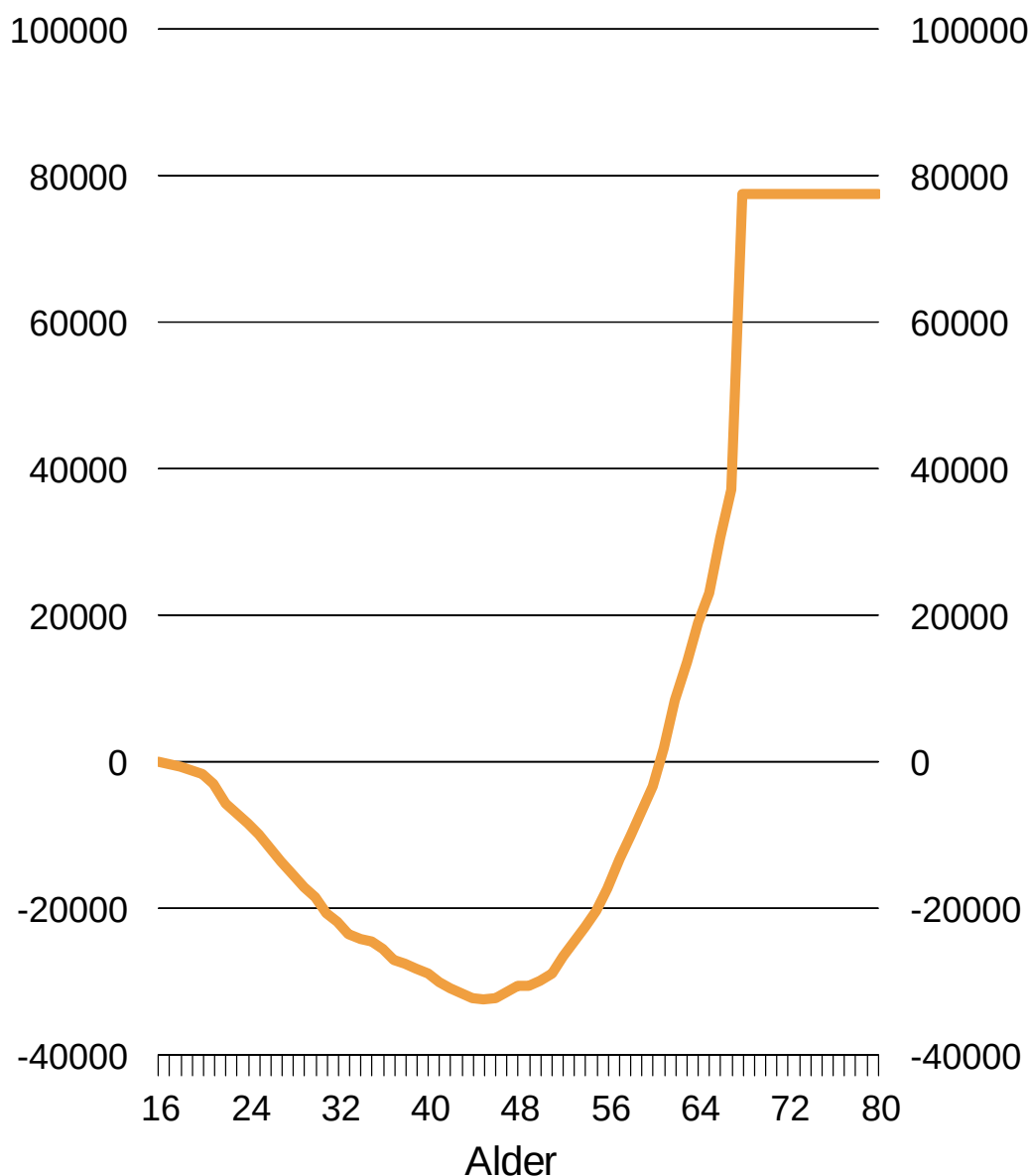
I neste fase har en høy andel inntektsgivende arbeid, ofte med økende inntekt etter hvert som kompetanse bygges opp. I denne fasen er normalt forbruket lavere enn inntektene fordi man sparer, blant annet ved nedbetaling av gjeld og opparbeiding av trygderettigheter. Som pensjonist synker inntekten igjen, men forbruket vil normalt ikke falle tilsvarende. Mange lever i denne fasen delvis på oppspart kapital, blant annet i form av innløste pensjonsrettigheter og en nedbetalt bolig.

Muligheten til å flytte forbruk mellom ulike livsfaser innebærer at fordelingsanalyser basert på inntektsdata for enkelte år gir et skjevt bilde av den reelle fordelingen av velferd på ulike tidspunkt. Analyser av livsinntekt viser at livsinntekten er vesentlig jevnere fordelt enn årsinntekten ⁴⁷⁾. Dersom årsinntekten legges til grunn har de to øverste inntektsklassene over fire ganger så høy inntekt som den laveste inntektsklassen. Ved bruk av livsinntekt blir det tilsvarende forholdet 2 1/2.

Livsinntekten til menn er vesentlig høyere, og også jevnere fordelt, enn livsinntekten til kvinner. Årsaken er at de fleste menn har en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet gjennom store deler av livet. Blant kvinner er det flere som arbeider deltid og som er hjemmeværende. Menn som i en periode er uten arbeid mottar dessuten høyere overføringer enn kvinner i samme situasjon. Det skyldes at overføringene er avhengig av tidligere arbeidsinntekt. Over livsløpet viser analysen likevel at det finner sted en overføring fra menn til kvinner.

⁴⁷⁾ Andersen, C. og J.G. Sannarnes: «Fordelingseffekter av det norske skatte- og overførings-systemet i et livsløpsperspektiv», Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, rapport nr. 17/97.

Gjennomsnittlig årlig netto overføring (overføringer - skatt)



Figur 11.4 Gjennomsnittlig årlig netto overføring (overføringer fratrasket skatt). Kroner.

Kilde: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Overføringer er viktig i det norske velferdssystemet, og bidrar til en jevnere fordeling, jf. avsnitt 11.2.1. De spiller også en viktig rolle for livsinntektsprofilene til den enkelte. Figur 11.4 viser at overføringene bidrar til at folk i gjennomsnitt får lavere inntekter som unge og middelaldrende, og høyere

som eldre. Over livsløpet mottar en person i gjennomsnitt overføringer tilsvarende om lag 70 pst. av det vedkommende samlet sett betaler i skatt.

Analysene av livsinntekt viser også at personene i de seks nederste inntektsklassene (etter livsinntekt) mottar mer i overføringer gjennom livsløpet enn de betaler i skatt, mens de tre øverste inntektsklassene i gjennomsnitt betaler mer i skatt enn de mottar i overføringer.

11.2.4 Inntektsfordelingen i internasjonal sammenheng

Sett i internasjonal sammenheng, er inntektsfordelingen i Norge jevn, jf. figur 11.5. Utviklingen i Norge er et eksempel på at det er mulig å nå langt med en politikk som ivaretar hensyn til både en god inntektsfordeling og en høy verdiskaping. Norge skiller seg ikke minst ut ved at gruppen med spesielt høy inntekt er liten. Sammen med de andre nordiske landene er Norge også blant dem som har lavest andel med lav inntekt.

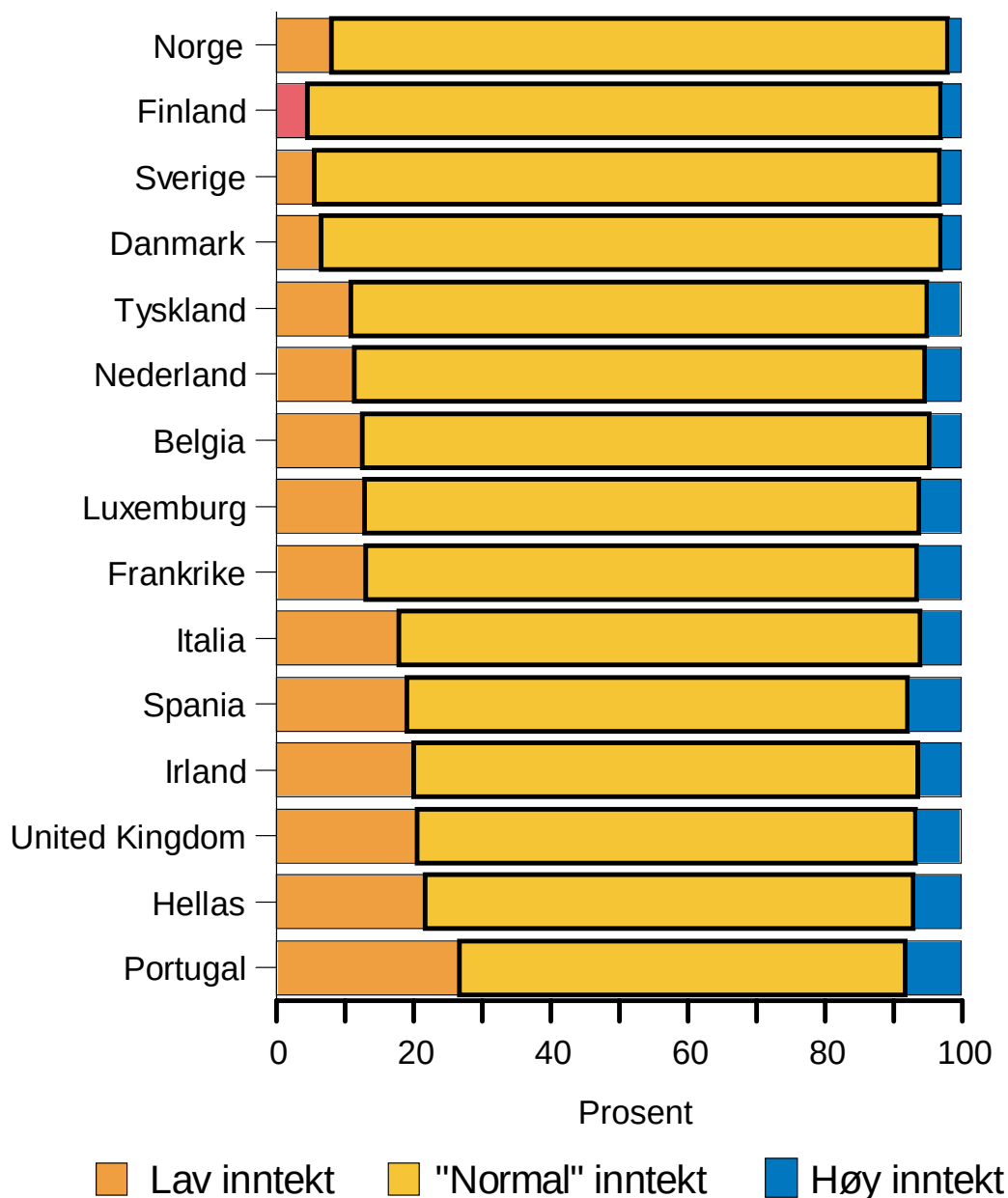
Økende inntektsforskjeller har vært et trekk ved utviklingen i flere land fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet, blant annet i Tyskland, Nederland, Sverige, Finland, Belgia, og Italia ⁴⁸⁾. Forskjellene er blitt mindre i Danmark og Australia. I USA, Frankrike og Canada har man ikke sett noen markert endring i fordelingsmønsteret. Også i Norge er det observert en tendens til økende inntektsforskjeller siden midten av 1980-tallet. Tall fra 1997 og 1998 tyder imidlertid på at denne trenden kan være snudd.

I og med at det er få med lav inntekt i Norge, er det også relativt sett få barn som bor i husholdninger med lav inntekt sammenlignet med andre vestlige land. Mens andelen barn som bor i husholdninger med lav inntekt i de nordiske landene har ligget under 5 pst., har den i USA og England ligget på 15–25 pst. I de nordiske landene har andelen vært relativt stabil eller gått noe ned, mens andre land har opplevd en sterk økning.

Siden lønnsinntekt er den dominerende inntektskilden for flertallet av befolkningen, vil lønnsforskjeller i stor grad påvirke inntektsfordelingen. Figur 11.6 viser at lønnsforskjellene i Norge er små sammenliknet med andre land.

⁴⁸⁾ Förster, M.F., »Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area«, OECD, Labour market and social policy. Occasional papers no. 42, 2000.

Andel med lav og høy inntekt i ulike land



Figur 11.5 Andel husholdninger med lav¹⁾ og høy²⁾ inntekt i ulike land. 1994.³⁾

1) Personer i husholdninger med inntekt etter skatt pr. forbruksenhet under 50 pst. av gjennomsnittet for alle husholdninger i landet.

2) Personer i husholdninger med inntekt etter skatt pr. forbruksenhet over 200 pst. av gjennomsnittet for alle husholdninger i landet.

3) Det kan være noe avvik i definisjonen av husholdningsinntekt mellom Norge og de øvrige landene.

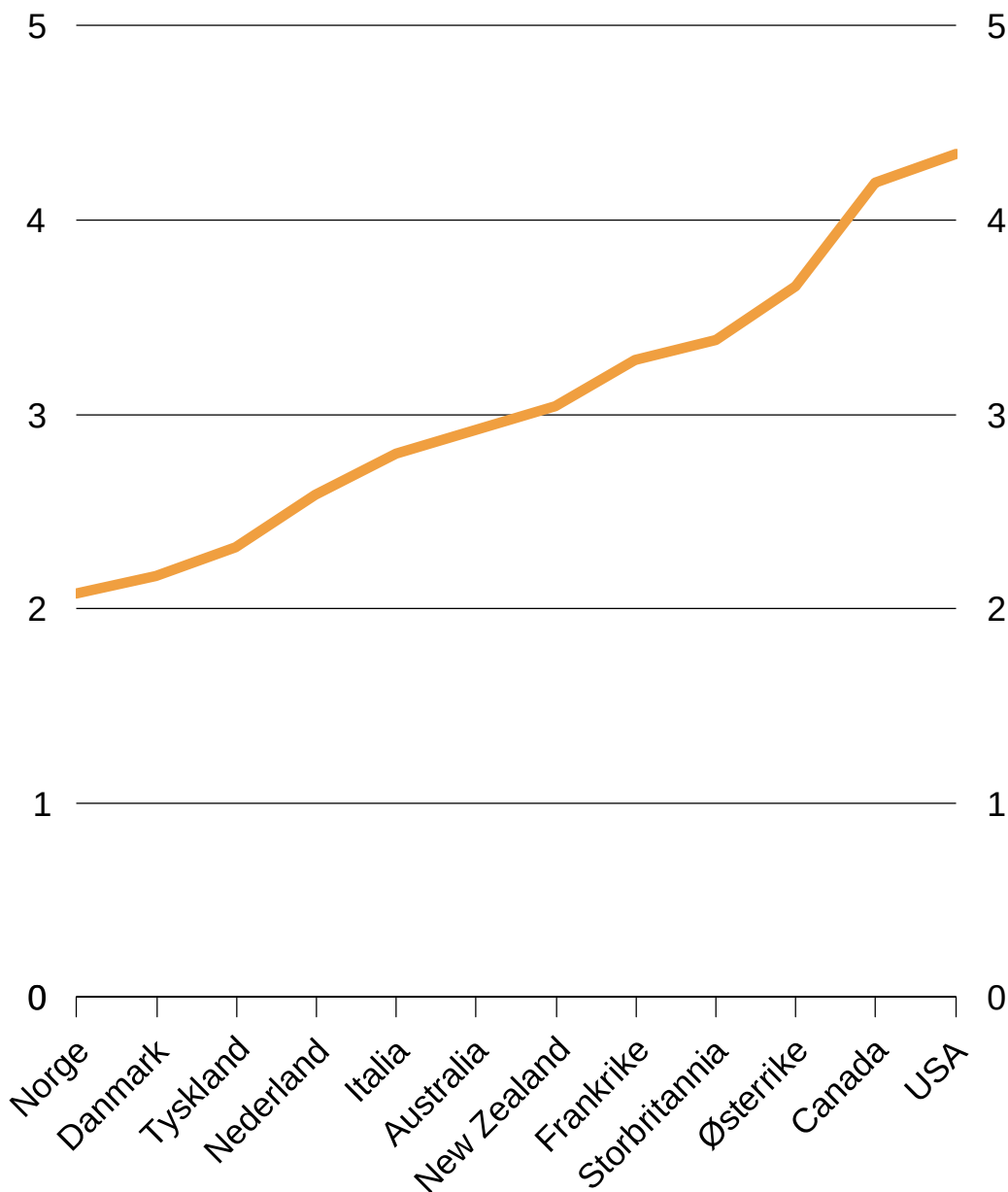
Kilde: European Community Household Panel (ECHP), de finske, svenske og norske levekårsundersøkelsene og Statistisk sentralbyrå.

Inntektsfordelingen blant pensjonister i utvalgte land

I en rapport fra FAFO ⁴⁹⁾ analyseres inntektsfordelingen blant alderspensjonister i ni OECD-land rundt 1990. Offentlige pensjoner utgjør mer enn halvparten av pensjonistenes inntekter i samtlige land bortsett fra USA og Storbritannia, der andelen ligger litt under 50 pst., jf. figur 11.7. Den høyeste andelen offentlig pensjon finnes i Sverige. Ettersom utbetalinger av tjenestepensjon i Sverige er inkludert i kategorien «offentlige pensjoner» er andelen for Sverige overvurdert, og den reelle andelen ligger trolig nærmere det tyske nivået på om lag 2/3. Norge har en andel på 61 pst., som er den tredje høyeste andelen.

⁴⁹⁾ Pedersen, A. W.: «Inntektsfordelingen blant alderspensjonister i ni OECD-land», FAFO, rapport 247, 1998.

Lønnspredning



Figur 11.6 Lønsspredning målt ved forholdet mellom øvre grense i den niende inntektsklassen og øvre grense i den laveste inntektsklassen.

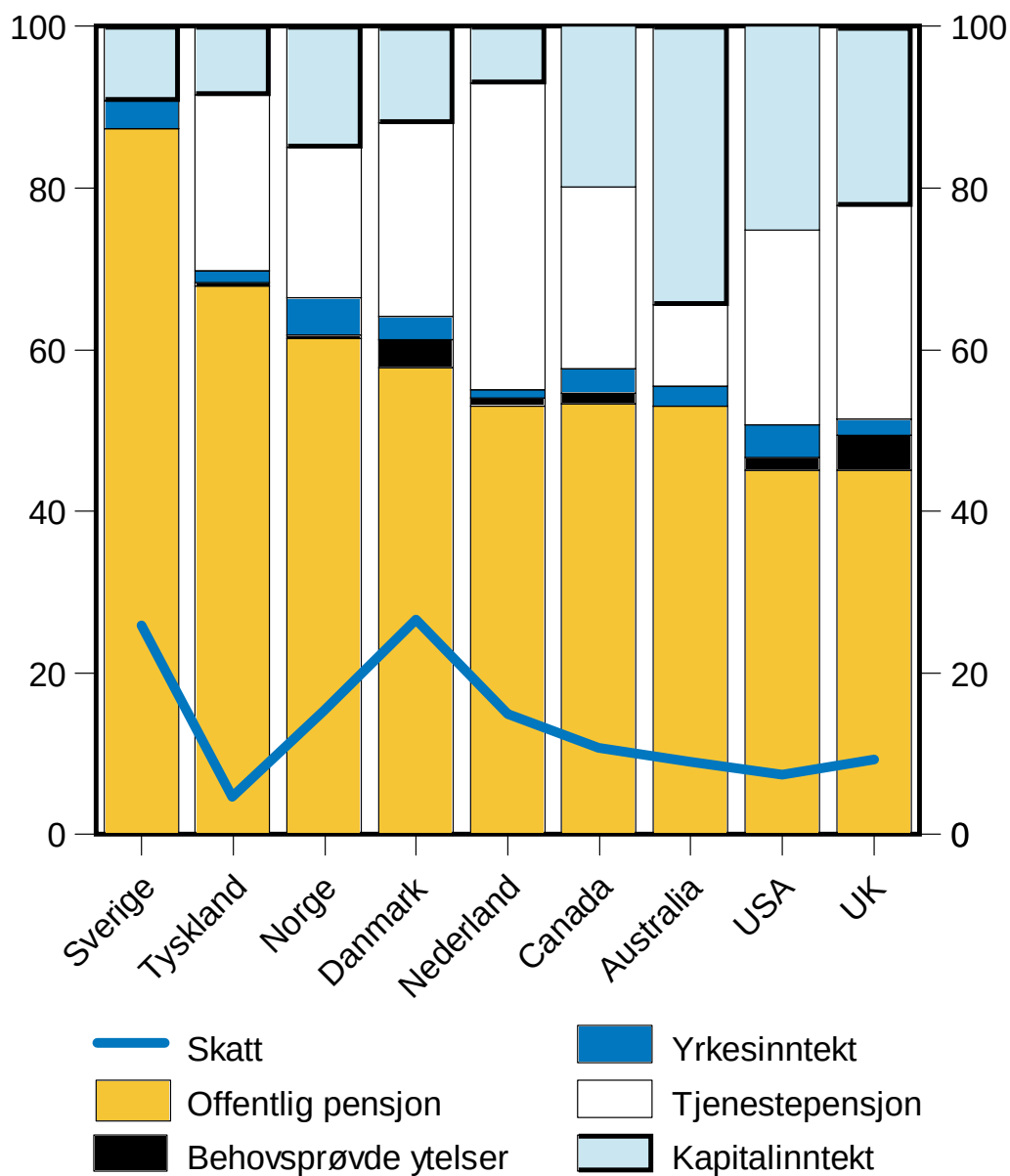
Kilde: NOU 2000: 21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping.

Kapitalinntekter og tjenestepensjoner er viktige inntektskilder i land som Nederland, USA og Storbritannia. Bare i Sverige og Tyskland utgjør disse inntektene en mindre andel enn i Norge. I tillegg er det store variasjoner i beskatningen av pensjonistene. Gjennomsnittlig skatteprosent på pensjonistene er

under 10 pst. i Tyskland, USA, Australia, Storbritannia og Canada. Norge og Nederland ligger noe over dette nivået, med en gjennomsnittlig skatteprosent på om lag 15 pst., mens pensjonistene i Danmark og Sverige har høyest gjennomsnittsskatt.

De tre nordiske landene skiller seg ut ved en jevn fordeling av den disponible inntekten. Av de landene som omfattes i figur 11.7 har USA og Storbritannia størst ulikhet blant pensjonister. Analysen viser at det er private inntektskilder som bidrar mest til den samlede ulikheten. Også når det gjelder inntektsfordeling generelt, skiller de nordiske landene seg ut med en jevn fordeling, mens USA og Storbritannia er blant de OECD-land med størst ulikhet. Inntektsfordelingen blant pensjonister i ulike land synes dermed i store trekk å tilsvare den generelle inntektsfordelingen.

Sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter i ulike land



Figur 11.7 Sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter i ulike land. Prosent av brutto inntekt.

Kilde: FAFO.

11.2.5 Andre forhold som påvirker inntektsfordelingen

Analyser av utviklingen og fordelingen av inntekt gir ikke en uttømmende beskrivelse av utviklingen i levekår for ulike grupper i samfunnet. Noen andre forhold som kan påvirke inntektsfordeling og levekår er formue og gjeld, arv og uregistrert verdiskaping i hjemmene. Arv kan bidra til å forsterke forskjell-

len mellom ulike inntektsgrupper fordi det er personer med høy inntekt som gjennomsnittlig arver mest, i tillegg til at de er overrepresentert blant de som mottar arv og gaver. Husholdsproduksjon kan på den andre siden bidra til å minske forskjellene i forbruksmuligheter, spesielt mellom en- og toinntektsfamilier. Det er imidlertid vanskelig å anslå omfanget og verdien av slikt arbeid.

Formue og gjeld

Statistikk om fordelingen av formue og gjeld i befolkningen er hovedsakelig basert på skatteligningen. En rekke betydelige formuestyper gjøres imidlertid ikke til gjenstand for en reell verdivurdering i selvangivelsen. I boks 11.2 gis det en nærmere beskrivelse av noen av de problemene dette medfører.

Boks 11.2 Ligningsverdi av formue

Formuesopplysninger i selvangivelsene er mangelfulle. I samsvar med regelverket blir for eksempel fast eiendom og produksjonsutstyr normalt verdsatt lavere enn markedsverdi. Blant annet gjelder dette for boliger. Verdifastsettelsen på boliger varierer sterkt, blant annet med bosted, boligens alder og når den sist ble omsatt. Det er også betydelige fradrag i verdi (for eksempel verdi av innbo og løsøre).

Aksjer i børsnoterte selskaper ble fram til 1998 verdsatt til 75 pst. av kursverdien ved årets begynnelse, mens andre aksjer ble verdsatt til 30 pst. av verdien. Fra og med 1998 blir verdien av aksjer i børsnoterte selskaper satt lik markedsverdien, mens andre aksjer verdsettes til 65 pst. av anslått markedsverdi. Det er derfor betydelige forskjeller med hensyn til hvor godt ligningsverdien avspeiler markedsverdien. Et tredje forhold som gjør tolkningen av formuesopplysninger vanskelig, er at driftskapital og gjeld for personlig næringsdrivende inngår i formuestallene. Inntekts- og formuesundersøkelsen mangler også opplysninger om pensjonsrettigheter, ettersom verdien av kollektive og individuelle pensjonsavtaler ikke er skattepliktig, og dermed ikke oppgis på selvangivelsen. Dette er en vesentlig formuespost.

Endringer i forbindelse med skattereformen i 1992 (blant annet fjerning av fribeløp og endringer i verdsetting av aksjer) førte til at formuestall før og etter 1992 ikke er helt sammenlignbare. Regelendringene i 1998 (se forrige avsnitt) fører til at heller ikke formuestall før og etter 1998 helt ut kan sammenlignes.

Som tabell 11.3 viser har husholdningene siden midten av 1980-tallet hatt en gunstig formuesutvikling. I gjennomsnitt økte nettoformuen målt i 1998-kroner med 124 000 fra 1986 til 1998.

Husholdningenes formue og gjeld øker med økende inntekt. Den øverste inntektsklassen skiller seg imidlertid ut ved å ha en betydelig større både formue og gjeld enn de øvrige husholdningene. Mens for eksempel husholdningene i den niende inntektsklassen i gjennomsnitt hadde i underkant av fire ganger så høy formue som husholdningene i den nederste inntektsklassen i 1998, hadde tidelen av husholdningene med høyest inntekt hele ti ganger høyere formue enn tidelen med lavest inntekt.

Det er i hovedsak små endringer i fordelingen av formue i perioden 1986 – 1998. Den sterkeste formuesøkningen finner vi i den øverste inntektsklassen. Også den nederste inntektsklassen har imidlertid hatt en gunstig utvikling, og har økt sin formue i forhold til de øvrige inntektsklassene.

Nettoformuen var om lag uendret i inntektsklassene på og rundt medianen i perioden 1986 til 1998. I de nederste og den øverste inntektsklassen økte derimot nettoformuen noe. Den sterkeste økningen fant sted i den øverste inntektsklassen, som følge av både en betydelig vekst i formuen og nedbygging av gjelden.

11.3 Hva kjennetegner de med lavest inntekt?

En vanlig brukt definisjon av «lav inntekt» er inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten. Medianinntekten er den inntekten som deler befolkningen i to store like grupper, rangert etter inntektens størrelse. I 1998 hadde 6,3 pst. av husholdningene lav inntekt etter denne definisjonen.

Andelen av befolkningen med lav inntekt var om lag den samme i 1986 og 1998. Dersom studentene utelates er det en liten reduksjon i andelen med lav inntekt. I løpet av de senere årene har andelen med lav inntekt vist en fallende tendens etter en motsatt utvikling på begynnelsen av 1990-tallet.

Lavinntektsgruppens sammensetning endret seg betydelig fra 1986 til 1998. Først og fremst har flere unge enslige lav inntekt nå enn tidligere, selv når studentene er utelatt, jf. tabell 11.4. Lavinntekt blant unge er et økende problem. En viktig årsak til dette er økningen i andelen som har liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. Det har i tillegg vært en kraftig vekst i antallet uføre siden midten av 1990-tallet. Relativt unge enslige utgjør en stadig større andel av de som blir uføre.

Det er fremdeles en betydelig andel eldre enslige som har lav inntekt. Selv om denne andelen er redusert mye siden 1986, var om lag hver tredje person med lav inntekt en eldre enslig i 1998. Hovedforklaringen til dette er at det fremdeles er mange som kun mottar minstepensjon.

Tabell 11.3: Husholdningenes gjennomsnittlige skattepliktige formue og gjeld etter inntektsklasse. Tusen 1998-kroner.

Inntektsklasse	Bruttoformue		Gjeld		Nettoformue	
	1986	1998	1986	1998	1986	1998
1	73	180	60	117	13	63
2	116	220	69	88	47	132
3	202	276	151	179	51	97
4	270	330	219	226	51	104
5	293	367	236	295	57	72
6	362	396	295	363	67	33
7	394	463	353	415	41	48
8	459	525	401	481	58	44
9	552	665	487	544	65	121
10	1025	1819	1014	829	11	990
I alt	375	524	329	354	46	170

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Blant husholdninger med barn, er andelen med lav inntekt størst blant de som har små barn. Andelen blant disse er imidlertid noe redusert, mens det har vært en liten økning i andelen husholdninger med lav inntekt og eldre barn.

Tabell 11.4: Husholdninger med lav inntekt etter husholdningstype. Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Eksklusive personer i studenthushold. Prosent.

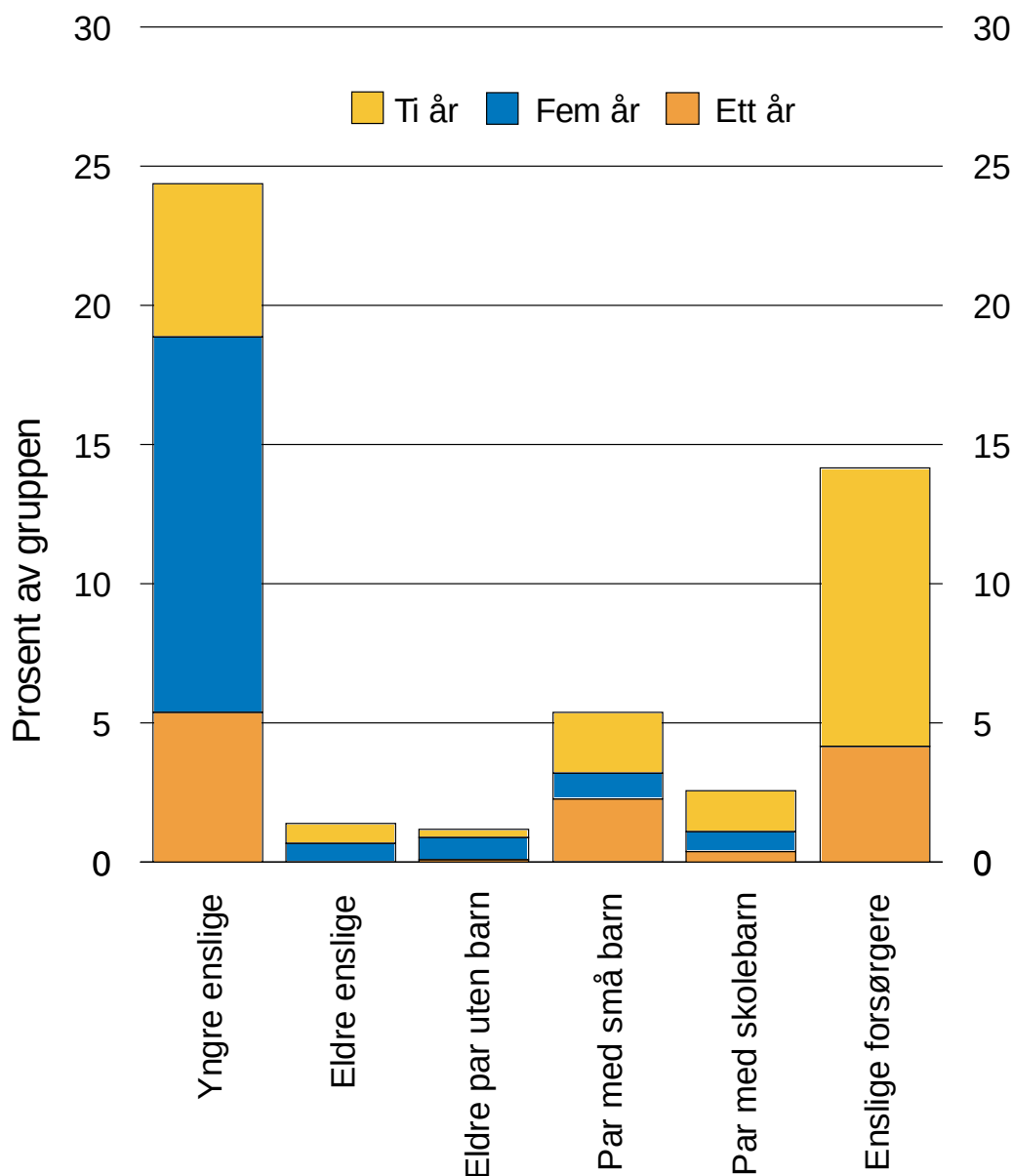
	1986	1998	Andelen personer 1998
Enslige under 30 år	7,7	15,7	3,6
Enslige 30–44 år	4,2	8,2	3,7
Enslige 45–64 år	7,2	8,1	4,2
Enslige 65- år	40,4	31,2	6,4
Par med barn, yngste barn 0–6 år	9,9	11,3	24,5
Par med barn, yngste barn 7- 17 år	1,8	3,6	17,6
Enslige forsørgere m/barn 0 - 17 år	13,1	13,2	6,3
Par uten barn, 65 år og eldre	7,5	1,5	9,0
Andre	8,2	7,4	24,7
I alt	100	100	100

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

Lavinntektsgruppen er en svært sammensatt gruppe. Sett bort i fra studenter og eldre, består denne gruppen for en stor del av personer som helt eller delvis mangler tilknytning til arbeidsmarkedet, jf. tabell 11.5. Årsakene til den manglende tilknytningen til arbeidsmarkedet er flere og til dels komplekse. Viktige årsaker er imidlertid dårlig helsetilstand og lav eller ingen utdanning.

Ved utforming av virkemidler blir derfor et fokus kun på lav inntekt for snevert med tanke på å bedre de samlede levekårene for denne gruppen. Virkemidlene må innrettes slik at de treffer de sammensatte og individuelle problemene i denne gruppen.

Andel med lav inntekt



Figur 11.8 Andel personer med lav inntekt¹⁾ etter husholdningstype og lengden på registreringsperioden. 1995, 1991–1995 og 1986–1995.

1) I denne studien, som er basert på Statistisk sentralbyrås inntektspanel, er lavinntektsgrensen for 1995 satt til halvparten av den årlige medianinntekten etter skatt pr. forbruksenhet, mens den for de to andre periodene er halvparten av medianen for summen av de årlige inntektene i perioden. Det er

videre forutsatt relativt små stordriftsfordeler ved at flere personer deler husholdning (OECD-skalaen).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Rundt halvparten av de husholdningene som befinner seg i lavinntektsgruppen et år, har fortsatt inntekt under lavinntektsgrensen ett år senere. Når perioden utvides til fire år var det kun 14 pst. av de som hadde lav inntekt det første året som fremdeles hadde lav inntekt ved utgangen av perioden⁵⁰⁾. Det er yngre enslige som i størst grad har lav inntekt, både over kortere og lengere tid, jf. figur 11.8.

For enslige forsørgere er også lav inntekt relativt vanlig. De fleste enslige forsørgere med lav inntekt har imidlertid lav inntekt i en kort periode. En del har imidlertid lav inntekt over en årrekke, noe som delvis kan skyldes at det før 1998 var mulig å ha overgangsstønad inntil 10 år. Fra og med 2001 vil alle enslige forsørgere falle inn under den nye stønadsordningen. De nye reglene legger opp til at flere skal komme seg raskere ut i arbeid, noe som kan bidra til å redusere antall enslige forsørgere med vedvarende lav inntekt.

Tabell 11.5: Andel personer med husholdningsinntekt etter skatt pr. forbruksenhet under 50 pst. av medianinntekten. Etter husholdningstype og antall personer med yrkestilknytning. Hovedinntektstakeren er under 65 år. Eksklusive personer i studenthusholdninger.

	Enslige		Ensligeforsørgere		Par uten barn			Par med barn			Alle
	Yrkesaktive		Yrkesaktive		Yrkesaktive			Yrkesaktive			
	1	0	1	0	2	1	0	2	1	0	
1986	4,1	52,5	4,6	41,7	0,1	3,0	17,3	0,1	3,6	37,2	3,7
1996	6,7	46,4	4,1	33,0	0,0	2,2	14,6	0,2	4,7	23,1	5,0
1998	5,1	39,4	1,4	28,4	0,1	2,2	8,2	0,3	3,8	28,4	4,1

Kilde: Statistisk Sentralbyrå, Inntekts og formuesundersøkelsen.

Andelen med vedvarende lav inntekt er relativt liten blant eldre.

Svak tilknytning til arbeidsmarkedet er den viktigste årsaken til at noen havner i en situasjon med vedvarende lav inntekt. Dette kommer tydelig fram i tabell 11.5.

Tabellen viser også at det blant enslige forsørgere har vært en sterk reduksjon i andelen med lav inntekt uten yrkestilknytning. Dette skyldes trolig omleggingen av overgangsstønaden.

Lav inntekt inntreffer for mange i forbindelse med overgangen fra en livsfase til en annen. Enslige unge som flytter hjemmefra havner ofte under lavinntektsgrensen. Av disse er det svært få som bor i husholdninger med lav inntekt så lenge de bor hjemme. Etableringsfasen er for mange av de unge enslige en periode som er preget av lav inntekt og høye utgifter.

Overgang fra å leve i et parforhold til å bli enslig medfører også ofte en situasjon med lav inntekt. Overgangen fra yrkesaktivitet til alderspensjon ser ikke ut til å bidra til at flere faller under lavinntektsgrensen. Derimot får flere

⁵⁰⁾ Epland, J.: «Få permanent fattige i Noreg», Samfunnsspeilet 1993, Statistisk sentralbyrå.

lav inntekt når de blir uførepensjonister, attføringspengemottakere, etterlattepensjonister og enslige forsørgere med overgangsstønad.

Det er altså overgangen fra en livsfase til en annen som langt på vei bidrar til at mange for en kortere periode kommer i en vanskelig økonomisk situasjon. Dette understreker at problemene knyttet til lav inntekt for mange er av forbigående art.

11.4 Handlingsplan for sosial og økonomisk trygghet – En politikkfor økt utjevning og bedring av levekårene for de vanskeligst stilte

11.4.1 Innledning

Det store flertallet i befolkningen har hatt en positiv utvikling med bedring av levekårene de siste par tiårene. Enkelte har likevel blitt hengende etter i den generelle velstandsutviklingen, til tross for godt utbygde velferdsordninger som omfatter hele befolkningen. Et karakteristisk trekk ved dagens situasjon er at dårlige levekår og marginalisering ikke gjelder for hele, lett identifiserbare sosiale grupper, men for et lite mindretall innenfor de ulike gruppene. Årsakene til at den enkelte faller utenfor er mange, og til dels komplekse. Blant de mest sentrale er rusmiddelmisbruk og psykiske problemer. Den generelle satsingen på psykisk helsevern og arbeid mot rus er derfor viktig også i en levekårssammenheng. Et gjennomgående trekk er også at personer med dårlige levekår ikke har noen stabil tilknytning til arbeidslivet.

Det er viktig at virkemidlene i velferdspolitikken innrettes slik at en treffer de sammensatte og individuelle problemene den enkelte står overfor. Samtidig er det viktig at de vanskeligst stilte i størst mulig grad sikres gode levekår innenfor de mer generelle velferdstiltak. Regjeringens handlingsplan for sosial og økonomisk trygghet i kommende langtidsprogramperiode har dette som mål. Gjennomføring av planen vil bli fulgt opp i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Regjeringen vil med de foreslåtte tiltakene gi de vanskeligst stilte i samfunnet et løft, og ønsker særlig å bedre situasjonen for grupper som har lav inntekt og levekårsproblemer over tid. Tiltak rettet mot å bedre arbeidsmarkedstilknytningen og boligproblemene til de vanskeligst stilte, samt tiltak rettet mot grupper uten inntektssikring i folketrygden, vil bli prioritert. Regjeringen er spesielt opptatt av å bedre oppvekstvilkårene for barn som vokser opp i familier med varig lav inntekt.

Handlingsplanen følger opp Stortingets behandling av Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998–99)) våren 2000. En egen stortingsmelding om barn og ungdoms levekår vil bli lagt fram senere i vår.

11.4.2 Hovedelementer i Regjeringens politikk for økt utjevning

Regjeringen vil gjennom fordelingspolitikken sikre jevn fordeling av inntekt og gode levekår for alle. Fordelingspolitikken må omfatte tiltak på mange områder. Det er viktig å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv for alle. Mange av de som har dårligst levekår har også liten tilknytning til arbeidsmarkedet. Et sentralt formål med handlingsplanen er derfor å støtte opp under arbeidslinja i sysselsettings- og trygdepolitikken.

En solidarisk boligpolitikk, en rettferdig utdanningspolitikk og godt utbygde sosial- og helsetjenester er andre viktige tiltak for å sikre en rettferdig fordeling. Et godt utbygd offentlig tjenestetilbud bidrar til å redusere den betydningen inntektsforskjeller har for folks levekår. Regjeringens mål er at alle som har behov for det, skal ha tilgang til grunnleggende velferdstjenester, uavhengig av økonomisk situasjon, bosted, etnisk bakgrunn eller kjønn.

Også de offentlige stønadsordningene er viktig i en levekårssammenheng. Det norske trygdesystemet består av generelle overføringer som tilfaller store deler av befolkningen, for eksempel folketrygden og barnetrygden, i tillegg til mer målrettede stønader, blant annet tilpasset ulike svakstilte grupper. Økonomisk sosialhjelp er et siste økonomisk sikkerhetsnett. Det er vist tidligere i dette kapitlet at overføringene bidrar til en mer rettferdig fordeling, jf. avsnitt 11.2.

Et inkluderende arbeidsliv

Regjeringen vil legge til rette for et inkluderende arbeidsliv med plass til alle. En jobb sikrer den enkelte inntekt, et sosialt nettverk og muligheter til å bruke sine evner og ressurser. Sosiale forskjeller er mer enn noe annet knyttet til mangel på arbeid. Fordi arbeid til alle er det viktigste bidraget til en rettferdig fordeling, er det et hovedmål at flest mulig skal kunne forsørge seg selv gjennom eget arbeid. For nærmere omtale av arbeidslivspolitikken, vises det til kapittel 5.

Regjeringen vil føre en politikk som motiverer til arbeid framfor trygd, og som legger til rette for et arbeidsliv som også har plass til personer som ikke har full arbeidsevne. Trygdesystemet må utformes slik at det tilpasses den enkeltes behov, og støtter opp under og fremmer enkeltpersoners deltakelse i arbeidslivet. Regjeringen ønsker mer fleksible løsninger for kombinasjon av arbeid og uførepensjon. Det er viktig å vinne erfaring gjennom forsøk.

Regjeringen har iverksatt tiltak for å begrense tilgangen til uførepensjonsordningen, blant annet ved å skjerpe kravet til at attføring skal prøves før uførepensjon kan bli vurdert. Regjeringen vil videre, som et strakstiltak, styrke innsatsen for at flere uførepensjonister skal vende tilbake til arbeidslivet, på hel- eller deltid, blant annet ved å etablere nettverksprosjekter for reaktivisering av uførepensjonister.

For å legge til rette for at flere funksjonshemmede skal kunne delta i arbeidslivet, vil Regjeringen, som et annet strakstiltak, prøve ut ordninger som skal sikre dekning av transportutgifter til arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede som ikke kan benytte egentransport eller offentlige kommunikasjonsmidler.

I arbeidslivet må oppgaver og arbeidssituasjon i større grad tilpasses hver enkelt. Både private og offentlige arbeidsgivere må ta hensyn til at arbeidstakerne er forskjellige, og har ulike utgangspunkt i forhold til den innsatsen de yter. Å ta alles evner og ressurser i bruk, representerer en mulighet til utvikling for norske bedrifter. Det er arbeidsgivers ansvar å legge forholdene på arbeidsplassen til rette slik at personer med dårlig helse kan komme raskest mulig i arbeid. Regjeringen vil hindre at personer blir langtidssyke og støtes ut av arbeidslivet gjennom å motivere arbeidsgiverne til å ansette personer som ikke har full arbeidsevne og styrke deres ansvar for å legge arbeidssitua-

sjonen til rette for de ansatte. For å styrke arbeidsgivernes motivasjon til å ansette personer som ikke har full arbeidsevne, er det igangsatt et forsøk med lønnstilskudd av lengre varighet til arbeidsgivere som ansetter personer med varierende yteevne over tid på grunn av kroniske lidelser. Regjeringen vil vurdere en opptrapping av tiltaket i lys av erfaringer som innhentes.

I NOU 2000: 27 Sykefravær og uførepensjonering (Sandmann-utvalget) fremmes en rekke forslag for å motvirke økt sykefravær og uførepensjonering. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med dette som egen sak.

En solidarisk boligpolitikk

Boligen og bomiljøet er et grunnleggende gode for befolkningens velferd og levekår. Å gi alle muligheter til å bo i en god bolig i et godt bomiljø er derfor en viktig del av Regjeringens strategi for å få til økt utjevning. Regjeringens boligpolitikk er nærmere beskrevet i kapittel 12 Oppvekstmiljø, trygghet og mangfold.

De aller fleste husholdningene bor i dag godt, og boutgiftene er overkommelige. Problemene med dårlige boforhold og etableringsproblemer er størst i pressområdene, der boligprisene og husleiene i utleieboliger har hatt en sterk vekst de siste årene. En solidarisk boligpolitikk innebærer at Regjeringen vil satse på en boligbygging som dekker etterspørselen i det ordinære boligmarkedet, samtidig som det er viktig å ha et tilbud til grupper som har spesielle boligbehov. Regjeringen vil satse på boligpolitiske virkemidler særlig rettet mot unge og vanskeligstilte.

Boligpolitikken er basert på et samspill mellom stat, kommune, boligbyggelag og andre private aktører. Statens rolle er i stor grad basert på å trekke opp nasjonale mål, gi økonomiske og juridiske rammevilkår og å bidra med informasjon og utviklingstiltak. Å skaffe hensiktsmessige boligløsninger for svakstilte på boligmarkedet er en viktig oppgave for kommunene. Regjeringen har utfordret kommunene til å utforme lokale handlingsplaner knyttet til boligetablering for unge og vanskeligstilte, og har utvidet boligtilskuddet gjennom Husbanken slik at kommunene kan følge disse opp. Regjeringen vil styrke boligtilskuddet i Husbanken ytterligere for å møte behovet i boligmarkedet framover.

Bostøtten er et viktig virkemiddel i boligpolitikken og bidrar til botrygghet for husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Regjeringen har derfor gjort forbedringer i bostøtteordningen som vil komme barnefamilier, beboere i omsorgsboliger og andre husstander til gode. Regjeringen vil gjennomføre flere forbedringer i bostøtteordningen, særlig for å bedre situasjonen for vanskeligstilte barnefamilier i de største byene og enslige med lav inntekt. I den forbindelse vil Regjeringen vurdere ytterligere heving av boutgiftstaket. Regjeringen vil i tillegg vurdere å myke opp finansieringskravet i bostøtteregelverket for vanskeligstilte barnefamilier med høye boutgifter og lave inntekter. Regjeringen vil gjennomføre en samordnet innsats for å løse problemene for de bostedsløse.

En rettferdig utdanningspolitikk

Utdanning er et viktig grunnlag for vårt velferdssamfunn, samtidig som det er et gode for den enkelte. Utdanningen skal sikre den kompetanse samfunnet til en hver tid trenger, og er en forutsetning for verdiskaping og for sosial og kulturell utvikling og vekst. Utdanning gir den enkelte muligheter til å realisere seg selv på en måte som sikrer aktiv deltakelse i arbeidsmarkedet. Mange av dem som i dag står utenfor arbeidsmarkedet har lav eller ikke fullført utdanning. I tillegg viser levekårsforskning at det er en positiv sammenheng mellom utdanning og andre sentrale levekårsvariable som inntekt, bostandard og helse. Det bærende prinsippet i Regjeringens utdanningspolitikk er lik rett til utdanning for alle.

Undersøkelser viser at de som har mye utdanning, også er de som tar mer i voksen alder. Kompetansereformen skal bidra til å jevne ut disse skjevhetene gjennom å gi hele befolkningen mulighet til kompetanseutvikling, uavhengig av alder, kjønn bosted og tidligere utdanning. Regjeringen ønsker å følge opp kompetansereformen slik at alle voksne med mangelfull grunnutdanning får mulighet til å gjennomføre grunnskole og videregående skole. Regjeringen vil utforme opplæringstilbudene slik at flest mulig av de som er i arbeid kan gjennomføre videreutdanningen uten å gå ut av arbeidslivet. Utdanningspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 13.

Målrettede forbedringer i offentlige sosial- og helsetjenester

Regjeringen har som mål å sikre alle som har behov for det tilgang til nødvendige omsorgs- og helsetjenester. En godt utbygd offentlig helsetjeneste skal sørge for at disse hensynene ivaretas. I kapittel 14 Trygg og aktiv alderdom og gode helsetjenester gis det en gjennomgang av Regjeringens helsepolitikk generelt.

En lang rekke undersøkelser, både nasjonale og internasjonale, har vist at helsetilstanden følger et sosialt trappetrinnsmonster. Jo lavere sosial posisjon, desto lavere levealder, mer selvrapportert sykdom og større konsekvenser av sykdom. Sammenliknende undersøkelser antyder at de sosiale helseforskjellene i Norge er større enn i en rekke vesteuropeiske land. Regjeringen ønsker å bidra til å minske de sosiale forskjellenes betydning for den enkeltes helse-tilstand, og vil arbeide for å bedre målrettingen av helse- og omsorgstilbudet mot utsatte grupper. Regjeringen vil komme tilbake til dette i forbindelse med den varslede handlingsplanen for folkehelsearbeidet.

Kjønn er en viktig dimensjon ved helseforskjeller. I alle land der kvinner har høyere levealder enn menn, har kvinner gjennomgående høyere sykkelighet. Slik er det også i Norge. Det er dermed viktig at helse og sykdom vurderes i et kjønnsperspektiv, og at konsekvenser av reformer og tiltak også vurderes for kvinner og menn separat.

Også mellom ulike geografiske områder er det påvist forskjeller i dødelighet og helsetilstand. Dette har sammenheng med den sosiale sammensetningen i befolkningen i ulike deler av landet, og med kulturelle forskjeller i livsstil og levevaner. Regjeringen vil sette i verk tiltak rettet mot geografisk avgrensede områder med langvarig opphopning av dårlige levekår i befolkningen. Regjeringen vil særlig arbeide for å bedre levekårssituasjonen i de indre delene av Finnmark. Regjeringen vil derfor iverksette tiltak straks for å

avhjelpe situasjonen gjennom et samarbeid med kommunene i indre Finnmark, fylkeskommunen og aktuelle næringsutviklingsmiljøer.

Målrattede forbedringer i det offentlige sikkerhetsnettet

Alle som mister muligheten til å delta fullt ut i arbeidslivet og ikke har inntekt, skal sikres en grunnleggende økonomisk trygghet gjennom folketrygden. De universelle trygde- og stønadsordningene bidrar til fordeling av inntekt over den enkeltes livsløp og mellom individer og grupper. Folketrygden skal være fleksibel, og gi muligheter for utforminger tilpasset det enkelte individs situasjon.

Økonomisk sosialhjelp er et siste sikkerhetsnett. For å gi trygghet for de som i perioder har behov for denne hjelpen er det viktig at sosialhjelpen har et forsvarlig nivå, og at forskjeller mellom kommuner reduseres. Regjeringen har derfor gitt statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. Det blir tatt spesielle hensyn til barns behov, blant annet ved at det er utarbeidet egne retningslinjer for barns livsopphold.

Regjeringen vil i tillegg målrette systemet bedre overfor enkelte grupper som i dag fanges dårlig opp i de generelle ordningene. I første omgang vil Regjeringen prioritere tiltak rettet mot unge og barnefamilier.

11.4.3 Særskilte tiltak rettet mot de vanskeligst stilte

Regjeringen ønsker å sette inn målrattede tiltak for å bedre situasjonen for grupper som har lav inntekt og levekårsproblemer over tid. Dette utgjør anslagsvis 1–2 pst. av befolkningen. Blant de med varig lav inntekt er ikke-vestlige innvandrere, barnefamilier og unge enslige overrepresentert.

Et kjennetegn ved personer med varig lav inntekt og dårlige levekår er at de har sammensatte problemer. De opplever en kombinasjon av svak økonomi, lite utdanning, dårlig helse og dårlige boforhold. De står i all hovedsak utenfor arbeidslivet, og mange er langtidsmottakere av sosialhjelp. For disse personene vil tiltak som gir bedring på et enkelt levekårsområde ofte ikke være nok. For personer med sammensatte behov oppleves manglende samarbeid og samordning mellom ulike offentlige instanser ofte som et problem. Regjeringen har som mål at det skal være opprettet minst ett servicekontor i alle kommuner innen utgangen av 2003. Regjeringen vil sette i gang forsøk innenfor servicekontorløsningen med å utvikle en bedre koordinert og forpliktende oppfølging og rådgivning av personer med sammensatte behov.

Regjeringen er spesielt opptatt av å bedre situasjonen for vanskelig stilte barn og barnefamilier. Det har vært heftet stor usikkerhet rundt hvor mange barn det er som lever i fattigdom i Norge. Det mest realistiske anslaget er i underkant av 20 000. Det vil bli iverksatt en særskilt satsing for å nå barn og unge som lever i fattigdom. Regjeringen vil sikre at alle barn og unge har mulighet til å delta i et fullverdig sosialt liv.

Handlingsplanen for sosial- og økonomisk trygghet inneholder en rekke tiltak som vil ha effekt på situasjonen til de fattige barna. Eksempler er tiltak for å få foreldrene i arbeid og tiltak på boligområdet. Disse tiltakene er blant de viktigste for å sikre disse barna et godt økonomisk og sosialt fundament. Det er også behov for ekstra støtte og bistand både i form av økonomisk hjelp

samt råd og veiledning til barnefamilier som over tid lever på trygd eller sosialhjelp.

Et stadig økende kommersielt press rettet mot barn og unge bidrar også til å forsterke følelsen enkelte barn har av å være fattig. Regjeringen vil i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2001:6 Oppvekst med prislapp? (Nyborgutvalget) se spesielt på tiltak for å redusere kjøpepresset mot barn og unge.

Regjeringen vil i Stortingsmeldingen om barn og unges levekår ha et spesielt fokus på de fattigste barna.

Vanskeligstilte barnefamilier

Problemet med varig lav inntekt gjelder først og fremst familier hvor foreldrene har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Mange har også høye bostgifter i forhold til inntekten. Blant disse familiene finnes en del enslige forsørgere som har lav utdanning og svak arbeidsmarkedstilknytning. Andre vanskeligstilte barnefamilier er uførepensjonister med barn, noen familier med funksjonshemmede barn med omfattende hjelpebehov og enkelte ikke-vestlige innvandrerfamilier.

For å bedre barnefamilienes situasjon vil Regjeringen sikre foreldrenes deltagelse i arbeidslivet, og bedre mulighetene for etablering på boligmarkedet. Vanskelig stilte barnefamilier vil derfor være prioriterte grupper i innretningen av bostøtten, boligtilskuddet og i tilbudet overfor bostedsløse. Det er behov for tiltak som når barna direkte, blant annet for å gi bedre muligheter for deltagelse i skole- og fritidsaktiviteter. Grunnskolen skal være gratis og fri for egenandeler. Ingen skal stenges ute fra aktiviteter fordi foreldrene ikke har råd til å betale.

Barnehageplass skal være reelt tilgjengelig for alle som ønsker det. Målsettingen om full barnehagedekning i løpet av 2003 ligger derfor fast. Regjeringen foreslår også at kommunene skal pålegges å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser. Regjeringen vil også legge til rette for redusert foreldrebetaling i alle barnehager, både offentlige og private. For familier med lave inntekter er gunstige ordninger som friplasser, søskenmoderasjon og inntektsgraderte satser viktig. Et flertall av barnehagene har slike ordninger. Det vises til kapittel 12 for en nærmere omtale av politikken for å redusere foreldrebetalingen i barnehager.

Det er viktig med generelle tiltak rettet mot barnefamiliene og mot barn og ungdom. Det vil likevel være behov for selektive tiltak rettet mot enkelte barn og ungdom og deres familier som har behov for ekstra hjelp og støtte. Regjeringen vil derfor, gjennom å øke barnetillegget i folketrygdens pensjon, sikre en bedre økonomisk trygghet for barnefamilier hvor en eller begge foreldre er uførepensjonister.

Familier der den voksne er enslig forsørger er overrepresentert i de fleste oversikter over familier med svak økonomi. Gjennom forslaget til endring av bidragsregelverket som Regjeringen nylig har fremmet, får enslige forsørgere på overgangsstønad og bidragspliktige som kan betale bidrag utover «minstebidraget» en bedre økonomi, blant annet fordi de får beholde hele bidraget.

På grunn av endret regelverk i stønadsordningene for enslige forsørgere vil en del enslige forsørgere miste retten til overgangsstønad fra 1. januar 2001. Noen av disse vil kunne få problemer med å komme i arbeid. Regjering-

gen vil følge disse spesielt opp gjennom en evaluering som blir sluttført våren 2002. Eventuelle tiltak må drøftes på denne bakgrunn.

Enslige forsørgere med funksjonshemmede eller langvarige syke barn får etter dagens ordning redusert stønad til barnetilsyn når vedkommende mottar forhøyet hjelpestønad på grunn av barnets sykdom eller funksjonshemming. Det kan derfor være vanskelig for disse foreldrene å delta i arbeidslivet, og mange i denne gruppen er avhengige av sosialhjelp. Regjeringen vil styrke innsatsen for disse familiene, og legge bedre til rette for at de enslige forsørgerne kan delta i arbeidslivet, blant annet gjennom endret stønad til barnetilsyn.

Langtids sosialhjelpsmottakere

En del personer mottar økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt eller supplerende inntekt over lang tid. Av 126 200 sosialhjelpsmottakere i 1999 mottok 37 pst. stønad i seks måneder eller mer i løpet av året. Disse personene har liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet og fyller ofte ikke vilkårene til varig inntektssikring i folketrygden.

Regjeringen mener sosialhjelp skal være en midlertidig ytelse for personer som i perioder ikke kan forsørge seg selv gjennom eget arbeid, og heller ikke har krav på andre ytelser fra folketrygden. Aktive tiltak i form av kvalifisering og utdanning må derfor raskest mulig settes inn overfor mottakere av økonomisk sosialhjelp. Regjeringen har iverksatt forsøk med et mer helhetlig kommunalt ansvar for arbeids- og aktiviseringstiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp. I forsøket legges det blant annet vekt på aktive tiltak overfor langtidsledige unge og barnefamilier. Forsøkene vil gradvis bli trappet opp. Som en del av forsøket vil det også bli utprøvd en samarbeidsmodell mellom sosialtjenesten og Aetat kalt «Veivisserrute fra sosialhjelp til arbeid», med sikte på å utvikle en mal for samarbeidet mellom etatene om langtidsledige som mottar sosialhjelp som hovedinntekt. Regjeringen vil dessuten videreføre og styrke innsatsen for å få arbeidsledig ungdom i arbeid.

Regjeringen vil i forbindelse med revisjon av hovedrundskrivet til sosialtjenesteloven gi mer utfyllende veiledning for hvordan kommunene skal bruke vilkår. Formålet med dette er å stimulere til økt bruk av vilkår for å øke aktiviseringen av den enkelte sosialhjelpsmottaker.

Unge, alvorlige syke uten rett til sykepenges

Mange unge som blir alvorlig syke har etter dagens ordning ikke opparbeidet sykepengerrettigheter, fordi de for eksempel er under utdanning. Disse vil kunne komme i en vanskelig økonomisk situasjon, i tillegg til at de må mestre en alvorlig sykdom og blir påført høye utgifter i forbindelse med sykdommen. Dette vil igjen kunne få konsekvenser for deres fremtidige muligheter for selvforsørgelse. Regjeringen vil derfor foreslå tiltak for å sikre personer i denne gruppen økonomisk trygghet.

Visse grupper funksjonshemmede/uførepensjonister

Blant uføre og funksjonshemmede er det særlig de yngre og personer med forsørgeransvar for barn som har vanskelige levekår. Det har vært en økning

i andelen unge blant de nye uførepensjonistene de senere årene. Hovedproblemet deres er at dårlig helse eller funksjonshemming gjør det vanskelig å komme inn på arbeidsmarkedet. Denne gruppen vil kunne hjelpes gjennom de mer generelle tiltakene for å legge til rette for at funksjonshemmede og uføretrygdde skal kunne delta i arbeidslivet. I tillegg er det behov for særskilte tiltak som kan underbygge økt aktivitet og yrkesdeltakelse blant vanskelig stilte funksjonshemmede. Det er allerede satt i gang tiltak overfor grunnstønadsmottakere med dårlige levekår i Oslo indre øst. Regjeringen vil videre sikre et bedre helsetilbud og bedre oppfølging for en gruppe funksjonshemmede som i dag ikke er tilfredsstillende ivaretatt.

Personer med psykiske problemer

En regner med at rundt 50 000 personer i Norge har vedvarende og alvorlige psykiske lidelser. 20 000 personer har varige og kontinuerlige behandlings- og bistandsbehov. Personer med psykiske problemer har gjennomgående dårligere levekår enn befolkningen ellers, på grunn av problemer med å komme inn i det ordinære bolig- og arbeidsmarkedet.

I 1999 ble opptrappingsplanen for psykisk helse igangsatt. Planen inneholder konkrete tiltak for å styrke det psykiske helsearbeidet, og har medført at det nå satses betydelig mer på psykisk helsearbeid enn før planen ble iverksatt. Arbeids- og sysselsettingstiltak er også en viktig del av opptrappingsplanen. En del lokale tverretatlige arbeidsforberedende tiltak er satt i gang, og styrking av samarbeidet mellom helse- og sosialtjenesten og arbeidsmarkeds-etaten er viktig å for å bedre tilbudet til personer med psykiske lidelser. Det er imidlertid fortsatt store lokale variasjoner i ressursinnsats og tjenestetilbud som ikke kan forklares med forskjeller i behov. Regjeringen vil gjennom opptrappingsplanen for psykisk helse styrke livssituasjon og mestringsevne for mennesker med psykiske lidelser.

Regjeringen ønsker å bedre økonomien til psykiatriske pasienter i institusjon. Etter dagens ordning sitter mange ofte igjen med lav pensjon. For psykiatriske pasienter i fylkeskommunale og statlige institusjoner avkortes pensjonen ved langtidsopphold over fem måneder. For mange dekker minstebeløpet de sitter igjen med ikke deres personlige utgifter selv om de har fri kost og losji. En del psykiatriske pasienter avslutter sykehusopphold fordi den personlige økonomien blir for dårlig. Regjeringen vil derfor øke minstebeløpet slik at det svarer til minstebeløpet i kommunale institusjoner. Regjeringen vil også foreslå at pasienter som er under behandling med sikte på utskrivning innen ett år, ikke skal få avkorting.

Personer med rusmiddelproblemer

Personer med rusmiddelproblemer har ofte vanskelige levekår. Mange er tidlig marginalisert i forhold til skole og arbeidsliv. Mange er langtidsmottakere av sosialhjelp, og har store helseproblemer og problemer i boligmarkedet.

Antall personer med alkoholproblemer er vanskelig å anslå, da overgangen fra uproblematisk bruk til misbruk er glidende. Beregninger viser at det er rundt 60 000 storforbrukere av alkohol i Norge. Når det gjelder narkotikamisbrukere, viser undersøkelser at det i dag finnes mellom 9 000 og 12 000 personer som tar narkotika med sprøyte på en regelmessig basis. Hvis en også

inkluderer personer som primært misbruker sentralstimulerende stoffer og cannabis, er det rundt 15 000 personer.

Mange rusmiddelmisbrukere har et sammensatt hjelpebehov. Regjeringen vil derfor sikre en bedre samordning av helse- og sosialtjenestene til denne gruppen, og styrke bo-, omsorgs- og oppfølgingstiltak overfor rusmiddelmisbrukere i kommunene.

Legemiddelassistert rehabilitering er et landsdekkende tilbud for rusmiddelmisbrukere som har hatt et langvarig misbruk, dominert av opiatavhengighet. Dette er en ressurskrevende behandlingsform som stiller krav til tverrfaglig innsats. Regjeringen arbeider med et opplegg for en større grad av desentralisering av tilbudet med klarere forankring i de ordinære helse- og sosialtjenestene.

Regjeringen vil fremme en egen handlingsplan mot rus. Sentrale temaer i en slik plan vil være det forebyggende arbeidet og bedring av behandlings- og omsorgstilbudet for de tyngste misbrukerne.

Bostedsløse

Undersøkelser viser at det er rundt 6 000 bostedsløse i Norge. Disse befinner seg primært i de store byene. De fleste bostedsløse bor i en eller annen form for bolig, enten hos kjente, på hospits eller liknende. Svært få lever ute. Mange av de bostedsløse er langtidsmottakere av sosialhjelp. Et flertall har rusmiddelproblemer, og en stor del har psykiske problemer.

For Regjeringen er det svært viktig at kommunene og staten samordner innsatsen for å bedre situasjonen for de bostedsløse. Regjeringen har derfor i samarbeid med de fem største bykommunene, satt i gang et utviklingsarbeid for å bedre boligsituasjonen for bostedsløse og sikre dem et helhetlig hjelpe-tilbud. Regjeringen vil arbeide for å redusere bruken av hospits, særlig blant barnefamilier. Regjeringen ønsker en samordnet innsats for å løse problemene for de bostedsløse gjennom egne tilpassede boligløsninger med tilkoblede helse- og sosialtjenester.

Visse grupper innvandrere

Ikke-vestlige innvandrere er klart overrepresentert blant lavinntektsgruppene og også blant sosialhjelpsmottakerne. Hovedårsaken til dette er at arbeidsmarkedstilknytningen er svakere i denne gruppen, enn i befolkningen generelt. Regjeringen vil føre en arbeidsmarkedspolitik som utnytter den kompetanse som innvandrere i Norge har ved å tilrettelegge for rask overgang til ordinært arbeid. Det er særlig viktig å sette inn målrettede tiltak overfor nyankomne innvandrere, for å unngå at disse blir langvarige sosialhjelpsmottakere. Det er nedsatt et eget utvalg som skal utrede og lage utkast til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere.

Innvandrere og flyktninger vil fortsatt bli prioritert høyt ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Det skal arbeides videre med å lage rutiner for samarbeid mellom mottak, kommuner og Aetat som sikrer kartlegging av realkompetanse og henvisning til yrkesprøving. Regjeringen vil innføre en økonomisk stønad som økonomisk godtgjørelse for deltakelse i et avtalt kvalifiseringsopplegg, slik at flere kan komme raskere ut i arbeidslivet.

En del innvandrere faller i dag utenfor trygdesystemet på grunn av manglende botid i Norge. Mange av disse er langtidsmottakere av sosialhjelp. Regjeringen vil vurdere å innføre en supplerende stønadsordning for personer som på grunn av for kort botid i Norge ikke fyller kravene til full pensjon fra folketrygden.

Eldre vanskeligstilte kvinner

Gifte (som regel kvinner) som i mange år har utført tyngende omsorgsarbeid for syke familiemedlemmer, og som dermed har svak tilknytning til arbeidslivet, kan få det vanskelig når omsorgsmottakeren dør eller flytter ut. Regjeringen ønsker å sikre bedre overgang til arbeidsmarkedet for denne gruppen, ved å innføre en ordning som gir en tidsavgrenset overgangsstønad og utdanningsstønad, tilsvarende stønadsordningene for enslige forsørgere.

12 Oppvekstmiljø, trygghet og mangfold

12.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Regjeringen vil bidra til å utvikle gode og trygge oppvekstmiljøer for barn og ungdom. Mens både samfunnet og familie- og samlivsmønstrene endrer seg, har barna det samme behovet for trygghet og tilhørighet som tidligere. Det er viktig at vi som samfunn er i stand til å legge til rette for dette, slik at framtidige generasjoner får et best mulig grunnlag å møte nye utfordringer på.

Å legge til rette for gode oppvekstmiljøer er derfor en viktig investering i framtiden. Det betyr at vi må ta nødvendige hensyn til barn og ungdoms behov i utformingen av politikken på en rekke områder, og at vi gjør det mulig for hver enkelt familie å løse sine omsorgsoppgaver på en god måte. I de tilfellene der familiene ikke er i stand til å gi en tilstrekkelig omsorg, må samfunnet bidra med tiltak som er tilpasset barnas og familienes behov.

En god oppvekstpolitikk bygger først og fremst på at foreldre og familie utøver sitt ansvar som omsorgspersoner. Derfor er familiepolitikken en viktig del av oppvekstpolitikken. I et samspill mellom foreldrene og skolen, de frivillige organisasjonene og lokalmiljøet for øvrig, må det legges til rette for at barn og ungdom gis mulighet til utfoldelse og utfordringer. På denne måten vil en også bidra til å forebygge problemer blant barn og ungdom. Oppvekstmiljøet i videre forstand, herunder det fysiske oppvekstmiljøet og bomiljøet, spiller også en viktig rolle. Regjeringen vil særlig peke på den store betydningen det frivillige arbeidet og organisasjonslivet har for engasjerte og aktive lokalmiljøer.

Medvirkning og medbestemmelse fører til større engasjement og interesse for lokalmiljøet. Kommunene må derfor legge til rette for at barn og ungdom trekkes aktivt inn i arbeidet for å bedre oppvekstmiljøet, for eksempel gjennom barne- og ungdomsråd. Friluftsliv, idrett og fysisk aktivitet er helsefremmende, og bidrar til økt trivsel og til å skape sosiale møteplasser i nærmiljøet. Regjeringen vil stimulere til økt innsats i de lokale idrettslagene ved å gi en større andel av de statlige midlene til idrettsformål til slike virksomheter. Samtidig vil Regjeringen satse på utbygging av fotballbaner, flerbrukshaller og svømmehaller, der større byer og tettsteder særlig skal prioriteres.

Regjeringen vil bygge flere og billigere barnehageplasser. Alle familier som ønsker det, skal få et tilbud om barnehageplass innen utgangen av 2003. Regjeringen vil foreslå at kommunene får en lovfestet plikt til å tilby barnehageplass, og at det som ledd i dette etableres frivillige samarbeidsavtaler mellom kommunene og private barnehager. Regjeringen vil øke den statlige finansieringen av barnehagene slik at foreldrebetalingen kan reduseres. Dette kan gjennomføres på ulike måter, for eksempel ved å etablere maksimalsatser eller ved å ha en viss gratis kjernetid for alle. Regjeringen mener at tilbud om barnehageplass også må vurderes i et fordelingsperspektiv, og vil derfor legge vekt på løsninger som ivaretar hensynet til barn og familier som særlig har behov for det tilbudet som en barnehageplass er.

Regjeringen vil videre stimulere til mer fleksibilitet i barnehagetilbudet. Det må bli enklere å få en barnehageplass som er tilpasset den enkelte families behov, for eksempel med hensyn til åpningstider og mulighet for endring i oppholdstid når arbeidssituasjonen eller andre forhold tilsier det.

Regjeringen vil arbeide for en større grad av likestilling mellom mor og far når det gjelder permisjonsrettigheter ved fødsel og adopsjon. Regjeringen vil blant annet vurdere en gradvis utvidelse av stønadsperioden ved fødsel, kombinert med at en større del av permisjonstiden øremerkes fedre.

Regjeringen vil at skolefritidsordningen skal være et tilbud alle kan benytte. Foreldrebetalingen må derfor ikke være så høy at noen stenges ute. Regjeringen vil se på måter å utvikle et fritidstilbud etter skoletid også for eldre elever som ikke har et tilbud i skolefritidsordningen.

Samtidig som det store flertallet av barn og unge klarer seg bra og har gode levekår, er det i de senere årene også registrert en økning i enkelte sosiale problemer. Stadig flere barn og unge er under tiltak fra barnevernet. Regjeringen vil følge opp Befring-utvalget, som har foretatt en total gjennomgang av barnevernet. Mye kan også tyde på at problemene er økende blant annet når det gjelder rusmisbruk og enkelte former for kriminalitet. Det er en utfordring å målrette hjelpeapparatet for barn og ungdom, slik at det når fram til de svakest stilte. Den offentlige innsatsen må i særlig grad rettes inn mot de mest utsatte barna og ungdommene. Regjeringen vil våren 2001 legge fram en stortingsmelding om oppvekst og levekår blant barn og ungdom i Norge. Det vises for øvrig til kapittel 11 for en nærmere omtale av Regjeringens handlingsplan for økonomisk og sosial trygghet.

Barn og ungdom tilbringer mye tid på skolen eller med aktiviteter i tilknytning til skolen. Skolemiljøet er av avgjørende betydning for barn og ungdoms oppvekstmiljø fordi det inkluderer alle. En god og trygg skole hvor alle kan utvikle sine evner og ferdigheter er derfor et viktig grunnlag for en effektiv forebyggende politikk. Grunnskolen skal være gratis og fri for egenandeler. Skolens ressurser er også viktig for lokalsamfunnet og barns oppvekstmiljø utenom ordinær skoletid, både gjennom skolefritidsordningen og bruk av skolens lokaler til idrett og andre aktiviteter. Gjennom den kulturelle ryggsekken skal vi gi elevene et bedre kulturtilbud.

Regjeringen vil at alle skal disponere en god og hensiktsmessig bolig i et godt bomiljø. Viktige forutsetninger for en vellykket boligpolitikk er blant annet at en gjennom den generelle økonomiske politikken klarer å holde lav og stabil rente, samt at Husbanken og kommunene har virkemidler som bidrar til at økonomisk svakstilte husstander kan skaffe seg en hensiktsmessig bolig.

Regjeringen vil videreføre ordningene med etableringslån, bostøtte og tilskudd til boligetablering for å lette etableringsproblemene på boligmarkedet for ungdom og økonomisk svakstilte grupper, og sikre at Husbanken prioriterer dette i nært samarbeid med kommunene. Disse tiltakene vil særlig avhjelpe situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet i storbyene. Boligbyggingen må holdes oppe gjennom planmessig tilrettelegging av arealer for boligformål i kommunene, og gjennom å sikre nødvendige rammebetingelser for Husbanken. Regjeringen vil styrke boligtilskuddet og gjøre flere forbedringer i bostøtten.

Innvandringen de siste tiårene har bidratt til større kulturelt mangfold og et mer mangeartet samfunn. Særlig gjelder dette i storbyene. Dette mangfoldet er berikende for det norske samfunnet. Samtidig stiller denne utviklingen samfunnet overfor nye og store utfordringer. Regjeringen vil legge til rette for at det økte kulturelle mangfoldet i form av tradisjoner, levemåter og livssyn, kan gi positive bidrag til det norske samfunnet og hindre at det oppstår uønskede sosiale forskjeller og motsetninger.

Det er et mål å sikre likeverdige muligheter for deltakelse i alle deler av samfunnslivet. Samtidig må det legges til rette for at ulike kulturelle og religiøse grupper skal ha rett og mulighet til utfoldelse innenfor felles rammer. Dialog og samhandling på tvers av kulturelle skillelinjer er vesentlig for å skape forståelse og gjensidig respekt mellom ulike grupper i samfunnet.

Innvandrere fra ikke-vestlige land har gjennomgående lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og dårligere levekår enn norskfødte. Økt yrkesdeltakelse blant innvandrere er en forutsetning for forbedring av innvandreres levekår, og for at innvandrere skal kunne delta på lik linje med andre i alle deler av samfunnslivet. Målrettede tiltak overfor nyankomne innvandrere er særlig viktig for å sikre varig deltakelse i samfunnslivet. Regjeringen vil innføre en individuell rett til norskopplæring for voksne innvandrere og gjøre deltakelse i denne opplæringen obligatorisk.

Regjeringen vil føre en aktiv samepolitikk, slik at samisk språk og samfunnsliv skal ha en sikker framtid i Norge. Regjeringen har startet arbeidet med å opprette et kompetansesenter for urfolks rettigheter. Regjeringen har lagt fram en stortingsmelding om politikken overfor nasjonale minoriteter. Det skal legges vekt på dialog og samarbeid med organisasjoner som representerer nasjonale minoriteter.

Dagens samfunn er preget av stort mangfold i levesett, verdier, holdninger og livssyn. Større åpenhet over landegrensene har bidratt til å øke innsikten i og utvekslingen fra andre kulturer, men kan også føre til at tradisjonell norsk kultur og minoritetskulturer settes under press. Kulturpolitikken skal bidra til å bevare og stimulere mangfoldet i kulturelle ytringsformer, blant annet som motvekt mot sterke kommersielle krefter innen massemedia og underholdningsindustri.

Regjeringen vil legge til rette for at flest mulig skal kunne oppleve kunst og kultur, og går inn for at den offentlige innsatsen på kultursektoren skal styrkes i årene som kommer. De frivillige organisasjonene på kulturfeltet er viktige i denne sammenheng og skal sikres gode kår. Kulturinstitusjonene skal sikres driftsgrunnlag og investeringsbehov gjennom offentlige bevilgninger. Det er av stor betydning at det finnes arenaer for kulturell aktivitet og kulturformidling i alle deler av landet. Dette er viktig for å stimulere det lokale engasjementet og bidra til økt aktivitet i lokalmiljøene. Som ledd i markeringen av tusenårsskiftet og fram til markeringen av jubileet i 2005, er det lagt opp til å etablere egne tusenårssteder i alle landets kommuner og fylker.

Biblioteker og museer er sentrale institusjoner i mange lokalsamfunns sosiale og kulturelle liv. Regjeringen vil i de årlige budsjettforslagene legge fram en investeringsplan for nybygg. Regjeringen vil også sette museene bedre i stand til å bevare og formidle den viktige delen av kulturarven som disse institusjonene forvalter.

Mediene er samfunnets hovedarena for meningsbrytning og kulturformidling. Regjeringen vil derfor sikre et mangfold av medier og å motvirke ensretting. Et godt medietilbud til barn og unge som har grunnlag i nasjonale verdier og tradisjoner er særlig viktig i en tid med økende omfang av internasjonalt produsert TV-underholdning. Regjeringen vil sikre at allmennkringkasternes forpliktelser på dette området opprettholdes.

Gode idrettsprestasjoner gir opplevelser og har en betydelig identitetsskapeffekt for befolkningen. Idrett er god kultur. Regjeringen mener derfor det er viktig at staten har et aktivt engasjement for å sikre et faglig og etisk toppidrettsmiljø.

Regjeringen vil bevare Den norske kirke som en åpen og inkluderende folkekirke. Det er videre et mål å sikre en større deltakelse ved kirkelige valg, slik at kirkens organer kan bli mest mulig representative for statskirkens medlemmer.

Regjeringen vil følge opp arbeidet for å skape full likestilling mellom kvinner og menn. Dette må skje ved at likestilling blir fulgt opp på alle politikkområder. De siste 20–30 årene har vært preget av store endringer i kjønnsrollemønstrene. Kvinners økonomiske og politiske deltakelse og innflytelse i samfunnslivet har endret seg, samtidig som det stilles nye krav til menns deltakelse i hjem og familie. Likestillingsarbeidet har tradisjonelt tatt utgangspunkt i kvinners livssituasjon. Det er imidlertid behov for i større grad å ha fokus på menns livssituasjon og en ny mannsrolle. Samtidig gjenstår det viktige utfordringer knyttet til å bekjempe kvinnemishandling og seksuelle overgrep og å sikre lik lønn for arbeid av lik verdi. Det er fortsatt et problem at arbeidsmarkedet er sterkt kjønnsdelt. Det er et mål å bedre kvinnerepresentasjonen i ledende posisjoner i samfunnet.

Regjeringen har i St.meld. nr. 25 (2000–2001) Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Norge, foreslått flere tiltak for å bedre lesbisk og homofil livssituasjon og tiltak for å motvirke diskriminering. Homofile og lesbiske har gode materielle levekår. Enkelte grupper, særlig unge mennesker, har det imidlertid vanskelig blant annet som følge av at det fremdeles foregår diskriminering av lesbiske og homofile i det norske samfunnet. Alle forsøk på å endre menneskers seksuelle orientering er etisk uakseptabelt. Mangfold på alle livets områder og respekt for menneskers egne valg, er viktige verdier. Regjeringen foreslår i meldingen flere tiltak for å bedre lesbisk og homofil livssituasjon, og for å motvirke diskriminering.

Trygghet er en viktig forutsetning for velferd. Enkeltmennesker trenger trygghet for å kunne utnytte sine evner og muligheter til beste for seg selv og fellesskapet. Mange opplever at samfunnet er blitt kaldere, mer utrygt og mer preget av vold og annen kriminalitet de siste årene. Statistikken viser at den registrerte kriminaliteten øker, og det er økningen i voldskriminaliteten som vekker størst bekymring. Denne tendensen må bekjempes. I særlig grad er det viktig å styrke innsatsen mot ulike former for voldskriminalitet og ved forebyggende arbeid rettet mot barn og ungdom søke å hindre en videre vekst i kriminaliteten.

Rask straffesaksavvikling har høy prioritet i Regjeringens innsats mot kriminalitet. Straffens preventive virkning styrkes ved rask reaksjon – dette gjelder særlig for unge lovbyggere – samtidig som offeret føler at samfunnet tar

deres sak alvorlig. Økt vekt på innholdet i kriminalomsorgens reaksjoner skal bidra til å hindre tilbakefall til kriminelle handlinger.

Rasisme og diskriminering er i strid med grunnleggende verdier og må motarbeides aktivt. Regjeringen vil legge til grunn en null-toleranse overfor rasisme og vold. Hverdagsrasismen må bekjempes og ulike kulturers verdier og kvaliteter må respekteres. Regjeringen prioriterer å bekjempe alle former for vold mot kvinner og barn, herunder oppfølging av handlingsplanene mot kjønnslemlestelse og mot tvangsekteskap.

Styrking av den forebyggende innsatsen blant barn og ungdom i risikoso-
nen er viktig. Ansvar for egne handlinger skal gjøres klarere gjennom tilpas-
sede reaksjoner, også der lovbryteren er under den kriminelle lavalder. Tiltak
mot diskriminering står også sentralt i arbeidet mot vold, gjengkriminalitet og
mobbing i skolen. Oppfølging av Handlingsplanen mot barne- og ungdomskri-
minalitet (2000–2004) står sentralt i arbeidet med å forebygge og bekjempe
kriminalitet i barne- og ungdomsmiljøene.

12.2 Tiltak overfor barnefamiliene

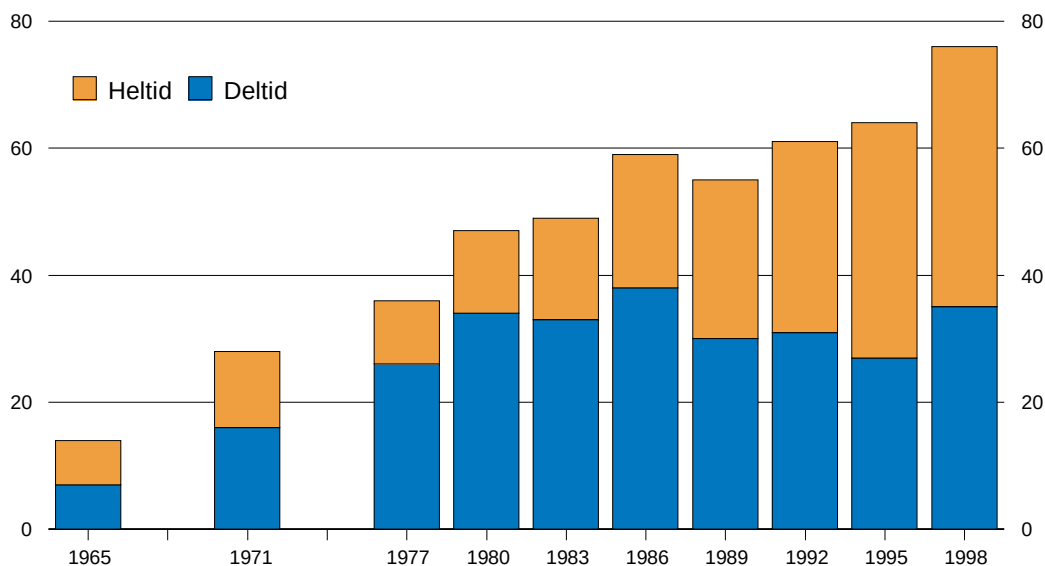
12.2.1 Barnefamilienes levekår

Som gruppe har barnefamiliene, og særlig småbarnsfamiliene, hatt en sterk inntektsvekst i løpet av de siste 10–15 årene, jf. kapittel 11. Det er flere forklaringer på den gunstige inntektsutviklingen blant barnefamiliene. En forklaring er den økende yrkesdeltakelsen blant småbarnsmødre. Flere er blitt yrkesaktive og en større andel av de yrkesaktive arbeider heltid. Andelen yrkesaktive blant mødre med barn under 3 år økte fra 69 pst. i 1990 til 75 pst. i 1998. Den økte yrkesdeltakelsen blant småbarnsforeldre er blant annet muliggjort gjennom forbedrede permisjonsordninger og utbygging av barnehagetilbudet. Etter innføring av kontantstøtten har veksten i heltidsarbeid stoppet opp blant mødre med barn under 3 år, og det har blitt flere deltidsarbeidende.

Barnefamiliene har opplevd en betydelig økonomisk velstandsutvikling de siste tiårene. Et mindretall av barnefamiliene har imidlertid ikke tatt del i velstandsutviklingen i samme grad som det store flertallet. Det er forholdsvis mange småbarnsfamilier som har mer eller mindre permanent lavinntekt. Dette skiller småbarnsfamiliene fra de fleste andre i lavinntektsgruppen ⁵¹⁾. Småbarnsfamilier ser således ut til å være noe overrepresentert i gruppen med vedvarende lav inntekt.

⁵¹⁾ Lyngstad, Jan: «Velferd, ulikhet og fattigdom» i rapporten «På vei mot det gode samfunn?», SSB 2000.

Andel yrkesaktive blant småbarnsmødre 1965–1998 (prosent)



Figur 12.1 Andel yrkesaktive blant småbarnsmødre 1965–1998 (prosent).

Kilde: Hellevik, Tale: «Kontantstøtteordningens effekter for barnetilsyn og yrkesdeltakelse», Rapport 4/99 NOVA.

Dersom man definerer arbeid som summen av yrkesarbeid, husholdsarbeid og utdanning, har menn og kvinner om lag like lang samlet arbeidstid. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike aldersgrupper og husholdningstyper. Den samlede arbeidstiden målt på denne måten er lengst i husholdninger med barn. I 20-årsperioden fra 1970 til 1990 har de fleste fått mer «reell fritid», men dette gjelder ikke barnefamiliene. Det er fortsatt store forskjeller mellom kvinner og menn med hensyn til fordeling mellom betalt og ubetalt arbeid, og dette har stor betydning for fordelingen av inntekt mellom kvinner og menn og over livsløpet.

Opplevelsen av tidspress øker i takt med utdanningsnivået, og det er større grad av tidspress i familier med høy inntekt enn i lavinntektsfamiliene. Slike data gir ikke svar på i hvilken grad tidspress utgjør et «levetårsproblem». Det er uklart om tidspresset skyldes endrete arbeidstidsmønstre, eller om det skyldes at tilbudene og ønsket om å delta i flere aktiviteter har økt.

Når kvinnene på 1970- og 1980-tallet økte tiden brukt i betalt yrkesarbeid og til utdanningsaktiviteter, var det først og fremst tiden brukt til husarbeid som rengjøring og lignende som ble redusert. Tiden brukt til omsorgsarbeid for barn, viste derimot en økning i denne perioden. Til tross for høyere yrkesaktivitet blant mødre og langt mer bruk av tilsynsordninger utenfor hjemmet, bruker foreldre mer tid til konsentrert oppmerksomhet om barna enn tidligere.

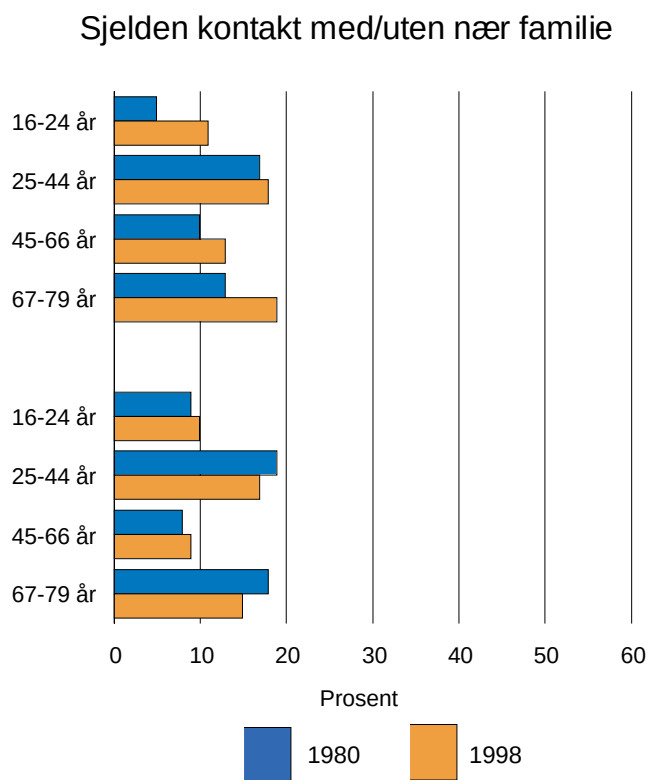
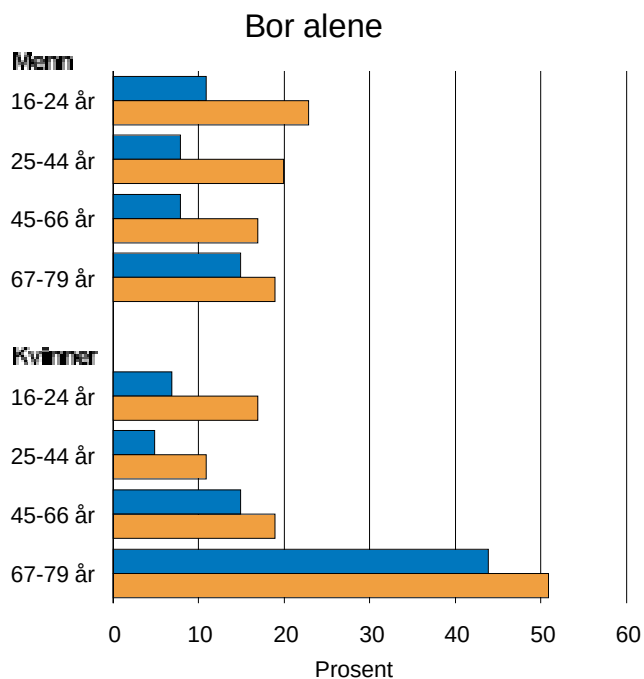
Levetårsundersøkelsene og arbeidslivsundersøkelsene fra 1990-tallet viser en fortsatt klar økning i gjennomsnittlig arbeidstid både blant gifte og samboende mødre og blant enslige forsørgere. Flere mødre arbeider heltid, selv om veksten nå ser ut til å stoppe opp for mødre med barn under tre år. På

den andre siden er det sjeldnere at småbarnsfedre har lang arbeidstid (over 45 timer i uka) sammenlignet med situasjonen i 1990. Utviklingen på 1990-tallet innebærer med andre ord en videreføring av tilnærmingen mellom kvinner og menn når det gjelder tid brukt til inntektsgivende arbeid og ubetalt omsorgsarbeid.

12.2.2 Nye familiemønstre

De viktigste endringer i familie- og husholdningsstrukturen består i at stadig flere bor alene, og at en stadig høyere andel av de som bor sammen med noen gjør det uten å være gift (samboerskap). Utviklingen i retning av gjennomsnittlig mindre husholdninger og flere aleneboende er en langsiktig trend. Utviklingen har imidlertid også fortsatt på 1980- og 1990-tallet, som det framgår av figurene 12.2 og 12.3. Fra 1980 til 1998 har andelen aleneboende økt i alle aldersgrupper. I aldersgruppen 25–44 år var det for eksempel i 1998 mer enn dobbelt så høy andel aleneboende som i 1980.

Andel som bor alene, og andel med liten
familiekontakt, blant menn og kvinner
i ulike aldersgrupper



Figur 12.2 Andel som bor alene, og andel med liten familiekontakt, blant menn og kvinner i ulike aldersgrupper. 1980 og 1998. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Levekårsundersøkelsene.

Endringene i familiestrukturen ser imidlertid ikke ut til å medføre redusert familiekontakt. Det er gjennomgående små endringer i andelen som oppgir å være uten nær familie eller å ha sjelden kontakt med familien. Bare blant de aller yngste og de eldste mennene er det en viss økning i andelen som oppgir dette. Blant eldre kvinner kan det registreres en utvikling i motsatt retning, ved at en økende andel av disse oppgir å ha god kontakt med voksne barn.

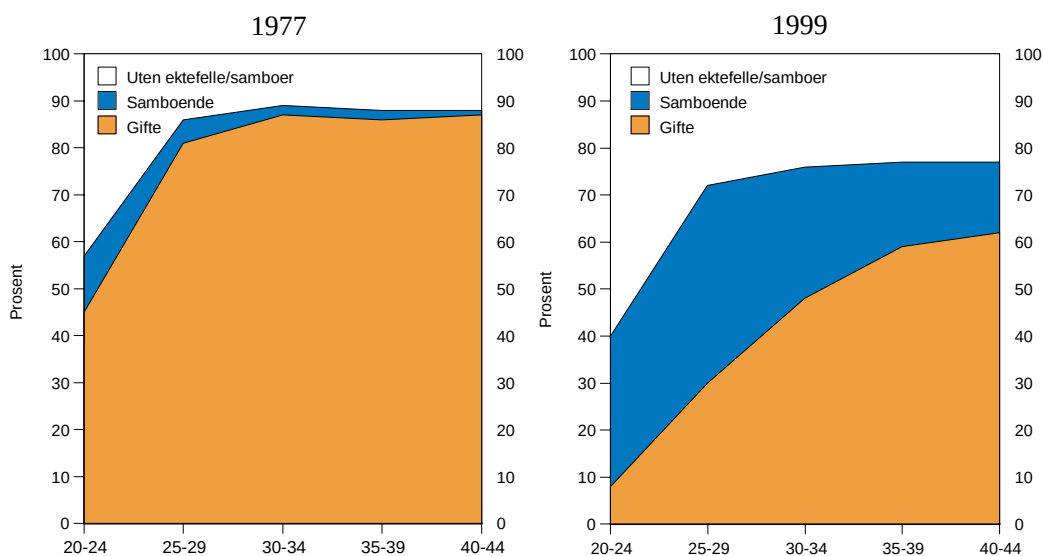
En av de største endringene etter 1980 er at de mange samboerforholdene for alvor har satt preg på familielivet, særlig blant unge mennesker. Antallet samboerskap ble anslått til om lag 250 000 i 1999, mens det var registrert 850 000 ektepar. Samboerskap er blitt vanlig i alle aldersgruppene under 45 år, jf. figur 12.3. Av dem som lever i et parforhold, er samboerne i flertall blant personer under 30 år, mens andelen gifte øker med alderen. Andelen gifte kvinner i aldersgruppen 20–44 år er samlet sett sunket fra 73 prosent i 1977 til 43 prosent i 1999.

I tillegg til flere aleneboende og framveksten av nye samlivsformer, er familie- og husholdningsstrukturen preget av mindre stabilitet enn tidligere. Antall oppløste ekteskap økte gjennom hele 1980-tallet og fram til og med 1993. I de senere årene har det imidlertid vært en nedgang i antallet skilsmisser. Dersom skilsmissehyppigheten holder seg på samme nivå i framtiden som i 1999, vil 42 pst. av alle ekteskap inngått dette året før eller siden bli oppløst. Foreløpig har ingen ekteskapskull nådd en så høy andel skilsmisser. Av ekteskap inngått for 20–30 år siden er vel en fjerdedel blitt oppløst til nå.

Skilsmissestatistikken registrerer bare oppløsning av formelt inngåtte ekteskap. Utvalgsundersøkelser viser at samboerforhold er langt mindre stabile enn ekteskap. Samboerforhold blir i gjennomsnitt oppløst fire til fem ganger så hyppig som ekteskap. Forskjellen er mindre dersom samboerskapet har vart noen år ⁵²⁾. Forskjellen er også noe mindre når en sammenligner gifte med barn med samboere med barn, men også for denne gruppen er muligheten for samlivsbrudd stor, vel tre ganger så stor som for gifte.

⁵²⁾ Texmon, Inger: «Samliv i Norge mot slutten av 1990-tallet», vedlegg til NOU 1999: 25 Samboere og samfunnet.

Kvinner 20–44 år, etter samlivsform

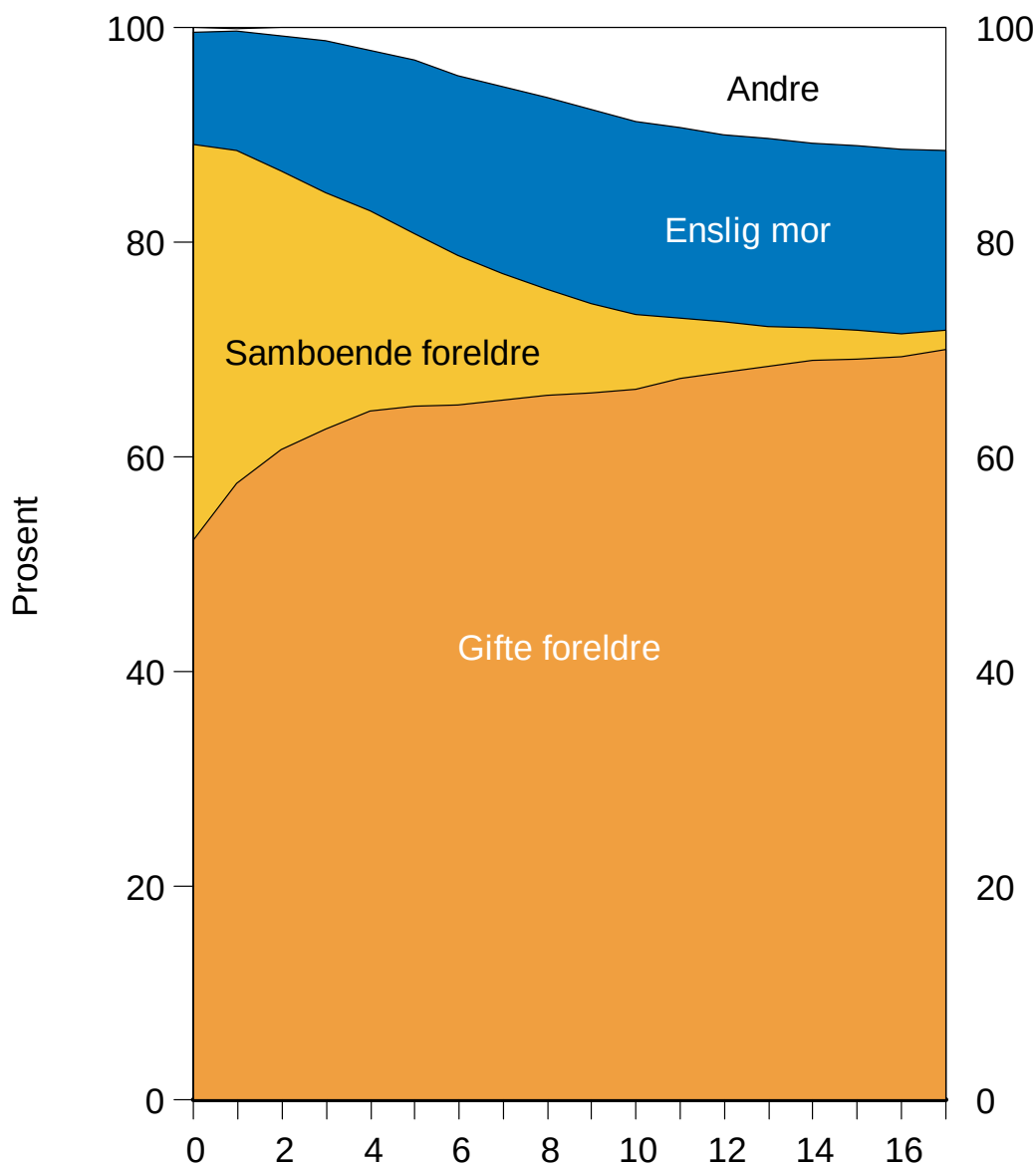


Figur 12.3 Kvinner 20–44 år, etter samlivsform 1977 og 1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Fruktbarhetsundersøkelsen 1977, Familie- og yrkesundersøkelsen 1988 og Omnibusundersøkelsen 1999.

Årlig antall fødte har holdt seg på et forholdsvis høyt nivå på 1990-tallet, rundt 60 000. Det laveste fødselskullet i etterkrigstiden var 1983-kullet (50 000). Samlet fruktbarhetstall lå rundt 1,7 på 1980-tallet, mot i underkant av 1,9 i det siste tiåret. I europeisk sammenheng er det norske fruktbarhetstallet høyt. Blant europeiske land hadde bare Albania, Island og Irland høyere fruktbarhet enn Norge på 1990-tallet. Omtrent halvparten av barna ble født utenfor ekteskap, fordelt på 42 pst. født i samboerskap og 7 pst. av enslige mødre

Barn 0-17 år, etter alder og familietype 1. januar 1999. Prosent



Figur 12.4 Barn 0–17 år, etter alder og familietype. 1. januar 1999. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Befolkningsstatistikk.

Til tross for økningen i familieoppløsninger i de siste tiårene, levde 77 pst. av hjemmeboende barn under 18 år sammen med begge sine foreldre pr. 1. januar 2000. Det tilsvarende tallet i 1989 var 82 pst. Om lag 16 pst. av barna levde sammen med enslig mor og 2 pst. sammen med enslig far, mens 4 pst. bodde sammen med en forelder og en steforelder.

Et offentlig utvalg som ble satt ned for å utrede problemstillinger rundt samboerskap, la fram sin innstilling i 1999 (NOU 1999: 25 Samboere og samfunnet). Utvalget har gått lenger i å foreslå likestilling av samboere og gifte på det offentligrettslige området enn på det privatrettslige. Utvalget la til grunn at det i offentlige ordninger bør tas utgangspunkt mer i folks faktiske husholdssituasjon enn deres formelle sivilstand. Forutsetningen for slik likebehandling er at det foreligger et stabilt og ekteskapslignende samboerskap. Kriteriene som utvalget har lagt til grunn er at samboerne har felles barn, eller at samboerskapet som hovedregel har vart i to år.

Samboerutvalgets utredning er svært omfattende. Regjeringen mener det er viktig at oppfølgingen sikrer en enhetlig politikk når det gjelder regulering av samboeres rettigheter og plikter på ulike rettsområder. På denne bakgrunn vil Regjeringen arbeide videre med spørsmålet om samboeres rettslige status.

12.2.3 Barnehager, skolefritidsordningen og økonomiske overføringer

Barnehageutbyggingen

Antall barn i barnehager økte fra om lag 30 000 i 1975 til om lag 140 000 i 1990, noe som tilsvarer en økning i barnehagedekningen for barn i alderen 0–5 år fra 6 pst. til 30 pst. Også på 1990-tallet var veksten i barnehagedekningen sterk fram til 1996/1997, som det framgår av tabell 12.1. I 1999 var antall barn i barnehage om lag 192 700, inkludert barn i åpen barnehage. Dekningsgraden på dette tidspunktet var 52,8 pst. for barn i alderen 0–5 år. I de to siste årene (1998 og 1999) har det bare vært en svak økning i barnehagedekningen totalt, noe som har sammenheng med redusert etterspørsel etter barnehageplass som følge av kontantstøtteordningen. For barn i alderen 0–2 år er barnehagedekningen blitt redusert fra 27,6 pst. i 1997 til 27,2 pst. i 1999.

Tabell 12.1: Barn i barnehage 1990–1999.

År	Antall barn medbarnehageplass ¹⁾	Dekningsgrad0–2 år	Dekningsgrad3–5 år	Dekningsgrad0–5 år
1990	139 350	10,7	51,7	30,1
1993	173 386	17,4	61,2	39,2
1996	192 446	23,2	68,1	46,1
1997	184 514	27,6	73,3	50,7
1998	187 869	27,1	75,9	51,6
1999	192 726	27,2	76,7	52,8

¹⁾ Inkludert barn i «åpen barnehage». I 1999 hadde 187 612 barn ordinær barnehageplass, mens 5 114 barn hadde et tilbud i åpen barnehage.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Barnehagen er viktig for at barn i førskolealder skal få et pedagogisk tilbud og tilsyn i trygge omgivelser også i de periodene hvor de ikke er sammen med foreldrene. Grunnlaget for sosial samhandling, kreativitet og selvstendighet legges i tidlig alder, og barnehagene spiller en viktig rolle i utviklingen av slike egenskaper blant barn. I tillegg er barnehager viktig for å sikre høy yrkedeltakelse og likestilling.

Etter Regjeringens syn er barnehage det beste tilbudet for små barn utenfor hjemmet. Barnehageloven, sammen med rammeplanen og tilskuddene til sektoren, skal sikre grunnlaget for et godt barnehagetilbud i alle landets kommuner, og at det er tilgjengelig for de familiene som ønsker det, uavhengig av sosial eller økonomisk bakgrunn.

Regjeringen vil bygge flere og billigere barnehageplasser. Det er Regjeringens mål at alle familier som ønsker det, skal få et tilbud om barnehageplass innen utgangen av 2003. For å sikre dette vil Regjeringen foreslå at kommunene får en lovfestet plikt til å tilby barnehageplass. Det er ikke mulig å tallfeste nøyaktig hvor mange plasser som trengs for å oppnå full dekning, og utbyggingsbehovet må derfor vurderes løpende. I St.meld. nr. 27 (1999–2000) Barnehager til beste for barn og foreldre, ble det lag til grunn at full behovsdekning vil være oppnådd med 213 000 plasser.

I perioden fram til driftstilskuddet til barnehager skal innlemmes i inntektssystemet til kommunene, vil Regjeringen styrke den statlige finansieringen av barnehagene slik at foreldrebetalingen kan reduseres. Dette kan gjennomføres på ulike måter, for eksempel ved å etablere maksimalsatser eller ved å ha en viss gratis kjernetid for alle. Regjeringen mener at tilbud om barnehageplass også må vurderes i et fordelingsperspektiv, og vil derfor legge vekt på løsninger som ivaretar interessen til barn og familier som særlig har behov for det tilbudet som en barnehageplass er.

For å sikre en likebehandling av offentlige og private barnehager, vil det bli utarbeidet forslag til frivillige samarbeidsavtaler mellom kommuner og private barnehager. Slike samarbeidsavtaler bør omfatte økonomiske forhold, og blant annet sikre at de private barnehagene tar et større ansvar for barn med spesielle behov. Hovedhensikten er at kommunene skal ha ansvaret for en helhetlig barnehagepolitikk og at det skal oppnås større grad av likebehandling av private og offentlige barnehager. Barne- og familiedepartementet vil utarbeide en veileder om dette i løpet av våren 2001.

Økt fleksibilitet blant annet med hensyn til oppholdstider og innhold i barnehagetilbudet, er en forutsetning for å nå målet om full behovsdekning. Parallelt med utbyggingen har det i det siste tiåret vært arbeidet systematisk for å opprettholde og videreutvikle kvaliteten i barnehagene. Regjeringen vil videreføre dette arbeidet gjennom en treårig kvalitetssatsing, med sikte på et barnehagetilbud som kan møte brukernes behov og ønsker på en enda bedre måte enn i dag.

Barnehagen skal være et tilbud for alle barn, også for barn med spesielle behov. Barnehage som hjelpetiltak er hjemlet i barnevernloven. Blant annet som ledd i oppfølgingen av NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge – tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer (Befring-utvalget), jf. avsnitt. 12.3.4, vil tiltak som kan bedre samarbeidet mellom barnehage, barnevern og foreldre bli vurdert.

Skolefritidsordningen

Skolefritidsordningen (SFO) er et tilbud om tilsyn, mulighet til lek, fritidsaktiviteter og lekselesing etter skoleslutt for de minste elevene i grunnskolen. Skolefritidsordningen er viktig fordi alternativet for mange barn er å være

alene uten tilsyn i tiden fra skolen slutter til foreldrene kommer fra jobb. Høsten 2000 deltok om lag 121 000 barn i skolefritidsordningen.

Regjeringen vil satse på å videreutvikle skolefritidsordningen før og etter skoletid for barn i 1.- 4. klassetrinn. Som grunnlag for videreutvikling av ordningen, setter Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i gang en undersøkelse av organiseringen av og innholdet i skolefritidsordningen. Skolefritidsordningen skal legge til rette for lek og kultur- og fritidsaktiviteter tilpasset barnas alder, funksjonsnivå og interesser. Det skal legges til rette for at barn med særskilte behov får gode utviklingsmuligheter.

Regjeringen vil at skolefritidsordningen skal være et tilbud alle kan benytte. Foreldrebetalingen må derfor ikke være så høy at noen stenges ute. Regjeringen vil se på måter å utvikle et fritidstilbud etter skoletid også for eldre elever som i dag ikke har et tilbud i skolefritidsordningen.

Økonomiske overføringer

Barnetrygden utgjør den betydeligste kontantoverføringen til barnefamiliene, med om lag 15 mrd. kroner i året. Et sentralt mål med barnetrygden er at den skal bidra til å kompensere for merutgifter ved å ha barn. Regjeringen ønsker å videreføre barnetrygden som en universell, skattefri, ikke behovsprøvd ytelse som er lik for alle. Med de endringene som er gjort de senere årene, mener Regjeringen at vi har fått et enklere og mer oversiktlig overføringssystem tilpasset barnefamilienes behov. Som et ledd i arbeidet med sterkere brukerorientering, vil det bli fremmet forslag om en ny og tidsmessig barnetrygdlov. Det er lagt vekt på språklig forenkling, bedre struktur og innlemming av forskrifter i loven.

Erfaringer med kontantstøtten

Kontantstøtte til småbarnsforeldre ble iverksatt fra 1. august 1998 for ettåringer, og utvidet til å omfatte toåringer fra 1. januar 1999. Ordningen omfatter barn mellom 1 og 3 år som er bosatt i Norge, dersom barnet ikke har heltidsplass i barnehage som mottar statlig driftstilskudd. Dersom barnet har deltidsplass i barnehage, har familien krav på delvis kontantstøtte i samsvar med skriftlig avtalt oppholdstid. Ved utgangen av mars 2000 mottok foreldre til 82 pst. av ettåringene og 72 pst. av toåringene kontantstøtte.

Kontantstøtten har vært gjenstand for en bred evaluering. Evalueringen har sett på i hvilken grad målene med ordningen er oppfylt, og om den har hatt konsekvenser for arbeidsmarkedet, likestilling, barnehagesektoren og barn med særlige behov. En hovedkonklusjon er at kontantstøtten har hatt liten innvirkning på foreldrenes atferd i forhold til omsorgsvalg og yrkesdeltakelse. Evalueringen har vist at gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid har gått ned med om lag en og en halv time. Andelen mødre som arbeider deltid har økt, noe som innebærer et brudd med utviklingen mot en stadig større andel småbarnsmødre i heltidsarbeid. Fedrene har ikke endret sin arbeidstid. Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om evalueringen av kontantstøtten i løpet av våren 2001.

Stønadsordningene i forbindelse med fødsel og adopsjon

Stønadsordningene i forbindelse med fødsel og adopsjon skal kompensere for inntektsbortfall i den perioden man er borte fra arbeidet for å ta seg av små barn. En lønnet permisjonsperiode gjør det mulig for foreldrene å beholde tilknytningen til arbeidslivet også mens barna er helt små. Stønadsperioden ved fødsel er 52 uker med 80 pst. lønnskompensasjon eller 42 uker med 100 pst. lønnskompensasjon. Ved adopsjon er stønadsperioden enten 49 eller 39 uker.

Rett til fødsels- eller adopsjonspenger forutsetter opptjening. Det blir stilt krav om yrkesaktivitet med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før stønadsperioden tar til. Inntekten må ha tilsvart minst halvparten av folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Kvinner som ikke har opptjent rett til løpende fødsels- eller adopsjonspenger, får en skattefri engangsstønad.

Det er innført selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre. Dette innebærer en viktig styrking av fedres rettigheter og gir en økonomisk motivasjon til mer aktiv deltakelse i omsorgsarbeidet. Regjeringen vil arbeide for større grad av likestilling mellom mor og far når det gjelder permisjonsrettigheter ved fødsel og adopsjon. Regjeringen vil blant annet vurdere en gradvis utvidelse av stønadsperioden ved fødsel, kombinert med at en større del av permisjonstiden øremerkes fedre. Det bør fortsatt legges til rette for fleksibelt uttak gjennom en tidskontomodell, slik at foreldrene kan velge ulike kombinasjoner av arbeid og permisjon.

Ny barnebidragsordning

Bidragsreglene angår et økende antall barn og deres foreldre. Både bidragspliktige og bidragsmottakere finnes i alle inntektsgrupper og samfunnslag. Samtidig vet vi at mange av de barnefamiliene som har det vanskeligst økonomisk i dag finnes blant bidragsmottakerne. Bidragspliktige er en mer sammensatt gruppe når det gjelder økonomiske ressurser, men for en forholdsvis stor andel fører bidragsplikten til at inntekten til eget forbruk blir lav. Bidragspliktens formål er å sikre barnet underholdsmidler der barnet ikke bor sammen med begge foreldrene. Bidragets størrelse bør stå i forhold til barnets behov. Begge foreldrene har et likeverdig ansvar for både omsorg og forsørging av barnet.

Regjeringen har lagt fram forslag til endringer i barnebidragsregelverket, som skal bidra til en mer rettferdig fordeling av kostnadene knyttet til omsorgen for barn. I gjeldende ordning fastsettes bidraget bare på grunnlag av bidragspliktiges inntekt. Hovedprinsippet bak de foreslåtte endringene i bidragsreglene, er at barnets underholdskostnad fordeles forholdsmessig mellom foreldrene etter deres inntekt, og at bidraget reduseres ved samvær. Det skal foretas en vurdering av om bidragspliktig har evne til å betale bidraget før endelig bidrag fastsettes. Skattereglene foreslås endret slik at bidragsmottaker ikke beskattes for bidraget, og bidragspliktige gis ikke skattefradrag for betalt bidrag. Det foreslås videre at retten til refusjon i bidrag ved utbetaling av overgangsstønad opphører. Dette vil styrke den økonomiske situasjonen for enslige forsørgere med overgangsstønad. Det innføres også et gebyr ved offentlig fastsettelse og endring av barnebidrag. Formålet med gebyret er blant annet å oppmuntre til at flest mulig lager egne avtaler utenom det offentlige.

12.3 Oppvekst og levekår for barn og ungdom

12.3.1 En politikk for gode oppvekstvilkår for barn og ungdom

Det store flertallet av barn og ungdom har svært gode oppvekstvilkår. Men samtidig som flertallet har fått bedre oppvekstvilkår, er det også barn og ungdom som har det vanskelig. Omsorgssvikt, mobbing, rusmisbruk, kriminalitet og andre sosiale problemer er en del av hverdagen for en del barn. Et hovedmål for Regjeringens velferdspolitik er å gi økt trygghet og bedre levekår til de gruppene som har det vanskeligst i samfunnet.

Regjeringens barne- og ungdomspolitik bygger på et samspill mellom offentlig og frivillig innsats. Innsatsen fra frivillige krefter og fra foreldre og barn og ungdom selv, er en forutsetning for utvikling av et godt oppvekstmiljø. Verken frivillige organisasjoner eller offentlige organer kan erstatte foreldrenes ansvar for barns oppvekst. Det overordnede siktemålet med hjelpetiltak og støtteordninger er å styrke foreldrenes egne muligheter for å ivareta ansvaret for barnas oppvekst og utvikling.

Et program for foreldreveiledning i samarbeid mellom flere departementer har pågått siden 1994. Det er et mål at tilbud om foreldreveiledning skal bli en del av kommunenes ordinære oppgaver og forebyggende arbeid tilknyttet helsestasjon, barnehage og skole. I denne sammenhengen er familievern et viktig tjeneste. Programmet ble høsten 1999 introdusert i grunnskolen slik at det skal omfatte alle barn og unge i skolepliktig alder. I Regjeringens satsing på helsestasjon for barn og ungdom i perioden 2000–2003, inngår også foreldreveiledning som en sentral arbeidsmetode.

Bedre utnyttelse av ressursene og samarbeid over etatsgrenser må stå sentralt i barne- og ungdomsarbeidet i kommunene. En rekke ulike instanser på kommunalt nivå er involvert i tjenester og tiltak for barn og ungdom. Det gjelder spesielt skolen, sosial/helse (barnevern, utekontakt, mv.), fritids-/kulturetaten (ungdomsklubber, idrett, mv.), og til dels også teknisk etat. I tillegg til de kommunale etater, er også videregående skoler og arbeidsmarkedsetaten viktige aktører. Videre er innsats i regi av politi og påtalemyndighet, kriminalomsorg i frihet og konfliktrådene viktig.

Medvirkning og medbestemmelse fører til større engasjement og interesse for å bedre lokalmiljøet. Kommunene må gjøre et systematisk arbeid for å trekke barn og ungdom aktivt inn i arbeidet for å bedre oppvekstmiljøet – både i skolen, i fritiden, i nærmiljøet og gjennom deltakelse i kommunale plan- og beslutningsprosesser. Interessen for å la barn og ungdom medvirke i kommunal ungdomspolitik og kommunale plan- og beslutningsprosesser er økende. I løpet av 2000 har godt over halvparten av landets kommuner etablert barne- og ungdomsråd eller lignende organer.

Regjeringen har igangsatt et utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. I tillegg til å bedre barn og ungdoms muligheter til deltakelse og medvirkning, prioriteres innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i barne- og ungdomsmiljøene. Gjennom programmet skal det også gjøres en innsats for å styrke samordningen av den statlige innsatsen for barn og ungdom.

12.3.2 Barns og ungdoms fysiske oppvekstmiljø

Velstandsøkningen i de siste 20–30 årene har muliggjort økt fritid for store deler av befolkningen. Undersøkelser viser at andelen yngre tenåringer som ikke er fysisk aktive i fritiden stadig øker, og at flere barn i skolealder har svake motoriske ferdigheter⁵³⁾. Den økende urbaniseringen kan være én av årsakene til denne utviklingen. Tre fjerdedeler av befolkningen bor i dag i byer og tettsteder. Andelen natur- og grøntområder i nærmiljøet som kan danne grunnlaget for naturlige lekeplasser og plasser for fysisk utfoldelse, er blitt redusert.

Samtidig har barns fysiske omgivelser blitt tryggere. For eksempel har antall dødsfall som følge av ulykker blant barn gått kraftig tilbake. For 40 år siden døde om lag 250 barn hvert år som følge av ulykker, mens dette antallet var 41 i 1999. I samme periode er også boligstandarden blitt kraftig forbedret, noe som også kommer barn og ungdom til gode. Imidlertid reiser utviklingen i retning av mer fysisk inaktive fritidsbeskjeftigelser og redusert friluftsliv blant barn og ungdom nye utfordringer, og de helsemessige konsekvensene av denne utviklingen kan være uheldige på lengre sikt.

Friluftsliv virker helsefremmende og forebygger ulike former for livsstilssykdommer. Aktivt ute- og friluftsliv blant barn har direkte konsekvenser for deres helse og trivsel. Barn i barnehager med adgang til naturområder har blant annet mindre sykefravær, bedre konsentrasjon og lydhørhet og bedre kroppsbeherskelse enn barn i barnehager med dårlig tilgang til friområder i de nære omgivelsene.

Friluftsliv er et gode som skal sikres for hele befolkningen. Befolkningens muligheter for friluftsliv må ivaretas gjennom å sikre arealer og rettigheter til ferdsel og opphold, ved å legge til rette for bruk av disse arealene og å stimulere til utøvelse av et miljøvennlig friluftsliv. I byer og tettsteder er blant annet utbygging av gang- og sykkelveier av stor betydning for å sikre barn og ungdom gode oppvekstvilkår.

Idrett, friluftsliv og annen fysisk aktivitet er en kilde til økt livskvalitet, blant annet ved å fungere helsefremmende og bidra til å skape sosiale møteplasser for mennesker i alle aldre og med ulik livsstil. Dette gjelder særlig de lokale idrettslagene som gir barn og ungdom et godt og variert aktivitetstilbud. Idrettslagene spiller i tillegg en viktig sosial funksjon i nærmiljøene. Regjeringen vil derfor arbeide for at en større andel av de statlige midlene til idrettsformål kommer de lokale idrettslagene til gode.

Mangel på baner og haller kan medføre at barn og ungdom som ønsker å drive idrett mangler et egnet tilbud. Deler av spilleoverskuddet i Norsk Tipping AS brukes til tilskudd til idrettsanlegg i kommunene. I 2000 ble ca. 337 mill. kroner av spilleoverskuddet anvendt til slike formål. For å bedre tilbudet til barn og ungdom vil Regjeringen satse på utbygging av fotballbaner, flerbrukshaller og svømmehaller. Større byer og tettsteder skal prioriteres. Flerbrukshallene skal være møteplasser i nærmiljøet med ulike idretts- og fritidsaktiviteter for alle generasjoner. Her skal det være rom for mange typer aktiviteter, både organisert idrett og aktiviteter som ikke er direkte knyttet til idrett – som for eksempel skolefritidsordning, eldresenter eller bibliotek.

⁵³⁾ WHO-undersøkelse av skolebarns helse mv. Bearbeidet av Norsk senter for barneforskning og gjengitt i «Barn i bevegelse», Sluttrapport-99.

De fleste som driver fysisk aktivitet gjør dette på egenhånd. Regjeringen vil bidra til at mulighetene for å drive idrett og fysisk aktivitet styrkes. Utbygging av nærmiljøanlegg vil være et sentralt virkemiddel for å legge til rette for fysisk aktivitet i trygge og gode oppvekstmiljøer. Nærmiljøanleggene skiller seg fra storparten av idrettsanleggene ved at de ikke er tilrettelagt for organisert konkurranseidrett. Målet med disse anleggene er at de skal være allment tilgjengelige og beregnet på uorganisert aktivitet.

Sentrale og lokale myndigheter har sammen ansvaret for å bidra til et godt idrettstilbud i hele landet. Barne- og ungdomsidretten er imidlertid i første rekke avhengig av den frivillige innsatsen av foreldre og andre. Frivillig virksomhet representerer viktige verdier som må stimuleres og støttes opp under. Krav om medvirkning fra foreldre eller størrelsen på medlemskontingenten skal ikke hindre barn eller unge i å delta i idrettslig aktivitet. Gjennom den nye støtteordningen for idrettslag øker inntektene til lag og klubber. Det er ønskelig at noen av de midlene som overføres fra staten til organisasjonene brukes målrettet til å integrere barn og ungdom som står i fare for å falle utenfor fellesskapet.

12.3.3 Bruk av rus- og dopingmidler blant barn og ungdom

Sammenlignet med de fleste andre land har Norge hatt relativt små problemer knyttet til misbruk av alkohol og narkotika. Undersøkelser fra Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning viser imidlertid at andelen unge som rapporterer at de har brukt ulike narkotiske stoffer har vært økende de siste årene. I 1986 hadde på landsbasis 8 pst. av ungdom mellom 15 og 20 år prøvd cannabis. I 1998 hadde denne andelen økt til 18 pst. I de siste årene har også alkoholforbruket blant ungdom økt.

De fleste unge som prøver cannabis, amfetamin og/eller ecstasy, utvikler ikke et varig misbruk. Ved at flere unge eksperimenterer med ulike narkotiske stoffer, er det imidlertid grunn til å frykte at det også kan bli flere som etter hvert rekrutteres til et tyngre misbruk.

Nye beregninger når det gjelder omfanget av aktive sprøytebrukere, tyder på at det har funnet sted en fordobling i løpet av 1990-tallet. Antall overdosedødsfall har økt dramatisk. Det tiltakende omfanget medfører at det er flere tunge rusmiddelmisbrukere enn tidligere som har behov for hjelpetiltak og behandling. Det er blant annet behov for boligtiltak med et omsorgstilbud tilrettelagt for denne gruppen.

Blant misbrukere er det en stor overrepresentasjon av personer som har hatt andre problemer i oppveksten, som for eksempel problemer i hjemmet, i skolen og psykiske problemer. Regjeringen vil derfor prioritere målrettet forebyggende innsats i forhold til identifiserte risikogrupper. De regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål som har til oppgave å bistå kommunene i dette arbeidet, er et viktig virkemiddel i denne sammenheng.

Erfaringer viser at de tverrfaglige ungdomspsykiatriske teamene har kunnet gi god hjelp til mange unge med rusproblemer. Regjeringen vil derfor opprettholde og videreutvikle dette tilbudet. Risikoutsatte barn og ungdom vil være en viktig målgruppe for tiltak i handlingsplanen mot rusmiddelproblemer som Regjeringen vil legge fram i løpet av 2001.

Bruk av doping har blitt utbredt i enkelte ungdoms- og treningsmiljøer. For å bekjempe dopingbruk vil Regjeringen vurdere forbud mot erverv, besittelse og bruk av dopingmidler. En slik lovendring vil kunne bedre politiets rammevilkår for å bekjempe bruk av dopingmidler. I tillegg vil organiseringen av antidopingarbeidet bli vurdert. Regjeringen vil også videreføre det internasjonale samarbeidet for å bekjempe doping i idretten.

12.3.4 Særskilte tiltak overfor enkelte grupper barn og ungdom

Barnevernet

Barnevernet har satt i verk tiltak overfor et stadig økende antall barn de siste 10–15 årene. Fra 1987 til 1999 ble antall barn med tiltak fordoblet, fra ca. 12 000 til ca. 24 000, jf. tabell 12.2. Økningen var særlig sterk på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. De aller siste årene har det vært en langt svakere vekst. Etter 1993 er det de frivillige hjelpetiltakene som har økt, mens antall barn under barnevernets omsorg er blitt redusert.

De vanligste hjelpetiltakene fra barnevernets side for barn som bor i eget hjem, er besøkshjem, støttekontakt og barnehageplass. Tallet på barn med barnehageplass som tiltak fra barnevernet har imidlertid sunket noe de senere årene. Dette kan ha sammenheng med at det har blitt lettere å få barnehageplass på ordinære vilkår i takt med økt barnehageutbygging.

Tabell 12.2: Barn med barneverntiltak 31. desember, etter tiltak. 1987–1999.

År	Barn i alt med tiltak fra barnevernet	Omsorgstiltak (barn under omsorg)	Hjelpetiltak (barn medhjelpetiltak)	Barn med barneverntiltak pr. 1000 barn 0–17 år
1987	12 147	3 795	8 352	11,0
1990	15 337	4 836	10 502	14,1
1993	20 532	6 018	14 514	19,8
1996	21 505	4 845	16 660	20,2
1999	23 810	4 952	18 858	21,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 12.3 viser antall barn plassert utenfor hjemmet i perioden 1993–1999. Både antall barn plassert i fosterhjem og antall barn i barneverninstitusjoner har økt betydelig i løpet av perioden. Det er særlig plasseringer utenfor hjemmet som hjelpetiltak (uten samtidig omsorgsovertakelse) som har økt.

Tabell 12.3: Barn plassert i fosterhjem og barneverninstitusjoner på slutten av året, etter type tiltak. 1993–1999.

År	Fosterhjem i alt	Fosterhjem (omsorg)	Fosterhjem (hjelpetiltak)	Barneverninstitusjoner i alt	Barneverninstitusjoner (omsorg)	Barneverninstitusjoner (hjelpetiltak)
1993	4 952	4 641	311	748	583	165
1994	4 843	4 267	576	782	515	267
1995	4 959	4 216	743	787	428	359
1996	4 902	3 981	921	824	408	416
1997	5 118	4 055	1 063	788	357	431
1998	5 456	4 198	1 258	933	424	509
1999	5 664	4 277	1 387	1 011	438	573

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Selv om barnevernet er blitt betydelig styrket det siste tiåret, står deler av barnevernsarbeidet fortsatt overfor store utfordringer. Hjelpetiltakene må i første rekke settes inn som foreldreveiledning for å styrke familienes egne utviklingsmuligheter og evne til å mestre krisesituasjoner, og de bør settes inn tidlig for å unngå at det utvikler seg alvorligere problemer.

I NOU 2000: 12 (Befring-utvalget) ble sentrale områder i barnevernet vurdert. I utvalgets innstilling ble det blant annet lagt vekt på hvordan man kan utvikle forebyggende tiltak i familiene og i nærmiljøet, og drøftet hvordan foreldrenes og barnas rettssikkerhet i barnevernsaker kan styrkes.

Utvalget anbefaler blant annet å styrke oppveksttiltak i kommunene. Utvalget foreslår videre at barn og ungdom rett til barneverntjenester lovfestet, og viser i denne forbindelse blant annet til lignende bestemmelser i helselovgivningen.

Utvalget understreker i utredningen behovet for at barnevernet i økende grad bør spille på lag med det sosiale nettverket rundt barn og foreldre. Utvalget anbefaler at det lov- eller forskriftsfestes at barnevernet ved rekruttering av fosterhjem først må søke etter mulige fosterhjem i barnets familie og nettverk.

Barneverninstitusjonene blir grundig vurdert i utredningen. Utvalget foreslår å innføre en godkjenningsordning som innebærer at alle institusjoner må dokumentere at de fyller bestemte faglige og etiske krav før de blir godkjent.

Regjeringen vil blant annet på grunnlag av Befring-utvalgets innstilling, arbeide videre for å gjøre kvalitetssikringen av barneverninstitusjonene bedre, for eksempel gjennom en godkjenningsordning. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en sak om dette i 2001. I tillegg vil Regjeringen følge opp Befring-utvalget med en bred gjennomgang av barnevernet.

Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn

Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn opplever ofte dårligere oppvekst- og levekår enn andre barn og unge. Dette kommer blant annet til uttrykk i barnevernstatistikken. Mens 1,9 pst. av alle barn og ungdom i alderen 0–19 år

mottok tiltak fra barnevernet ved utgangen av 1996, gjaldt dette 6,2 pst. av innvandrerbarn med flyktningbakgrunn.

Arbeid for å sikre et godt fritidsmiljø, samt innsats mot vold og kriminalitet i ungdomsmiljøene, har stått sentralt i Regjeringens satsing på ungdomstiltak i større bysamfunn. Undersøkelser fra Oslo viser at gutter med innvandrerbakgrunn i noe større grad enn andre unge er involvert i voldskriminalitet. Regjeringen vil bidra til at slike negative utviklingstrekk i ungdomsmiljøene bekjempes. Måltrettet arbeid og godt samspill mellom etater og tjenester lokalt og med foreldre, ungdoms egne aktiviteter og engasjement er spesielt viktig i det forebyggende arbeidet. At ungdom med innvandrerbakgrunn i stadig større grad engasjerer seg i arbeidet mot vold og kriminalitet, er av stor betydning i arbeidet mot fremmedfrykt og rasisme.

Regjeringen legger vekt på at barn og ungdom med flyktning- og innvandrerbakgrunn skal ha samme muligheter i oppveksten som andre. Fullført utdanning er grunnlaget for trygge levekår senere i livet. En større andel av elever med innvandrerbakgrunn enn andre elever faller fra uten å fullføre videregående skole. Det er særlig viktig med tilpasset opplæring i skolen for å hjelpe barn med innvandrerbakgrunn til å følge med faglig. Leksehjelp kan være et slikt tiltak.

Foreldre med dårlige norskkunnskaper og utilstrekkelig kjennskap til hvordan det norske samfunn fungerer har dårlige forutsetninger for å forstå de utfordringene som møter deres barn utenfor hjemmet. Foreldrenettverk og foreldreveiledning kan være et virkemiddel til å styrke dem i oppdragelsen av barna. Erfaringene med foreldreveiledning og samtalegrupper for foreldre og barn i mottak er gode, og Regjeringen foreslår i St.meld. nr. 17 (2000–2001), Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg, å videreføre denne ordningen.

Regjeringen foreslår også å legge til rette for at barn i alderen fire til fem år kan få et tilbud om halvdagsplass i barnehage under opphold i mottak. Tilsynet med enslige, mindreårige flyktninger i mottak skal forbedres, blant annet gjennom helseundersøkelser, oppfølgingssamtaler og bedre rådgivningstjeneste til kommunene.

Det norske samfunnet har rett og plikt til å beskytte ungdom som blir utsatt for foreldrenes tvang når det gjelder forlovelse og ekteskap. Regjeringen har utarbeidet en handlingsplan mot tvangsekteskap i nært samarbeid med ulike offentlige instanser, minoritetsgrupper og frivillige organisasjoner. Handlingsplanen legger vekt på forebyggende tiltak gjennom informasjon, konfliktløsning og mekling og kompetansehevende tiltak.

Regjeringen har også utarbeidet en handlingsplan mot kjønnslemlestelse. Handlingsplanen fokuserer både på tiltak for å forebygge at jenter som bor i Norge blir kjønnslemlestet, og tiltak overfor dem som allerede er kjønnslemlestet. Informasjons- og kompetansetiltak, samt oppbygging av kompetanse hos helse- og sykehuspersonell, lærere og ansatte i sosial- og barneverntjenesten, vil bli prioritert.

Unge homofile og lesbiske

Særskilte tiltak må rettes inn mot unge homofile og lesbiske som støtte i prosessen med å erkjenne egen seksualitet og identitet. Undersøkelser tyder på

at så mange som 25 pst. av unge homofile har forsøkt å ta sitt eget liv. Dette er svært alvorlig.

Regjeringen vil sikre homofile og lesbiskes rettigheter, forebygge vold mot homofile og lesbiske, og støtte disse i å leve åpent. Regjeringen vil også aktivt motarbeide diskriminering. Regjeringen har lagt fram en egen stortingsmelding om homofile og lesbiskes levekår. Stortingsmeldingen foreslår økt innsats på forskning, økt støtte til homofiles organisasjoner, informasjon til berørte målgrupper, samt tiltak mot vold.

12.4 Bolig til alle

Regjeringens overordnede mål i boligpolitikken er at alle skal kunne disponere en god og hensiktsmessig bolig i et godt bomiljø, med boutgifter som står i et rimelig forhold til inntekten. De aller fleste husholdningene bor i dag godt, og boligutgiftene er også overkommelige for de fleste. Dårlige boforhold og etableringsproblemer er først og fremst et problem blant husholdninger med lav inntekt og formue. Regjeringen vil derfor styrke innsatsen overfor unge og vanskeligstilte på boligmarkedet. Det må bygges boliger som dekker etterspørselen i det ordinære boligmarkedet, samtidig som det gis tilbud til grupper med spesielle behov. En aktiv boligpolitikk er samtidig et viktig virkemiddel for å bedre levekårene i storbyene.

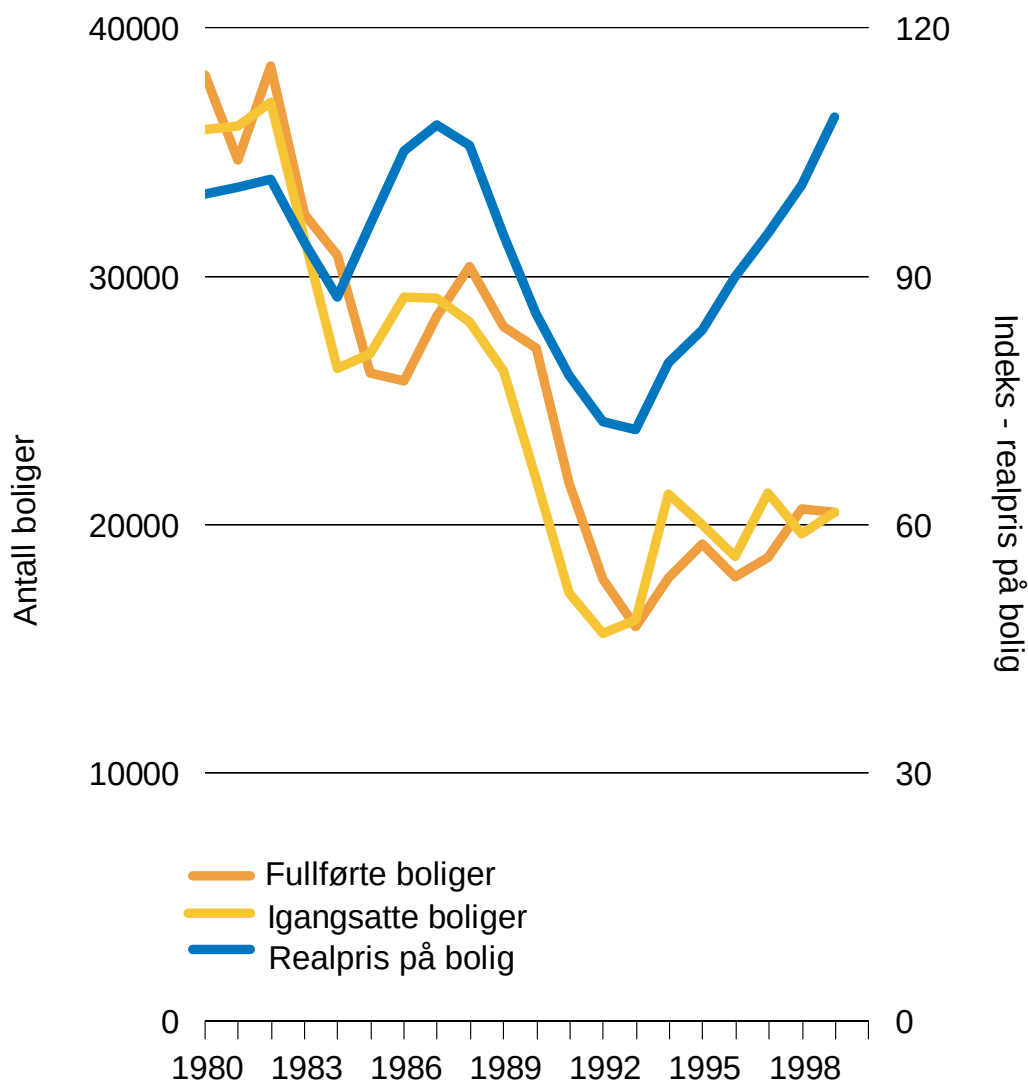
12.4.1 Situasjonen på boligmarkedet

Boforholdsundersøkelsen fra 1995 ⁵⁴⁾ beregnet at den totale boligmassen var i underkant av 1,9 mill. boliger. Om lag 75 pst. bor i selveier-, andels- eller aksjeboliger, mens 25 pst. leier bolig. I 2000 anslås det at boligmassen er økt til i underkant av 2 mill. boliger, og at om lag 434 000 leier bolig ⁵⁵⁾. Gjennomsnittlig nettoareal økte fra 107 kvadratmeter i 1988 til 115 kvadratmeter i 1997.

⁵⁴⁾ Folke- og boligtellingsen som skal gjennomføres i 2001 vil gi mer presis statistikk på boligsektoren.

⁵⁵⁾ Statistisk sentralbyrå – Sosialt utsyn 2000.

Igangsatte og fullførte boliger, samt realpriser på boliger, 1980-1999



Figur 12.5 Igangsatte og fullførte boliger, samt realpriser på omsatte boliger, 1980 -1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Byggearealstatistikk og Byggforsk.

Boligprisene og boutgiftene påvirkes av flere forhold, blant annet tilbudet på nye boliger og renteutviklingen. Figur 12.5 viser antall igangsatte og fullførte boliger og realpris på boliger i perioden 1980 til 1999. Fram til 1995 var det en sammenheng mellom boligprisen og aktiviteten knyttet til igangsetting av boliger. Fra 1995 og fram til 1999 har boligprisene økt, mens igangsettingen av nye boliger har vært stabil på om lag 20 000 i året.

I 2000 økte imidlertid antall igangsatte boliger til om lag 24 700. Dette innebærer en økning på 22 pst. i forhold til 1999, og en må tilbake til 1989 for å finne et år med flere igangsatte boliger. Av disse ble nær 4 300, eller om lag

21 pst., registrert i Oslo eller Akershus, der boligprisene har steget mest. I dette området har det i perioden 1995–1999 vært tilnærmet uendret aktivitet knyttet til igangsettingen av nye boliger. I samme periode har det vært en positiv nettotilflytting, som har bidratt til økt prispress. Til tross for den sterke prisoppgangen på andre halvdel av 1990-tallet, var realprisen på boliger i 1999 likevel ikke vesentlig høyere enn i årene 1986–1988. Endelige tall for prisutviklingen i 2000 foreligger ikke, men det var en relativt sterk prisvekst i løpet av første halvår og deretter en nedgang i prisene i 3. kvartal og en utflating mot slutten av året. Bruktboligprisene for 4. kvartal 2000 lå om lag 9 pst. over nivået ved utgangen av 1999 for landet sett under ett.

Den sterke prisøkningen på boliger har ført til at enkelte grupper med lave inntekter har problemer med å etablere seg på boligmarkedet, særlig i storbyene. Når hushold med lave inntekter skal inn på boligmarkedet, må dette som regel finansieres med lån, og vil derfor være sårbare overfor endringer i blant annet inntekt og rentekostnader.

Prisøkningen i de senere årene har variert mye mellom ulike geografiske områder. Figur 12.6 viser utviklingen i bruktboligprisene for selveierboliger fra 1991 til 1999 for storbyregionene sammenlignet med resten av landet. Figuren viser at prisøkningen har vært særlig sterk i de sentrale strøk. Den gunstige økonomiske utviklingen med høy sysselsetting og realinntektsvekst for de aller fleste, er hovedgrunnen bak den sterke økningen i boligprisene. I tillegg har en sterk tilflytting til sentrale områder i kombinasjon med lav nybygging av nye boliger ført til økte boligpriser i pressområder.

Husholdningenes samlede boutgifter avhenger blant annet av renteutviklingen og hvordan prisen på lys og brensel utvikler seg. De samlede boutgiftene er blitt redusert gjennom hele 1990-tallet fram til 1998, alle husholdningene sett under ett⁵⁶⁾. Reduksjonen er sterkest for barnefamiliene, særlig for par med små barn. Dette har sammenheng med at disse husholdningene har høye lån til bolig, og dermed bokostnader som i stor grad påvirkes av renteutviklingen. Enslige husholdninger hadde derimot en svak stigning i boutgiftene i samme perioden.

I samme periode har det vært en klar realinntektsøkning for de aller fleste. Husholdningenes økonomi er styrket, og boutgiftene utgjør en stadig lavere andel av de samlede forbruksutgiftene. Mens utgifter til bolig, lys og brensel økte som andel av de totale forbruksutgiftene gjennom hele 1980-tallet, og i perioden 1989–92 lå på om lag 26 pst., sank denne andelen til om lag 21 pst. i perioden 1997–1999. Boutgiftsbelastningen ble dermed betydelig redusert, til tross for at boligprisene har steget. Alle husholdningstyper fikk en reduksjon i utgiftene til bolig som andel av totale forbruksutgifter, men reduksjonen er minst for enslige og størst for barnefamiliene og enslige forsørgere.

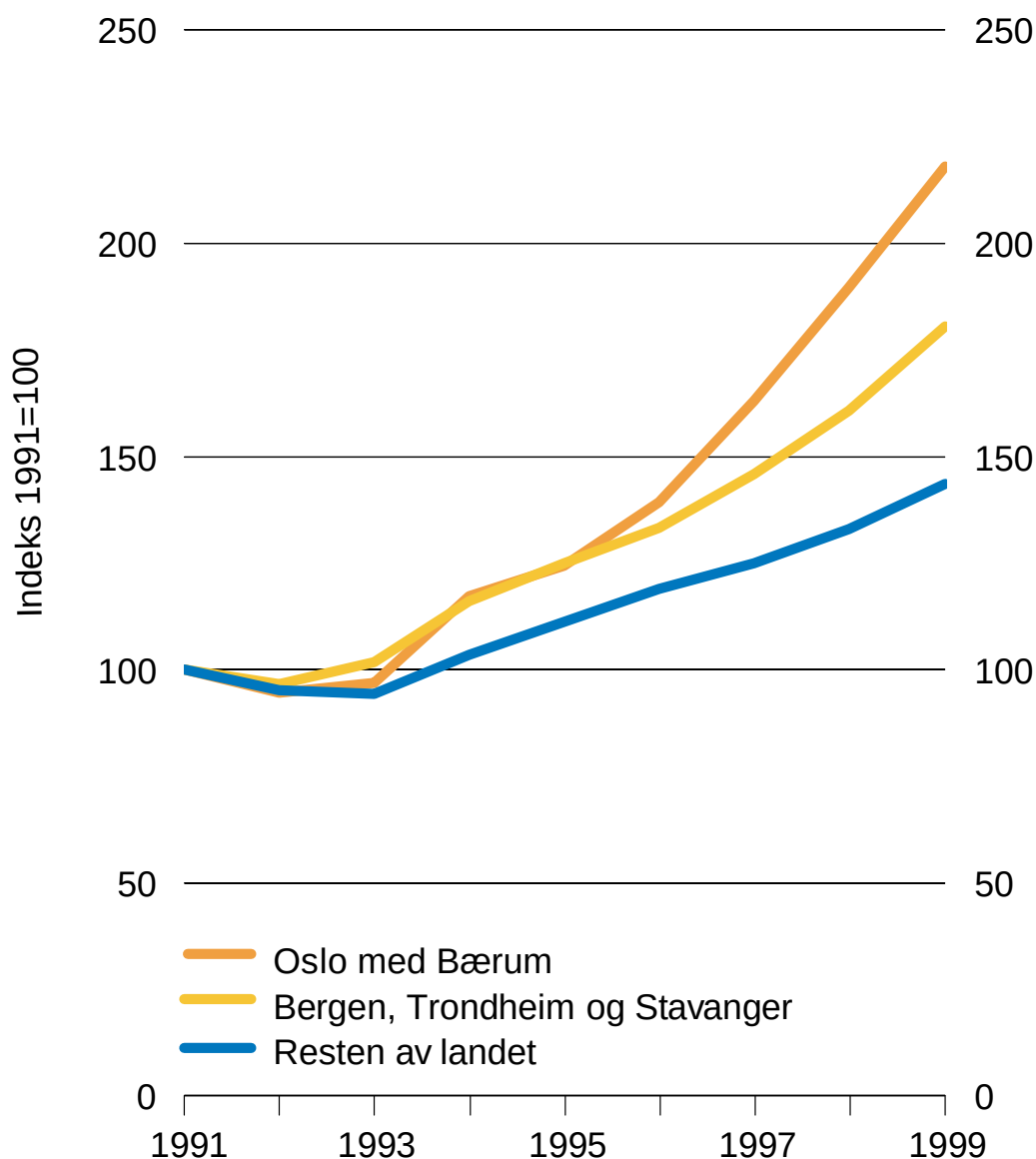
12.4.2 Statens ansvar i boligpolitikken

Boligpolitikken er basert på et samspill mellom stat, kommune, boligbyggelag og andre private aktører. Statens rolle er i stor grad basert på å trekke opp

⁵⁶⁾ De samlede boutgifter er definert som utgifter til bolig, lys og brensel, inkl. renter på boliglån. Avdrag på boliglån regnes som sparing, og er derfor ikke inkludert i boutgiftene. Kilde: Statistisk sentralbyrå, Forbruksundersøkelsene.

nasjonale mål, gi økonomiske og juridiske rammevilkår, samt bidra med informasjon og utviklingstiltak. I denne forbindelse er Husbanken statens viktigste aktør for å gjennomføre boligpolitikken. Staten sørger for låne- og tilskuddsordninger gjennom Husbanken til boligetablering, bostøtte, boligbygging, herunder utleieboliger, og til byfornyelse og utbedring.

Bruktboligpriser - selveie



Figur 12.6 Bruktboligpriser for selveierboliger 1991–1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norske BoligbyggelagsLandsforbund.

Husbankens finansieringsandel av nybyggingen har variert sterkt i løpet av de siste 15–20 årene. Husbankens andel var spesielt høy i perioden 1989 –

1993, og bidro dermed til å opprettholde et visst nivå i boligbyggingen i en periode hvor private finansieringsinstitusjoner var mer tilbakeholdne med å gi kreditt. På andre halvdel av 1990-tallet er Husbankens andel av nybyggingen redusert, i takt med at den privatfinansierte delen av boligbyggingen igjen har tatt seg opp. På denne måten har Husbanken bidratt til å jevne ut svingningene på boligmarkedet, og sikret kompetanse og kapasitet i byggebransjen og en kontinuitet i nybyggingen.

Omfanget av igangsetting av nye boliger avhenger blant annet av tomtesituasjonen i kommunene, samt hvor effektiv byggesaksbehandlingen er. Etter endringene i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven i 1997, har Kommunal- og regionaldepartementet foretatt justeringer av forskriftene med sikte på forenkling av saksbehandlingen. Undersøkelser viser at saksbehandlingstiden er på vei nedover og at den nå er kortere enn før byggesaksreformen. Behovet for ytterligere regelendringer vil bli vurdert. Målet er å komme fram til et enklere søknadssystem, der dokumentasjonen er bedre tilpasset det som er nødvendig for kommunene. Bruk av ny teknologi kan også bidra til forenkling av saksbehandlingen. Alle blanketter som brukes i byggesaker er nå tilgjengelige på Internett. Det arbeides videre med elektronisk tilgjengelighet og overføring av dokumenter og kartmateriale.

I 1996 ble Husbankens låne- og tilskuddsordninger og prinsipper for rentefastsettelse lagt om. Rentesubsidiene som tidligere var knyttet til Husbanklån, blir nå gitt som tilskudd. Dette har lagt til rette for en mer målrettet bruk av offentlige boligsubsidier. Det er ordningene etableringslån, bostøtte og boligtilskudd til etablering som er de mest sentrale virkemidlene for å avhjelpe etableringsproblemene som mange står ovenfor. Regjeringen vil møte utfordringene knyttet til boligetablering for vanskeligstilte husstander ved å videreføre disse ordningene, og sikre at Husbanken prioriterer denne oppgaven i nært samarbeid med kommunene. Regjeringen vil styrke boligtilskuddet ytterligere og søke flere forbedringer i bostøtteordningen.

Å skaffe hensiktsmessige boligløsninger for svakstilte på boligmarkedet, er en viktig oppgave for kommunene. Regjeringen har derfor utfordret kommunene til å utforme lokale handlingsplaner knyttet til boligetablering for unge og vanskeligstilte. Disse handlingsplanene skal følges opp med lån, tilskudd, veiledning og stimuleringstiltak fra Husbanken. Husbankens virkemidler vil i årene framover målrettes mer mot kommuner som har spesielt mange husstander med etableringsproblemer på boligmarkedet. Som følge av dette er oppfølging av kommunenes handlingsplaner en viktig oppgave for Husbanken i tiden framover.

Etter forslag fra Regjeringen har Stortinget vedtatt flere tiltak for å bedre vilkårene for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbankens utlånsramme er styrket med 2 mrd. kroner fra 2000 til 2001, til samlet 13 mrd. kroner. Denne økningen er i hovedsak knyttet til en markert satsing på etableringslån og kjøpslån. Husbankens økning i utlånsrammen skal også gi rom for økte lån til boligbygging i pressområdene. I tillegg vedtok Stortinget å styrke boligtilskuddet med 152 mill. kroner til samlet 641 mill. kroner, for å få økt tilbudet av utleieboliger for unge og vanskeligstilte. I bostøtteordningen er boutgiftstaket (det som maksimalt godkjennes av boutgifter i beregningen av bostøtte) foreslått økt med 5 000 kroner pr. år.

Bostedsløse defineres som personer som ikke disponerer egen bolig og er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer, personer som bor midlertidig hos slekt eller venner, og personer som bor på institusjoner uten å ha fast bolig når de skrives ut. Det ble i en undersøkelse fra Byggforsk i 1996–97⁵⁷⁾ registrert om lag 6 200 bostedsløse i Norge. Nesten to tredjedeler av alle bostedsløse ble registrert i de fire største byene. En undersøkelse⁵⁸⁾ av hjelpeapparatet for bostedsløse i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger i 1999 konkluderer med at om lag en tredjedel av de bostedsløse kan greie seg i egen bolig umiddelbart, en tredjedel har behov for bolig med oppfølging, mens den siste tredjedelen primært har behov for andre tilbud enn egen bolig. Undersøkelsen viser at det i noen av byene ikke finnes noe enhetlig hjelpeapparat for bostedsløse.

Det er igangsatt et forsøksprosjekt hvor målet er å forebygge bostedsløshet, samt å utvikle tjenester for personer med stort behandlings- og/eller oppfølgingsbehov for at de skal kunne bo i egen bolig.

Stortinget behandlet våren 1999 melding om boligetablering for unge og vanskeligstilte, og ba i den forbindelse Regjeringen om å nedsette et utvalg som skal se på hele boligpolitikken og deretter legge fram en stortingsmelding. Utvalget er i arbeid, og i mandatet er det lagt til grunn at utvalget skal fokusere på de mest sentrale forholdene som påvirker boligmarkedet, boligfordelingen og bomiljøet. Utvalget skal avgi sin innstilling innen utløpet av 2001.

Det vises for øvrig til kapittel 11 for nærmere omtale av Regjeringens handlingsplan for sosial og økonomisk trygghet, som blant annet inneholder konkrete tiltak for å styrke vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

12.5 Samepolitikken

Lenge før den norske staten ble etablert, bodde både samer og nordmenn i det området som nå utgjør Norge, og samene har derfor status som urfolk. Norske myndigheter har, blant annet gjennom § 110A i Grunnloven, erkjent et særskilt ansvar for å legge til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Regjeringen vil føre en aktiv samepolitikk slik at samisk språk og samfunnsliv skal ha en sikker framtid i Norge. Også det samiske samfunnet er inne i en utviklingsprosess preget av raske teknologiske, økonomiske og kulturelle endringer. For å ta vare på den samiske kulturen og språket i denne situasjonen, er det blant annet viktig å legge til rette for samiske næringer og å dokumentere tradisjonell kunnskap. Det må sikres arenaer for samisk kultur- og språkutøvelse som også ivaretar behovene til de samiske minoriteter – østsamer, lulesamer og sørsamer.

Samenes innflytelse har økt gjennom opprettelsen av Sametinget i 1989, og senere styrking av Sametingets rolle. Regjeringen vil arbeide videre med forslagene i Samerettsutvalgets Finnmarksutredning.

⁵⁷⁾ Ulfrstad, Lars-Marius: «Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet». NBI rapport nr. 216, 1997.

⁵⁸⁾ Ulfrstad, Lars-Marius: «Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger». NBI rapport nr. 264, 1999.

En forutsetning for å sikre det samiske samfunnets framtid er at samiske barn har oppvekstvilkår som gir grunnlag for å utvikle sin samiske identitet. Samiske barnehager og et samisk tilbud i grunnskolen er av stor betydning i denne sammenheng. Kommunene innenfor forvaltningsområdet for samisk språk er fra 1997 pålagt å følge samisk læreplan. Det er store utfordringer forbundet med omleggingen til et tospråklig forvaltnings- og grunnskolesystem for kommunene i dette området.

For å fjerne fordommer mot samisk kultur og den samiske folkegruppen, er det nødvendig å spre kunnskap om samiske forhold til hele befolkningen. Samisk kultur og samfunnsliv er en viktig del av vår felles kulturarv som alle elever i grunnskolen skal ha kunnskaper om. Regjeringen vil i løpet av 2001 opprette et kompetansesenter for samiske og internasjonale urfolks rettigheter, for å styrke kunnskapen om denne delen av menneskerettighetene. Senterets primære oppgave vil være å bygge opp kompetanse på spørsmål om urfolks rettigheter, i tillegg til å gi informasjon til skoleverket og andre institusjoner i samfunnet som har behov for tilrettelagt materiale om urfolk. Regjeringen vil i 2001 legge fram en prinsippmelding om samepolitikken.

12.6 Politikken overfor innvandrere og nasjonale minoriteter

Dagens kulturelle mangfold er først og fremst et resultat av innvandringen de siste 30 år. Men historisk sett har det bodd både samer og nordmenn på det området som nå hører inn under den norske staten. I tillegg har andre kulturer vært representert ved at folkegrupper som kvener, jøder, rom (sigøynere), romanifolket (tatere/reisende) og skogfinner har bodd her i landet i flere hundre år.

Boks 12.1 Mål i innvandringspolitikken

I St.meld. nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, ble mål og prinsipper for minoritets- og innvandringspolitikken formulert slik:

- Det er et overordnet mål at alle, uavhengig av opprinnelse og kjønn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser.
- Innvandring bidrar til et kulturelt mangfold som er berikende og en styrke for fellesskapet.
- Overordnede mål om like muligheter til samfunnsdeltakelse, full selsetting og utjevning av levekår gjelder alle innbyggere.
- Rasisme og diskriminering er i strid med våre grunnleggende verdier og må motarbeides aktivt.
- Sosiale forskjeller skal motvirkes. Tiltak som gir personer med innvandrerbakgrunn et bedre utgangspunkt for deltagelse i arbeidslivet, skal prioriteres.

Innvandringen til Norge skal være begrenset og kontrollert for å ivareta viktige samfunnsmessige behov.

12.6.1 Tiltak for bedre integrering av innvandrere og flyktninger

Noen hovedtrekk ved innvandrerbefolkningens levekår og livssituasjon

Ved inngangen til 2000 bodde det 282 500 innvandrere ⁵⁹⁾ i Norge. Dette tilsvarer 6,3 pst. av den totale folkemengden i landet. En tredjedel av innvandrerbefolkningen er bosatt i Oslo, hvor de utgjør 18,7 pst. av byens befolkning.

Innvandrerens utdanningsnivå varierer sterkt etter fødeland, men innvandrere fra ikke-vestlige land har gjennomgående noe lavere utdanningsnivå enn nordmenn. Innvandreres deltakelse i det norske utdanningssystemet har til nå på mange områder vært svakere enn nordmenns deltakelse. I 1997 deltok for eksempel 84 pst. av andregenerasjons innvandrere i alderen 16–18 år i videregående utdanning, mens tilsvarende andel for befolkningen totalt var 92 pst. Ungdommer med innvandrerbakgrunn bruker ofte lengre tid gjennom utdanningssystemet enn norske.

Også innvandreres inntektssituasjon varierer mye. Innvandrere fra ikke-vestlige land hadde i 1996 en gjennomsnittlig husholdsinntekt på 70 pst. av gjennomsnittsinntekten i samfunnet, jf. nærmere omtale i St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga. Ikke-vestlige innvandrere er klart overrepresentert blant lavinntektsgruppene. Hovedårsaken til dette er svakere arbeidsmarkedstil-knytning for disse gruppene. Dette medfører videre at ikke-vestlige innvandrere i langt større grad enn andre grupper i samfunnet er avhengige av ulike overføringer fra det offentlige. Ikke-vestlige innvandrere er også overrepresentert blant sosialhjelpmottakerne. Dette gjelder spesielt de innvandrere som har kommet til landet som flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Disse gruppene mottar sosialhjelp dobbelt så ofte som andre innvandrere.

Tiltak for bedre integrering

Regjeringen vil føre en arbeidsmarkedspolitik som utnytter den kompetanse som innvandrere i Norge har ved å tilrettelegge for rask overgang til ordinært arbeid. Det er særlig viktig å sette inn målrettede tiltak overfor nyankomne innvandrere. Videre vil vurderinger av innvandreres realkompetanse kunne bidra til at flere innvandrere vil kunne komme i arbeid. Det samme gjelder yrkesprøving av innvandrere som nå prøves ut i ulike sammenhenger. Arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere er nærmere gjennomgått i kapittel 5.

Målet om at nyankomne flyktninger skal være økonomisk selvhjulpne så raskt som mulig etter bosetting i en kommune, har vært vanskelig å nå. Det er nedsatt et eget utvalg som skal utrede og lage utkast til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere. Intensjonen er at nyankomne med behov for kvalifisering skal ha et reelt alternativ til sosial stønad. Regjeringen vil innføre en økonomisk godtgjørelse for deltakelse i et avtalt kvalifiseringsopplegg, slik at flere kan komme raskere ut i arbeidslivet. Det vises til Regjeringens handlingsplan for økonomisk og sosial trygghet i kapittel 11.

Norskopplæring med samfunnskunnskap er ett av de viktigste tiltakene for nyankomne flyktninger og innvandrere. Norskopplæringen har i løpet av

⁵⁹⁾ Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå, som bruker betegnelsen innvandrere om en person med to utenlandsk fødte foreldre.

de siste årene fått et betydelig omfang. Innenfor de gjeldende timerammer gis det opplæring både i norsk språk og om norske samfunnsforhold. Opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap blir vanligvis kombinert. Regjeringen vil innføre en individuell rett til norskopplæring for voksne innvandrere og gjøre deltakelse i denne opplæringen obligatorisk.

Innvandrere med høyere utdanning har oftere problemer med å skaffe seg arbeid som svarer til deres kvalifikasjoner enn befolkningen for øvrig. Avvik mellom kvalifikasjoner og faktiske yrkesmuligheter er uheldig for den enkelte og for samfunnet, som ikke får nyttiggjort seg den kompetansen som finnes. Regjeringen legger opp til at arbeidet med å forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk utdanning, både for akademisk og yrkesfaglig høyere nivå, skal videreføres. Tilsvarende vil Regjeringen arbeide for å forenkle godkjenningen av utenlandsk yrkesutdanning på videregående skoles nivå. Videre tas det sikte på å effektivisere ordningene for yrkesprøving for dem som ikke har dokumentert kompetanse i praktiske fag.

En større andel av de registrerte arbeidsledige innvandrerne har lav eller mangelfull utdanning og kompetanse og trenger grunnleggende kvalifisering og yrkesrettet arbeidstrening. For langtidsledige innvandrere skal arbeidskontoret i samarbeid med den det gjelder, utarbeide en individuell handlingsplan hvor trinnene fram til ordinært arbeid skal skisseres. Langtidsledige skal prioriteres ved inntak på arbeidsmarkedstiltak når formidling ikke har ført fram.

Enkelte arbeidsgivere ser ut til å velge bort personer med innvandrerbakgrunn i en rekrutteringsprosess, uten at det foreligger saklige grunner for dette. Slik diskriminering fører til økonomisk og sosial utestenging og bidrar heller ikke til et effektivt fungerende arbeidsmarked. Det er derfor behov for sterkere bevisstgjøring hos dem som er ansvarlig for rekrutteringen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeidet i 1998 en handlingsplan for rekruttering av innvandrere til statlig sektor, for å sikre at staten rekrutterer de best kvalifiserte fra et bredest mulig rekrutteringsgrunnlag. Det er blant annet satt i gang prosjekt for å gi personer med innvandrerbakgrunn yrkeserfaring og kompetanse i statlig sektor.

Arbeidsmarkedsetaten skal også kunne inngå formidlingsavtaler med arbeidsgivere i privat sektor, med sikte på at en viss innvandrerandel skal rekrutteres. Arbeidsdirektoratet har i løpet av første halvår 2000 utarbeidet retningslinjer for dette arbeidet, som blant annet inneholder veiledning om hvordan saksbehandlere skal markedsføre innvandrere overfor arbeidsgivere, hvilke krav arbeidsgivere kan stille til kvalifikasjoner, og hvordan etatens medarbeidere skal forholde seg til arbeidsgivere som uttrykker diskriminerende holdninger.

Erfaringer med dagens lovverk viser at det kan være vanskelig å oppnå felende dommer i saker der den alminnelige rettsoppfatningen tilsier at det er blitt begått en diskriminerende handling. Det er nedsatt et lovutvalg med oppdrag å legge fram forslag til en ny lov mot etnisk diskriminering i løpet av 2001. På grunnlag av utvalgets arbeid vil Regjeringen legge fram en odelstingsproposisjon for Stortinget.

Det er store variasjoner blant innvandrerkvinner både når det gjelder språklig, kulturell, utdanningsmessig og sosioøkonomisk bakgrunn, og med

hensyn til deltakelse i samfunnslivet. Noen kvinner lever relativt isolert med familien og bekjente fra opprinnelseslandet som eneste kontakter i Norge, og er marginalisert i forhold til samfunnslivet ellers. Det er viktig å sikre at alle har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunn og det norske språk, noe som er en forutsetning for å kunne fungere tilfredsstillende i Norge og for å kunne ivareta den viktige rolle som oppdrager på en god måte. Motivasjon og tilrettelegging er viktig når det skal utvikles opplæringstilbud for denne målgruppen. Siktemålet er at innvandrerkvinner skal få bedre og mer tilpasset norskundervisning og kvalifisering for arbeidslivet. Det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om hindringer for at kvinner kan delta i kvalifisering og arbeidsliv.

Regjeringen la høsten 2000 fram en stortingsmelding om asyl- og flyktningpolitikken i Norge. Temaer i meldingen er asylsaksbehandling, mottak, bosetting og kvalifisering av nyankomne flyktninger. Regjeringen vil prioritere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden og tiltak for å sikre raskere bosetting. Regjeringen foreslår i meldingen en ny ordning for bosetting av nyankomne flyktninger som skal sikre at antall kommune plasser er i samsvar med behovet. Ordningen skal organiseres gjennom et utvalg på nasjonalt nivå og et utvalg i hvert enkelt fylke, som fordeler det antall flyktninger det er behov for å bosette.

Regjeringen legger vekt på dialog og samarbeid med organisasjoner som representerer personer med innvandrerbakgrunn. Disse organisasjonene spiller en sentral rolle i å formidle synspunkter og behov sett fra innvandrerbefolkningens synsvinkel overfor myndighetene og offentligheten. Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene er det sentrale forum for dialog mellom innvandrere og myndighetene. Kontaktutvalget er et rådgivende organ for myndighetene, og fungerer også som høringsinstans i relevante saker. Utvalget er en viktig arena for dialog mellom personer med bakgrunn i innvandrerorganisasjoner, offentlig forvaltning, kommuner og politiske partier. Et aktivt organisasjonsliv blant innvandrere er en forutsetning for at kontaktutvalget kan fylle sine funksjoner som talerør for interesser og synspunkter blant innvandrere.

12.6.2 Politikken overfor nasjonale minoriteter

Sentralt i det internasjonale vernet om minoriteters rettigheter er prinsippet om ikke-diskriminering. Språklige, kulturelle og religiøse minoriteter opplever at de ikke alltid har reelle muligheter for fullverdig deltakelse i samfunnet. Regjeringen vil arbeide for et samfunn som gir mulighet også for nasjonale minoriteter til å uttrykke og videreutvikle sitt språk og sin kultur, både innenfor sin egen gruppe og i møte med resten av samfunnet.

Nasjonale minoriteter forstås som grupper med langvarig tilknytning til Norge. I forbindelse med at Norge ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter i 1999, vurderte norske myndigheter det slik at både jøder, kvener, rom (sigøynere), romanifolket (tatere/de reisende), samer og skogfinner oppfyller kriteriene for «nasjonale minoriteter», og er således omfattet av konvensjonens virkeområde. Regjeringen legger vekt på dialog og samarbeid med organisasjoner som representerer nasjonale minoriteter.

12.7 Kultur, kirke og livssyn

12.7.1 Nye utfordringer for kulturpolitikken

Det norske samfunnet har i løpet av de siste tiårene endret seg vesentlig på en rekke områder som er viktige i en kulturpolitisk sammenheng. Norge er i økende grad et flerkulturelt samfunn og dette må også avspeile seg i prioriteringene innenfor kulturområdet. Økt internasjonal åpenhet skaper grunnlag for nye identiteter og uttrykksformer. Ved hjelp av IKT kan både folk flest og aktører innenfor kultursektoren kommunisere uhindret av både geografisk avstand og landegrenser. Det økende mangfold i livsstil, livssyn og kontaktflater med omverdenen stiller kulturpolitikken overfor nye utfordringer.

Norsk og andre mindre språk er i denne situasjonen under sterkt press og påvirkning fra større språk, særlig engelsk. Tiltak for å sikre det norske språkets posisjon og anvendelse framstår således som viktigere enn før. Det samme gjelder for det samiske språket. For kultursektoren innebærer de samfunnsmessige og teknologiske endringene også en rekke muligheter – både til å hente impulser utenfra og til å formidle resultater av egen virksomhet til nye brukergrupper. Økt informasjon fra og om ulike kulturer ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan bidra til positive impulser.

Veksten i folks kjøpekraft, samt mer fritid, har lagt grunnlaget for utvidede kulturaktiviteter og økt bruk av kulturgoder. Det fremgår av Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelse fra 1999 at det nå brukes mer penger på kultur- og fritidsaktiviteter enn på mat. Den økte etterspørselen etter kultur- og fritidstilbud stiller krav til offentlige møteplasser og et bredt spekter av kulturinstitusjoner. Kulturinstitusjonene både lokalt, regionalt og nasjonalt må utvikles og styrkes for å kunne møte den endrede kulturpolitiske virkeligheten.

Mange kulturtilbud har stor publikumstilstrømning. Folkebibliotekene, museene og kunstsamlingene har for eksempel et årlig besøkstall på til sammen ca. 30 mill., dvs. at hver nordmann i gjennomsnitt besøker bibliotek og museer sju ganger i løpet av ett år. Museer og samlinger har alene nærmere 9 mill. besøkende i året, hvorav i underkant av halvparten er betalende. Institusjonene er i stor grad avhengige av offentlige tilskudd. Av samlede inntekter på om lag 1,4 mrd. kroner pr. år, utgjør offentlige bevilgninger til museer og samlinger vel 900 mill. kroner. Scenekunstinstitusjonene, dvs. teater, opera og dans, har et årlig publikum på om lag 1,2 mill. besøkende.

Det ser ut til at det har vært en viss økning i bruken av flere kulturtilbud på 1990-tallet ⁶⁰⁾. Det er blitt mer utbredt å besøke museer, biblioteker, kinoer, kunstutstillinger og konserter (både klassiske konserter og konserter med populærmusikk). Teaterbesøket holder seg stabilt.

Undersøkelser viser at folks inntekt og utdanning har stor betydning for bruken av de fleste kulturtilbudene. Personer med høy utdanning benytter seg av kulturtilbudene i betydelig større grad enn de med lav utdanning. Særlig gjelder dette i forhold til teaterbesøk, opera- og ballettforestillinger, klassiske konserter, kunstutstillinger og museer – men også i noen grad for kino-besøk og besøk på folkebibliotek og populærkonserter. Det økte inntekts- og

⁶⁰⁾ Barstad, Anders m.fl.: «På vei mot det gode samfunn?». Rapport SSB, 2000.

utdannelsesnivået i befolkningen vil ventelig føre til fortsatt økt etterspørsel etter kulturtilbud i framtiden.

Mediebruken har gjennomgått store endringer de siste tiårene, og det er særlig økningen i fjernsynsseeing som har preget denne utviklingen. Det ser imidlertid ut til at veksten i fjernsynsseeing har flatet ut på 1990-tallet, til tross for økt tilbud (flere kanaler mv.). Bruken av trykte medier (aviser, ukeblad, tegneserieblad og tidsskrift/fagblad) har gått noe ned. Det har vært en dobling av bruk av hjemme-PC i perioden 1994–99. Internettbruken har også økt betraktelig. Fra 1998 til 1999 økte andelen av de som brukte Internett i en eller annen sammenheng på en gjennomsnittsdag fra 10 til 18 prosent.

12.7.2 Kulturpolitiske rammebetingelser og tiltak.

Regjeringen vil legge til rette for at flest mulig skal kunne oppleve kunst og kultur, og går inn for at den offentlige innsatsen på kultursektoren skal styrkes i årene som kommer. De frivillige organisasjonene på kulturfeltet, blant annet kor, korps og amatørteatergrupper, er en viktig del av kulturlivet og engasjerer mange i lokalmiljøene. Regjeringen vil gi det frivillige arbeidet gode kår. Gjennom den kulturelle ryggsekken vil Regjeringen bidra til å styrke kulturtilbudet i skolen.

Kulturpolitiske mål om å ta vare på og formidle vår kunst- og kulturarv og å gi flest mulig anledning til kunstopplevelser av høy kvalitet, må i stor grad realiseres gjennom kulturinstitusjonene. Regjeringen vil sikre driftsgrunnlag og investeringsbehov ved kulturinstitusjonene gjennom offentlige bevilgninger. I tillegg må kulturpolitikken bidra til et allsidig medietilbud.

Kulturtilbud og kulturtiltak må også ses i en distrikts- og bosettingsmessig sammenheng. Kulturtiltak kan bidra til å gjøre lokalmiljøer mer attraktive. Lokale medietilbud er i denne sammenheng sentrale. Det er av stor betydning at det finnes arenaer for kulturell aktivitet og kulturformidling i alle deler av landet. Dette er viktig i første rekke for å stimulere det lokale engasjement og bidra til økt aktivitet i lokalmiljøene. De lokale og regionale kulturbygningene er viktige møtesteder for å skape og formidle kunst og kultur. Som ledd i markeringen av tusenårsskiftet og fram til markeringen av jubileet i 2005, er det lagt opp til å etablere egne tusenårssteder i alle landets kommuner og fylker. Dette vil være lokale møtesteder som også kan bidra til formidling av kunst og kultur. Samtidig må samarbeidet mellom kultur- og næringslivet styrkes. Det ligger trolig et potensial både for kultur- og næringslivet i et nærmere samspill mellom disse sektorene. Fokus bør være på hvordan et samspill mellom kultur- og næringslivet kan utløse økt verdiskaping og være til gjensidig nytte for hverandre.

Biblioteker og museer er sentrale institusjoner i mange lokalsamfunns sosiale og kulturelle liv. Regjeringen vil i de årlige budsjettforslagene legge fram en investeringsplan for nybygg. Regjeringen vil sette museene bedre i stand til å bevare og formidle den viktige delen av kulturarven som disse institusjonene forvalter. I tillegg til investeringer i nybygg og oppgradering eller rehabilitering av eksisterende bygninger, tas det også sikte på at institusjonene skal gjennomgå en organisatorisk fornyelse for å sikre en mer effektiv bruk av ressursene og høyere kvalitet. Regjeringens fornyelsesprogram vil også bli fulgt opp på kultursektoren. Sektoren er preget av stor grad av opp-

splitting i til dels svært små enheter. Regjeringen vil skape større og mer slagkraftige enheter på mange områder.

En aktuell oppgave er å sette arkivsektoren og Nasjonalbiblioteket bedre i stand til å ta vare på elektroniske dokumenter. Uten en rask innsats på dette feltet står vi i fare for å miste viktige deler av samfunnsminnet etter hvert som datateknologien endrer seg. Både for arkivinstitusjonene, bibliotekene og museene har IKT åpnet store muligheter for å formidle et enormt kildemateriale. Den innholdsmessige videreutviklingen av Kulturnett Norge framstår i denne sammenheng som en mulighet for å forenkle og demokratisere tilgangen til informasjon om kultur i bred forstand.

Stortinget vedtok våren 1999 at det skal bygges nytt operahus i Bjørvika i Oslo. Åpningen skal finne sted høsten 2008. Regjeringen vil i årene fram mot innflytting legge forholdene til rette for at Den Norske Opera skal kunne leve opp til de kvalitetsmessige forventninger publikum vil ha til forestillingene i det nye huset. Stortinget har også vedtatt at det skal utvikles en ny modell for opera- og ballettformidling. Denne vil bli fremmet for Stortinget våren 2002 samtidig med forslag til bindende kostnadsrammer for det nye operahuset.

Et regjeringsoppnevnt utvalg er i ferd med å gjennomgå scenekunstheltet. Dette vil i neste runde bli fulgt opp med en stortingsmelding. I tillegg til å gi flest mulig tilgang til gode teater- og danseforestillinger er det et hovedsiktet mål å fremme kunstnerisk fornyelse, samt best mulig bruk av de tilgjengelige driftsressursene. I tillegg er det et mål å sikre norsk scenekunst et bredere publikum. Det vil også bli foretatt en gjennomgang av orkestersektoren.

Regjeringen arbeider med å utvikle en samlet strategi for kultursamarbeidet med utlandet. Det vil bli lagt stor vekt på å se de ulike delene av kulturfeltet i sammenheng. Det er behov for en sterkere og bedre samordning av den norske kontakten med utlandet, og Regjeringen vil vurdere organisatoriske endringer for å bidra til dette. Kultursamarbeidet skal vektlegge gjensidighet – det er viktig å formidle norske kulturytringer til publikum i andre land, men det er like viktig å hente impulser fra utlandet til det norske kulturlivet.

Skapende og utøvende kunstnere tilfører samfunnet opplevelser til glede, inspirasjon og ettertanke. I tillegg til den støtte som indirekte når kunstnerne gjennom offentlige tilskudd til institusjoner for de ulike kunstartene, vil Regjeringen bygge videre på etablerte støtteordninger som gir direkte støtte til kunstnere. De høyest prioriterte støtteordningene er prosjektstøtte, arbeidsstipend og stipend for unge kunstnere. Videre vil Regjeringen sikre bruk av samtidskunstens ulike uttrykksformer, blant annet ved å videreføre og utvikle innkjøps- og utsmykkingsordningene.

Velfungerende medier som er uavhengige av myndighetene er en forutsetning for ytringsfrihet og en levende samfunns- og kulturdebatt. Mediene er samfunnets hovedarena for meningsbrytning og kulturformidling. Det er derfor viktig å sikre et mangfold av medier og å motvirke ensretting. Det norske avismønsteret er unikt i verdenssammenheng når det gjelder utbredelsen av lokalaviser. Lokalavisene fungerer ofte som lokale «samlingspunkter» som bidrar både til fellesskap og kulturell identitet. For at demokratiet skal fungere godt, kreves opplyste velgere som er orientert om aktuelle saker og deltar i samfunnsdebatten. Lokalavisene har derfor en viktig funksjon i å sikre lokaldemokratiet. Et offentlig utvalg som har vurdert pressens rammebetingelser

avga sin utredning våren 2000. Regjeringen vil komme tilbake til saken i forbindelse med statsbudsjettet for 2002.

Norsk rikskringkasting har på tross av økende konkurranse fra kommersielle radio- og TV-kanaler de siste 20 årene befestet sin posisjon som vår viktigste allmennkringkaster. Regjeringens mål er at Norsk rikskringkastingsterke posisjon som allmennkringkaster skal opprettholdes også i en digital tidsalder, der bildet vil bli preget av ytterligere konkurranse og utvikling av stadig nye medieformer.

Digitaliseringen av nettene og utbredelsen av bredbåndsteknologi vil gi en dramatisk økning av kanal- og medietilbudet. En utvikling der medietilbudet i stor grad preges av masseprodusert underholdning må unngås. Det må sikres et godt tilbud av norsk produsert informasjon og underholdning gjennom mediene. I denne sammenheng kommer programmer for barn og ungdom i en særstilling. Allmennkringkasternes forpliktelser på dette området må opprettholdes. Dette krever en bevisst satsing på formidling av norskspråklige produksjoner i alle medier, også i de kommersielt finansierte riksdekkende allmennkringkasterne.

Tilgangen til Internett har i løpet av kort tid økt dramatisk. Norge har den største internettdekningen i hjemmene (50 pst.) i hele verden. Det er viktig at vi legger til rette for at alle kan ta i bruk den nye informasjons- og kommunikasjonsteknologien, slik at de muligheter denne teknologien gir kan være tilgjengelig for alle. Derfor legger Regjeringen blant annet vekt på å stimulere til bredbåndstilknytning for skolene og for folkebibliotekene, jf. nærmere omtale i kapittel 7.5.

I informasjonssamfunnet er det norske språket utfordret. Kommunikasjons- og informasjonsløsningene er foreløpig i stor grad bygd på de store internasjonale språkene. Regjeringen vil i framtiden møte denne utviklingen med å satse på forskning, utvikling og tilpasning av eksisterende produkter til norsk språk.

Filmproduksjon er kostbart. Markedene for europeisk filmproduksjon er i stor grad begrenset til hjemmemarkedet. Inntjeningsnivået for de fleste europeiske filmer er ofte langt lavere enn kostnadene. Offentlige støtteordninger til filmproduksjon er derfor nødvendig for å opprettholde en egen filmproduksjon. Regjeringen arbeider med en omfattende omlegging og effektivisering av filmstøtteordningene og forvaltningen av disse. Målet er en effektivisering med sikte på mer publikumsvennlige filmer, samtidig som den mer eksperimentelle, kunstneriske dimensjonen ivaretas. Det er også viktig å sørge for kontinuitet i det europeiske samarbeidet på filmområdet.

Idrett har en stor plass i mange menneskers liv, enten man selv driver aktiv idrett, er mosjonist, arbeider som frivillige i klubber og idrettslag, eller det er som tilskuer. Gode idrettsprestasjoner gir opplevelser og har en betydelig identitetsskapende effekt for befolkningen. Idrett er god kultur. Regjeringen mener derfor det er viktig at staten har et aktivt engasjement for å sikre et faglig og etisk toppidrettsmiljø. Regjeringen vil gjøre dette gjennom å videreføre basisfinansieringen til toppidretten. På denne måten synliggjøres også omfanget av den statlige støtten til denne delen av idretten.

12.7.3 Kirke og livssyn

Det store flertallet av den norske befolkning, vel 86 pst., står tilsluttet Den norske kirke, noe som tilsvarer over 3,8 millioner medlemmer. Oppslutningen om Den norske kirke kommer også til uttrykk gjennom den store deltakelsen i kirkelige handlinger som dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd. Antall barn som blir døpt i Den norske kirke har holdt seg stabilt på 82 pst. av de fødte hvert år. Om lag 90 pst. av alle døypte blir konfirmert, mens konfirmasjonsprosenten i forhold til det totale årskullet ligger på 73 pst. Vigselsprosenten i 1999 var på 59 pst., og andelen kirkelige gravferder i forhold til antall døde er om lag 95 pst.

Det norske samfunn preges av et økende mangfold når det gjelder trosretninger og livssyn, og en tilsvarende økt oppslutning om tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. Dette henger blant annet sammen med et større kulturelt og religiøst mangfold som følge av innvandringen de siste 20–30 årene. Det reflekterer også større variasjon i livssyn og holdninger blant de som er født her i landet. Mange av disse tros- og livssynssamfunnene har hatt en sterk vekst i de senere årene. Fra 1990 til 2000 har medlemstallet i registrerte trossamfunn utenfor Den norske kirke økt fra om lag 185 000 til om lag 255 000. Den sterkeste veksten har muslimske trossamfunn hatt, og Islam er i dag det største trossamfunn utenfor Den norske kirke. I tillegg har Humanetisk forbund om lag 68 000 medlemmer. Tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke sikres økonomisk likebehandling med statskirken ved at disse mottar tilskudd som svarer til bevilgningen til statskirken, regnet ut i forhold til medlemstall.

Regjeringen vil bidra til å utvikle Den norske kirkes egenart som en åpen og inkluderende folkekirke. Mennesker i alle aldre og livssituasjoner skal kunne kjenne tilhørighet til kirken og ta del i kirkens forkynnelse, opplæring, omsorg og fellesskap. Gjennom formidling av kristen tro og kulturtradisjon har kirken satt sitt preg på livsnormer, forestillinger, språk, kunst mv. Som en del av vår felles kulturarv ser Regjeringen det som viktig at kristen tro og kristent verdigrunnlag holdes levende. En prestatetjeneste preget av kvalitet og tilgjengelighet er blant de viktigste forutsetninger for at kirken skal kunne ivareta sin oppgave som folkekirke. Regjeringen går derfor inn for at det i årene framover blir en økning i tallet på prestatstillinger, jf. St.meld. nr. 14 (2000–2001) Børs og katedral. For å øke den samlede offentlige ressursinnsatsen til Den norske kirke går Regjeringen også inn for å bruke en del av avkastningen fra Opplysningsvesenets fond til vern og sikring av eldre kirker og kirkeinventar.

Den norske kirke og samfunnet som helhet stilles overfor nye utfordringer i en tid preget av økende livssynsmangfold. Møtet med andre trosretninger og tradisjoner forutsetter bevissthet om egenart og trygghet i eget ståsted. Det er viktig å finne fram til flere arenaer for dialog mellom mennesker med ulike trosoppfatninger for å drøfte verdisyn og felles utfordringer. I dette arbeidet kan Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, der også Den norske kirke er representert, spille en viktig rolle.

Større kirkelig selvstyre som følge av de siste års kirkereformer stiller nye krav til statskirken som organisasjon. Regjeringen ser det som viktig å arbeide for at det skal bli større deltakelse ved de kirkelige valg, slik at de kirkelige råd kan framstå som representative organer for en åpen folkekirke.

Regjeringen har i St.meld nr. 25 (2000–2001) foreslått å endre unntaksbestemmelsene i § 55A i arbeidsmiljøloven, slik at seksuell orientering ikke lenger skal være til hinder for ansettelser i vigslede stillinger i Den norske kirke.

12.8 Tiltak for å forebygge og bekjempe kriminalitet

12.8.1 Hovedtrekk i kriminalitetsutviklingen

I 2000 ble det anmeldt vel 454 000 forbrytelser og forseelser i Norge. Økonomisk kriminalitet og annen vinningskriminalitet (tyveri, utpressing og ran) utgjorde om lag 55 pst. av den registrerte kriminaliteten. Trafikkriminalitet hadde nest størst andel med om lag 13 pst. Narkotikakriminalitet utgjorde 10 pst. av anmeldelsene, mens 5,5 pst. var voldskriminalitet.

Boks 12.2 Om vanskeligheter med å registrere utviklingen i kriminalitet

Den løpende kriminalstatistikken må nødvendigvis basere seg på anmeldte forbrytelser/lovbrudd. Hvorvidt et lovbrudd faktisk blir anmeldt, vil avhenge av en rekke forhold som for eksempel alvorlighetsgrad, mulighet for erstatning (forsikringsoppgjør) og troen på politiets evne eller kapasitet til å etterforske og oppklare saken.

Dette er forhold som vil variere mellom ulike typer lovbrudd, og det vil kunne variere over tid. Det vil derfor være store mørketall, særlig på områder som kan betegnes som mindre alvorlig kriminalitet. Politiet ressurssituasjon og prioriteringer (hvilke typer anmeldelser blir fulgt mest aktivt opp) vil også ha mye å si for omfanget av den ikke registrerte kriminaliteten. Det er dermed store feilkilder knyttet til data om utviklingen i kriminalitet.

For å få et mer komplett bilde av det reelle omfanget av kriminaliteten i samfunnet, er derfor den offisielle kriminalitetsstatistikken i noen grad supplert med spesialundersøkelser om begått kriminalitet (selvrapportert kriminalitet, offerundersøkelser mv.). Det er imidlertid også åpenbare feilkilder i forbindelse med slike undersøkelser, og de vil dessuten vanskelig kunne gi løpende data om utviklingen over tid. I hovedsak må en derfor basere seg på den offisielle kriminalitetsstatistikken, som til tross for de nevnte problemer trolig gir et rimelig godt bilde av de viktigste trekk i kriminalitetsutviklingen.

Økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet utgjorde i 1999 knapt 9 000 av de til sammen 248 000 anmeldelsene for vinningskriminalitet. Det antas at mørketallene er store på dette området.

Antall anmeldelser har steget fra i overkant av 400 000 til i overkant av 454 000 i perioden fra 1995 til 2000, dvs. en økning på om lag 13 pst. i løpet av en femårsperiode. Voldskriminaliteten har økt med 31 pst. og narkotikakriminaliteten har økt med 88 pst. i denne periode, målt som antall anmeldelser. Styrket politiinnsats og høyere oppdagelsesrisiko kan forklare noe av denne utviklingen, men økningen skyldes også større utbredelse.

Den registrerte økningen i kriminalitet kan til dels skyldes at mørketallene er blitt mindre, uten at den faktiske kriminaliteten har økt i samme grad.

Data om kriminalitet fra levekårsundersøkelsene kan tyde på dette. En av åtte voksne oppga i 1997 at husholdningen hadde vært utsatt for tyveri eller skadeverk i løpet av det siste året, og dette er samme andel som i 1991 ⁶¹⁾. Det har imidlertid vært en klar økning i tyverianmeldelser i samme periode.

Et viktig utviklingstrekk er det stigende antallet særlig truende tilfeller av vinningskriminalitet. Grovt tyveri fra personer på offentlig sted er mer enn fordoblet i løpet av denne perioden. Anmeldte tilfeller av utpressing og ran har også steget kraftig.

Det er særlig voldskriminaliteten som vekker bekymring i media og blant folk flest. Siden 1995 har antallet anmeldte grovere voldstilfeller vært stigende, og det samme gjelder for trusler. Det har også i samme periode vært en økning av antall anmeldte voldtekter og anmeldelser for utuktig omgang med barn under 16 år.

Økningen i volds- og sedelighetskriminaliteten kan delvis skyldes at flere handlinger oppfattes som overgrep, og at flere forbrytelser anmeldes til politiet. Økt oppmerksomhet og samfunnsdebatt rundt enkelte voldshandlinger, som seksuelle overgrep, har sannsynligvis også bidratt til at flere hendelser er blitt anmeldt.

Ifølge Levekårsundersøkelsen 1997 unnlot 87 pst. av personene utsatt for vold med fysisk skade å anmelde tilfellet, noe som betyr at en stor del av voldskriminaliteten er skjult for politiet. Når offer og gjerningsperson kjenner hverandre, skal det mer til for å anmelde en voldshendelse enn når det skjer mellom fremmede på offentlig sted.

Nylig gjennomførte analyser av registerdata, på grunnlag av politiets sentrale registreringssystem (STRASAK), viser at aldersgruppen 15–24 år er betydelig overrepresentert blant voldsopfrene. Dessuten var ikke-vestlige innvandrere i 1998 nesten tre ganger så ofte utsatt for et voldslovbrudd som nordmenn, og overrepresentasjonen forekommer i alle aldersgrupper.

Ikke-vestlige innvandrere er også overrepresentert blant de siktede for voldsforbrytelser og flere andre former for forbrytelser. I tolkningen av slike tall må en ta i betraktning at oppdagelsesrisikoen ved kriminalitet begått av ikke-vestlige innvandrere kan være større enn for nordmenn. Dessuten må omfanget av kriminalitet ses i lys av de relativt dårlige levekårene som en del ikke-vestlige innvandrere lever under, jf. avsnitt 12.6.

Frykten for vold er mest utbredt blant kvinner. I Levekårsundersøkelsen 1997 oppga 17 pst. av kvinnene at de var urolige for vold eller trusler om vold på bostedet. Til sammenligning fryktet 5 pst. av mennene det samme. Det er særlig unge og eldre kvinner som føler seg utrygge. I aldersgruppene 16–24 år og 67–79 år oppga 22 pst at de var urolige for vold og trusler på bostedet. Til tross for relativt utbredt frykt, var det bare 2 pst. av de eldre kvinnene som faktisk hadde vært utsatt for vold eller trusler.

I 1980 ble 3,3 personer pr. 1000 innbyggere siktet for forbrytelser i Norge. I 1990 var tallet steget til 5,3 og i 1998 til 6,4 siktede pr. 1000 innbyggere. Økningen kan tyde på at flere begår forbrytelser i dag enn for 20 år siden. Samtidig har politiets registreringsrutiner blitt effektivisert, og en høyere andel forsikringstakere har trolig bidratt til at flere har noe å hente ved å anmelde

⁶¹⁾ Statistisk sentralbyrå, Levekårsundersøkelsene 1991 og 1997.

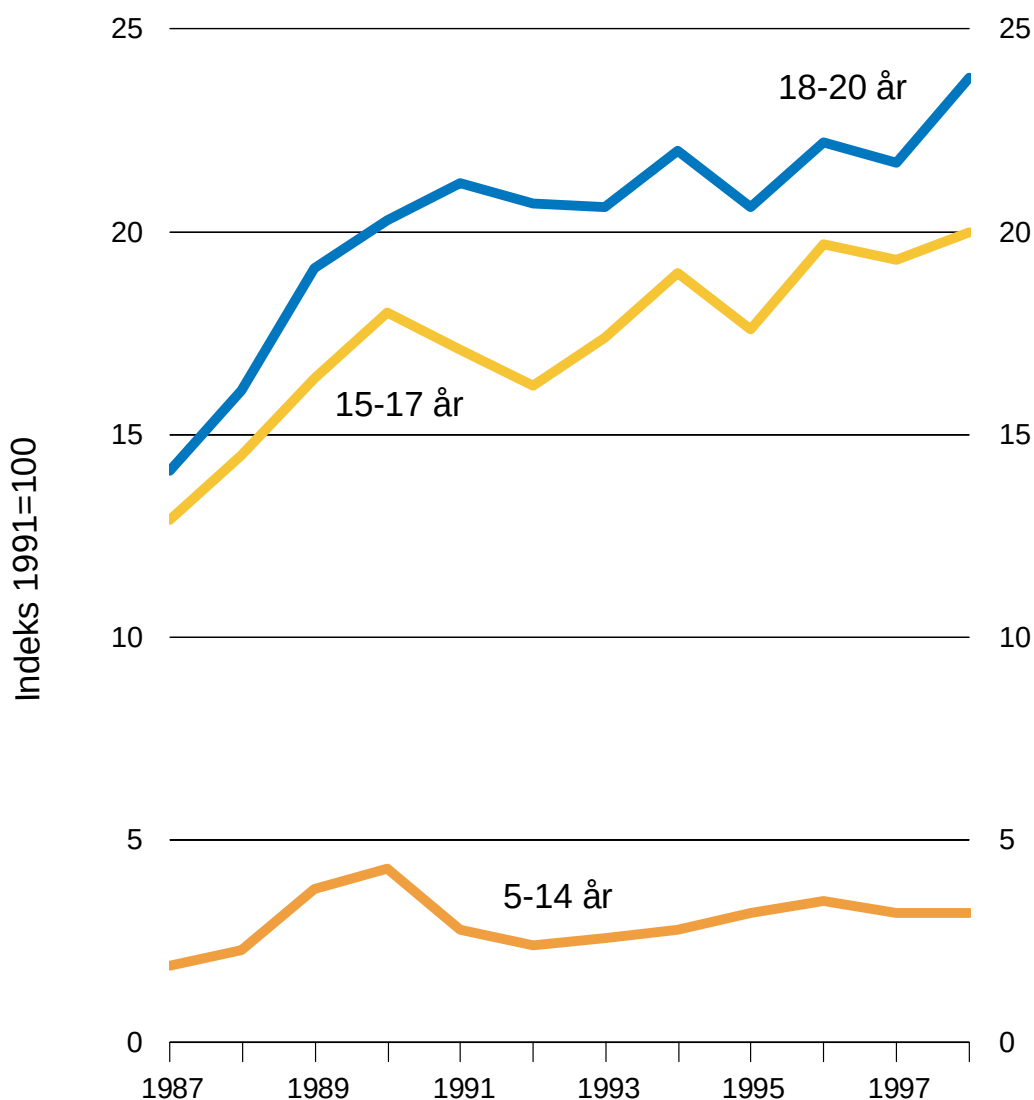
vinningslovbrudd. Styrket formell kriminalitetskontroll, blant annet gjennom mer kamera- og vekterkontroll gir også mer registrert kriminalitet og flere siktede.

Nærmere om utviklingen i barne- og ungdomskriminalitet

Den registrerte kriminaliteten har steget sterkt i store deler av etterkrigstiden, men i mindre grad blant barn og ungdom enn blant voksne. Andelen barn og ungdom blant de siktede har derfor vist en fallende tendens. Fra å utgjøre nærmere to tredjedeler av alle siktede på 1960-tallet, utgjorde andelen siktede barn og ungdom (under 21 år) i 1998 under en tredjedel av de siktede ⁶²⁾. Fortsatt er imidlertid kriminaliteten høyest blant ungdom. Den høyeste andelen siktede var i 1998 i aldersgruppen 18–20 år med 24 siktede pr. 1000 innbyggere, mens det tilsvarende tallet i 1990 var 20 siktede. Også i gruppen 15–17 år er det blitt flere siktede, jf. figur 12.7. Det har likevel vært en tendens til utflating av barne- og ungdomskriminaliteten totalt sett på 1990-tallet, etter en sterk økning på slutten av 1980-tallet.

⁶²⁾ Falck, Sturla: «Barne- og ungdomskriminalitet i Norge på 1990-tallet». Samfunnsspeilet nr. 3/2000.

Registrert kriminalitet blant barn og ungdom, 5-20 år



Figur 12.7 Registrert kriminalitet blant barn og ungdom, 5–20 år ¹⁾. 1987–1998.

1) Antall siktede eller etterforskede pr. 1000 innbyggere. Barn under 15 år er under kriminell lavalder. De blir etterforsket og registrert, men får ingen strafferettslig reaksjon.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

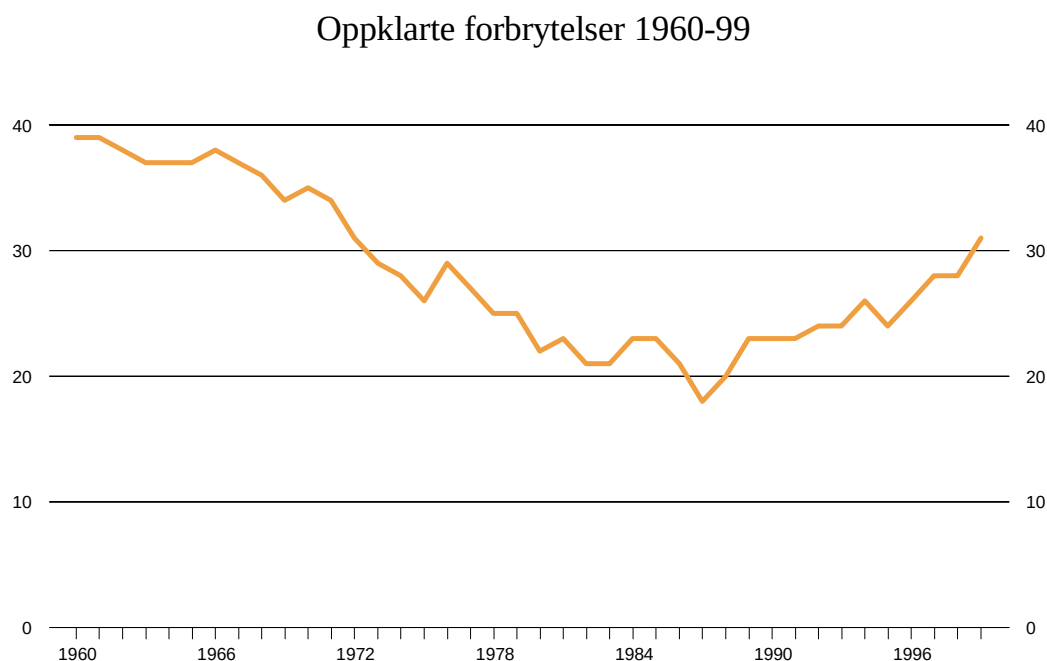
Det kan registreres en økning i forekomsten av mer alvorlig kriminalitet som ran, vold og narkotikaforbrytelser begått av barn og ungdom. Økningen

i voldskriminalitet har skjedd i alle aldersgrupper. Antall siktede for narkotikaforbrytelser har også økt sterkt, særlig i andre halvdel av 1990-tallet.

Til tross for stigende narkotikakriminalitet er tyveri fortsatt den mest typiske forbrytelsen også blant ungdom. En liten gruppe ungdommer er ansvarlig for mye av den registrerte kriminaliteten, og det er stor grad av fare for tilbakefall. Blant siktede under 18 år viser det seg at to tredjedeler var registrert for nye straffbare handlinger innen fem år etter en siktelse. Selv om det har vært en økning i noen former for kriminalitet blant barn og ungdom på 1990-tallet, viser likevel internasjonale sammenligninger at Norge ligger på et lavt nivå.

12.8.2 Oppklaringsprosent og saksbehandlingstid

Figur 12.8 gir oversikt over oppklaringsprosenten for forbrytelser fra 1960 til 1999. Tallene viser at oppklaringsprosenten sank fra 40 pst. i 1960 til et buntnivå på 18 pst. i 1987. Deretter har oppklaringsprosenten steget til 31 pst. i 1999.



Figur 12.8 Andel oppklarte forbrytelser 1960–1999. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Generelt er oppklaringsprosenten høyere jo mer alvorlig et lovbrudd er. Oppklaringsprosenten er imidlertid lav for voldtekt og voldtektsforsøk, henholdsvis 22 pst. og 27 pst., noe som i hovedsak skyldes vanskelig bevisførsel i slike saker. I andre sakstyper er etterforskningen som regel enklere. Dette gjelder for de fleste narkotikaforbrytelser og helerier, som politiet oftest avdekker selv.

Oppklaringsprosenten henger blant annet sammen med saksbehandlingstiden hos politi og påtalemyndighet. Hurtigst mulig straffeforfølgning gjør at bevis sikres, vitner husker bedre og at flere forbrytelser blir oppklart. Effektiv

etterforskning bidrar dermed til høyere oppklaringsprosent. Regjeringen mener derfor det er mange gevinster å hente ved å effektivisere etterforskningen av forbrytelser.

Politiets saksbehandlingstid har i de senere årene i gjennomsnitt ligget på om lag 200 dager, men viste i 2000 en markert nedgang til 176 dager. I tillegg til iverksatte effektiviseringstiltak vil Regjeringen legge fram en rekke loven-dringsforslag for ytterligere å redusere tiden mellom lovbrudd og iverksatt reaksjon.

12.8.3 Hovedlinjer i kriminalpolitikken

Regjeringen vil legge vekt på økt innsats for redusert kriminalitet gjennom rask reaksjon, forebyggende tiltak blant utsatt ungdom og tiltak for å unngå tilbakefall blant de som har sonet en dom.

Effektiv straffegjennomføring styrker reaksjonens preventive virkninger og hindrer ny kriminalitet. Rask reaksjon er særlig viktig overfor unge førstegangskriminelle. Økt effektivitet og raskere behandling styrker også publikums tillit til rettssystemet. Målet om minimal saksbehandlingstid fra anmeldelse til påtaleavgjørelse skal nås gjennom kvalitetssikring av instruksjer og arbeidsrutiner, reguleringer og kompetansehevende tiltak.

Regjeringen legger særlig vekt på innsatsen mot narkotikakriminalitet, voldskriminalitet, sedelighetskriminalitet, økonomisk kriminalitet og IKT-relatert kriminalitet. Bekjempelse av økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet er viktig for å sikre vår felles økonomi og styrker ressursgrunnlaget i videreutviklingen av velferdssamfunnet. Organisert kriminalitet skal forfølges med nye, effektive etterforskningsmetoder.

Voldsofrene situasjon må sikres gjennom erstatningsordninger og rutiner for kontakt mellom politi, legevakt og andre hjelpeinstanser som krisesentre, barnevern, bistandsadvokat og psykolog. Regjeringen har allerede foreslått lovfestet en erstatningsordning for volds ofre. Den maksimale utbetalingen pr. skadetilfelle er økt fra 200 000 kroner til 1 mill. kroner. Andre tiltak tar sikte på bedre vern mot tvang og represalier fra voldsutøver. Innsats mot vold og kriminalitet blant barn og ungdom og vold mot kvinner har høy prioritet.

Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet gir en samlet oversikt over hvordan Regjeringen vil styrke og videreutvikle innsatsen med å forebygge og bekjempe kriminelle handlinger blant barn og ungdom. Bedre samordning og koordinering av det forebyggende arbeidet står sentralt. Ansvar for egne handlinger skal gjøres enda mer tydelig, blant annet ved individuelt tilpassede reaksjoner. Det skal satses mer på konfliktråd og samfunnstjeneste. En god barne- og ungdomspolitik er imidlertid trolig det beste forebyggende tiltaket på sikt.

Justisdepartementet og underliggende etater er under omstilling for å oppnå økt effektivitet. Opprettelsen av Politidirektoratet bidrar til styrket kriminalitetsbekjempelse, blant annet ved bedre koordinering av innsats mellom ulike politidistrikt, særlig gjelder dette bekjempelse av organisert kriminalitet. Gjennom forslagene i St.meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000, vil det bli færre og derved mer slagkraftige politidistrikter. Ved sammenslåing av distrikter kan personell som i dag jobber med ulike administrative oppgaver frigjøres til politioperativt arbeid rettet direkte mot publikum. Justisdepartemen-

tet skal konsentrere sin virksomhet rundt kjerneområder som er spesielt viktige i justispolitisk sammenheng.

13 Livslang læring

13.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Regjeringens overordnede prinsipp i utdanningspolitikken er lik rett til utdanning. En rettferdig utdanningspolitikk er nøkkelen til et rettferdig samfunn. Alle skal ha mulighet til å realisere sine evner og utvikle sin kompetanse. Utdanning skal bidra til personlig utvikling og til å styrke demokratiske verdier. Videre skal utdanning bidra til å kultivere og sammenbinde samfunnet, og stimulere til nytenking, produktivitet og verdiskaping. Regjeringen legger til grunn en bred tilnærming i utdannings- og kompetansepolitikken. Dette krever at våre samlede ressurser forvaltes på en bevisst og god måte. Dette krever også at samfunnets behov må være en sentral faktor i styringen av utdanningspolitikken.

Livslang læring omfatter opplæring på alle nivåer, formell og uformell læring og realkompetanse tilegnet i arbeids- og samfunnsliv. Livslang læring må være i fokus for den enkeltes læring heller enn systemer, institusjoner og tradisjonell undervisning. Prosjektarbeid, samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv, ansvar for egen læring og utvikling av nye læringsmetoder legger grunnlaget for livslang læring for den enkelte. Et kompetansesamfunn må legge vekt på den enkeltes evne til og ønske om å tilegne seg, fornye og anvende kunnskap. Gode læringserfaringer i ung alder er det beste grunnlaget for motivasjon til videre læring. Livslang læring forutsetter fleksible og brukertilpassede opplæringstilbud på alle utdanningsnivåer og gode koblinger mellom læring og arbeid.

Kompetansereformen er vesentlig for å realisere livslang læring for alle. Reformen skal bidra til å gi hele befolkningen muligheten til kompetanseutvikling, uavhengig av alder, kjønn, bosted og tidligere utdanning. Regjeringen vil utforme opplæringstilbudene slik at flest mulig kan gjennomføre utdanning uten å gå ut av arbeidsmarkedet. Tilbudene må legges til rette for brukerne og i tillegg være rimelige i pris.

Norsk skole og utdanning skårer på mange områder høyt i internasjonale sammenligninger. Men det er også områder som kan forbedres. Det stilles økende krav om kvalitet og evalueringer på utdanningsområdet. Kvalitet og fleksibilitet må være i fokus for utvikling og fornyelse av utdanningssystemet. Regjeringen vil arbeide for å videreutvikle verktøy som sikrer kvaliteten i skole og utdanning på alle nivåer. Elever, studenter, foreldre og lærere må settes i stand til å delta i arbeidet med vurdering og kvalitetsutvikling av skole og utdanning.

Regjeringen vil særlig fokusere på følgende områder i utdanningspolitikken:

En bedre skole

Grunnskolen og videregående opplæring har de siste årene vært preget av gjennomgripende reformer, og det er innført en felles opplæringslov for det

13-årige opplæringsløpet. Det er gjennomført en forskningsbasert evaluering av Reform 94, og den forskningsbaserte evalueringen av Reform 97 skal ferdigstilles i 2003. Det er framover viktig å se grunnskolen og videregående opplæring som et samlet opplæringsløp. Regjeringen vil i løpet av våren 2001 nedsette et offentlig utvalg som skal vurdere struktur og innhold i det 13-årige opplæringsløpet.

Regjeringen vil videreutvikle grunnskolen og videregående opplæring gjennom å gi større lokal frihet. Samtidig skal rettighetene til den enkelte ivaretas. Et overordnet mål er en systematisk utvikling av pedagogisk praksis som setter elevenes læring i sentrum. Den enkeltes læringsarbeid og utvikling av den enkeltes læringslyst skal være i fokus.

Arbeidet med kvalitetsutvikling i skolen skal videreføres og videreutvikles. Skolen skal ha høy kvalitet både når det gjelder innhold, utsyr og lokalteter. Elevene skal ha gode lærevilkår. Skolebygningene må holdes ved like. Regjeringen vil videreføre arbeidet med lærernes lønns- og arbeidsforhold. Et viktig tiltak er å få etablert arbeidstidsordninger i skolen og opplæringen som gir større frihet i organiseringen av arbeidet, bedrer ressursutnyttelsen og legger til rette for en opplæring som er bedre tilpasset behovene både hos elever, lærere og foreldre. Slik kan lærernes arbeidskraft utnyttes på en bedre måte, og skolen kan bli en mer attraktiv arbeidsplass. Dette vil også bidra til å bedre rekrutteringen til læreryrket.

Universiteter og høyskoler som spydspisser i kompetansesamfunnet

Kompetansesamfunnet må utvikles for å sikre en god utvikling i velstandsnivået, større sosial og økonomisk likhet og gjennomføring av omfattende omstillinger i offentlig sektor. Universiteter og høyskoler må være spydspisser i en slik prosess. Regjeringen vil være en pådriver for å sette institusjonene i stand til å fylle sin rolle når det gjelder utvikling av kvalitet og tilrettelegging for deltakelse i utdanning. Regjeringen vil innføre reformer som ansporer institusjonene til å løse oppgavene.

Med den utdanningskapasiteten som nå er etablert i Norge, ligger det til rette for at mer enn halvparten av ungdomskullene kan ta høyere utdanning. Kompetansereformen vil bringe nye studentgrupper til universitetene og høyskolene. Samtidig vil det antakelig bli økt konkurranse om studentene framover. Dette vil stille store krav til de offentlige institusjonene om omstilling og utvikling av brukertilpassede tilbud.

Utdanningssystemet må også tilpasse seg endringer i behovene for ulike typer arbeidskraft. Dette gjelder både innen ulike typer høyere utdanning og innen videregående opplæring. For å sikre en best mulig behovsdekning, er det nødvendig at den enkelte institusjon viser vilje og evne til omstilling med ned- og oppbygging av studier, samtidig som sentrale myndigheter omdisponerer mellom institusjonene blant annet på grunnlag av endring i søkningen. Med en tilstrekkelig kapasitet i høyere utdanning samlet, må økt kapasitet ett sted medføre redusert kapasitet et annet sted. Dette må også ses i forhold til den betydning høyere utdanning har for utvikling og behov for kompetanse i ulike regioner.

Regjeringen mener at samfunnets behov for ulike typer arbeidskraft skal vektlegges sterkere i utdanningspolitikken. Dette er i tråd med anbefalinger

fra OECD og NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget). I NOU 2000:14 Frihet med ansvar (Mjøsutvalget) foreslås det også at samfunnets behov for arbeidskraft, sammen med individenes ønsker, bør være retningsgivende for utdanningskapasiteten. Videre vil Regjeringen arbeide for å øke tallet på studenter som velger realfag og teknisk og naturvitenskapelig utdanning, blant annet gjennom en styrking av undervisningstilbudet på disse fagområdene i grunnskolen og videregående skole.

Regjeringen vil innføre en ny gradsstruktur for høyere utdanning, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001) Gjør din plikt – Krev din rett. Hovedmodellen i den nye gradsstrukturen blir 3 år på lavere grad (bachelor) og 2 år på høyere grad (master). Ny gradsstruktur skal medføre en faglig og pedagogisk gjennomgang og fornyelse av studienes innhold og oppbygging, slik at kvaliteten videreutvikles og gjennomstrømmingen forbedres.

Regjeringen vil legge til rette for at høyskolene i større grad enn i dag også skal satse på kortere yrkesrettede utdanningstilbud i høyere utdanning, jf. St.meld. nr. 20 (2000–2001) Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring. Det skal i tillegg åpnes for avkortede løp i høyere utdanning på grunnlag av tidligere utdanning og yrke.

Regjeringen vil også foreta endringer i finansieringen av institusjonene i høyere utdanning, med fokus på finansieringsmodeller som i større grad synliggjør forskningen og som vektlegger etterspørsel og resultater, både innenfor forskning og utdanning. Dette skal kombineres med tiltak som sikrer opprettholdelse av faglig bredde og dybde ved institusjonene. Institusjonene skal også i framtiden være kunnskapsbanker og kulturbærere i det norske samfunnet, og skal ikke styres av kortsiktige svingninger.

Universitetene og høyskolene skal være langsiktige og faglig autonome forvaltere av kunnskap. Ved disse institusjonene skal kunnskap og forskningsresultater vedlikeholdes og etterprøves. Universitetene og høyskolene skal være tradisjonsforvaltere samtidig som de skal utfordre etablerte sannheter, og være et kritisk korrektiv i samfunnet.

Store deler av forskningen i Norge skjer ved universitetene og høyskolene. Undervisningen ved institusjonene i høyere utdanning skal være forskningsbasert. Det er derfor en nær sammenheng mellom forskningspolitikken og utdanningspolitikken. Universitetene og høyskolene har et særlig ansvar for å ivareta den langsiktige kunnskapsoppbyggingen, spesielt grunnforskningen og forskerrekrutteringen. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å styrke forskningen, med sikte på at FoU-innsatsen i Norge innen 2005 minst skal være på gjennomsnittlig OECD-nivå, målt som andel av BNP. Økt satsing på langsiktig grunnleggende forskning og økt rekruttering til forskningen er to hovedprioriteringer i Regjeringens forskningspolitikk. Regjeringens politikk for forskning er nærmere omtalt i kapittel 7.

Gjenreis heltidsstudenten

Regjeringen holder fast ved målet om at alle skal ha lik rett til utdanning uavhengig av økonomisk og sosial situasjon. Skal det overordnede målet om like muligheter for alle til deltakelse i kunnskapssamfunnet nås, må hver enkelt student gis mulighet til å studere på heltid. Dette forutsetter at studiefinansieringen både er til å leve av under studiene og til å leve med etter studiene.

Videre må det legges bedre til rette for å ta utdanning også i andre faser av livet enn rett etter videregående opplæring. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) foreslås det derfor å øke kostnadsnormen fra 6 950 kroner pr. måned for studieåret 2001/2002 til 8 000 kroner i studieåret 2002/2003. Hele økningen gis som tillegg i stipendet. Dette innebærer at stipendandelen øker fra dagens nivå på om lag 30 pst. til om lag 39 pst.

Boks 13.1 Begrepsavklaringer

Kompetanse: Brukes som en generell betegnelse på produktive og skapende evner hos individer og organisasjoner. Kompetanse hos individer er kunnskaper, ferdigheter og evner som kan bidra til å løse problemer og/eller utføre arbeidsoppgaver.

Realkompetanse: Med realkompetanse menes all kunnskap, alle ferdigheter og holdninger og all den innsikten et menneske innehar. Den kan være tilegnet gjennom utdanning og organisert læring, egenlæring, arbeid, familieliv og deltakelse i organisasjons- og samfunnsliv og lignende. Realkompetansen kan være dokumentert eller ikke dokumentert.

Grunnutdanning: All formell førstegangs kompetansegivende opplæring på grunnskolens, videregående opplærings og høyere utdannings område, uavhengig av om de som tar utdanningen er barn, unge eller voksne, og uavhengig av på hvilket tidspunkt de gjennomfører opplæringen.

Etterutdanning: All utdanning som ikke er formelt kompetansegivende, men som sikter mot fornyelse og ajourføring av førstegangsutdanning innenfor grunnskolens, videregående opplærings og høyere utdannings område, eller som bygger på andre typer kompetanse. Etterutdanning vil dermed omfatte et meget vidt spekter av utdannings- og opplærings tiltak som varierer både i lengde, omfang og innhold.

Videreutdanning: Med videreutdanning menes eksamensrettede studier/fag som gir formell kompetanse og vekttallsuttelling i grad. En videreutdanning vil ofte være en spesialisering/påbygging av en grunnutdanning.

Økt gjennomstrømning vil innebære store gevinster både for samfunnet og den enkelte. For studenten vil ett års innspart studietid ikke bare medføre mindre gjeld, men også ett år ekstra med inntekt. For at dette potensialet skal kunne utløses, må studiefinansieringssystemet utformes slik at det både legger til rette for og stimulerer til å fullføre studiene på normert tid. Ved å gi studentene betingelser som gjør det mulig å konsentrere seg om studiene på heltid, kan det stilles krav til at studentene utnytter studietiden effektivt og bruker mer tid på studiene. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) foreslås det derfor at det ordinære utdanningsstipendet skal tildeles som følge av gjennomførte studier. Støttebeløpet skal i første omgang utbetales som lån. I stedet for at en fast andel av støttebeløpet er stipend allerede ved utbetaling, konverteres deler av støttebeløpet til stipend etter hvert som studiene gjennomføres.

De foreslåtte endringene gir et helhetlig og offensivt støttesystem. Studentene gis bedre økonomiske vilkår, samtidig som en i større grad enn tidligere belønner studieprogresjon.

13.2 Tilstandsbeskrivelse

Utdanningsnivået i Norge og Norden er høyt sammenlignet med gjennomsnittet i OECD-landene, jf. tabell 13.1. Det er en langsiktig trend mot en mer kvalifisert arbeidsstyrke og økt etterspørsel etter utdanning i hele OECD-området. Forventet antall år i utdanning har økt med mer enn ett år i perioden fra 1990 til 1998 i 14 av de 18 OECD-landene som har data for dette. I hovedsak skjer veksten i høyere utdanning.

Norge ligger helt i toppen i internasjonal sammenheng både når det gjelder andel av BNP som blir brukt på utdanning og når det gjelder utgifter pr. elev/student.

13.2.1 Grunnutdanningen

Grunnskole og videregående opplæring

Grunnskole og videregående opplæring består av et 13-årig løp, 10-årig grunnskole og 3 (4)-årig videregående opplæring. Om lag 93 pst. av ungdommene går direkte over fra grunnskole til grunnkurs i videregående opplæring. Etter fire år har om lag 85 pst. av disse fullført opplæringen. Grunnskolen og videregående opplæring skal være tilpasset alle elever og det tas sikte på at flest mulig barn og unge skal få sin opplæring i ordinær skole.

I Norge er det kommunene og fylkeskommunene som er skoleeiere og ansvarlig for henholdsvis grunnskole og videregående opplæring. I 1997 ble det brukt 46 mrd. kroner i kommunesektoren til undervisning, hovedsakelig til grunnskole og videregående opplæring. Dette utgjorde 4,4 pst. av BNP i Norge. Til sammenligning er gjennomsnittet for OECD-landene på 3,6 pst. av BNP.

Tabell 13.1: Befolkningen 25–64 år etter høyeste utdanning ¹⁾, 1998 ²⁾.

Utdanningsnivå	Norge	Sverige	Danmark	Finland	OECD
Grunnskole	16,9	23,9	21,5	31,7	36,8
Videregående opplæring	57,2	48,1	53,2	38,9	41,2
Universitets- og høyskoleutdanning	25,8	28,0	25,2	29,5	20,9

1) Med høyeste utdanning menes her utdanning på nevnte nivå, også utdanning som ikke fører til full kompetanse. 2) Det er variasjoner i hvordan utdanninger på mellomnivået mellom videregående opplæring og universitets- og høyskolenivået er håndtert i statistikken. For blant annet Norge og Danmark er disse inkludert i kategorien «videregående opplæring». For en del av landene er tilsvarende gruppe ikke plassert på nivå, eller de er inkludert i kategorien «universitets- og høyskoleutdanning», slik det blant annet er gjort for Sverige.

Kilde: «Education at a Glance – OECD Indicators», OECD, 2000.

Norge har en desentralisert skolestruktur, noe som skyldes spredt bosetting. Ved mange skoler er det derfor få elever i klassene. Dette gjelder særlig

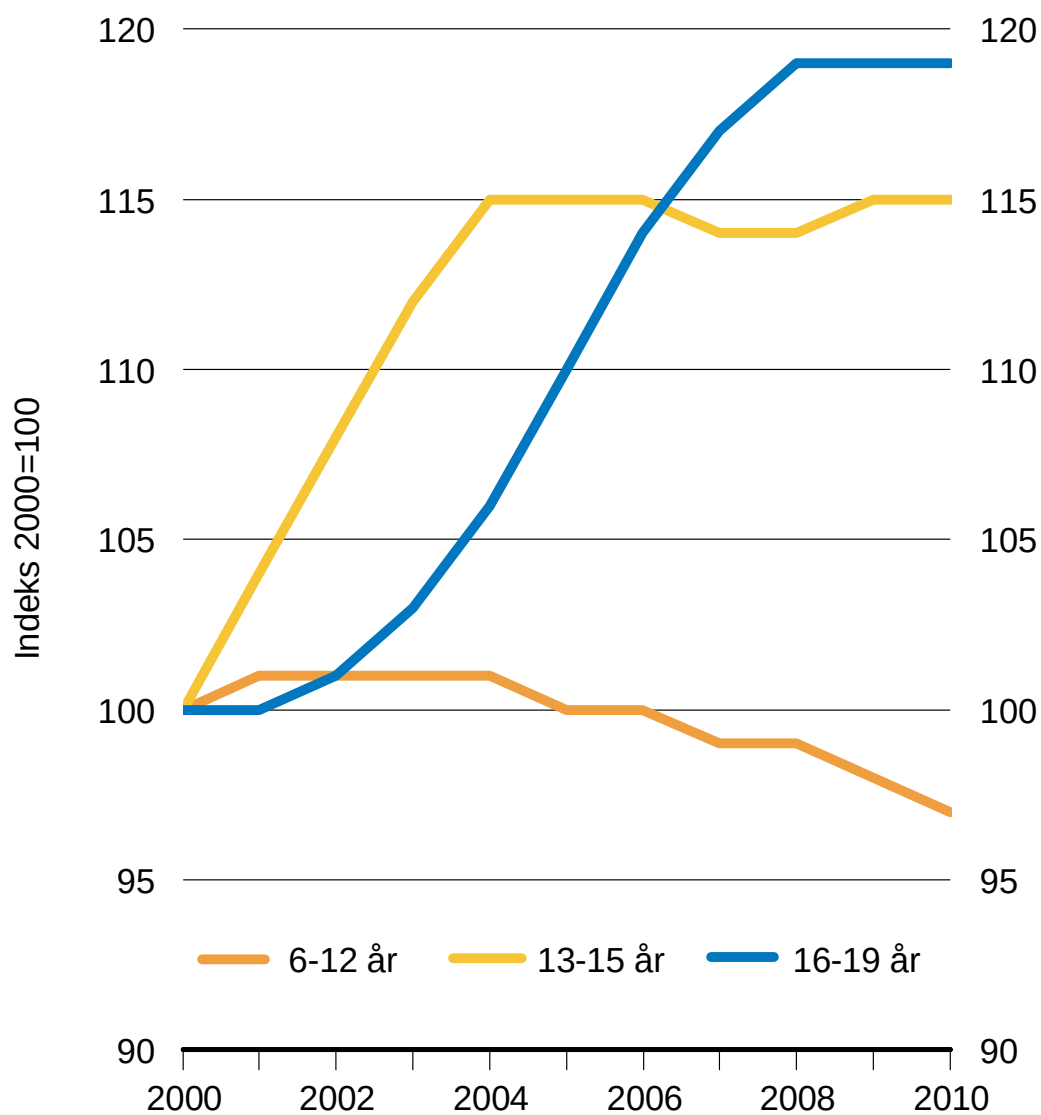
i grunnskolen, men også i videregående opplæring. Et resultat av dette er mange lærertimer pr. elev. En annen viktig årsak til den høye lærertettheten er at skolen skal være tilpasset alle elever og at flest mulig barn og unge skal få sin opplæring i vanlig skole. Dette medfører at det er et stort behov for lærertimer pr. klasse i den norske skolen. Leseplikten for lærere er dessuten lavere i Norge enn i mange andre land. Kombinasjonen av høy lærertetthet og lav leseplikt bidrar til mange lærerårsverk og dermed høy ressursinnsats i grunnskolen og den videregående opplæringen i Norge.

Figur 13.1 viser at elevtallet på grunnskolens barnetrinn vil holde seg noenlunde konstant i årene framover. Elevtallet på ungdomstrinnet vil øke med om lag 18 pst. fram til 2005 og i videregående opplæring med om lag 16 pst. fram til 2010. Middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå er lagt til grunn for framskrivingene. Veksten fordeler seg noe ujevnt både mellom kommuner og fylkeskommuner.

Selv om man gjennom flere år har vært igjennom store reformer både i grunnskolen og i videregående opplæring, står det fortsatt en god del igjen før intensjonene i reformene kan sies å være oppfylt.

Skolen og den enkelte lærer står overfor store utfordringer som knytter seg til å skape et trygt og godt læringsmiljø for alle elever, gjennom blant annet å forebygge og motvirke problematferd. Skolen og lærerne har i tillegg store utfordringer knyttet til å gi en inkluderende opplæring av elever med særskilte behov. Det er også store utfordringer knyttet til å skape gode opplæringstilbud for minoritetsspråklige elever.

Utviklingen i antall barn og unge 2000-2010



Figur 13.1 Utviklingen i antall barn og unge 2000–2010.

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Det er bekymringsfullt at en rekke skoler sliter med et dårlig fysisk arbeidsmiljø. Det er fortsatt mange skoler som er umoderne og dårlig tilpasset intensjonene i læreplanene om tilrettelagt opplæring.

Internasjonale undersøkelser innenfor matematikk og naturfag har vist at norske elever gjør det relativt svakt i de yngste alderskategoriene. Men norske elever skårer over gjennomsnittet på videregående nivå, både i matematikk og naturfag. I en omfattende undersøkelse av voksnes leseferdigheter

(aldersgruppen 16–65 år), som ble foretatt i perioden 1994–98 med til sammen 21 land (SIALS), er Norge rangert som nest best, jf. omtale av SIALS i avsnitt 13.2.4.

Grunnskolen

I skoleåret 1999–2000 var det i overkant av 580 000 elever i vanlige grunnskoler (kommunale, interkommunale, statlige og private grunnskoler) i Norge. Dette var 117 000 flere elever enn i skoleåret 1992–1993. Elevtallsøkningen skyldes både generell vekst i elevkullene de siste årene og innføring av skolestart for seksåringer høsten 1997. Elevtallet i skoleåret 1999–2000 var likevel lavere enn elevtallet i grunnskolen rundt 1980.

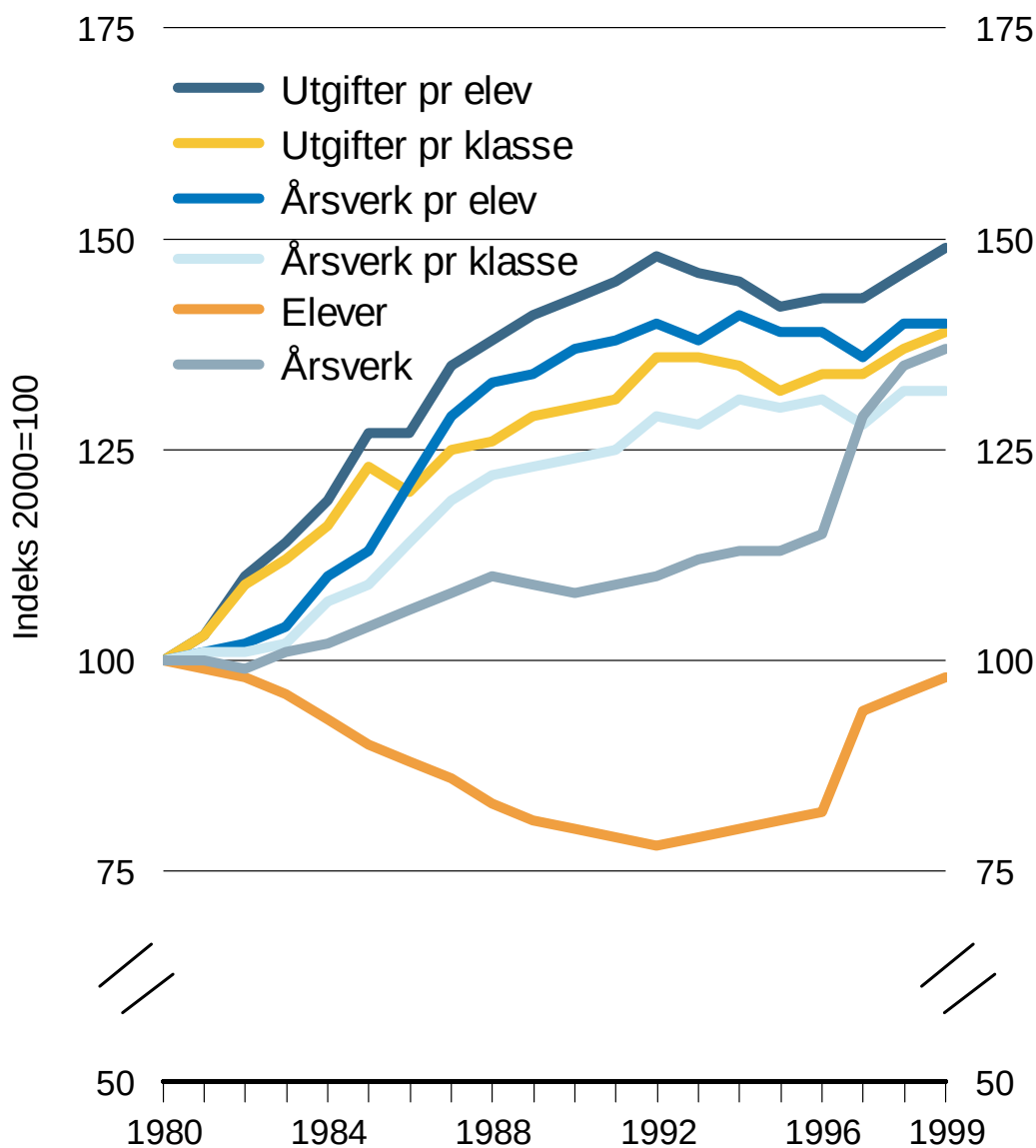
Antallet klasser i grunnskolen har økt i perioden 1980–2000. I skoleåret 1999–2000 var det om lag 29 000 klasser i vanlige grunnskoler. Det er over 20 pst. flere enn i skoleåret 1992–93.

I skoleåret 1999–2000 var det 3 272 grunnskoler i Norge. Nesten hver fjerde skole i Norge har færre enn 100 elever. Av skolene har 10 pst. over 400 elever, og her går 20 pst. av elevmassen. Antallet grunnskoler har falt jevnt i perioden fra 1980–2000, og i denne perioden har det blitt færre små og mellomstore skoler.

De samlede driftsutgiftene til grunnskolen var i 1999 på om lag 28 mrd. kroner. Gjennomsnittlige driftsutgifter var 49 000 kroner pr. elev og 981 000 kroner pr. klasse. Utgiftene pr. elev i grunnskolen er blant de høyeste og ligger langt over gjennomsnittet i OECD, korrigert for forskjeller i kjøpekraft. Av figur 13.2 framgår det at utgiftene pr. elev og pr. klasse økte kraftig fram til 1992. Fram til 1995 falt utgiftene litt, for så å stige svakt i årene etter. Økningen i utgifter fram til 1992 faller sammen med nedgangen i elevtallet. Utgiftene pr. elev var nærmere 50 pst. høyere i 1999 enn i 1980, mens utgiftene pr. klasse økte med nærmere 40 pst. i samme periode. Til tross for at elevtallet var lavere i skoleåret 1999–2000 enn i 1980–81, var antall årsverk 35 pst. høyere. Økningen i ressurser fra 1980 kan til dels forklares med økt elevtimetall, reduksjon i leseplikten til lærerne og økt innsats til spesialundervisning og opplæring for språklige minoriteter.

Det er store variasjoner mellom kommuner i driftsutgifter pr. elev og klasse i grunnskolen. I 1999 varierte utgiftene fra om lag 37 000 kroner til om lag 104 000 kroner pr. elev, og fra om lag 643 000 kroner til om lag 1 335 000 kroner pr. klasse. Om lag halvparten av variasjonen i kommunenes utgifter pr. elev er knyttet til forskjeller i utgiftsbehov som kommunestørrelse og bosetningsmønstre.

Ressursutviklingen i grunnskolen 1980-1999



Figur 13.2 Ressursinnsats i grunnskolen 1980–1999. Indeks 1980=100.

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Norge deltar i OECD-prosjektet PISA (Programme for International Student Assessment), som har som mål å undersøke hvor godt skolen forbereder elevene på å møte utfordringer i framtiden. PISA er lansert for tidsrommet 1997–2009, med hovedinnsamling av data i 2000, 2003 og 2006. Elevenes kunnskaper, ferdigheter og holdninger undersøkes. I 2000 var lesing hovedområdet, mens matematikk og naturfag var delområder. Matematikk blir hovedområde i 2003 og naturfag blir hovedområde i 2006. Tverrfaglig kompetanse

utgjør et viktig element i undersøkelsene. Instrumenter for å måle selvoppfatning og motivasjon, problemløsning og evne til å bruke informasjons- og kommunikasjonsteknologi er under utvikling og vil bli integrert i testingen av de utvalgte hovedområdene.

Norges forskningsråd er i gang med en omfattende evaluering av Reform 97. Evalueringen avsluttes i 2003.

Videregående opplæring

Gjennom Reform 94 er alle unge gitt rett til videregående opplæring. Reformen førte til en vesentlig forbedring i gjennomstrømningen for ungdomskulene, særlig innenfor yrkesfag. I en OECD-rapport⁶³⁾ om Norge framheves det at Reform 94 har gjort overgangen fra utdanning til arbeid mer effektiv.

Elevene fordeler seg nå om lag likt mellom yrkesfaglige studieretninger og studieretninger som gir studiekompetanse (allmenne, økonomiske og administrative fag, musikk/dans/drama, idrettsfag). I 1999 fikk om lag 94 pst. av søkerne som gikk ut av grunnskolen innfridd sitt førsteønske til grunnkurs.

Elevtallet i videregående skole har gått ned siden Reform 95 ble innført høsten 1994. Fra skoleåret 1994–95 til 1999–2000 er elevtallet redusert med i overkant av 27 000, fra 191 000 til 164 000 elever. Dette skyldes hovedsakelig at færre elever endrer utdanningsvalg underveis, samt at det gode arbeidsmarkedet i perioden har gjort det mindre attraktivt for voksne å ta videregående opplæring.

Antallet voksne i videregående opplæring har gått ned de siste 5–6 årene. Det gode arbeidsmarkedet forklarer trolig mye av denne nedgangen. Høsten 1999 var det om lag 26 000 voksne i videregående opplæring.

Det er fortsatt et stort antall voksne som ikke har fullført videregående opplæring. I årene framover vil dette tallet reduseres fordi andelen av årskulene som starter i videregående opplæring er høyere enn tidligere, og fordi langt flere fullfører opplæringen nå enn før Reform 94. Det er også grunn til å anta at innføringen av rett til videregående opplæring for voksne fra høsten 2000, vil føre til at flere får fullført opplæring på videregående nivå. Inntak på grunnlag av realkompetanse vil kunne bidra til å øke antallet voksne i videregående opplæring. Opplæringen for voksne skal være fleksibel og tilpasset den enkeltes behov. Fylkeskommunen kan oppfylle retten blant annet gjennom å gi tilbud om fjernundervisning. Det er satt i gang et prosjekt om utvikling av undervisningsmodeller tilpasset voksne.

Andelen ungdom som får lærekontrakter, har økt sterkt etter Reform 94. Mens bare 4 pst. av avgangselevene fra grunnskolen i 1988 hadde inngått lærekontrakt to år senere, hadde over 16 pst. av 1994-kullet inngått lærekontrakter i 1996. Det samlede antallet løpende lærekontrakter har økt betydelig de siste årene, fra i overkant av 20 000 i 1994 til om lag 30 000 i 1999. Det er imidlertid fremdeles mangel på læreplasser innenfor enkelte fagområder. Samtidig er det enkelte fagområder som mangler arbeidskraft. Elever som ikke får tilbud om læreplass i bedrift, har rett til å få den avsluttende opplæringen på skole. Antallet elever som fikk tilbud om alternativ opplæring i skole, sank fra om lag 2 450 i skoleåret 1996–97 til om lag 850 i skoleåret 1998–99.

⁶³⁾ OECD «Thematic review of the transition from initial education to working life», 1998.

Jentenes andel av lærekontraktene har økt etter reformen, og er nå i overkant av 30 pst. Økningen skyldes i hovedsak de nye lærefagene innen studieretning for helse- og omsorg.

Etter Reform 94 har andelen elever og lærlinger som avlegger fag- og svenneprøver i tråd med inngåtte kontrakter, blitt større. I 1999 ble det avlagt om lag 15 300 slike fag- og svenneprøver, en økning på over 48 pst. fra 1996. I 1999 ble det i tillegg avlagt om lag 13 400 fag- og svenneprøver i bedrift gjennom «praksiskandidat-ordningen», en ordning hvor personer med dokumentert lang og allsidig praksis i lærefaget kan få vurdert og anerkjent sin kompetanse gjennom å avlegge fag- og svenneprøve. I alt ble dermed i underkant av 28 700 fag- og svenneprøver avlagt i 1999.

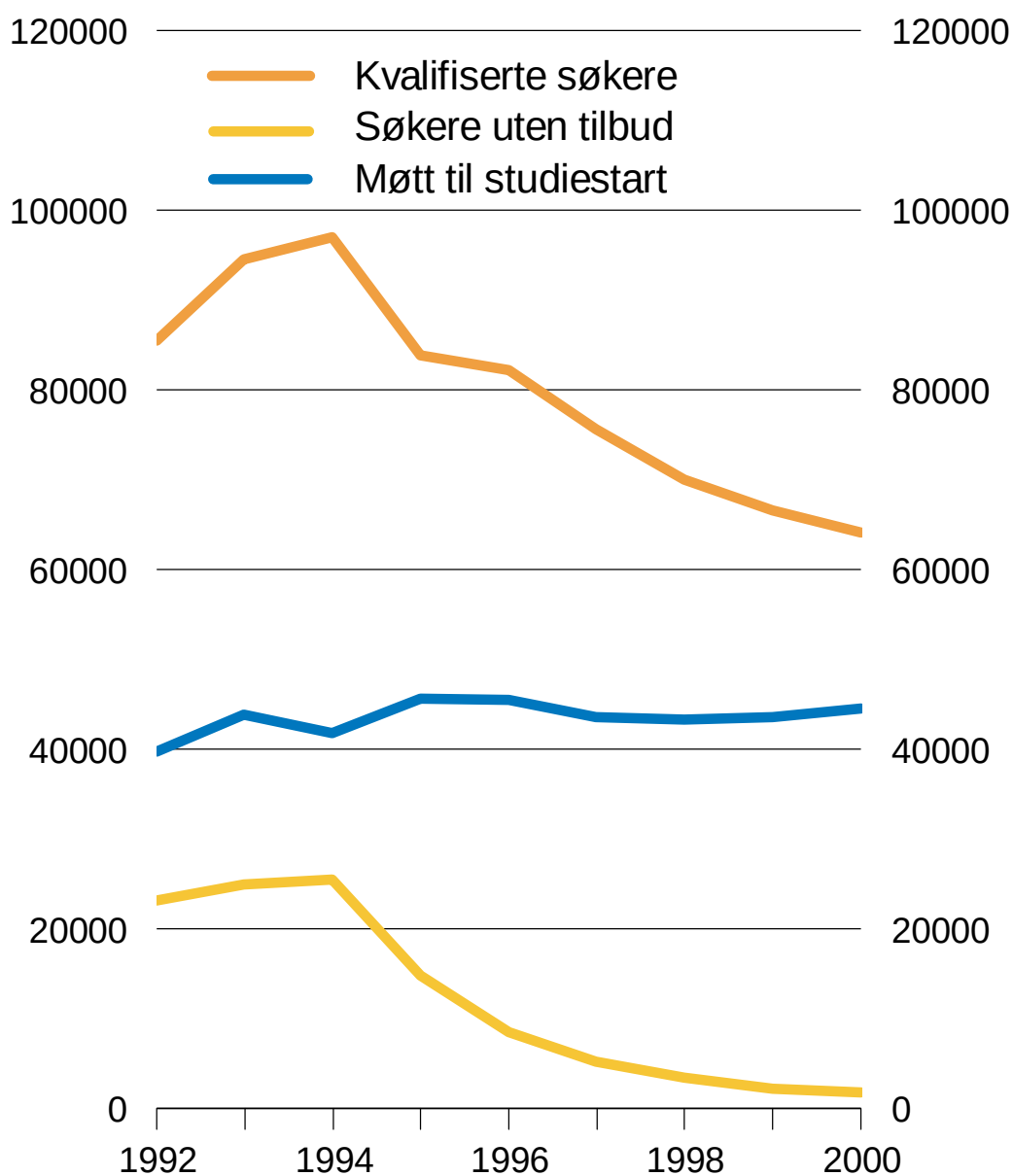
OECD har pekt på at det er for mange unge i Norge som oppnår generell studiekompetanse uten å gå videre til høyere studier. For å bedre samsvaret mellom arbeidslivets behov og fordeling av elevmassen på de ulike studieretninger, er det derfor viktig med bedre opplysning til foreldre og elever om arbeids- og studiemuligheter. Her har både skolen, arbeids- og næringsliv og Aetat et viktig ansvar. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har satt i gang et prosjekt kalt «Delt rådgivningstjeneste», som skal prøve ut nye modeller for organiseringen av rådgivningstjenesten, med det formål å styrke utdannings- og yrkesveiledningen i ungdomsskolen og i den videregående opplæringen.

Det er fortsatt et kjønnsdelt søkermønster i videregående opplæring. Gjennom prosjektet «Bevisste utdanningsvalg» satses det på å påvirke ungdom til å velge på tvers av de tradisjonelt mannsdominerte og kvinne- domierte utdanningsløpene.

I skoleåret 2000–2001 ble det innført en utlånsordning for læremidler i videregående skole med det formål å redusere kostnadene til læremidler for elever i videregående opplæring. Som et supplement til denne utlånsordningen arbeides det med å utvikle gratis digitale læremidler innen felles allmenne fag til skolestart høsten 2001.

De samlede driftsutgiftene til videregående opplæring var i 1999 om lag 15 mrd. kroner. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at fylkeskommunene i gjennomsnitt brukte 76 000 kroner pr. elev og lærling i 1999. Utgiftene pr. elev i 1997 var 27 pst. over gjennomsnittet i OECD, korrigert for kjøpekraftforskjeller. Det er store variasjoner mellom fylkene med hensyn til driftsutgifter pr. elev og lærling. Driftsutgiftene er avhengig av bosettingsmønstre og oppfyllingsgrad i klassene. Lokale prioriteringer og inntektsnivå i fylkeskommunen vil også påvirke utgiftsnivået.

Søkere til høyere utdanning 1992-2000



Figur 13.3 Kvalifiserte søkere, møtt til studiestart og søkere uten tilbud, høyere utdanning 1992–2000.

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Høyere utdanning

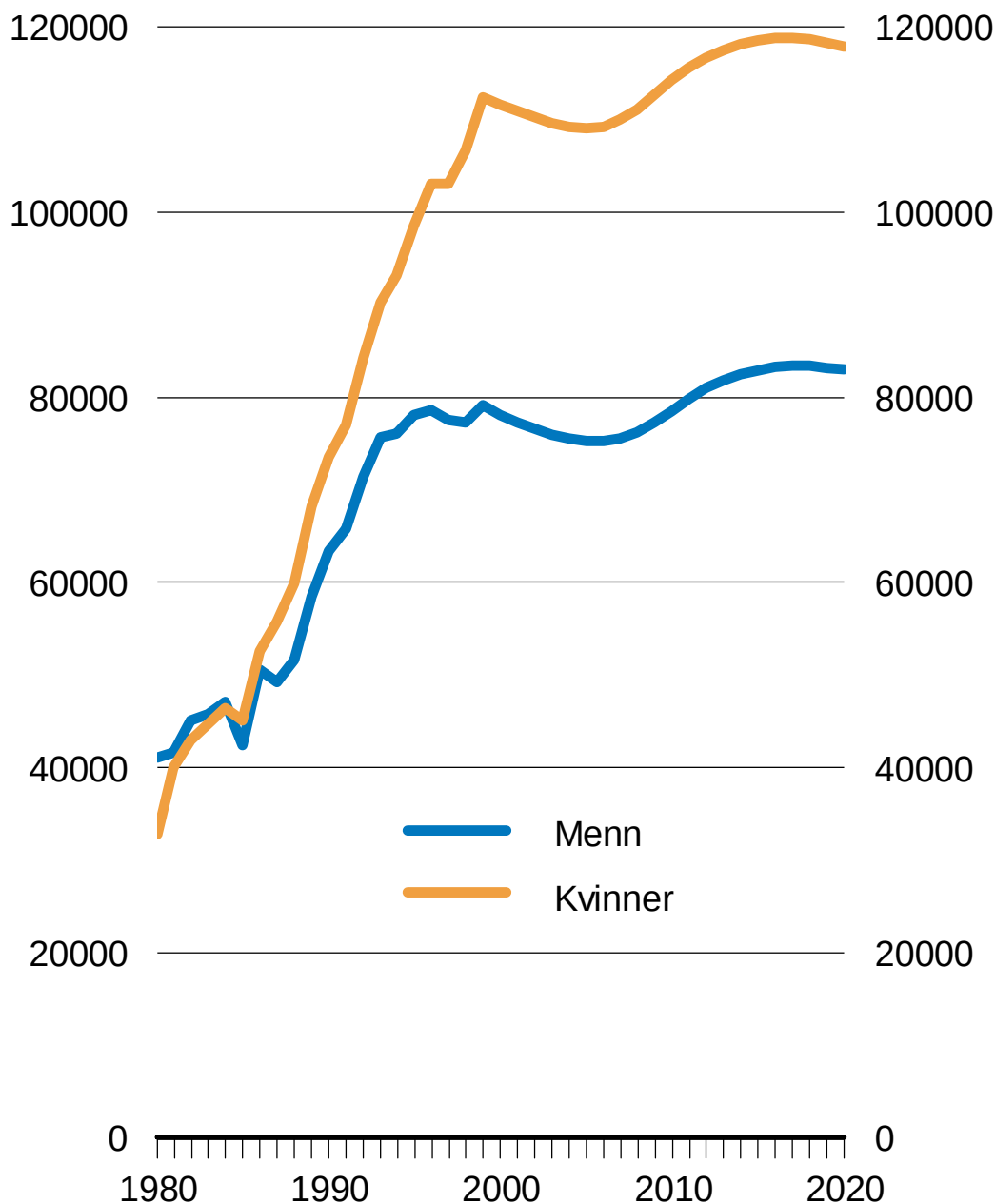
Høyere utdanning er i hovedsak basert på eksamen fra treårig videregående opplæring. Tilbudene varierer fra helt korte kurs til lengre profesjonsutdan-

ninger, hovedfag og doktorgrad. De høyere utdanningsinstitusjonene engasjerer seg også stadig sterkere i etter- og videreutdanningsvirksomhet. I tillegg til den aktiviteten som institusjonene driver alene, er det opprettet en rekke samarbeidsprosjekter (Norgesuniversitetet, Nettverksuniversitetet og Bedriftsuniversitetet) som skal bidra til at universitets- og høyskolesektoren kan være en viktig aktør innenfor etter- og videreutdanning.

Det er 38 offentlige høyere utdanningsinstitusjoner i Norge, hvorav 4 universiteter, 6 vitenskapelige høyskoler, 26 statlige høyskoler og 2 kunsthøyskoler. Institusjonene skal gi høyere utdanning som er basert på det fremste innenfor forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. I tillegg er det om lag 30 private institusjoner som har ett eller flere studietilbud med eksamensrett etter privathøyskoleloven. Innenfor et nasjonalt nettverk for høyere utdanning og forskning (Norgesnett), skal institusjonene samarbeide og utfylle hverandre i sine faglige aktiviteter.

I 1999 var det registrert 174 000 studenter i Norge. Dette er en fordobling siden midten av 1980-årene. Økningen var særlig kraftig fram til 1993, og den har vært spesielt stor for kvinner. Siden midten av 1980-årene har det vært flere kvinnelige enn mannlige studenter. Selv om studentene i større grad enn tidligere velger på tvers av tradisjonelle manns- og kvinne dominerte fag, er det fortsatt skjevfordeling ved mange studieretninger.

Antall studenter 18 år og over



Figur 13.4 Antall studenter 18 år og over, menn og kvinner. Registrert 1980–1999, framskrevet med studiefrekvenser som 1999 for 2000–2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Fra 1992 har en tall for samlet søking til høyere utdanning. Figur 13.3 viser en økning i søkingen til høyere utdanning fra 1992 til 1994. Fra 1994 til 1999 falt antallet søkere med 31 pst. I samme periode har antallet søkere uten tilbud

blitt kraftig redusert. Antallet studenter som har møtt til studiestart, har ligget stabilt i perioden. Med dagens kapasitet kan mer enn halvparten av årskullene ta høyere utdanning.

Figur 13.4 viser en framskriving av antall studenter basert på konstante studiefrekvenser som i 1998 for menn og kvinner basert på Statistisk sentralbyrås middelalternativ for befolkningsframskrivingene 1999. Kvinner når sine høyeste studiefrekvenser i noe yngre alder enn menn. Samlet sett kan det ut fra disse forutsetningene regnes med en liten reduksjon i antallet studenter fram mot 2005, og deretter en økning utover dagens nivå.

I 1999 var i underkant av 18 000 studenter, eller tilsvarende om lag 10 pst. av det totale antallet studenter, registrert ved de private høyskolene. Det er en økning på nærmere 50 pst. fra 1988. Størstedelen av økningen kom i 1998 og 1999. Økningen i antallet studenter ved universitetene og de statlige høyskolene var på henholdsvis 69 pst. og 78 pst. i perioden 1988–99, men her kom økningen i hovedsak tidligere i 1990-årene.

Tabell 13.2: Registrerte studenter ved institusjoner.

Institusjon	1988	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
I alt	101 381	123 830	158 111	157 930	163 360	166 221	170 527	173 389	173 961
Universitetene	43 908	59 659	73 856	70 669	74 298	75 889	76 342	74 727	74 135
Vitenskapelige høyskoler	2 813	2 866	3 751	3 725	4 202	4 371	6 913	7 095	7 282
Kunsthøgskoler	802	796	906	881	878	713	762	751	760
Statlige høyskoler	41 715	48 479	65 659	68 336	70 402	71 316	72 377	74 298	74 145
Private høyskoler ¹⁾	12 143	12 030	13 939	14 319	13 580	13 932	14 133	16 518	17 639

1) Studenttallet ved studier det gis statlig støtte for.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

I 1999 studerte om lag 14 500 norske studenter i utlandet, og av disse tok rundt 10 000 hele gradsstudiet utenlands. I 1999 hadde Norge over 3 000 utvekslingsstudenter som tok deler av lavere og høyere grad i utlandet. Til sammenligning var det ca. 4 000 utenlandske studenter ved norske høyskoler og universitet i 1998. Veksten i antallet norske studenter i utlandet har først og fremst kommet etter 1995.

44 pst. av kullet som avsluttet grunnskolen i 1989, var registrert som studenter innenfor høyere utdanning i perioden 1993–97. Studiemønsteret i Norge og de øvrige nordiske land avviker noe fra andre OECD-land ved at studietilbøyeligheten er relativt mye høyere for de eldre alderskategoriene. Dette skyldes blant annet at mange veksler mellom studier og fulltids arbeid, at en stor andel av studentene i høyere utdanning følger forholdsvis lange studieløp, og at mange starter studiekarrieren i voksen alder. Mer enn 20 pst. av norske studenter i høyere utdanning påbegynner utdanningen ved fylte 27 år eller senere.

Gjennom 1980- og 1990-årene har det vært en spesielt stor økning i antall avlagte doktorgrader, fra om lag 200 i 1980 til over 700 i 1999. Med den sterke veksten er mer enn halvparten av doktorgradene avlagt gjennom alle tider avlagt i 1990-årene. Avlagte doktorgrader i Norge tilsvarer 14 pr. 100 000 innbyggere. Tilsvarende forholdstall for de andre nordiske land er 19 avlagte doktorgrader pr. 100 000 innbyggere i Sverige og 18 i Danmark og Finland. Tidligere var det relativt få kvinner som tok doktorgraden. Kvinneandelen har de siste årene økt sterkt, og var i 1999 på 38 pst.

På 1990-tallet var det vekst i studenttallene innen alle fagområdene, men veksten var ujevnt fordelt. Utdanningsområdene «humaniora», «undervisning» og «helsefag» økte mest, mens «naturvitenskap og teknologi» og «administrasjon, økonomi, samfunnsvitenskap og juss» hadde lavest vekst. Innenfor den sistnevnte gruppen har likevel samfunnsvitenskap hatt en betydelig vekst.

Fra 1998 er bildet imidlertid noe endret, ettersom kapasiteten innenfor humaniora og samfunnsvitenskap er blitt bygget ned, mens kapasiteten innenfor naturvitenskap og teknologi, særlig IKT, er bygget opp. Kapasiteten innenfor helsefag og lærerutdanning har hatt en betydelig økning i hele perioden fra 1990 og fram til i dag.

Norge er blant de OECD-landene som har lavest andel av kandidatene ved lengre universitets- og høyskoleutdanninger innenfor allmennfagene (av OECD definert som økonomi, samfunnsvitenskapelige fag, undervisning, humaniora og jus). Andelen er lav også innenfor realfag/teknologi. Norge har en svært stor andel studenter innenfor helsefag og undervisning i forhold til gjennomsnittet i OECD.

Ressursinnsatsen til høyere utdanningsinstitusjoner har økt kraftig gjennom 1990-tallet, både i Norge og i OECD-området for øvrig. Totalt ble det bevilget 15,4 mrd. kroner til sektoren i 2000. Dette inkluderer også eksternt finansiert virksomhet. I tillegg kommer støtten til studentene gjennom Lånekassen.

Offentlige utgifter til høyere utdanning i Norge var 1,3 pst. av BNP i 1997. Dette var blant de høyeste i OECD. Gjennomsnittet i OECD-landene var 1 pst. av BNP. I Norge finansieres 93 pst. av utgiftene til høyere utdanning av det offentlige. Dette er betydelig over gjennomsnittet for OECD-landene på 77 pst.

Utviklingen i utgifter pr. student viser stor stabilitet gjennom studenttallsveksten på 1990-tallet. Sammenlignet med andre land er ressursinnsatsen høy i Norge. Utgiftene pr. student i Norge var i 1997 17 pst. høyere enn gjennomsnittet i OECD, korrigert for forskjeller i kjøpekraft.

Mange utdanninger har svak gjennomstrømning. Ved universitetene avlegger hver student i gjennomsnitt om lag 11 vekttall pr. år, mens normert progresjon er 20 vekttall. Noe av avviket mellom normert og faktisk studieprogresjon skyldes at en del registrerte studenter ikke har som siktemål å være heltidsstudenter. Det foreligger ikke data som måler presist i hvilken grad det lave antallet avlagte vekttall skyldes avvik mellom studentenes planlagte og faktiske studieprogresjon, eller hvor mye som skyldes at studentene legger opp til å være deltidsstudenter.

Antall avlagte vekttall pr. student varierer betydelig mellom de strukturerte studieoppleggene på profesjonsutdanninger og yrkesrettede utdanninger, og de frie studiene. På de strukturerte profesjonsstudiene og yrkesutdan-

ningene avlegger studentene et betydelig høyere antall vekttall pr. år enn på de friere studieoppleggene. Profesjonsutdanningene og yrkesrettede utdanninger har gjennomgående også høye fullføringsprosjenter. Ved enkelte profesjonsutdanninger ved universitetene og profesjons- og yrkesrettede utdanninger ved høyskolene er gjennomstrømningen god, med fullføringsrater opp til nærmere 90 pst. Effektiv studietid er nært knyttet til organisering av studiene.

Det finnes ikke statistikk eller målinger som kan si noe om kvalitet over tid og mellom land. For utdanninger der inntakskvaliteten klart har gått ned (målt ved karaktergrenser fra videregående opplæring) eller der det er søker-mangel eller mindre konkurranse om opptak, har en i noen tilfeller registrert flere stryk og svakere karakterer.

13.2.2 Internasjonalt utdanningssamarbeid

Internasjonalt samarbeid er en forutsetning for utviklingen av norsk utdanning. Gjennom deltakelse i internasjonale organisasjoner tar Norge aktivt del i faglig og politisk utdanningssamarbeid. Det politiske samarbeidet er særlig knyttet til Nordisk ministerråd, OECD, Europarådet og Unesco. Bilaterale kontakter er også en viktig kanal for samarbeid, blant annet satses det på styrket utveksling mellom utdanningsinstitusjoner. Regjeringen legger også økende vekt på at Norge som ledd i demokratibygging i utviklingsland, skal bidra med kompetanse når det gjelder utvikling av utdanningssystemer.

EØS-avtalen åpnet for full norsk deltakelse i EUs utdanningsprogrammer fra 1994. Dette gjelder nå deltakelse i Sokrates-programmet (allmennutdanning på alle utdanningsnivåer), og Leonardo da Vinci-programmet (utveksling for yrkesopplæring). Disse omfatter prosjektsamarbeid og utvekslinger som involverer den enkelte utdanningsinstitusjon, lærere, studenter og elever. Utdanningssamarbeidet med EU har bidratt vesentlig til den sterke økningen i internasjonale kontakter i norsk utdanning i 1990-årene.

Rapporter og evalueringer av EU-samarbeidet innenfor utdanning viser at det har ført til økt internasjonal forståelse, idéer, nyskaping og ikke minst opprettelse av nettverk som er et verdifullt grunnlag for videre samarbeid, blant annet på institusjonsnivå. Innenfor yrkesopplæring har det ført til nye kontakter mellom opplæring og arbeidsliv, og det har gitt tilgang til opplæringsområder som ikke er tilgjengelige i Norge. Prosjektsamarbeidet med EU medfører dessuten evaluering av prosjekter og utvelgning i internasjonal sammenheng. På den måten kan prosjekter og tiltak med norsk deltakelse ses i en internasjonal målestokk. Dette vil bidra til kvalitetsutvikling i utdanningen.

13.2.3 Annen utdanning

Det finnes en rekke utdanningstilbud som verken omfattes av opplæringsloven eller lovene for høyere utdanning. Til sammen omfatter disse om lag 250 utdanningstilbud med til sammen 10 500 deltakere. I tillegg kommer teknisk fagskole med om lag 3 500 studenter. Disse utdanningstilbudene er nærmere beskrevet i NOU 2000: 5 Mellom barken og veden.

Regjeringen signaliserte i St.meld.nr. 20 (2000–2001) at den ikke ønsker å opprette et eget offentlig utdanningsnivå mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Det ble istedenfor signalisert at man ønsker å legge til rette for utvikling av nye tilbud innenfor høyere utdanning som kan møte behovet

for yrkesbasert utdanning etter videregående opplæring. Utvikling av slike studier vil kunne fornye studietilbudet og bør være relevante tilbud til unge og voksne med praktiske interesser og erfaringsbakgrunn, og et alternativ til de mer akademiske studiene.

Regjeringen legger vekt på at overgangen fra videregående opplæring til høyere utdanning må være smidig uten at dette går på bekostning av kvaliteten. For bedre å ivareta denne overgangen, er det nå vedtatt en endring i universitets- og høyskoleloven som åpner for at søkere kan tas inn i høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse. Det ble også foreslått i stortingsmeldingen å åpne for avkortede løp i høyere utdanning på grunnlag av tidligere utdanning og yrke.

Regjeringen ser det som viktig å opprettholde og videreutvikle tilbud som tar utgangspunkt i studentenes praktiske fagbakgrunn og som gir en opplæring tilpasset målgruppen. Regjeringen ønsker av den grunn å videreføre lov om teknisk fagskole. Alle fylkeskommuner skal gi tilbud om teknisk fagskole.

Tilbudene på det private utdanningsmarkedet skal være et supplement til offentlige tilbud. Innenfor områder der behovene for kompetanse endres raskt, vil det ikke være formålstjenlig eller ønskelig å bygge opp et nytt offentlig utdanningsnivå. Det er derimot behov for en fleksibel politikk på feltet. Dette gjelder såvel godkjenningsordninger som type utdanning. Regjeringen går derfor inn for en ordning med en enkel registreringsgodkjenning av utdanningstilbudene slik at en unngår et byråkratisk system for godkjenning. Videre går Regjeringen inn for at det skal gis utdanningsstøtte til ett års utdanning etter videregående opplæring som ikke er høyere utdanning, med unntak for de utdanninger som i dag er godkjent for mer enn ett år. Det må fortsatt kunne gis studiestøtte for den tiden disse utdanningene er godkjent for.

13.2.4 Etter- og videreutdanning

Livslang læring og mulighetene for utdanning i voksen alder er viktige prinsipper i Regjeringens utdanningspolitikk. Regjeringens satsing på etter- og videreutdanning skal bidra til å gi alle voksne bedre muligheter for kompetanseutvikling og livslang læring, og bidra til at norsk næringsliv får den kompetansetilførsel som er nødvendig for å sikre grunnlaget for verdiskaping og tjenesteyting.

I årene 1996–98 var det om lag 1 million deltakere hvert år på ulike voksenopplæringskurs. Dette gjelder alt fra kurs i regi av kommuner, fylkeskommuner, studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og Aetat, til etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler. Det finnes imidlertid ingen samlet oversikt over antallet som deltar i ulike former for kompetanseoppbygging.

Flere undersøkelser viser at det er betydelige forskjeller mellom ulike typer arbeidstakere når det gjelder kursdeltakelse. Andelene som har deltatt på kurs, øker generelt med utdanningsnivå og med stillingsnivå.

Det finnes en rekke tilbud om etter- og videreutdanning, og utdanningsnivået i Norge er høyt sammenliknet med de fleste land. Men det er fortsatt mange voksne som mangler og ønsker opplæring. Noen av disse mangler grunnleggende ferdigheter, og har derfor store vansker med å kunne delta med utbytte i de eksisterende tilbudene.

OECDs kartlegging Second International Adult Literacy Survey (SIALS) fra 1998 viste at om lag 48 pst. av arbeidstakerne mellom 16 og 65 år deltok i en eller annen form for voksenopplæring. Norge er det nordiske landet som har hatt færrest arbeidstakere i voksenopplæring. Dette kan skyldes vårt stramme arbeidsmarked, der det fortsatt er lett for ufaglærte å få arbeid.

SIALS-kartleggingen avdekket videre at om lag 30 pst. av den voksne befolkningen i Norge har så svake lese- og skriveferdigheter at de etter OECDs vurderinger vil ha problemer med å fungere tilfredsstillende i et stadig mer skriftbasert samfunn. I de senere årene har det vært satset sterkt på å gi svake grupper bedre opplæringsmuligheter. Resultatene fra SIALS viser at dette er et felt der det fortsatt er et stort behov for tilpassede opplæringstilbud. Dette gjelder særlig voksne med mangelfull grunnskole, med lese- og skrivevansker, og enkelte grupper voksne innvandrere. Regjeringen vil satse på utvikling av undervisningsmodeller tilpasset voksnes behov med et særlig fokus på voksne med lese- og skrivevansker. Dette må også ses i sammenheng med gjennomføringen av Kompetansereformen. Fra høsten 2000 har voksne fått rett til videregående opplæring og fylkeskommunene fått plikt til å tilrettelegge tilbud. Fylkeskommunene kan velge å benytte andre tilbydere som for eksempel studieforbund til dette. Selv om voksne nå også får muligheter for inntak i videregående opplæring på grunnlag av realkompetanse, vil gjennomføring av opplæringen for de som har svake lese- og skriveferdigheter være helt avhengig av godt tilpassede tilbud. Når retten til grunnskole trer i kraft høsten 2002, vil en del voksne med mangelfulle lese- og skriveferdigheter kunne benytte dette tilbudet til å videreutvikle sine grunnleggende ferdigheter.

De offentlige utdanningsinstitusjonene har tradisjonelt hatt fokus på førstegangsstudenter som følger ordinære studieløp innenfor grunnutdanning. Imidlertid har institusjonene nå et stadig større fokus på etter- og videreutdanning. Universitetene og høyskolene hadde i 1998 om lag 100 000 personer på ulike etter- og videreutdanningstilbud. I tillegg kommer alle de voksne som øker sin kompetanse ved hjelp av ordinære studietilbud. Om lag 30 pst. av de ordinære studentene ved Universitetet i Oslo er over 30 år, og det er grunn til å tro at en rekke av disse har vært yrkesaktive. Videre ser en at det utvikles stadig flere nye og fleksible desentraliserte studietilbud, IKT-baserte tilbud og ulike kombinasjoner av disse, for å nå flere målgrupper. Gjennom endringer i regelverk de senere årene er det lagt bedre til rette for at offentlige høyere utdanningsinstitusjoner skal spille en viktigere rolle i Kompetansereformen.

Stortinget vedtok høsten 2000 at det skal bli mulig å bli tatt opp til studier ved universiteter og høyskoler på grunnlag av realkompetanse. Det er det enkelte lærested som skal avgjøre hvordan dette skal dokumenteres og vurderes.

13.2.5 Utdanningsfinansiering

Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen har et tosidig siktemål: Den skal legge til rette for at den enkelte har mulighet for å ta utdanning, og den skal sikre samfunnet utdannet arbeidskraft.

Det er store ulikheter i hvordan utdanningsfinansieringen er organisert i ulike land. Felles for de nordiske systemene er at de er knyttet opp til all-

menne velferdsmodeller, hvor studentene ses som selvstendige økonomiske individer etter at de har blitt myndige. De offentlige overføringene til livsopphold pr. student i høyere utdanning er om lag to og en halv ganger større i Norge enn for gjennomsnittet av OECD-land etter at det er justert for kjøpekraftsforskjeller. Kun Sverige har større overføringer enn Norge pr. student. Et hovedprinsipp i utdanningsstøtteleven er at alle skal ha rett til utdanning uavhengig av blant annet økonomisk og sosial situasjon. Det er videre et hovedprinsipp at utdanningsstøtten skal muliggjøre effektivt studiearbeid. En rapport fra Statistisk sentralbyrå fra 1999 viser at om lag 50 pst. av studentene arbeider ved siden av studiene, og at gjennomsnittlig arbeidstid er 12 timer pr. uke. Rapporten viser at utdanningsstøtten dekker noe over 2/3 av forbruket til en enslig borteboende student i studieårets 10 måneder. Regjeringen ser det som viktig å øke studiegjennomstrømningen i høyere utdanning. En omlegging av høyere utdanning, økt studiefinansiering og innføring av incentiver i studiefinansieringsordningen, vil legge til rette for og stimulere til å gjennomføre studiene på normert tid.

Utdanningsstøtten i Norge består blant annet av en stipendandel, rentefritt lån under utdanningen, et omfattende system med særlige stipend til utsatte grupper, og sosiale ordninger for låntakere med betalingsvansker. På tross av at systemet fungerer godt i dag, står studiefinansieringen overfor store utfordringer i de nærmeste årene, blant annet i forhold til økt gjennomstrømming og i forhold til etter- og videreutdanningsstudentene. Det er et mål at Lånekassen skal bli en mer åpen og tilgjengelig servicevirksomhet, med et mer fleksibelt tjenestetilbud som ut fra utdanningspolitiske prioriteringer ivaretar både samfunnets og kundenes behov. Forenkling er et viktig aspekt i arbeidet med denne effektiviseringen.

Det gjelder ulike regler for tildeling av utdanningsstøtte til søkere over og under 19 år, det såkalte aldersskillet. Utgifter til dekning av levekostnadene i videregående opplæring er i prinsippet et forsørgeransvar. Utdanningsstøtten for søkere under 19 år er i dag å betrakte som et supplement til foreldrenes bidrag. Intensjonen med utdanningsstøtten for de over 19 år er at studentene skal kunne ha tilfredsstillende arbeidsforhold under studietiden uten annen finansiering. Støtte fra Lånekassen skal virke utjevnende i forhold til muligheter for å søke seg til utdanning. På denne måten fungerer utdanningsstøtten som et system for utjevning av inntekter og velferd og som en del av den samlede fordelingspolitikken i samfunnet.

I NOU 1999: 33 Nyttige lærepenger (Aamodtutvalget) gis det en grundig gjennomgang av utdanningsfinansieringssystemet. Utvalgets vurdering er at utdanningsstøtten i Norge er god, både sammenlignet med andre land og ut fra de forventninger og mål det er naturlig å ha. I løpet av få år på 1990-tallet gjorde økningen i stipendandelen ordningen vesentlig bedre for brukerne.

Aamodtutvalget mener imidlertid at det er grunnlag for å forenkle støtte-systemet, spesielt det omfattende systemet av særskilte stipendier, dels fordi enkelte ordninger har overlevd seg selv, og dels fordi noen ordninger bør løftes over i andre systemer.

Endringene i samfunnets behov for kompetanse over tid medfører at den enkelte må fornye og utvikle sin kompetanse gjennom hele livsløpet. Når det gjelder kompensasjon for utgifter til livsopphold ved etter- og videreutdan-

ning, er dette i utgangspunktet en sak mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Regjeringen legger vekt på at den offentlige utdanningsfinansieringen skal likebehandle alle grupper, og at reglene i Lånekassen tilpasses bedre til voksne i etter- og videreutdanning. Som et ledd i dette ble grensen for behovsprøving av forsørgertillegg for barn mot ektefelles/samboers inntekt og inntektsgrensen for avkorting av støtte fra Lånekassen hevet fra og med studieåret 2000–2001. Inntektsgrunnlaget for avkorting av støtte fra Lånekassen er dessuten foreslått knyttet til samlet årsinntekt og hevet ytterligere i St.meld. nr. 27 (2000–2001). Med virkning fra og med inntektsåret 1999 ble det gjort en endring i skatteloven som innebærer skattefritak for fri utdanning i arbeidsforhold. Et offentlig utvalg skal se nærmere på finansiering av livsopphold under utdanningspermisjon. Utvalget har frist til 1. juli 2001.

13.3 Strategier i utdanningspolitikken

Livslang læring i vid forstand vil kunne imøtekomme de krav kompetansesamfunnet stiller til oppdatering og fornyelse. Livslang læring forutsetter mer fleksible og brukertilpassede opplæringstilbud på alle utdanningsnivåer som grunnlag for gode læringserfaringer og gode koblinger mellom læring og arbeid. Kompetansereformen må ivareta dette.

Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom utdanningsmyndigheter og Aetat med sikte på en effektivisering av ressursbruk og kompetanse, og for lettere å nå fram til alle målgruppene. Regjeringen vil også styrke utdannings- og yrkesveiledningen på alle utdanningsnivåer for å gjøre overgangen mellom de ulike utdanningsnivåene så smidig som mulig.

Læringsarbeid og læringsprosesser på alle nivåer bør i enda større grad enn i dag stimulere til engasjement og ansvar for egen læring, og være preget av en problemorientert tilnærming. Ved bruk av blant annet moderne teknologi, mer fleksibel organisering, nye undervisnings- og prøveformer og flere tilbydere av opplæring, skal det gis opplæring som er mer tilpasset den enkeltes behov. Utvikling av et konstruktivt samarbeid mellom offentlige utdanningsinstitusjoner, studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner og andre tilbydere av opplæring vil stå sentralt. Det vil også bli lagt vekt på et tett samarbeid mellom utdanningstilbyderne og arbeidslivet.

Opplæringen skal gi kunnskap, skape engasjement og gi grunnlag for og motivere til fortsatt læring. Arbeidet med å utvikle opplæringens innhold har høy prioritet. Spesielt er det nødvendig å styrke opplæringen i realfag. Internasjonale sammenlikninger av læringsutbyttet vil bli brukt i arbeidet med kvalitet i opplæringen. Regjeringen vil følge opp de internasjonale undersøkelsene med å videreutvikle arbeidet med nasjonale indikatorer for kvalitet. Norge vil blant annet legge vekt på deltakelsen i OECDs prosjekt PISA (Programme for International Student Assessment). Samarbeid med EU gjennom EØS-avtalen, OECD-arbeid (herunder arbeid innenfor INES, OECDs utdanningsindikatorprogram) og nordisk samarbeid vil også bli videreutviklet og styrket.

Effektiv bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i utdanningen blir en viktig utfordring framover. Regjeringen legger vekt på at det ikke skal oppstå nye skiller som følge av at ny teknologi brukes stadig mer i skole,

samfunn og arbeidsliv. IKT kan føre til endrede roller for lærere og elever og endret organisering av skole og skolearbeid. Elever og studenter vil i mindre grad være passive mottakere av kunnskap. De skal i større grad ta ansvar for egen læring, mens undervisningspersonalet i større grad skal være en tilrettelegger og veileder.

Økt IKT-kompetanse blant lærere er viktig for en effektiv bruk av IKT innen skoleverket. Her er lærerutdanningen sentral. Det er derfor satt av egne bevilgninger for å styrke IKT i lærerutdanningen. Videre vil arbeidet med produksjon av digitale læremidler bli intensivert.

13.3.1 En bedre skole

Holden-utvalget viser til at opplæringsløpet for grunn- og videregående skole på til sammen 13 år er langt sammenlignet med andre land. Et kortere opplæringsløp, og dermed også kortere samlet utdanningsløp, vil gjøre det mulig å komme tidligere i inntektsgivende arbeid, noe som isolert sett kan være fordelaktig både for den enkelte og for samfunnet. Holden-utvalget foreslår at det gjennomføres en bredt anlagt evaluering av hele det 13-årige opplæringsløpet etter at reformene i grunnskolen og videregående opplæring nå er innført.

Regjeringen vil styrke sammenhengen i det 13-årige løpet. Det vil i løpet av våren 2001 bli nedsatt et offentlig utvalg som vil bli bedt om å vurdere struktur og innhold i det 13-årige opplæringsløpet.

Regjeringen legger stor vekt på å utvikle en bedre opplæring. Som ledd i dette vil Regjeringen føre videre og styrke satsingen på «Kvalitetsutvikling i grunnskolen» der blant annet kompetanseutvikling, utviklingsarbeid og forsøksvirksomhet inngår som sentrale virkemidler.

Gjennom forsøksvirksomhet hvor skolene fritas fra bestemmelser i regelverket, skal det gis et grunnlag for å vurdere om dagens regelverk hemmer en positiv utvikling i skolen. Målet for forsøksvirksomheten er å gi mer lokal frihet til å utvikle en god pedagogisk praksis i tråd med skolens overordnede mål for organisering og arbeids- og læringsformer.

Arbeids- og læringsmiljøet i skolen skal bedres gjennom styrking av holdningsskapende arbeid mot rasisme og etnisk diskriminering. Arbeid med «den kulturelle skolesekken» vil bidra til å berike og styrke elevenes læringsmiljø gjennom å gi tilgang til ulike kulturuttrykk og større muligheter til å delta i kulturelle aktiviteter.

Regjeringen vil videreføre arbeidet med lærernes lønns- og arbeidsforhold, blant annet for å sikre rekruttering og en bedre ressursutnyttelse. I forbindelse med Hovedtariffoppgjøret i 2000 inngikk partene en intensjonserklæring om å iverksette et målrettet samarbeid over en treårsperiode om å gi mer rom for lokalt utviklingsarbeid, større kreativitet og bedre ressursutnyttelse. Skolen skal ha høy kvalitet både når det gjelder innhold, utstyr og lokaliteter. Elevene skal ha gode lærevilkår. Skolebygninger må holdes ved like.

Det er et mål å integrere flere aktiviteter i en helhetlig skoledag. Skolefritidsordningen er et viktig tilbud, men også eldre barn trenger hjelp til lekser og tilbud om fritidsaktiviteter med voksne til stede på skolens område i tiden etter at skolen er slutt. En mer fleksibel organisering av opplæringen, kombinert med at elevene får et større ansvar, vil gi muligheter for at elevene kan

benytte skolens lokaler og utstyr større deler av dagen, både til læring og til fritidsaktiviteter.

For å øke interessen for studier innenfor real- og teknologifag, vil det bli satset på å styrke undervisningen i realfag i grunnskole og videregående opplæring.

13.3.2 Tiltak i høyere utdanning

Selv med den sterke veksten i utdanningsnivået i 1990-årene, er det fortsatt mangler på enkelte typer av høyt kvalifisert arbeidskraft. Dette gjelder for eksempel i helse- og omsorgssektoren, utdanningssektoren og innenfor IKT.

Det vil fortsatt være behov for å satse på utdanninger som kvalifiserer for arbeid i utdanningssystemet og i helse- og omsorgssektoren. Samtidig er det viktig å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft til norsk næringsliv, slik at en fortsatt kan sikre en stabil økonomisk utvikling. Med en tilstrekkelig kapasitet på høyere utdanning samlet må økt kapasitet ett sted medføre redusert kapasitet et annet sted.

OECD hevder at en videre satsing på utdanning i Norge bør fokusere på sammensetningen av kapasiteten mellom de ulike utdanningene, heller enn bare å øke utdanningsnivået. Høyere utdanning bør etter OECDs vurdering rettes mer inn mot behovene i arbeidslivet, og spesielt i privat sektor. I den norske politikken for dimensjonering innenfor høyere utdanning er det lagt stor vekt på at studentenes søkning skal være styrende. Innenfor helse- og omsorgsfagene og lærerutdanninger er imidlertid kapasiteten i stor grad blitt bestemt av sentrale myndigheters forventninger til arbeidsmarkedets behov. I 1990-årene gjelder dette også for ingeniør-, sivilingeniør- og annen teknologituttanning. Holden-utvalget mener i likhet med OECD at en videre satsing på utdanning i større grad bør innrettes mot arbeidslivets behov.

I satsingen på utdanning vil Regjeringen at samfunnets behov for ulike typer arbeidskraft skal vektlegges sterkere. Videre vil Regjeringen arbeide for å øke tallet på studenter som velger realfag og teknisk og naturvitenskapelig utdanning.

De høye studenttallene i Norge er dels en følge av lengden på utdanningsløpene, som er lange sammenlignet med andre land. Det er også svak studiegjennomstrømming i en del studier. Spesielt er dette et problem innenfor de frie og mindre strukturerte studieløpene innenfor allmenne fag. Dette kan ha sammenheng med en studiefinansiering som ikke legger tilstrekkelig vekt på å stimulere til gjennomstrømming. Den svake studiegjennomstrømmingen kan også skyldes at utdanningsinstitusjonene har lagt for liten vekt på kvalitet i undervisningen og på tilrettelagte studieløp for den enkelte student. OECD trekker fram at cand.mag-graden synes å ha lav status i store deler av arbeidsmarkedet, og at dette legger et press i retning av at flere tar hovedfag.

Regjeringen vil følge opp Mjøsutvalgets innstilling med å innføre ny gradsstruktur for høyere utdanning, jf. St.meld. nr. 27 (2000–2001). Hovedmodellen innen grunnutdanningen blir 3 år på lavere grad (bachelor) og 2 år på høyere grad (master). Ny gradsstruktur skal medføre en faglig og pedagogisk gjennomgang og fornyelse av studienes innhold og oppbygging, slik at kvaliteten videreutvikles og gjennomstrømmingen forbedres.

Et hovedprinsipp i utdanningsstøtteleven er at alle skal ha lik rett til utdanning uavhengig av blant annet økonomisk og sosial situasjon. Dette forutsetter at studiefinansieringen både er til å leve av under studiene og til å leve med etter studiene. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) foreslår Regjeringen derfor å øke kostnadsnormen fra 6 950 pr. måned (2001–2002) til kr 8 000 i studieåret 2002–2003. Hele økningen gis som tillegg i stipendet. Dette innebærer at stipendandelen øker fra dagens nivå på om lag 30 pst. til om lag 39 pst.

Økt gjennomstrømming vil innebære store gevinster både for samfunnet og den enkelte. For studenten vil ett års innspar studietid ikke bare medføre mindre gjeld, men også ett år ekstra med inntekt. For at dette potensialet skal kunne utløses, må studiefinansieringssystemet utformes slik at det både legger til rette for og stimulerer til å fullføre studiene på normert tid. Ved å gi studentene betingelser som gjør det mulig å konsentrere seg om studiene på heltid, kan det stilles krav til at studentene utnytter studietiden effektivt og bruker mer tid på studiene. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) foreslås det derfor at det ordinære utdanningsstipendet skal tildeles som følge av gjennomførte studier. Støttebeløpet skal i første omgang utbetales som lån. I stedet for at en fast andel av støttebeløpet er stipend allerede ved utbetaling, konverteres deler av støttebeløpet til stipend etter hvert som studiene gjennomføres.

De foreslåtte endringene gir et helhetlig og offensivt støttesystem. Studentene gis bedre økonomiske vilkår, samtidig som en i større grad enn tidligere belønner studieprogresjon.

Både studenter, arbeidsliv, myndigheter og offentligheten generelt stiller økte krav til kvaliteten på utdanningstilbudene, og forventer at institusjonene kan dokumentere kvalitet i utdanningene. Regjeringen mener at ordninger for kvalitetssikring og –utvikling er sentralt i forhold til å sikre omdømmet for norsk utdanning, legge til rette for effektiv bruk av offentlige ressurser og for å sikre studentene et kvalitativt høyverdig tilbud.

Regjeringen legger til grunn at universiteter og høyskoler selv må ha hovedansvaret for kvaliteten i sine studietilbud. Alle institusjoner skal utarbeide planer for kvalitetsarbeid og innføre systemer som dokumenterer kvalitetsarbeidet. Studentevaluering av undervisningen må inngå i dette, og skal systematiseres og brukes langt mer enn i dag.

Regjeringen vil dessuten styrke Norgesnettrådet som kvalitetssikrings- og utviklingsinstrument, og gi dette i mandat å kontrollere at kvalitetssikringsordninger følges opp i institusjonene. Norgesnettrådet bør få en selvstendig stilling i dette arbeidet, både i forhold til institusjonene og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Evalueringer skal gjennomføres med hjelp fra fagkomiteer, gjerne med deltakelse fra internasjonale fagmiljøer.

Regjeringen vil også foreta endringer i finansieringen av institusjonene i høyere utdanning, med fokus på finansieringsmodeller som i større grad synliggjør forskningen ved universiteter og høyskoler og som vektlegger etterspørsel og resultater, både innenfor forskning og utdanning. Dette skal kombineres med tiltak som sikrer opprettholdelse av faglig bredde og dybde ved institusjonene. Institusjonene skal også i framtiden være kunnskapsbanker og kulturbærere i det norske samfunnet, og ikke styres av mer kortsiktige svingninger.

For å sikre en best mulig behovsdekning, er det nødvendig at den enkelte institusjon viser vilje og evne til omstilling med ned- og oppbygging av studier, samtidig som sentrale myndigheter også omdisponerer mellom institusjonene, blant annet på grunnlag av endring i søkningen.

Når det gjelder rekruttering av vitenskapelig personale innenfor områder der det er et press i arbeidsmarkedet, er det viktig at institusjonene bruker det handlingsrommet de har for avlønning. Videre er det en rekke andre rammebetingelser som kan bedres, ikke minst mulighet for forskning (utstyr, reiser, tilgang på rekrutteringsstillinger osv.). Den sterke satsingen på forskning framover for å nå målet om en like stor FoU-andel som gjennomsnittet i OECD innen 2005, vil også kunne bedre disse forholdene. Regjeringen vil legge til rette for økt rekruttering av kvinner til vitenskaplige førstestillinger i universitets- og høyskolesektoren.

13.3.3 Økt vekt på etter- og videreutdanning

Det offentlige utdanningssystemet skal ha en sentral rolle i å tilby opplæring som imøtekommer kompetansebehovene i arbeidslivet. Det vil bli gjennomført en omfattende utviklingsprosess i hele det offentlige utdanningssystemet, der eksisterende regelverk, pedagogiske metoder, organisering og styring gjennomgås for å legge til rette for tilpasset opplæring for voksne på alle utdanningsnivåer. Det skal etableres arenaer for dialog mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene/tilbydere for å sikre effektive og brukertilpassede opplæringstilbud.

Det skal etableres et nasjonalt system for dokumentasjon av voksnes realkompetanse på videregående nivå med legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet. Opplæring basert på realkompetanse kan være avkortet og tilpasset den enkeltes utdanningsbehov. I denne sammenheng skal det også være muligheter for yrkesprøving for innvandrere.

Samtidig som Kompetansereformen skal bidra til økt kompetanse for den enkelte, blir det stadig viktigere å kunne tilby etter- og videreutdanning for en arbeidsstyrke som kan ivareta de oppgaver som det til enhver tid vil være behov for i samfunnet. Det ligger store utfordringer i å kunne gi tilbud som kan dekke de behovene for arbeidskraft som samfunnet vil ha. Gjennom bruk av IKT må det legges opp til desentraliserte utdanningstilbud.

Det vil bli utarbeidet en informasjonsplan for Kompetansereformen med tiltak rettet mot ulike gruppers behov. Lett tilgjengelig og oppdatert informasjon om utdanningsmuligheter og god veiledning for voksne som ønsker etter- og videreutdanning, vil være viktig.

14 Trygg og aktiv alderdom og gode helsetjenester

14.1 Utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Regjeringens mål er å sikre alle som har behov for det tilgang til nødvendige omsorgs- og helsetjenester, uavhengig av inntekt, bosted, etnisk bakgrunn og kjønn. En godt utbygd offentlig helsetjeneste skal sikre at disse viktige fordelingshensynene ivaretas. Det er folks behov som skal styre vår utvikling av velferdstjenestene, ikke den enkeltes økonomi eller privates ønske om å tjene penger. Samtidig må den offentlige helsetjenesten tilpasses slik at den kan møte de utfordringene som ligger i en stadig raskere teknologiutvikling og økende etterspørsel etter helsetjenester.

Helseutgiftene har gjennom de siste tiårene utgjort en stadig større andel av verdiskapingen i Norge. Inntektsutviklingen og utviklingen av nye og bedre behandlings- og utredningsmetoder vil føre til at etterspørselen trolig øker også i tiden framover. Teknologien vil gi store deler av befolkningen bedre helse og økt livskvalitet, men den økte etterspørselen er også en stor utfordring. Ny medisinsk teknologi er kostbar å utvikle og bruke, og internasjonale erfaringer tyder på at den teknologiske utviklingen er en hoveddrivkraft bak veksten i helseutgiftene. Dette stiller store krav til det offentliges prioriteringer og til effektivisering av helsevesenet.

Også behovet for pleie- og omsorgstjenester forventes å øke i tiden som kommer. Flere faktorer vil påvirke denne veksten. Antallet og andelen eldre i befolkningen vil øke, og utviklingen i de eldres funksjonsevne vil få stor betydning. Utviklingen fram til i dag har likevel vist at forbedringer i tjenestenes kvalitet og dekningsgrad har betydd langt mer for kostnadsveksten enn endringer i befolkningens størrelse og alderssammensetning. Det er derfor en stor utfordring å legge til rette for at ytterligere forbedringer i tjenestetilbudet ikke samtidig fører til tilsvarende kostnadsøkninger. Helse- og omsorgstjenestene må finansieres slik at en fremmer mest mulig effektiv ressursbruk, samtidig som helsepolitiske prioriteringer ivaretas på en god måte.

Det økte behovet for helse- og omsorgstjenester stiller store krav til effektiv organisering, finansiering og drift. Effektivisering og bedre ressursutnyttelse vil imidlertid ikke være et tilstrekkelig svar på de utfordringene den offentlige helsetjenesten blir stilt overfor i tiden som kommer. Selv om helse-tjenesten tilføres økte ressurser, vil det likevel kunne bli et økt gap mellom befolkningens etterspørsel etter disse tjenestene og det tilbudet det offentlige har muligheter til å gi. Det blir derfor en stadig viktigere oppgave å bestemme hvilke tjenester det offentlige skal tilby, og hvilke pasientgrupper som skal prioriteres.

De fleste eldre har god helse og er aktive deltakere i samfunnslivet. Eldre skal ha mulighet til selv å forme sine liv, bruke sine evner, følge opp sine interesser og ha innflytelse i samfunnet. De eldre representerer således store ressurser som kommer til nytte i ulike deler av samfunnslivet, både gjennom engasjement og deltakelse på ulike samfunnsområder, men også i form av

uformell omsorg for pårørende og deltakelse i organisasjoner og i frivillig arbeid i eldresenter, frivillighetssentraler mv. Denne innsatsen er et viktig supplement til det offentlige omsorgstilbudet. Regjeringen ser det som svært viktig at de eldres interesser og råd blir vektlagt av både lokale og sentrale myndigheter. Det vil derfor bli foretatt en evaluering av lokale eldreråd og råd for funksjonshemmede. Regjeringen vil legge vekt på å støtte frivillige organisasjoner som er aktive innen eldreomsorg og arbeidet for funksjonshemmede.

Eldre som trenger det, skal ha trygghet for nødvendig helse- og omsorgstilbud. Pleie-, omsorgs- og helsetjenestene har de siste årene vært under sterk utbygging. Flere handlings- og tiltaksplaner er iverksatt for å løfte eldreomsorgen og helsetjenestene både kvalitativt og kvantitativt. Når handlingsplanen for eldreomsorgen avsluttes, har den bidratt til en betydelig økning i kapasiteten og en geografisk utjevning i tjenestetilbudet til pleie- og omsorgstrenghende eldre. Også de andre handlingsplanene innen helsetjenesten, som innebærer en betydelig satsing i de nærmeste årene, kommer i stor grad de eldre til gode. Samlet sett er ressursinnsatsen innen helse- og omsorgssektoren økt med om lag 54 pst. fra 1990 til 1999, målt i faste priser. Den økte innsatsen vil fortsette også i årene framover.

I en periode med sterk utbygging, er det viktig å vurdere alle muligheter for bedret ressursutnyttelse og bedre tilpasning til brukernes behov. Mulighetene for fritt sykehusvalg er betydelig utvidet gjennom de nye helselovene som trådte i kraft 1. januar 2001. Regjeringen har store forventninger til at dette vil bidra til en bedre utnyttelse av sykehusenes samlede ressurser. Blant annet gjennom KOSTRA-prosjektet er forholdene også lagt til rette for en mer systematisk sammenligning av ressursbruk i ulike virksomheter innen både helse- og omsorgssektoren. Denne kunnskapen må brukes aktivt til å finne fram til de mest effektive virksomhetene, og til å spre deres kunnskap til andre.

Regjeringen vil i langtidsprogramperioden gjennomføre en rekke tiltak for ytterligere å styrke eldreomsorgen og helsetjenestene. Igangsatte handlingsplaner og reformer innen helsesektoren vil bli prioritert. Opptrappingsplanen for sykehusutstyr, nasjonal kreftplan, opptrappingsplan for psykisk helse, fastlegereformen og handlingsplanen for helse- og sosialpersonell, vil utgjøre Regjeringens hovedsatsinger på helsesektoren. I tillegg vil videreføringen av handlingsplanen for eldreomsorgen ha en sentral plass i arbeidet med å videreutvikle og bedre de offentlige helse- og omsorgstjenestene. Det vil bli en krevende oppgave å gjennomføre de vedtatte handlingsplanene, og det vil derfor i liten grad være rom for nye, ressurskrevende satsinger i løpet av programperioden i tillegg til disse.

Den offentlige velferden finansieres i første rekke gjennom skatter og avgifter. Dette skal videreføres. Samtidig er brukerbetaling for den enkelte tjeneste et viktig supplement i finansieringen av en sterk offentlig helse- og omsorgstjeneste. For å møte de langsiktige utfordringene knyttet til offentlige utgifter på disse sektorene, må det imidlertid vurderes å målrette skjermingsordningene bedre enn i dag.

Forbedringer i tjenestetilbudet er ikke bare avhengig av ressurstilgangen, men kan også oppnås gjennom en mer effektiv organisering av tjenestene. Regjeringen forventer blant annet en klar effektiviseringsgevinst som følge av

omorganiseringen av sykehussektoren og den øvrige spesialisthelsetjenesten. Enhetlig, statlig eierskap, samt organisering av virksomhetene som selvstendige foretak, skal bidra til effektivisering. Sykehusreformen innebærer et klarere og mer helhetlig statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten, samtidig som virksomhetene (det enkelte sykehus mv.) gis større frihet i den daglige driften. Samlet sett skal omorganiseringen gi grunnlag for økt behandlingsskapasitet og reduserte ventetider.

14.2 En politikk for en trygg og aktiv alderdom

14.2.1 Deltakelse og demokrati blant eldre og funksjonshemmede

Sosial deltakelse i form av omsorg, kontakt med familie og venner og frivillig arbeid, er en forutsetning for sosial trygghet. Deltakelse skaper mening og identitet og gir positive ringvirkninger for andre enkeltpersoner, lokalmiljøet og samfunnet som helhet.

Tilgjengelighet er en forutsetning for deltakelse. Dagens eldrepolitikk og politikk for funksjonshemmede går ut på å gjøre omgivelsene tilgjengelige slik at eldre og funksjonshemmede kan delta på alle områder i samfunnslivet.

Å fremme eldre og funksjonshemmedes deltakelse i arbeidslivet er en viktig del av politikken overfor disse gruppene. Mål og virkemidler på dette området er omtalt i kapittel 5.

En oversikt fra Statens eldreråd om eldres representasjon i kommunestyrer og fylkesting ved valgene i perioden 1987 til 1999, viser at andelen eldre over 65 år er lav. Etter valget i 1999 er andelen eldre i fylkesting på 4,6 pst. og i kommunestyrer 3,7 pst. på landsbasis. Dette var en nedgang fra valget i 1995. Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd trådte i kraft fra og med 1992. Bakgrunnen var å gi de eldre innflytelse på kommunens og fylkeskommunens planlegging og utforming av eldrepolitikken.

Likeledes eksisterer det råd for funksjonshemmede i mange kommuner og i nesten alle fylkeskommuner, men de er ikke lovhjemlet. Rådene er viktige for å skape dialog og for at myndighetene skal kunne skaffe seg kunnskap om funksjonshemmedes levekår.

Regjeringen mener at lokale råd er et viktig bidrag til lokale politiske prosesser i forholdet til nærmiljøet og de gruppene de skal representere. Det har vært reist kritikk mot at slike råd gir noen grupper særfordeler framfor andre i den politiske prosessen. Det er også kommet tilbakemeldinger om at administrasjonen og politikerne ikke lar rådene få innflytelse på den lokale politikken. Sosial- og helsedepartementet har derfor satt i gang en evaluering av lokale eldreråd og råd for funksjonshemmede. Evalueringen forventes å være ferdig sommeren 2001.

Det langsiktige målet i Regjeringens politikk for funksjonshemmede er full deltakelse og likestilling. Et mer tilgjengelig samfunn vil gjøre det lettere for funksjonshemmede å delta på lik linje med andre på de ulike samfunnsarenaene. Mennesker med funksjonshemming er en svært uensartet gruppe, og målet om økt tilgjengelighet kan nås gjennom universell utforming av produkter, tjenester, bygninger og uteareal, supplert med nødvendig individuell tilpasning. Et samfunn som er godt tilrettelagt for alle, vil redusere behovet for særtiltak.

Stortinget vedtok i februar 1999 en revidert handlingsplan for funksjonshemmede for perioden 1998–2001. Dette er den tredje fireårige handlingsplanperioden siden 1990. Handlingsplanen inneholder fire satsingsområder:

- et tilgjengelig samfunn
- planlegging og brukervedvirkning
- funksjonshemmedes rettigheter
- yrkesaktivitet for funksjonshemmede.

Gjennomføring av planen skal følge sektoransvarsprinsippet, som innebærer at den enkelte fagmyndighet har et ansvar for å sikre at funksjonshemmede får et tilbud som de kan benytte på linje med befolkningen ellers. Det er de samme instanser som ved behov skal supplere med særskilte ordninger dersom de ordinære ordningene ikke er tilstrekkelige.

Som oppfølging av handlingsplanen ble det i 1999 nedsatt et offentlig utvalg som skal vurdere ulike strategier og virkemidler som fremmer målet om deltakelse og likestilling for funksjonshemmede. Utvalget skal avgi sin utredning i 2001.

Ti år etter avvikling av Helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) er det behov for ny kunnskap om situasjonen, både for de som har vært omfattet av HVPU og de som ikke har vært det. Det er derfor etablert et program i regi av Norges forskningsråd med fokus på utviklingshemmedes livssituasjon. Denne forskningen og rapporten fra det offentlige utvalget som skal se på strategier og virkemidler som fremmer målet om deltakelse og likestilling, vil kunne gi et godt grunnlag for politikkutformingen videre på dette området.

Det blir utarbeidet en årlig statusrapport for oppfølging av Handlingsplanen for funksjonshemmede. Statusrapporten for 2000 viser at de aller fleste tiltakene i handlingsplanen er igangsatt og mange er fullført. Mange tiltak kom imidlertid sent i gang, og Regjeringen har derfor foreslått å forlenge handlingsplanperioden med ett år, dvs. ut 2002. Regjeringen vil ved handlingsplanens utløp vurdere resultatene av iverksatte tiltak og behovet for ytterligere innsats.

God tilgjengelighet er en forutsetning for at de ulike offentlige tjenestene er tilrettelagt for brukerne. Regjeringen vil intensivere arbeidet med å gjøre offentlige tjenester mer brukervennlige, jf. nærmere omtale i kapittel 3. Dette arbeidet er spesielt viktig for de grupper som ofte benytter seg av det offentlige tjenestetilbudet. Tjenestene må særlig organiseres slik at man får til et bedre samarbeid og samordning av ytelser for de med sammensatte behov. Brukervennlighet og tverretattlig samarbeid er blant annet en forutsetning for å lykkes med Regjeringens satsing på rehabilitering (jf. 14.8.6).

14.2.2 Utviklingen av pleie- og omsorgstjenestene

Mange eldre er ressurssterke mennesker med god helse som yter en viktig innsats i samfunnet både som arbeidstakere, som omsorgspersoner overfor sine nærmeste, og som deltakere i annet frivillig arbeid, for eksempel gjennom frivillighetssentraler og eldresentre. Også innenfor gruppen av funksjonshemmede er det store variasjoner med hensyn til funksjonsevne og hjelpebehov.

Mange eldre og funksjonshemmede har likevel et behov for pleie- og omsorgstjenester. Pleie- og omsorgstjenestene har økt betydelig i omfang de siste tiårene, både gjennom et bredere tjenestetilbud og ved at tjenestene omfatter stadig nye brukergrupper.

Omsorg fra familie og venner

Omsorg fra familie og venner er en svært viktig del av samfunnets samlede omsorgspotensial. Mye tyder på at slik privat omsorg for eldre og funksjonshemmede utgjør minst like mange årsverk som den offentlige omsorgen i og utenfor institusjon. Det er verken ønskelig eller mulig for det offentlige å ta over denne omsorgen. Undersøkelser tyder likevel på at mange eldre heller vil motta hjelp fra det offentlige enn fra voksne barn eller andre private kilder. Dette kan skyldes flere forhold, som for eksempel et ønske om ikke å være til byrde for barna, eller at det kan være belastende å motta hjelp til mer intime omsorgsoppgaver fra sine nærmeste.

Det ytes like mye omsorg som tidligere av nære familiemedlemmer til tross for økt yrkesdeltakelse blant kvinner. Tidsnyttingsundersøkelser tyder på at omfanget av den familiebaserte omsorgen har vært stabil de siste 20–30 årene, men at det har blitt flere som yter omsorg. Den sterke utbyggingen av de offentlige omsorgstjenestene i samme periode tyder likevel på at innholdet i den familiebaserte omsorgen har endret seg. Selv barn som har sine foreldre på institusjon, oppgir at de har en relativt stor omsorgsbelastning.

Det er ikke noe som tyder på at eldre som mottar offentlige omsorgstjenester får mindre hjelp fra sine barn enn de som ikke har et offentlig tilbud – snarere tvert imot. Avlastning og omsorgslønn er virkemidler som bygger oppunder den familiebaserte omsorgen. Gode offentlige ordninger som reduserer slitasjen, kan både forlenge den private omsorgen og gjøre overgangen til arbeidslivet lettere. Pårørende kan ha muligheter for i større grad å kombinere omsorgsforpliktelser med yrkesmessig deltakelse, og gode ordninger kan også gjøre det lettere å gå tilbake til yrkeslivet når omsorgsforpliktelsene opphører. Det er iverksatt tiltak for å se nærmere på hvordan avlastningstjenestenes kvalitet og omfang kan økes. Det er videre iverksatt forsøksprosjekter i tre kommuner for å prøve ut mer tilpassede ordninger for omsorgslønn for familier med funksjonshemmede barn.

Den offentlige omsorgen

I 1999 var de offentlige utgiftene til pleie- og omsorgstjenester 41,7 mrd. kroner. I første halvdel av 1990-tallet medførte spesielt ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemming og økt kommunalt ansvar for tilbud til personer med psykiske lidelser, en utbygging av tjenestene. Stimulert av statlige tilskuddsordninger og reformene i sektoren, har bygging av ulike typer service- og omsorgsboliger økt på 1990-tallet.

Eldresentre er en viktig del av arbeidet for eldre i kommunene. Antall eldresentre har økt kraftig på 1990-tallet, fra vel 260 eldresentre i 1993 til om lag 330 sentre i 1999.

Kommunene har ansvar for å gi et tilbud til ferdigbehandlede pasienter fra sykehusene som har store pleie- og omsorgsbehov. Den medisinske utviklingen, med nye behandlingsmetoder og kortere liggetid på sykehusene, har de

senere årene ført til at kommunene har fått ansvar for tilbud til nye grupper med omfattende pleie- og omsorgsbehov som tidligere ble behandlet på sykehus. Eksempler er sterkt funksjonshemmede barn og yngre mennesker, kreftpasienter og andre som får lindrende behandling ved livets slutt. Fra å være en tilnærmet ren eldreomsorg, er i dag over 20 pst. av mottakerne av hjemmetjenester yngre personer med ulike helseproblemer og funksjonshemminger. På institusjonene er de fleste beboerne eldre, og det arbeides aktivt med å skaffe yngre pleietrengende andre botilbud enn institusjon.

På midten av 1990-tallet ble det dokumentert at volumet på den faktiske tjenesteytingen til eldre ikke holdt tritt med økningen i antall eldre. Stortinget vedtok derfor våren 1997 Handlingsplanen for eldreomsorgen 1998–2001 (jf. St.meld. nr. 50 (1996–97) og Innst. S. nr. 294 (1996–97)).

Målene med handlingsplanen var først og fremst økt kapasitet og utjevning av tjenestetilbudet mellom kommuner. Handlingsplanens måltall er 12 030 nye årsverk og 24 400 sykehjemsplasser/omsorgsboliger. På bakgrunn av oppdaterte behovsanalyser foreslo Regjeringen i St.prp. nr. 1 (2000–2001) å styrke eldresatsingen utover allerede vedtatte mål, ved å utvide investeringsrammen med ytterligere 5000 plasser/boliger til totalt 29 400. Samlet skal utbyggingen møte behovet for plasser med heldøgns pleie- og omsorgstjenester, hjemmetjenester, utbygging av enerom, omsorgsboliger og utskifting av gammel bygningsmasse. Forut for handlingsplanen var det store variasjoner i pleie- og omsorgstilbudet kommunene imellom. Variasjonene skyldtes delvis ulike behov, men det er på det rene at en betydelig del av variasjonen hadde sin årsak i ulikt kommunalt inntektsnivå i tillegg til kommunale prioriteringer.

St.meld. nr. 34 (1999–2000), Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år, viser at resultatene så langt er godt i samsvar med målene. Kapasiteten i tjenestene er økt både med hensyn til antall boenheter og årsverk, og det skjer en betydelig kvalitetsheving av eksisterende bygningsmasse. Analyser av kommunale variasjoner viser en tilfredsstillende utvikling, der særlig kommunene med den svakeste tjenesten før handlingsplanen og den største økningen i de eldste eldre, planlegger å styrke sitt tilbud.

Tabell 14.1–14.4 viser at tjenesteytingen nå holder tritt med utviklingen i antall eldre og at tjenestedekningen øker. Samtidig opprettholdes og øker tjenesteytingen til yngre brukergrupper. Andelen enerom i institusjonene har økt fra 79 pst. i 1992 til 85 pst. i 1999. Personellinnsatsen pr. mottaker av tjenester (både i institusjon og hjemmetjenester) har økt på 1990-tallet, også sett i forhold til antall eldre i befolkningen.

Frivillige organisasjoners rolle i omsorgssektoren

Frivillige organisasjoner spiller en viktig sosial- og helsepolitisk rolle. Det gjelder også for omsorgstjenestene. Organisasjonene har tatt initiativ til og utviklet tilbud som den offentlige forvaltningen i utgangspunktet ikke har lagt vekt på eller ikke har prioritert innenfor sine budsjetter. Forholdet mellom de frivillige organisasjonene og det offentlige har i det vesentlige vært preget av samarbeid. Etter hvert som kommunene har utvidet sitt ansvar, er det blitt etablert ordninger der for eksempel sykehjem eid av frivillige organisasjoner etter avtale er finansiert over kommunenes budsjetter. Særlig i større kommu-

ner betyr det at organisasjonenes tilbud er integrert i kommunene helhetlige omsorgstjenester. Mellom 30 og 35 pst. av eldreomsorgen i de tre største byene blir således utført ved institusjoner eid av frivillige organisasjoner.

Tabell 14.1: Årsverk innen pleie- og omsorgstjenestene. 1992–1999. Absolutte tall og dekningsgrader.

	1992	1995	1996	1997	1998	1999
Årsverk i alt 1)	66 430	69 795	73 733	79 435	82 794	86 370
Årsverk pr. bruker 2)	0,35	0,39	0,39	0,41	0,42	0,43
Årsv. pr.100 innb. 67 år og over	10,7	11,2	11,9	12,8	13,4	14,0
Årsv. pr. 100 innb. 80 år og over	39,7	39,5	40,9	43,1	43,9	45,5

¹⁾ Årsverk er summen av heltidsstillinger og deltidstillinger regnet om til heltidsstillinger. ²⁾ Årsverk per bruker er regnet ut fra summen av brukere av både hjemmetjenester (inkl. avlastning og støttekontakt m.v.) og plasser i institusjonene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.2: Utvikling i dekningsgrader for sykehjem og aldershjem. 1992–1999.

Institusjon	1992	1994	1996	1998	1999
Plasser i sykehjem pr. 100 innbyggere 80 år og over	19,1	18,6	18,7	18,5	19,3
Plasser i aldershjem pr. 100 innbyggere 80 år og over	8,4	7,3	5,6	4,1	3,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.3: Utvikling i dekningsgrader for boliger til pleie- og omsorgsformål. 1992–1999.

Beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål pr. 100 innbyggere i aldersgruppen:	1992	1994	1996	1998	1999
0–66 år	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
67–79 år	2,4	1,9	2,3	2,6	2,8
80 år og eldre	7,5	7,0	7,8	8,9	9,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 14.4: Andel mottakere av hjemmetjenester (hjemmesykepleie og/eller praktisk bistand) etter alder pr. 100 innbyggere i samme aldersgruppe. 1992–1999.

Mottakere pr. 100 innb.	1992	1994	1996	1998	1999
0–66 år	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9
67–79 år	11,8	10,9	10,7	10,9	10,9
80 år og eldre	40,0	38,3	37,4	37,8	39,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I åpen omsorg gjør frivillige – både organiserte og andre – en stor innsats. Det gjelder mange typer aktiviteter som servicesentre, besøkstjeneste, støtte-

kontaktvirksomhet osv. Denne typen virksomhet er oftest avhengig av et godt samarbeid med kommunale organer, blant annet fordi den avlaster og utfyller de kommunale tilbudene. Disse frivillige tjenestene finansieres helt eller delvis av kommunen.

Frivillige organisasjoner og private stiftelser spiller også en sentral rolle når det gjelder tiltak for rusmiddelmissbrukere, både innen institusjonsbehandling og ulike former for individrettet bistand i nærmiljøene (bolig-/overnattingstilbud, møtesteder, nettverksarbeid mv.).

Frivillighetsentralene ble opprettet for å vitalisere den humanitære og sosiale frivillige hjelpen tidlig på 1990-tallet. Formålet med sentralene er å mobilisere og organisere frivillig innsats for å møte lokale behov. Stat, kommune og frivillige organisasjoner er sammen om å finansiere sentralene. Hovedtyngden av virksomheten er rettet mot de eldre. Mange eldre bidrar også selv som frivillige. Sentralene har etter hvert blitt en integrert del av tilbudet i mange kommuner, og antall sentraler har økt fra 86 i 1994 til 236 i 2000.

Det frivillige arbeidet er i stadig utvikling. De store landsomfattende organisasjonene som på religiøst og humanitært grunnlag har gjort en stor innsats blant annet ved institusjonsbygging, har hatt en nedgang i engasjement og medlemstall. Samtidig har det blant annet vokst fram brukerorganisasjoner som arbeider for egne rettigheter og understreker det offentliges ansvar for at den enkelte får de tjenester han eller hun trenger. Funksjonshemmedes organisasjoner og pensjonistorganisasjonene er eksempler på organiseringen av denne typen engasjement.

De frivillige organisasjonene har i mange sammenhenger stått for nybrottsarbeid innen pleie- og omsorgstjenestene. Regjeringen vil understreke viktigheten av de frivillige organisasjonenes rolle i produksjonen av pleie- og omsorgstjenester. Disse er et viktig supplement til de offentlig produserte tjenestene, og bidrar til økt mangfold i de tjenestetilbudene som gis. Regjeringen vil stimulere til at den betydelige innsatsen fra de frivillige organisasjonene på ikke-kommersiell basis i drift og utvikling av pleie- og omsorgstjenester må videreføres.

Pensjonistenes og funksjonshemmedes organisasjoner er viktige talerør for sine medlemmer i forhold både til behov for pleie- og omsorgstjenester og i arbeidet med å legge forholdene bedre til rette for deltakelse i samfunnslivet for disse gruppene. De gir også mulighet for å lære av andres erfaringer med å leve med funksjonshemming, og betyr derfor mye for medlemmenes mulighet til å mestre vanskelige livssituasjoner.

Antallet organisasjoner for funksjonshemmede har vokst sterkt i de senere årene og dette kan bety en ineffektiv oppsplitting av resurssene. Utformingen av ordningen med statstilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner kan ha bidratt til dette. Denne er nå under vurdering av et utvalg med bred deltakelse fra organisasjonene. Utredningen skal foreligge i løpet av 2001.

14.2.3 Hva påvirker det framtidige pleie- og omsorgsbehovet?

Aldersutviklingen er en vesentlig faktor for dimensjoneringen av kommunenes pleie- og omsorgstjeneste. Fra slutten av 1970-tallet har det vært en relativt sterk vekst i antall innbyggere over 80 år, og denne veksten vil fortsette fram til 2007. Deretter vil antallet stabiliseres, inntil det fra 2020 igjen forventes en

kraftig økning. Ifølge befolkningsprognosene vil gjennomsnittlig forventet levealder ved fødsel øke med 4,5 år for menn og vel 3 år for kvinner fram til 2050. Antall personer over 80 år vil i følge prognosene øke med nærmere 240 000 i løpet av denne perioden, og utgjøre en stadig økende andel av befolkningen – fra om lag 4,3 pst. i dag til om lag 8,4 pst. i 2050.

Forekomsten av de fleste former for sykdom og funksjonsnedsettelse øker med alderen. Det må derfor forventes at en større andel eldre i befolkningen vil skape større etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester i tiden framover. Hvor sterk denne økningen blir, avhenger av i hvilken grad økt levealder innebærer flere leveår *uten* sykdom og funksjonsnedsettelse, eller om folk lever lenger enn før *med* sykdom og nedsatt helse. Dersom det siste er tilfellet, vil behovet for pleie- og omsorgstjenester øke ettersom antall eldre øker.

Evnen til å leve med sykdom kan endre seg. Data fra norske helse- og levekårsundersøkelser kan tyde på at forekomsten av sykdom blant eldre økte på slutten av 1990-årene sammenlignet med situasjonen på midten av 1980-årene. I samme periode har det vært en forbedring i eldres funksjonsevne. Det ser altså ut til at de gamle er mer syke, men likevel greier seg bedre i dagliglivet ⁶⁴⁾. Det er relativt store metodiske problemer knyttet til å måle sykkelighet og funksjonsevne, slik at resultatene av undersøkelsen må tolkes med forsiktighet. En undersøkelse fra USA ⁶⁵⁾ har imidlertid kommet til samme hovedkonklusjon, og i denne studien mener en å kunne påvise at forbedringen i eldres funksjonsevne blant annet skyldes mer aktiv behandling av eldre fra helsevesenets side. Også data fra andre land gir støtte til en konklusjon om at det har skjedd en forbedring i eldres funksjonsevne i de senere årene ⁶⁶⁾, og at dette isolert sett skulle tilsi en reduksjon i behovet for pleie- og omsorgstjenester.

Senter for helseadministrasjon ved Universitetet i Oslo har framskrevet utgiftene til pleie og omsorg under ulike forutsetninger om endringer i eldres funksjonsevne. Gitt at funksjonsevnen ikke endrer seg, anslås det at demografiske faktorer alene vil føre til at utgiftene som andel av BNP vil øke med 40 pst. fra 1998 til 2030. Hvis en derimot legger til grunn en fortsatt forbedring av eldres funksjonsnivå i samme takt som i de siste 10–15 årene, vil pleie- og omsorgstjenestenes andel av BNP kunne stabiliseres eller reduseres noe fram mot 2030 til tross for økningen i antall eldre. Dette innebærer ikke nødvendigvis at de samlede utgiftene til tjenester og tiltak for eldre kan stabiliseres.

For det første kan det tenkes at et eventuelt redusert behov for pleie- og omsorgstjenester forutsetter en fortsatt styrking av helsetjenesten, slik at samlede utgifter likevel vil øke. Det er også andre drivkrefter enn økningen i antall eldre og endringer i funksjonsevne som bidrar til økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester. Samfunnsmessige endringer, ikke minst i familie-

⁶⁴⁾ Botten, Grete, Hagen, Terje P., og Waaler, Hans Th.: «Sprekere eldre, billigere eldreomsorg? Utgiftsbehovet i eldreomsorgen i perioden 2000–2030 under ulike forutsetninger om eldres funksjonsevne», Senter for helseadministrasjon, Universitetet i Oslo (Skriftserie 2000: 6). Rapport utarbeidet for Finansdepartementet og Sosial- og helsedepartementet til arbeidet med Langtidsprogrammet 2002–2005.

⁶⁵⁾ McClellan, M., Yan, L.: «Understanding disability trends in the US elderly population: the role of disease management and disease prevention». Paper presentert ved OECD-konferansen A healthy future for older people? Stockholm, mai 2000.

⁶⁶⁾ Jf. OECD-rapporten «The health of older persons in OECD countries: Is it improving fast enough to compensate for population ageing?» (DEELSA/ELSA WP1 (98)11, Paris 1998).

og husholdsstrukturen, påvirker etterspørselen. Erfaringer viser videre at etterspørselen etter tjenester har en tendens til å øke med økt inntektsnivå i befolkningen, og dette gjelder også pleie- og omsorgstjenestene. Økt utdanningsnivå blant de eldre vil også kunne føre til at det stilles større krav, blant annet til tjenestenes kvalitet. Fram til i dag har forbedringer i dekningsgrad og kvalitet betydd langt mer for kostnadsutviklingen enn befolkningsveksten og endringer i alderssammensetningen (jf. vedlegg 2). Det må derfor forventes at etterspørselen framover vil øke mer enn økningen i antall eldre isolert sett skulle tilsi.

I tillegg til utviklingen i de eldres pleie- og omsorgsbehov, vil også livredende medisinsk behandling av barn og yngre voksne kunne medføre et økt pleie- og omsorgsbehov i de yngre aldersgruppene. Unge og eldre rusmiddelmisbrukere, som har fått alvorlige skader av sitt misbruk, vil også stille pleie- og omsorgstjenestene overfor store utfordringer framover.

Erfaringene fra 1990-tallet viser at endringer i oppgavefordelingen mellom sykehusene og kommunenes pleie- og omsorgstjeneste medfører økte oppgaver for kommunene, og utviklingen forventes å fortsette i årene framover.

14.2.4 Tiltak for å sikre en god eldreomsorg

Når handlingsplanen for eldreomsorgen avsluttes, har den bidratt til en betydelig kapasitetsøkning i tjenestetilbudet til pleie- og omsorgstrengende eldre. Handlingsplanen trekker opp hovedlinjene for organiseringen av eldreomsorgen. Hjemmebasert pleie skal være hovedregelen så lenge dette oppleves som trygt av den eldre og er forsvarlig og hensiktsmessig sett fra hjelpeapparatets side. Hjemmebasert omsorg åpner for at brukerens ressurser blir stimulert og at den enkelte selv kan bidra til en best mulig livssituasjon. Skal hjemmebasert omsorg oppleves som en god omsorgsform, er det likevel viktig at brukeren gis trygghet for at hjelpetilbudet utvides dersom det er behov for det. Derfor fokuserer handlingsplanen på utbygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser, både for korttidsopphold og permanent opphold.

Gjennom handlingsplanen har eldreomsorgen fått et løft på alle nivåer, både i og utenfor institusjon. Handlingsplanen har blitt gjennomført ved omfattende bruk av øremerkede tilskuddsordninger overfor kommunesektoren – både på investerings- og driftssiden. I en kort periode var det nødvendig med en sterk statlig styring for å sikre at ressursene i sin helhet gikk til pleie- og omsorgssektoren. Regjeringen mener imidlertid at en så sterk statlig styring over tid vil bidra til å svekke det kommunale selvstyret. De øremerkede tilskuddene vil på sikt begrense kommunenes muligheter til egne prioriteringer og tilpasninger av tjenestetilbudet til lokale forhold. Regjeringen legger derfor opp til at de øremerkede driftstilskuddene innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra 2002.

Den enkeltes ansvar for egen bolig bortfaller ikke selv om en blir pleietrengende. Tilskuddene til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser er derfor ment som en stimulans til kommunene, slik at for eksempel driftsdelene av pleie- og omsorgstjenestene kan styrkes, og ikke som en subsidie rettet mot den enkelte beboer. Kommunene er anbefalt å bruke kostnadsdekkende husleie slik at de virkelige kostnadene knyttet til boligen synliggjøres. Husholdninger med lav inntekt vil bli skjermet mot for høy husleie i omsorgsboli-

ger/egne hjem både gjennom den statlige bostøtteordningen og eventuelle tilsvarende kommunale ordninger.

Den offentlige velferden finansieres i første rekke gjennom skatter og avgifter. Dette skal videreføres. Samtidig er brukerbetaling for den enkelte tjeneste et viktig supplement i finansieringen av en sterk offentlig helse- og omsorgstjeneste. For å møte de langsiktige utfordringene knyttet til offentlige utgifter på disse sektorene, må det imidlertid vurderes å målrette skjermingsordningene bedre enn i dag. Regjeringen legger vekt på at brukerbetalingen må utformes på en slik måte at ingen av økonomiske årsaker utelukkes fra å søke nødvendig hjelp og støtte. Omfanget og utformingen av brukerbetalingsordninger må derfor løpende vurderes opp mot fordelingspolitiske mål.

Som en del av Regjeringens fornyelsesprogram, har Sosial- og helsedepartementet satt i gang et prosjekt om fornyelse og forenkling i pleie- og omsorgssektoren, herunder harmonisering av lov og regelverk, sykehjemmenes framtidige rolle og finansierings- og brukerbetalingsordningene.

Å skaffe tilstrekkelig med personell er en av de store utfordringene for å sikre en god pleie- og omsorgstjeneste i framtiden. Handlingsplanen for helse- og sosialpersonell 1998–2001 (nærmere omtalt i 14.7.5) stimulerer kommuner og fylker til økt videre- og etterutdanning av personell med fagutdanning. Det satses også på grunnutdanning av ufaglært personell. Andelen ufaglært personell er redusert noe de siste årene, men fortsatt må det arbeides aktivt for å øke andelen personell med fagutdanning, dvs. både omsorgsarbeidere og hjelpepleiere, og personell med høyskoleutdanning, særlig sykepleiere og vernepleiere. I tillegg til rekruttering satses det på tiltak for å utnytte helsepersonellressursene på en bedre måte og skape et godt arbeidsmiljø for de som arbeider innen pleie- og omsorgssektoren.

I en periode med sterk økning i etterspørselen, er det viktig å vurdere alle muligheter for effektivisering av tjenestetilbudet. En undersøkelse utført av Universitetet i Oslo og Statistisk sentralbyrå⁶⁷⁾ har vist at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder kostnader i pleie- og omsorgssektoren, og at det kan være et stort potensial for effektivitetsforbedringer. Undersøkelsen sier lite om årsakene til forskjellene og hvordan kommuner kan bli mer effektive, og den blir derfor fulgt opp med en egen undersøkelse av de kommunene som kom best og dårligst ut på effektivitetsmålene.

Konkurransetsetting har ikke fått noe stort omfang innenfor pleie- og omsorgssektoren. Enkelte kommuner benytter anbudskonkurranse innenfor denne sektoren, mens det er mange kommuner som vurderer slike tiltak. Kommunen har uansett finansieringsansvaret og skal føre tilsyn med det private tilbudet, herunder sikre at det holder tilfredsstillende kvalitet. Videre skal kommunen behandle klagesaker. Dessuten må kommunen være forberedt på og ha kapasitet til å håndtere eventuelle akutte problemer i det private tjenestetilbudet.

Etter Regjeringens syn er en satsing på egne ansatte det viktigste virkemiddelet for å oppnå kostnadseffektiv tjenesteproduksjon av høy kvalitet. Denne satsingen må skje ute i virksomhetene, der forvaltningen møter publi-

⁶⁷⁾ Edvardsen, Dag Fjeld, Førsund, Finn R. og Aas, Eline: «Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren». Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Rapport 2/2000.

kum. Regjeringen mener at offentlige pleie- og omsorgstjenester også i framtiden skal utgjøre tyngdepunktet. Dette forhindrer imidlertid ikke at man fortsatt skal kunne gjøre bruk av frivillige og private tjenester som et tillegg.

14.3 Status for folkehelsen

Den forventede levealderen er høy i Norge sammenlignet med andre land. I perioden 1970–1996 har likevel land som Japan, Canada og Sveits passert oss, blant kvinner også Frankrike, Spania og Italia.

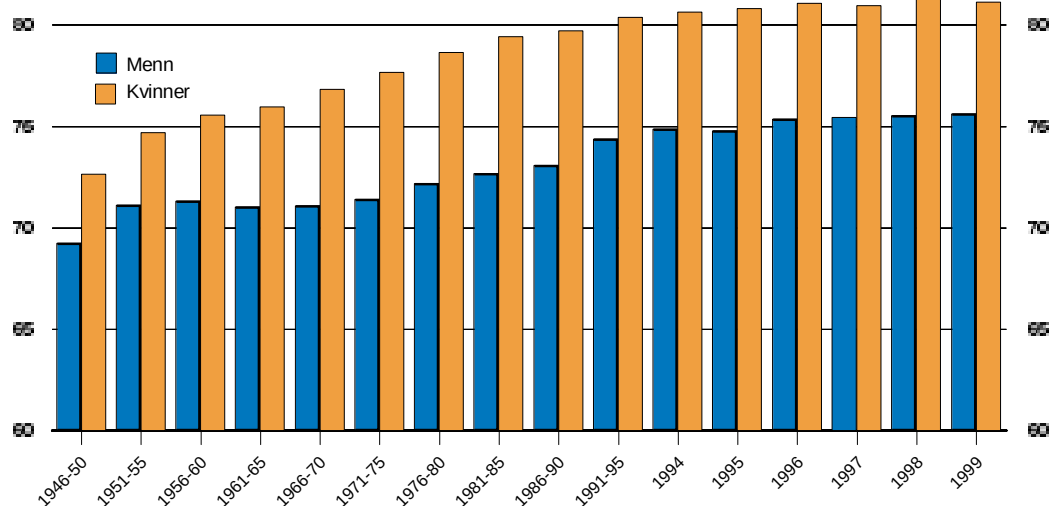
Det var en betydelig nedgang i spedbarnsdødeligheten i første halvdel av 1990-årene. Etter 1994 har spedbarnsdødeligheten holdt seg på et stabilt lavt nivå.

Hjerte- og karsykdommer er den vanligste dødsårsaken i Norge. Dødeligheten av hjerte- og karsykdommer er kraftig redusert i løpet av de siste tiårene. Selv om dødeligheten av disse sykdommene er litt høyere for menn, er det flere kvinner enn menn som oppgir at de har slike sykdommer.

Nærmere ett av fire dødsfall i 1996 skyldtes kreft. Når en tar hensyn til endringer i befolkningens alderssammensetning, har det vært små endringer i dødeligheten av kreft siden begynnelsen av 1980-tallet. Det har vært en økning i nye tilfeller av kreft, både i antall og i aldersjustert rate over flere tiår, men sannsynligheten for å overleve en kreftdiagnose er større enn før. Av Kreftregisteret kan man se at det er en større andel av kvinner som får kreft i aldersgruppen 30–60 år, og det skyldes hovedsakelig brystkreft. Det er observert en økning av lungekreft hos kvinner, og denne økningen vil sannsynligvis fortsette på grunn av røykemønsteret.

Dødeligheten av ulykker har gått ned for både menn og kvinner siden 1980. Skader som følge av fall, trafikkulykker og drukning er de vanligste dødsårsakene. Blant barn under 15 år har det vært en markert nedgang i antall dødsulykker.

Forventet levealder



Figur 14.1 Utvikling i gjennomsnittlig forventet levealder 1946–1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I 1950- og 1960-årene holdt selvmordsraten seg konstant på om lag 250 selvmord pr. år. På slutten av 1960-tallet økte selvmordshyppigheten, og i siste halvdel av 1980-årene var hyppigheten fordoblet. Etter 1988 har den registrerte selvmordsraten gått nedover.

Fra flere hold, blant annet Verdens helseorganisasjon, er det blitt hevdet at psykiske lidelser, især depresjoner, øker i omfang. Basert på norske undersøkelser er det ikke mulig å trekke noen entydige konklusjoner om utviklingen over tid. Andelen nye uføretilfeller med psykiske lidelser har imidlertid steget, og stadig flere unge blir uførepensjonert på grunn av psykiske plager og lidelser. Psykiske lidelser er mest utbredt blant kvinner.

Noen viktige risikofaktorer

De såkalte livsstilssykdommene påvirker helsebildet i meget sterk grad. Dårlig kosthold, lav fysisk aktivitet og forbruket av tobakk, alkohol og narkotika er viktige faktorer i utbredelsen av disse sykdommene.

I følge Verdens helseorganisasjon vil hvert tredje dødsfall i verden om 20 år skyldes røyking. I Norge er det beregnet at nærmere 7 500 mennesker dør av røykerelaterte sykdommer hvert år. Den vanligste er hjerteinfarkt. I løpet av de siste 20 årene har det imidlertid blitt vesentlig færre menn som røyker hver dag, mens det er omtrent like mange kvinner i dag som for 20 år siden som røyker. Den relativt stabile situasjonen i Norge står i kontrast til reduksjonen av andelen dagligrøykere som har funnet sted i mange andre vesteuropeiske land siden 1980 ⁶⁸⁾.

I løpet av de siste 20 årene har norsk kosthold blitt vesentlig magrere. Forandringer i kostens sammensetning kan forklare en stor del av nedgangen i dødeligheten av hjerteinfarkt her i landet i samme periode. Samtidig medvirker en fortsatt uheldig sammensetning av kostholdet til utvikling av blant annet kreft, beinskjørhet og diabetes.

Fysisk aktivitet reduserer dødelighet og sykелighet generelt, og forbedrer også den mentale helsen og livskvaliteten. Det er de siste tiårene registrert en sterk økning i forekomsten av overvekt i Norge og i de fleste industrialiserte land, samt i en rekke utviklingsland. Det antas at 30–40 pst. av alle krefttilfeller kan unngås med bedre kost og mer mosjon ⁶⁹⁾.

Det er en nær sammenheng mellom totalforbruket av alkohol og skadevirkningene. Desto høyere det generelle konsumet er, jo flere er storforbrukere. Alkoholkonsum er i særlig grad en risikofaktor for såkalte voldsomme dødsfall blant yngre mennesker. Alkohol er trolig en medvirkende faktor i halvparten av trafikkulykkene, i 60–80 pst. av alle voldstiltfeller og drap, samt i omkring 3 av 10 selvmord blant menn ⁷⁰⁾.

⁶⁸⁾ Statens institutt for folkehelse: «Folkehelsereporten». Sosial- og helsedepartementet, 1999.

⁶⁹⁾ «Food, Nutrition and Prevention of Cancer in a Global Perspective». World Cancer Research Fund/American Institute of Cancer Research, Washington 1997

Etter 1993 har det vært en økning av det registrerte alkoholforbruket målt i liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. I nordisk sammenheng har nordmenn, sammen med Island, det laveste gjennomsnittlige alkoholinntaket ⁷¹⁾. Tall fra Statens institutt for alkoholforskning (SIFA) ungdomsundersøkelser tyder på en kraftig økning av alkoholkonsumet blant ungdom mellom 15 og 20 år på slutten av 1990-tallet.

Antallet narkotikadødsfall ble mer enn tredoblet fra 1990 til 1998. I 1999 gikk imidlertid tallet på narkotikadødsfall ned, mens det i 2000 igjen er registrert en økning i dødsfall blant narkomane. Narkotikamisbruk er blitt en av de viktigste dødsårsakene blant yngre mennesker i Norge. Antallet injiserende narkotikabrukere i Norge er trolig fordoblet i løpet av 1990-årene. I dag er det antakelig mellom 9 000 og 12 000 personer i landet som tar narkotika med sprøyte regelmessig ⁷²⁾. Den største veksten har skjedd i Østlandsområdet utenfor hovedstaden og i fylker med større byer. Nyrekrutteringen har økt i de eldre aldersgrupper, og det er en viss rekruttering av ungdom til tyngre misbrukermiljøer fra housemiljøene. Økt geografisk spredning av narkotika i Norge innebærer blant annet at vi finner økt bruk av narkotiske stoffer i grupper av ungdom som tradisjonelt ikke har brukt slike stoffer. Anslag for injeksjonsmisbruket i Norge sammenlignet med EU-landene, tyder på at antallet misbrukere i forhold til innbyggertallet er på nivå med det man finner i Danmark og Storbritannia, men er noe høyere enn tilsvarende anslag for Irland, Tyskland og Finland ⁷³⁾.

14.4 Hva bruker vi ressursene på i helsesektoren?

Utgiftene til helse-, pleie- og omsorgsformål har vært sterkt økende på 1990-tallet, særlig i siste halvdel. I 1999 var de totale utgiftene til disse tjenestene anvendt over offentlige budsjetter beregnet til om lag 112 mrd. kroner, fordelt med 70 mrd. kroner til helsetjenester og 42 mrd. kroner til pleie- og omsorgstjenester. Det har vært en reell vekst på om lag 54 pst. i løpet av denne perioden, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 4,9 pst. Dette inkluderer både statlige og kommunale utgifter. Private utgifter (husholdningenes egenbetaling) er kun inkludert i den grad de er postert i offentlige regnskaper. Husholdningenes egenbetaling varierer fra tjeneste til tjeneste; den er lavest innen sykehusbehandling og høyest innen tannbehandling. Husholdningene finansierte for eksempel nærmere 80 pst. av de totale utgiftene til tannhelse-tjenesten.

Tabell 14.5 gir et bilde av sammensetningen og av veksten i de offentlig finansierte helse-, pleie- og omsorgstjenestene fra 1990 til 1999.

Innen legemidler har det på 1990-tallet vært en vekst på hele 89 pst. i faste priser. Denne posten utgjør nå 5,4 pst. av de totale utgiftene. Den største pos-

⁷⁰⁾ Statens institutt for folkehelse: «Folkehelsereporten». Sosial- og helsedepartementet, 1999.

⁷¹⁾ Lohiniva, Reidun Johanne B.L.: «Rusmidler i Norge 2000». Rusmiddeldirektoratet og Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo, 1999.

⁷²⁾ Bretteville-Jensen, Anne Line og Ødegård, Einar: «Injeksjonsmisbrukere i Norge». Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning. SIFA-rapport nr. 4/99. Oslo, 1999.

⁷³⁾ Bretteville-Jensen, Anne Line og Ødegård, Einar: «Injeksjonsmisbrukere i Norge». Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning. SIFA-rapport nr. 4/99. Oslo, 1999.

ten utgjøres av pleie- og omsorgsutgiftene, ca. 37 pst., og også her har veksten på 1990-tallet (64 pst.) vært høyere enn gjennomsnittsveksten innen helse- og pleietjenester samlet (54 pst.).

Antall årsverk utført i kommunehelsetjenesten har økt på 1990-tallet. Det gjelder både totalt antall årsverk og årsverk pr. innbygger. Antall legeårsverk i kommunehelsetjenesten pr. 10 000 innbyggere har økt fra 7,1 i 1990 til 7,9 i 1999, mens antall fysioterapiårsverk har økt fra 6,2 til 7,6 i samme periode. Særlig er de forebyggende tjenestene bygd ut. Antall årsverk helsesøstre og jordmødre i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er nær fordoblet i løpet av den siste tiårsperioden.

Veksten i personellressurser har i perioden vært relativt jevnt fordelt på sentrale og mindre sentrale kommuner. De små og minst sentrale kommunene har de største personellressursene målt i forhold til innbyggertallet. Analyser av kommunale ulikheter i dekningsgrad viser likevel at forskjellene mellom kommunene i betydelig grad faller bort når det tas hensyn til at behovene varierer mellom kommunene ⁷⁴⁾ .

Veksten i antall årsverk ved somatiske sykehus har vært særlig sterk i 1990-årene. I denne perioden økte antallet lege-, sykepleier- og fysioterapiårsverk med henholdsvis 83 pst., 78 pst. og 40 pst. Antallet hjelpepleierårsverk ble imidlertid redusert med 31 pst. i samme periode.

Tabell 14.5: Utgiftsvekst og fordeling av utgifter til helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester.

Tjenesteområder	Realvekst 1990–99	Andel av totale helse-, 1) pleie- og omsorgsutgifter i 1999
Helse-, pleie- og omsorgstjenester totalt	54 %	100 %
Administrasjon helse/ sosial	23 %	3,0 %
Forebyggende helsetjenester	65 %	2,2 %
Diagnose og behandling	75 %	6,7 %
Medisinsk rehabilitering	54 %	0,5 %
Pleie og omsorg	64 %	37,3 %
Somatiske spesialisttjenester	42 %	34,9 %
Psykisk helsevern	46 %	7,4 %
Tannhelsetjenester	29 %	1,6 %
Legemidler og apotek tjenester	89 %	5,4 %
Andre tjenester	144 %	0,9 %

¹⁾ Utgifter anvendt over offentlige budsjetter.

Kilde: Sosial- og helsedepartementet.

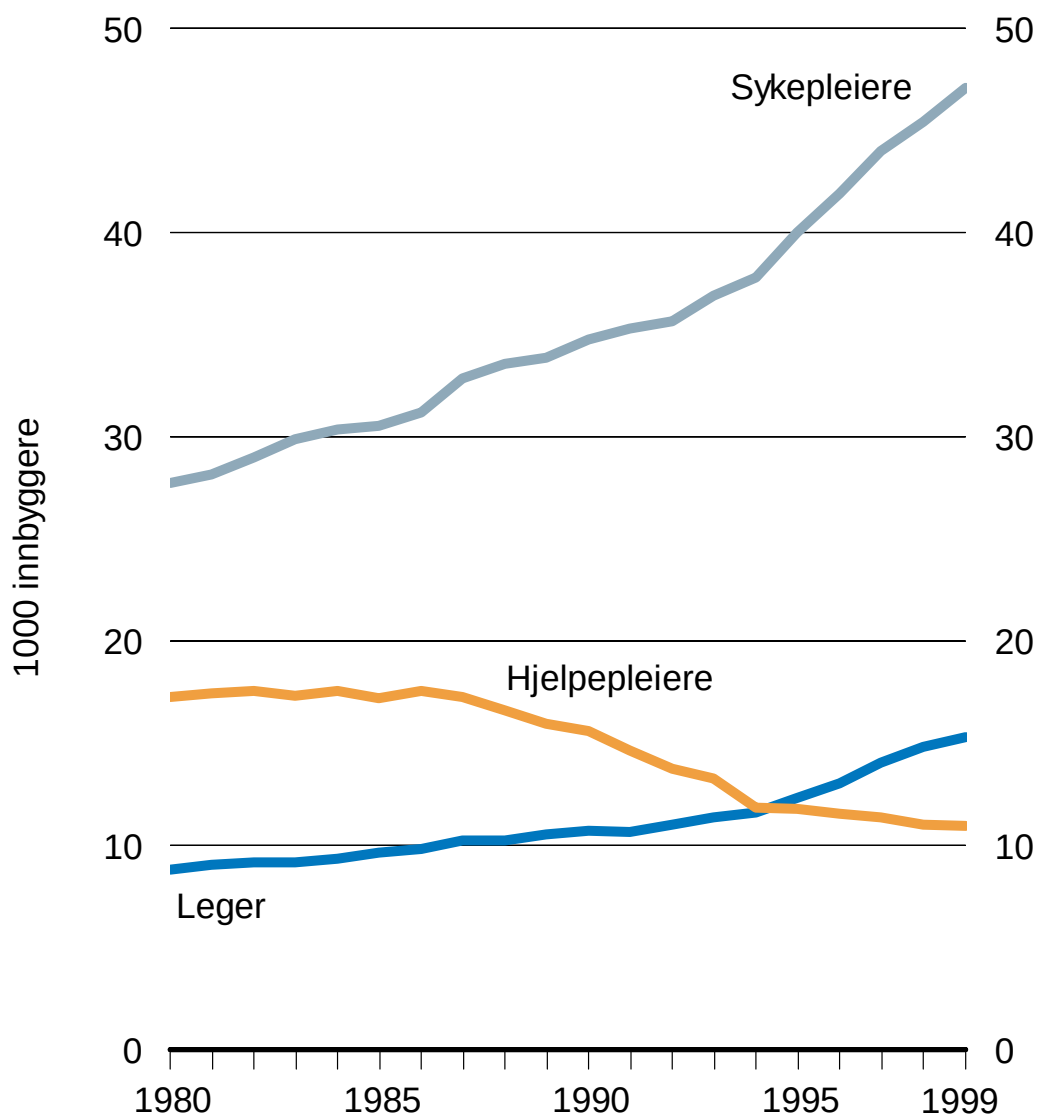
I 1999 var det 661 000 innleggelser med liggetid over ett døgn på norske sykehus. Forbruket av sykehustjenester er altså økende, men sengekapasiteten ved sykehusene er redusert fra vel 21 000 til vel 14 000 plasser i perioden

⁷⁴⁾ Finnvoll, Jon Erik: «Personellinnsatsen i helsetjenesten: økonomi eller behov avgjør?» (Samfunnsspeilet 1993/2). Finnvoll, Jon Erik: «Forebyggende helsearbeid – til dem som trenger det mest?» (Samfunnsspeilet 1994/2). Finnvoll, Jon Erik: «Kommunalt helsetjenestetilbud – organisering, ulikhet og kontinuitet (Rapport 1996/6).

1980 til 1998. Stadig færre sykehussenger utnyttes med andre ord til flere behandlinger. Dette gir seg utslag i at gjennomsnittlig liggetid pr. sykehusopphold har gått jevnt nedover. Antallet polikliniske konsultasjoner har økt betydelig.

På 1980-tallet vokste det fram et kommersielt sykehus tilbud i det sentrale østlandsområdet. Det er nå fem små private sykehus som gir tilbud om behandling som pasientene selv betaler. Ved utgangen av 1998 hadde det kommersielle tilbudet 0,4 pst. av sengekapasiteten, 0,8 pst. av legeårsverkene, og 0,7 pst. av sykepleierårsverkene i sykehusene.

Antall årsverk av leger, sykepleiere og hjelpepleiere i somatiske sykehus



Figur 14.2 Antall årsverk av leger, sykepleiere og hjelpepleiere i somatiske sykehus pr. 10 000

innbyggere. 1980–1998.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Rapporten «På vei mot det gode samfunn?» (Anders Barstad m.fl. 2000).

Det gis ofte et inntrykk av at voksende køer er et hovedproblem ved norske sykehus. I de siste årene har det vært registrert i underkant av 300 000 pasienter på ventelistene. Ved utgangen av 2000 var det i underkant av 280 000 som ventet på behandling, noe som innebærer en nedgang på om lag 3,5 pst. fra forrige tertial. For den enkelte pasient er det ventetiden som er avgjørende, og antall ventelistepasienter sier lite om forholdet mellom kapasitet og behov. Over halvparten av alle pasienter, og nesten 70 pst. av de som har behov for innleggelse, får behandling med en gang. De øvrige pasientene settes på venteliste. For alle ventelistepasienter samlet går det i gjennomsnitt litt over 80 dager fra henvisning mottas til behandlingen starter. Dette tallet har vært stabilt de senere årene. Gjennomsnittlig ventetid for behandlede pasienter var 86 dager i tredje tertial 2000. Dette er en liten nedgang (1 dag) i forhold til samme tertial i 1999.

Forskningsstiftelsen HELTEF har gjennomført spørreskjemaundersøkelser av pasientenes erfaringer ved et representativt utvalg norske sykehus i 1996 og 1998. Over en tredjedel av pasientene benyttet det mest positive svaralternativet i sin totalvurdering av sykehusoppholdet, og omkring 90 pst. av pasientene er mer positive enn negative. Forskjellene mellom 1996 og 1998 er ubetydelige.

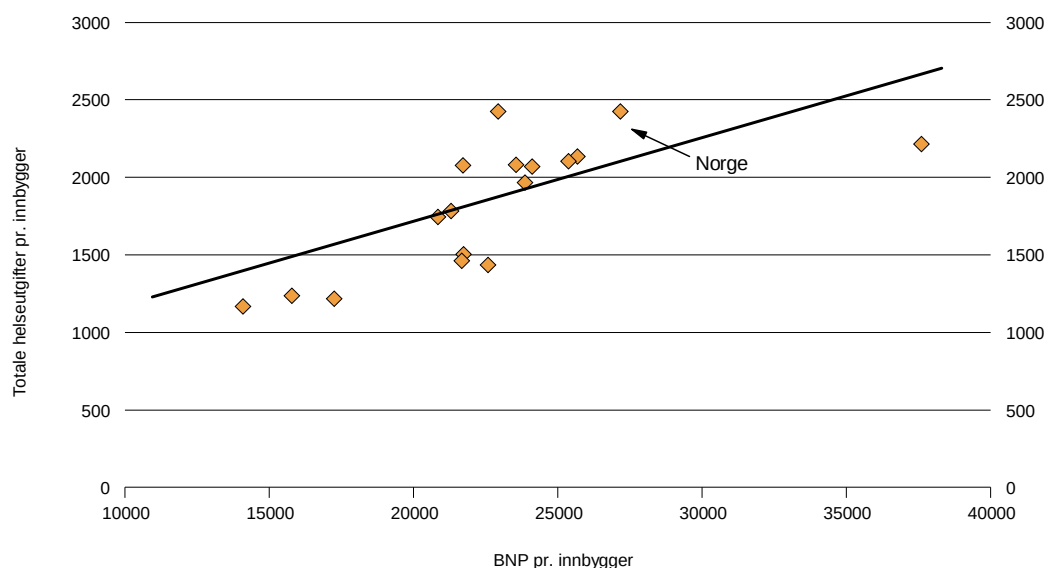
I 1999 var det til sammen 6 153 døgnplasser innen det psykiske helsevernet. Antallet heldøgns plasser i psykiatriske institusjoner har gått markert ned. Antallet er nesten halvert siden 1980. Likevel har antall årsverk økt jevnt. I 1999 var det 16 419 årsverk innen det psykiske helsevernet, en økning på 9,2 pst. siden 1995. Også innenfor psykiatrien blir tradisjonelle døgntilbud i økende grad erstattet med poliklinisk og annen dagvirksomhet. Antall polikliniske konsultasjoner i voksenpsykiatrien har økt med 15,6 pst. fra 1995 til 1999⁷⁵⁾.

14.5 Norsk helsetjeneste i et internasjonalt perspektiv

I internasjonale sammenligninger av helsetjenesten er det fire tradisjonelle mål som ofte brukes: helseutgiftene, legetettheten, spedbarnsdødeligheten og middellevetiden, dvs. forventet gjenstående levetid for nyfødte.

⁷⁵⁾ SAMDATA psykiatri, SINTEF Unimed, NIS SAMDATA.

Sammenhengen mellom BNP og helseutgifter



Figur 14.3 Sammenhengen mellom BNP pr. innbygger og helseutgifter pr. innbygger. 1998.

Kilde: Sosial- og helsedepartementet.

Helseutgifter er et mål for ressursinnsats og prioritering av helsetjenester. Når det gjelder ressursinnsats, lå Norge relativt lavt gjennom første del av 1990-tallet, men i 1998 var Norge ifølge OECD et av de landene i verden som brukte mest på helsetjenester (inkludert omsorgstjenester), både målt i forhold til BNP og pr. innbygger. De totale helseutgiftene i Norge utgjorde 8,9 pst. av BNP i 1998, og plasserer Norge på en sjetteplass blant OECD-landene. OECD-gjennomsnittet var 8,3 pst. I Sverige har helseutgiftenes andel av BNP helt siden 1960-tallet vært til dels betydelig høyere enn i Norge, men i 1998 var den svenske andelen 8,4 pst., altså lavere enn i Norge. Den sterke veksten i Norge på slutten av 1990-tallet må sees i sammenheng med ny finansieringsordning for sykehusene og opptrappingsplaner innen eldreomsorg, sykehusutstyr og psykiatri mv.

Når en ser på helseutgiftene målt pr. innbygger, lå Norge i 1998 på en tredjeplass i OECD-sammenheng. Bare USA og Sveits brukte høyere beløp på helse pr. innbygger. Også Sverige har betydelig lavere helseutgifter pr. innbygger enn Norge.

Mange internasjonale sammenligninger viser at det er en sammenheng mellom det generelle velstandsnivå i et samfunn (BNP pr. innbygger) og ressursinnsatsen i helsetjenesten (helseutgifter pr. innbygger). I 1998 hadde Norge imidlertid høyere helseutgifter enn man skulle kunne forvente ut fra nivået på BNP, og lå klart over trendlinjen, jf. figur 14.3.

Ifølge OECD er om lag 82 pst. av de totale helseutgiftene i Norge finansiert av det offentlige. Norge ligger med dette godt over både OECD-gjennomsnittet på om lag 74 pst. og EU-gjennomsnittet på om lag 76 pst. Ifølge OECD

hadde Norge i 1998 det laveste antallet private sykehussenger blant de EØS-landene som har levert data til OECD.

Som det fremgår av tabellen nedenfor har Norge, sammen med Island, best legedekning i Norden i 2000, mens Norges legedekning var dårligere enn gjennomsnittet i Norden i både 1980 og 1990.

Tabell 14.6: Innbyggere pr. yrkesaktiv lege.

	1980	1990	2000
Norge	505	392	293
Finland	544	428	329
Danmark	474	367	313
Island	467	321	292
Sverige	462	369	322
Norden tot.	488	383	315

Kilde: Tidsskrift for Den Norske Lægeforening nr. 17, 2000.

Spedbarnsdødeligheten brukes ofte som et generelt mål for kvaliteten på helsetjenestene. I 1998 var spedbarnsdødeligheten i Norge om lag 4 promille, dvs. lavere enn EØS-gjennomsnittet på 5 promille.

Middellevetiden for nyfødte er ofte brukt som generelt mål for helsetilstanden i befolkningen. I Norge er i 1998 middellevetiden for kvinner 81,3 år, for menn 75,5 år. Norge ligger med dette over EØS-gjennomsnittet både når det gjelder kvinner (80,8 år) og menn (74,8 år). Middellevetiden er noe lavere i Norge enn blant annet i Sverige og Island.

Verdens helseorganisasjon (WHO) har i 2000 utgitt en rapport om total måloppnåelse og effektivitet i de nasjonale helsesystemene ⁷⁶⁾. Rapporten rangerte Norge på tredjeplass når det gjelder total måloppnåelse, og som nr. 11 når det gjelder effektivitet, av i alt 191 land. Verdens helseorganisasjons rapport plasserer Norges helsesystem blant verdens beste, og Norge er også best plassert av de nordiske landene.

For å komme fram til rangeringen av land har WHO veiet sammen forskjellige indikatorer for helsetilstand, indikatorer for pasienttilfredshet, indikatorer for finansieringsmåte og for totalutgifter til helsestell. Å beskrive og tallfeste ulike nasjonale helsesystemers måloppnåelse og effektivitet er en vanskelig oppgave, spesielt sammenveilingen av ulike, til dels verdiavhengige forhold som er gjort i WHO-rapporten. Dessuten bygger rangeringen på anslag og mangelfull statistikk, og det er stilt spørsmål både ved datakvaliteten og metodene som WHO bruker for å rangere medlemslandene. Metoder og statistikkgrunnlag for internasjonale sammenligninger skal videreutvikles blant annet i OECD, WHO og Eurostat-regi, og det er et stykke fram før godt sammenlignbare mål for produksjon og effektivitet i helsetjenesten blir tilgjengelig. Norske helsemyndigheter har sagt seg villig til å bistå WHO med videreutviklingen av WHOs system, og det er planlagt en ny publikasjon i 2002.

⁷⁶⁾ The World Health Report 2000: Health Systems: Improving Performance. Verdens helseorganisasjon (WHO), 2000.

14.6 Det framtidige behovet for helsetjenester

Helseutgiftene har gjennom de siste tiårene utgjort en stadig større andel av BNP. Tabell 14.7 viser at en tilsvarende utvikling har funnet sted i de fleste OECD-landene i perioden fra 1960 til 1990. Utviklingen på 1990-tallet har vært noe mer ujevn.

Flere faktorer kan bidra til å forklare denne utviklingen: den medisinske-teknologiske utviklingen, alderssammensetningen i befolkningen, befolkningens helsetilstand og inntektsøkningen i samfunnet.

Ny medisinsk teknologi har gitt helsetjenesten behandlingsmuligheter som bare for få år siden var ukjente eller praktisk ugjennomførbare. Det er utviklet en ny, grunnleggende forståelse av den menneskelige organismen og dens sykdommer. Dette gir mer presis diagnostisering og muligheter til å legge opp behandlingen etter den enkelte pasients behov. Analyser av arvestoff kan slå fast risikoen for framtidig sykdom.

Genteknologien og datateknologien har vært drivkrefter i den medisinske-teknologiske utviklingen de siste 20 årene⁷⁷⁾. Etter at genenes *struktur* nå er kartlagt, vil forskning omkring genenes *funksjoner* stå i fokus i årene som kommer. Denne forskningen vil ha en rekke anvendelsesområder.

Genterapi går ut på at et gen som ikke fungerer som det skal, erstattes med et friskt gen, eller at en stimulerer eller hemmer de stoffene genene produserer. Genterapien er foreløpig i sin spede begynnelse, men legemiddelinindustrien bruker store summer på forskning hvert år, og utviklingen går raskt.

Forskningen omkring stamceller er et annet satsingsområde. En stamcelle kan utvikle seg til alle celletyper i kroppen. Stamcellene kan for eksempel erstatte døde hjerneceller hos slagpasienter eller døde hjerteceller hos pasienter som har hatt hjerteinfarkt.

Genteknologien har gjort det mulig å identifisere de genene som har betydning for hvordan medisiner virker i kroppen. Dermed er det også blitt mulig å tilpasse behandlingen til den enkelte pasient. I framtiden vil en derfor i økende grad kunne skreddersy medisiner for den enkelte pasient. De fleste store legemiddelfirmaene driver et omfattende utviklingsarbeid for å kunne masseprodusere slike «skreddersydde medisiner».

Nye anvendelser av datateknologi og utvikling av nye materialer vil gi vesentlig bedre tekniske hjelpemidler de nærmeste årene. Det er allerede utviklet teknologi som gjør det mulig å aktivere lamme muskler og erstatte tapte legemsdeler med «intelligente proteser». Foreløpig er dette kostbart, men når utviklingsarbeidet er kommet lengre og produktene blir masseprodusert, vil nye tekniske hjelpemidler kunne gi et betydelig bedre tilbud til mennesker med ulike typer funksjonshemming.

Den nye teknologien innebærer ikke bare en vesentlig kvalitetsmessig forbedring av behandlingen, men gjør også behandlingen langt mer kostbar fordi nye metoder og medisiner er svært kostbare å utvikle og produsere. Selv om teknologien har effektivisert behandlingen av enkelte sykdommer, og dermed også har et kostnadsreduserende element, er det en utbredt oppfatning at medisinsk teknologi representerer den viktigste drivkraften bak økningen i helseutgiftene i de fleste land⁷⁸⁾.

⁷⁷⁾ «Medisin og helse anno 2020 – en forskningsodyssé». Norges Forskningsråd, 2000.

Forekomsten av de fleste sykdommer øker med alderen. Dette illustreres ved at eldre (70 år og over) i 1998 sto for 30 pst. av sykehusoppholdene og 40 pst. av liggedagene ved norske sykehus. Antall eldre vil øke betydelig i tiden framover, og de vil utgjøre en stadig økende andel av befolkningen. Data fra norske helse- og levekårsundersøkelser tyder på økt forekomst av sykdom blant eldre på slutten av 1990-årene sammenlignet med situasjonen på midten av 1980-tallet. Det er usikkert i hvilken grad dette skyldes forbedrede muligheter til diagnostisering og behandling, eller en reell økning i forekomsten av sykdom. Samtidig tyder dataene på at det har skjedd en forbedring i funksjonsnivåen, jf. 14.2.3. Dette kan skyldes mer intensiv og mer effektiv behandling av de eldre. Det er derfor mulig at en eventuell ytterligere bedring i de eldres funksjonsevne forutsetter en fortsatt vekst i forbruket av helsetjenester blant de eldre.

Tabell 14.7: Totale utgifter til helseformål¹⁾. Pst. av BNP.

	1960	1970	1980	1990	1998
Australia	4,7	5,4	7,0	7,9	8,5
Belgia	3,4	4,1	6,4	7,4	8,8
Canada	5,4	7,0	7,2	9,2	9,5
Danmark	..	..	9,2	8,4	8,3
Finland	3,9	5,7	6,4	7,9	6,9
Frankrike	4,2	5,8	7,4	8,8	9,6
Hellas	3,1	5,7	6,6	7,6	8,3
Irland	3,8	5,3	8,7	7,0	6,4
Island	3,3	5,0	6,2	8,0	8,3
Italia	3,6	5,2	7,0	8,1	8,4
Japan	3,0	4,6	6,5	6,1	7,6
Korea	..	1,9	3,4	4,8	5,0
Luxembourg	..	3,7	6,2	6,6	5,9
Mexico	..	..	..	3,6	4,7
Nederland	..	..	8,3	8,8	8,6
New Zealand	4,3	5,2	6,0	7,0	8,1
Norge	2,9	4,5	7,0	7,8	8,9
Polen	..	..	..	5,3	6,4
Portugal	..	2,8	5,8	6,4	7,8
Spania	1,5	3,7	5,6	6,9	7,1
Storbritannia	3,9	4,5	5,7	6,0	6,7
Sveits	3,1	4,9	6,9	8,3	10,4
Sverige	4,7	7,1	9,4	8,8	8,4
Tsjekkia	..	..	3,8	5,0	7,2
Tyrkia	..	2,4	3,3	3,6	..
Tyskland	..	6,3	8,8	8,7	10,6

⁷⁸⁾ «Health Care Reform, The Will to Change», Health Policy Studies No. 8, OECD 1996

Tabell 14.7: Totale utgifter til helseformål¹⁾. Pst. av BNP.

	1960	1970	1980	1990	1998
Ungarn	..	..	..	..	6,8
USA	5,1	7,1	8,9	12,4	13,6
Østerrike	4,3	5,3	7,7	7,2	8,2

1) Slik OECD definerer helse, inngår bare en del av utgiftene til pleie- og omsorgstjenester i de totale helseutgiftene i de internasjonale sammenligningene. Tallene for Norge i tabell 14.7 er derfor ikke sammenlignbare med tallene for helse-, pleie- og omsorgsutgifter i avsnitt 14.4.

Kilde: OECD Health data 2000.

Grovt sett har land med høyere inntektsnivå større offentlig sektor som andel av BNP enn land med lavere inntektsnivå, jf. tabell 14.7. Dette tyder på at etterspørselen etter de tjenestene offentlig sektor tilbyr øker sterkere enn inntektene. Offentlig sektors vekst generelt, og veksten i offentlige helsetjenester spesielt, henger derfor sammen med inntektsveksten og ønsket om en økende andel velferdstjenester i det samlede forbruket. Analyse av data fra 25 OECD-land for perioden 1960 til 1997 gir helsetjenester en inntektselastisitet på 1,3, dvs. at når BNP øker med 1 pst., øker helseutgiftene med 1,3 pst. i gjennomsnitt ⁷⁹⁾.

Når det offentlige tilbyr gratis eller svært subsidierte helsetjenester, vil økt etterspørsel i årene framover ha stor betydning for kostnadsveksten. Fellesfinansieringen medfører at brukerne i liten grad blir stilt overfor de reelle kostnadene ved tjenestene. Dette øker etterspørselen, samtidig som den medisinske teknologien stadig utvider mulighetene for diagnose og behandling. Selv om helsetjenesten tilføres økte ressurser, kan det bli et økt gap mellom befolkningens etterspørsel etter disse tjenestene og det tilbudet det offentlige har muligheter til å gi. På denne bakgrunn blir det en stadig viktigere oppgave å bestemme hvilke tjenester det offentlige skal tilby, og hvilke pasientgrupper som skal prioriteres.

Prioritering skjer i dag først og fremst i det kliniske arbeidet, når den enkelte lege bestemmer hvilket behandlingsopplegg pasientene skal følge og hvilke pasienter som skal få tilgang til behandling først. Dagens prioriteringsstrategi bygger blant annet på prinsippene om at behandling skal være medisinsk nyttig, kostnadseffektiv og gi lik tilgang til helsetjenester. Dette innebærer at den medisinske effekten av ulike behandlingsmetoder må dokumenteres før behandlingen blir en del av det offentlige tilbudet. Behandling som ikke har dokumentert medisinsk effekt, enten fordi den ikke gir helsegevinst (for eksempel noen typer kosmetisk kirurgi), eller fordi pasienten ikke kan nyttegjøre seg behandlingen (for eksempel hjertetransplantasjon for døende kreftsyke), vil ikke bli tilbudt av det offentlige.

⁷⁹⁾ HEB-nytt nr. 1 1999. Nyhetsbrev utgitt av Program for helseøkonomi ved Universitetet i Bergen.

14.7 Igangsatte planer og reformer i helsesektoren

14.7.1 Bedre utstyr på sykehusene

Ved behandlingen av St.meld. nr. 24 (1996–97) Tilgjengelighet og faglighet, ba Stortinget Regjeringen om å legge fram en plan for utstyrsfornyelse og nyanskaffelser av medisinsk utstyr i sykehus. Utstyrsplanen ble lagt fram for Stortinget i St.prp. nr. 61 (1997–98) og gjelder for perioden 1998–2002. Planen innebærer statlige bidrag til finansiering av medisinsk teknisk utstyr, herunder utstyr til kliniske formål, pasientbehandling, undersøkelser, forskning og undervisning. Planen har som utgangspunkt at mangel på utstyr og foreldet teknisk medisinsk utstyr er en årsak til dårlig effektivitet og kvalitet i pasientbehandlingen. I følge St.prp. nr. 61 (1997–98) skal investeringene primært gå til de områder der det er behov for en fornyelse og for å øke kapasiteten og kvaliteten i pasientbehandlingen. Utstyrsplanen gjelder også for anskaffelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Utstyrsplanen har en totalramme for statlige tilskudd på i underkant av 3 mrd. kroner for hele planperioden, og fylkeskommunene har utarbeidet femårige anskaffelsesplaner som er godkjent i Sosial- og helsedepartementet etter uttalelse fra de respektive regionale helseutvalg. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) er engasjert for å evaluere planen.

14.7.2 Styrking av kreftomsorgen

Nest etter hjerte- og karsykdommer er kreft den hyppigste dødsårsaken i Norge, og i motsetning til hjerte- og karsykdommer er hyppigheten av de fleste kreftformer økende. Det er derfor vedtatt en nasjonal kreftplan for perioden 1998–2002 med en total ramme på i overkant av 2 mrd. kroner. Målene for handlingsplanen er å redusere antall nye krefttilfeller gjennom forebyggende tiltak, utvidet mammografiscreening, økt strålebehandlingskapasitet og økt tilgang på helsepersonell med relevant fagutdanning. Tabell 14.8 viser mål og oppnådde resultater i forhold til planen.

Målene for mammografiscreening vil bli nådd i 2003, det vil si et år foran planen, mens antall nye strålemaskiner ligger noe etter planen. Økningen i studieplasser for radiografer innebærer en økning ut over det opprinnelige måltallet. I statsbudsjettet for 2001 (St.prp. nr. 1 (2000–2001) Sosial- og helsedepartementet) er det signalisert et behov for ytterligere 3 maskiner. Sosial- og helsedepartementet vil komme tilbake til dette i senere budsjettproposisjoner.

Tabell 14.8: Nasjonal kreftplan. Mål og oppnådde resultater.

Økning i forhold til 1998	Resultat 1999	Resultat 2000	Mål 2001	Mål 2002	Mål 2003
Mammografi i antall fylker ¹⁾	9	13	16	19	19
Strålemaskiner	22	24	28	31	36
Radiografer, økning i studieplasser	40	80	120	140	160

1) Antall fylker som faktisk har igangsatt mammografiscreening.

Kilde: Sosial- og helsedepartementet.

14.7.3 Opptrapping av det psykiske helsearbeidet

Regjeringen Jagland la våren 1997 fram St.meld. nr. 25 (1996–97) Åpenhet og helhet. Psykiske lidelser og tjenestetilbudene. Ved behandlingen av meldingen ba Stortinget om at Regjeringen måtte legge fram en handlingsplan og en økonomisk opptrappingsplan, jf. St.prp. nr. 63 (1997–98) Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006.

Planen vektlegger økt behandlingsskapasitet både for voksne og barn, styrket brukarmedvirkning, informasjonsvirksomhet, utbygging av kommunale tjenester (bolig, sysselsetting, deltakelse i sosialt fellesskap, helse- og sosialtjenester) og økt tilgang på kvalifisert personell.

For å realisere målene i opptrappingsplanen, har det vært gitt øremerkede tilskudd til kommunene og fylkeskommunene. Det er planlagt investeringer for ca. 6,3 mrd. kroner i løpet av planperioden 1999–2006, og driftsutgiftene skal gradvis økes til et nivå som ligger reelt ca. 4,2 mrd. kroner over nivået i 1998. I tillegg er bevilgningene til brukarmedvirkning, informasjon, arbeidsmarkedstiltak, utdanning og forskning planlagt økt med reelt ca. 400 mill. kroner.

Det er anslått et samlet personellbehov på ca. 9 275 nye årsverk i løpet av planperioden. Andelen personell med universitets- og høyskoleutdanning skal økes vesentlig.

Ved inngangen til 2001 har opptrappingsplanen virket i to år. Kommunene satser nå vesentlig mer på psykisk helsearbeid enn før handlingsplanen ble iverksatt, og fylkeskommunene er godt i gang med omstrukturering og utbygging av sitt tjenestetilbud. Det er lagt ned en betydelig innsats i planarbeidet på begge nivåer. Det er og vil fortsatt være manglende kapasitet i tjenestene i flere år framover, men det finner sted en betydelig opptrapping på begge forvaltningsnivåer.

Ordningen med øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner har fungert etter hensikten. Det er imidlertid fortsatt store, lokale variasjoner både i ressursinnsats og tjenestetilbud som ikke kan begrunnes ut fra forskjeller i behov. De øremerkede tilskuddene er forutsatt økt og videreført ut opptrappingsperioden. Deretter tas det sikte på å legge de øremerkede tilskuddene inn i inntektssystemets rammetilskudd til kommunene. Gjennom forslaget om statlig ansvar for spesialisthelsetjenesten (jf. 14.8.1) vil staten overta ansvaret for det psykiske helsearbeidet, inklusive sykehus, distriktssentre og barne- og ungdomspsykiatrisk virksomhet, samt psykiatere og psykologer med driftsavtale med fylkeskommunene.

14.7.4 Allmennlegetjenesten og innføring av fastlegeordningen

Rekrutteringen til allmennlegetjenesten har vært svak de siste årene. Dette er en internasjonal trend. Nyutdannede leger har valgt å starte yrkeskarrieren i sykehus. Dette har vært mulig som følge av at sykehusene på slutten av 1990-årene opprettet mange nye legestillinger. Kvinneandelen av nyutdannede leger utgjør nå over 50 pst. Av nyutdannede leger som søker seg til allmennlegetjenesten er imidlertid bare 10–15 pst. kvinner. Konsekvensene er store problemer med ledige allmennlegestillinger.

Fra og med 1999 må kommuner og fylkeskommuner som ønsker å opprette nye legestillinger, få dette godkjent av Nasjonalt råd for spesialistutdan-

ning av leger og legefordeling. Dette gir økte muligheter for regulering av legemarkedet. Nye legestillinger/hjemler skal forbeholdes prioriterte områder som psykiatri, kreftomsorg og primærlegetjenesten.

Fra 1. juni 2001 skal allmennlegetjenesten organiseres som en fastlegeordning. Fastlegeordningen innebærer at legen vil ha plikt til å prioritere innbyggere som står på sin liste. Innbyggeren vil få rett til å velge sin fastlege. Klargjøring av hvem som er ansvarlig primærlege vil legge forholdene bedre til rette for tverrfaglig oppfølging. Det vil også lette samarbeidet mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. Bedret samarbeid i helsetjenesten forventes særlig å komme innbyggere med kroniske sykdommer og psykiske lidelser til gode.

Legemangelen i en del kommuner er den største utfordringen i forkant av fastlegeordningen. For å gi innbyggerne en reell frihet ved legevalg, er det viktig at det finnes leger tilgjengelig med ledig kapasitet. Det er satt i verk ulike tiltak for å bedre legedekningen i allmennlegetjenesten. For det første vil det i årene som kommer bli uteksaminert flere leger. Samtidig rekrutteres leger fra utlandet blant annet gjennom Aetats legerekutteringsprosjekt. Bedret tilgang på leger og prioritering av legestillinger til primærlegetjenesten legger forholdene til rette for bedre tilgjengelighet. Fra 1999 er det avsatt midler for å bedre rekrutteringen til legetjenesten i distriktene. Bevilgningen omfatter blant annet tilskudd til legevaktsamarbeid, veiledningsordning for turnusleger og tilskudd til videre- og etterutdanning for leger.

14.7.5 Styrking av personellsituasjonen på helse- og sosialområdet

Kvalifisert personell utgjør den viktigste ressursen i helse- og omsorgstjenesten. Økt tilgang på kvalifisert personell er en forutsetning for å kunne iverksette reformer og opptrappingsplaner innen helse- og omsorgstjenesten. Handlingsplan for helse- og sosialpersonell 1998–2001 er et sentralt redskap i gjennomføringen av de store helse- og sosialpolitiske satsingene, blant annet innenfor eldreomsorgen, psykisk helse og kreftomsorgen. Erfaringene med Handlingsplan for helse- og sosialpersonell tilsier at større oppmerksomhet må rettes mot tiltak som får personell til å bli i sine stillinger og å øke arbeidsinnsatsen fra deltid til heltid. Det må derfor legges mer vekt på bedre arbeidsmiljø og forebyggende helsearbeid blant personellet.

Det har vært en betydelig innsats for å rekruttere sykepleiere og leger fra utlandet de siste årene. Innvandret helsepersonell representerer en betydelig tilførsel av arbeidskraft til norsk helse- og omsorgssektor, og er fortsatt et stort rekrutteringspotensial. Samtidig har utdanningskapasiteten økt betydelig. For alle personellgrupper samlet økte kapasiteten med 95 pst. fra 1990 til 1999. Økningen i 1990-årene vil først og fremst gi effekt i årene framover.

Den største innsatsen er gjort innenfor kompetanseheving og kvalifisering. Dette gjelder kvalifisering av ufaglærte, etter- og videreutdanning av hjelpepleiere og andre med utdanning fra videregående skole, kompetanseheving innenfor sosialtjenesten, og ikke minst videreutdanning av høyskoleutdannet personell. Det siste har vært spesielt viktig innenfor psykisk helsearbeid. Erfaringene viser at tiltak for kompetanseheving og faglig utvikling er av de mest effektive tiltakene som kan bidra til en mer stabil personellsituasjon.

Blant de største utfordringene i årene framover er lavere årskull av 16-åringer og den stadig synkende interessen hos ungdom for helse- og sosialfag. Spesielt er det en synkende rekruttering til videregående skoles opplæring og til helse- og sosialfag på høyskolenivå. Det er et mål å styrke både høyskolenes og de videregående skolenes evne til å drive opplæring som er godt tilpasset de krav og forventninger som helse- og sosialpersonellet møter på arbeidsplassene.

For å møte framtidens behov for helse- og sosialpersonell er det behov for å styrke rekrutteringen til helse- og sosialyrkene. Dette vil blant annet bli forsøkt gjort gjennom holdnings-, informasjons- og rekrutteringskampanjer. Regjeringen legger vekt på et godt samarbeid med blant andre Kommunenes Sentralforbund for å oppnå en positiv utvikling i personellsituasjonen på helse- og sosialsektoren.

14.7.6 Bekjempelse av rusmiddelproblemer

Handlingsplanen for redusert bruk av rusmiddel (1998–2000), jf. St.prp. nr. 58 (1997–98), la grunnlaget for en satsing på forebyggende rusmiddelarbeid og styrking av tiltaksapparatet for rusmiddelmisbrukere i kommunene. Strategiene i handlingsplanen er sentrale også i det videre arbeid med politikk- og tiltaksutvikling på rusmiddelområdet.

Gjennom omorganiseringen av det statlige arbeidet med forebygging av rusmiddelproblemer, som er gjennomført med virkning fra 1. januar 2001, er målet å utnytte de samlede ressursene best mulig. Det er etablert tre sentrale miljøer for rusmiddelforebyggende virksomhet: ett med ansvar for forskning og dokumentasjon (det nye Statens institutt for rusmiddelforskning), ett med ansvar for etterutdanning, kompetanseheving og stimulering av forebyggende tiltak i kommunene (Norgesnett av de regionale kompetansesentrene for rusmiddelspørsmål), og ett med ansvar for forvaltningsoppgaver (Rusmiddel-direktoratet). Frivillige organisasjoner representerer en viktig ressurs innen informasjons-, holdnings- og miljøarbeid på det rusmiddelforebyggende området.

Regjeringen vil i løpet av 2001 legge fram en handlingsplan mot rusmiddelproblemer med vekt på en bred og helhetlig innsats. Gjennom omorganiseringen av det forebyggende rusmiddelarbeidet er det lagt et godt grunnlag for en strategi med vekt på lokalt ansvar. Arbeidet må vektlegge opparbeiding og formidling av kunnskap. Regjeringen vil derfor arbeide målrettet overfor identifiserte risikogrupper. Spesielt må det legges vekt på oppvekstvilkår og risikoutsatt barn og ungdom, samt grupper med vanskelige levekår.

Kompetanseheving er sentralt for å kunne oppnå et godt innrettet behandlingsapparat. Regjeringen vil styrke utdanningsinstitusjonenes kompetanse i rusmiddelspørsmål. Kompetansesentrene vil ha en viktig rolle i arbeidet med å heve kvaliteten i det kommunale arbeidet. Regjeringen vil arbeide for at innsatsen overfor rusmiddelmisbrukere blir kvalitativt bedre, mer målrettet og kunnskapsbasert, samt nærmere tilknyttet de øvrige helse- og rehabiliteringstjenestene. I tilknytning til sykehusreformen vil Sosial- og helsedepartementet foreta en gjennomgang av tiltaks- og behandlingsapparatet for rusmiddelmisbrukere. En samordnet hjelpeinnsats mellom lokale og statlige instanser og

frivillige organisasjoner, er en forutsetning for et vellykket arbeid med rusmiddelproblematikk.

Det vises for øvrig til kap. 12 for nærmere omtale av spesielle utfordringer på rusmiddelområdet når det gjelder barn og unge.

14.8 Helsepolitiske utfordringer

14.8.1 Hvordan utnytte ressursene bedre på sykehusene?

I siste halvdel av 1990-årene steg sykehusenes driftsutgifter mer enn den registrerte aktiviteten, og i 1999 passerte de somatiske sykehusene 30 mrd. kroner i driftsutgifter.

Tabell 14.9: Brutto driftsutgifter, antall sengeplasser, opphold og polikliniske konsultasjoner i somatiske sykehus i perioden 1995–1999.

	Brutto driftsutgifter, (faste 1999 kroner, i 1 000 kroner),	Heldøgns-plasser i somatiske sykehus	Innleggelser(sykehusopphold)	Polikliniske konsultasjoner
1995	23 637	14 534	607 956	3 033 866
1996	25 301	14 396	619 197	3 160 892
1997	27 077	14 377	630 843	3 171 746
1998	29 178	14 346	646 506	3 314 310
1999	30 010	14 161	661 462	3 443 473
Vekst 1995–99, i pst.	27,0	-2,6	8,8	13,5

Kilde: SINTEF-Unimed og Statistisk sentralbyrå.

Sykehusene har de siste årene fått tilført betydelige midler uten at dette har ført til tilsvarende vekst i antall behandlede pasienter. Det er Regjeringens oppfatning at det er mer enn penger som må til for å behandle flere pasienter. Gjennomgangen av data tyder på at det er til dels store forskjeller i kostnader innenfor de ulike sykehusgruppene (regionsykehus, sentralsykehus og lokalsykehus)⁸⁰⁾. Dette er en indikasjon på at forskjeller i måter å organisere arbeidet på, måter å utnytte sengekapasiteten på, forskjeller i arbeidsproduktivitet osv., kan gi grunnlag for å få mer ut av ressursinnsatsen. Det kan med andre ord være mye å lære av de mest kostnadseffektive sykehusene.

Kostnadsnivået økte kraftig, særlig i perioden fra 1995 til 1997, noe som primært er knyttet til lønnsveksten i sektoren. Analysene viser at den tekniske effektiviteten har blitt bedre, men at innsatsfaktorene er blitt dyrere.

I en nylig utgitt rapport om legers vaktordninger ved sykehus⁸¹⁾ dokumenteres det store variasjoner i vaktordningene ved sammenliknbare avdelinger. Gjennom intervjuer med leger og administrativt personell framkommer det at vaktordningene ikke bare utformes utfra beredskapsbehov, men at det

⁸⁰⁾ SAMDATA-sykehus, SINTEF Unimed, NIS SAMDATA.

⁸¹⁾ Johnsen, Arild og Rønningen, Lars: «Legers vaktordninger ved sykehus» Rapport nr STF78 A00509.

også tas hensyn til personlige behov hos legene og særskilte behov hos sykehusledelsen. Dette trekker i retning av større kostnader pr. behandlet pasient.

Anslagene for legeproduktivitet viser en nedgang, men dette er sterkt avhengig av hvilke forutsetninger som gjøres om forholdet mellom poliklinisk aktivitet og aktivitet ved sengeavdelingene (fordi poliklinisk virksomhet er mer legeintensiv), og utviklingen i undervisnings- og opplæringsoppgaver for legene. Spesielt vil endringer i behandlingsteknologi som medfører økt bruk av legeinnsats og mindre bruk av andre innsatsfaktorer, kunne tolkes som fallende legeproduktivitet.

Fra 1. januar 2001 trådte spesialisthelsetjenesteloven, helsepersonelloven, psykisk helsevernloven og pasientrettighetsloven i kraft. Med de nye lovene er det gjennomført en omfattende modernisering og forenkling av lovverket på helserettens område. Det tilhørende forskriftsverket er tilsvarende forenklet. Styrking av pasientenes stilling er et av hovedformålene i lovverket. Pasientfokuset er gjennomført og synliggjort. I tillegg til å slå fast gjeldende rett på området er pasientene gitt flere nye rettigheter, slik som rett til fritt sykehusvalg, rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten samt omfattende klage- og prosessregler.

Pasientrettighetsloven gir pasientene fritt sykehusvalg på landsbasis. Målet er å forbedre ressursutnyttelsen slik at de alvorligst syke raskere får behandling. Såpass kort tid etter at loven trådte i kraft, er det for tidlig å si noe om effektene av denne reformen på landsbasis.

Hensikten med det frie sykehusvalget er først og fremst å bedre utnyttelsesgraden av eksisterende kapasitet, ved at pasientene søker seg til sykehus med ledig kapasitet. En forutsetning for at ordningen skal ha den tilsiktede effekten, er at det finnes uutnyttet kapasitet ved sykehusene i utgangspunktet. Siden det er svært mange sykehus som har akutfunksjoner, og kostnadene mellom sykehusene varierer betydelig, er det grunn til å anta at det er noe uutnyttet kapasitet ved sykehusene i Norge.

Da ordningen med fritt sykehusvalg trådte i kraft, ble det etablert en egen informasjonstjeneste som blant annet viser ventetider for viktige inngrep ved sykehusene. Denne informasjonen er tilgjengelig på Internett og på en egen informasjonstelefon om fritt sykehusvalg. Gjennom tertialrapporteringen av aktivitetsdata fra sykehusene, vil utviklingen i pasientbevegelser og aktivitet kunne påvises relativt tidlig.

På tross av at det behandles flere pasienter enn noen gang ved norske sykehus, er det fortsatt noen som venter uakseptabelt lenge. Dersom det ikke er ledig kapasitet ved norske sykehus, og pasientene må vente uakseptabelt lenge, er behandling ved sykehus i utlandet et alternativ for noen. For å avhjelpe situasjonen for pasienter i sykehuskø ble det i november 2000 bevilget 1 mrd. kroner til behandling i utlandet av norske pasienter. Regjeringen vil holde Stortinget løpende orientert om hvordan pengene blir brukt. Det viktigste formålet med bevilgningen er å redusere ventelistene ved norske sykehus for pasienter som har utsikter til en uakseptabel lang ventetid. Det forutsettes også at behandling i utlandet må kunne knyttes til spesialisert behandling der pasientgrunnlaget er for lite til at det ikke er mulig eller ønskelig å etablere et tilbud av høy kvalitet i Norge.

Det er behov for å utvikle mer kvalifiserte analyser av sykehuskapasiteten på nasjonalt nivå. Med forslaget om statlig overtakelse av sykehusene vil forholdene bli lagt til rette for bedre innsikt i forhold ved sykehusdriften, som blant annet utnyttet kapasitet.

For å tilby best mulige helsetjenester, er det også viktig å utnytte samspillet mellom den offentlige institusjonshelsetjenesten og de private spesialistene bedre.

Krav til effektiv ressursbruk og en helsetjeneste tilpasset pasientenes behov, tilsier at alle som kan få adekvat behandling innen primærhelsetjenesten ikke skal behøve å oppsøke spesialist eller legges inn på sykehus. Regjeringen er opptatt av at dette prinsippet skal ligge fast, siden det gir pasienten mulighet til å få behandling i eller i nærheten av sitt eget hjem. Det sikrer også en best mulig utnyttelse av helsepersonell og utstyr.

Fra ulike fagmiljøer har det kommet signaler om at det er behov for et tjenestetilbud i skjæringspunktet mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Sykestuene (også kalt «1- linjetjenesten») fungerer som et slikt bindeledd mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelse-tjenesten. Antall sykestuer er blitt redusert over tid, og det finnes i dag bare 90 sykestuesenger, hovedsakelig i Finnmark.

En rekke oppgaver som sykehusene ivaretar kan med fordel utføres nærmere pasientens bosted, dersom forholdene legges til rette for det. Dette vil også kunne bidra til å lette presset på sykehussektoren og dermed medføre kostnadmessige innsparinger for det offentlige. Regjeringen vil vurdere nærmere om sykestuefunksjonen kan være egnet for pasienter med behov for kortvarige opphold for observasjon, diagnostisering, behandling, rehabilitering og lindrende behandling som ikke kan foretas i eget hjem, men der det heller ikke over tid er behov for spesialiserte sykehustjenester. Forhold som må vurderes i denne sammenheng er driftsansvar, finansieringsordning, målgruppe og kompetansebehov.

14.8.2 Bedre organisering av sykehusene –staten overtar ansvaret

I en Ot. prp. våren 2001 vil Regjeringen legge fram forslag om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Siktemålet med reformen er å skape enklere og klarere ansvarsforhold i spesialisthelsetjenesten og dermed et grunnlag for bedre helsetjenester. De helsepolitiske målene ligger fast, men utviklingen i spesialisthelsetjenesten tilsier en endring i virkemiddelbruken. Det viktigste elementet i denne omleggingen er å gi virksomhetene i helsesektoren mer selvstendig myndighet og ansvar.

Med et helsepolitisk mål om likeverdig tilgang til viktige helsetjenester vil det være behov for nasjonal styring av helsetjenesten. Utfordringen ligger i å finne former for slik styring som også tar hensyn til at virksomhetene i den daglige driften skal ha større selvstendighet og ha et større innslag av brukerstyring.

Forslaget om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten, som nå legges fram, er et svar på denne utfordringen gjennom kombinasjonen av statlig eierskap, et klarere og mer helhetlig statlig sektoransvar og myndiggjøring av sykehusene gjennom foretaksorganisering.

Reformen baseres på tre hovedtiltak:

- At staten overtar eierskapet til de fylkeskommunale sykehusene og øvrige virksomheter innenfor spesialisthelsetjenesten. Det offentlige eierskapet vil dermed bli samlet på statens hånd.
- At virksomhetene organiseres i foretak. Dette innebærer at de blir organisert i egne rettssubjekter og således ikke inngår i den statlige forvaltning. Overordnede helsepolitiske mål og rammer vil fastsettes av staten og vil ligge til grunn for styring av foretakene.
- At ansvaret for spesialisthelsetjenesten legges til de nye foretakene. Dette betyr at det fylkeskommunale ansvaret for spesialisthelsetjenesten opphører.

Staten vil dermed komme i en helhetlig ansvarsposisjon for sykehustjenester og øvrige spesialisthelsetjenester gjennom å samle sektoransvaret, finansieringsansvaret og eierskapet til virksomhetene.

Norsk helsevesen har en rekke kvaliteter. Brukerundersøkelser viser blant annet at de aller fleste pasientene er fornøyd med sykehusenes tjenester. Men det er også svakheter ved dagens system, som blant annet kommer til uttrykk gjennom lange ventetider, korridorpasienter, mangelfull samordning, store ulikheter og dårlig ressursutnyttelse. Regjeringen mener at reformene som nå foreslås vil legge grunnlaget for forbedringer av helsetjenesten, ved at ansvarsforholdene gjøres klarere og enklere. Statens totalansvar må kombineres med en utstrakt bruk av delegering, først og fremst ved at virksomhetene organiseres som foretak. Dette gir gode muligheter til en helhetlig organisering og til å styre ressursbruken mot de prioriterte helsepolitiske målene.

Målene som reformen skal bidra til å nå er:

- å øke behandlingskapasiteten og redusere ventetider til undersøkelse og behandling
- å prioritere pasienter i tråd med de retningslinjer som trekkes opp nasjonalt
- å sikre en effektiv spesialisthelsetjeneste basert på kunnskap om de beste behandlingsmetodene
- å ha god tilgjengelighet til helsetjenesten uavhengig av bosted
- å ivareta sykehusenes forsknings- og utdanningsoppaver.

Sykehusene og øvrige institusjoner innen spesialisthelsetjenesten vil få en klarere ansvarsposisjon ved at virksomhetene ikke lenger vil være en integrert del av forvaltningen, men organisert som egne rettssubjekter (foretak). Regjeringen vil foreslå en særlov om helseforetak som ligger nært opp til statsforetaksloven. En vesentlig forskjell fra statsforetak-modellen er at det i dette forslaget vil bli gitt mulighet for å organisere virksomheter (dvs. det enkelte sykehus) som egne rettssubjekter underlagt foretaket.

Denne formen gir et godt grunnlag for avklaring av og skille mellom Sosial- og helsedepartementets ansvar og rolle som eier, foretakets rolle som «konsernledelse» og oppdragsgiver og sykehusenes rolle som tjenesteproducenter.

For perioden 1999–2010 har Sosial- og helsedepartementet mottatt planer om investeringer på til sammen om lag 35–40 mrd. kroner i somatiske og psykiatriske sykehus. Planene representerer store utfordringer for offentlige budsjetter. Nivået på investeringene tilsier at staten bør vurdere de planlagte prosjektene i en bred sammenheng med sikte på best mulig funksjonsdeling og ressursutnyttelse.

14.8.3 Legemidler og økt bruk av helseøkonomiske vurderinger

Legemidler er en integrert del av det samlede helsetilbudet. I legemiddelpolitikken legger Regjeringen til grunn at befolkningen skal sikres en forsvarlig og medisinsk riktig legemiddelbruk både i og utenfor institusjon.

I 1999 ble det omsatt legemidler for om lag 10,7 mrd. kroner. Av dette dekket det offentlige (folketrygden og sykehusene) om lag 6,4 mrd. kroner. Nominelt innebærer dette en fordobling i forhold til 1991.

Veksten i folketrygdens utgifter til legemidler er høy. I perioden 1994–2000 var den gjennomsnittlige årlige nominelle veksten på om lag 10 pst. Legemidler mot hjerte/karsykdommer står for hovedtyngden av utgiftsveksten. For å utnytte ressursene best mulig, har Regjeringen i de senere årene lagt større vekt på at også offentlige utgifter til legemidler må vurderes i en bred, prioriteringsmessig sammenheng. Regjeringen tar sikte på å øke bruken av helseøkonomiske vurderinger både når det gjelder legemiddelpolitikken og generelt når det gjelder helsetjenester. Hensikten med slike vurderinger er å få et bedre grunnlag for å vurdere offentlige legemiddelrefusjoner opp mot andre offentlig finansierte helsetiltak.

For en prøveperiode over to år med virkning fra 1. januar 2000 har legemiddelprodusentene vært henstilt om å levere legemiddeløkonomiske analyser sammen med refusjonssøknader. Ordningen evalueres med sikte på å videreføres som en obligatorisk ordning. Når krav om helseøkonomiske analyser gjøres obligatoriske, vil en refusjonssøknad uten slik analyse ikke bli behandlet.

Etter Regjeringens vurdering har helseøkonomiske analyser bedret det helsepolitiske beslutnings- og prioriteringsgrunnlaget. Det legges derfor opp til økt bruk av slike analyser i årene som kommer.

Legemiddelforvaltningen i Norge har vært fragmentert. Statens helsetilsyn har hatt ansvar for apoteknæringen, grossistvirksomheten og legemiddelindustrien, Rikstrygdeverket har hatt ansvar for legemiddelrefusjonene, mens Statens legemiddelkontroll har utstedt markedsføringstillatelser for legemidler, samt bistått Rikstrygdeverket i refusjonssaker ved å foreta helseøkonomiske vurderinger av legemidler. Grunnlaget for slike analyser kan imidlertid forbedres, og kravet om legemiddeløkonomiske analyser fra produsentene må ses som et virkemiddel for å oppnå dette.

1. oktober 2000 overtok daværende Statens legemiddelkontroll ansvaret for godkjenning av generell foreskrivning av legemidler på blå resept fra Rikstrygdeverket. 1. januar 2001 ble Statens legemiddelverk opprettet. Fra samme dato ble ansvaret for apotekforvaltningen og det øvrige legemiddelområdet flyttet fra Helsetilsynet til Statens legemiddelverk. Statens legemiddelverk har nå et forvaltningsansvar overfor alle markedsmessige forhold i apotek- og legemiddelmarkedet, herunder generelle legemiddelrefusjoner.

Regjeringen vil i nødvendig utstrekning ytterligere styrke den helseøkonomiske kompetansen som grunnlag for avgjørelser om refusjoner til legemidler. Regjeringen vil bruke spisskompetansen samlet i Statens legemiddelverk til å se legemiddelmarkedet og apoteknæringen mer i sammenheng. Ny apoteklov vil endre styrkeforholdet mellom de ulike aktørene i legemiddelforsyningskjeden. Siden dagens maksimalprisregulering for reseptpliktige legemidler var motivert ut fra en oppfatning av de ulike partenes markedsrett, vil

kan det være grunn til å revurdere dagens maksimalprisregime etter at en ny apoteklov har fått virke en tid.

Livsstilsfaktorer som røyking, dårlig kosthold og mangelfull mosjon er blant de viktigste årsakene til både kreft og hjerte- og karsykdommer. Forebygging av disse livsstilssykdommene kan hindre uførhet, langvarig lidelse og kostbar behandling. Det foreligger mye dokumentasjon på effekten av forebyggende og helsefremmende arbeid. Dette gjelder blant annet beregninger av effekter av tiltak innenfor tobakkskadeforebygging, vaksinasjonsprogrammer og forebygging av ulykker. Eksempelvis er det vist at influensavaksinasjon av eldre over 65 år kan redusere sykehusbehandling av lungebetennelse med 50–60 pst. og dødelighet med 70–80 pst. Videre er det vist at forebygging av fall hos risikogrupper er et effektivt tiltak for å forebygge lårhalsbrudd, som isolert sett er en av de mest ressurskrevende lidelsene i helsevesenet. Et annet eksempel er beregnede effekter av tiltak mot sykehusinfeksjoner, som er et stort helseproblem. Anslagsvis 30–50 pst. av sykehusinfeksjoner kunne forebygges ved effektive infeksjonskontrollprogrammer, og dette ville ha frigjort behandlingsskapasitet for 5 000–8 000 pasienter årlig.

Senter for medisinsk metodevurdering (SMM) ble etablert i 1997. SMM skal være et redskap for å sikre bedre kvalitet og effektivitet i framtidens helsevesen. Senteret skal vurdere det vitenskapelige grunnlaget for nye og eksisterende metoder som brukes i norsk helsevesen. I samarbeid med fageksperter vurderes metoder for forebygging, diagnostikk og behandling, bruk av utstyr, legemidler og organisering av helsetjenesten.

SMM har etablert nettverk i de ulike nasjonale fagmiljøene, og ivaretar internasjonale kontakter på fagområdet. Flere av rapportene er benyttet som grunnlag for helsepolitiske beslutninger. Det ligger et stort potensial i å utnytte metodevurderingene for å sikre en effektiv bruk av ressurser samt god kvalitet i tjenestene.

14.8.4 Finansiering av helsetjenestene

Regjeringen vil sikre at alle som har behov, får tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester gjennom et offentlig styrt helsevesen, uavhengig av den enkeltes økonomi. Helsevesenet vil også i framtiden i første rekke bli finansiert gjennom skatter og avgifter. Brukerbetaling for helsetjenester er imidlertid en viktig supplerende inntektskilde. Brukerbetaling kan dessuten bidra til å bevisstgjøre brukerne om at tjenestene har en kostnad, til å begrense lite begrunnet etterspørsel etter tjenester, og til å sikre et godt offentlig tilbud av grunnleggende velferdsgoder.

Folketrygdens frikortordning er den viktigste skjermingsordningen for personer med et stort forbruk av helsetjenester. Ordningen omfatter egenandeler for legehjelp, psykologhjelp, legemidler på blå resept og reiser i forbindelse med behandling. Målt i forhold til den alminnelige realinntektsutviklingen de senere årene, er utgiftstaket blitt redusert. Dette har ført til at det nå utstedes mer enn 700 000 frikort årlig, det vil si vel fem ganger så mange som på slutten av 1980-tallet. Bare fra 1996 til 2000 økte refusjonene av egenandeler i frikortordningen fra 498 til 1 500 mill. kroner, dvs. en tredobling på fire år.

Regjeringen legger vekt på at brukerbetalingen innen helse- og omsorgstjenestene må utformes på en slik måte at ingen av økonomiske årsaker ute-

lukkes fra å søke nødvendig hjelp og støtte. Utformingen av brukerbetalingsordningene må derfor løpende vurderes opp mot fordelingspolitiske mål. Det vil bli lagt vekt på å videreutvikle gode økonomiske skjermingsordninger for dem med lav inntekt og/eller stort forbruk av tjenester.

Arbeidet med å utvikle bedre skjerming av funksjonshemmede og personer med kroniske lidelser for utgifter til tjenester utenfor frikortordningen, som ble påbegynt i statsbudsjettet for 2001, vil bli videreført.

14.8.5 Må vi prioritere mellom ulike typer helsetjenester?

Helsevesenet er i en situasjon hvor medisinsk teknologi gjør at stadig flere pasienter kan behandles, men knappe ressurser setter grenser for hva det offentlige helsevesenet kan tilby av helsetjenester. Det er derfor nødvendig å prioritere mellom hvilke helsetjenester det offentlige skal tilby.

Det norske helsevesenet har som mål å tilby hele befolkningen lik tilgang til helsetjenester av høy kvalitet. For å oppnå dette målet må helsetjenestene som finansieres av det offentlige være kostnadseffektive og gi god helsegevinst. Disse prinsippene ble lagt fram i NOU 1997: 18 Prioritering på ny. I denne utredningen vurderes blant annet det offentliges ansvar, kriterier for prioritering, og virkemidler for å sikre tilstrekkelig kapasitet for prioriterte områder.

Dette har blant annet blitt fulgt opp gjennom en styrking av pasientenes rettigheter ved retten til nødvendig helsehjelp i spesialisthelsetjenesteloven, og opprettelsen av Nasjonalt råd for prioriteringer i helsevesenet og Senter for medisinsk metodevurdering.

Nasjonalt råd for prioriteringer i helsevesenet skal gi råd om prioritering innen områder som angår sykehustjenesten, spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Særlig skal det gis råd om hvordan både nye og etablerte behandlingstilbud og tjenester skal prioriteres i forhold til hverandre. Rådet skal videre uttale seg om spørsmål knyttet til effektiv ressursutnyttelse for å sikre et likeverdig tilbud av helsetjenester.

Beslutninger rundt prioriteringer krever kunnskap om medisinsk teknologi, effekten av behandling, og forholdet mellom behandlingens virkninger og kostnader. Senter for medisinsk metodevurdering er opprettet for å kritisk vurdere det vitenskapelige grunnlaget for nye og eksisterende metoder som brukes i norsk helsevesen. Muligheten for å fatte gode beslutninger rundt prioriteringer er dermed blitt styrket i de senere årene.

I St.meld. nr. 50 (1993–94) Samarbeid og styring. Mål og virkemidler for en bedre helsetjeneste, ble det reist spørsmål om lavt prioriterte tjenester som har liten betydning for pasientenes livskvalitet eller livslengde skulle ha en høyere egenandel for pasienten enn de høyt prioriterte helsetjenestene. Konklusjonene i oppfølgingen av St.meld. nr. 50 (1993–94) var at det ikke er aktuelt å innføre graderte egenandeler ut fra prioritet på denne måten. Ny medisinsk teknologi som gir nye og utvidete behandlingsmuligheter, samt ny organisering og finansiering av spesialisthelsetjenesten, åpner for at spørsmålet bør vurderes på nytt. Denne problemstillingen vil Sosial- og helsedepartementet legge fram for Nasjonalt råd for prioriteringer i helsevesenet til prinsipiell vurdering.

14.8.6 Tiltak som fremmer folkehelse og forebygger sykdom

Folkehelsearbeid

Folkehelsearbeid er en viktig del av Regjeringens helsepolitikk. Forebygging kan spare store utgifter og bidra til å redusere forekomsten av sykdom og helseproblemer.

Sykdomsforebyggende arbeid tar sikte på å redusere risikofaktorer som kan føre til sykdom, skader og for tidlig død. Helsefremmende arbeid er rettet mot forutsetningene for god helse, og tar sikte på å bedre livskvaliteten, trivselen og mulighetene til å mestre de utfordringer og belastninger vi utsettes for i dagliglivet. Disse begrepene går under fellesbetegnelsen folkehelsearbeid, som kan defineres som samfunnets samlede innsats for å opprettholde, fremme og bedre befolkningens helse.

Regjeringen har besluttet at det skal utarbeides en Nasjonal handlingsplan for folkehelsearbeid for det neste tiåret. Planen skal legges fram innen utgangen av 2001. Handlingsplanen skal oppsummere erfaringene fra folkehelsearbeidet det siste tiåret, blant annet resultatene fra flere tverrdepartementale handlingsplaner som har forpliktet de berørte departementer på deres ansvarsområder.

Sosial- og helsedepartementet tok i 1997 initiativ til å opprette et utvalg for å utrede status for folkehelsearbeidet i kommunene, og hvordan dette kan styrkes. Utredningen – NOU 1998: 18 Det er bruk for alle – har vært på bred offentlig høring, og vil bli et viktig grunnlag for arbeidet med handlingsplanen.

Det vil bli vurdert om det er behov for å målrette folkehelsearbeidet mer mot de gruppene som har dårligst helse. Tiltak som kan bidra til en sosial utjevning i helse vil bli grundig vurdert. Viktige tiltaksområder i handlingsplanen vil blant annet omfatte ernæring, fysisk aktivitet og tobakksbruk. Det er bekymringsfullt at en av tre personer her i landet fortsatt er dagligrøykere, og at gjennomsnittsverken, særlig hos menn, har økt de senere årene. Dokumentasjon av sammenhengen mellom ernæring, fysisk aktivitet og helse i ulike grupper av befolkningen skal systematiseres og forbedres. Bedre tilrettelegging for blant annet sykkelveier og gangstier, samt gode vilkår for friluftsliv, er viktige elementer i det helsefremmende og sykdomsforebyggende arbeidet.

Mange ulike positive og negative miljøfaktorer påvirker helsen. I februar 2000 la Miljøverndepartementet og Sosial- og helsedepartementet fram en felles handlingsplan for miljø og helse som Regjeringen vil følge opp. Hovedformålet med handlingsplanen for miljø og helse er å utvikle og iverksette en samordnet strategi for på den ene siden å identifisere og å redusere negative virkninger miljøet kan ha på folks helse, og på den andre siden ta vare på de miljøkvalitetene som bidrar positivt til å fremme helse og livskvalitet.

Rehabilitering

Rehabilitering omfatter et vidt fagfelt; medisinsk rehabilitering, motivasjon og mestring, opplæring og sosial rehabilitering. Målgruppen for rehabilitering er alle med funksjonsproblemer av et visst omfang. Rehabilitering handler om å bidra til at det enkelte individs forutsetninger for å mestre dagliglivet bedres, og om å kompensere for funksjonstap ved tilrettelegging.

St.meld. nr. 21 (1998–99) Ansvar og meistring. Mot ein heilskapeleg rehabiliteringspolitikk, ble behandlet av Stortinget i juni 1999. Et viktig formål med rehabiliteringsmeldingen var å rette søkelyset mot den lokale rehabiliteringsvirksomheten.

Regjeringen arbeider nå med oppfølging av Stortingets behandling av rehabiliteringsmeldingen. I dette arbeidet vil hovedvekten bli lagt på kommunenes rolle som de sentrale aktører i rehabiliteringsarbeidet og brukerperspektivet som premiss for prioritering og organisering av tiltak. Videre vil det bli lagt vekt på å heve kompetansen innenfor alle ledd av rehabiliteringskjeden. For å bidra til at flere mennesker med funksjonshemming, kronisk sykdom eller sammensatte helse- og sosialproblemer skal få relevant bistand til å utvikle og bevare sin arbeidsevne og ta denne i bruk, løftes arbeidsrettet rehabilitering fram som et viktig bidrag til økt deltakelse og mestring av egen situasjon. I oppfølgingen av stortingsmeldingen vil det også bli foretatt avklaring av opptreningsinstitusjonenes og de spesielle helseinstitusjonenes plass i det samlede rehabiliteringstilbudet, herunder en avklaring av behovet for institusjonsplasser og forholdet til kommuner og spesialiserte tilbud i offentlig regi.

15 Et solidarisk og bærekraftig pensjonssystem

15.1 utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Regjeringens mål er å legge grunnlaget for et framtidig pensjonssystem som kan skape trygghet og rettferdig fordeling. Pensjonssystemet må være økonomisk opprettholdbart over tid, bygge på et bærekraftig finansielt grunnlag og ta høyde for utviklingstrekk i befolkningssammensetningen og økonomien. Regjeringen mener det er av grunnleggende betydning at det samlede pensjonssystemet har en allmenn oppslutning og tillit i befolkningen. Dette krever at pensjonssystemet må være enkelt, oversiktlig og forutsigbart, slik at det er forståelig for brukerne og enkelt å praktisere for de som administrerer de ulike ordningene. I tillegg må pensjonssystemet ivareta fordelings- og likestillingshensyn.

Siden folketrygden ble etablert i 1967 har det skjedd store endringer, både i samfunnet og i det samlede pensjonssystemet. Folk lever lenger og har flere år som pensjonister, kvinnene har gått ut i arbeidslivet og arbeidsmarkedet er i stadig endring. De siste årene er det gjennomført flere store utredninger om ulike pensjonsspørsmål i Norge. Regjeringen vil på denne bakgrunn nedsette en pensjonskommisjon, som skal avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem.

Regjeringens utgangspunkt for en slik gjennomgang er at pensjonssystemet skal sikre trygghet i alderdommen, og omfordeling i favør av personer med lav inntekt. Samtidig må en ta inn over seg de store utfordringene som følger av aldringen av befolkningen, som kombinert med høyere gjennomsnittlige ytelser vil føre til en sterk økning i pensjonsutgiftene utover i dette århundret. Hvis utviklingen med en tiltakende tidligpensjonering fortsetter, vil økningen i forsørgingsbyrden forsterkes.

Det legges opp til at kommisjonen skal bestå av representanter for de politiske partiene på Stortinget og uavhengige eksperter. I tillegg vil det bli etablert et råd bestående av de største interesseorganisasjonene. Sett i lys av de omfattende problemstillingene som skal utredes vil kommisjonen få en tidsramme på to og et halvt år.

Det legges opp til at pensjonskommisjonen får følgende mandat:

«Kommisjonen skal avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Arbeidet skal ta utgangspunkt i de problemer og utfordringer dagens pensjonssystem står overfor. Et framtidig pensjonssystem må ivareta hensynet til langsiktighet, stabilitet og oversiktlighet, og bidra til å møte utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering. Tidligere norske utredninger, samt utredninger og erfaringer fra pensjonsreformer i andre land, vil være viktig bakgrunnsmateriale for kommisjonen.

Aldringen av befolkningen kombinert med høyere ytelser vil føre til en sterk økning i pensjonsutgifter utover i dette århundret. Kommisjonen skal blant annet vurdere utviklingen i tidligpensjoneringen og behovet for slike ordninger i framtiden. Kommisjonen må avveie hensynet til at et framtidig pensjonssystem skal sikre eldre arbeidstakere

valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunkt, samtidig som rettighetene sikres for arbeidstakere som har behov for å trappe ned eller slutte.

En gjennomgang av pensjonssystemet må baseres på at man trekker opp hva som skal være statens ansvar og hva som kan omfattes av arbeidsmarkedsbaserte ordninger og individuelle ordninger. Et spørsmål som må vurderes, er om en fondering av pensjonsytelsene kan bidra til å sikre et bærekraftig pensjonssystem på sikt. Kommisjonen skal også vurdere forholdet til supplerende ordninger, samt hvilken betydning endringer i familie- og samlivsmønstre kan ha for utformingen av pensjonssystemet. Kommisjonen skal vurdere hvordan pensjonsordningene kan bidra til å ivareta fordelings- og likestillingshensyn.

Pensjonssystemet i Norge framstår samlet sett som komplisert, der regelverket for ulike ordninger griper inn i hverandre. Blant annet er samordningsregelverket mellom de offentlige tjenstepensjonsordningene og folketrygden omfattende. Kommisjonen må vurdere tiltak som kan bidra til forenklinger og gjøre et framtidig pensjonssystem mer oversiktlig.

Regelverket for folketrygdens uførepensjon og pensjoner til etterlatte er knyttet sammen med regelverket for alderspensjon. I den grad kommisjonen foreslår å endre folketrygdens alderspensjon må den også vurdere hvilke systemendringer dette gir for folketrygdens uføre- og etterlattepensjoner.

Eventuelle endringer vil måtte gjelde for framtidig opptjening av pensjon. Ved alternative utforminger av pensjonssystemet, bør kommisjonen derfor også utrede overgangsordninger.

Kommisjonen skal legge fram sin utredning for Finansdepartementet og Sosial- og helsedepartementet innen 1.10.2003.»

15.2 Pensjonsordninger i Norge

15.2.1 Sentrale mål og hensyn i pensjonspolitikken

Grunntrygghet og standardtrygghet

Folketrygden ble etablert i 1967 og er det bærende element i det norske pensjonssystemet. Et sentralt prinsipp ved folketrygden er at alle skal være sikret en minstestandard uavhengig av tidligere inntekt, og en inntektsstandard som står i rimelig forhold til inntekten som yrkesaktiv. En relativ minstestandard tar utgangspunkt i inntektsnivået i resten av samfunnet, for eksempel beregnet i forhold til gjennomsnittsinntekten for yrkesaktive. Det er i hovedsak denne tilnærmingen som har ligget til grunn for pensjonene i folketrygden, jf. Stortingets retningslinjer for regulering av grunnbeløpet.

Da folketrygden ble etablert skulle grunntryggheten ivaretas gjennom folketrygdens grunnpensjon. For å øke inntektsnivået til pensjonister og yrkesaktive som var for gamle til å tjene opp tilleggspensjon i det nye systemet, ble særtillegget innført i 1969. Særtillegget er senere gradvis trappet opp. Minstepensjonen i folketrygden utgjør i dag summen av grunnpensjon og særtillegget. Det relativt høye nivået på minstepensjonen i Norge i forhold til andre land er en viktig årsak til at Norge har liten fattigdom blant eldre. Opptrappingen av minstepensjonen har på den annen side ført til at personer som bare har hatt inntekt i deler av sin yrkesaktive alder, eller som har arbeidet deltid, kan risikere ikke å få høyere pensjon enn minstepensjonen.

Tilleggspensjonen gir yrkesaktive en pensjon som står i et rimelig forhold til tidligere arbeidsinntekt. Systemet er utformet slik at kompensasjonsgraden synker med stigende inntekt. Folketrygden gir et relativt moderat kompensasjonsnivå for midlere og høyere inntekter sammenliknet med pensjonssystemer i andre land.

Mens minstepensjonen i folketrygden har økt over tid, har det skjedd en mindre vekst i tilleggspensjonene enn opprinnelig lagt til grunn. Dette har sammenheng med at opptjeningsreglene for tilleggspensjon ble strammet inn fra 1992, og at folketrygdens grunnbeløp har vokst noe svakere enn årslønnen for yrkesaktive. Som følge av utviklingen med økt minstepensjon og innstramninger i tilleggspensjonen er forholdet mellom folketrygdens minstepensjon og maksimal pensjon ved dagens regelverk om lag en til to, mens regelverket fra 1967 ga et forholdstall på om lag en til fire.

I tillegg til folketrygden har deler av befolkningen pensjonsinntekter gjennom pensjonsordninger i arbeidsforhold, individuelle pensjonsordninger og ulike tidligpensjonsordninger. Alle ansatte i offentlig sektor og om lag en tredel av de ansatte i privat sektor er omfattet av supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold. Om lag 60 pst. av landets yrkesaktive er omfattet av ordninger med avtalefestet pensjon. Blant alderspensjonistene kommer i gjennomsnitt om lag to tredjedeler av samlede inntekter fra folketrygden.

Fordeling/omfordeling

Pensjonssystemet skal bidra til omfordeling av inntekt over den enkeltes livsløp og fordele goder og byrder mellom generasjoner. Det skal omfordele inntekt fra personer med høy inntekt til personer med lav inntekt, fra yrkesaktive til ikke yrkesaktive, fra friske til personer med svak helse m.v.

Fleksibilitet og incentiver i forhold til arbeid

Pensjonssystemet bør legge til rette for at eldre arbeidstakere som ønsker det, stimuleres til å arbeide, samtidig som en sikrer rettighetene til slitne arbeidstakere som har behov for å trappe ned eller slutte på grunn av særlig belastende arbeid. Dagens alderspensjon i folketrygden har ikke fleksibel pensjonsalder før 67 år. Ordningene med avtalefestet pensjon (AFP) og særaldersgrenser gir imidlertid mulighet til å trappe ned tidligere, for de som omfattes av disse.

Spørsmålet om fleksibilitet og tilpasninger mellom arbeid og fritid omfatter langt mer enn overgangen fra arbeid til alderspensjon. Disse problemstillingene er også drøftet i kapittel 5, der det blant annet er sett på regler for avkorting av pensjon mot arbeidsinntekt.

Bærekraftig finansiering

For å være opprettholdbart over tid må pensjonssystemet bygge på et bærekraftig finansielt grunnlag, og ta høyde for utviklingstrekk i sammensetningen av befolkningen og i økonomien. I Norge og mange andre land har en utvikling med økende levealder gått sammen med stadig lavere reell pensjonsalder. I tiårene framover vil andelen eldre øke. Dette bidrar til at en større del av verdiskapingen går til å dekke pensjoner. I et løpende finansiert ytelses-

basert pensjonssystem må økte pensjonsutgifter finansieres med enten økte skattesatser eller reduserte offentlige utgifter på andre områder. I Norge bidrar oppbyggingen av Statens petroleumsfond til at pensjonsutgifter også kan finansieres ved uttak fra fondet.

Forutsigbarhet og oversiktlig

Forutsigbarhet er viktig for at befolkningen skal slutte opp om et offentlig finansiert pensjonssystem og for at den enkelte skal ha tillit til at framtidige pensjonsforpliktelser skal bli innfridd. Videre er det viktig at reglene er utformet slik at de er forståelige for brukerne, og relativt enkle å praktisere for de som er satt til å administrere ordningene.

15.2.2 Folketrygdens regelverk

I dette avsnittet omtales folketrygdens regelverk for alders- og etterlattepensjon, pensjonistbeskatning, supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold samt avtalefestet pensjon. Folketrygdens regelverk for sykepenger, attføring, rehabilitering og uførepensjon er omtalt i kapittel 5.

Alderspensjon

Alderspensjon fra folketrygden kan tas ut fra fylte 67 år. Mellom 67 og 70 år er alderspensjonen inntektsprøvd, og det tjenes fortsatt opp pensjonspoeng av arbeidsinntekt. Ved fylte 70 år utbetales full alderspensjon uavhengig av eventuell annen inntekt, og opptjeningen av pensjon opphører.

Pensjonene fastsettes i forhold til folketrygdens grunnbeløp (G) som reguleres årlig av Stortinget. Fra 1. mai 2000 utgjør G 49 090 kroner. I 2000 ble det vedtatt nye retningslinjer for regulering av grunnbeløpet i folketrygden. I de nye retningslinjene heter det blant annet at:

«Siktemålet for reguleringa skal vere å gi pensjonistar med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling om lag på linje med utviklinga for yrkesaktive og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegget elles.»

Full grunnpensjon utgjør 100 pst. av G for en enslig pensjonist. Det kreves 40 års botid i Norge for å ha rett til full grunnpensjon. Dersom pensjonisten har samboer eller ektefelle som mottar pensjon fra folketrygden eller AFP-pensjon, utgjør grunnpensjonen 75 pst. av G. Fra 1. januar 1998 gjelder det samme dersom pensjonistens ektefelle har en årlig inntekt, inkludert kapitalinntekt, som er større enn 2 G. Poengtall i tilleggspensjonen er basert på inntekt utover G, slik at for eksempel inntekt på 6 G gir poengtall 5. For inntekter mellom 6 G og 12 G er 1/3 av inntekten pensjonsgivende, mens inntekt over 12 G ikke gir uttelling i form av økt pensjon.

Tilleggspensjonen beregnes på grunnlag av pensjonspoeng, som bestemmes av nivået på pensjonsgivende inntekt, og av antall år med poeng. For å få full tilleggspensjon kreves det etter hovedregelen 40 poengår, dvs. år med inntekt over 1 G. Pensjonen reduseres forholdsmessig ved færre enn 40 poengår. Først fra 2007 vil det være mulig å ha 40 poengår i folketrygden. Årlig full tilleggspensjon utgjør 42 pst. av G multiplisert med gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene som vedkommende har.

Særtilllegg gis til personer som ikke har opptjent tilleggspensjon i folketrygden, eller som har så lav tilleggspensjon at særtillegget er større enn tilleggspensjonen. Særtillegget blir redusert krone for krone mot tilleggspensjonen. Særtillegget fastsettes av Stortinget. Det ble innført i 1969, og satsen utgjorde da 7,5 pst. av G. Satsen har senere blitt trappet gradvis opp, og ordinær sats utgjør 79,3 pst. av G fra 1. mai 2000. Dette innebærer at minstepensjonen utgjør 88 030 kroner for en enslig pensjonist fra dette tidspunktet. Ved utgangen av 2000 var det 628 890 alderspensjonister, og i 2000 utgjorde utgiftene til folketrygdens alderspensjon 65,3 mrd. kroner.

Pensjon til gjenlevende ektefelle

Gjenlevende ektefelle som er yngre enn 67 år, har rett til etterlattepensjon hvis avdøde i de siste tre årene fram til dødsfallet var medlem av, eller mottok pensjon fra, folketrygden. Etterlattepensjonen er inntektsprøvd. Etterlattepensjon består av grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av den trygdetiden avdøde hadde eller ville hatt ved fylte 67 år. Tilleggspensjonen svarer til 55 pst. av den tilleggspensjonen som den avdøde mottok eller ville fått som alderspensjonist. Dersom den avdøde ikke hadde tjent opp tilleggspensjon, eller den opptjente tilleggspensjonen er liten, gis det særtillegg etter de bestemmelsene som gjelder for en alderspensjonist. Når gjenlevende fyller 67 år, kan vedkommende få utbetalt en tilleggspensjon som utgjør 55 pst. av summen av egen og avdød ektefelles tilleggspensjon (kombinert tilleggspensjon), dersom dette er gunstigere enn den tilleggspensjonen en har tjent opp selv. Det var 27 087 etterlattepensjonister ved utgangen av 2000, og i 2000 utgjorde stønad til etterlatte 2,2 mrd. kroner.

Skattlegging av pensjonister

Pensjonister beskattes i hovedsak etter samme regler som lønnstakere, men har enkelte særregler som gjør at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere på alle inntektsnivåer. Skattebegrensningsregelen bidrar til at pensjonister med samlede inntekter opp til noe over minstepensjon ikke betaler skatt, og at pensjonister med noe høyere inntekter betaler lavere skatt. For pensjonister med midlere og høyere inntekter bidrar et eget særfradrag for alders- og uførepensjonister på 17 640 kroner pr. år til en gunstigere beskatning av pensjonsinntekt enn lønnsinntekt. I tillegg betaler pensjonister en trygdeavgift på 3 pst., mot 7,8 pst. for lønnstakere og 10,7 pst. for selvstendig næringsdrivende.

15.2.3 Supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold

Offentlig tjenestepensjon

Offentlige tjenestepensjonsordninger omfatter arbeidstakere i statlig, fylkeskommunal og kommunal sektor, samt enkelte fristilte offentlige foretak. De offentlige tjenestepensjonene er ytelsesbaserte, og pensjonen bestemmes som en andel av sluttlønn. Offentlige tjenestepensjoner har en bruttogaranti som innebærer at det garanteres en samlet pensjonsytelse, uavhengig av hvor stor den enkeltes opptjening er i folketrygden. Tjenestepensjonen samordnes så med folketrygden, ved at tjenestepensjonen som hovedregel skal reduseres med et beløp som svarer til ytelsen fra folketrygden. En konsekvens av brut-

togarantien er at den enkeltes pensjonsytelse som regel ikke vil påvirkes av endringer i folketrygden. Utbetalte pensjoner reguleres årlig med endringer i G.

De offentlige tjenestepensjonsordningene er regulert dels ved lov og dels ved avtale. Utbetalingene fra Statens pensjonskasse finansieres løpende over statsbudsjettet, mens de kommunale og fylkeskommunale tjenestepensjonsordningene er fondsbaserte. Full pensjon opptjenes over tiden fra ansettelse og fram til pensjonsalder. Er ansettelsestiden kortere enn 30 år, reduseres pensjonen forholdsmessig. Full alderspensjon utgjør 66 pst. av pensjonsgrunnlaget. Ved fastsettingen av pensjonsgrunnlaget ble det fram til 1. mai 2000 tatt fullt ut hensyn til inntekt opp til 8 G, mens en tredel av inntekt mellom 8 G og 12 G ble regnet med. Fra 1. mai 2000 teller også inntekt mellom 8 G og 12 G fullt med.

Retten til pensjon inntreffer fra fylte 67 år. Om lag 30 pst. av medlemmene i Statens pensjonskasse og om lag 40 pst. av medlemmene i kommunale pensjonsordninger har lavere aldersgrense, såkalt særaldersgrense, på 65, 63 eller 60 år. I tillegg kan det tas ut alderspensjon inntil tre år før aldersgrensen dersom summen av vedkommendes alder og opptjeningstid i pensjonsordningen er 85 år eller mer. Denne regelen har bare betydning for medlemmer med særaldersgrenser, da den generelle aldersgrensen i de offentlige pensjonsordningene er 70 år, mens alle har rett til å ta ut pensjon fra 67 år.

Full uførepensjon utgjør på samme måte som alderspensjonen 66 pst. av pensjonsgrunnlaget. Full enke- og enkemannspensjon utgjør 60 pst. av alders- eller uførepensjonen. Fra 1. januar 2001 vil enke- og enkemannspensjonen utgjøre 9 pst. av avdødes pensjonsgrunnlag uten inntektsprøving og samordning. Dette gjelder for etterlatte født etter 1. juli 1950, og etterlatte etter tjenestemenn tilsatt etter 1.1.2001.

Lov om foretakspensjon

Pensjonsordninger i arbeidsforhold i privat sektor gir ytelser som kommer som netto tillegg til folketrygdens pensjoner. Slike pensjoner finansieres i hovedsak av arbeidsgiver, og blir skattemessig gunstig behandlet gitt at de oppfyller visse krav. Stortinget vedtok våren 2000 en ny lov om foretakspensjon. Loven omfatter ytelsesbasert alderspensjon, som innebærer at pensjonsytelsen er definert i forhold til tidligere inntekt, og at premiene til ordningen fastsettes ut fra dette. Loven ble iverksatt fra 1. januar 2001 med to års overgangsperiode.

Ordninger som skal omfattes av loven må inneholde alderspensjon. Det vil være opp til foretaket om ordningen også skal gi rett til uføre- og etterlattepensjon. Fleksibilitet mht. ytelser og ytelsesnivå innebærer at foretaket selv kan begrense kostnadene ved å ha en foretakspensjonsordning. Arbeidsgiver gis inntektsfradrag for premieinnbetalinger og andre tilskudd til ordningen. For øvrig er følgende bestemmelser i loven sentrale:

- Nyansatte i foretaket har rett til medlemskap fra første arbeidsdag i bedriften.
- Nyansatte eldre arbeidstakere med mindre enn ti år igjen til pensjonsalderen skal etter lovens hovedregel være medlem av ordningen. Ut fra ønsket om fleksibilitet for arbeidsgiver gis det imidlertid adgang til å fastsette at disse ikke skal være medlemmer av ordningen, eller eventuelt være med-

lem på særskilte vilkår.

- Aldersgrensen på 67 år i foretakspensjonsordninger videreføres.
- Det innføres mulighet for opphørende pensjon, men det er et krav at alderspensjon til medlemmet skal vare i minimum 10 år.
- Medlemmer som førtidspensjoneres med AFP, kan fortsette som medlem i ordningen med fortsatt opptjening av pensjon som pensjonist, hvis det er åpnet for det i ordningens regelverk.
- Kompensasjonsgraden i ordningen, inklusiv folketrygden, skal ikke overstige 70 pst. for den del av medlemmets lønn som ligger mellom 6 og 12 G.

I Ot.prp. nr. 20 (2000 – 2001) Om lov om endringer i lov om foretakspensjon mv. foreslo Regjeringen at det skal inntas bestemmelser som åpner for såkalt engangsbetalt foretakspensjon. Dette er en mellomvariant mellom innskudds- og ytelsesbasert pensjon. Formålet med å åpne for engangsbetalt foretakspensjon er økt fleksibilitet ved utformingen av pensjonsordninger i arbeidsforhold. Også denne endringsloven trådte i kraft 1. januar 2001.

Innskuddspensjon i arbeidsforhold

I tillegg til lov om foretakspensjon vedtok Stortinget høsten 2000 ny lov for innskuddsbaserte pensjoner med ikrafttredelse fra 1. januar 2001, jf. Ot.prp. nr 71 (1999–2000) Om lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Innskuddspensjon baseres på innskudd, som sammen med oppnådd avkastning bygger seg opp til en pensjonskapital ved oppnådd pensjonsalder. Loven vil gi innskuddspensjon de samme skattefordeler som for foretakspensjon, og de nye lovene åpner samlet sett for stor fleksibilitet i utformingen av supplerende pensjonsordninger i arbeidsforhold. Det er i dag om lag 34 pst. av ansatte i privat sektor som er omfattet av en pensjonsordning i arbeidsforhold. Hensikten med den nye loven er blant annet at den skal kunne bidra til økt utbredelse av supplerende ordninger.

Pensjonskapitalen skal sikres i og forvaltes av en institusjon. Det enkelte foretak skal kunne avgjøre om kapitalen skal forvaltes sammen med øvrig kapital i forsikringsselskaper, verdipapirforetak, banker mv., eller med egne pensjonskonti der medlemmene selv kan foreta investeringsvalg. Innskuddene kan fastsettes på ulike måter, f.eks. som en andel av medlemmets lønn. Pensjonskapitalen er bundet fram til utbetalingene starter. Alderspensjon fra en innskuddsordning skal utbetales over 10 år eller mer fra pensjonsalder. Ordninger som skal omfattes av loven må inneholde oppsparing til alderspensjon. Det vil være opp til foretaket om ordningen også skal gi rett til uføre- og etterlattepensjoner, som kan etableres i henhold til bestemmelsene i lov om foretakspensjon.

Utredning om innbetaling til og ytelser fra pensjonsordninger i arbeidsforhold for kvinner og menn

Kvinner lever forventningsmessig lenger enn menn. I og med at en kvinne i gjennomsnitt får utbetalt pensjon i flere år enn en mann, koster det mer å sikre en gitt årlig pensjonsytelse for en kvinne enn for en mann. Finansdepartementet varslet ved framleggelsen av lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold, at en vil ta initiativ til å utrede såkalte kjønnsnøytrale forsikringspremier på bred

basis. Et utvalg under ledelse av skolesjef Mary Kvidal ble oppnevnt i statsråd 8. desember 2000.

Utvalget skal gå gjennom metodene for å fastsette forsikringspremier i livsforsikringer, og hvordan medlemmenes kjønn kan påvirke innbetalingene til og/eller ytelsene fra ordningene. Utvalget skal vurdere de forsikringsmessige sidene ved kjønnsnøytrale premier, blant annet i forhold til kravet i forsikringsvirksomhetsloven om at et forsikringsselskap skal benytte premier som står i et rimelig forhold til selskapets økonomi. Det skal også vurderes og gis skisser til løsninger som kan ivareta de forsikringsmessige hensyn, herunder utkast til lovendringer og forslag til administrative løsninger, som måtte være nødvendig for å innføre kjønnsnøytrale premier. Utvalgets utredning skal foreligge innen 1. september 2001.

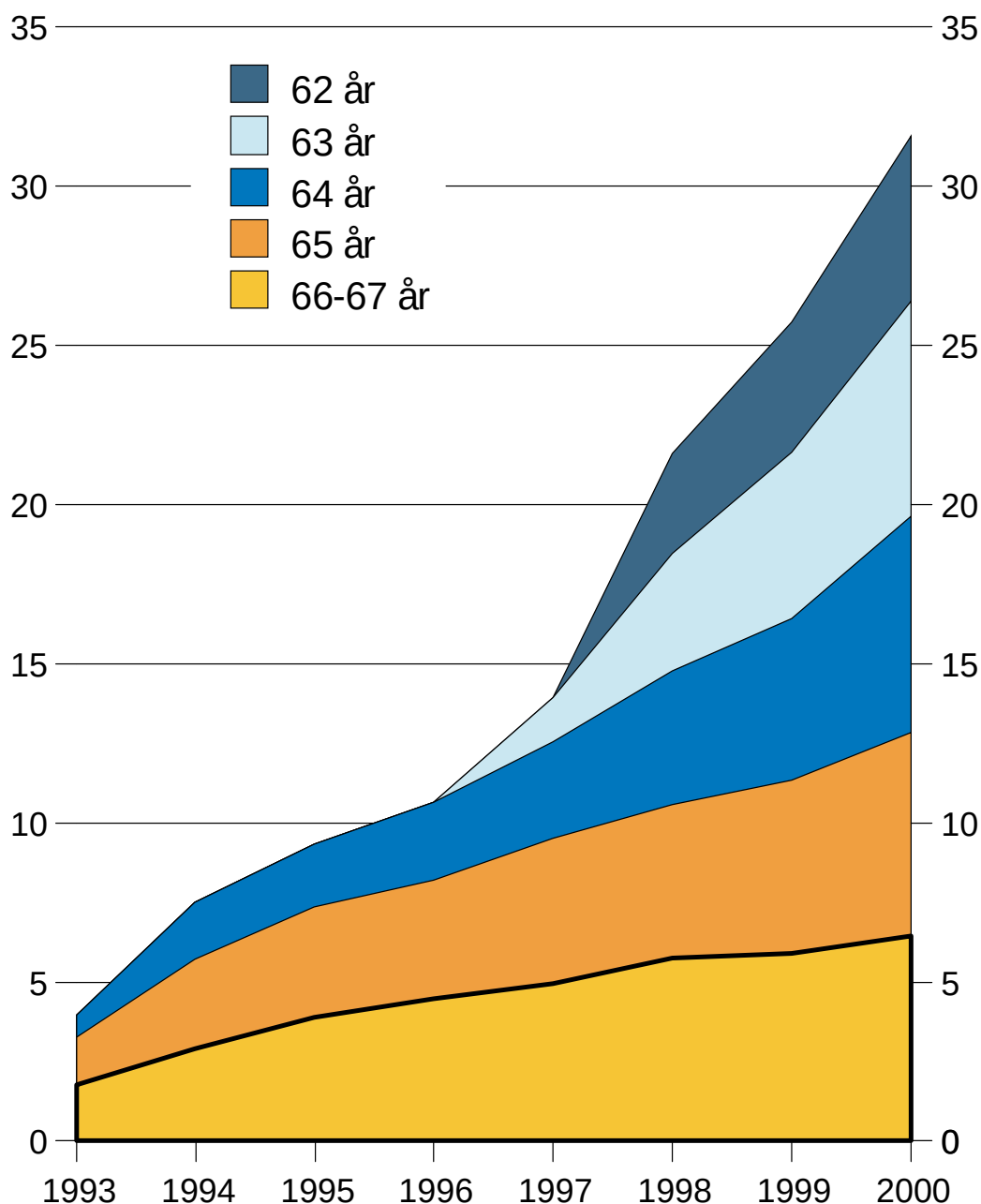
15.2.4 Avtalefestet pensjon

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1988 ble det i privat sektor etablert en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Formålet med ordningen var opprinnelig å gi slitne arbeidstakere med lange yrkeskarrierer mulighet til å gå av med alderspensjon før de nådde pensjonsalderen i folketrygden, og slik sett få en verdig avslutning på yrkeskarrieren. I dag dekkes imidlertid om lag 60 pst. av landets yrkesaktive av AFP-ordninger. De som omfattes arbeider innenfor områder der det er tariffavtaler og hvor AFP inngår i tariffavtalen. Hovedinnholdet i ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår har adgang til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Pensjonsalderen i AFP-ordningen ble avtalt til 66 år fra 1. januar 1989 og 65 år fra 1. januar 1990, og er siden blitt redusert ytterligere slik at det fra 1. mars 1998 er mulig å gå av med AFP-pensjon fra 62 år.

Ordningen er bygd opp etter mønster av uførepensjonen i folketrygden, slik at det godskrives framtidige pensjonspoeng til og med det året vedkommende fyller 66 år. I tillegg ytes i LO/NHO-området et skattefritt AFP-tillegg på 11 400 kroner pr. år.

Ordningen i privat sektor finansieres gjennom et statstilskudd på 40 pst. av løpende pensjoner for aldersgruppen 64 – 66 år. I tillegg bidrar staten indirekte til finansiering gjennom skattemessig gunstig behandling av pensjonen, og medregning av poengopptjening i folketrygden etter uttak av AFP. De øvrige pensjonsutgiftene finansieres av arbeidsgiverne. For 62- og 63-åringer finansieres ordningen i privat sektor fullt ut av arbeidsgiverne. Også denne gruppen nyter imidlertid godt av skattemessig gunstig behandling av pensjonen, samt medregning av pensjonspoeng i folketrygden etter uttak av AFP.

Antall AFP-pensjonister. Tusen



Figur 15.1 Antall AFP-pensjonister etter alder. Tusen.

Kilde: Rikstrygdeverket.

En tilsvarende adgang til å gå av med AFP er avtalt i offentlig sektor, og det er også avtalt ordninger for NAVO-området og i finansnæringen. AFP-ordningen for 65- og 66-åringer ansatt i offentlig sektor innebærer at det gis tjenstepensjon med opptil 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. For 62–64-åringer

ytes det pensjon etter tilsvarende regler som i privat sektor. I AFP-ordningen i offentlig sektor gis det et skattepliktig AFP-tillegg på 20 400 kroner pr. år. Antall AFP-pensjonister har økt gradvis over tid til vel 31 500 ved utgangen av 2000. Av disse hadde vel halvparten bakgrunn i offentlig sektor.

I tillegg til AFP -ordningen er det for sjømenn, fiskere, skogsarbeidere, jordbrukere og reindriftsutøvere etablert spesielle førtidspensjonsordninger. Ordningene er i det alt vesentlige finansiert av partene i arbeidslivet, men inneholder en statlig garanti. For jordbrukere og reindriftsutøvere finansieres ordningene over henholdsvis jordbruksavtalen og reindriftsavtalen.

15.3 Fordelingsvirkninger av pensjonssystemet

15.3.1 Om fordelingselementene i folketrygden

En rekke komponenter i pensjonssystemet bidrar sammen og hver for seg til utjevning og omfordeling mellom ulike grupper i samfunnet.

Folketrygdens *minstepensjon* representerer en grunnsikring mot fattigdom. Blant dagens pensjonister finnes det i hovedsak tre ulike grupper av minstepensjonister: de svært gamle som ikke har hatt særlig mulighet for å tjene opp tilleggspensjon, personer med liten arbeidstilknytning, og kvinner som har vært hjemmearbeidende. Andelen minstepensjonister blant alderspensjonistene er i dag knapt 40 pst., og de fleste er kvinner. Ved uendret regelverk vil andelen minstepensjonister synke over tid som følge av at flere opptjener tilleggspensjoner utover minstepensjonen.

Reglene med *øvre grense for pensjonsopptjening på 12 G og knekkpunkt på 6 G* bidrar til omfordeling fra grupper med høy inntekt til grupper med midlere og lavere inntekter. Fordi kvinner gjennomgående har tjent mindre enn menn, bidrar systemet til å omfordele fra menn til kvinner.

Besteårsregelen innebærer at pensjonen bli regnet ut fra et gjennomsnitt av de 20 beste inntektsårene, mens full pensjon i folketrygden krever 40 års opptjening. Besteårsregelen virker til fordel for personer med varierende inntekt over livsløpet.

Fordi opptjeningen i folketrygden tok til i 1967, og kravet til full opptjening er 40 år, er det gitt særskilte regler om *overkompensasjon* for personer som ikke har hatt mulighet for å tjene opp full pensjon. Etter disse reglene er det mulig å tjene opp full tilleggspensjon på kortere tid enn 40 år for inntekter opp til 5 G. Overkompensasjonsreglene sikrer fram til 2007 personer som på grunn av alder ikke har hatt mulighet til full opptjening i folketrygden en høyere pensjon enn de ville fått med de ordinære reglene.

En gjenlevende alders- eller uførepensjonist har ved siden av grunnpensjon krav på enten full egenopptjent tilleggspensjon, eller *kombinert tilleggspensjon*, det vil si 55 pst. av summen av begge ektefellers tilleggspensjon. Formålet med å ta hensyn til avdødes pensjonsrettigheter er å sikre gjenlevende en viss inntektsstandard i forhold til tidligere samlet inntekt. Det er i dag stort sett kvinner som får utbetalt alders- og uførepensjon basert på avdødes opptjening.

Fra 1992 ble det innført en ordning med *godskriving av pensjonspoeng for omsorgsarbeid*. Det godskrives opp til 3 pensjonspoeng for hvert år med ulønnet omsorgsarbeid, det vil si ved pleie av eldre, syke og funksjonshemmede,

og ved omsorg for små barn under 7 år. Ordningen har til formål å kompensere for det pensjonstapet som følger av at omsorgspersoner helt eller delvis er ute av inntektsgivende arbeid. Hvilken betydning omsorgspoengene får for den enkeltes pensjon, vil avhenge av antall år med slike poeng og opptjeningsprofil som yrkesaktiv.

Personer som er født uføre eller har blitt uføre i ung alder har rett til en *garantert minste tilleggspensjon*. Hensikten med ordningen er at personer som har blitt uføre i ung alder (før fylte 26 år), og dermed ikke har hatt mulighet til å tjene opp egen tilleggspensjon i folketrygden, skal være sikret en garantert ytelse ut over minstepensjonen. Unge uføre godskrives 3,3 pensjonspoeng pr år, tilsvarende en inntekt på om lag 211 000 kroner i 2000, fram til 67 år.

Pensjonister som forsørger ektefelle eller barn, kan få *forsørgingstillegg*. Fullt ektefelletillegg utgjør 50 pst. av grunnbeløpet, mens barnetillegget utgjør 30 pst. av grunnbeløpet fra 1. mai 1998. Fra 1. mai 1991 ble forsørgingstilleggene inntektsprøvet. Det er i hovedsak kvinnelige uførepensjonister som mottar barnetillegg, mens ektefelletillegget er mest utbredt blant eldre menn.

15.3.2 Folketrygdens kompensasjonsgrad

Folketrygdens kompensasjonsgrad avhenger av inntekt, hvor mange år en har vært yrkesaktiv, samt de opptjeningsreglene som legges til grunn ved utmåling av pensjonen. Figur 15.2 viser forholdet mellom inntekt og pensjon for ulike inntektsnivåer med de opptjeningsreglene som gjelder fra 1992. Figuren viser i tillegg kompensasjonsgraden i en supplerende pensjonsordning som gir 66 pst. av sluttlønn.

Tabell 15.1 illustrerer kompensasjonsgraden ved pensjonering pr. 1. januar 2001 for ulike inntektsnivå. Kompensasjonsgraden vil være høyere etter skatt enn før skatt. For en inntekt på 6 G er kompensasjonsgraden om lag 10 prosentpoeng høyere etter skatt enn før skatt. Dette har sammenheng med at skattesystemet er progressivt, og med at pensjonister har særlige skatteregler som medfører at de betaler lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt.

Tabell 15.1: Kompensasjonsgrad i folketrygden før skatt ved pensjonering pr. 1 januar 2001 for enslig pensjonist. Kroner og pst.

Inntektsnivå	Pensjonering per 1. januar 2001	
	Kroner	Pst.
2 G (98 180)	88 032	89,7
4 G (196 360)	108 913	55,4
6 G (294 540)	147 300	50,0
8 G (392 720)	184 191	46,9
10 G (490 900)	196 550	40,0
12 G (589 080)	208 724	35,4

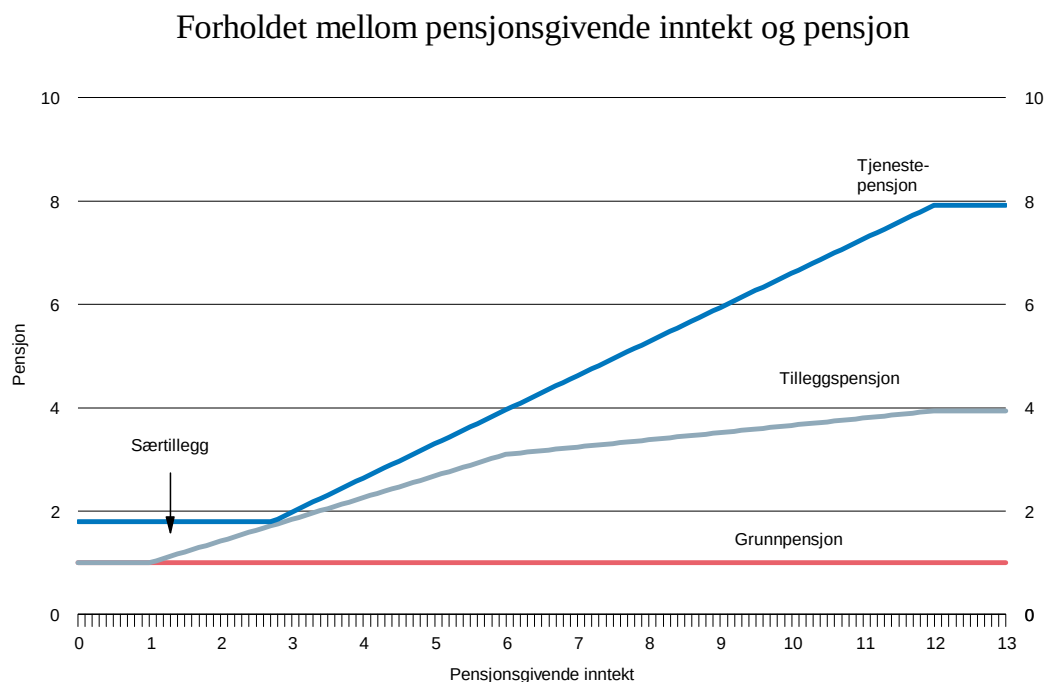
Kilde: Sosial- og helsedepartementet.

Med virkning fra 1992 ble pensjonsprosenten i folketrygden redusert fra 45 til 42, mens knekkpunktet for full opptjening av pensjon ble endret fra 8 G

til 6 G. Endringene i regelverket fra og med 1992 bidrar til at folketrygdens utgifter over tid vil vokse mindre enn de ellers ville gjort, jf. tabell 15.2. I 2000 er utgiftene til folketrygdens alders- og uførepensjon anslått å bli om lag 1,1 mrd. kroner, eller vel 1 pst. lavere enn de ville vært med en videreføring av regelverket fra før 1992. På lang sikt er innsparingen større, og folketrygdens utgifter i 2050 er som følge av regelendringen anslått å være om lag 10 pst. lavere enn de ellers ville vært.

15.3.3 Fordelingsvirkninger av folketrygdens tilleggspensjon

I NOU 1998:10 Fondering av folketrygden?(vedlegg 1.7) er det gjort noen beregninger av virkningene av å erstatte dagens tilleggspensjonssystem med et individuelt fondsbasert system der tilleggspensjonen utover minstepensjon skal være proporsjonal med tidligere yrkesinntekt. I beregningene er det en forutsetning at samlet utbetaling av tilleggspensjon skal være som ved en videreføring av dagens system. Disse beregningene viser at når en ser på pensjonsutbetalingene fra folketrygden isolert sett vil personer både med lave og høye inntekter kunne komme noe bedre ut av et system der tilleggspensjonen utover minstepensjon er proporsjonal med tidligere lønnsnivå sammenliknet med dagens system. Personer med midlere lønnsinntekter vil kunne komme noe dårligere ut i et slikt alternativ.



Figur 15.2 Forholdet mellom inntekt og pensjon målt i G.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 15.2: Reduksjon i årlige utbetalinger som følge av endringene i beregningsreglene for tilleggspensjon i 1992. Mill. kroner. Målt i fast grunnbeløp.

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Alderspensjon	266	1 530	4 910	9 113	13 085	14 478
Uførepensjon	840	1 968	2 898	3 597	3 654	3 799

Kilde: Rikstrygdeverket.

Årsaken til dette er at tilleggspensjonen avkortes mot særtillegget. En må med dagens regler ha hatt en inntekt på mer enn 2,9 G (eller om lag 140 000 kroner) for å få en pensjon utover minstepensjonen. Personer med lav yrkesinntekt vil derfor tjene på en omlegging til et system der de får noe tilleggspensjon utover minstepensjonen også ved lave yrkesinntekter. De med høye yrkesinntekter vil tjene på at utformingen av tilleggspensjonssystemet utover minstepensjonen er proporsjonal med tidligere inntekt i forhold til dagens system med knekkpunkt på 6 G og tak på 12 G. I beregningen må det disse gruppene får i økt pensjon «betales» ved at pensjonister med midlere inntekter får redusert pensjon som følge av at samlet utbetaling av pensjon skal være som ved en videreføring av dagens system.

15.3.4 Pensjoner og endringer i familie- og samlivsmønstre

Tradisjonelt har forsørgelse gjennom familien vært den viktigste inntektskilden for personer som ikke har kunnet skaffe seg inntekter til livsopphold gjennom eget arbeid. Folketrygden tar utgangspunkt i en familiesituasjon der mannen er hovedforsørger med ansvar for å forsørge kone og barn.

De senere årene har det vært store endringer i husholdningsstrukturen ved at antall husholdninger med en person, antall enslige forsørgere og antall samboerpar har økt betydelig. Gjennomsnittlig antall personer pr. familie har gått ned, og familieetableringen skjer senere i livet enn før. Disse endringene tilsier at det er behov for å vurdere endringer i innretningen av pensjonssystemet.

Dagens pensjonssystem har flere elementer som bygger på tanken om forsørgingsansvar og at det er stordriftsfordeler ved å bo flere sammen. Ved utmåling av grunnpensjon legges det vekt på mottakerens sivilstand, og grunnpensjonen er 1 G for enslige og G for ektepar og samboere. En pensjonist som forsørger ektefelle har på visse vilkår rett til ektefelletillegg på G.

Tradisjonelt har etterlattepensjonen i folketrygden vært forbeholdt ektepar. I dag omfattes også samboere med felles barn, eller som tidligere har vært gift med hverandre av ordningen, men ikke andre grupper av samboere. Gjennom 1990-årene har det vært en tendens i reformene i trygdelovgivningen at samboere i økende grad behandles som ektepar, og i mindre grad som enslige. Begrunnelsen har vært å sikre likere rettigheter for ektepar og samboere. Alternativet til å legge vekt på familien som enhet, vil være et mer individualisert pensjonssystem.

Et annet spørsmål er hvordan en skal fordele pensjonsrettigheter i forbindelse med skilsmisse. Dette er spesielt viktig for middelaldrende og eldre kvinner som skilles etter å ha vært helt eller delvis hjemmearbeidende og øko-

nomisk forsørget av mannen gjennom et langt ekteskap. I dag er opptjent tilleggspensjon en rett for dem som har tjent den opp.

15.4 Pensjonsordninger og reformer i andre land

15.4.1 Utviklingstrekk i OECD-området

Aldringen av befolkningen er en utfordring for alle OECD-land, selv om graden av aldringen varierer mellom land. Mange land har de senere årene satt i gang arbeid med å reformere sine pensjonssystemer. Bakgrunnen for reformene har både vært kortsiktige budsjett hensyn, og et ønske om å gjøre pensjonssystemene mer bærekraftige på lang sikt.

Yrkesfrekvenser blant eldre

Et generelt trekk ved utviklingen i OECD-området de siste 25 årene er at eldre arbeidstakere trekker seg stadig tidligere tilbake fra arbeidslivet. Mens den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen for menn i de fleste OECD-land før 1970 lå på mellom 65 og 70 år, har den i mange land kommet ned mot og under 60 år i løpet av 1990-årene. Kraftige negative konjunktursjokk i 1970-årene ga vedvarende høy arbeidsledighet i flere av OECD-landene. Mange land, deriblant Danmark, Finland og Nederland, førte på denne tiden en arbeidsmarkedspolitikk der tidligpensjon var et sentralt virkemiddel. Tanken var at en reduksjon av antallet eldre arbeidstakere ville skape rom for de yngre. Disse landene har i dag vesentlig lavere yrkesdeltakelse enn for eksempel Sverige og Norge.

Tabell 15.3 viser yrkesfrekvensen i aldersgruppen 55–64 år i utvalgte land. På Island er mer enn 8 av 10 kvinner og 9 av 10 menn i alderen 55–64 år i arbeid. Dette er vesentlig høyere enn i de andre nordiske landene. Yrkesfrekvensene for norske kvinner og menn i aldersgruppen 55–64 år er også høye internasjonalt sett. På 1990-tallet var trenden i OECD-Europa økt kvinnelig og lavere mannlig yrkesdeltakelse for aldersgruppen 55–64 år.

Pensjonsutgifter

Offentlige pensjonsutgifter utgjør i dag en betydelig andel av BNP i de vestlige land, og denne andelen er ventet å øke i de fleste land fram mot 2050, jf. tabell 15.4 Internasjonalt sett bruker Norge i dag en relativt lav andel av BNP på offentlige pensjoner. Utgiftene til alderspensjoner i Norge er relativt lave sammenlignet med andre land, mens utgiftene til uførepensjon er relativt høye. Høye utgifter til uførepensjon må ses i sammenheng med at omfanget av andre tidligpensjonsordninger er mindre i Norge enn i mange andre land.

Fram mot 2050 er de offentlige pensjonsutgiftene anslått å vokse mer i Norge enn i EU-landene, og basert på framskrivninger av dagens utviklingstrekk vil Norge i 2050 kunne ha høyere offentlige pensjonsutgifter enn mange av våre naboland. En årsak til dette er at folketrygden i Norge fremdeles er under oppbygging, og at gjennomsnittlig pensjon fra folketrygden målt som andel av gjennomsnittlig lønn anslås å øke i årene framover. Mange andre land har gjennomført pensjonsreformer slik at utgiftene i liten grad vokser utover det som følger av endringer i alderssammensetningen.

Tabell 15.3: Yrkesfrekvenser for aldersgruppen 55–64 år i utvalgte land samt EU og OECD-Europa. Kvinner og menn, 1990 og 1999.

	Kvinner		Menn	
	1990	1999	1990	1999
Danmark	45,8	50,6	69,2	61,9
Finland	40,8	42,4	47,1	45,4
Frankrike	31,1	32,5	45,8	42,6
Tyskland	26,4	34,3	57,7	55,1
Island	81,1	80,3	93,5	94,1
Italia	15,0	15,9	51,7	42,8
Japan	47,2	49,8	83,3	85,2
Nederland	16,9	22,8	45,8	49,8
Norge	53,9	61,5	72,8	74,5
Sverige	65,8	64,9	75,3	72,3
Storbritannia	38,7	41,1	68,1	63,5
EU	26,5	30,5	56,6	52,7
OECD Europa	27,1	30,4	57,7	53,4

Kilde: OECD Employment Outlook, June 2000.

At framskrivingene viser svakere vekst i pensjonsutgiftene som andel av BNP i mange EU-land enn i Norge kan videre ha sammenheng med at mange EU-land har større muligheter enn Norge for å øke yrkesdeltakelsen framover og redusere arbeidsløsheten. I framskrivingene er det for de fleste EU-landene forutsatt en vekst i yrkesdeltakelsen fram mot 2050, særlig blant kvinner, og en nedgang i arbeidsledigheten. I framskrivingene for Norge er det på den annen side forutsatt om lag konstante yrkesfrekvenser og om lag konstant arbeidsledighet. For Norge har det også stor betydning at petroleumsaktiviteten vil avta over tid.

Kompensasjonsgrad

Kompensasjonsgraden i de offentlige pensjonssystemene kan illustreres ved hjelp av typetilfeller. Tabell 15.5 viser hva en person får i netto alderspensjon, som andel av netto arbeidsinntekt i Norge, Danmark, Finland og Sverige. Eventuelle supplerende ordninger er ikke inkludert. Netto kompensasjonsgrad er om lag det samme i Danmark, Finland og Norge, mens det er betydelig høyere i Sverige. Den høye kompensasjonsgraden i Sverige skyldes blant annet at pensjonsprosenten i det gamle svenske pensjonssystemet er 60 pst., noe som gir vesentlig høyere tilleggspensjon enn for eksempel i den norske folketrygden.

Tabell 15.4: Framskrivinger av offentlige pensjonsutgifter i Norge og en del EU-land, som andel av BNP¹⁾.

	2000	2050
Danmark	10,2	13,2

Tabell 15.4: Framskrivinger av offentlige pensjonsutgifter i Norge og en del EU-land, som andel av BNP¹⁾.

	2000	2050
Finland	11,3	16,0
Frankrike	12,1	15,8
Tyskland	10,3	14,6
Italia	14,2	13,9
Nederland	7,9	13,6
Sverige	9,0	10,0
Storbritannia	5,1	3,9
Norge	7,0	17,8

1) Anslaget for Frankrike i 2050 er for 2040. Framskrivingene for Norge er fra dette Langtidsprogrammet.

Kilde: Economic Policy Committee, «Progress report to the Ecofin Council on the Impact of ageing populations on public pension systems», Brussels, 6 November 2000 og Finansdepartementet.

Tabellen gir også en oversikt over nivået på minstepensjonen i de nordiske land, og viser at minstepensjonen etter skatt er relativt høy i Danmark og Norge, mens Sverige og Finland har et lavere nivå på minstepensjonen.

Tabell 15.5: Netto kompensasjonsgrad ved alderspensjon (grunn- og tilleggspensjon) ved maksimal opptjenings tid. Enslig pensjonist med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.¹⁾ 1998. Minstepensjon målt i Euro²⁾.

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Kompensasjonsgrad	63 pst.	64 pst.	62 pst.	82 pst.
Minstepensjon målt i Euro	602	373	549	422

¹⁾ Gjennomsnittlig industriarbeiderlønn er i typetilfellet lønnen for en «Average Production Worker» beregnet av OECD.

²⁾ Månedlig minstepensjon etter skatt for en enslig pensjonist i 1998 omregnet i kjøpekrafts-pariteter.

Kilde: Social tryghed i de nordiske lande 1998, Nordisk Sosialstatistisk Komité, 2000.

OECDs og EUs politikk anbefalinger

OECD satte i 1995 i gang et større arbeid for å analysere hvordan utfordringene ved en aldrende befolkning best kan møtes, og i 1998 kom rapporten «Maintaining Prosperity in an Ageing Society». Dette arbeidet er fulgt opp i en ny rapport fra 2000, «Reforms for an Ageing Society». Noen hovedtrekk i OECDs politikk anbefalinger er omtalt i boks 15.1.

Boks 15.1 Noen hovedtrekk i OECDs politikk anbefalinger

– Offentlige pensjonsordninger, skattesystemet og offentlige overføringsordninger bør reformeres slik at økonomiske incentiver til tidligpensjonering, og disincentiver til å utsette pensjoneringstidspunktet, fjernes.

–For å styrke eldre arbeidstakeres muligheter, er det nødvendig med reformer i arbeidsmarkedet. Det er viktig at det satses aktivt på å videreutvikle kompetansen ved å legge til rette for ”livslang læring”.

–Det er behov for å styrke offentlige finanser og redusere offentlig gjeld. Dette kan innebære gradvise reduksjoner i offentlige pensjonsytelser, og behov for økte bidrag til pensjonsordningene.

–Inntekten som pensjonist bør sikres gjennom en kombinasjon av skatte- og overføringssystemet, fondsbaserte pensjonssystemer, oppsparte midler og annen inntekt. Hensikten er å oppnå en bedre risikospredning mellom de ulike inntektskildene, en bedre byrdefordeling mellom generasjonene og å øke fleksibiliteten i pensjoneringsbeslutningen.

–Utviklingen av fondsbaserte pensjonssystemer bør skje samtidig med en videreutvikling av de finansielle markedene.

Det bør legges vekt på å bygge opp forståelse og støtte i befolkningen for behovet for å gjennomføre reformer.

En økning i den gjennomsnittlige avgangsalderen er, ifølge OECD, avgjørende for å møte utfordringene ved en aldrende befolkning. Ønsker om mer fritid, vanskeligere forhold i arbeidsmarkedet og elementer i pensjonsordningene, har samlet bidratt til en reduksjon i gjennomsnittlig avgangsalder. Når det gjelder utformingen av pensjonsordningene, har faktorer som økt adgang til tidligpensjonering uten avkorting av årlige ytelser, reduksjoner i den ordinære pensjonsalderen og høyere kompensasjonsnivå bidratt til denne utviklingen. OECD konkluderer med at det er behov for reformer som bidrar til at forventede samlede pensjonsutbetalinger over livsløpet i større grad blir uavhengig av når en pensjonerer seg. Pensjonsinntekt bør også ifølge OECD beskattes etter de samme reglene som andre typer inntekt.

I tillegg til reformer i pensjonssystemet mener OECD at det er nødvendig med tiltak i arbeidsmarkedet for å sikre at eldre innehar den nødvendige kompetansen for fortsatt yrkesaktivitet. Nyere forskning viser at de fleste har kapasitet til å arbeide til de er over 70 år, og eldre arbeidstakeres problemer i arbeidsmarkedet kan blant annet skyldes manglende kompetanse og gjennomgående lavere utdanning.

Også EU har tatt initiativ til et felles arbeid når det gjelder pensjonssystemets opprettholdbarhet over tid, jf. EU-kommisjonens kommunikasjon fra 2000 «The Future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions». Det er her gitt ti veiledende prinsipper og formål ved reformer i pensjonssystemene. Prinsippene er langt på vei i overensstemmelse med OECDs politikk anbefalinger. I tillegg legger EU blant annet eksplisitt vekt på at solidariteten i pensjonssystemene bør styrkes, ved at pensjonssystemene bør ha et omfordelende element i favør av personer med svake muligheter på arbeidsmarkedet og personer som har hatt omsorg for barn, uføre og eldre.

15.4.2 Nærmere om pensjonssystemene i Sverige, Finland og Danmark

Sverige

Dagens svenske pensjonssystem omfatter folkepensjon og tilleggspensjon, og har klare likhetstrekk med den norske folketrygden. Sverige er nå i ferd med å gjennomføre en omfattende pensjonsreform. Hensikten er blant annet, å gjøre pensjonssystemet mer robust på lang sikt i forhold til økonomiske endringer og endringer i befolkningssammensetningen, samt å skape en tettere sammenheng mellom innbetalte pensjonsavgifter og forventede pensjonsutbetalinger. Reformen er iverksatt fra 1999 når det gjelder opptjening, mens utbetaling av pensjon etter det nye systemet vil skje første gang i 2001.

Det nye svenske systemet for alderspensjon er et innskuddsbasert system. Det fastsettes en samlet pensjonsavgift på 18,5 pst. av arbeidsinntekt, og pensjonsytelsene blir avledet av dette. Av innbetalingene går 16 prosentpoeng til å dekke løpende pensjoner. Disse er imidlertid pensjonsgivende og kumulerer seg over tid til en pensjonsformue som indeksreguleres årlig med gjennomsnittlig lønnsvekst. De resterende 2,5 prosentpoeng av pensjonsavgiften er reelt fondert, og avsettes på individuelle konti. Sykepenger, dagpenger mv. skal være pensjonsgivende, og avgifter til pensjonsrett for slike ytelser skal bevilges over statsbudsjettet. Det samme gjelder pensjonsrett som tildeles under omsorgsfravær, verneplikt og studier.

På pensjoneringstidspunktet omregnes den totale pensjonsformuen til en årlig livsvarig yttelse. Dette kan skje fra fylte 61 år og uten noen øvre aldersgrense. Til denne beregningen benyttes et såkalt delingstall, og pensjonsformuen delt på delingstallet gir årlig pensjon. Delingstallet fastsettes blant annet på grunnlag av utviklingen i dødeligheten. Hvis levealderen øker, øker delingstallet og årlig pensjon reduseres for dem som omfattes. Dette vil virke som en stabiliserende faktor i systemet i forhold til økende levealder over tid. For den enkelte avhenger videre delingstallet av tidspunktet for pensjonering, og det blir høyere jo tidligere pensjoneringen skjer. På individnivå vil tidlig uttak og utsatt uttak fungere forsikringsteknisk nøytralt, og systemet innebærer slik sett en sterk stimulans til å stå lenge i arbeid. I det nye systemet er det også mulig å ta ut delpensjon.

Løpende pensjoner reguleres i takt med lønnsveksten fratrasket 1,6 pst. pr. år. På den måten kan alderspensjonen det første året settes vesentlig høyere enn om lønnsindeksering skulle vært gjennomført under perioden som pensjonist. Dette innebærer at dersom gjennomsnittlig reallønnsvekst blir 1,6 pst. skal pensjonene reguleres i takt med prisveksten. Ved en høyere reallønnsvekst får også pensjonistene en positiv realvekst i pensjonene, mens lavere reallønnsvekst innebærer at utbetalte pensjoner reguleres svakere enn prisveksten.

For å håndtere økonomiske fluktuasjoner og befolkningsendringer er det etablert et bufferfond som ved oppstarten av det nye systemet vil utgjøre om lag 28 pst. av BNP. Tilsvarende fond har også eksistert som en del av dagens svenske pensjonssystem. I det nye systemet vil minstepensjonen bli videreført, og kan tas ut fra fylte 65 år.

I tillegg har Sverige høy dekning av tjenstepensjonsordninger. Det svenske tjenstepensjonssystemet kan deles i fire sektorer: stat, kommune, privatansatte tjenstemenn og privatansatte arbeidstakere innenfor LO-området.

Innen hver sektor er det en hovedtariffavtale om pensjon i tillegg til en rekke supplerende avtaler, som alle er av ny dato.

Finland

Pensjonssystemet i Finland består i hovedsak av folkepensjonssystemet og arbeidspensjonssystemet. Folkepensjonen er en allmenn grunnpensjon som ytes på grunnlag av botid, og omfatter alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon. Folkepensjonen kan tas ut fra fylte 65 år, og indekseres med konsumprisindeksen. Arbeidspensjonen beregnes på grunnlag av rettigheter opptjent ved arbeid. Begge ordningene er obligatoriske for hele befolkningen og alle bedrifter i Finland.

Arbeidspensjonen er ytelsesbasert, og størrelsen avhenger av lønnsnivå og hvor lenge en har vært ansatt i det enkelte arbeidsforhold. I privat sektor opptjenes arbeidspensjonen med 1,5 pst. av pensjonsgrunnlaget for hvert år en har vært i arbeidsforholdet. Full pensjon gis etter 40 år, og svarer til 60 pst. av pensjonsgrunnlaget. Pensjonsgrunnlaget er bestemt ut fra lønnsinntekt siste 10 år. Pensjonen kan tas ut før 65 år, men reduseres da permanent med 4,8 pst. pr. år, eller 0,4 pst. pr. måned. Nedre grense for pensjonsuttak er 60 år. Pensjonen kan også tas ut etter fylte 65 år, og blir da økt etter en forsikrings-teknisk beregning.

Pensjonen indekseres på grunnlag av et veid gjennomsnitt av veksten i konsumprisindeksen og lønnsveksten. Siden 1996 har to indekser vært brukt, en for aldersgruppen under 65 år, og en for aldersgruppen over 65 år. For de over 65 år indekseres pensjonen med et veid gjennomsnitt der det legges 20 pst. vekt på lønnsveksten og 80 pst. vekt på konsumprisindeksen. For personer under 65 år legges det 50 pst. vekt på lønnsveksten og 50 pst. vekt på konsumprisindeksen.

Av de nordiske land har Finland lavest yrkesaktivitet blant eldre. Det er flere muligheter for tidligpensjonering i Finland, og bruken av tidligpensjonsordningene er omfattende. Foruten uførepensjon omfatter disse ordningene blant annet tidlig alderspensjon og arbeidsløshetspensjon for personer i aldersgruppen 60–64 år. I Finland har pensjonsordningene i offentlig sektor historisk gitt høyere ytelser enn i privat sektor. Fram til 1993 ble alderspensjonen i offentlig sektor opptjent med 2,2 pst. pr. år, full pensjon var 66 pst. av pensjonsgrunnlaget etter 30 års opptjening, og pensjonsalderen var 63 år. Etter 1993 er reglene de samme som for privat sektor.

Danmark

I Danmark består det offentlige pensjonssystemet av en relativt høy minstepensjon kombinert med en liten inntektsavhengig tilleggspensjon (ATP). I tillegg kommer fonderte arbeidsmarkedspensjonsordninger og fonderte private pensjonsordninger. Tilleggspensjonen finansieres med et årlig innskudd fra arbeidstakere og arbeidsgivere. Ordningen er fondsbasert, og fondet utgjør i størrelsesorden 25 pst. av BNP.

Pensjonsalderen i Danmark er 67 år, men det finnes ulike tidligpensjonsordninger som er mye brukt slik at bare en liten del av befolkningen står i arbeid til fylte 67 år. Den største tidligpensjonsordningen bortsett fra uførepensjon er etterlønn. Ordningen med etterlønn gir generelt et høyere kom-

pensasjonsnivå enn det offentlige pensjonssystemet, og det er vedtatt ulike reformer som vil gjøre denne ordningen mindre gunstig, blant annet for å stimulere til økt yrkesaktivitet blant eldre. I 1999 ble det videre besluttet å senke den offisielle pensjonsalderen fra 67 til 65 år fra 2004.

Arbeidsmarkedsbaserte pensjonsordninger er utbredt i Danmark. Disse er både i offentlig og privat sektor profesjonsbaserte og regulert gjennom tariffavtaler. Ordningene er i hovedsak innskuddsbaserte, og innskuddene er gjerne fastsatt med sikte på å sikre en årlig ytelse på 60 – 70 pst. av sluttlønn. Det er ikke noen fastsatt pensjonsalder for private pensjonsordninger. Pensjonsalderen kan typisk være 67 år, men pensjonen kan også ofte tas ut tidligere, for eksempel ned til 60 år. De fleste ordningene inkluderer uførepensjon og etterlattepensjon.

15.5 Om fondering av folketrygden og fleksibel pensjonering

15.5.1 Innledning

Spørsmålene om fondering av pensjonsytelsene og fleksibel pensjonering har stått sentralt i debatten om utforming av pensjonssystemet både i Norge og andre land, jf. blant annet NOU 1998:10 Fondering av folketrygden? (Moland-utvalget) og NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering. I et rent utligningssystem finansieres pensjonene med løpende beskatning av de yrkesaktive, mens i et rent fondssystem avsettes innbetalingene i pensjonsfond, og senere pensjonsutbetalinger finansieres ved trekk fra fondet.

I dette avsnittet gis det først en omtale av statens pensjonsforpliktelser. Deretter omtales økonomiske virkninger av ulike måter å organisere pensjonssystemet på, samt de alternativene til dagens system som ble drøftet i NOU 1998:10. Til slutt drøftes kort spørsmål om fleksibel pensjonering.

15.5.2 Statens pensjonsforpliktelser

På bakgrunn av utfordringene knyttet til pensjonering og betydningen for langsiktige offentlige finanser, har nasjonalbudsjettene de senere år inneholdt anslag for statens pensjonsforpliktelser. Slike beregninger ble først presentert i NOU 1998:10. Det vises ellers til kapittel 6 for en generell omtale av utfordringer i den økonomiske politikken.

Også internasjonalt har det vært en økende interesse for å beregne hvilke forpliktelser som ligger i de offentlige pensjonssystemene. Dette har blant annet sammenheng med at mange land har startet reformer av pensjonssystemet, som innebærer økt vekt på fondsbaserte systemer. I den forbindelse er det viktig å vite hvilke forpliktelser som ligger innebygget i det gjeldende systemet.

Samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden består i samlet opptjent alders-, uføre- og etterlattepensjoner. Staten har i tillegg pensjonsforpliktelser overfor offentlig ansatte i Statens pensjonskasse (SPK). Kommunenes pensjonsforpliktelser overfor sine ansatte er i hovedsak forhåndsfinansiert, og omtales ikke nærmere her.

Sammenhengen mellom forpliktelser i dag og senere pensjonsutbetalinger tar utgangspunkt i at nåverdien av innbetalingene skal være lik nåverdien av de forventede utbetalingene. I folketrygden skjer opptjening av pensjon del-

vis gjennom gjennomsnittlig pensjonspoeng, og delvis gjennom øket antall poengår. Beregningene gir uttrykk for hvilken pensjon som ville komme til utbetaling hvis det for framtiden ikke skjer ytterligere opptjening. På samme måte som for alderspensjon, kan nåverdien av forventet utbetalt uføre- og etterlattepensjoner anslås. For disse ytelsene er opptjent pensjon definert som nåverdien av forventet framtidig pensjon, inkludert alderspensjon, for alle som allerede er uføre eller etterlatte. Beregningene er gjennomført ved hjelp av Statistisk sentralbyrås modell MOSART.

Tabell 15.6 viser anslag for opptjent pensjon i form av nåverdi av opptjente pensjoner i folketrygden, samt opptjent pensjon ut over minstepensjon i 2000. Beregningene er foretatt på grunnlag av en realrente på 4 pst. og en antatt framtidig regulering av G på 1,5 pst. pr. år. Samlede pensjonsforpliktelser i 2000 er anslått til vel 2 800 mrd. kroner, eller vel to ganger BNP. I løpet av 2001 er de samlede pensjonsforpliktelsene anslått å vokse med 194 mrd. kroner, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 2001. Samlet sett utgjør nåverdien av pensjonsforpliktelsene blant de som allerede mottar pensjonsytelser om lag 42 pst. av samtlige forpliktelser.

I tillegg til forpliktelsene i folketrygden, har staten pensjonsforpliktelsene overfor offentlig ansatte i Statens pensjonskasse (SPK). SPK foretok i 1997 en grundig beregning av sine forpliktelser, og kom fram til et anslag på sine samlede pensjonsforpliktelser på 135 mrd. kroner. Etter 1997 har en foretatt forenklede oppdateringer av disse beregningene. Dagens samlede pensjonsrettigheter i SPK anslås til om lag 175 mrd. kroner.

Tabell 15.6: Opptjent pensjon i folketrygden. Nåverdi av opptjente pensjoner i 2000. Mrd. kroner.

	Samletpensjonsytelse	Pensjon ut over minstepensjon
Alderspensjon	2 035	432
Uføre- og etterlattepensjoner	769	153
I alt	2 804	585

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Anslagene for statens pensjonsforpliktelser er usikre, da verdiene vil endres ved små endringer i forutsetningene. Tabell 15.7 viser følsomheten i anslagene overfor antatt årlig reallønnsvekst, dvs. antatt framtidig G-regulering. Nåverdien av samlet opptjent pensjon faller med om lag 18 pst. om forutsetningen om årlig regulering reduseres fra 1,5 pst. til 0,5 pst.

Tabell 15.7: Nåverdi av pensjonsforpliktelser i folketrygden ved ulike forutsetninger om reallønnsvekst. Kalkulasjonsrente 4 pst.

Årlig reallønnsvekst(G-regulering)	Nåverdi av opptjent pensjon
2,5 pst.	3 335 mrd. kroner
1,5 pst.	2 804 mrd. kroner
1,0 pst.	2 559 mrd. kroner
0,5 pst.	2 301 mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

15.5.3 Om økonomiske virkninger av ulike måter å finansiere pensjonssystemet på

Den aldringen av befolkningen som Norge og de øvrige vestlige land står overfor etter 2010, kan gi en betydelig omfordeling fra de yngre til de eldre generasjonene. Generelt vil dette kunne skje når pensjonsutbetalingene øker raskere enn skattegrunnlaget. I et rent utligningssystem vil denne utviklingen isolert sett måtte møtes med minst en av følgende tilpasninger:

- økt beskatning
- reduserte pensjonsytelser eller høyere pensjonsalder for framtidige pensjonister eller
- reduserte offentlige utgifter til andre formål.

I Norge bidrar oppbyggingen av Statens petroleumsfond til at pensjonsutgifter også kan finansieres ved uttak fra fondet.

Med gitte pensjonsytelser vil en permanent økt forsørgelsesbyrde før eller senere medføre redusert offentlig tjenesteyting eller økt beskatning av de yrkesaktive. Begge alternativer demonstrerer at et rent utligningssystem omfordeler fra generasjoner med små årskull til generasjoner med store årskull.

I et utligningssystem vil innbetalingene til systemet skje gjennom skatt på arbeidsinntekt eller på forbruk. Skatt på arbeidsinntekt kan føre til at arbeidsinnsatsen blir lavere enn den ellers ville vært, og at det derfor oppstår et effektivitetstap som må bæres av hele samfunnet. Empiriske studier gir ikke noe klart bilde av størrelsen på effektivitetstapet. I NOU 1997: 27 Nytte-kostnadsanalyser konkluderes det med at en burde legge til grunn at effektivitetstapet i gjennomsnitt er 20 pst. av de inntektene som det offentlige krever inn gjennom økt beskatning. Dette effektivitetstapet er imidlertid ikke en nødvendig følge av utligningssystemet i seg selv, men av omfordelingen i pensjonssystemet. Omfordelingen svekker sammenhengen mellom den enkeltes innbetalinger og rettigheter sammenliknet med et rent forsikringsteknisk system. Jo svakere denne sammenhengen er, desto større grunn er det til å anta at arbeidstakerne betrakter trygdepremiene som skatt og ikke som obligatorisk sparing.

I et utligningssystem vil de skattesatsene som er nødvendige for å finansiere offentlige pensjonsutgifter variere over tid, blant annet avhengig av forholdet mellom arbeidsstyrkens størrelse og antall pensjonister. Effektivitetstapet ved beskatning øker progressivt med størrelsen på skattesatsene. Det betyr at variable skattesatser over tid påfører samfunnet en større kostnad enn det stabile skattesatser gjør. Fondering av framtidens pensjonsutgifter vil bidra til mer stabile skattesatser.

Avkastningen i et pensjonssystem beregnes gjerne som forholdet mellom det pensjonistene mottar i pensjonsutbetalinger relativt til hva de selv har bidratt med til å finansiere systemet. Et utligningssystem innebærer at en del av de skattene som betales av dagens yrkesaktive overføres til alderspensjonistene. Til gjengjeld kan dagens yrkesaktive forvente en overføring fra dagens barn og ufødte når de selv er blitt alderspensjonister. Avkastningen av systemet svarer dermed til veksten i det samlede skattegrunnlaget. Denne veksten vil på lang sikt være tilnærmet lik BNP-veksten, som igjen er bestemt av veksten i henholdsvis arbeidsstyrken og arbeidsproduktiviteten.

Vekstraten for BNP har vært, og forventes fortsatt å være, lavere enn den avkastningen som kan oppnås i finansielle markeder på en fondskapital i et fondert system. Anslagene på risikjustert realrente på langsiktige plasseringer varierer betydelig. I Norge er det i NOU 1997: 27 anbefalt å benytte en sats på 3,5 – 4 pst. De langsiktige framskrivingene i kapittel 6 antyder en realvekst for BNP på om lag 1,5 pst. pr. år. Når henholdsvis et fondsbasert system og et utligningssystem er fullt utviklet, kan en derfor finansiere gitte pensjonsutbetalinger ved å avstå et sparebeløp til fondet som er mindre enn det skattebeløpet som må trekkes inn ved løpende utligning. Det gir grunnlag for høyere forbruk og representerer derfor en velferdsgevinst.

Den langsiktige avkastningen i et fullt utviklet utligningssystem, dvs. BNP-veksten, er imidlertid ikke representativ for den avkastningen som oppnås av enkelte generasjoner i «modningsfasen» ved dette systemet. Avkastningen av et løpende utligningssystem er svært høy for de som pensjoneres i de første årene etter innføring. Gradvis vil avkastningen i systemet avta fordi det i økende grad består av pensjonister som selv har bidratt til den løpende skattefinansieringen gjennom sitt yrkesaktive liv. Den lave avkastningen som generasjonene oppnår på lang sikt i et fullt utviklet utligningssystem er derfor en refleks av at avkastningen for den første generasjonen er svært høy.

Mens det rene utligningssystemet innebærer omfordeling mellom generasjoner, er dette ikke tilfelle med fullt fonderte pensjonssystemer. Det betyr likevel ikke at økt grad av fondering av et innarbeidet utligningssystem er nøytralt i forhold til fordelingen mellom generasjoner. Tvert imot vil en slik reform innebære en omfordeling fra de som er yrkesaktive under oppbyggingen av fondet, «overgangsgenerasjonen», til unge og kommende generasjoner. Tapet for de førstnevnte består i at disse generasjonene i tillegg til innbetalingen til pensjonsfondet også må betale de skattene som trengs for å finansiere de opptjente rettighetene til alderspensjon innenfor utligningssystemet. Fordelene som oppnås for de unge og kommende generasjoner som følge av høyere langsiktig avkastning, må derfor veies mot velferdstapet som påføres de som er yrkesaktive under oppbyggingen av fondet. Det er svært vanskelig å oppnå fordeler for alle generasjoner ved å gå over til et system med økt fondering.

Når det gjelder muligheten for å møte de framtidige pensjonsutgiftene, har Norge i dag svært gode offentlige finanser sammenliknet med andre vestlige land. Inntektene fra salg av olje- og gass har ført til store overskudd på offentlige budsjetter som igjen er akkumulert i Statens petroleumsfond. Oppbygging av Petroleumsfondet bidrar til at den sterke veksten i alderspensjonene i framtiden i noen grad kan finansieres ved tapping av fondet, og at det slik sett ikke vil skje noen fullstendig løpende utligning i skattene av veksten i alderspensjonene og andre overføringer.

Realøkonomisk kan altså graden av fondering av folketrygden varieres gjennom den generelle finanspolitikken, uten å gjennomføre reformer av selve pensjonssystemet. Hvis finanspolitikken utformes ut fra langsiktige hensyn der pensjonsforpliktelsene inngår, er det isolert sett ikke nødvendig å vurdere juridisk fondering for å sikre tilstrekkelig sparing. Når øremerkede pensjonsfond likevel vurderes, har dette blant annet sammenheng med at særskilte pensjonsfond kan være en måte å bidra til økt synliggjøring av de framtidige pensjonsforpliktelsene på.

Et sentralt spørsmål i NOU 1998:10 var hvorvidt oppbygging av pensjonsfond vil bidra til å øke den framtidige nasjonalinntekten. Økt nasjonalinntekt kan gjøre det lettere å håndtere konsekvensene av at det blir flere eldre med betydelige pensjonsrettigheter. Utvalget vurderte i den forbindelse særlig om fondering kan bidra til økt sparing, større avkastning på midlene eller større tilbud av arbeidskraft. Utvalget vurderte særlig tre alternativer til en videreføring av dagens system:

- *Statlig pensjonsfond*: Oppbygging av et eget statlig pensjonsfond øremerket til å dekke utbetalinger til tilleggspensjonen i alderspensjonen, samt nye mottakere av uføre- og etterlattepensjon. Reglene for utbetaling av disse ytelsene endres ikke, men finansieringen endres idet fondet baseres på forsikringstekniske prinsipper. Denne modellen innebærer en juridisk fondering av tilleggspensjonene, og kan i visse tilfeller redusere statens handlefrihet ved å øremerke statlige midler. Utvalget påpeker at om fondering vil bidra til høyere sparing enn ellers, er i første rekke et spørsmål om finanspolitikken påvirkes, dvs. om de offentlige utgifter for øvrig blir mindre og inntektene større enn ellers. Med øremerkede pensjonsfond vil ikke staten få den store generelle finansformuen som ellers kan forventes. Utvalget kom til at det ikke kan gis et klart og entydig svar på om slike pensjonsfond vil virke disiplinerende på finanspolitikken. Utvalget konkluderer likevel med at et statlig pensjonsfond kan ha en viss positiv virkning på sparingen, men at virkningen er meget usikker.
- *Ytelsesbaserte private pensjonsfond*: Myndighetene fastsetter obligatoriske pensjonspremier som innbetales til og forvaltes av private pensjonsfond, mens det forutsettes at tilleggspensjonene i hovedsak fortsatt skal beregnes etter dagens regelverk. I denne modellen står fondsforvalterne overfor klare lønnsomhetskrav, som de må oppfylle om de skal overleve som tilbydere av pensjonstjenestene. Utvalget antar at dette kan gi større sannsynlighet for at fondene også på lang sikt forvaltes med sikte på høy avkastning enn det vi vil ha med et statlig pensjonsfond. På den annen side kan modellen medføre økte kostnader til administrasjon, og utvalget mente at det var lite hensiktsmessig å innføre privat fondering innenfor en modell som nesten fullstendig kopierer dagens folketrygdordning.
- *Private pensjonsfond med investeringsvalg*: Dette er en større reform, blant annet ved at det i denne modellen forutsettes at usikkerheten knyttet til avkastningen bæres av den enkelte. I motsetning til de ytelsesbaserte systemene påpekte utvalget at denne modellen vil kunne gi en effektivitetsgevinst ved at det blir en noe sterkere sammenheng mellom innbetalinger og pensjonsytelser. På den annen side kan fordelingsvirkningene av en slik modell være vanskelig å forutsi, og det vil ikke være mulig å kopiere virkningene av dagens regelverk i folketrygden fullt ut. En annen ulempe er i følge utvalget at de administrative kostnadene trolig vil være høyere enn i ordningen med statlig pensjonsfond.

Medlemmene i Moland-utvalget var enige om at det er nødvendig å bygge opp en betydelig formue for å møte de økte forpliktelsene i folketrygden. Utvalget var av den oppfatning at det i budsjett dokumenter bør legges vekt på å framstille langsiktige konsekvenser av dagens beslutninger, og å beskrive omfanget av de langsiktige forpliktelsene i folketrygden. Utvalgets medlemmer var videre enige om at grunntytelsene i folketrygden fortsatt bør finansieres løpende over statsbudsjettet.

Når det gjelder spørsmålet om fondering av tilleggspensjonene var det ulike oppfatninger i Moland-utvalget. Dersom fonderingen fortsatt skal være statlig, var utvalget delt i synet på om det bør bygges opp et forsikringsteknisk statlig pensjonsfond for hele eller deler av tilleggspensjonen, eller om tilleggspensjonene bør finansieres på samme måte som i dag, med statlig sparing kanalisert gjennom Statens petroleumsfond. Dersom det i stedet besluttes at det skal være privat fondering av hele eller deler av tilleggspensjonen, foretrakk et flertall i utvalget at ordningen gjøres innskuddsbasert. En nærmere oversikt over hvem som utgjorde flertall og mindretall i de ulike alternativene er gitt i avsnitt 18.4 i NOU 1998:10.

Etter Regjeringens syn bør pensjonskommisjonen vurdere om en fondering av pensjonsytelsene kan bidra til å sikre et bærekraftig pensjonssystem på sikt, jf. nærmere omtale i avsnitt 15.1.

15.5.4 Fleksibel pensjonering

Utformingen av det samlede pensjonssystemet vil påvirke valget av pensjoneringstidspunkt. Spørsmålet om fleksibilitet i pensjonssystemet har vært utredet en rekke ganger, og det er blant annet i NOU 1998:19 Fleksibel pensjonering gitt en omfattende vurdering av disse spørsmålene.

I dag er det fleksibel alderspensjonen i folketrygden mellom 67 og 70 år. Fleksibilitet under 67 år gjelder de som er omfattet av AFP-ordningen, og er et resultat av forhandlinger mellom partene i arbeidslivet og staten.

En viktig bakgrunn for etableringen av AFP-ordningen var at mange av dagens eldre har startet sin yrkesaktive karriere i ung alder og kan ha mange år med fysisk hardt arbeid bak seg. Blant denne gruppen vil derfor mange kunne ha behov for å gå av med pensjon før fylte 67 år. AFP har slik sett vært et sosialt og velferdsmessig gode for eldre arbeidstakere, og ordningen har også i noen grad avlastet andre ordninger som uførepensjon.

Framtidens arbeidsmarked vil trolig være preget av mer fleksibilitet enn i dag. Folk vil i større grad skifte jobb og mange vil velge fleksible arbeidstidsordninger. Ønsker og behov når det gjelder avgangsalder vil variere, og flere vil kunne ønske å kombinere arbeid og pensjon. Dette illustrerer et generelt behov for økt fleksibilitet i pensjonsordningene i tiden framover.

Aldringen av befolkningen kombinert med høyere ytelser vil føre til en sterk økning i pensjonsutgifter utover i dette århundret. Etter Regjeringens syn må pensjonskommisjonen vurdere utviklingen i tidligpensjoneringen og behovet for slike ordninger i framtiden. Kommisjonen må avveie hensynet til at et framtidig pensjonssystem skal sikre eldre arbeidstakere valgfrihet med hensyn til pensjoneringstidspunkt, samtidig som rettighetene sikres for arbeidstakere som har behov for å trappe ned eller slutte.

15.6 Supplerende pensjonsordninger i offentlig sektor

15.6.1 Innledning

Utformingen av tjenstepensjonsordningene i Norge må ses i sammenheng med det øvrige pensjons- og trygdesystemet. Tjenstepensjonsordningene er ulikt utformet i privat og offentlig sektor. I privat sektor blir pensjonen bereg-

net og utmålt som et tillegg til folketrygdens ytelser, dvs. et nettosystem. Med lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold, som begge trådte i kraft 1. januar 2001, er det foretatt en totalgjennomgang og fornyelse av de supplerende ordningene i privat sektor. I offentlig sektor har en et bruttosystem, hvor det garanteres en samlet pensjonsytelse fra folketrygden og tjenstepensjonsordningen.

De første offentlige tjenstepensjonsordningene ble opprettet ved begynnelsen av forrige århundre, og grunntrekkene i regelverket fra den gang er i all hovedsak beholdt. Før folketrygden kom i 1967, var samordningen relativt enkel. Folketrygdens system med grunnpensjon og tilleggspensjon, gjorde imidlertid samordningen mer komplisert. Dette regelverket er jevnlig blitt justert, og reglene om samordning av offentlig tjenstepensjon med pensjon fra folketrygden framstår i dag som både komplisert og lite hensiktsmessig. Samordningssystemet har vært utredet flere ganger, men fortsatt er det en rekke problemer knyttet til dette området.

15.6.2 Samordning av offentlig tjenstepensjon med pensjon fra folketrygden

Samordning av offentlig tjenstepensjon med pensjon fra folketrygden går ut på at folketrygden alltid skal betales fullt ut, mens tjenstepensjonen blir redusert gjennom samordningsfradrag. Som hovedregel skal av grunnbeløpet og hele tilleggspensjonen/særtillegget gå til fradrag. Fradragene blir forholdsmessig begrenset blant annet ut fra pensjonsgrad og tjenestetid. Samordningen har i alle år vært gjenstand for kritikk, og det har vært en rekke lovendringer på området. Det har også vært flere rettsvister. Problemene skyldes i særlig grad ulike opptjeningsregler og beregningsregler i tjenstepensjonsordningene og folketrygden. Stadig flere elementer av folketrygdens tilleggspensjon er gjort samordningsfrie gjennom lovendringer. Blant annet er det slik at når folketrygdens tilleggspensjon er større enn det pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen tilsier, skal det overskytende holdes utenfor samordning.

Bruttogarantien innebærer at pensjonsutbetalingene til offentlig ansatte i liten grad blir berørt av endringer i folketrygden. Lovendringene fra 1992, som endret opptjeningsreglene i folketrygden, medførte at de offentlige tjenstepensjonsordningene automatisk overtok en større del av pensjonsansvaret. Tilfellet var motsatt da folketrygdens særtillegg økte fra 1. mai 1998. Dette innebærer at de offentlige tjenstepensjonene i stor grad framstår som en hovedytelse i stedet for å være et supplement til folketrygden.

Etter at ektefellepensjon og barnpensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger skal beregnes som nettopensjoner fra 1. januar 2001, er det særlig to områder som fortsatt er i søkelyset. Dette gjelder reglene om samordning av tjenstepensjon med pensjon fra folketrygden hvor gjenlevende har avledede rettigheter etter avdød ektefelle, og de tilfellene hvor lav tjenstepensjon i sin helhet faller bort på grunn av samordningen.

Samordning av lav tjenstepensjon med minstepensjon fra folketrygden

I Dokument nr. 8:93 (1997–98) fremmet stortingsrepresentantene John I. Alveim og Harald Tom Nesvik (begge fra FrP) følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen, ved årets trygdeoppgjør og samtidig med økningen av minstepensjonen med kr 12 000, komme tilbake til Stortinget med et forslag om at pensjonsytelser som samlet utgjør mindre enn 2 G holdes utenfor samordningen, med en viss begrensning av fra-draget i forhold til de vanlige reglene for samlet pensjon som overskri-der denne grensen.»

Et enstemmig Storting gjorde følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen gjennomgå samordningen av de offentlige tjenestepensjonsordningene. Saken forelegges Stortinget som egen sak når nødvendig utredning har funnet sted.»

En arbeidsgruppe oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet har utredet sam-ordning av lav offentlig tjenestepensjon med minstepensjon fra folketrygden. På grunn av at samordningsregelverket nylig er utredet i NOU 1995:29 Sam-ordning av pensjons- og trygdeytelser, var det etter departementets oppfat-ning ikke behov for å sette ned et utvalg for å gå gjennom hele samordnings-problematikken på nytt. Arbeidsgruppen konstaterer at de aller fleste får utbe-talt tjenestepensjon ved siden av folketrygden. Enkelte med lav sluttlønn, vil likevel kunne få tjenestepensjonen samordnet bort med pensjon fra folketryg-den som følge av at folketrygden sikrer det garanterte bruttobeløpet alene. Dette antallet steg da minstepensjonen økte med 1 000 kroner per måned fra 1. mai 1998. Arbeidsgruppen har drøftet tre ulike modeller for gunstigere sam-ordning av lav offentlig tjenestepensjon.

1. Det foretas ikke samordning når summen av tjenestepensjon og folke-trygd er mindre enn 2 G. Årlige merutgifter er anslått til 750 mill. kroner, og engangsutgifter for kommunesektoren til fondering av allerede opp-tjent pensjon på rundt 8 mrd. kroner. Modellen vil være administrativt kre-vende.
2. Samordningsfradraget for folketrygdens særtillegg reduseres. Årlige mer-utgifter er mellom 105 og 365 mill. kroner, avhengig av utforming. Engangsutgiftene for kommunene er mellom 0,6 til 1,3 mrd. kroner.
3. Det gis en garantert minste tjenestepensjon etter samordning med folke-trygden. Avhengig av garantinivå (5 pst. eller 10 pst. av opparbeidet tjenes-tepensjon) blir de årlige merutgiftene på henholdsvis 10 og 27 mill. kro-ner. Engangsutgiftene for kommunene utgjør 120 til 300 mill. kroner.

Arbeidsgruppen vil ikke tilrå at det innenfor nåværende bruttosystem gjøres endringer for at de som har små eller ingen utbetalinger fra offentlige tjenes-tepensjonsordninger skal få høyere samlet pensjon. Et hvert tiltak vil kompli-sere samordningsregelverket ytterligere. Dersom det motsatte beslattes, anbefaler arbeidsgruppen modell 3. I høringsrunden ble arbeidsgruppens standpunkt støttet av de fleste høringsinstansene. Arbeidstakerorganisasjo-nene og Pensjonistforbundet ønsker derimot å sikre at det alltid blir utbetalt tjenestepensjon i tillegg til pensjon fra folketrygden. Det er imidlertid ikke entydig hvilken løsning disse organisasjonene ønsker.

Dersom man betrakter enkelttilfeller isolert, forstår Regjeringen at det kan oppfattes som urimelig at vedkommende mottar liten eller ingen pensjon fra en tjenestepensjonsordning som det er innbetalt premie til. Det ligger imid-lertid i bruttosystemets natur at tjenestepensjonen reduseres eller kan falle bort ved samordning med pensjon fra folketrygden når folketrygden sikrer det garanterte bruttobeløpet alene. Med et nettosystem, slik det følger av lov om

foretakspensjon, vil stort sett alle få utbetalt tjenstepensjon ved siden av folketrygdpensjon.

Negativ effekt

I 1989 ble det bestemt at det bare skal gjøres samordningsfradrag for tilleggspensjon fra folketrygden som er opptjent av medlemmet i tjenstepensjonsordningen. Dette er særlig aktuelt når folketrygdens tilleggspensjon helt eller delvis er opptjent av avdød ektefelle. Endringen var til fordel for samtlige pensjonister med avledede rettigheter etter avdød ektefelle. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være gunstig med lav egenopptjent tilleggspensjon fra folketrygden.

Fra pensjonisthold oppleves dette som om man dermed kan tape på å ha tjent opp egen tilleggspensjon. Dette kalles for negativ effekt, og er vurdert av Stortinget flere ganger, senest ved behandlingen av Ot.prp. nr. 30 (1998–99), jf. Innst.O. nr. 59 (1998–99). Den siste lempingen i samordningen som ble vedtatt i 1999, innebærer at de som opptjener tilleggspensjon etter avsluttet tjeneste etter 67 år – eller ved poengår for ulønnet omsorgsarbeid – får slik opptjening holdt utenfor samordningen. For øvrig vil de fleste pensjonister tjene på sin yrkesaktivitet samlet sett dersom opptjeningen skyldes arbeid i offentlig tjeneste. Vanligvis vil man da parallelt også øke tjenstepensjonen.

I Innst.O. nr. 59 1998–99, pekte flertallet (alle unntatt H og FrP) på at det er viktig at det foretas en helhetlig gjennomgang av samordningen, og vil avvente denne utredningen før det tas stilling til om det bør foretas ytterligere endring av samordningen.

Dersom negativ effekt skal unngås innenfor dagens system, kan dette skje ved skjerpet samordning. Det vil si at hele tilleggspensjonen skal gå til fradrag i tjenstepensjonen uansett om hele eller deler ikke er tjent opp av medlemmet i tjenstepensjonsordningen, slik situasjonen var før lovendringen i 1989. Dette vil imidlertid føre til lavere pensjonsytelser. En annen løsning er å liberalisere samordningen ytterligere. Dette vil imidlertid føre til økte utgifter for de offentlige tjenstepensjonsordningene, og skjevheter i forhold til pensjonister som bare har egenopptjent tilleggspensjon fra folketrygden.

Regjeringen viser til den grundige utredningen som er foretatt av Kjønsstad-utvalget i NOU 1995:29 Samordning av pensjon og trygdeytelser, og legger til grunn at det i realiteten ikke finnes alternative rimelige og logiske løsninger innenfor dagens bruttosystem.

Forholdet til offentlige tjenstepensjonsordninger ved eventuelle endringer av folketrygden

I NOU 1998:19 understrekes det at valgfri tidligpensjonering bør «koste» noe. For at en eventuell adgang til tidlig uttak fra folketrygden med varig redusert pensjon skal innebære incentiver til fortsatt arbeidsinnsats, forutsetter dette at reduksjonen ikke kompenseres fra tjenstepensjonsordningene.

De private ordningene vil stort sett allerede være tilpasset en redusert eller større folketrygd. Lov om foretakspensjon har blant annet ytelser basert på en standardberegnet folketrygd, og uten garanti for framtidige endringer. Det blir derfor arbeidstakerens tap eller gevinst om den faktiske folketrygd-

pensjonen blir mindre eller større enn dette. Dersom det skulle gjennomføres endringer i folketrygden, blir det opp til foretakene på det aktuelle tidspunktet om det skal kompenseres for dette. Det er imidlertid ikke adgang til å forhåndssikre en slik garanti forsikringsmessig i ordningen. En innskuddspensjon i arbeidsforhold som det nå er åpnet for, vil også utformes uavhengig av folketrygden. Ved endringer som gir enten større eller mindre framtidig folketrygd, vil det imidlertid være mulig å justere innskuddenes maksimale størrelse. Forholdet er annerledes i de offentlige tjenstepensjonsordningene på grunn av bruttogarantien. Eventuelle større endringer i folketrygden forutsetter derfor en nærmere vurdering av det offentlige tjenstepensjonssystemet.

15.6.3 Behov for fornyelse av det offentlige tjenstepensjonssystemet

I en situasjon hvor finansieringen av folketrygden, som følge av befolkningsutviklingen og økt tidligpensjonering, står overfor store utfordringer, er det viktig at det samlede pensjonssystemet bygger opp om økt yrkesdeltaking. Hvis myndighetene skal ha anledning til å føre en målrettet politikk på dette området, må eventuelle omlegginger i folketrygden få betydning for alles pensjon, ikke bare for personer som ikke har offentlig tjenstepensjon. Situasjonen er i dag at de offentlige tjenstepensjonsordningene ikke supplerer, men suspenderer folketrygden som felles pensjonsordning. Dette ble særlig tydelig i forbindelse med folketrygdreformen i 1992, som i hovedsak ikke fikk virkning for offentlig ansatte.

Bruttosystemet i stat og kommune er utformet slik at tjenstepensjonene samordnes med folketrygden etter et svært komplisert og detaljert regelverk. Blant annet søker en å ta hensyn til at pensjonsrettigheter som er opptjent i folketrygden ikke alltid bygger på inntekter som også er pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen. Det har vært gjort flere forsøk på forenklinger. Med en gitt utgiftsramme vil forenklinger i dagens bruttosystem føre til at noen må tape, mens andre vil tjene på det. Skal man unngå at noen taper, må utgiftene øke.

Samordningen gjør det vanskelig å se hva den enkelte får fra tjenstepensjonsordningen. I enkelte tilfeller er samordningen også så komplisert at det er vanskelig å beregne total pensjon. Samordningen kan også ha en informasjonsmessig og psykologisk side. Tjenstepensjonsordningene lover isolert sett visse ytelser når pensjonstilfellet inntreffer. Men samordningen kan føre til at disse ytelsene faller bort og erstattes av andre ytelser. Sammenlignet med de private tjenstepensjonsordningene som gir tillegg til folketrygden, oppleves det som negativt at det i de offentlige tjenstepensjonsordningene gjøres fradrag for folketrygdpensjonen.

Det er administrativt krevende å tilpasse de offentlige tjenstepensjonene til folketrygden, og man er avhengig av at trygdekontorene og de ulike pensjonsordningene til enhver tid gir de oppdaterte og korrekte opplysninger som har betydning for pensjonsberegningene. Meldesystemet trygdeataten og pensjonsordningene i mellom fungerer imidlertid ikke alltid etter hensikten. På grunn av det kompliserte regelverket og fordi det er en stor mengde data som utveksles, skjer det en god del feil som må rettes opp.

Til tross for at selve samordningsregelverket kan virke u hensiktsmessig og komplisert, oppfattes de offentlige tjenstepensjonsordningene som gode

og sikre, og de har bred oppslutning blant arbeidstakerne. Regjeringen mener likevel at det i samband med arbeidet i en pensjonskommisjon er behov for å vurdere tiltak som kan bidra til forenklinger og gjøre et framtidig pensjonssystem mer oversiktlig, jf. også omtalen i avsnitt 15.1. Den framtidige organiseringen og forvaltningen av de offentlige tjenstepensjonsordningene bør videre ses i lys av de pågående omstillingsprosesser i offentlig sektor.

Del V Internasjonalt engasjement og samarbeid

16 Internasjonal politikk for fred og utvikling

16.1 utfordringer, mål og hovedprioriteringer

Økende internasjonal åpenhet påvirker oss alle. Grensene viskes gradvis ut – mellom land, regioner og kulturer. De stadig flere og sterkere båndene over landegrensene gir muligheter som aldri tidligere i historien til økt økonomisk vekst, politisk samarbeid og menneskelig kontakt. Større internasjonal åpenhet bringer samtidig fare for blant annet utestenging og økt fattigdom. Regjeringens mål er å gi alle anledning til å dra nytte av de muligheter den økende internasjonale åpenheten skaper. Da må politikken ha et internasjonalt perspektiv og integrere utenrikspolitiske, utviklingspolitiske og miljøpolitiske mål. Da må vi ha innflytelse der de globale spillereglene blir til.

Det er i Norges interesse at det utvikles effektive regionale og globale sikkerhetsordninger. For Norge er det viktig at NATO har hovedansvaret for fred og sikkerhet i Europa. Utvidelsen av NATO vil bidra til økt stabilitet i Europa. Regjeringen stiller seg positiv til utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik i EU. En styrking av de europeiske landenes evne til krisehåndtering vil utgjøre et vesentlig tilskudd til arbeidet for europeisk sikkerhet og stabilitet. Det er etter Regjeringens syn i Norges interesse å støtte arbeidet med både sivile og militære ressurser.

NATOs oppgaver vil i de nærmeste årene i stor grad være knyttet til sikkerhetspolitiske utfordringer som ikke direkte truer allierte lands suverenitet eller territorielle integritet. Det er derfor avgjørende at vårt eget forsvar er i stand til å delta fullt ut i flernasjonale operasjoner for krisehåndtering og konfliktforebygging. Blant annet på bakgrunn av dette har Regjeringen tatt initiativet til en omfattende omlegging av forsvaret i perioden 2002–2005.

Regjeringen vil, som en integrert del av sikkerhetspolitikken, fortsette sitt aktive engasjement for rustningskontroll, nedrustning og ikke-spredning av masseødeleggende våpen og for en ytterligere reduksjon i atomvåpnene. Styrket kontroll med håndvåpen vil videre være et vesentlig bidrag til internasjonal stabilitet og sikkerhet. Samtidig er det nødvendig å se truslene mot vår felles sikkerhet i et bredere perspektiv. Press på ressurser og naturmiljø, høy befolkningsvekst, ekstrem fattigdom og skjev fordeling av goder har stor betydning for mulighetene for fred og stabilitet. Regjeringen vil arbeide for at landene i sør involveres i den internasjonale debatten om sikkerhetsspørsmål.

Regjeringen ønsker å videreutvikle og styrke det bilaterale forholdet til USA, som er bygget på nære historiske bånd og felles verdier. Det er viktig for Norge at USA følger opp sitt engasjement for fred og sikkerhet i Europa.

Regjeringen vil arbeide for å styrke FN og andre internasjonale organisasjoner, samt det internasjonale lov- og avtaleverket. Regjeringen vil fortsette engasjementet for å gjennomføre nødvendige reformer av FN-systemet og sikre nødvendig finansiering. Norge vil i Sikkerhetsrådet arbeide for å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner, å utvikle en bredt

anlagt strategi som tar fatt i underliggende årsaker til krig og konflikt og bidra til å sette et særlig fokus på Afrikas utfordringer.

Regjeringen vil legge vekt på å integrere menneskerettighetsaspekter i alle relevante internasjonale organisasjoners virke og formål. Regjeringen vil legge stor vekt på å videreutvikle menneskerettighetsdialogene med blant annet Kina, Tyrkia, Cuba, Vietnam og Indonesia. I arbeidet for å fremme menneskerettighetene vil Regjeringen samarbeide nært med norske og internasjonale frivillige organisasjoner.

Den økonomiske forskjellen mellom de rike og de fattigste landene øker. Fattigdomsproblemet er en av de største utfordringene i vår tid. Mange land står samtidig overfor en HIV/aids-katastrofe. Bekjempelse av fattigdom er det overordnede målet i Regjeringens utviklingspolitikk. Norge vil arbeide aktivt for FNs utviklingsmålsettinger, herunder en halvering av andelen av verdens befolkning som lever i absolutt fattigdom innen 2015. Gjennom det nye globale vaksinasjonsprogrammet GAVI vil Norge være en pådriver i et globalt partnerskap for vaksinasjon av barn. Regjeringen tar sikte på en betydelig opptrapping av den bistanden som går via de multilaterale institusjonene, og herunder gi prioritet til kampen mot aids-epidemien. Regjeringen fastholder målet om en opptrapping av den norske bistanden til 1 pst. av bruttonasjonalinntekten. Regjeringen ønsker at mottakerland som fører en utviklingsfremmende politikk med sosial profil bør få mer bistand, mens myndigheter i land med mindre god fordelingspolitikk bør få redusert bistanden.

Rammebetingelsene for det europeiske samarbeidet er i ferd med å bli endret radikalt. Det vil få konsekvenser for vårt eget forhold til Europa. Den økonomiske og monetære union (ØMU) vil føre til en vesentlig tettere økonomisk integrasjon i EU og tvinge fram en sterkere samordning av den økonomiske politikken. EØS-avtalen sikrer i hovedsak norske næringer adgang til Det indre marked på lik linje med EUs næringsliv. EU-utvidelsen vil berøre Norge på mange måter. Det indre marked vil bli vesentlig større, noe som vil gi nye muligheter for norsk næringsliv. Regjeringen vil samtidig vektlegge at det må finnes gode løsninger som erstatning for de frihandelsavtalene som Norge i dag har med søkerlandene.

Regjeringen vil føre en europapolitikk som aktivt fremmer norske interesser, samtidig som Norge er en aktiv partner og bidragsyter til det europeiske samarbeidet og på den måten tar medansvar for utviklingen av Europa. Regjeringen vil både føre en mer aktiv og offensiv politikk overfor EU, de enkelte EU-landene og søkerlandene og samtidig satse sterkere på å bygge ut vårt samarbeid med Russland og landene i våre nærområder, samt vårt engasjement på Balkan. Regjeringen vil til enhver tid vurdere om Norges tilknytning til det europeiske samarbeidet og de samarbeidsordninger som er blitt etablert, er tjenlige som redskap for å ivareta grunnleggende norske interesser i møte med de nye utfordringene som følge av endringene i Europa. Dette innebærer blant annet at Regjeringen ser det som viktig å ha handlefrihet når det gjelder Norges tilknytningsforhold til EU. Norge må til enhver tid vurdere om tilknytningen til det europeiske samarbeidet og de samarbeidsordninger som er utviklet er tjenlige som redskap for å ivareta grunnleggende norske interesser i møte med de utfordringene som endringene i Europa skaper. Det betyr at en ny søknadsprosess kan starte opp i neste stortingsperiode, med sikte på

en søknad om medlemskap i EU tidligst i 2005–2006. En ny vurdering av spørsmålet om EU-medlemskap vil bare være aktuelt dersom vi har sett at EU-utvidelsesprosessen faktisk er i gang, og en ny medlemskapssøknad forutsetter at det har skjedd vesentlige endringer i det norske folks holdning til spørsmålet.

Internasjonal handel har vært spesielt viktig for små land som Norge. Regjeringen støtter tiltak for å medvirke til at alle land skal høste fordeler av deltakelse i det internasjonale handelssystemet. Regjeringen vil gjennomføre en bred utredning av hvilke tiltak som kan settes inn for å korrigere de internasjonale markedskreftene. Regjeringen mener at det bør gjennomføres en utredning av spørsmålet om en global skattlegging av valutatransaksjoner. Regjeringen ser det imidlertid som uaktuelt for Norge å innføre en avgift på valutatransaksjoner på ensidig basis. Regjeringen vil arbeide for fortsatt stor åpenhet og bruk av rådslag med fagbevegelsen, frivillige organisasjoner og andre i arbeidet med å utvikle rettferdige rammevilkår for verdenshandelen. Norge har viktige nasjonale interesser knyttet til flere forhandlingsområder innenfor WTO, blant annet markedsadgang for fiskeriprodukter og skipsfartstjenester. Norge legger også vekt på å beholde handlingsrom til utforming av en nasjonal landbrukspolitik.

Regjeringen vil tilgodese utviklingslandenes – og spesielt de fattigste landenes – særlige behov og bidra til at disse landene integreres bedre i verdenshandelen. Bedre markedsadgang for flest mulig produkter fra utviklingslandene, full tollfrihet for produkter fra de fattigste landene, samt større satsing på handelsrelatert faglig bistand, er viktig for å bedre utviklingslandenes muligheter til å dra nytte av de fordeler den økende internasjonale åpenheten byr på. Regjeringen vil være en aktiv internasjonal medspiller i arbeidet for å bedre utviklingslandenes markedsadgang, også til vårt eget marked.

For å sikre at WTO-systemet bidrar til en bærekraftig utvikling, bør miljøhensyn tas på alle relevante områder i en ny forhandlingsrunde. Miljøanalyser, som vurderer miljøvirkninger av endringer i det multinasjonale handelsregelverket og handelsliberalisering, er et redskap i denne sammenhengen.

16.2 Økt internasjonal åpenhet

Verdensøkonomien påvirkes i stadig sterkere grad av økende internasjonal åpenhet. Den omfatter økende integrasjon mellom de nasjonale økonomiene som følge av økte handels-, kapital-, teknologi- og informasjonsstrømmer over landegrensene. Virkningene er sterkest i de industrialiserte landene og i de nye framvoksende økonomiene, men utviklingen påvirker også situasjonen for de fattigste utviklingslandene.

Vi har et ansvar for å bidra til at positive ringvirkninger av den økende internasjonale åpenheten kommer disse landene til gode. Det er en stor fare for at fattigdomskløften øker i årene framover, både mellom land og mellom ulike deler av befolkningen i land hvor fordelingsmekanismene er svakt utviklet.

Internasjonal åpenhet på det økonomiske og finansielle området er ikke noe nytt fenomen. Allerede i det 19. århundret fløt varer, tjenester, kapital og arbeidskraft fritt i store mengder mellom det vi i dag kaller industriland. Det

nye i dag er styrken i de økonomiske og teknologiske drivkreftene som virker over landegrensene.

De økte handels-, kunnskaps- og kapitalstrømmene som følger i kjølvannet av den økte internasjonale åpenheten har ikke bare skapt ny økonomisk vekst. De har også kimen i seg til å forsterke forskjellene mellom regioner, land eller grupper som ikke evner å nyttiggjøre seg ny teknologi, eller som ikke evner å organisere seg nasjonalt og i forhold til internasjonalt samarbeid på en slik måte at de kan dra nytte av endringskreftene.

Veksten i produksjon og handels- og kapitalstrømmene på den ene siden, og fattigdomsproblemer i utviklingslandene på den andre siden, reiser også spørsmål om miljøets tålegrense og om forholdet mellom utvikling og miljø, og mellom utvikling og sosial bærekraft.

Økt internasjonal åpenhet bærer i seg en rekke økonomiske muligheter, men også nye utfordringer for de tradisjonelle europeiske velferdssamfunn. Handlingsrommet for politisk styring påvirkes. Beslutninger og hendelser som skjer i ett land får i økende grad betydning for andre land. I dag er det ikke mulig å sikre fortsatt velferd og verdiskaping gjennom tiltak innenfor nasjonalstatens rammer alene.

Utfordringen er å bidra til å styre utviklingen i en solidarisk retning. Da må politikken ha et internasjonalt perspektiv og integrere utenrikspolitiske, utviklingspolitiske og miljøpolitiske målsettinger. De politiske tiltakene må virke over landegrensene og omhandle bruk av den nye teknologien, fattigdomsproblemene og miljøforstyrrelsene.

Etter Regjeringens syn kan Norge best bidra til å sikre global solidaritet gjennom et omfattende og nært samarbeid med de land som i størst grad deler de samme målene som Norge på disse områdene. Gjennomslagskraften for nasjonale holdninger i globale organisasjoner og forhandlinger blir større dersom en søker samarbeid med nærstående land som har økonomisk og politisk tyngde, for å komme fram til felles ståsted og posisjoner. Regjeringen legger vekt på at Norge utenfor EU i særskilte sammenhenger har mulighet til å ta egne initiativ der EU-landene er bundet av felles posisjoner. Det er imidlertid først og fremst gjennom et nært samarbeid med EU og nærstående EU-land at Norge har best forutsetninger for å kunne påvirke og øve innflytelse globalt, i samsvar med norske målsettinger om økt global solidaritet. Samtidig legger Regjeringen vekt på en nærmere dialog med sentrale regionale aktører i Sør – slik som Sør-Afrika, India og Nigeria.

For nærmere omtale av den økte internasjonale åpenheten vises det til vedlegg 1.

16.3 Norge og USA

Regjeringen ønsker å videreutvikle og styrke det bilaterale forholdet til USA, som er bygget på nære historiske bånd og felles verdier. Norges transatlantiske bånd til USA må fortsatt være en av grunnpilarene i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I hele perioden etter andre verdenskrig har USA vært vår viktigste allierte, både gjennom NATO-samarbeidet og bilateralt.

Det er viktig for Norge å sikre et fortsatt aktivt amerikansk engasjement i europeiske sikkerhetsspørsmål. Her står spørsmålet om hvilken rolle NATO-

alliansen skal ha i Europa sentralt. Fra norsk side vil det bli lagt vekt på at EUs initiativ til en egen europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) bør framstå som et supplement til samarbeidet i NATO. Alliansen må forbli det sentrale sikkerhetspolitiske instrument i det euro-atlantiske området, mens ESDP skal være et fleksibelt instrument for krisehåndtering og fredsoperasjoner i Europa.

Amerikansk deltakelse i slike operasjoner vil være avgjørende for å sikre at USAs politiske og militære tyngde legges bak anstrengelsene for å løse konfliktene. Situasjonen på Balkan illustrerer hvor viktig det er at amerikanske styrker deltar. Det er et faktum at USA råder over ressurser som de europeiske landene ikke har, og som er uunnværlige for å sikre freden i området.

Norge og USA har en løpende dialog om freds- og forsoningsprosesser i ulike deler av verden, blant annet i Midtøsten, Afrika og Latin-Amerika.

Som ledende stormakt står USA sentralt også i FNs Sikkerhetsråd. Landet er ett av de fem permanente medlemmene og har vetorett. Det gode forholdet mellom våre to land vil være et godt utgangspunkt for et konstruktivt samarbeid i den perioden Norge er medlem av Sikkerhetsrådet.

USA er en viktig støttespiller i de regionale bestrebelsene for å integrere Russland og de baltiske landene i et euro-atlantisk samarbeid. Barents- og Østersjørådet, hvor USA har observatørstatus, er viktige fora i denne prosessen. Myndigheter og økonomiske aktører i det enkelte land må sammen bidra til at forholdene legges til rette for økt samkvem. Vi ønsker også at det regionale samarbeidet skal bidra til økonomisk vekst og utbygging av sivile og demokratiske rettigheter.

Også i arbeidet med å skape trygghet mot atomforurensing i Nordvest-Russland er det viktig at USA deltar. Det internasjonale samfunn har et ansvar for å bidra til at det farlige atomavfallet på Kola blir forsvarlig håndtert. Norge ser derfor fram til at USA, sammen med andre ressurssterke land, vil fortsette sitt aktive engasjement i atomsamarbeidet i nord.

Norge og USA har stått sammen om store internasjonale satsinger mot smittsomme sykdommer og barnedødelighet. Begge land har gått aktivt med i den nye internasjonale vaksinealliansen GAVI. Målet er å hindre at millioner av barn i fattige land dør av sykdommer som det finnes vaksiner mot, og som vi tar som en selvfølge at våre barn blir beskyttet mot. Kampen mot HIV/aids-epidemien er også høyt prioritert av både den norske og amerikanske regjeringen.

For å utvikle det gode samarbeidet med USA videre vil Regjeringen utarbeide en egen Amerika-tiltaksplan.

16.4 Norge og Europa

EU er ved inngangen til det nye århundret preget av store endringer. En felles valuta er innført. Grunnlaget er lagt for et styrket samarbeid på justisområdet. Planene om å opprette en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik og øke EUs evne til militær og sivil krisehåndtering er i ferd med å bli satt ut i livet. Samtidig står EU overfor sin største utfordring noensinne, i form av den utvidelsesprosessen mot øst som er innledet.

EU er ikke ferdig utbygd. Det ligger i samarbeidets natur at institusjonene, politikken og regelverket er i løpende utvikling. En hovedutfordring for EU-landene er å sikre folkets innflytelse i beslutninger som er viktige for EUs innbyggere. Det vil kreve sterk politisk vilje i medlemslandenes regjeringer å stake ut felles løsninger og effektive svar på nye behov, fundert på brede og demokratiske prosesser i det enkelte medlemsland.

De felles tiltak og løsninger som EU og EU-landene finner fram til på viktige økonomiske og politiske områder, vil uansett ha stor betydning også for Norge og utviklingen i vårt eget samfunn. I økende grad får Norge dermed sine rammevilkår bestemt gjennom politiske drøftelser og beslutninger som skjer i fora og på arenaer der vi ikke fullt ut deltar.

Regjeringen vil at Norge skal være en aktiv partner og bidragsyter i det europeiske samarbeidet og slik ta medansvar for utviklingen i Europa. Regjeringen vil benytte EØS-samarbeidet aktivt for dette formålet. EØS som redskap for å nå disse målene er imidlertid ikke tilstrekkelig. I stigende grad vil det kreves innsats utenfor den formelle EØS-rammen for å sikre aktiv norsk medvirking i europeisk økonomisk og politisk samvirke slik at Regjeringen kan ivareta grunnleggende norske interesser på en tilfredsstillende måte.

Regjeringen mener at Norge har sterke interesser å ivareta i forhold til EU-samarbeidet. Samtidig har Norge også viktige bidrag å tilføre EU-samarbeidet. På denne måten kan Norge være bidragsyter og ta medansvar for Europas utvikling og globale rolle.

Regjeringen mener det er viktig at Norge har nødvendig handlefrihet når det gjelder vårt tilknytningsforhold til EU. Norge må til enhver tid vurdere om tilknytningen til det europeiske samarbeidet og de samarbeidsordninger som er utviklet er tjenlige som redskap for å ivareta grunnleggende norske interesser i møte med de utfordringene som endringene i Europa skaper. Det betyr at en ny søknadsprosess kan starte opp i neste stortingsperiode, med sikte på en søknad om medlemskap i EU tidligst i 2005–2006. En ny vurdering av spørsmålet om EU-medlemskap vil bare være aktuelt dersom vi har sett at EU-utvidelsesprosessen faktisk er i gang, og en ny medlemskapssøknad forutsetter at det har skjedd vesentlige endringer i det norske folks holdning til spørsmålet.

16.4.1 Et samlet Europa

Stabilitet og økonomisk utvikling i hele Europa, også i Norge, er avhengig av at velferdskløften over det tidligere øst-vest-s skillet ikke får feste seg eller utvikle seg videre. Den overordnede utfordring er å motvirke at det ideologiske jernteppet som tidligere delte Europa i to, erstattes av et velferdsgap som kan true den økonomiske og politiske stabiliteten i Europa.

Landene i Sentral- og Øst-Europa er på vei inn i bredere europeiske og euro-atlantiske samarbeidsrammer. De ønsker en sterk forankring vestover, både av økonomiske og politiske grunner.

De europeiske landenes felles evne til å møte disse utfordringene vil forme Europas og vår egen framtid. Viljen til samarbeid mellom de europeiske landene vil i stor grad avgjøre hvordan Europa utvikler seg videre – mot økt sikkerhet, stabilitet og velferd, eller mot ny splid og nye typer konflikter.

EU og NATO spiller en nøkkelrolle i den økonomiske, politiske og sikkerhetspolitiske integrasjonen som pågår mellom vest og øst. Organisasjonene gjennomgår dyptgående endringer for å tilpasse seg endrede rammebetingelser og nye behov.

Det er et felles europeisk ansvar å bistå landene i Sentral- og Øst-Europa i deres anstrengelser for å ta igjen flere tiår med svak økonomisk og sosial utvikling. Også Norge har interesse av og ansvar for å bidra til dette historiske løftet. Solidaritet i dagens Europa handler om å utvide den stabilitets- og velferdssonen som landene i Vest-Europa utgjør, til å omfatte også de sentral- og øst-europeiske landene, og slik skape grunnlag for velferd og utvikling i hele Europa.

Det er avgjørende for Europa at utvidelsesprosessen i EU lykkes. Det vil kreve store anstrengelser i landene selv og av EU. Søkerlandene står overfor fundamentale endringer av samfunnsstrukturen og det institusjonelle rammeverket som skal sette landene i stand til å fullt ut fungere innen EU-samarbeidet. Også Norge ønsker å bidra til dette. Som framtidige partnere i EØS er søkerlandenes tilpasning til det indre markedet av direkte betydning for Norge. Regjeringen vil derfor følge opp handlingsplanen for økt kontakt med søkerlandene i nært samvirke med EUs innsats og landenes egne prioriteringer.

16.4.2 Russland

Norge har en egeninteresse av at Russland lykkes i å befeste et levedyktig demokrati og respekt for grunnleggende menneskerettigheter, samt å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. En aktiv og samlet norsk europapolitikk må inkludere en sterk vektlegging av Russland og nærområdene.

Arbeidet med å integrere Russland i forpliktende europeiske og euroatlantiske samarbeidsstrukturer, er etter Regjeringens syn det viktigste bidrag Norge kan yte for å styrke stabiliteten i nordområdene, og dermed i Europa. Det er særlig gjennom vår deltakelse i NATO, gjennom samarbeidet med EU og gjennom det statlige og regionale samspillet med Russland i nord at Norge kan yte sine bidrag. Regjeringen ønsker å fremme næringslivssamarbeidet med Russland og bidra til et russisk medlemskap i WTO.

I dag framstår ikke Russland som noen militær trussel i Europa. Samtidig står Russland overfor en rekke utfordringer av ikke-militær natur, som kan påvirke situasjonen i Norges nærområder. Utfordringene er knyttet både til økonomisk og sosial utvikling, miljø og bærekraftig ressursutnyttelse. Å mestre disse utfordringene vil ha betydning for sosial og politisk stabilitet i vårt naboland.

Regjeringen legger også stor vekt på å bidra til sikkerhet og stabilitet i våre nærområder, og vil videreføre en forutsigbar politikk i nord, herunder i forholdet til Svalbard. Et viktig mål for samarbeidet med Russland er å fremme åpenhet og å redusere mistenksomhet knyttet til militær aktivitet på begge sider av grensen. Det vil derfor legges stor vekt på russisk deltakelse i Partnerskap for Fred- aktiviteter og relatert virksomhet, også i Norge. Stabilitet og utvikling på Balkan er viktig for det samlede Europa og for vår egen del.

Både Norges generelt gode forbindelser til Russland og vår deltakelse i Barentssamarbeidet, Østersjøsamarbeidet og Arktisk Råd gjør Norge til en

viktig bidragsyter i utviklingen av EUs nordlige dimensjon. I dette samarbeidet legger Regjeringen særlig vekt på atomsikkerhet, miljø, energi og helse, med bedre levekår i Nordvest-Russland og Østersjøområdet som et overordnet mål. Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa er et viktig virkemiddel i denne forbindelsen.

EU deltar i samarbeidet på Nordkalotten blant annet gjennom opprettelse og finansiering av regionalt forankrede samarbeidsopplegg som Interreg-programmene. Målet for norsk deltakelse er å bedre vilkårene for næringsutvikling, verdiskaping og sysselsetting i norske regioner og distrikter. Interreg-samarbeidet bidrar også til å styrke det nordiske grenseregionale samarbeidet og det transnasjonale samarbeidet i Barentsregionen, Østersjøregionen og Nordsjøregionen.

16.4.3 Balkan

Ti år og fire kriger etter at krisen i Jugoslavia brøt ut for alvor, er Balkan fortsatt preget av spenninger. Dette utgjør en betydelig utfordring i arbeidet for varig stabilitet og utvikling i området. År 2000 innebar imidlertid et tidevannsskifte i den politiske utviklingen på Balkan. Demokratiske koalisjoner ble i løpet av 2000 valgt inn i regjeringsposisjon i både Kroatia og Jugoslavia. De to land som utgjorde drivkreftene i krigføringen som ledsaget oppløsningen av det tidligere Jugoslavia, styres i dag av demokratiske regjeringer. Denne utviklingen har radikalt økt mulighetene for å bygge varig fred og stabilitet på Balkan. Norge er tungt engasjert i arbeidet innenfor Stabilitetspakten for Sørøst-Europa, i et nært samarbeid med EU.

Regjeringen ser det som en høyt prioritert målsetting å bidra aktivt til å styrke demokratiske krefter i Kroatia og Jugoslavia, så vel som i regionen for øvrig, og på den måten bidra til fred, stabilitet og økonomisk gjenreising i hele vest-Balkan.

Regjeringen vil videreføre bistanden overfor Jugoslavia på et høyt nivå, samtidig som bistanden til Kroatia økes vesentlig. Forutsatt Stortingets samtykke tar Regjeringen sikte på at den norske bistanden til regionen under ett vil ligge på et stabilt høyt nivå i årene framover. Institusjonsbygging og kapasitetsbygging med sikte på å styrke demokratiske krefter, respekt for menneskerettigheter og økonomisk utvikling vil stå sentralt. Det legges opp til en balansert og regional tilnærming overfor landene på vest-Balkan, i nært samarbeid med EU-landene og USA.

Norge vil arbeide aktivt innen Stabilitetspakten for å bidra til en samordnet og planmessig internasjonal bistand til regionen. Regjeringen legger stor vekt på Norges innsats gjennom det norske formannskapet i Stabilitetspaktens arbeidsgruppe for regionalt sikkerhets- og justissamarbeid. Norge vil her søke å bidra til utvidet samarbeid mellom landene i regionen i kampen mot organisert kriminalitet og til gjennomføringen av tillitsskapende tiltak på det militære området. Regjeringen legger videre vekt på å støtte opp om integrasjonen av landene i regionen i det bredere euro-atlantiske samarbeidsnettverket – både politisk, militært og økonomisk.

En stabil fred på Balkan kan best sikres gjennom en regional forsoningsprosess mellom land og folk. For at en slik prosess skal virkeliggjøres, er det en forutsetning at individer som er siktet for krigsforbrytelser, stilles for ret-

ten. Regjeringen legger vekt på den betydning som Jugoslavia-domstolen i Haag har i en slik sammenheng. Norge vil fortsette sin støtte til Jugoslavia-domstolens arbeid og vil søke å bidra til at landene i regionen samarbeider med domstolen.

16.4.4 En felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik

Krigene i det tidligere Jugoslavia har gitt støtte til fornyede anstrengelser i Europa for å styrke den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, ved å gi EU økt evne til militær og sivil krisehåndtering. EU-landenes regjeringssjefer har uttrykt en klar vilje til å etablere en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik med evne til både militær og sivil krisehåndtering.

Regjeringen vil arbeide for et nært samarbeid mellom EU og NATO. NATO må fortsatt ha et overordnet ansvar for vår kollektive sikkerhet og for europeisk krisehåndtering. Regjeringen har samtidig overfor EU og EUs medlemsland understreket Norges positive holdning til utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik i EU. Økt europeisk evne til krisehåndtering utgjør et vesentlig tilskudd til arbeidet for europeisk sikkerhet og stabilitet. Det er etter Regjeringens syn i Norges interesse aktivt å støtte arbeidet med såvel militære som sivile ressurser.

I den grad EU-landenes samarbeid på dette feltet etter hvert fører til at de utvikler felles ståsted i spørsmål som er av betydning for europeisk sikkerhet, vil det etter Regjeringens syn innebære en stor politisk utfordring for Norge. Kontakt med sentrale allierte vil få økt betydning for å ivareta norske interesser.

Norges vilje til å bidra i EU-ledede operasjoner er også bakgrunnen for det norske ønsket om tette kontaktordninger og dialog med EU om sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål og om krisehåndtering. Slike ordninger vil kunne bidra til å sikre at norske forberedelser og bidrag til en operasjon er relevante, og at vi hurtig kan treffe beslutninger om deltakelse i en operasjon.

16.4.5 EUs økonomiske samarbeid

Et forsterket og utvidet EU-samarbeid er et svar på de globale og regionale endringer som nå finner sted. Dannelsen av en økonomisk og monetær union (ØMU) er et virkemiddel i forhold til de nasjonale valutaenes økte sårbarhet som følge av økt internasjonal åpenhet. Integrasjonen av valuta- og pengepolitikken i EU skal legge grunnlaget for en mer robust økonomi i euro-området. Valutaspekulasjon og finanskriser med utgangspunkt i andre deler av verden vil kunne få mindre betydning for det indre markedet. Dette bidrar til økt forutsigbarhet og er derfor også i norsk interesse.

Innføringen av euro vil trolig få begrensede direkte økonomiske virkninger for Norge på kort og mellomlang sikt, og virkningene vil variere mellom næringer og virksomheter. Spørsmål knyttet til ØMU ligger utenfor EØS-avtalen. Regjeringen ser det derfor som særlig viktig at Norge, både myndighetene og partene i arbeidslivet, aktivt benytter alle tilgjengelige kanaler i forhold til EU for dialog om økonomiske spørsmål.

16.4.6 EØS-avtalen

EØS-avtalen sikrer i hovedsak norske næringer adgang til Det indre marked på lik linje med EUs næringsliv. Det indre marked var i hovedsak gjennomført i EU i 1993. Slik er EØS-avtalen svar på de utfordringer som europeisk økonomisk samkvem stod overfor i 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene. I dag er rammevilkårene for samarbeidet i EØS betydelig endret. Den økende internasjonale åpenheten og den teknologiske utviklingen skaper nye utfordringer for verdiskaping, velferd, helse og miljø. For å møte disse utfordringene, har EU-landene utviklet et samarbeid, også om forhold som berører og er av betydning for det indre marked, men som går dypere og mer i bredden enn det som omfattes av EØS-avtalen. EØS-avtalen ivaretar i stor grad Norges interesser på det økonomiske området. EØS-samarbeidet dekker imidlertid bare i begrenset utstrekning disse nye politiske samarbeidsformene. Dette skaper nye utfordringer for Norge.

Naturgass sto for om lag 12 pst. av petroleumsinntektene i 2000, og andelen er anslått å øke til i overkant av 30 pst. i 2010. Gasseksportens relative betydning blir dermed økende og av fundamental utenriksøkonomisk betydning for Norge. Den altoverveiende delen av norsk gasseksport går til EU. Tekniske og økonomiske forhold begrenser mulighetene for eksport til markeder utenfor EU. Dette bildet vil ytterligere forsterkes når de sentral-europeiske landene som i dag mottar norsk gass, blir medlemmer av EU.

EU har etter hvert utviklet et regelverk som setter viktige felles rammevilkår for petroleumssektoren. Denne utviklingen vil fortsette. For Norge vil det være av stor betydning hvordan rammeverket for denne sektoren, særlig gassmarkedet, videreutvikles og revideres i årene framover. EØS-avtalen gir ikke noe direkte inntak for Norge og de andre EFTA-landene når EUs Ministerråd drøfter nytt eller revidert forslag til regelverk som er av betydning for petroleumssektoren. Regjeringen vil arbeide for en mest mulig effektiv ivaretagelse av norske interesser overfor EU og EU-landene i deres politiske drøftelser om disse spørsmålene.

Mens EU-landene seg imellom har fri markedsadgang for sjømat, er Norge gjennom EØS-avtalen underlagt høye tollsatser på en rekke viktige produkter som sild, makrell, laks, reker, kamskjell og sjøkreps ved eksport til EU-området. De høye tollsatsene innebærer at videreforedlingen av disse fiskeslagene, i hovedsak laks, i overveiende grad finner sted i EU-land, som dermed beholder denne delen av verdiskapingen før de bearbeidede varene omsettes.

Situasjonen for norsk eksport til dagens kandidatland vil endres i negativ retning når de blir EU-medlemmer. Norsk sjømat er i dag sikret tollfri adgang til kandidatlandene gjennom EFTAs frihandelsavtaler. Når disse landene blir EU-medlemmer, vil norsk eksport underlegges EØS-avtalens ordninger. Hvor uheldig dette vil slå ut for norsk fiskerinæring avhenger av hvilke kompensasjonsordninger Norge tilstår når nåværende frihandel opphører.

16.5 Sikkerhets- og forsvarspolitikken

Det er i Norges interesse at effektive regionale og globale sikkerhetsordninger utvikles og at det internasjonale regelverket blir mest mulig forutsigbart og stabilt.

I løpet av de siste ti årene er den kalde krigens militære trussel mot Norge erstattet av mangeartet risiko knyttet til komplekse kriser i utkanten av det euro-atlantiske området og til globale utviklingstrekk som har gitt ny sårbarhet. Sikkerhetspolitikken og forsvaret må tilpasse seg de nye utfordringene. Norge vil måtte ivareta nasjonale sikkerhetsbehov og bidra i internasjonale operasjoner, og i større grad enn før må disse to hovedoppgavene ses i sammenheng.

Det er viktig å skape større allmenn bevissthet om politiske mål og de virkemidler som står til rådighet i en ny sikkerhetspolitisk virkelighet. Regjeringen vil i tillegg til militære virkemidler, vektlegge systematisk innsats av humanitære, økonomiske og politiske tiltak. Regjeringen vil arbeide for internasjonal aksept for et helhetlig sikkerhetsbegrep som omfatter konfliktforebygging og fredsbygging, menneskerettigheter og ressurspørsmål. Dette vil også stå sentralt i vårt arbeid i FNs Sikkerhetsråd.

16.5.1 NATOs rolle

For Norge er det viktig at NATO har hovedansvaret for fred og sikkerhet i Europa. Utvidelsen av NATO vil bidra til økt stabilitet i Europa. Regjeringen vil i denne sammenheng legge stor vekt på å ivareta de baltiske lands interesser.

Norge støtter utviklingen av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik, i nært samarbeid med NATO.

I NATOs strategiske konsept fra april 1999 slås det fast at NATOs hovedoppgave forblir å trygge medlemslandenes fred og sikkerhet – i henhold til den felles forsvarsforpliktelsen nedfelt i Atlanterhavspaktens artikkel 5 – og å fungere som det sentrale forum for sikkerhetspolitiske konsultasjoner for de allierte. I tillegg har alliansen fått nye grunnleggende funksjoner i utviklingen av samarbeidet med partnerlandene og internasjonal krisehåndtering. Aktivt engasjement i europeisk krisehåndtering vil i lang tid være en hovedutfordring for alliansen. Støtte til utviklingen av en egen europeisk evne til krisehåndtering er en særskilt oppgave. Det overordnede mål er et sikkerhetspolitisk partnerskap mellom EU og NATO.

Det euro-atlantiske partnerskapsråd (EAPC) er forum for konsultasjoner med de 26 partnerstatene og styringsorgan for det praktiske samarbeid i Partnerskap for Fred (PfP). Etter Regjeringens syn må det overordnede hensynet for NATOs utstrakte partnersamarbeid være at landene i Sentral- og Øst-Europa trekkes inn i praktisk og politisk samarbeid som virker stabiliserende, og som gjør dem bedre i stand til å bidra aktivt i løsningen av Europas sikkerhetsutfordringer. Samarbeidet i PfP har blant annet lagt grunnlaget for stor partnerdeltakelse i de NATO-ledede fredsoperasjonene i Kosovo og Bosnia.

Utvidelsen av NATO i 1999 var uttrykk for alliansens bidrag til stabilitetsbygging i Europa. Utvidelsen vil fortsette. Ni land er i dag kandidater til medlemskap og inngår i NATOs handlingsplan for medlemskap (MAP), som er et praktisk instrument for kandidatlandenes forberedelser. Spørsmålet om hvilke nye medlemmer som skal tas opp og tidspunktet for framtidig utvidelse må avgjøres ved en politisk vurdering av hva som best trygger europeisk sikkerhet og stabilitet. For Norge er det viktig å arbeide for at NATO oppretthol-

der sin rolle som kollektivt konsultasjonsorgan, og ikke utvikler seg til å bli en bilateral dialog mellom USA og EU.

Samarbeidet i Kosovo viser at NATO og Russland kan yte viktige felles bidrag til europeisk sikkerhet. Fellesrådet NATO-Russland drøfter spørsmål av felles interesse og kan bidra til å avverge misoppfatninger om interesser og intensjoner. Norge legger særlig vekt på samarbeid om krisehåndtering, forsvarsrelatert miljøvern, sivilt beredskap, rustningskontroll og nedrustning. Norge har et betydelig bilateralt samarbeid med Russland på mange av disse områdene. De multilaterale og bilaterale aktiviteter bør etter Regjeringens syn supplere og forsterke hverandre.

16.5.2 Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel

Militærmakt er kun ett av flere virkemidler for å nå overordnede sikkerhetspolitiske mål, men forblir et viktig sikkerhetspolitisk redskap. Et nasjonalt militært forsvar er fortsatt av vital betydning. Norge trenger et godt og troverdig forsvar – et forsvar tilpasset en ny tid og med de nødvendige egenskaper til å kunne håndtere morgendagens utfordringer.

NATOs bruk av militærmakt vil i de nærmeste årene i stor grad være knyttet til sikkerhetspolitiske utfordringer som ikke direkte truer allierte lands suverenitet eller territorielle integritet. Det er i lys av dette avgjørende at Forsvaret er i stand til å delta fullt ut i flernasjonale operasjoner for krisehåndtering og konflikthåndtering sammen med våre allierte og andre samarbeidsland. Samtidig vil mer fleksible og mobile styrker med høy reaksjonsevne være særlig godt egnet til krisehåndtering i Norges egne nærområder.

Norge trenger et godt og troverdig forsvar, med de nødvendige egenskaper til å kunne håndtere morgendagens utfordringer. Forsvarets viktigste oppgaver er å beskytte norske interesser og norske ansvarsområder, bidra til å skape stabilitet i nærområdene og oppfylle allianseforpliktelsene i NATO. Samtidig skal Forsvaret bidra til internasjonalt arbeid for fred, stabilitet og menneskerettigheter. Brukt i kombinasjon med andre virkemidler, er et moderne og fleksibelt forsvar et egnet redskap ikke bare i nasjonale krisesituasjoner, men også i mange internasjonale krisesituasjoner. Et moderne og fleksibelt forsvar er derfor et viktig instrument i norsk utenrikspolitikk.

For å spille en slik rolle må Forsvaret organiseres slik at det kan løse sine oppgaver på en best mulig måte. Det må være fleksibelt nok til å kunne fange opp og hurtig tilpasses endringer i verden omkring oss. Slik er det ikke i dag. Det norske forsvaret er i stor grad fortsatt organisert for å motstå en storstilt invasjon av norsk territorium, hvilket ikke lenger er en sannsynlig trussel. Altfor store ressurser går med til å drive en uforholdsmessig stor fredsorganisasjon, på bekostning av den operative evnen og mulighetene til å fornye styrkestrukturen. Uten drastiske grep vil hele forsvarsbudsjettet i løpet av få år gå til drift av en organisasjon med meget begrenset evne til å løse sine oppgaver.

For å skape et moderne og fleksibelt forsvar foreslo Regjeringen en grunnleggende omlegging og fornyelse av Forsvaret (jf. St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005). For å bedre Norges evne til å delta i internasjonale operasjoner, har Regjeringen fått Stortingets samtykke til å opprette Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner (jf. St.meld. nr. 38 (1998-1999) og Innst.S. nr. 152 (1999-2000)). Innsatsstyrken

planlegges å bestå av en hurtig reaksjonsstyrke på inntil 700 personell, en reaksjons- og oppfølgingsstyrke på inntil 1100 personell og en forsterkingsstyrke på inntil 400 personell.

Omleggingen av det norske forsvaret må ses i lys av våre forpliktelser som NATO-alliert og som europeisk land. NATOs program for en styrket forsvarskapasitet (Defence Capabilities Initiative – DCI) legger viktige føringer. De områdene som står i fokus for DCI er mobilitet, utholdenhet, fleksibilitet, overlevelsessevne og ledelse. Det er viktig at norske styrker er i stand til effektivt å ta del i hele spekteret av NATOs oppgaver – fra fredsbevarende operasjoner og annen krisehåndtering til artikkel 5-operasjoner, det vil si kollektivt forsvar.

Forsvaret bør etter Regjeringens syn ha følgende hovedoppgaver: militær tilstedeværelse i prioriterte områder, etterretning og overvåking av norske interesseområder, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, krisehåndtering i norske områder, forsvar av norske områder og tilrettelegging for å møte utfordringer mot norsk sikkerhet sammen med allierte, sikring av vitale samfunnsfunksjoner, internasjonalt engasjement og annen samfunnsnyttig virksomhet.

16.5.3 Nedrustning og rustningskontroll

Arbeidet for rustningskontroll, nedrustning og ikke-spredning av masseødelegglesesvåpen er en integrert del av sikkerhetspolitikken. Regjeringen legger vekt på å oppnå nye og varige resultater i internasjonalt samarbeid om slike spørsmål blant annet i FN, NATO og Nedrustnings-konferansen i Genève. Arbeidet med å sikre gjennomføring og etterlevelse av eksisterende avtaler må styrkes. Det er i små lands interesse at effektive regionale og globale sikkerhetsordninger utvikles, og at internasjonale rammer for egen opptrreden blir mest mulig stabile.

Regjeringen vil arbeide for ytterligere reduksjon i atomvåpnene og for å realisere målet om en atomvåpenfri verden. For at arbeidet med å motvirke spredning av kjernevåpen skal lykkes, er det nødvendig å redusere kjernevåpnenes rolle i internasjonal politikk. Dagens internasjonale ikke-spretnings- og nedrustningsavtaler er neppe i seg selv tilstrekkelige til å forhindre spredning av masseødelegglesesvåpen.

Spredning av masseødelegglesesvåpen (atomvåpen, biologiske og kjemiske våpen) og leveringsmidler for slike våpen utgjør en særlig utfordring.

Regjeringen vil legge vekt på å bidra til å eliminere årsakene til at land har, eller vil skaffe seg, atomvåpen eller andre masseødelegglesesvåpen. Verdenssamfunnet må være villig til å håndtere underliggende politiske, sosiale og økonomiske konflikter i problemområder. Internasjonalt samarbeid og innsats for å løse lokale og regionale konflikter er vesentlige bidrag til ikke-spredning. Tiltak for å etablere internasjonale sikkerhets- og samarbeidsordninger på et bredt felt må gå hånd i hånd med tiltak innenfor nedrustning og ikke-spredning.

Konvensjonell rustningskontroll og nedrustning vil fortsatt være en prioritert oppgave. Håndvåpen er blitt en dominerende våpenform i væpnede konflikter. Det store omfanget av håndvåpen i omløp bidrar til at spente situasjoner hyppigere glir over i væpnede konflikter, at disse konfliktene særlig ram-

mer sivilbefolkningen, og at det blir vanskeligere å stabilisere og gjenoppbygge samfunn etter konflikter. Styrket kontroll med slike våpen vil være et vesentlig bidrag til internasjonal stabilitet og sikkerhet.

Samtidig er det nødvendig å se truslene mot vår felles sikkerhet i et bredere perspektiv – utover arbeidet for rustningskontroll, nedrustning og ikke-spredning av masseødelegglesesvåpen. Press på ressurser og naturmiljø, høy befolkningsvekst, ekstrem fattigdom og skjev fordeling av goder har stor betydning for mulighetene for fred og stabilitet. Aids-epidemien er i seg selv en trussel mot stabil samfunnsutvikling i mange land. Konflikter knyttet til etnisk bakgrunn, språk og religion får dermed større spillerom, selv om det kan være politiske og økonomiske interesser hos nokså snevre grupperinger som ligger bak.

Det finnes omfattende regelverk for behandlingen av sivile i væpnede konflikter. Problemet er manglende respekt for regelverket og svak internasjonal vilje til å straffeforfølge overgrep. De humanitære konsekvensene av dagens konflikter forverres av den økende utbredelsen av håndvåpen, ofte kombinert med organisert kriminalitet, narkotika og diamanthandel.

Regjeringen vil arbeide for at landene i sør involveres i den internasjonale debatten om sikkerhetsspørsmål. Dette gjelder særlig i forhold til arbeidet med regionale konflikter, spredning av håndvåpen, landminer, terrorisme, narkotika og annen internasjonal kriminalitet. Regjeringen vil fortsette arbeidet for en realisering av Den permanente internasjonale straffedomstol.

16.6 Det internasjonale samarbeidet for fred og utvikling

16.6.1 FN og Sikkerhetsrådets rolle

Det har vært en stor styrke for Norge at vi i hele etterkrigstiden har hatt en bred tverrpolitisk enighet om hovedlinjene i vårt arbeid i De forente nasjoner. Det er i vår nasjonale interesse å fortsette arbeidet for et internasjonalt samfunn basert på FN-pakten, folkeretten og et forpliktende mellomstatlig samarbeid.

FN spiller en avgjørende rolle for å fremme fred, demokrati, menneskerettigheter og en positiv internasjonal utvikling. FNs globale ramme gir muligheter for å arbeide for et ansvarlig, åpent og forutsigbart internasjonalt system, og til å kunne påvirke aktuelle internasjonale utviklingstrekk som konflikter, globalisering, miljø, demokrati, fordeling og fattigdom. Dette er omfattende og viktige oppgaver, og FN må styrkes og videreutvikles for å håndtere disse utfordringene bedre. Norge vil styrke sentrale FN-organer og særorganisasjoner, samtidig som FN må legge større vekt på å utvikle et nærmere samarbeid med regionale organisasjoner.

Regjeringen vil fortsette engasjementet for å gjennomføre nødvendige reformer i FN-systemet og sikre nødvendig finansiering. Vi vil at Sikkerhetsrådet skal utvides for bedre å reflektere dagens internasjonale virkelighet. Fra norsk side har vi gått inn for at Rådet utvides med Japan og Tyskland som nye permanente medlemmer, at de tre store regionene Afrika, Asia og Amerika får en fast plass hver, og at det i tillegg velges tre nye, ikke-faste medlemmer.

Norge ble i oktober 2000 innvalgt som medlem av FNs Sikkerhetsråd for en periode på to år. Arbeidet i Sikkerhetsrådet vil i stor grad preges av de til en hver tid akutte konfliktene i verden.

Norge har blant annet fått ansvaret for å lede FNs sanksjonskomite for Irak. Vi vil samtidig legge stor vekt på å bidra på mer langsiktige områder. Regjeringen er opptatt av å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre fredsoperasjoner. Særlig viktig er det å få fokus på de underliggende årsaker til krig og konflikt, som fattigdom og underutvikling, ulikheter og undertrykkelse. For det tredje vil Regjeringen bidra til et særlig fokus på Afrikas utfordringer. Det er også et klart behov for oppfølging av humanitær nødhjelp og langsiktig bistand, i tillegg til et bedret samspill med lokale krefter for gjenoppbygging etter krig og konflikt.

Dagens humanitære behov bærer i stor grad preg av konfliktenes økende tendens til å være interne, og skillet mellom stridende og sivile er mindre tydelig enn før. Dette innebærer store utfordringer når det gjelder å nå fram med den riktige hjelpen i tide, særlig for de stadig større gruppene av internflyktninger. På samme tid må det bli et bedre samspill mellom nødhjelpsinnnsatsen og den langsiktige bistanden. Det internasjonale samfunn må også samordne sine innsatser langt bedre. Dette er viktige oppgaver for FN.

Fattigdomsreduksjon er en vesentlig faktor for å forebygge konfliktutbrudd og bygge og konsolidere fred. Norge vil fortsette sitt engasjement i FN-systemet for å fremme global økonomisk utvikling, bidra til fattigdomsreduksjon, bedre menneskerettighetene og styrke grunnlaget for demokratiutvikling. Norge bidrar aktivt både politisk og finansielt til å styrke de sentrale FN-organene og FNs særorganisasjoner.

Norge har deltatt i mange fredsbevarende operasjoner i regi av FN eller under FN-mandat. Norge deltar i dag særlig aktivt på den sivile siden med politimannskaper og med personell som arbeider for å fremme demokrati og utvikling. Regjeringen vil videreføre Norges engasjement i slike operasjoner.

Norge og FN må legge større vekt på et regionalt perspektiv og utvikle samarbeidet med regionale organisasjoner. Dette gjelder både for spørsmål knyttet til fred og sikkerhet og til utvikling.

16.6.2 Menneskerettigheter og demokrati

Det internasjonale regelverket for beskyttelse av menneskerettighetene er i dag i all hovedsak godt utbygd. Utfordringene er hovedsakelig knyttet til etterlevelsen av rettighetene. Handlingsplanen for menneskerettigheter (St.meld. nr. 21 (1999-2000)) og behandlingen i Stortinget i november 2000 legger grunnlaget for videreføringen av Norges menneskerettighetsarbeid.

Regjeringen legger til grunn at respekt for menneskerettighetene fordrer et demokratisk styresett. Demokrati bygger særlig på de sivile og politiske rettighetene, og det skaper medbestemmelse for realisering av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Arbeidet for å fremme demokrati og mer rettferdige styresett vil derfor være en viktig side ved utviklingsarbeidet. Regjeringen vil også medvirke til at dette prioriteres av relevante internasjonale organisasjoner.

Styrkingen av tilliten og samarbeidet mellom næringslivet, fagbevegelsen, akademiske miljøer, frivillige organisasjoner og myndigheter slik det kommer

til uttrykk i Det konsultative organ for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet (KOMpakt), er et eksempel på den form for bevisstgjøring, samkvem og målrettet innsats Regjeringen vil videreføre i de kommende årene. Her skal det legges særlig vekt på å identifisere og etterprøve næringslivets sosiale ansvar. Regjeringen vil legge økende vekt på integrering av menneskerettighetsaspekter i internasjonale organisasjoners virke som et verktøy for å fremme utvikling og rettferdighet.

En hovedutfordring for menneskerettighetsarbeidet i årene framover vil være den økende betydning som ikke-statlige organisasjoner får for iverksettelse av den enkeltes grunnleggende rettigheter og friheter. Regjeringen vil arbeide for at denne utviklingen møtes blant annet på to måter: 1) Stater må ikke fraskrive seg noe av det ansvar som menneskerettighetsforpliktelsene innebærer. 2) Stater må – enkeltvis og i samarbeid – oppfordres til å styrke dialogen med ikke-statlige organer med sikte på stadig bedre etterlevelse og iverksettelse av menneskerettighetene.

Menneskerettighetenes plass i utviklingssamarbeidet er et annet viktig tema for norsk internasjonal innsats. Regjeringen legger til grunn at utviklingssamarbeidet skal baseres på respekt for menneskerettighetene. I de kommende år vil det også bli arbeidet for å innarbeide rettighetsperspektivet bedre i norsk og internasjonal humanitær innsats.

Regjeringen vil legge vekt på innsatsen for utvikling basert på respekt både for de politiske og de økonomiske, demokratiske, sosiale og kulturelle rettighetene. Den målrettede innsatsen for barns rettigheter og mot rasisme vil bli videreført blant annet ved aktiv oppfølging av Barnetoppmøtet i september 2001 og Verdenskonferansen mot rasisme i august/september 2001. Arbeidstakeres rettigheter vil også være gjenstand for særskilt innsats. Arbeidet for minoriteters, og særlig urfolks, rettigheter vil fortsatt ha høy prioritet.

Regjeringen vil fortsatt legge et helhetlig perspektiv til grunn for menneskerettighetsengasjementet, men legge fornyet vekt på å bekjempe dødsstraff og tortur, samt på å sikre forsamlings- og organisasjonsfrihet. Regjeringen vil legge særlig vekt på utbyggingen av menneskerettighetsdialoger med enkelte land, blant annet Kina, Vietnam, Tyrkia, Cuba og Indonesia, innenfor en ramme som muliggjør påvirkning og positive endringer over tid. Flere land kan bli inkludert i dialogordningen så langt kapasitet og kompetanse tilsier. I menneskerettighets- og det demokratibyggende arbeidet vil Regjeringen samarbeide nært med norske og internasjonale frivillige organisasjoner. Kompetanse- og kapasitetsbygging står også i denne sammenheng helt sentralt.

16.6.3 Bekjempelse av fattigdom

Det er en svært ujevn fordeling av velstand og goder i verden. Fattigdomsproblemet er en av de største utfordringene i vår tid. Det dreier seg om grunnleggende mangel på mat, klær og rent drikkevann. Fattigdom gir dårlig helse, ingen eller lav utdanning og gjør folk sårbare overfor andres maktutøvelse. Fattigdom er brudd på grunnleggende rettigheter.

Det ligger store utfordringer i å bidra til en bedre hverdag for millioner av mennesker. For at de tiltak som settes i verk skal ha effekt må man forstå hvor sammensatt fenomenet fattigdom er.inntekt, eiendom, helse, råderett over ressurser, sosial aksept, muligheter til egenutvikling gjennom utdanning og

andre forhold skiller de fattige fra de som ikke er det. Ofte kommer konflikter, naturkatastrofer, flyktningproblematikk og økonomiske kriser i tillegg og forsterker eller utløser ny fattigdom.

HIV/aids-epidemien er en katastrofe som truer sosial og økonomisk utvikling, velferd og millioner av menneskeliv. I Afrika sør for Sahara lever nå 24,5 millioner mennesker med HIV-smitte. Dette utgjør to tredjedeler av det totale antall HIV-smittede mennesker i verden. I et belte av land i dette området er mer enn hver femte voksne innbygger HIV-smittet. I dette kjerneområdet for norsk bistand er aids nå dødsårsak nummer én. I dette området dør nå ti ganger så mange av aids som av krig og konflikt. I noen land er gjennomsnittlig levealder redusert med nesten 20 år. Også HIV/aids-tallene i en del asiatiske land gir nå grunn til stor bekymring.

HIV/aids rammer ikke tilfeldig. Barn og ungdom er særlig utsatte grupper. Jenter og unge kvinner er mer utsatt enn menn. Antall smittede tenåringsjenter er tre til fem ganger så høyt som antallet smittede gutter. Regjeringen ønsker å sette et spesielt fokus på jenter og unge kvinner i kampen mot HIV/aids.

Aids er en meget stor utfordring for oss alle. Kampen mot HIV/aids krever politisk lederskap og politisk mot. Regjeringen vil være en pådriver i kampen for mer ressurser og økt koordinering av den internasjonale innsatsen mot aids-epidemien. Regjeringen tar sikte på en betydelig opptrapping av den bistanden som går via de multilaterale institusjonene, og herunder gi prioritet til kampen mot HIV/aids-epidemien.

Utviklingslandene har som gruppe hatt sterk økonomisk vekst og nedgang i fattigdommen. Selv om antall fattige samlet sett faller i utviklingslandene, er antallet i de fattigste landene med svak økonomisk vekst og høy befolkningstilvekst som lever for under 1 USD pr. dag, økende. Det store omfanget av fattigdom i mange utviklingsland reflekterer både et generelt lavt inntektsnivå, men også at inntektene er skjevt fordelt. Kvinner og barn utgjør en stor andel av de fattige. En styrking av kvinners stilling gjennom utdanning, lovverk og tilgang til arbeidsmarkedet er av stor betydning for kampen mot fattigdom.

Effektiv fattigdomsbekjempelse forutsetter økonomisk vekst. Politiske og økonomiske reformer i mange utviklingsland samt et sterkt fall i fruktbarheten og befolkningsveksten kan bidra til levestandardsforbedringer. Den økonomiske veksten som oppnås må imidlertid ledsages av en målrettet fordelingspolitikk i de aktuelle landene, og det må legges sterk vekt på grunnleggende sosiale tjenester, primærhelse og grunnutdanning. Økonomisk vekst i utviklingslandene, særlig i Afrika, er også i økende grad betinget av at landene er i stand til å bekjempe den stadig mer alvorlige HIV/aids-epidemien. Epidemien representerer en alvorlig trussel mot økonomien i de mest berørte landene og undergraver resultatene av utviklingssamarbeidet.

Vaksinering av barn er et kostnadseffektivt middel for å sikre at millioner av barn sikres retten til å overleve. Gjennom det globale vaksineinitiativet, GAVI, vil Norge være en aktiv pådriver i et globalt partnerskap for økt vaksinedekning. Styrking av helsetjenestene samt utvikling og introduksjon av nye vaksiner vil bidra til reduksjon av sykdom og dødelighet.

Fattigdom og utrygghet går ofte hånd i hånd. Vold og krig hindrer utvikling, og svært mange av vår tids konflikter finner sted i fattige land. Dette understreker igjen behovet for å se utenriks- og utviklingspolitikken i sammenheng. Målet er både frihet fra frykt og frihet fra nød.

Til tross for sterk bevissthet om disse utfordringene har verken nasjonal politikk i utviklingslandene, flere tiår med utviklingssamarbeid, handel, investeringer eller sletting av gjeld ført til varig reduksjon av fattigdommen på global basis. Millioner av mennesker er riktignok blitt brakt ut av fattigdom opp gjennom årene, men nye er kommet til.

Det er både i vår egen interesse og vår solidariske plikt å styrke utviklingssamarbeidet. Kampen mot fattigdom er det overordnede målet i Regjeringens utviklingspolitikk, både i vårt bilaterale utviklingssamarbeid med enkeltland og i vår deltakelse og vårt medeierskap i multilaterale utviklingsinstitusjoner. Arbeidet for konfliktforebygging og et bedre samvirke mellom humanitær bistand og langsiktig samfunnsbygging vil være av de viktigste satsingsområdene

16.6.4 Utviklingen i de fattige landene

Under Millenniums-toppmøtet i FN bekreftet det internasjonale samfunnet sin tilslutning til de internasjonalt anerkjente utviklingsmålene. Sentralt her står sju målsettinger vedtatt i ulike FN-konferanser: 1) Halvering av andelen av verdens befolkning som lever i absolutt fattigdom innen 2015, 2) Grunnutdanning for alle barn innen 2015, 3) Eliminering av kjønnsdiskriminering i grunn- og videregående utdanning innen 2005, 4) Reduksjon av spedbarn- og barne dødeligheten med to tredjedeler innen 2015, 5) Reduksjon av barseldødeligheten med tre fjerdedeler innen 2015, 6) Tilgang til tjenester innen seksuell og reproduktiv helse for alle som trenger det innen 2015 og 7) Iverksetting av nasjonale strategier for bærekraftig utvikling innen 2005, med sikte på å snu den negative trenden for miljøressursene innen 2015.

Utviklingssamarbeidet er uttrykk for solidaritet og partnerskap med de fattige landene i våre felles bestrebelser på å nå disse ambisiøse målene. Hovedansvaret hviler på utviklingslandene selv. Dårlig styresett er en vesentlig årsak til økonomisk stagnasjon og vedvarende fattigdom. Det blir stadig tydeligere at et godt styresett er avgjørende for et lands utvikling. Det er et avgjørende bidrag til økonomisk vekst, og en effektiv offentlig sektor kan legge grunnlag for å utvikle sosiale sikkerhetsnett, sikre deltakelse, rettsstatlige prinsipper og etterlevelse av menneskerettigheter og demokrati. I mange utviklingsland må staten styrkes og offentlig forvaltning effektiviseres.

Miljø- og ressursutfordringene er en sentral del av utviklings- og fattigdomsproblemet. Utarming av naturressurser og miljøødeleggelser fører til økt fattigdom, som igjen ofte forsterker miljøødeleggelsene. Norge arbeider aktivt for at våre samarbeidsland blir i stand til å forhandle fram og følge opp internasjonale miljøkonvensjoner. Regjeringen ønsker å bidra til en ny giv i det internasjonale samarbeidet om miljø og utvikling, blant annet knyttet til FNs kommisjon for bærekraftig utvikling og tiårsgjennomgangen i 2002 av Verdenskonferansen for miljø og utvikling i Rio. Utviklingslandenes aktive deltakelse i dette arbeidet vil bli støttet finansielt fra norsk side.

Gjennom Verdens Handelsorganisasjon (WTO) er det etablert et sett av kjøreregler for handel mellom land og et verktøy for å bygge ned handelsbarrierer. Utviklingsland utgjør hovedtyngden av WTOs medlemmer. Et sterkt, åpent og regelbasert internasjonalt handelssystem er avgjørende for at utviklingsland skal bli bedre integrert i den globale økonomien. Den brede forhandlingsrunden under navnet «Uruguay-runden» representerte et klart framskritt i så måte.

I utviklingslandene er det en utbredt oppfatning at mange bestemmelser som er av særlig interesse for dem, ennå ikke er fullt ut iverksatt. Deres markedsadgang er fortsatt for dårlig. Ifølge FNs Utviklingsprogram (UNDP) taper utviklingslandene rundt 700 milliarder dollar årlig i eksportinntekter som følge av de industrialiserte landenes beskyttelse av sitt eget landbruk. Til sammenlikning ligger industrilandenes årlige utviklingsbistand på 50–60 milliarder dollar.

Det er desto viktigere at de nye forhandlingene i WTO tar hensyn til de fattigste utviklingslandenes særlige behov og interesser. Bedre markedsadgang for flest mulig produkter fra utviklingslandene, full tollfrihet for produkter fra de fattigste landene, samt større satsing på handelsrelatert faglig bistand, er viktig for å bedre utviklingslandenes muligheter til å dra nytte av de fordeler den økte internasjonale åpenheten byr på. Det er ikke frihandelen, men *mangel* på reell frihandel som er problemet for utviklingslandene. Norge skal være en aktiv internasjonal medspiller i arbeidet for å bedre utviklingslandenes markedsadgang, også til vårt eget marked. Norge bør ha som målsetting å fjerne alle mengdebegrensinger på import fra de aller fattigste landene og aktivt hjelpe disse landene til å markedsføre sine produkter på det norske markedet.

De samlede overføringer av ODA (Official Development Assistance) til utviklingslandene har vist en fallende tendens i de senere år. Norge, sammen med Danmark, Nederland og Sverige, er ett av kun fire land som oppfyller FNs målsetting om at industrilandene skal gi minst 0,7 pst. av BNI i utviklingshjelp. Gjennomsnittet for industrilandene var i 1999 på 0,24 pst. Dette lave nivået samsvarer dårlig med de samme landenes tilslutning til FNs utviklingsmålsettinger.

På 1990-tallet har Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og Det internasjonale valutafondet (IMF) fokusert sterkere på bekjempelse av fattigdom og hjelp til selvhjelp. Utviklingsbankene har utviklet seg fra å være låneinstitusjoner til også å bli viktige rådgivere for landenes myndigheter når det gjelder politikkutforming. Det er utarbeidet en strategi for hvordan utviklingslandene selv, sammen med giverne, det sivile samfunn og privat sektor, skal kunne organisere utviklingsarbeidet bedre. Et viktig element i strategien er at sosiale og strukturelle forhold i større grad ses i sammenheng med makroøkonomiske forhold. Dette er meget positivt.

Det internasjonale valutafondet og Verdensbanken vedtok høsten 1999 at myndighetene i låntakerlandene selv utarbeider nasjonale strategier mot fattigdom. Det stilles krav om at myndighetene utvikler en nasjonal fattigdomsstrategi før gjeldsavskrivinger finner sted, slik at man sikrer at de frigjorte ressursene blir nyttet til utviklingsfremmende formål. Det legges vekt på at det

er landene selv som utvikler strategiene og at det er myndighetene i landene som styrer gjennomføringen av dem.

Regjeringen ser Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og Det internasjonale valutafondet som stadig viktigere aktører i det internasjonale arbeidet for fred og utvikling. Regjeringen vil bidra til et bedre samarbeid og en bedre koordinering mellom giverlandene, de internasjonale finansinstitusjonene og FN-systemet. I dette arbeidet må særinteresser av og til måtte vike for det felles beste.

FN-toppmøtet om utviklingsfinansiering våren 2002 vil ta opp de internasjonale utviklingsmålene og finansieringsproblemet i større bredde enn tradisjonell bistand. Konferansen vil også drøfte sammenhengen mellom private investeringer, både fra nasjonale kilder og internasjonale kapitalmarkeder, gjeld, handel og monetære spørsmål. Behovet for endringer som skaper utviklingsfremmende betingelser og styresett vil i økende grad stå i fokus for internasjonal debatt. Det gjelder både det globale institusjonelle rammeverket og det gjelder koblingen mellom ulike politikkområder i hvert enkelt land. Fra norsk side vil søkelyset rettes mot behovet for å øke de samlede investeringer i utviklingsland. Etter norsk syn har alle OECD-land den samme forpliktelsen til å oppfylle – og helst overstige – FNs målsetting om å gi utviklingshjelp tilsvarende 0,7 pst. av bruttonasjonalinntekten. Dessuten må private investeringer i de fattige utviklingslandene øke, både fra nasjonale og utenlandske kaptalkilder. Regjeringen vil også arbeide for at norsk politikk på ulike områder fremmer og understøtter målet om fattigdomsreduksjon.

16.6.5 Bistandens betydning og effekt

Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland for internasjonal solidaritet. Det er behov for en betydelig økning i verdenssamfunnets innsats for å hjelpe mennesker og folkegrupper som lever i fattigdom og som rammes av sult og nød, epidemier, naturkatastrofer og væpnede konflikter.

Verdensbanken har anslått at man med 10 milliarder amerikanske dollar, eller ca. 90 milliarder norske kroner, i ekstra bistand vil kunne løfte om lag 7 millioner mennesker permanent ut av fattigdommen, dersom den fordeles på samme måte som i dag. Dersom midlene gis mer målrettet til land som fører en utviklingsfremmende økonomisk politikk, har demokratisk valgte myndigheter og ikke engasjerer seg i etniske konflikter, kan effekten av bistanden trolig doubles. En gjennomgang fra Verdensbanken viser at norske bistandsmidler i vesentlig større grad enn bistand fra den gjennomsnittlige OECD-giver bidrar til å redusere fattigdom. En viss omfordeling av norsk bistand kunne likevel bidratt til enda større reduksjon av fattigdom.

Hovedansvaret for at bistanden skal gi gode resultater hviler på utviklingslandene selv. Effektiv bistand er avhengig av samfunnsstrukturer som gir rom for deltakelse og sikrer rettferdig fordeling. Fremme av godt styresett, demokrati og menneskerettigheter vil bli gitt høy prioritet. Det må legges vekt på kampen mot korrupsjon. Regjeringen vil bidra til at det bygges opp institusjonell kapasitet i utviklingslandene til å bekjempe korrupsjon.

Regjeringen fastholder målet om en opptrapping av den norske bistanden til 1 pst. av bruttonasjonalinntekten. Mottakerland som fører en utviklingsfremmende politikk med sosial profil bør få mer bistand, mens myndigheter i

land med mindre god fordelingspolitikk bør få redusert bistanden. Ut fra en vurdering av om forholdene ligger til rette for norsk bistand, vil Regjeringen løpende vurdere hvilke land som skal motta norsk bistand, hvilket volum det bør dreie seg om og hvordan det er mest hensiktsmessig at bistanden kanaliseres. Mange av de problemer utviklingsland står overfor kan løses bedre ved regionale samarbeidsordninger. Regjeringen vil bidra til å støtte regionalt samarbeid.

Mottakernes egen vilje til reform og kontroll over utviklingen i eget land er helt avgjørende for at utviklingstiltak skal bli vellykkede på lang sikt. Det er samarbeidslandenes egne strategier for fattigdomsbekjempelse som skal ligge til grunn for utviklingssamarbeidet. Norge vil gjennom sitt utviklingssamarbeid bidra til at det skapes en felles, nasjonal plattform for utvikling i samarbeidslandet, bygd på bred konsultasjon mellom regjering, parlament, næringsliv og sivil samfunn.

Innsatsen for mer næringsutvikling i utviklingslandene må styrkes. Uten en dynamisk privat sektor er det små utsikter til vekst i arbeidsplasser og inntekter, og – gjennom dette – en bærekraftig økonomi. Regelverket for norske bedrifters deltakelse i utviklingssamarbeidet vil bli ytterligere forenklet og kapitalbasen til Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland – NORFUND – vil styrkes videre. I tillegg vil Regjeringen legge vekt på å integrere handelsrelatert bistand bedre i det generelle utviklingsarbeidet, både bilateralt og multilateralt.

Frivillige krefter, interessegrupper og organisasjoner er nødvendige pådrivere, veivisere, korrektiv og partnere i utviklingsprosessen i ethvert land. Den nye IT-teknologien gir nye muligheter for enkeltmennesker og grupper med felles interesser til å stå i kontakt over landegrenser og dermed også et viktig mobiliseringspotensiale. Solidaritet, demokrati, rettferd og menneskerettigheter krever folkelig rotfeste. Fordeling av roller mellom det offentlige, det private og det frivillige er hvert lands nasjonale ansvar og varierer fra land til land, avhengig av nasjonal politikk og rammebetingelser. Offentlige tilskudd til frivillige organisasjoners utviklingssamarbeid må ha som forutsetning at de gir effektive bidrag til kampen mot fattigdom og omforente utviklingsmål.

Gjennom et offensivt partnerskap mellom myndigheter, frivillige organisasjoner og privat næringsliv vil Regjeringen bidra til at bistanden forankres på bred basis i det norske samfunnet. I en verden med økt internasjonal åpenhet får kunnskap stadig større betydning. Ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi åpner muligheter også for utviklingslandene. Regjeringen vil bidra til at myndigheter og næringsliv i fattige land, som ofte mangler både ressurser og kompetanse til å utnytte mulighetene, blir bedre i stand til å utnytte disse. Regjeringen vil oppfordre norske utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer til et mer aktivt samarbeid med institusjoner i sør, basert på utviklingslandenes egne behov og ønsker.

16.7 Handelspolitikk

16.7.1 Utviklingen i det internasjonale handelssamarbeidet

Utviklingen i internasjonal handel har vært av avgjørende betydning for økonomisk vekst og velferdsforbedringer i de industrialiserte landene i de siste 150 årene – og i landene i Øst- og Sørøst-Asia i de siste tiårene. Dette henger sammen med at internasjonal handel gir landene anledning til å spesialisere sin produksjon og utnytte sine fortrinn. Internasjonal handel innebærer også effektivitetsgevinster som følge av økt konkurranse, tilgang på teknologi og utnyttelse av stordriftsfordeler. Forbrukerne får tilgang til varer og tjenester som det ikke ville vært mulig eller lønnsomt å produsere innenlands.

Regjeringen er svært bevisst på at den økte internasjonale åpenheten har både fordeler og ulemper, og at disse kan være ujevnt fordelt innad i land og mellom land. Regjeringen vil i tillegg til å sikre norske interesser, bidra til en mer rettferdig fordeling av gevinstene av denne utviklingen. Verdens handelsorganisasjon (WTO) er en viktig arena i arbeidet for å styrke de fattigste landenes posisjon i verdenshandelen.

Regjeringen vil gjennomføre en bred utredning av hvilke tiltak som kan settes inn for å korrigere de internasjonale markedskreftene. Regjeringen mener at det bør gjennomføres en utredning av spørsmålet om en global skattlegging av valutatransaksjoner. Regjeringen ser det imidlertid som uaktuelt for Norge å innføre en avgift på valutatransaksjoner på ensidig basis. Regjeringen vil arbeide for fortsatt stor åpenhet og bruk av rådslag med fagbevegelsen, frivillige organisasjoner og andre i arbeidet med å utvikle rettferdige rammevilkår for verdenshandelen.

16.7.2 Verdens handelsorganisasjon (WTO)

WTO har 140 medlemmer og ca. 30 land forhandler for tiden om medlemskap, herunder Kina og Russland. WTO-avtalen fastsetter blant annet regler for handel med varer (GATT), tjenester (GATS) og handelsmessige sider ved immaterielle rettigheter (dvs. patenter, varemerker, opphavsrettigheter m.v. TRIPS-avtalen). Regelverket inkluderer også forpliktende regler for løsning av tvister. Alle varer, både industriprodukter, fisk og fiskeprodukter og landbruksprodukter omfattes. Medlemslandene kan ikke pålegge vareimporten toll utover de nivåene som er fastsatt gjennom forhandlinger. Tjenesteavtalen inkluderer i prinsippet alle tjenester. For en rekke sektorer har imidlertid mange av landene ikke påtatt seg forpliktelser om markedsadgang og nasjonal behandling. TRIPS-avtalen gir et sett av regler som sikrer en minimumsbeskyttelse for immaterielle rettigheter.

Utviklingslandene har samme rettigheter i henhold til WTO-regelverket som industrilandene, men visse lettelser mht. forpliktelsene. De minst utviklede landene (MUL) skal påta seg forpliktelser i overensstemmelse med sitt utviklingsnivå. Avtaleverket er rettslig bindende.

Prinsippet om ikke-diskriminering utgjør en bærebjelke i det multilaterale handelsregelverket. Medlemmene er forpliktet til å rapportere om eksisterende og nye reguleringer og bestemmelser av blant annet teknisk karakter. Videre gjennomgås medlemslandenes handelspolitikk regelmessig. For Norges del skjer det hvert fjerde år.

WTOs ministermøte i desember 1999 i Seattle skulle ha gitt startskuddet for en ny forhandlingsrunde. Medlemmene klarte imidlertid ikke å komme til enighet om mandatet. Møtet avdekket store utfordringer blant annet når det gjelder utviklingslandenes opplevelse av medbestemmelse og de frivillige organisasjonenes ønske om mer direkte deltakelse og innflytelse. Neste ministermøte vil finne sted i Qatar 9.–13. november 2001.

I henhold til den gjeldende WTO-avtalen startet likevel forhandlinger om landbruk, tjenester og TRIPS ved inngangen til 2000. Det langsiktige målet for landbruksforhandlingene er betydelige gradvise reduksjoner i medlemslandenes subsidie- og vernetiltak, samtidig som det skal tas hensyn til blant annet ikke-handelsmessige hensyn. For Norge er det viktig å beholde fleksibiliteten til å utforme en politikk som sikrer et fortsatt levedyktig norsk landbruk. Formålet med tjenesteforhandlingene er en ytterligere åpning av markedsadgangen. Norge har særlige interesser knyttet til skipsfart, telekommunikasjon, miljøtjenester og offshore-relaterte tjenester. I TRIPs-forhandlingene vurderer man blant annet adgangen til å unnta planter og dyr fra patentering.

For en liten åpen økonomi som den norske er det fordelaktig at det multilaterale handelsregelverket styrkes og at verdenshandelen åpnes ytterligere. Regjeringen ønsker derfor en ny bred forhandlingsrunde. Den bør, i tillegg til den gjeldende dagsorden, omfatte markedsadgang for industrivarer og fisk og fiskeprodukter, elektronisk handel, investeringer, konkurransepolitikk, offentlige anskaffelser, antidumpingregler og miljø. Det er en sentral målsetting for Regjeringen at utviklingslandene, spesielt de minst utviklede landene, integreres bedre i det internasjonale handelssystemet.

En mer effektiv arbeidsdeling mellom landene, der den enkelte vare i økende grad produseres der det kreves minst ressursinnsats, kan være positivt for miljøet dersom en effektiv miljøvernpolitikk er gjennomført. Økt velstand som følge av økt handel kan også øke etterspørselen etter miljøkvalitet. På den annen side fører økt handel til et voksende transportbehov, og kan dermed gi økt luftforurensing og belastning på det biologiske mangfoldet. Handel kan gi større muligheter for å spre nye miljøvennlige produkter og teknologier, men åpner også for økt spredning og bruk av produkter og teknologier som gir større belastning på miljøet.

Alt i alt er det usikkert hvordan handel påvirker miljøet. En OECD-studie anslår økningen i handel som følge av Uruguay-runden til tre til fire prosent, mens tilhørende økning i interkontinental transport anslås til fire til fem prosent. OECD finner at det for utviklingsland ser ut til å være en positiv sammenheng mellom økonomisk åpenhet og høyere miljøstandarder. Det kan skyldes at utenlandsk konkurranse legger press på innenlandske aktører til å produsere mer miljøvennlig. Sammenhengen kan også reflektere at multinasjonale selskaper i stadig større grad opererer etter egne globale miljøstandarder, som i mange tilfeller er strengere enn vertslandets.

For å sikre at handel skal ha en mest mulig positiv nettovirkning på miljøtilstanden, må den følges av en tilstrekkelig ambisiøs og effektiv miljøpolitikk, globalt og nasjonalt. Miljøutfordringene løses mest effektivt gjennom miljøpolitiske virkemidler. Miljøbegrunnede handelstiltak er oftest et lite treffsikkert virkemiddel for å løse miljøproblemene. I enkelte tilfeller kan kontroll med internasjonal handel være et viktig miljøpolitisk virkemiddel.

For å sikre at WTO-systemet bidrar til en bærekraftig utvikling, bør miljøhensyn tas på alle relevante områder i en ny forhandlingsrunde. Miljøanalyser, som vurderer miljøvirkningene av endringer i det multinasjonale handelsregelverket og handelsliberalisering, er et redskap i denne sammenhengen. Det er også et mål at en ny forhandlingsrunde i WTO resulterer i at forholdet mellom WTO-systemet og handelstiltak i multilaterale avtaler avklares.

Elektronisk handel har skutt fart over de senere år, og kan på sikt revolusjonere tradisjonell handel og forretningsdrift. Denne utviklingen kan gi norske bedrifter nye store muligheter. For å møte de nye utfordringene på dette området, bør det utformes felles og ikke-diskriminerende kjøreregler i WTO.

Nasjonale handelssystemer bør være basert på visse grunnleggende rettigheter, herunder arbeidstakerrettigheter. En aktiv dialog er nødvendig for å fremme en bedre forståelse innen området handel og arbeidsstandarder. Norge går inn for et samarbeid mellom ulike internasjonale organisasjoner for å fremme en bedre forståelse for arbeidstakerrettigheter i økonomisk utvikling.

16.8 Utenrikskulturelle prioriteringer

Kultur- og Norgespresentasjon har en sentral plass i vårt internasjonale arbeid. I rapporten «Oppbrudd og fornyelse – Norsk utenrikskulturell politikk 2001–2005» som er utarbeidet for Utenriksdepartementet, anbefales en betydelig opptrapping av det statlige arbeidet med kultur- og Norgespresentasjon i utlandet.

Kultursamarbeid og Norgespresentasjon er en langsiktig investering i Norges internasjonale profil, og en viktig del av det å presentere Norge som en aktiv deltaker og bidragsyter i det internasjonale samfunn. Vi trenger et helhetssyn på Norges rolle i en verden i rask endring, og oppgradering av kulturlivets og informasjonsarbeidets plass i en samlet satsing. Det er dessuten ønskelig å øke kulturutvekslingen med andre land enn våre tradisjonelle samarbeidspartnere i den vestlige verden, ikke minst med utviklingsland som Norge samarbeider med.

For å imøtekomme alle disse nye utfordringene vil Regjeringen utarbeide en overordnet handlingsplan for dette feltet for perioden 2001–2005, med klart definerte målsettinger og en langsiktig strategi for en samlet og koordinert norsk utenrikskulturell politikk fram mot jubileumsåret 2005. Handlingsplanen vil foreligge våren 2001. Det er nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra flere departementer for å bistå i utarbeidelsen og oppfølgingen av planen.

Det er også innledet kontakt med alle landets fylkeskommuner og enkelte større kommuner for å samordne den utenrikskulturelle innsatsen i større grad. Det tas sikte på å samle arbeidet med disse oppgavene i et nasjonalt kompetansesenter for kunst- og kulturkontakt med utlandet.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 30. mars 2001 om Langtidsprogrammet 2002–2005 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Internasjonale utviklingstrekk

1.1 Innledning

Levestandarden i verden har aldri økt raskere enn i perioden etter andre verdenskrig. Verdens BNP er nå om lag 6 ganger høyere enn i 1950, mens befolkningen er litt mer enn doblet. Både industrilandene og de fleste utviklingslandene har hatt en bred økonomisk og sosial framgang. Andelen fattige av verdens befolkning har falt sterkt over tid, men antallet fattige har vært relativt stabilt på grunn av den høye befolkningsveksten i de fattigste landene. Det økonomiske gapet mellom de rikeste og de fattigste landene øker.

Barnedødeligheten er redusert med to tredjedeler, og forventet levealder i verden er økt fra 46 år til 66 år i løpet av 50 år. Levealderen i utviklingslandene har nærmet seg levealderen i industrilandene. Nedgangen i barnedødelighet, økt utdanning for kvinner og økt utbredelse av prevensjon har bidratt til et betydelig fall i fruktbarheten både i industrilandene og i utviklingslandene. I utviklingsland utenom Afrika er antall barn pr. kvinne halvert de siste 25 årene. I industrilandene har fruktbarheten vært lav i en lang periode, og andelen eldre i befolkningen vil øke betydelig framover.

Den årlige nettoinnvandringen fra fattige regioner til Europa og Nord-Amerika er nå rundt 2 millioner. FN anslår at verdens befolkning vil øke med over 3 milliarder fram til 2050. Hele økningen ventes i utviklingslandene. Dette reiser spørsmål om det vil bli et tiltakende innvandringspress mot industrilandene, eller om økt levestandard i utviklingslandene etter hvert vil bidra til å dempe presset.

En videreføring av dagens trender vil innebære en betydelig endring i de ulike regionenes økonomiske betydning. Asiatiske land, med rundt 60 pst. av verdens befolkning, kan øke sin andel av verdens BNP sterkt. I løpet av et drøyt tiår vil Kina kunne bli verdens største økonomi, og innen en generasjon kan levestandarden tilsvare dagens levestandard i utviklete land.

Mens BNP er seksdoblet de siste 50 årene, er handelen med varer og tjenester blitt 17 ganger større. Kapitalmobiliteten har økt sterkt, både målt ved direkte investeringer over landegrensene, men spesielt mye når det gjelder kortsiktige kapitalbevegelser. Den teknologiske utviklingen har vært viktig for denne prosessen. Reduksjonen av transportkostnader har bidratt til det økende handelssamkvemmet, og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har redusert transaksjonskostnadene, økt informasjonsflyten og gitt nye muligheter for organisering av produksjon over landegrenser.

Globaliseringen er i betydelig grad resultatet av en politisk prosess som har vært drevet fram av ønsker om å utnytte fordelene ved internasjonal handel.

Spesielt små land som Norge, med et ressursgrunnlag som er svært forskjellig fra handelspartnerne, har tjent på utviklingen av et internasjonalt handelsregime og nedbyggingen av handelshindre.

Gjennomsnittlige tollsatser på industrivarer er redusert fra om lag 40 pst. i 1947 til 3–4 pst. i dag, ved forhandlinger gjennom Generalavtalen om toll og

handel (GATT). Et økende antall land har samtidig sluttet seg til avtalen, som også har blitt utvidet til å omfatte nye områder i forbindelse med Uruguay-runden som ledet til opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Gjennom Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid (OEEC) og etterfølgeren Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), samt gjennom Det internasjonale valutafondet (IMF), har restriksjoner på kapitalbevegelser blitt bygget ned. En annen viktig politisk forutsetning for globaliseringen er at økonomier med sentral planlegging, som blant annet Kina, land i Sentral-Europa og det tidligere Sovjet, har lagt om i retning av markedsøkonomi og blitt åpnet mot omverdenen.

Økt økonomisk åpenhet gjør et land mer avhengig av utviklingen i andre land. Økt kapitalmobilitet gjør at et land lettere «straffes» med betydelig kapitalutgang når det er mistillit til den økonomiske politikken, og at finansielle kriser trolig lettere kan spres mellom land. Økt kapitalmobilitet kan også øke skattekonkurransen mellom land. Økt handel reiser videre spørsmål knyttet til blant annet grenseoverskridende kriminalitet og spredning av dyresykdommer. Dette øker behovet for internasjonalt samarbeid på en rekke områder.

Også på miljøområdet øker behovet for internasjonalt samarbeid. Viktige globale miljøutfordringer er blant annet knyttet til klima, ozon-laget og biologisk mangfold. Fattigdomsproblemene og de internasjonale miljøproblemene kan bare løses ved at de fattige utviklingslandene får en sterk økonomisk vekst samtidig som forbruks- og produksjonsmønstre globalt legges om.

1.2 Utviklingstrekk i verdenssamfunnet

1.2.1 Befolkningsutvikling

For 2000 år siden var verdens befolkning trolig rundt 300 millioner. Det tok 1600 år før den ble doblet. Fra starten på den industrielle revolusjon, rundt 1750, ble den doblet på 150 år. De siste 100 år er den firedoblet. Mens befolkningsveksten var 0,1 pst. pr. år de siste tusen år før 1750, var den på 1900-tallet 1,4 pst. pr. år.

Økningen i befolkningsveksten skyldes ikke økt fruktbarhet, men sterkt fall i dødeligheten, spesielt barnedødeligheten. Utviklingen går fra en situasjon med både høy dødelighet og høy fruktbarhet til en situasjon med lav dødelighet og lav fruktbarhet. Dødeligheten faller først, og deretter fruktbarheten. Dette har gjort at befolkningsveksten først øker for deretter å avta. Veksten var spesielt sterk etter 1950, med en markert nedgang i dødeligheten i utviklingslandene. Vekstraten nådde en topp på vel 2 pst. pr. år i perioden 1965–1970. Den har siden vært avtakende på grunn av nedgang i fruktbarheten. I perioden 1995–2000 økte befolkningen årlig med 1,3 pst., tilsvarende 78 millioner pr. år. Ifølge middelalternativet i FNs befolkningsframskriving fra 2000, vil befolkningsveksten avta gradvis til i underkant av 0,5 pst. pr. år i perioden 2045–2050. Folkemengden i verden anslås til 9,3 milliarder i 2050, jf. tabell 1.1.

Hele befolkningsøkningen på over 3 milliarder fra 1998 til 2050 ventes i utviklingslandene. I Afrika ventes mer enn en dobling av befolkningen. Europas befolkning ventes å falle med mer enn 100 millioner og utgjøre under 7 pst. av verdens befolkning i 2050. Dette er mindre enn en tredjedel av andelen i

1900. Da var Europas befolkning 3 ganger så stor som Afrikas. I 2050 ventes Afrikas befolkning å bli over 3 ganger så stor som Europas.

Tabell 1.1: Folkemengden i verden fordelt på regioner i 1950, 1998 og 2050. Middelfalternativet i FNs befolkningsframskriving 2000.

	Millioner personer			Andel av befolkningen. Pst.		
	1950	2000	2050	1950	2000	2050
Verden	2 519	6 057	9 322	100,0	100,0	100,0
Industrilandene	814	1 191	1 181	32,3	19,7	12,7
Utviklingslandene	1 706	4 865	8 141	67,7	80,3	87,3
Afrika	221	794	2 000	8,8	13,1	21,5
Asia	1 399	3 672	5 428	55,6	60,6	58,2
Europa	548	727	603	21,8	12,0	6,5
Latin-Amerika	167	519	806	6,6	8,6	8,6
Nord- Amerika	172	314	438	6,8	5,2	4,7
Oceania	13	31	47	0,5	0,5	0,5

Kilde: United Nations Population Division.

Levealder og fruktbarhet

De siste hundre årene er dødeligheten redusert og levealderen økt vesentlig i alle verdensregionene. Industrilandene har ligget først i denne prosessen, mens Afrika sør for Sahara har kommet kortest. Dødeligheten første leveår var 18 pst. i utviklingslandene i 1950. Den var i 1998 kommet ned i 6,4 pst. Dette er som i Norge ved inngangen til 1. verdenskrig.

Reduksjonen i dødelighet skyldes medisinske fremskritt, bedring i ernæring, økt tilgang på rent vann og utbygging av kloakk og søppelhåndtering. Det er fortsatt høy barnedødelighet i enkelte regioner. Om lag 7 millioner barn under 5 år døde i 1998. Om lag 5 millioner av dødsfallene fant sted i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara.

Fallet i barnedødeligheten er hovedårsaken til at forventet levealder ved fødselen er økt dramatisk. I 1900 var forventet levealder i India og Kina rundt 25 år. Nå er den 63 år og 70 år. Tabell 1.2 viser at forventet levealder økte med om lag 6 år i OECD-landene og med om lag 9 år i utviklingslandene de siste 25 år. Siden 1950 har forventet levealder ved fødsel økt med mer enn 20 år i utviklingslandene. De siste årene har imidlertid forventet levealder gått ned i deler av Afrika sør for Sahara. I de 9 landene med en Hiv-forekomst på 14 pst. eller mer, er forventet levealder ved fødsel anslått til 49 år i perioden 1995–2000, mens den ville vært 62 år hvis ingen var angrepet av Hiv.

Tabell 1.2: Forventet levealder, fruktbarhet og befolkningsvekst.

	Forventet levealder ved fødsel		Samlet fruktbarhetstall (antall barn pr. kvinne)		Årlig befolkningsvekst. Pst.	
	1970-75	1995-2000	1970-1975	1995-2000	1975-1998	1998-2015
Utviklingslandene	55,6	64,4	5,4	3,0	2,0	1,4
Øst-Asia	63,2	70,0	4,8	1,8	1,3	0,7
Sør-Asia	50,1	62,7	5,7	3,3	2,2	1,4
Sørøst-Asia og Stillehavet	52,3	65,9	5,3	2,7	1,9	1,3
Latin-Amerika og Karibia	61,1	69,5	5,1	2,7	2,0	1,3
Arabiske land	52,4	65,6	6,6	4,1	2,8	2,1
Afrika sør for Sahara	45,0	48,9	6,7	5,5	2,8	2,3
Øst-Europa og SUS	68,6	68,7	2,4	1,6	0,5	0,0
OECD-landene	70,4	76,2	2,5	1,8	0,8	0,4
Verden	59,9	66,7	4,5	2,7	1,6	1,1

Kilde: Human development report 2000.

Fruktbarheten har falt i alle regioner de siste tiårene. I OECD-landene er fruktbarheten kommet ned i 1,8 barn pr. kvinne. I mange europeiske land er fruktbarheten svært lav. Spania og Italia har en fruktbarhet på 1,2 og Tyskland på 1,3. Fruktbarheten har falt sterkt fra et høyt nivå i utviklingslandene. I Øst-Asia har antall barn pr. kvinne falt fra 4,8 til 1,8 på 25 år. I øvrige utviklingsland, utenom Afrika sør for Sahara, har antall barn pr. kvinne falt med rundt 2,5.

Det er en sammenheng mellom lavt økonomisk utviklingsnivå og høy fruktbarhet. Utdanning for kvinner og familieplanlegging reduserer fruktbarheten. I industrilandene, Latin Amerika og Sørøst-Asia og Stillehavet bruker over 70 pst. av gifte kvinner prevensjon. I Midt-Østen og Sør-Asia økte andelen fra rundt 40 til rundt 50 pst. fra 1993 til 2000. I Afrika sør for Sahara økte andelen fra 15 til 26 pst. i samme periode.

64 land hadde et samlet fruktbarhetstall i år 2000 på eller under 2,1, som er det nødvendige nivået for å opprettholde befolkningen på lengre sikt. Disse landene hadde 44 pst. av verdens befolkning. Til tross for nedgangen i fruktbarheten avtar befolkningsveksten relativt gradvis, fordi tidligere høy befolkningsvekst har bidratt til en stor andel kvinner i fruktbar alder.

Nedgangen i fruktbarhet og dødelighet øker gjennomsnittsalderen i befolkningen. I OECD-landene, hvor fruktbarheten har vært lav over en lengre periode, vil andelen eldre øke. Forørgelsesbyrden, som reflekterer forholdet mellom antall i yrkespassiv og yrkesaktiv alder, vil endres lite mot 2015, fordi økningen i andelen eldre nesten motsvares av nedgangen i andelen barn. Deretter vil et sterkt voksende antall eldre bidra til at forsørgelsesbyrden øker utover i århundret. På grunn av den lave fruktbarheten vil Europa fortsette å være den regionen som har den eldste befolkningen. Andelen over 60 år ventes her å øke fra 20 pst. i 1998 til 37 pst. i 2050. I utviklingslandene vil andelen barn i befolkningen synke og andelen i yrkesaktiv alder øke. Forsørgingsbyrden ventes derfor å komme ned på samme nivå som i OECD i 2015.

Innvandring

Europa og Nord-Amerika hadde hver en årlig nettoinnvandring på nær 1 million personer i perioden 1995–2000. Den årlige nettoutvandringen fra Asia var 1,2 millioner, fra Afrika rundt 300 000 og fra Latin-Amerika rundt 500 000. Til tross for innvandringen økte befolkningen i Europa kun med rundt 200 000 pr. år.

I forhold til arbeidsmarkedets størrelse er dagens vandringer av arbeidskraft mindre enn utvandringen fra Europa til den nye verden fram mot første verdenskrig. Dette skyldes primært at vandringer fra fattige til rike land i stor grad blir begrenset gjennom lovverket. Arbeidskraftsmobilitet mellom industrialiserte land er i mindre grad begrenset på denne måten. Innen EØS-området er det for eksempel full frihet for arbeidsvandringer. Mobiliteten begrenses av sosiale nettverk i form av familie og venner og forskjeller i språk og kulturell bakgrunn.

Den viktigste årsaken til innvandring på 1990-tallet i de fleste OECD-land har vært familiegjenforening. Antallet asylsøkere har også økt sterkt i mange land. I tillegg økte utvandringen fra land i Sentral- og Øst-Europa betydelig på 1990-tallet. Andelen utlendinger i befolkningen øker i nesten alle OECD-land.

Det blir trolig økt mobilitet i arbeidsmarkedet i årene framover mellom industrilandene. En eventuell utvidelse av EU, EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler som sikrer fri bevegelse av arbeidskraft, kan bidra til dette. Økt utdanningsnivå bidrar til økt mobilitet. Samtidig vokser antall studenter som tar hele eller deler av sin utdanning i utlandet. Økt økonomisk integrasjon kan påvirke den geografiske lokaliseringen av næringsvirksomhet som etterspør spesialisert og mobil arbeidskraft.

Befolkningen vil øke sterkt i utviklingslandene framover. Samtidig vil befolkningsveksten i utviklete land stagnere og befolkningen eldes. Dette reiser spørsmål om det vil skje en tiltakende innvandring fra utviklingsland til industriland. Dette er svært usikkert og avhenger blant annet av immigrasjonspolitikken i industrilandene. Innvandringen avhenger også i betydelig grad av den økonomiske og sosiale utviklingen i utviklingslandene. Erfaringen er at utvandringen fra et land er liten ved et lavt levestandardsnivå. Den øker når levestandarden øker, og avtar igjen når levestandarden nærmer seg nivået til landene som er mottakere av utvandringsstrømmen. I mange utviklingsland avtar befolkningsveksten, og andelen eldre vil etter hvert øke. Mange land er i ferd med å hente inn de gamle industrilanden økonomiske forsprang. Selv om innvandringen er relativt strengt regulert, har for eksempel Korea, Singapore, Hong Kong, Taiwan, Malaysia og Thailand en betydelig innvandring fra fattigere naboland. I et lengre tidsperspektiv virker det sannsynlig at flere utviklingsland vil gå fra netto utvandring til netto innvandring, med et innvandringsoverskudd fra mindre utviklete naboland. Dette vil i så fall begrense innvandringspresset mot industrilandene.

1.2.2 Økonomisk og sosial utvikling

Økonomisk utvikling

Den økonomiske og sosiale utviklingen i det tjuende århundret var preget av en sterk befolkningsvekst og en svært sterk økonomisk vekst, men også av økende økonomiske ulikheter mellom rike og fattige land. Verdens BNP ble

om lag tredoblet fra 1900 til 1950, og seksdoblet fra 1950 til 2000. Ved slutten av århundret var BNP 19 ganger så stort som ved begynnelsen. Befolkningen i verden ble i samme periode nesten firedoblet, fra 1,6 milliarder til over 6 milliarder, slik at BNP pr. innbygger i verden var om lag 5 ganger så høyt i år 2000 som i år 1900. Norge har vært blant de landene som har hatt høyest økonomisk vekst pr. innbygger. IMF anslår at BNP pr. innbygger nå er 12–13 ganger høyere enn i 1900, da nivået var lavere enn i Chile og Spania, og under halvparten av nivået i de rikeste landene (blant annet Storbritannia og USA). Bare Luxemburg og USA hadde høyere BNP pr. innbygger i 1998.

Verdens BNP pr. innbygger er om lag 3 ganger så høyt som i 1950. Den prosentvise økningen har vært om lag lik i utviklingslandene og industrilandene. Det har imidlertid vært store forskjeller i vekst pr. innbygger blant utviklingslandene. I Asia er BNP pr. innbygger nær fem ganger så høyt som i 1950. I Latin-Amerika og Nord-Afrika er BNP pr. innbygger om lag doblet, mens økningen bare var 20 pst. i Afrika sør for Sahara, hvor mange av de fattigste landene i verden er. Høy befolkningsvekst i fattige land har bidratt til økte forskjeller mellom land.

Industrilandene, som omfatter de vestlige industrilandene, Hong Kong, Singapore, Korea, Taiwan og Israel, har 16 pst. av verdens befolkning og 57 pst. av verdens BNP. Utviklingslandene har 78 pst. av befolkningen og 37 pst. av BNP. Som det framgår av tabell 1.3, har utviklingslandene i gjennomsnitt et BNP pr. innbygger på 10 pst. av nivået i USA. I Afrika er gjennomsnittet 6 pst. av nivået i USA, men mange land på dette kontinentet ligger godt under dette.

De siste tyve årene har utviklingslandene hatt klart høyere økonomisk vekst enn industrilandene. I perioden 1982–1991 var veksten pr. innbygger lavere enn i industrilandene, på grunn av høy befolkningsvekst. I perioden 1992–2001 har imidlertid BNP pr. innbygger vokst 2 prosentpoeng raskere årlig enn i de vestlige industrilandene. Den høye veksten i Asia bidro til dette.

Tabell 1.3: Viktige økonomiske variable for grupper av land.

	Pst. av verdens befolkning i 1999	Pst. av verdens BNP i 1999	BNP pr. innbygger, USA=100	Årlig vekst i BNP 1992-2001 (pst.)	Årlig vekst i BNP pr. innbygger 1992-2001 (pst.)
Industriland	15,5	57,4	78	2,9	2,3
- USA	4,6	21,9	100	3,7	2,8
- Japan	2,1	7,6	76	1,1	0,9
- EU	6,3	20,3	68	2,2	2,0
Utviklingsland	77,7	36,8	10	5,6	3,9
- Asia	52,1	21,2	9	7,5	6,1
- Latin-Amerika	8,5	8,4	21	3,4	1,7
- Midt-Østen og Europa	5,0	4,0	17	3,7	1,1
- Afrika	12,0	3,2	6	2,6	0,2
Overgangsøkonomier	6,8	5,8	18	-2,1	-2,1
- Russland	2,5	2,4	20	-4,2	..

Kilde: IMF World Economic Outlook.

Verdensøkonomien nådde i 2000 den sterkeste veksten på 10 år. I USA, som har opplevd den lengste konjunkturoppgangen noen sinne, har den økonomiske veksten avtatt markert det siste halvåret. I EU-området er veksten fortsatt solid, selv om den også her er lavere enn for et år siden. Utviklingen i Japan er fortsatt svak. De fleste asiatiske økonomiene har kommet seg raskt etter krisen i 1998, og generelt er utviklingslandene inne i en periode med solid vekst. Flere overgangsøkonomier i Sentral-Europa har hatt relativt sterkt vekst gjennom siste halvdel av 1990-tallet, mens mange land i det tidligere Sovjet har hatt en negativ utvikling gjennom 1990-tallet. Siden 1999 har det imidlertid vært økonomisk oppgang i Russland.

Dersom dagens veksttrender videreføres, vil ulike verdensdelers økonomiske betydning endres betydelig. Asia som har godt over halvparten av verdens befolkning, kan øke andelen av verdens BNP sterkt. Om drøyt et tiår vil Kina kunne bli verdens største økonomi, og innen en generasjon kan levestandarden tilsvare dagens levestandard i industrilandene.

USA har det siste tiåret opplevd den lengste konjunkturoppgangen noen sinne. Veksten de siste fem årene har i gjennomsnitt vært over 4 pst. Dette var særdeles høyt så langt ut i en konjunkturoppgang. Både varigheten og styrken på oppgangen fikk mange til å stille spørsmål om vi er inne i en «ny økonomi» hvor bruk av IKT bidrar til permanent høyere produktivitetsvekst over et bredt spekter av økonomiske sektorer. Økningen i produktivitetsvekst i USA målt ved total faktorproduktivitet synes imidlertid i betydelig grad å ha kommet i den delen av økonomien som produserer IKT-utstyr. Produktivitetsveksten her har vært meget sterk, og har gitt et betydelig prisfall på IKT-utstyr og økte investeringer i IKT. Dette har bidratt til at samlede investeringer har økt kraftig. Den sterke økonomiske veksten kan i hovedsak forklares ved økt sysselsettingsvekst, høy teknisk framgang i IKT-industrien og økte investeringer.

Erstatning av kobber med fiberoptikk i telekommunikasjoner, overgang til digitale systemer og framskritt innen mobiltelefoni har økt mulighetene for telekommunikasjon og sterkt redusert kostnadene ved å bygge ut telenett. Dette har ikke minst stor betydning i utviklingsland. Kina er et eksempel på et land som utnytter de nye mulighetene. Mens det i 1990 var færre enn 10 millioner telefonlinjer i Kina, var antallet i 2000 rundt 125 millioner. Mer enn 2 millioner nye linjer tilknyttet nettet hver måned. Antall internettbrukere i Kina økte fra færre enn 50 tusen i 1995 til 9 millioner ved starten på 2000. Mange andre utviklingsland satser også på IKT.

Det er omdiskutert hvorvidt IKT kan være et vesentlig bidrag til reduksjon av fattigdommen i utviklingslandene. Det har vært hevdet at IKT først og fremst gir høytlønte jobber til de med god utdanning. IKT-sektoren etterspør imidlertid et bredt spekter av produkter og tjenester, og bidrar til å utvikle infrastrukturen. Slik gir sektoren store samfunnsmessige ringvirkninger. Økt vekst på grunn av IKT gir også økte skatteinntekter som kan brukes til helse og utdanning. IKT bidrar til økt åpenhet mot omverden, og gir viktige impulser til å modernisere samfunnet. Problemet i de fattigste utviklingslandene synes å være at de ikke har menneskelige og teknologiske ressurser til å utnytte de mulighetene som IKT gir, og slik blir hengende etter mer avanserte utviklingsland.

Fattigdom og ulikhet

I Asia har sterk økonomisk vekst løftet store befolkningsgrupper ut av fattigdom de siste tiårene. I de fattigste utviklingslandene med svak økonomisk vekst og høy befolkningsvekst øker antallet fattige sterkt. Det store omfanget av fattigdom i utviklingslandene reflekterer et generelt lavt inntektsnivå, men også at inntektene er skjevt fordelt. Fordelingen er spesielt skjev i flere land i Latin-Amerika. I Brasil har den fattigste femtedel av befolkningen bare 2–3 pst. av inntektene, mens den rikeste femtedelen har over 60 pst. Til sammenlikning har den fattigste femtedelen av befolkningen i landene i verden med jevnest inntektsfordeling (hvor Norge er ett av landene) om lag 10 pst. av inntekten, mens den rikeste femtedelen har rundt en tredjedel av inntekten.

Tabell 1.4: Ekstremt fattige i utviklingsland og overgangsøkonomier. Absolutt antall og prosent av befolkningen.

Region	1990		1998	
	Millioner	Pst.	Millioner	Pst.
Øst-Asia og Stillehavet	452	28	278	15
Øst-Europa og Sentral-Asia	7	2	24	5
Latin-Amerika og Karibia	74	17	78	16
Midt-Østen og Nord-Afrika	6	2	6	2
Sør-Asia	495	44	522	40
Afrika sør for Sahara	242	48	291	46
I alt	1276	29	1199	24

Ekstremt fattige er her definert som personer med forbruk under 1 1993-USD pr. dag.

Kilde: Verdensbanken og 2000 A Better World for All.

Som det framgår av tabell 1.4 har andelen ekstremt fattige i utviklingslandene og overgangsøkonomiene falt fra 29 pst. til 24 pst. fra 1990 til 1998. Antallet ekstremt fattige er redusert med nær 80 millioner, men fortsatt er det 1,2 milliarder ekstremt fattige. Det har vært en betydelig reduksjon i antallet ekstremt fattige i Øst-Asia. I Kina er antallet redusert fra rundt 350 millioner til 210 millioner på snaut 10 år. Antallet har økt i andre regioner. Andelen ekstremt fattige i befolkningen har imidlertid falt i alle regioner utenom Øst-Europa og Sentral-Asia. Her har den økonomiske nedgangen i mange land på 1990-tallet bidratt til at andelen har økt. I tillegg til lav inntekt, rammes de fattige uforholdsmessig hardt av dårlig helse, manglende utdanning, manglende politisk innflytelse og sosial utstøting. Kvinner og barn utgjør en stor andel av de fattige. En styrking av kvinners stilling gjennom utdanning, lovverk og tilgang til arbeidsmarkedet er av stor betydning for å redusere fattigdommen.

Ernæring

Matvareforbruket i verden økte fra nær 2300 kalorier pr. person rundt 1960 til om lag 2700 kalorier tidlig på 1990-tallet. Veksten var spesielt sterk i Asia, fra knapt 1900 kalorier til knapt 2600 kalorier. I de 50 minst utviklede landene har imidlertid forbruket vært om lag uendret på rundt 2000 kalorier. Fra rundt 1970 til 1996 falt antallet underernærte i utviklingslandene med om lag 170 mil-

lions personer, jf. tabell 1.5. Utviklingen var spesielt positiv i Øst- og Sørøst-Asia. I Afrika sør for Sahara har imidlertid andelen underernærte vært relativt stabil over 30 pst., og antallet underernærte er doblet. Omfanget av underernæring reflekterer blant annet lav produktivitet i jordbruket og mangel på kjøpekraft. Realprisen på mat har falt sterkt gjennom det siste århundret på grunn av høy produktivitetsvekst i jordbruket. Fra 1960 til 1999 ble Verdensbankens prisindeks for matvarer om lag halvert.

Tabell 1.5: Antall underernærte i millioner og (pst. av befolkningen).

Region	1969-71	1979-81	1990-92	1995-97
Afrika sør for Sahara	89 (34)45	126 (37) 22	164 (35)26 (	180 (33)33 (
og Nord-Afrika	(25)504	(9)406	8)283	9)241
Øst- og Sørøst-Asia	(43)267	(38) 54	(29)338	(26)299 (26) (13)284 (23)
Sør-Asia	(19) (38) 46 (13)		59 (13)	53 (11)
Latin-Amerika og Karibia				
Alle utviklingsland	960 (37)	938 (29)	831 (20)	791 (18)

Kilde: FAO.

34 land hadde i 1999, ifølge FNs matvare- og landbruksorganisasjon FAO, behov for matvarenødhjelp. 14 av disse var i Afrika, 5 i det tidligere Sovjet og 4 på Balkan. Mens naturkatastrofer var den umiddelbare årsaken til nesten all matvarenødhjelp for 15 år siden, er dette nå årsaken til mindre enn halvparten av situasjonene med slikt behov. Menneskelige faktorer som væpnede konflikter og økonomiske sammenbrudd har blitt stadig viktigere.

Tabell 1.6: Pst. av årskull som påbegynner høyere utdanning i industrilandene.

	1970	1980	1990	1997
I alt	26	36	45	52
- menn	32	36	43	48
- kvinner	20	36	46	56

Kilde: UNESCO.

FAO forventer at veksten i verdens landbruksproduksjon vil avta over tid. Den årlige veksten var 3 pst. på 1960-tallet, 2,3 pst. på 1970-tallet og antas å bli 1,8 pst. i perioden 1988/90–2010. På etterspørselssiden er det to viktige årsaker til lavere produksjonsvekst: Befolkningsveksten avtar, og en stadig større andel av verdens befolkning har god ernæring. Utsiktene for verdens matvareproduksjon er omdiskutert. Mange land har økende knapphet på vann og synkende grunnvannsnivå med økt saltinnhold. Den svake styringsevnen i mange land gjør det vanskelig å gjennomføre tekniske og økonomiske tiltak som kan redusere vannmangelen.

Utdanning og analfabetisme

Som det framgår av tabell 1.6, er andelen av ungdomskullene som påbegynner høyere utdanning doblet i industrilandene de siste 30 årene. Andelen blant menn økte med 50 pst. Andelen blant kvinner er nesten tredoblet. Det er nå en klart større andel av kvinnene enn av mennene som tar høyere utdanning.

Tabell 1.7: Andelen av befolkningen over 15 år som er analfabeter i utviklingsland.

	1970	1980	1990	2000
Alle utviklingsland	52	42	33	26
- menn	40	31	24	19
- kvinner	64	53	42	34
Øst-Asia og Oceania	44	31	20	13
Sør-Asia	68	61	53	46
Latin-Amerika og Karibia	26	20	15	12
Afrika sør for Sahara	72	62	51	40

Kilde: UNESCO.

Andelen av barn og ungdom som får utdanning i utviklingslandene vokser sterkt. I 1998 var 113 millioner barn i verden i grunnskolealder uten skoletilbud, hvorav 46 millioner i Afrika sør for Sahara og 46 millioner i Sør-Asia. I de fleste andre regioner er det nå bare en mindre andel av barna som ikke har grunnskoletilbud. På grunn av det sterke fallet i fruktbarheten, er antall barn i grunnskolealder i verden ventet å øke med bare 9 millioner i løpet av de neste 15 årene. I Øst-Asia ventes antallet å falle med 22,5 millioner. I Afrika sør for Sahara ventes derimot antallet å øke med 34 millioner. For å sikre full grunnskoledekning må antallet elevplasser i denne regionen øke med 80 millioner over de neste femten årene.

Andelen som påbegynner utdanning ut over grunnskolen er doblet for gutter og nesten tredoblet for jenter i utviklingslandene siden 1970. Noe over halvparten av guttene og noe under halvparten av jentene påbegynner nå slik utdanning. Utdanningsnivået og kompetansen i arbeidsstyrken øker derfor sterkt.

Som det framgår av tabell 1.7, er andelen voksne i utviklingslandene som er analfabeter halvert på 30 år. Befolkningsveksten har også vært høy, slik at antallet analfabeter har ligget relativt stabilt i overkant av 800 millioner.

Hvorfor er utviklingen så ulik mellom utviklingsland?

Det er store forskjeller i utviklingen mellom ulike utviklingsland. Mens mange land reduserer det økonomiske gapet til industrilandene, har mange blitt hengende lengre og lengre etter. Forskjellene i utvikling reflekterer blant annet forskjeller i utviklingsstrategi, geografisk beliggenhet og ulike ytre forhold.

Land som har lyktes, har brukt offentlige ressurser produktivt til investeringer i utdanning, helse og infrastruktur. De har hatt en strategi for å bli integrert i verdensøkonomien og utnyttet fordelene ved handel. Dette har bidratt til teknologioverføring og stilt krav til effektivitet i økonomien. En godt fungerende offentlig sektor og en stabilitetsfremmende økonomisk politikk har vært viktig. Holdninger i befolkningen til det å arbeide, ta utdanning og spare har trolig hatt stor betydning, uten at dette lett kan måles.

Geografiske forhold kan i en viss grad forklare forskjeller i utvikling mellom og innen regioner. Sjøtransport er mye billigere enn landtransport, slik at transportkostnader blir relativt høye i innlandsområder. Videre er kystområ-

der sentra for eksport og import og mottar sterke impulser utenfra. Det er derfor en sterk tendens til at kystområder og områder ved store vannveier er mer utviklet enn innlandsområder, som har en tendens til å bli økonomisk marginalisert. Dette kan sees i Sentral-Asia, i deler av Afrika sør for Sahara og i det indre av Latin-Amerika. Fordeler ved god beliggenhet i forhold til sjøtransport vil trolig forsterkes med økende globalisering.

Det sterke fallet i råvarepriser gjennom siste halvdel av dette århundret, har svekket utviklingslandenes bytteforhold overfor omverdenen. Land som ikke har lagt til rette for industriell vekst, men har blitt hengende igjen i et ensidig ressursbasert næringsliv, har blitt sterkt rammet. Utbyggingen av en stor offentlig sektor og betydelige overføringer basert på høy løpende bruk av inntekter fra råvareeksport har gjort økonomien og statsfinansene i mange land sårbare for fallende råvarepriser og internasjonal renteoppgang.

Selv om ytre forhold og geografisk beliggenhet påvirker den økonomiske utviklingen, er det liten tvil om at det er forhold i det enkelte land og den politikken som føres som er avgjørende for økonomisk og sosial utvikling. Dette illustreres godt ved for eksempel forskjellen mellom utviklingen i Sør- og Nord-Korea, eller ved at for 40 år siden hadde de nye asiatiske industriøkonomiene en levestandard på nivå med flere land i Afrika sør for Sahara.

En kombinasjon av dårlig økonomisk politikk, fallende råvarepriser, høy gjeldsbyrde, korrupsjon, høy befolkningsvekst og en generelt ustabil økonomisk og politisk situasjon har bidratt til at mange utviklingsland har havnet i en fattigdomsfelle. Høy fruktbarhet og befolkningsvekst bidrar til lav sparing i husholdningene, lav vekst i kapital pr. yrkesaktiv, til at utdanningskapasiteten vanskelig holder tritt med veksten i antall barn og til en stor forsørgelsesbyrde for den yrkesaktive befolkningen. Lav levestandard, lavt utdanningsnivå og et svakt utbygd helsevesen bidrar igjen til å opprettholde høy fruktbarhet. De fattigste landene har også store vansker med å tiltrekke seg direkte investeringer, noe som ytterligere bidrar til marginalisering i verdensøkonomien. Afrika sør for Sahara har hatt en spesielt svak utvikling. Her bidrar også dårlig ernæring og helsetilstand sterkt til redusert arbeidsevne. En rekke kriger og borgerkriger har også virket ødeleggende på økonomisk aktivitet.

Økonomisk vekst er et sentralt bidrag til å redusere fattigdommen. En studie fra Verdensbanken viser at i gjennomsnitt har inntektene for den femtedelen med lavest inntekter vokst proporsjonalt med BNP pr. innbygger i det enkelte land de siste 40 årene, og også i de senere årene. Dette er tilfelle både i industrilandene og utviklingslandene.

Industrilandene kan støtte opp om utviklingen i de fattigste landene gjennom å bedre landenes markedsadgang, gjennom gjeldslette, bistand og teknologioverføring. Dette kan imidlertid ikke kompensere for en feilslått politikk i det enkelte utviklingsland. Erfaringen når det gjelder offisiell bistand er at den bidrar mest effektivt til fattigdomsreduksjon i land hvor mottakerne tar ansvar for egne utviklingstiltak, den økonomiske politikken er rimelig god og hvor viktige institusjoner fungerer. Bistand til land med svært dårlig økonomisk og sosial politikk kan bidra til at regimer uten gode reformplaner kan holde seg ved makten og til å finansiere korrupsjon. Bistand har vært effektiv når den har støttet opp om politikkendringer foretatt av nye reformvennlige regimer.

Det sterke fallet i fruktbarheten i mange utviklingsland legger et godt grunnlag for høyere sparing, bedre dekningsgrad i utdannings- og helsesektoren og nedgang i den yrkesaktive befolkningens forsørgingsbyrde. Både dette og reformer i økonomien i mange land gjør at de økonomiske utsiktene for de fleste fattige regioner ser ut til å være relativt lyse. Det er imidlertid et åpent spørsmål om de aller fattigste landene vil komme ut av fattigdomsfellen.

1.3 Utviklingstrekk og utfordringer vedrørende naturressurser og miljø

Det har de siste 20–30 årene vært en økende oppmerksomhet internasjonalt om tilstanden for miljø- og naturressursene. Samtidig er det fokusert på at ressursbruken i verden er svært ulikt fordelt. Belastningen på viktige miljø- og naturressurser ville øke kraftig dersom utviklingslandene skulle kopiere industrilandenes forbruksmønster.

Befolkningsvekst og økonomisk aktivitet legger på ulike måter press på naturressursene og miljøet. Forurensning, avskoging, nedtapping av grunnvann og reduksjon av biologisk mangfold er resultater av dette presset. Det framstår som et sentralt problem at de som forbruker naturressurser svært ofte ikke står overfor kostnader ved å forbruke de knappe natur- og miljøressursene. Uttapping av knappe grunnvannsressurser, produksjon av kull og forurensende industriproduksjon er ofte subsidiert.

På 1970-tallet var det et betydelig fokus på at knapphet på råstoffer skulle sette skranker for den økonomiske veksten. Dette hadde utgangspunkt i den sterke økonomiske veksten i industrilandene på 1960-tallet med økt bruk av naturressurser. En videreføring av trendene ville gjøre at de kjente reservene av flere ikke-fornybare ressurser ville tømmes innen få tiår. Bekymringen viste seg å være betydelig overdrevet. Dette indikeres av at Verdensbankens prisindeks for råvarer utenom energivarer er halvert fra 1980 til 1998.

Den økonomiske veksten avtok fra tidlig på 1970-tallet samtidig med at aktiviteten skiftet fra ressursintensiv industri-, bygge- og anleggsvirksomhet til tjenesteproduksjon. Ulike typer produksjon er blitt mindre ressursintensiv, og det har skjedd en overgang til produkter med lavt råvareinnhold. Et eksempel er erstatningen av kobber med fiberoptikk i telekommunikasjon. Økt resirkulering har også redusert behovet for bruk av ressurser. Nye reserver av ulike ressurser er funnet i betydelig omfang, og utvinningskostnadene er redusert og utvinningsgraden økt.

På mange områder er miljøforurensning blitt frikoplet fra økonomisk vekst. Dette har delvis sammenheng med utviklingen beskrevet over. En viktigere årsak er trolig at med økende velstandsnivå vektlegges miljøet i økende grad. Opprettelse av miljøvernmyndigheter, inngåelse av regionale miljøavtaler og et vidt spekter av nasjonale miljøtiltak reflekterer dette. Spesielt konvensjonen som omhandler grenseoverskridende luftforurensning i Europa, og tiltak mot lokal forurensning, har bidratt til en positiv utvikling knyttet til forurensning, overgjødning og blyforurensning. Stadig flere industriland ser den økonomiske utviklingen, miljøet, naturressurser og den sosiale dimensjonen i sammenheng når politikken utformes. Flere europeiske land, blant annet Norge og de andre nordiske landene, Italia, Nederland, Storbritannia og Tysk-

land, har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre grønne skattereformer som skifter skattebelastningen fra arbeidskraft mot miljøforurensning.

På viktige områder har en ikke greid å frikople økonomisk vekst og miljøforurensning. For eksempel har utslippene av klimagasser og belastningen på det biologiske mangfoldet økt i de industrialiserte landene. Utfordringen blir derfor å bryte sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøbelastning på stadig flere områder, slik at den samlede miljøbelastningen blir forsvarlig. Det krever at produsenter og forbrukere i større grad må betale kostnadene ved å forurense.

I de fattigste landene er ikke forurensning fra økonomisk aktivitet det viktigste miljøproblemet, men tilgangen på rent vann, og sterk befolkningsvekst som legger press på naturressursene og bidrar til avskoging og ørkenspredning. Økonomisk vekst gir rom for å bedre vannforsyningen og reduserer naturressursenes betydning for levestandarden.

Ressursbruken i verden vil trolig øke sakte i tiårene som kommer. I industrilandene ventes lav økonomisk vekst på grunn av svak vekst i arbeidsstyrken. Fortsatt teknisk framgang og økende tjenesteandel i BNP vil redusere ressursintensiteten i økonomien. Spesielt vil økt levestandard, medisinske framskritt og aldring av befolkningen kunne gi en sterk vridning av produksjonen mot pleie og omsorg, med lite forbruk av naturressurser. Det vil ventelig være sterk vekst i bruk av IKT. IKT-utstyr og bruken av det krever lite ressurser, og kan bidra til mer effektiv ressursbruk i produksjonen av varer og tjenester og redusert transport. En svært negativ utvikling både ut fra et ressurs- og forurensningssynspunkt, er at økt levestandard i industrilandene og globalt, vil øke reiser og transport kraftig.

Det gir stor grunn til bekymring at verdens energiforsyning hviler så sterkt på forbrenning av kull, olje og naturgass, som bidrar til langsiktige endringer i klimaet. Det virker nå overveiende sannsynlig at vi står overfor menneskeskapte klimaendringer. Selv med relativt betydelig reduksjon av utslippene av klimagasser, vil konsentrasjonen av disse gassene i atmosfæren øke. Det skyldes veksten i utslipp over en lang periode og gassenes lange levetid i atmosfæren. En stabilisering av CO₂-konsentrasjonen i atmosfæren på dagens nivå krever at de årlige utslippene mer enn halveres.

Klimaendringer kan få alvorlige konsekvenser, særlig for fattige land. Mange av disse ligger i områder som allerede har varmt klima og er svært sårbare for klimaendringer. Landbruket som utgjør en stor andel av økonomien, vil kunne bli spesielt sterkt påvirket. Samtidig mangler disse landene i stor grad institusjoner og teknologi for å kunne tilpasse seg klimaendringene.

Klimaproblemet vil av flere årsaker bli svært krevende å motvirke. Det er kostbart å frikople bruk av fossil energi fra økonomisk vekst på grunn av den rollen fossile brensler spiller i transport og i mange lands energiforsyning. De enkelte lands bidrag til klimaproblemet og deres kostnader ved å redusere utslipp er svært forskjellige. Dette gjør det vanskelig å utforme og iverksette bindende avtaler på feltet. Utviklingen i de internasjonale klimaforhandlingene omtales i kapittel 8 i dette langtidsprogrammet.

Økningen i energieffektivitet vil bidra til å utsette klimaendringene. Det er imidlertid ingen vei utenom å redusere bruken av fossile brensler og basere jordens energiforsyning på fornybar energi. Bruken av ny fornybar energi

vokser raskt. Mens forbruket av petroleum økte med 2 pst. pr. år, og kullforbruket var uendret, har energien produsert fra solceller og vindkraft økt med henholdsvis 16 og 22 pst. pr. år fra 1990 til 1998. Imidlertid skjedde veksten fra et meget lavt nivå, og med nåværende trender vil det ta et par tiår før nye fornybare energikilder blir et sentralt innslag i energiforsyningen i de fleste land. Selv om teknologisk utvikling vil gi et meget viktig bidrag for å motvirke klimaendringene, vil det være helt avgjørende å gjennomføre et bredt spekter av miljøtiltak som vil være kostnadskrevenne.

1.4 Større åpenhet over landegrensene

1.4.1 Verden knyttes tettere sammen

Innledning

Vi opplever en stadig tettere integrasjon internasjonalt når det gjelder økonomiske og sosiale forhold. Handel med varer og tjenester, direkte investeringer og andre kapitalbevegelser, bevegelser av arbeidskraft og teknologioverføring og kulturimpulser over landegrensene får økt betydning. I tillegg ser vi at blant annet miljøproblemer og bekjempelse av kriminalitet i økende grad får en internasjonal dimensjon. Økningen av transporten av biologisk materiale over landegrenser øker også faren for spredning av sykdommer. Som et resultat av økende økonomisk samkvem mellom land, at mennesker i økende grad beveger seg mellom land, og at mennesker i ulike land kan nå hverandre gjennom moderne telekommunikasjon, spres teknologi, kultur og ideer raskere enn tidligere. Alt i alt fører dette til at ulike land og individer i større grad enn tidligere påvirkes av de samme økonomiske, politiske og kulturelle utviklingstrekkene.

Globaliseringen omfatter både nye elementer og utviklingstrekk som har gjort seg gjeldende gjennom lang tid. Blant de nye trekkene kan en særlig trekke fram følgende:

- Verdenshandelen omfatter i økende grad nye næringer, mens den tidligere var dominert av handel med varer og noen få tjenester, blant annet skipsfart. Spesielt internasjonaliseringen av markedene for finansielle tjenester og kapitalmarkedene siden 1970-tallet har vært viktig. Denne utviklingen henger sammen med dereguleringer av kreditt- og valutamarke-
dene, utvikling av IKT og nye finansielle instrumenter.
- Mens eksporten fra utviklingslandene tidligere var dominert av råvarer, har utviklingen i de nyindustrialiserte landene, særlig i Sørøst-Asia, ført til at industrilandene i økende grad møter konkurranse på markedene for bearbejdede produkter. Samtidig har kapitalbevegelsene fra de tradisjonelle industrilandene til land i Asia, Latin-Amerika og Sentral-Europa økt betydelig.
- Befolkningsbevegelsene over landegrensene domineres i økende grad av utvandring fra utviklingslandene til industrilandene.
- I Europa bidrar gjennomføringen av det indre markedet i EU og innføringen av euro til økende økonomisk integrasjon i regionen.

Utviklingen i handelen med varer og tjenester

I perioden etter siste verdenskrig har internasjonal handel med varer og tjenester steget vesentlig raskere enn produksjonen. Mens verdens BNP er seksdoblet er verdenshandelen med varer og tjenester blitt 17 ganger større siden 1948, og beløp seg totalt til 6 823 milliarder USD i 1999 – 5 473 milliarder USD i vareeksport og 1 350 milliarder USD i tjenesteeksport.

Utviklingslandenes andel av internasjonal handel med varer og tjenester steg fra 23 pst. i 1990 til 29 pst. i 1998. Det er imidlertid et fåtall land i Asia og Latin-Amerika som står for det meste av økningen. Utviklingslandenes åpenhet – målt ved forholdet mellom eksport pluss import og BNP – økte fra 23 pst. i 1985 til 38 pst. i 1997.

Den internasjonale handelen har vokst særlig kraftig for industrivarer. I løpet av perioden 1950–1998 ble handelen med industrivarer 30-doblet, mens produksjonen ble åttedoblet. I den senere tid er tjenestehandelen blitt stadig viktigere. Veksten har vært om lag dobbelt så rask som for handelen med industrivarer for OECD-landene mellom 1980 og 1995.

Selv om internasjonal handel øker raskt i volum, øker eksport og import relativt sakte målt som andel av industrilandenes BNP i løpende priser. En viktig årsak til dette er at mesteparten av industrilandenes BNP består av tjenesteproduksjon. Prisen på tjenester øker relativt til prisene på import- og eksportvarer. Norge har de siste 30 årene hatt en relativt stabil eksport og import målt som andel av BNP når en ser bort fra perioder med svært høye eller lave oljepriser. Mellom 70 og 80 pst. av Norges eksport går til EU-land, og om lag 70 pst. av importen kommer derfra. I løpet av det siste tiåret har imidlertid andelen av den norske eksporten av varer og tjenester utenom olje og gass økt mot markeder utenfor Vest-Europa.

Utviklingen av verdenshandelen i etterkrigstiden har dannet mønstre som på mange måter bryter med bildet av handel som bytte av ulike produkter mellom ulike land. Spesielt har handelen mellom rike og relativt like land med relativt like produkter (såkalt toveishandel) økt. Dette reflekterer at moderne industriproduksjon er kjennetegnet ved masseproduksjon og kostnadsfordeler ved å produsere et produkt i stor skala, og at kjøpekraftige utenlandske markeder gir mulighet for å utnytte rasjonaliseringsgevinstene i stordrift. Samtidig gjør internasjonal handel det mulig å opprettholde et bredt produktutvalg i hvert enkelt land.

Hovedparten av verdenshandelen skjer innen handelsregioner. Fra 1982 til 1998 økte EU-landenes eksport fra 21 pst. til 26 pst. av BNP. Dette reflekterte at handelen mellom EU-land økte fra 12 til 16 pst. av BNP. Tilsvarende regional integrasjon finner vi igjen innenfor andre store handelsblokker, som for eksempel Nord-Amerika og Stillehavsregionen i Asia. Dette gjenspeiler både at handelshindringer har blitt bygget ned i større grad innen regioner enn internasjonalt og at geografisk avstand og transportkostnader fortsatt er viktig for hvilke land som handler mye med hverandre.

Det er fortsatt så store forskjeller mellom prisene på sammenlignbare produkter i ulike land, at det er vanskelig å forklare hvorfor ikke eksporten og importen er større enn den som finner sted i dag. Over 80 pst. av alle industrivarer som omsettes i OECD-landene og over 90 pst. av tjenestene produseres og konsumeres i samme land. Når nedbyggingen av handelsrestriksjonene

ikke har gitt større internasjonal markedsintegrasjon, tyder det på at det er barrierer mellom nasjonalstatene som bidrar til transaksjonskostnader. Slike kostnader kan være knyttet til språk og kulturforskjeller, ulik forretningspraksis, ulikheter i regler og standarder mellom land, samt at mangelen på overnasjonale rettsinstanser kan føre til at kontrakter mellom aktører i ulike land fortoner seg som mer usikre enn kontrakter inngått mellom aktører fra samme land. Den stadig sterkere globaliseringen av viktige områder av samfunnsutviklingen motvirkes også i noen grad av at en økende andel av den samlede verdiskapingen skjer i helse-, utdannings- og omsorgssektoren, som fortsatt i liten grad møter konkurranse fra utlandet.

Kapitalmobilitet

På kort sikt er realkapital, det vil si bygninger, anlegg og maskiner, mindre mobil enn finanskapital på grunn av store kostnader knyttet til demontering og flytting. I et lengre tidsperspektiv er også realkapitalen relativt mobil. Realkapitalen kan flyttes mellom land over tid ved å la være å erstatte den realkapitalen som slites ut og i stedet foreta nyinvesteringer på nytt sted.

Det er først og fremst bruttostrømmene i de internasjonale finansmarkedene som har økt kraftig. Disse strømmene dreier seg om kjøp og salg av verdipapirer som er drevet fram av ønsket om spre risiko og høste størst mulig avkastning. Netto kapitalstrømmer mellom land vil derimot reflektere landenes overskudd eller underskudd på driftsbalansen overfor utlandet.

Tabell 1.8 viser hvordan både brutto- og nettostrømmer av kapital har økt markert siden 1970. I 1997 var de direkte investeringene i utlandet 31 ganger større enn de var i 1970, mens det nominelle omfanget av porteføljeinvesteringene økte om lag 200 ganger i samme periode. Utenlandske direkte investeringer (FDI) defineres som eierskap av utenlandsk aktør med sikte på kontroll over bruken av eiendelene. I OECD-området utgjorde FDI rundt pst. av BNP tidlig på 1980-tallet. I 1998 hadde denne andelen vokst til nesten 4 pst.

Tabell 1.8: Kapitalbevegelser til og fra store industriland¹⁾. Brutto- og nettostrømmer. Milliarder USD.

	1970	1980	1990	1996	1997
Brutto strømmer					
Utenlandske direkte investeringer	14,5	82,3	283,2	357,5	448,3
Porteføljeinvesteringer	5,3	60,9	329,6	1162,6	1040,2
Netto strømmer					
Utenlandske direkte investeringer	-4,1	-8,1	-59,6	-87,4	-92,6
Porteføljeinvesteringer	1,4	8,5	41,4	267,4	272,5

1)G7-landene: USA, Canada, Tyskland, Japan, Frankrike, Storbritannia og Italia.

Kilde: IMF.

Utenlandske direkte investeringer er fremdeles i stor grad transaksjoner mellom rike land. Over tre fjerdedeler av disse investeringene finner sted innen OECD-området. Fordelingen mellom utviklingslandene er svært skjev. De fem største økonomiene mottar hele 55 pst. av samlet FDI i utviklingslandene. I 1991 stod land utenfor OECD-området for 7 pst. av total FDI, mens

andelen i 1997 var 15 pst. Disse investeringene er i stor grad rettet mot andre utviklingsland.

Det siste tiåret har FDI i økende grad foregått gjennom oppkjøp eller sammenslåinger av eksisterende firmaer. Samtidig har stadig flere sektorer blitt eksponert for konkurranse. Sammensetningen av FDI på sektorer har endret seg betydelig, med et sterkt fall i andelen som går til primærsektorene og en markant stigning i andelen som går til tjenestesektorene. Sistnevnte utgjør i dag nær 60 pst. av verdens FDI.

Nordmenns direkte investeringer i utlandet og utlendingers investeringer i Norge avviker noe fra det vanlige mønsteret. I 1997 fordelte beholdningen av nordmenns direkte investeringer i utlandet seg med om lag 40 pst. i tjenesteytende næringer og om lag 60 pst. i petroleum, bergverksdrift og industri. Beholdningen av utlendingers direkte investeringer i Norge fordelte seg på samme måte.

Utlendingers andeler av børsnoterte norske aksjer økte betydelig fra 1985 og til midten av 1990-tallet. Siden 1994 har utlendingers eierandel ligget stabil rundt 30 pst. Mens utenlandske investorer relativt tidlig oppnådde en høy andel i Norge, har utenlandsk eierskap i en del andre europeiske land økt kraftig utover 1990-tallet. Dette gjelder for eksempel Sverige, Finland og Portugal. I disse landene var utlendingers eierandel i 1997 kommet opp på samme nivå som i Norge. Luxemburg, Spania og Belgia er eksempler på land med en høyere utenlandsk eierandel enn i Norge.

Det har skjedd en betydelig integrasjon av finansmarkedene, men det meste av sparingen i et land plasseres fortsatt i hjemlandets aktiva. Spesielt er det fortsatt en utstrakt tendens til at et lands realinvesteringer i høy grad samvarierer med og avhenger av sparingen i det samme landet. Med frie kapitalbevegelser ville en i større grad forvente at lønnsomme investeringsprosjekter ble gjennomført via internasjonal opplåning eller emisjon av aksjer til utenlandske investorer, uavhengig av den løpende innenlandske sparingen.

1.4.2 Drivkrefter bak utviklingen

Globaliseringen gir økonomiske gevinster

Utvidelser av mulighetene for å kjøpe og selge i internasjonale markeder øker den økonomiske velferden. Handel gir mulighet for å utnytte konkurransefortrinn og gir bedre muligheter til å utnytte stordriftsfordeler i produksjonen. Det gir også konsumenter og produsenter tilgang på et bredere produktspekter. Økt internasjonalt samkvem bidrar til utvikling og spredning av teknologi.

Små land som Norge har normalt mest å vinne på å utnytte mulighetene for internasjonalt bytte av varer og tjenester. Små land har typisk en sammensetning av sine ressurser som er forskjellig fra resten av verden. Muligheten til å selge for eksempel olje og fisk til land som har relativt lite av disse produktene, gjør disse ressursene langt mer verdifulle enn om de måtte forbrukes innenlands. Økt handel kan styrke konkurransen i hjemmemarkedet. Det kan redusere de prisene forbrukerne betaler ved at innenlandske bedrifter mister markedsmakt og presses til å bli mer kostnadseffektive. Dette er spesielt viktig i små land med få tilbydere av den enkelte vare.

Frie kapitalbevegelser gjør at det enkelte land kan unngå store fall i det innenlandske forbruket dersom de løpende inntektene faller i enkelte år, eller dersom landet ønsker å gjennomføre betydelige investeringer i løpet av få år. Norges oppbygging av oljesektoren er et godt eksempel på utnyttelse av det internasjonale kapitalmarkedet. Tilgang til dette markedet gjorde det mulig for Norge å bygge opp petroleumssektoren på 1970-tallet uten å måtte skjære ned på innenlandsk forbruk, og det har bidratt til at deler av dagens høye petroleumsinntekter kan avsettes for senere bruk ved at Petroleumsfondet bygger opp fordringer i utlandet. Økte muligheter for å plassere sparing utenlands øker avkastningen på sparingen, og flere plasseringsmuligheter bidrar til å redusere risikoen knyttet til investeringene.

Nedbygging av restriksjoner

Globaliseringen har i betydelig grad vært drevet fram av politiske prosesser for å høste de effektivitetsgevinstene globaliseringen gir. I den første tiden etter siste verdenskrig spilte OEEC (senere OECD) en hovedrolle i arbeidet med å bygge ned handelsrestriksjoner, liberalisere kapitalbevegelser og redusere omfanget av valutarestriksjoner. Multilateralt har GATT via åtte forhandlingsrunder redusert de gjennomsnittlige tollsatser for industrivarer fra om lag 40 pst. til 3–4 pst. Et økende antall land har samtidig sluttet seg til avtalene, som også har blitt utvidet til å omfatte nye områder i forbindelse med Uruguay-runden som ledet til opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon (WTO). I tillegg har flere land, særlig utviklingsland, i den senere tid også unilateralt liberalisert sine handelsregimer betydelig. Videre har de fleste nasjoner inngått bilaterale handelsavtaler der utvalgte handelspartnere ytes gunstige vilkår som lavere tollsatser og særegne kvoter, ofte uten toll, på ulike varegrupper. Nedbyggingen av handelshindre innenfor regionale integrasjonsorganisasjoner som EU/EØS og NAFTA har bidratt til å styrke regional og global integrasjon.

Økningen i FDI siden midten av 1980-tallet må sees på bakgrunn både av politiske beslutninger og nye bedriftsstrategier. Både i rike og fattige land har synet på statens rolle i økonomien endret seg. Dette har gitt seg utslag i deregulering, privatisering og oppløsning av monopoler i stor skala, særlig innen tjenestesektorer som telekommunikasjoner og finanssektoren. Dette har sammen med friere valutahandel, mer integrerte finansmarkeder og mer liberale handelsregimer, stimulert utenlandske direkte investeringer.

Økonomier med sentral planlegging som blant annet Kina og land i Sentral-Europa og det tidligere Sovjet har lagt om i retning av markedsøkonomi og blitt åpnet mot omverden. Dette har vært et viktig bidrag til globaliseringen.

Teknologisk utvikling

Globaliseringen har blitt sterkt stimulert av utviklingen av kommunikasjonssystemer. Økt kjøpekraft, nedbygging av handelshindringer og reduksjon i transportkostnader som følge av teknologisk utvikling i transportmidler og infrastruktur, har bidratt til vekst i person- og godstransporten. Ikke minst har utviklingen av moderne IKT, og de siste årene spesielt framveksten av internett, vært en sterk drivkraft bak globaliseringen, både økonomisk, kulturelt

og politisk. Moderne IKT bidrar til å redusere totalitære regimers mulighet til å kontrollere spredningen av informasjon og synspunkter. Den kulturelle påvirkningen av ungdomsgenerasjonen blir mer standardisert. Internett fører til at ny teknologi og forretningspraksis spres langt raskere enn tidligere, og bidrar sammen med e-handel til at andelen av økonomien som er utsatt for konkurranse øker.

1.4.3 Økonomiske konsekvenser av globalisering

Globaliseringen gir økonomiske gevinster ved at landene kan utnytte sine relative fortrinn knyttet til tilgangen på produksjonsfaktorer, teknologi eller andre forhold. Den sterke velstandsveksten gjennom det siste hundreåret er ikke minst et resultat av at en har utnyttet de gevinstene som ligger i en friere bevegelse av varer, tjenester, kapital, arbeidskraft og teknologi over landegrensene. Den sterke velstandsveksten har ført til et stadig mer spesialisert vare- og tjenestetilbud, som har forsterket gevinstene ved internasjonal handel.

De samfunnsmessige gevinstene ved globalisering er imidlertid ikke likt fordelt. Næringer som taper i konkurransen med utlandet får redusert sysselsetting, lav lønnsomhet og en svak lønnsutvikling. Dette kan slå ut i økt arbeidsledighet eller urimelige inntektsforskjeller. En full utnyttelse av fordelene ved globalisering stiller derfor økte krav til omstillingsevnen i økonomien.

Ved at verdenshandelen utvides til å omfatte nye varer og tjenester, vil en økende del av næringslivet bli stilt overfor de samme rammevilkårene som konkurranseutsatt sektor møter i dag.

Globaliseringen av kapitalmarkedene innebærer særlige utfordringer for utviklingslandene, noe som kommer til uttrykk i de gjentatte finans- og gjeldskrisene på 1980- og 1990-tallet. Fram til sommeren 1997 fant det sted en sterk økning i relativt kortsiktige kapitalbevegelser fra industrilandene til finansinstitusjonene i flere av de raskt voksende økonomiene i Sørøst-Asia, spesielt Thailand, Malaysia og Sør-Korea. Utviklingen hadde sammenheng med dereguleringer av kapitalbevegelsene i de sørøst-asiatiske landene tidligere på 1990-tallet, og bidro spesielt i Thailand og Malaysia til en sterk økning i underskuddene i utenriksøkonomien, som kom opp i nærmere 10 pst. av BNP. Sommeren 1997 oppsto det brått betydelig usikkerhet i finansmarkedene om utviklingen i Thailand var opprettholdbar, og den tidligere kapitalinngangen ble kraftig reversert. Dette tvang fram en sterk devaluering av den thailandske valutaen, og gjennom høsten spredde finanskrisen seg til Malaysia, Sør-Korea og Indonesia. Krisen ble forsterket av store valutakurstap og påfølgende soliditetsproblemer i finansinstitusjonene, som følge av at den kortsiktige kapitalinngangen i vestlig valuta i stor grad var blitt formidlet videre i form av lån i nasjonal valuta. Den økonomiske krisen førte til en sterk økning i arbeidsledigheten og kraftig reallønnsnedgang.

Økt kapitalmobilitet har også viktige konsekvenser for virkningene av finanspolitikken. En finanspolitikk som oppfattes som lite opprettholdbar av kapitalmarkedene, vil i større grad enn før kunne bli motvirket av kapitalutgang, som presser det innenlandske rentenivået opp. Den økte internasjonale kapitalmobiliteten har også gjort det vanskeligere å beskatte kapitalen, som i langt større grad enn arbeidskraften og andre lite mobile produksjonsressur-

ser kan forflytte seg over landegrensene. Blant annet innen EU har dette over tid ført til en vridning av beskatningen fra kapital og over mot arbeidskraft, noe som av EU-kommisjonen anslås å ha gitt et vesentlig bidrag til økningen i arbeidsledigheten innen EU. Slike kapitalbevegelser, som kun har som formål å redusere eller unndra seg beskatning, har ingen av de effektivitetsgevinstene som kjennetegner globaliseringen på andre områder. Både innenfor G7, OECD og EU er det derfor satt i gang prosesser for å motvirke skadelig skattekonkurranse mellom land.

Den sterke eksportveksten fra de nyindustrialiserte landene med rikelig tilgang på lavt utdannet arbeidskraft har gitt bekymring for hvordan lønnsforskjeller og arbeidsledighet blir påvirket i tradisjonelle industriland. Her er arbeidsmarkedet for lavt utdannet arbeidskraft forverret de siste 20 årene, med økt arbeidsledighet i Europa og økte lønnsforskjeller i USA. Studier fra blant annet OECD tyder imidlertid på at eksporten fra de nyindustrialiserte landene fortsatt er for liten til å forklare noen vesentlig del av denne utviklingen. Utviklingen synes i hovedsak å skyldes teknologiske endringer. Ny teknologi og moderne produksjonskapital har redusert etterspørselen etter lite kvalifisert arbeidskraft, samtidig som nye produksjonsmetoder innebærer økt etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft.

Vedlegg 2

Nasjonale utviklingstrekk

2.1 Innledning

Formålet med dette vedlegget er å skissere noen utviklingstrekk som vil kunne ha sentral betydning for samfunnsutviklingen framover. Utviklingstrekkene er overgripende på den måten at de berører mange av de ulike politikkområdene som drøftes i langtidsprogrammet.

Mens vedlegg 1 omhandler internasjonale drivkrefter og rammebetingelser, settes det i vedlegg 2 fokus på nasjonale forhold. Det er imidlertid ikke klare skiller mellom nasjonale og internasjonale faktorer. Landene blir stadig tettere vevet sammen gjennom kulturelt og økonomisk samkvem. Nasjonale utviklingstrekk innen eksempelvis teknologi, utdanning, arbeidsliv, kultur, levemåter, holdninger og verdier preges sterkt av utviklingen internasjonalt, og det er mange fellestrekk i utviklingen på tvers av landegrensene.

Flere av avsnittene i dette vedlegget vil danne utgangspunkt for analysene av langsiktige utviklingsbaner for norsk økonomi i vedlegg 3. Utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning, yrkesdeltaking, arbeidstid og pensjonsutgifter vil i sterk grad prege den økonomiske utviklingen i Norge de nærmeste ti-årene.

2.2 Befolkningsutvikling

2.2.1 Faktorer som påvirker befolkningens størrelse og sammensetning

Folketallet var ved utgangen av 2000 om lag 4,5 millioner. I alle år fra 1814 til 2000 har det vært en naturlig befolkningstilvekst i Norge, det vil si at det har vært flere fødte enn døde. Den naturlige tilveksten var særlig stor i siste halvdel av 1800-tallet, men da var det samtidig en betydelig utvandring. Fra 1822 til 1890 ble folketallet doblet, fra 1 til 2 millioner. Til 1975 skjedde det en ny dobling. Det var en gjennomsnittlig årlig vekst i folketallet på 1 pst. i den førstnevnte perioden, og gjennomsnittlig 0,8 pst. i den neste perioden. Fra 1975 til 1990 var veksten nede på gjennomsnittlig 0,4 pst. pr. år. I 1990-årene har den årlige befolkningsveksten igjen steget til 0,6 pst. på grunn av økt nettoinnvandring.

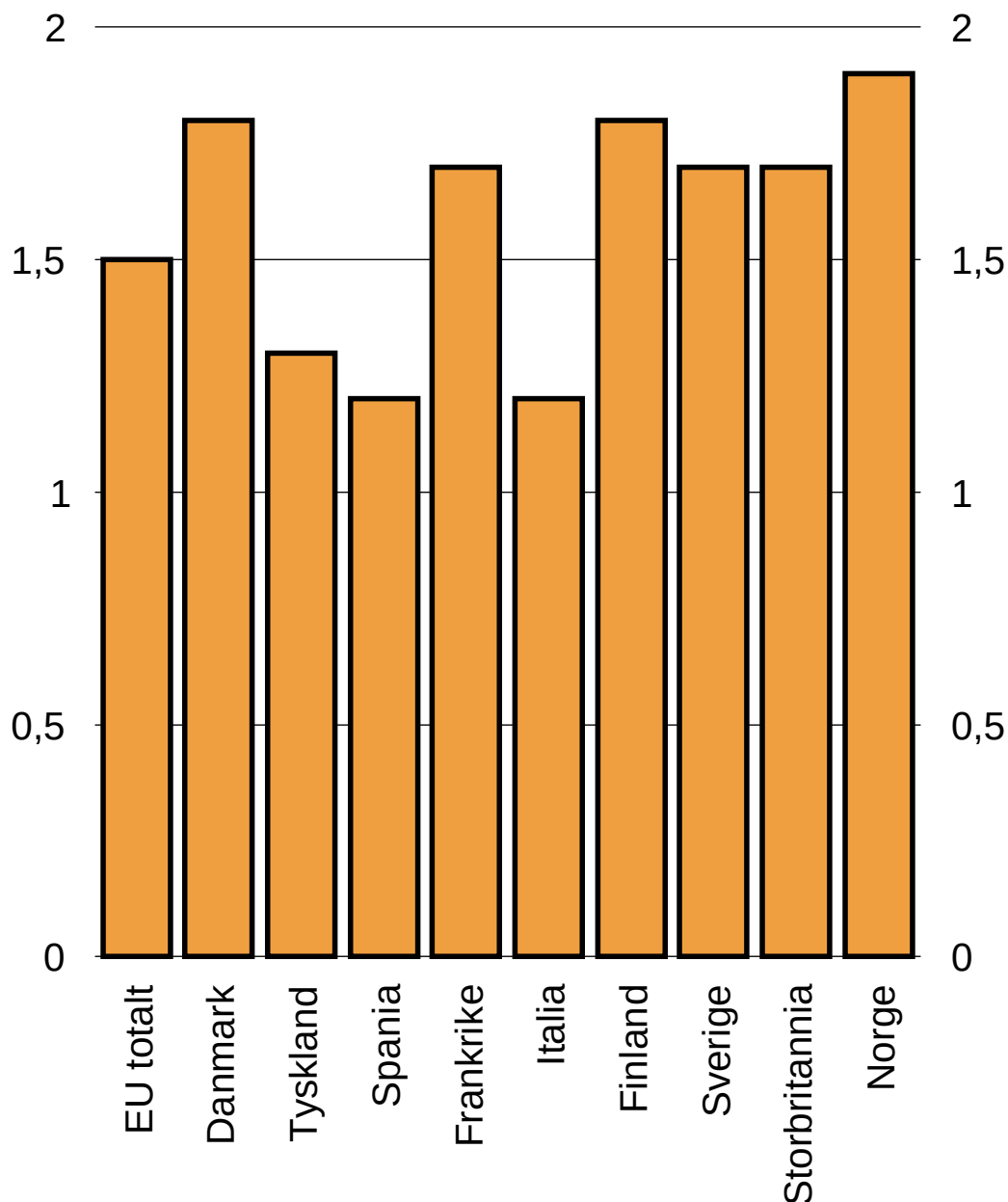
Endringer i befolkningens størrelse og sammensetning avhenger av tre faktorer: fruktbarhet, dødelighet og nettoinnvandring. Fruktbarheten kan måles ved det samlede fruktbarhetstallet. Dette tar utgangspunkt i de fødselsratene som ble observert for hver årsklasse i det året fruktbarhetstallet er målt. Det samlede fruktbarhetstallet tolkes som hvor mange barn en kvinne ville ha fått dersom hun gjennom hele den fødedyktige perioden hadde født barn i samsvar med disse fødselsratene. På grunn av at det fødes flere gutter enn jenter, og at noen kvinner dør før deres fruktbare periode er omme, må det samlede fruktbarhetstallet være om lag 2,08 for at folketallet skal opprettholdes på lang sikt, når det ses bort fra inn- og utvandring.

Det samlede fruktbarhetstallet har endret seg mye innenfor relativt korte tidsperioder. Det var relativt høyt de første tiårene etter den andre verdens-

krig, og var i 1964 oppe på 2,98. Deretter falt fruktbarheten, og i 1983–1984 var fruktbarhetstallet nede på 1,66. Senere har det steget noe, og har i gjennomsnitt for perioden 1990–1999 ligget på 1,88. De andre nordiske landene, Frankrike og Storbritannia, har også hatt fruktbarhetstall opp mot dette nivået i 1990-årene, mens en del andre europeiske land har hatt sterkere fall i fruktbarheten de siste tre tiårene, og har i 1990-årene ligget betydelig lavere, jf. figur 2.1.

Forventet levealder ved fødselen har økt sterkt over tid, først og fremst som følge av redusert barnedødelighet. Forventet levealder var 54 år for menn og 57 år for kvinner i 1901–1905, og i 1946 var forventet levealder blitt henholdsvis 69 og 73 år. I 1999 var den forventede levealderen kommet opp i 75,6 år for menn og 81,5 år for kvinner. Mens forventet levealder for kvinner var 4 år høyere enn for menn i 1946, er forskjellen økt til om lag 6 år i 1999. Norge er blant de landene i Europa som har høyest forventet levealder både for nyfødte gutter og jenter.

Samlet fruktbarhetstall i noen europeiske land og EU totalt



Figur 2.1 Samlet fruktbarhetstall i noen europeiske land og EU totalt. Gjennomsnitt 1992–1999.
Kilde: Eurostat.

Nedgangen i dødelighet har de to siste tiårene vært noe mindre i Norge enn i mange andre europeiske land og EU totalt, særlig for kvinner. Også Dan-

mark har hatt betydelig svakere utvikling enn EU totalt, mens Sverige og Finland har hatt en utvikling omtrent på linje med EU.

Utvandringen fra Norge, først og fremst til Amerika, skjøt for alvor fart etter midten av 1800-tallet. Masseutvandringen fortsatte helt fram til 1920-årene. Fram til 1970 svingte nettotallene mellom relativt små utflyttings- og innflyttingsoverskudd. Fra 1971 har det hvert år unntatt 1989 vært nettoinnvandring. I perioden 1971–1985 var det en gjennomsnittlig nettoinnvandring på om lag 5 000 personer pr. år. Siden 1986 har flyttebevegelsene vært sterkere. Innflyttingen av utenlandske statsborgere har økt, samtidig som utflyttingen av norske og utenlandske statsborgere har økt. Gjennomsnittlig nettoinnvandring i perioden 1986–1996 var 7 400 personer pr. år. I 1997 økte nettoinnvandringen til nær 11 000, og den økte videre til nær 14 000 i 1998 og kom i 1999 opp i 19 300. Økningen i 1999 skyldes i hovedsak innregistrering av kosovoalbanske flyktninger, som bidro til den høyeste registrerte nettoinnvandringen i landet noensinne. I 2000 gikk nettoinnvandringen ned til 10 000, om lag som gjennomsnittet i 1990-årene.

Befolkningsveksten var i 1998 nær 28 000. I 1999 kom den opp i 33 000. Foreløpige tall for 2000 viser en vekst på 25 000. Det utgjør 0,55 pst., som er forholdsvis høyt i europeisk sammenheng

Tabell 2.1: Befolkningsframskrivninger til 2050. 1 000 personer.

Forutsetninger	Lav	Middel	Høy
Fruktbarhet i 2010 og senere år	1,50	1,80	2,10
Forventet levealder for menn i 2050	77,0	80,0	83,0
Forventet levealder for kvinner i 2050	81,5	84,5	87,5
Nettoinnvandring i 2003 og senere år	5 000	10 000	15 000
Barn 0–19 år			
1999	1 160	1 160	1 160
2010	1 112	1 188	1 265
2030	930	1 176	1 440
2050	809	1 174	1 617
Yrkesbefolkning 20–66 år			
1999	2 701	2 701	2 701
2010	2 861	2 905	2 948
2030	2 766	2 968	3 168
2050	2 492	2 978	3 483
Eldre 67 år og over			
1999	617	617	617
2010	605	618	633
2030	880	956	1 017
2050	902	1 072	1 246
Totalt			
1999	4 478	4 478	4 478
2010	4 578	4 712	4 846
2030	4 576	5 100	5 626
2050	4 203	5 224	6 346

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2.2.2 Befolkningsframskrivninger

Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeidet i 1999 nye befolkningsframskrivninger for perioden 1999–2050. Det er publisert tre hovedalternativer med ulike anslag for de fire viktigste faktorene som påvirker utviklingen (i forkortelsen angitt i rekkefølgen: fruktbarhet, dødelighet, innenlands flytting og innvandring), jf. tabell 2.1. For å illustrere usikkerheten i framskrivingene har SSB i tillegg til et såkalt middelalternativ (MMMM), utarbeidet alternativene høy (HHMH) og lav (LLML), for å vise et intervall som folketallet med stor sannsynlighet vil ligge innenfor. Alle de tre hovedalternativene i framskrivingene viser fortsatt vekst i folketallet de kommende 20 årene. Først fra 2024 viser det lave alternativet nedgang i folketallet. I 2050 viser framskrivingene en betydelig spennvidde mellom de ulike alternativene, fra 4,2 til 6,3 millioner personer. Utviklingen i blant annet arbeidsstyrken og i antall pensjonister i de økonomiske framskrivingene i langtidsprogrammet er basert på SSBs middelalternativ.

De tre befolkningsframskrivingene er basert på en forutsetning om at fruktbarheten vil ligge konstant på henholdsvis 1,50, 1,80 og 2,10 barn pr. kvinne fra 2010. I middelalternativet er det regnet med fortsatt moderat stigning av gjennomsnittlig fødealder fra 29,2 år i 1998 til 30 år i 2010, og at den deretter ligger konstant. Alle framskrivingene forutsetter en betydelig reduksjon i dødeligheten fram til 2050. Middelalternativet legger til grunn en økning i forventet levealder ved fødsel på 4,5 år for menn og 3,2 år for kvinner fra 1998 til 2050. Forskjellen i levealder mellom kjønnene anslås i middelalternativet å reduseres fra vel 5,7 år i 1998 til 4,5 år i 2050. Det er videre i de tre hovedalternativene lagt til grunn en nettoinnvandring på henholdsvis 5 000, 10 000 og 15 000 pr. år fra 2003.

I middelalternativet er antall barn i alderen 0–19 år anslått å stige til 1,2 millioner i 2007, for deretter å ligge konstant eller litt lavere i resten av framskrivingsperioden. Antall personer i yrkesaktiv alder (20–66 år) er anslått å stige de kommende 20 årene, fra 2,7 millioner i dag til knapt 3 millioner omkring 2020. Deretter blir det liten endring i størrelsen på denne aldersgruppen. De første 20–30 årene avhenger ulike anslag for antall personer i yrkesaktiv alder særlig av forutsetningene om størrelsen på innvandringen.

I aldersgruppen 67 år og over var det 617 000 personer i 1999. Dette antallet holder seg om lag konstant fram mot 2010. Deretter viser framskrivingen en sterk økning til 1,07 millioner i 2050. Tabell 2.2 gjenspeiler også denne utviklingen, hvor andelen eldre over 67 år vokser fra 14 pst. i 2000 til 21 pst. i 2050.

Tabell 2.2: Befolkningen fordelt på aldersgrupper. Historisk utvikling og framskrivingen i Middelalternativet. Andeler i pst.

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
0–19år	32,2	29,7	26,3	25,9	25,2	23,4	23,1	22,9	22,5
20–66 år	56,7	57,5	59,3	60,5	61,7	60,4	58,2	56,2	57,0
67 år og over	11,1	12,8	14,4	13,6	13,1	16,2	18,7	20,9	20,5
67+ pst. av 20–66	19,5	22,3	24,3	22,5	21,3	26,8	32,2	37,1	36,0
80+ pst. av 20–66	3,9	5,2	6,3	7,2	7,1	6,9	10,1	12,3	13,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

SSB har i tillegg laget framskrivinger med en nettoinnvandring på 25 000 pr. år. Alternativer med høy innvandring gir noe lavere gjennomsnittsalder i befolkningen. I vedlegg 3 er alternativet med høy innvandring nærmere omtalt og det presenteres også økonomiske virkninger av økt innvandring.

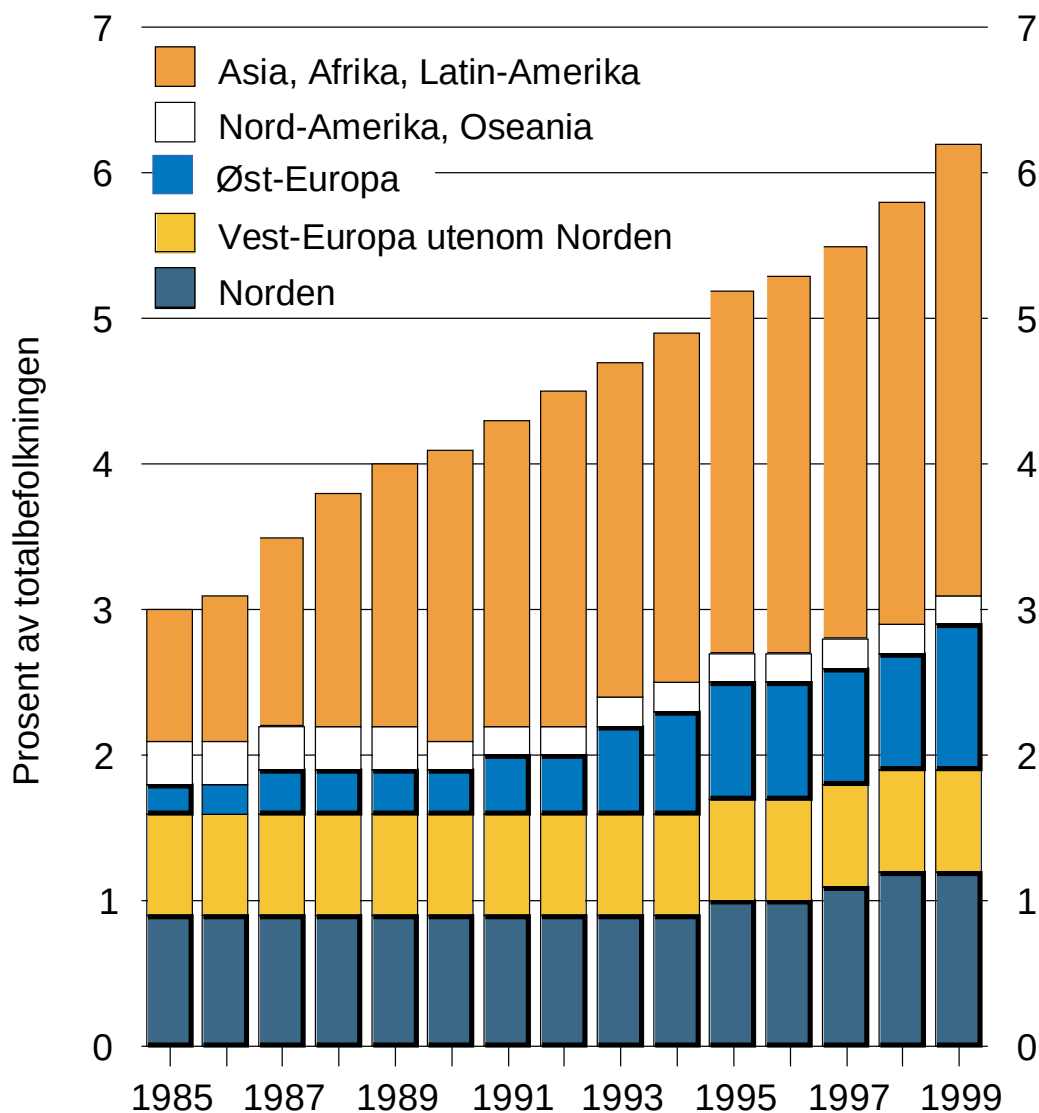
2.2.3 Innvandrerbefolkningen i Norge

Ifølge SSB utgjorde personer med innvandringsbakgrunn 484 270, eller 10,8 pst. av Norges befolkning ved utgangen av 1999. Befolkning med innvandringsbakgrunn er etter SSBs definisjon fordelt på innvandrerbefolkning (personer med to utenlandsfødte foreldre) og befolkning med annen innvandringsbakgrunn (utenlandsadopterte, utenlandsfødte med en norskfødt forelder, norskfødte med en utenlandsfødt forelder og fødte i utlandet av norskfødte foreldre).

Innvandrerbefolkningen i Norge utgjorde 282 500 personer ved utgangen av 1999, jf. figur 2.2. Dette svarer til 6,3 pst. av den totale folkemengden. Totalt har 18,9 pst. av innvandrerbefolkningen sin bakgrunn i nordiske land, mens vel halvparten kommer fra Asia med Tyrkia, Afrika og Latin-Amerika. Fra 1985 til 1999 har andelen av befolkningen i Norge med bakgrunn i Asia, Afrika og Latin-Amerika økt fra 0,9 pst. til 3,1 pst. I løpet av 1999 økte innvandrerbefolkningen med 22 000 personer, herav 10 900 personer fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. De fleste av disse er flyktninger og asylsøkere.

Slik SSB definerer innvandrerbefolkningen, var det 238 500 førstegenerasjonsinnvandrere og 44 000 andregenerasjonsinnvandrere i 1999. Av førstegenerasjonsinnvandrere er hovedtyngden i alderen 25–39 år. En tredjedel av innvandrerbefolkningen bor i Oslo, hvor de nå utgjør 18,7 pst. av folketallet.

Innvadrerbefolkningen etter landbakgrunn



Figur 2.2 Innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn. 1985–1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2.2.4 Utvikling i familiestrukturen

Til ut i 1970-årene var antall inngåtte ekteskap om lag 25 000 i året. Antall inngåtte ekteskap falt deretter gradvis. I perioden 1991–1995 var antall inngåtte ekteskap i gjennomsnitt vel 20 000 i året. De tre siste årene har antall vigsler ligget mellom 22 000 og 24 000.

Antall ekteskap oppløst ved skilsmisse har økt fra om lag 1 000 i året i perioden 1936–1940 til vel 10 000 i året tidlig på 1990-tallet. Fra 1994 til 1999 sank

antallet til 9 100. Dersom skilsmissemønsteret i 1999 varer ved, vil 42 pst. av ekteskap inngått det året ende i skilsmisse.

I begynnelsen av forrige århundre var det mange som forble ugift. Giftermålsratene steg sterkt fra slutten av 1930-årene til midten av 1960-årene. Deretter har giftermålsratene falt sterkt. En del av denne nedgangen er oppveid av en oppgang i samboerskap, men ikke fullt ut. Denne utviklingen vil etter hvert få følger for familieforholdene i høyere alderstrinn.

En sterk vekst i antall énpersonhusholdninger skyldes primært aldringen av befolkningen, idet andelen personer som lever alene er høyest blant eldre. Veksten i antall énpersonhusholdninger henger også sammen med oppløsning av ekteskap og samboerforhold.

Tallet på ektepar med barn fortsetter å synke, mens tallet på ektepar uten barn fortsetter å stige. Ved utgangen av 1999 var antall ektepar med hjemmeboende barn, uansett alder, i underkant av en halv million, mot om lag 600 000 ved utgangen av 1986. På samme tid var det 341 000 ektepar uten hjemmeboende barn, uansett alder, en økning på 30 000 siden 1986.

Siden SSB begynte å publisere tall for samboerpar med minst ett felles barn i 1986, har antallet økt til tre og en halv ganger så mange. Ved utgangen av 1999 var det 94 000 samboerpar med felles barn her i landet. I tillegg kommer alle samboerparene uten felles barn.

Blant ektepar er tobarnsfamilien mest vanlig. Mens 42 pst. av ektepar med barn har to barn under 18 år, har 34 pst. av dem ett barn. Ekteparene har også i større grad enn samboerparene barn som er eldre enn 18 år. Blant samboerpar med felles barn er ettbarnsfamilier den vanligste. Det at samboere har færre barn enn ektepar, har blant annet sammenheng med at noen samboere velger å gifte seg etter hvert, slik at de skifter familietype. En annen forklaring er at samboerskap ikke har vært en vanlig samlivsform før i senere tid, slik at det tar litt tid før samboerparene rekker å få så mange barn.

Mens vel 3 000 000 personer bodde sammen som ektepar med eller uten barn og samboerpar med felles barn, hadde 1 472 000 personer en annen familietype. Med andre ord var to av tre personer foreldre og barn i registrerte parfamilier, mens en av tre enten ikke var i samliv (voksne og barn) eller bodde sammen med bare barn eller bare samlivspartner. Personer med "annen familietype" omfatter mødre og fedre som bor alene med sine barn, samboerpar med bare særkullsbarn, barna i disse familietyperne, barnløse samboende personer og énpersonfamilier.

Mange studenter som faktisk bor alene blir i statistikken registrert som medlemmer av en parfamilie. Dette skyldes at studenter ofte skifter bosted når de starter på universitets-, høyskole- eller andre studier, samtidig som de ikke skal melde flytting hjemmefra til Folkeregisteret.

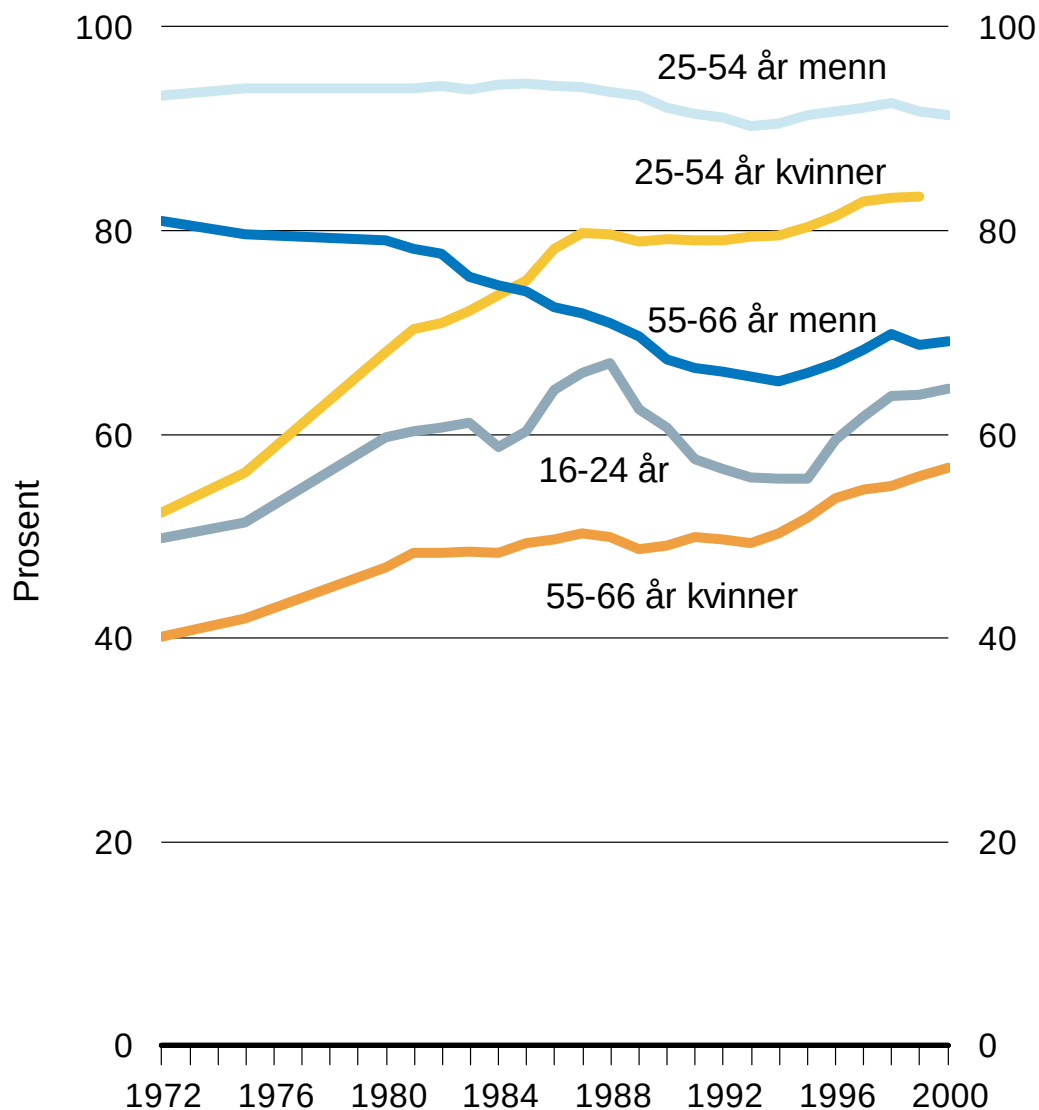
2.3 Yrkesdeltakelse og arbeidstid

2.3.1 Utviklingen i tilbudet av arbeidskraft

Å sikre en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for framtidig verdiskaping og velstandsutvikling. I beregninger av Norges nasjonalformue står den menneskelige kapitalen i form av arbeidsinnsats og kompetanse for størstedelen av den totale formuen. Yrkesfrekvensen, dvs. andelen av befolkning

gen som er yrkesaktiv, har vist store endringer de siste 30 årene. De viktigste endringene er:

Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn



Figur 2.3 Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

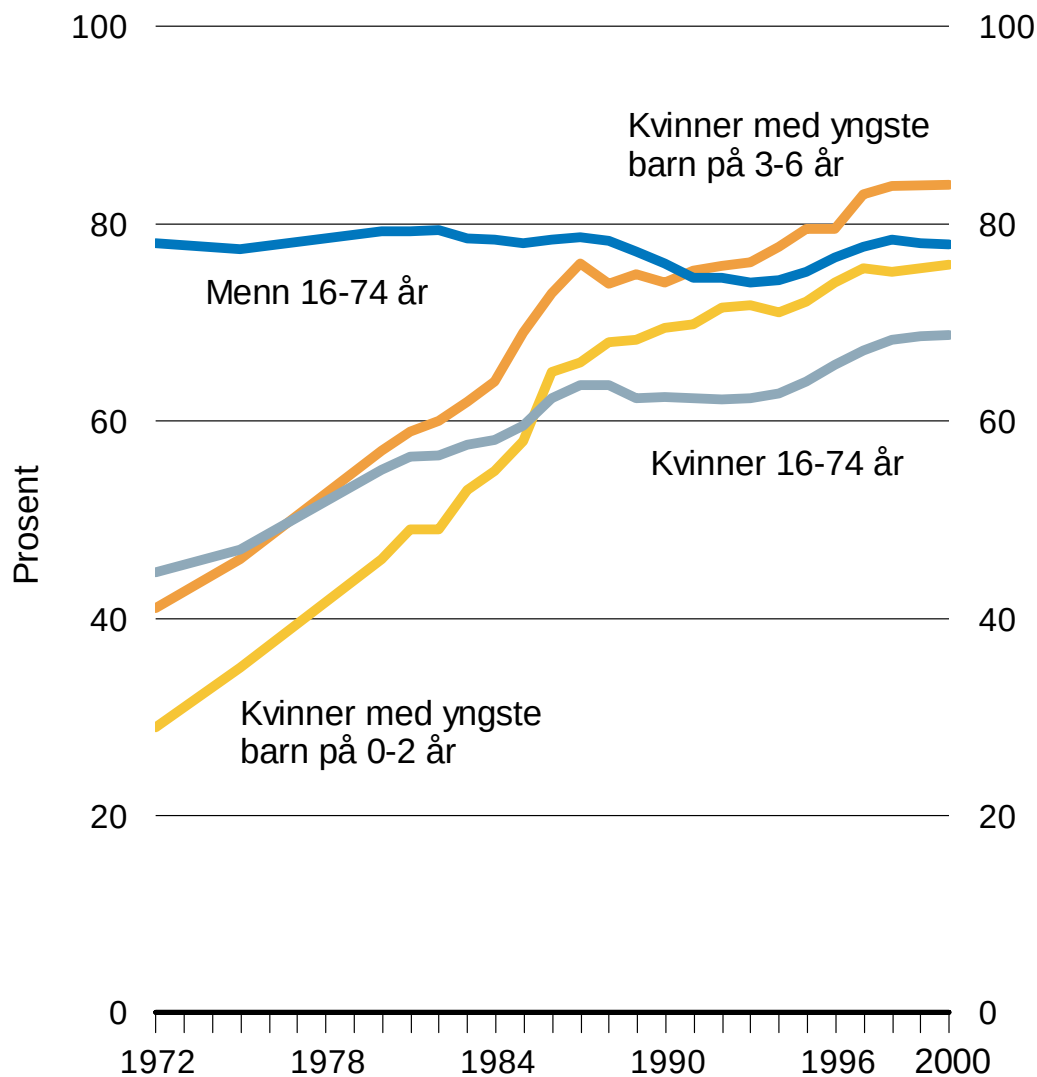
- Økt yrkesdeltakelse blant kvinner, slik at yrkesfrekvensen nærmer seg nivået for menn.
- Nedgang i yrkesfrekvensen for eldre menn, særlig som følge av økt uførepensjonering, men også noe som følge av ordningen med avtalefestet pensjon.

- Til tross for at stadig flere tar utdanning, har yrkesdeltakelsen blant ungdom økt. Dette må ses i sammenheng med at flere kombinerer utdanning og deltidsarbeid.

I tillegg har samlet arbeidstilbud blitt påvirket av at den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt har blitt betydelig redusert.

I 2000 var 73 pst. av befolkningen yrkesaktiv, mot 61 pst. i 1972. Denne økningen kan i sin helhet henføres til at *kvinner har økt sin yrkesaktivitet*, jf. figur 2.3. Dette må blant annet ses i sammenheng med at økt utbygging av barnehager har gjort det lettere å kombinere arbeid med omsorg for små barn, og at mange kvinner nå får sitt første barn senere i livet enn det som var vanlig før. Høyere utdanningsnivå blant kvinner og bedre fødsels- og omsorgspermisjoner har også medført at færre har trukket seg ut av arbeidsmarkedet når de har fått barn. Det har vært en markert vekst i yrkesdeltakelsen de siste 25 årene blant kvinner med små barn, jf. figur 2.4. Den sterke økningen i etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og sosialsektoren og i undervisningssektoren har også gjort det mulig for kvinner å få større innpass i arbeidsmarkedet. Samtidig har trolig dette stimulert kvinner til å ta utdanning.

Yrkesfrekvenser



Figur 2.4 Yrkesfrekvenser for gifte/samboende kvinner med barn under 7 år etter alder på yngste barn, og yrkesfrekvenser for kvinner og menn i alt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det har vært store forskjeller i utviklingen i yrkesdeltakelsen for menn og kvinner over 55 år. Blant menn i denne aldersgruppen har det vært en langsiktig tendens i retning av fallende yrkesdeltakelse, mens yrkesdeltakelsen blant eldre kvinner har økt. Den lavere yrkesdeltakelsen blant eldre menn skyldes særlig at flere menn er blitt uførepensjonister. De siste årene har stor overgang til AFP-ordningen i tillegg bidratt til redusert yrkesdeltakelse blant eldre menn. Det har også vært en økning i antall uføre kvinner de siste 30 årene,

samtidig som antallet kvinnelige AFP-pensjonister har økt de siste årene. Som følge av at nye kvinner som kommer inn i denne aldersgruppen har en sterkere arbeidsmarkedstilknytning enn årsklassene som pensjoneres, har yrkesdeltakelsen for eldre kvinner likevel økt over tid.

I 1970-årene var det en markert økning i *yrkesdeltakelsen blant ungdom under 25 år*. I 1980- og 1990-årene har hovedbildet vært at ungdom i stadig større grad har utdanning som sin hovedbeskjeftigelse. Mange jobber samtidig deltid, noe som bidrar til at yrkesaktiviteten blant ungdom varierer betydelig mer med utviklingen i økonomien enn for andre grupper. I 2000 var yrkesdeltakelsen blant ungdom noe høyere enn i 1980.

Siden 1970 har *gjennomsnittlig reell arbeidstid* pr. sysselsatt falt med over 20 pst. Den kraftigste reduksjonen fant sted i 1970- og 1980-årene. Reduksjonen i den formelle normalarbeidstiden med 6 pst. i 1976 og 6 pst. i 1987 forklarer en del av reduksjonen i arbeidstiden i denne perioden. Økt innslag av deltidssysselsatte, særlig kvinner, har også bidratt til at den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt er blitt redusert. Nedgangen i arbeidstiden forklares også med endringer i næringsstrukturen, ved at det har vært en reduksjon i sysselsettingen i næringer som har lang arbeidstid (blant annet primærnæringer) og økning i sysselsettingen i tjenesteytende næringer som vanligvis har hatt kortere gjennomsnittlig arbeidstid. I de siste 10 årene har kvinner i større grad blitt sysselsatt på heltid, og dette har dempet nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid. Den avtalte ferieøkningen i 2001 og 2002 bidrar til å trekke den gjennomsnittlige arbeidstiden noe ned.

Gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt i Norge er lav i internasjonal sammenheng. Dette henger sammen med at andelen deltidssysselsatte er relativt høy i Norge. Kvinner jobber i langt større grad enn menn deltid, og den lave gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge reflekterer i stor grad at yrkesdeltakelsen blant norske kvinner ligger helt på topp i internasjonal sammenheng. I Norge var 74 pst. av kvinnene i alderen 15–64 år sysselsatte i 1999, mot bare 53 pst. i EU. Særlig er forskjellen i sysselsettingsandelen stor blant eldre kvinner.

For både menn og kvinner er den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt lavest i aldersgruppen 16–19 år og høyest blant personer i alderen 25–54 år. Den lave gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt blant personer under 20 år skyldes at mange ungdommer kombinerer arbeid med utdanning. Høyere innslag av deltidssysselsatte innebærer at kvinner gjennomgående har lavere gjennomsnittlig arbeidstid enn menn.

Parallelt med den langsiktige økningen i yrkesdeltakelsen blant kvinner og reduksjonen blant eldre menn, har yrkesdeltakelsen variert forholdsvis kraftig med den økonomiske utviklingen. Da ledigheten økte i nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-årene og inn i 1990-årene, falt yrkesdeltakelsen for de fleste grupper. Fra 1987 til 1993 ble yrkesfrekvensen redusert med 3 prosentpoeng, og arbeidsstyrken falt med 40 000 personer. Reduksjonen i yrkesdeltakelsen var kraftigst for ungdom og eldre menn, men det var også en reduksjon blant menn mellom 25 og 54 år. For kvinner over 25 år holdt derimot yrkesdeltakelsen seg uendret, hvor effekten av det svakere arbeidsmarkedet ble motvirket av den langsiktig trenden i retning av høyere yrkesdeltakelse. En stor andel av kvinnene er ansatt i offentlig sektor, hvor sysselsettin-

gen fortsatte å vokse sterkt. Etter hvert som etterspørselen etter arbeidskraft tok seg opp utover på 1990-tallet, har flere meldt seg på arbeidsmarkedet. Fra 1993 til 2000 har yrkesdeltakelsen økt med hele fem prosentpoeng, og veksten har vært særlig sterk for ungdom.

2.3.2 Sysselsetting og arbeidsledighet

Sysselsettingen, både i antall og som andel av den yrkesaktive delen av befolkningen, er nå høyere enn noen gang tidligere. Fra 1990 til 2000 økte antall sysselsatte med om lag 235 000 personer til 2 291 000 personer, og andelen sysselsatte i befolkningen mellom 16 og 74 år utgjorde 71 pst., mot 66 pst. i 1990.

Den kraftige veksten i sysselsettingen i løpet av 1990-årene har bidratt til en markert reduksjon i arbeidsledigheten. I 2000 utgjorde arbeidsledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) 3,4 pst. av arbeidsstyrken mot i underkant av 6 pst. i 1990. I internasjonal sammenheng er ledigheten i Norge svært lav. I EU-området er ledigheten over dobbelt så høy som i Norge, og i hele OECD-området er det bare enkelte land som har en ledighet under 3 pst. av arbeidsstyrken.

Enkelte grupper er mer utsatt for arbeidsledighet enn andre. Arbeidsledigheten blant innvandrere fra land utenfor OECD-området er for eksempel betraktelig høyere enn i befolkningen for øvrig, selv om også ledigheten i denne gruppen har avtatt de siste årene. Arbeidsledigheten blant innvandrere er nesten 3 ganger så høy som for hele befolkningen. Arbeidsledigheten er særlig høy blant innvandrere fra Afrika. Om lag 13 pst. var arbeidsledige fra denne verdensdelen ved utgangen av november 2000. Arbeidsledigheten er også høy blant innvandrere fra Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika.

Ungdomsledigheten er også både høyere og mer variabel enn ledigheten blant eldre grupper på arbeidsmarkedet. I 2000 utgjorde arbeidsledigheten i aldersgruppen 16–24 år 10,2 pst. av arbeidsstyrken, mens ledigheten blant personer over 25 år utgjorde 2,4 pst. Den høye ungdomsledigheten må ses i sammenheng med at mange ungdommer har utdanning som hovedaktivitet, samtidig som de søker deltidsarbeid.

Langtidsledigheten, dvs. antall personer som er ledige i mer enn 26 uker, var høy på begynnelsen av 1990-årene. I løpet av 1990-årene har det imidlertid blitt stadig færre langtidsledige. I 2000 var bare 16 pst. av de ledige ifølge AKU langtidsledige, og det er i hovedsak eldre personer. Den lave langtidsledigheten reflekterer at mange av de som melder seg arbeidsledige, etter kort tid skaffer seg arbeid.

Gjennom 1990-årene har arbeidsledigheten blant menn variert mer enn for kvinner, noe som reflekterer at menn i større grad enn kvinner jobber i konjunkturfølsomme næringer. I 2000 var arbeidsledigheten blant menn noe høyere enn blant kvinner.

2.3.3 Mulighetene for ytterligere vekst iyrkesdeltakelsen og tilbudet av arbeidskraft

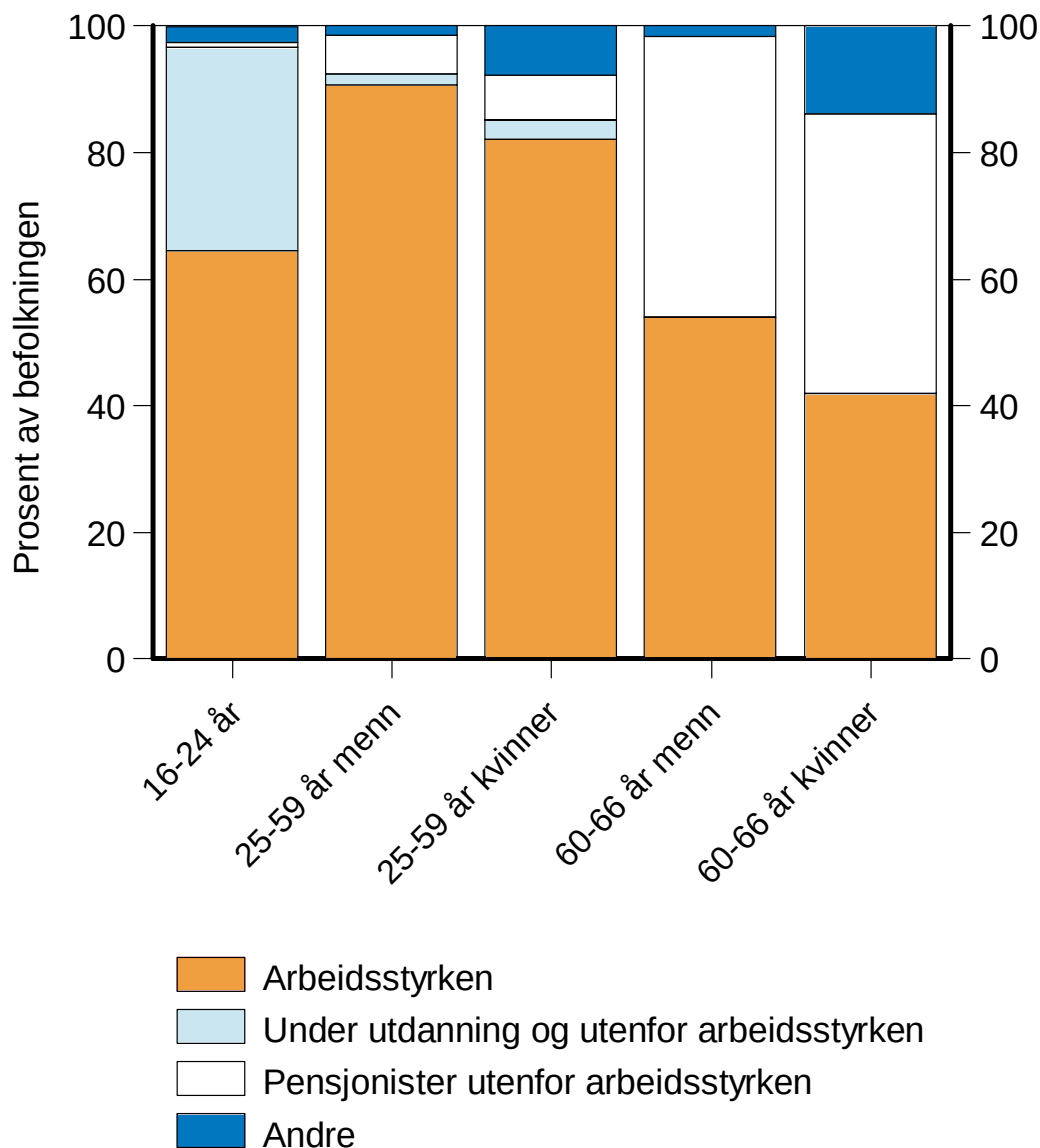
Yrkesdeltakelsen har økt kraftig de siste årene, og i 2000 var yrkesfrekvensen høyere enn toppnivået under forrige høykonjunktur. Økningen i yrkesdeltakelsen har i stor grad bidratt til å dekke det økte behovet for arbeidskraft gjen-

nom 1990-årene. I tillegg har det felles-nordiske arbeidsmarkedet dempet mangelen på arbeidskraft innenfor helsesektoren og i bygg- og anleggssektoren. Yrkesdeltakelsen er nå svært høy i de aller fleste aldersgruppene, og mulighetene for ytterligere vekst er begrenset.

Ifølge AKU var 9 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år utenfor arbeidsstyrken og under ulike trygdeordninger i 2000, mot 6 pst. i 1987. Dette omfatter blant annet uføre, AFP-pensjonister og yrkeshemmede under attføring. Totalt sett var hele 95 pst. av befolkningen i aldersgruppen 16–66 år i 2000 enten yrkesaktiv, i utdanning eller under ulike trygdeordninger.

I 2000 var yrkesfrekvensen blant menn mellom 60–66 år 54 pst., mot 73 pst. i 1980. Ifølge AKU var det bare 2 pst. av mennene i alderen 60–66 år som ikke ble klassifisert som yrkesaktiv eller pensjonist i 2000. Samtidig har tilgangen av nye uførepensjonister i 50-årsalderen og også til dels i yngre aldersgrupper økt merkbart de siste årene. Dette er med på å begrense mulighetene for økt yrkesdeltakelse blant eldre menn framover. Som følge av at eldre kvinner som pensjoneres har hatt svakere tilknytning til arbeidslivet enn yngre kvinner, kan imidlertid yrkesdeltakelsen for eldre kvinner fortsatt øke noe framover.

Personer i og utenfor arbeidsstyrken 2000



Figur 2.5 Personer i og utenfor arbeidsstyrken. 16–66 år. Pst. av befolkningen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2.4 Framskrivinger av antall pensjonister og pensjonsutgifter

2.4.1 Folketrygdens alders- og uførepensjon

Antallet uførepensjonister har vokst betydelig de siste 25 årene. Utviklingen var mer stabil tidlig på 1990-tallet, mens antall uførepensjonister de senere årene igjen økt sterkt. Framover er det stor usikkerhet knyttet til utviklingen.

Det er gjennomført framskrivninger av antall pensjonister og pensjonsutgifter. Veksten i utgiftene til folketrygdens alders- og uførepensjon følger i hovedsak av regelverket for trygdeordningene, opptjening av pensjonsrettigheter og av befolkningsutviklingen. I framskrivingene er det lagt til grunn at grunnbeløpet i folketrygden (G) reguleres i takt med utviklingen i gjennomsnittlig årslønn, og at dagens regelverk for folketrygden blir videreført. Framskrivningene er basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra 1999 og Rikstrygdeverkets framskrivninger av utviklingen i antall alders- og uførepensjonister og gjennomsnittlig pensjon i disse ordningene. Fra 1999 til 2050 vil antallet alderspensjonister ifølge disse beregningene øke med om lag 80 pst., jf. tabell 2.3. Målt i antall G er gjennomsnittlig alderspensjon i folketrygden anslått å øke med om lag 30 pst. fra 1999 til 2050, fra 2,1 til 2,8G.

Tabell 2.3: Antall alders- og uførepensjonister i 1 000 personer og gjennomsnittlig pensjon målt i antall grunnbeløp (G).

	1962	1972	1980	1999	2010	2030	2050
Antall alderspensjonister	234	346	520	631	643	1010	1139
Gjennomsnittlig alderspensjon		1,1	1,4	2,1	2,4	2,7	2,8
Antall uførepensjonister	68	154	160	270	369	402	391
Gjennomsnittlig uførepensjon		1,6	1,8	2,3	2,4	2,5	2,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

Framskrivningene i tabell 2.3 er for perioden 2002–2005 basert på oppdaterte mellomlangsigtede framskrivninger fra Rikstrygdeverket. For perioden 2006–2050 er framskrivingene av antall uførepensjonister basert på et gjennomsnitt av de kjønns- og aldersspesifikke tilgangsratene for årene 1994–2005.

På lang sikt blir gjennomsnittlig uførepensjon i følge framskrivingene noe lavere enn gjennomsnittlig alderspensjon, mens forholdet i 1999 var motsatt. Uførepensjonister har gjennomgående lavere inntekt enn gjennomsnittet for hele befolkningen forut for pensjonering. Fram til i dag har imidlertid effekten av at uførepensjonister får framskrevet pensjonspoeng, og slik sett gjennomgående har flere pensjonspoeng enn alderspensjonister, vært dominerende.

Tabell 2.4: Utbetaling av alders og uførepensjon fra folketrygden i pst. av BNP ¹⁾.

	1972 ²⁾	1980	1999	2010	2030	2050
Folketrygdens alderspensjon	3,2	3,9	5,2	5,7	11,4	13,5
Folketrygdens uførepensjon ³⁾	2,1	1,6	2,6	3,5	4,4	4,3
Sum	5,3	5,5	7,8	9,2	15,8	17,8

¹⁾ BNP-tall fra Referansealternativet, jf. kapittel 6.2.3.

²⁾ Gammelt nasjonalregnskap.

³⁾ Inkluderer også grunn- og hjelpestønad.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

I forhold til Langtidsprogrammet 1998–2001 er det lagt til grunn en noe sterkere vekst i antallet alderspensjonister. Dette har sammenheng med at

beregningene er basert på nye befolkningsframskrivninger, og at det er lagt til grunn at noen færre venter med å pensjonere seg til etter 67 år.

Tabell 2.4 gir en oversikt over historisk utvikling og framskrivninger for folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon regnet i pst. av BNP. Som det framgår av tabellen, er utgiftene anslått å øke fra om lag 8 pst. av BNP i 1999 til nær 16 pst. av BNP i 2030 og nær 18 pst. av BNP i 2050.

2.4.2 Virkningsberegninger av utviklingen i antall uførepensjonister

I tillegg til beregningene i tabell 2.3 har Rikstrygdeverket gjennomført virkningsberegninger med henholdsvis et lavere og et høyere anslag på utviklingen i antall uførepensjonister. Anslaget for tilgangsraten fra 2006 til 2050 er i det høye alternativet satt lik gjennomsnittlig tilgangsrate for årene 1998–2000, som er de tre årene med høyest tilgangsrate etter 1994.

Etter 2030 gir det høye alternativet om lag 40 000 flere uførepensjonister enn i Referansealternativet, jf. tabell 2.5. Det er forutsatt at gjennomsnittlig uførepensjon ikke påvirkes av tilgangen til uførepensjon, slik at endringen i utgiftene til uførepensjon vil være prosentvis like store som endringen i antall uføre.

I det lave alternativet er tilgangsraten fra 2006 til 2050 satt lik gjennomsnittlig tilgangsrate for årene 1994–1996, som er de årene med lavest tilgang etter 1994. I denne beregningen vil det i 2010 være 19 000 færre uførepensjonister enn i Referansealternativet, og denne forskjellen øker til 42 000 i 2050, jf. tabell 2.5. Også i dette alternativet vil imidlertid antallet uførepensjonister øke sterkt fram mot 2010.

Tabell 2.5: Antall uførepensjonister i 1 000 personer under ulike forutsetninger om tilgangen til uførepensjon.

	1999	2010	2030	2050
Referansealternativet	270	369	402	391
høyalternativ	270	387	442	431
lavalternativ	270	350	362	349

Kilde: Rikstrygdeverket.

2.4.3 Virkningsberegninger av utviklingen i antall alderspensjonister

Rikstrygdeverket har også gjennomført virkningsberegninger for utviklingen i antallet alderspensjonister basert på henholdsvis middelalternativet, høyalternativet og lavalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger, jf. tabell 2.6. I SSBs befolkningsframskrivninger er forventet levealder i 2050 for både kvinner og menn tre år høyere i høyalternativet enn i middelalternativet, mens det er tre år lavere i lavalternativet enn i middelalternativet, jf. nærmere omtale i avsnitt 2. Framskrivningene viser at det på kort sikt er relativt liten usikkerhet knyttet til utviklingen i antall alderspensjonister, mens usikkerheten på lang sikt er betydelig. Forskjellen i antall alderspensjonister basert på SSBs middelalternativ og høyalternativ i 2050 er 175 000 personer.

SSBs befolkningsframskrivninger er imidlertid sammensatt slik at i høyalternativet for levealder, er også innvandringen og fruktbarheten høyere enn i

mellomalternativet, slik at andelen alderspensjonister i befolkningen i høyalternativet er om lag som i Referansealternativet.

2.4.4 Avtalefestet pensjon

I forbindelse med inntektsoppgjøret for 1988 ble det i privat sektor etablert en ordning med avtalefestet pensjon (AFP). Formålet med ordningen var opprinnelig å gi slitne arbeidstakere med lange yrkeskarrierer mulighet til å gå av med alderspensjon før de nådde pensjonsalderen i folketrygden, og slik sett få en verdig avslutning på yrkeskarrieren. I dag dekkes imidlertid om lag 60 pst. av landets yrkesaktive av AFP-ordninger. De som omfattes arbeider innenfor områder der det er tariffavtaler og hvor AFP inngår i tariffavtalen. Hovedinnholdet i ordningen er at yrkesaktive på visse vilkår har adgang til å gå av med pensjon før pensjonsalderen i folketrygden på 67 år. Pensjonsalderen i AFP-ordningen ble avtalt til 66 år fra 1. januar 1989 og 65 år fra 1. januar 1990, og er siden blitt redusert ytterligere slik at det fra 1. mars 1998 er mulig å gå av med AFP-pensjon fra 62 år.

Tabell 2.6: Antall alderspensjonister i ulike befolkningsframskrivninger. 1 000 personer.

	1999	2010	2030	2050
Referansealternativet	631	643	1 010	1 139
høyalternativ	631	656	1 070	1 314
lavalternativ	631	630	934	965

Kilde: Rikstrygdeverket.

Det er utarbeidet framskrivninger av antall AFP-pensjonister ved hjelp av SSBs modell MOSART. I framskrivingene forutsettes en videreføring av dagens regelverk, mens det er gjort ulike forutsetninger om hvor stor andel av de som har mulighet som benytter ordningen. Som en referansebane er det lagt til grunn at bruk av ordningen på ulike alderstrinn i 1999 vil fortsette framover. Antall AFP-pensjonister vil da øke fra til om lag 50 000 i 2010, for så å stabiliseres på det nivået.

Det er i tillegg laget et lavalternativ og et såkalt fullalternativ. I lavalternativet er det forutsatt at andelen AFP-pensjonister i ulike aldersgrupper holdes konstant framover, og dette gir et samlet antall AFP-pensjonister 20 pst. under referansebanen. Fullalternativet belyser en utvikling der tilnærmet alle som har rett til det går av med AFP ved 62 år. Det er imidlertid også i dette alternativet lagt til grunn at en mindre andel velger å bli i arbeid etter 62 år, på samme måte som at det i framskrivingen av alderspensjonister legges til grunn at noen velger å bli i arbeid etter 67 år. Antall AFP-pensjonister vil da kunne øke til om lag 80 000 i 2010.

2.5 Noen hovedtrekk ved utviklingen i offentlige finanser

2.5.1 Størrelsen på offentlig sektor

Over tid har det skjedd en sterk vekst i omfanget av offentlig sektor. Dette gjelder blant annet utviklingen i ressursbruken i offentlig sektor og offentlige

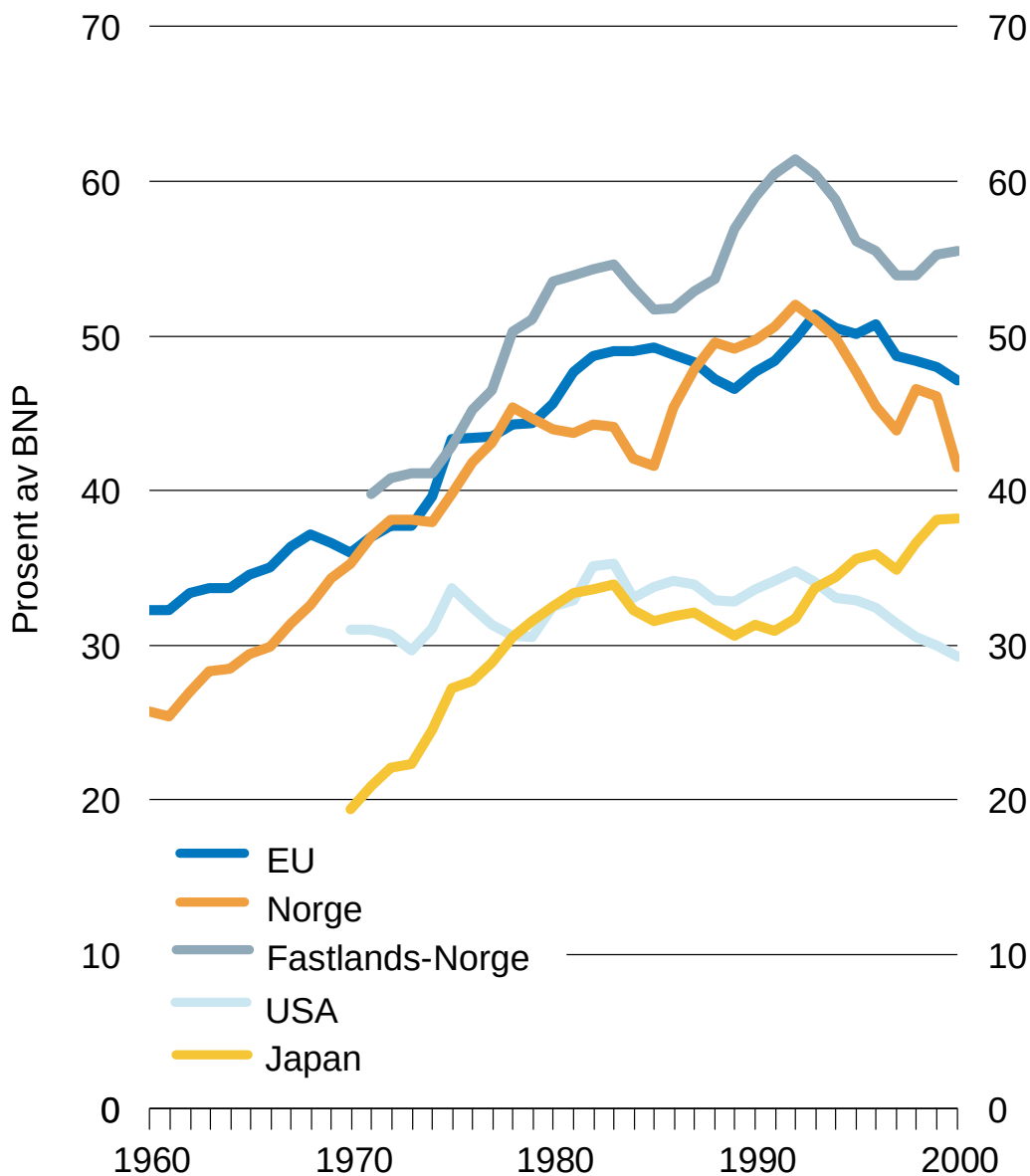
overføringer. De samlede utgiftene i offentlig forvaltning tilsvarte i størrelsen 10 pst. av BNP rett før første verdenskrig. Andelen var i 1960 kommet opp i 25 pst., og økte deretter fram til slutten av 1970-årene, da andelen kom opp i 45 pst. Etter dette har den offentlige utgiftsandelen vært mer stabil. Andelen økte under nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene, men avtok deretter. De offentlige utgiftene har de siste årene ligget rundt 45 pst. av BNP. I 2000 avtok imidlertid utgiftsandelen markert som følge av at de høye oljeprisene bidro til å øke BNP, og andelen utgjorde i 2000 41,5 pst. av BNP.

Den sterke veksten i de offentlige utgiftene er en følge av at det offentlige over tid har påtatt seg nye oppgaver, spesielt på overføringssiden. I tillegg har inntektsveksten i samfunnet slått særlig sterkt ut på etterspørselen etter flere av de tjenestene som det offentlige har hovedansvaret for, blant annet helse-tjenester og utdanning. Samtidig har potensialet for produktivitetsvekst i viktige deler av offentlig sektor som utdannings- og helsesektoren vært mindre enn i økonomien for øvrig. Utviklingen i den offentlige utgiftsandelen reflekterer dermed til dels de samme forholdene som har bidratt til å øke de tjenesteytende sektorenes andel av verdiskapingen i privat sektor.

Den sterke utgiftsveksten i offentlig sektor er ikke noe særnorsk fenomen, og som det framgår av figur 2.6 er det stor grad av samsvar mellom utviklingen i utgiftsandelen i Norge og gjennomsnittet for EU-landene. Mens de samlede offentlige utgiftene utgjorde 46 pst. av BNP i Norge i 1999, var gjennomsnittet for EU-landene 48 pst. Dette er om lag samme forskjell som ved inngangen til 1980-årene. Veksten i de offentlige utgiftene og BNP over perioden var imidlertid klart sterkere i Norge enn i EU.

Den gjennomsnittlige utgiftsandelen for OECD-området ligger en del lavere enn for Norge og EU, noe som i hovedsak skyldes USA og Japan, der de offentlige utgiftsandelene i 1999 var henholdsvis om lag 30 og 38 pst. Dette reflekterer blant annet forskjeller i oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor.

Offentlig forvaltnings utgifter



Figur 2.6 Offentlig forvaltnings utgifter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, EU-Kommisjonen og OECD.

Tabell 2.7: Offentlig forvaltnings utgifter.Pst. av BNP.

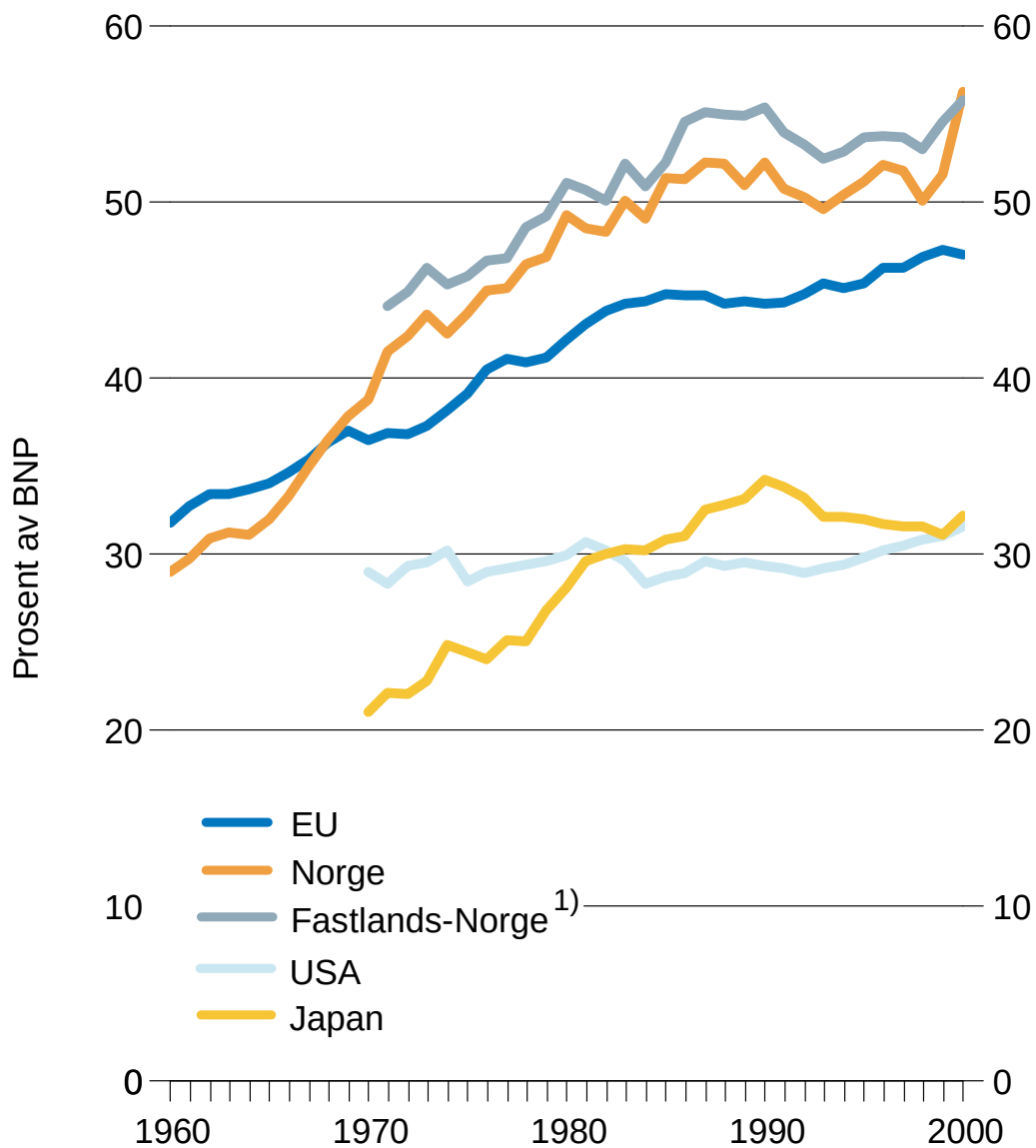
	1980	1990	1999
Norge	44	50	46
– Fastlands-Norge	54	59	55
Danmark	53	56	55
Finland	39	46	48
Sverige	60	59	59
Frankrike	45	50	53
Storbritannia	43	39	39
Tyskland	48	45	48
EU	46	48	48
USA	33	34	30
Japan	33	31	38

Kilde: Statistisk sentralbyrå, EU-Kommisjonen og OECD.

I flere land ligger de offentlige utgiftene til dels betydelig høyere regnet som andel av BNP enn for Norge, jf. tabell 2.7. Dette gjelder blant annet Sverige, som hadde den høyeste utgiftsandelen av OECD-landene i 1999 med 59 pst., Danmark og Frankrike.

I tabell 2.7 har en også vist utviklingen i utgiftene i offentlig forvaltning som andel av BNP for Fastlands-Norge. Utgiftsandelen målt på denne måten lå 9 prosentpoeng høyere enn den samlede utgiftsandelen for Norge i 1999, og på linje med nivået i Danmark og Frankrike. Dette gir imidlertid et misvisende bilde av omfanget på offentlig sektor i Norge, siden verdiskapingen i petroleumssektoren gir grunnlag for offentlige utgifter på samme måte som verdiskapingen i resten av økonomien. I praksis vil grunnlaget være bedre siden en større andel av verdiskapingen i petroleumsvirksomheten enn i annen næringsvirksomhet over tid vil tilfalle det offentlige, blant annet som følge av de særskilte skattereglene for oljevirksomheten. Petroleumsvirksomheten gjør dermed at en kan opprettholde en noe høyere offentlig utgiftsandel av BNP uten å måtte øke skattebelastningen for fastlandsøkonomien.

Offentlig forvaltnings inntekter



Figur 2.7 Offentlig forvaltnings inntekter.

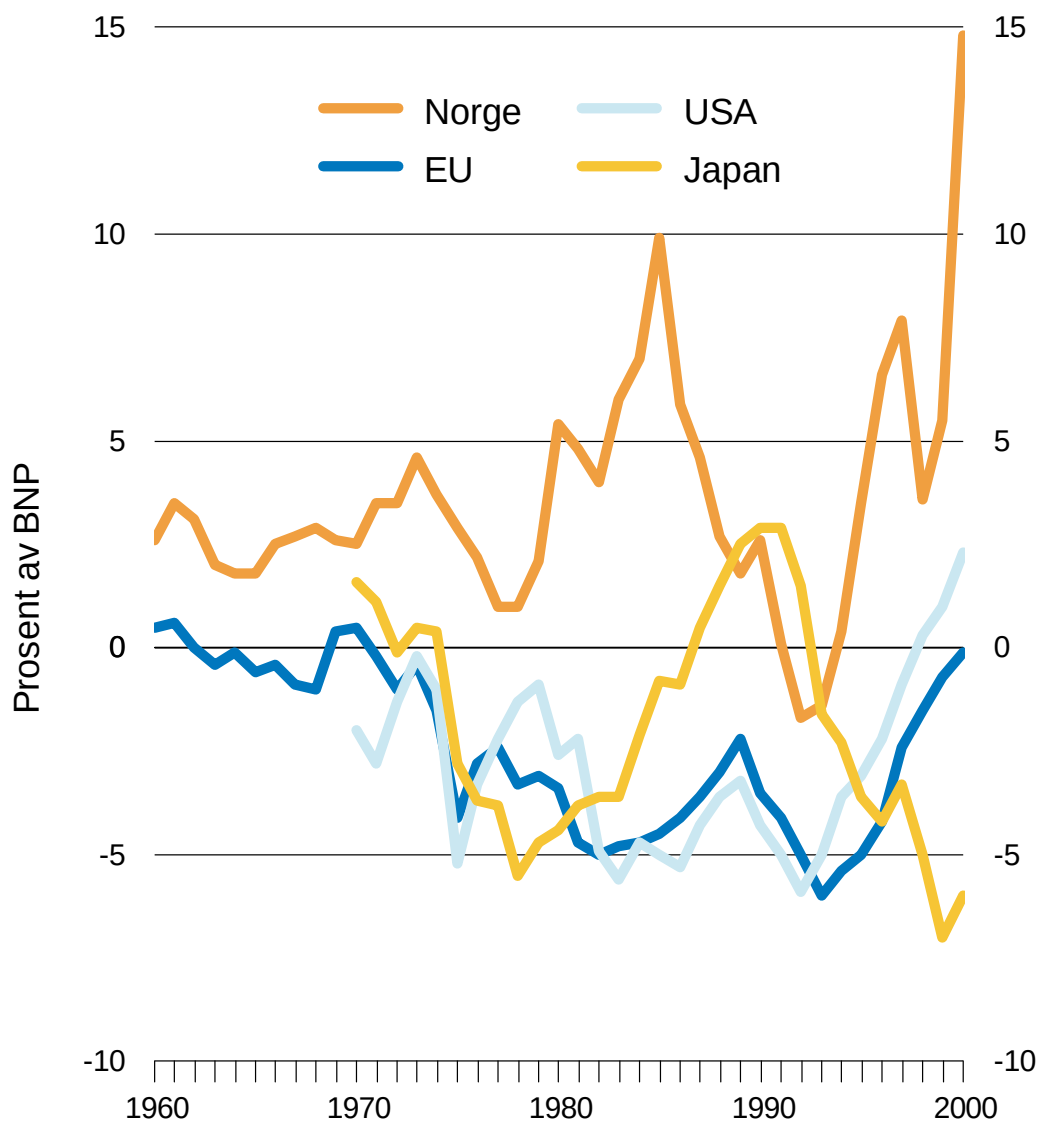
1) Offentlige inntekter i alt er fratrullet påløpte skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten, overføringer og renteinntekter fra SDØE og aksjeutbytte fra Statoil.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, EU-Kommisjonen og OECD.

Figur 2.7 viser utviklingen i de samlede inntektene for offentlig forvaltning i Norge og utlandet. Inntektsandelene viser i hovedsak samme bilde som de tilsvarende utgiftsandelene i figur 2.6. For Norge har de samlede inntektene for offentlig forvaltning ligget litt i overkant av 50 pst. av BNP de siste årene,

men økte petroleumsinntekter førte til at andelen økte til vel 56 pst. av BNP i 2000. De offentlige inntektene som andel av BNP ligger noe høyere i Norge enn i gjennomsnitt for EU-området. Dette reflekterer den gode balansen i offentlige finanser i Norge, med store overskudd de siste årene.

Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning



Figur 2.8 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, EU-Kommisjonen og OECD.

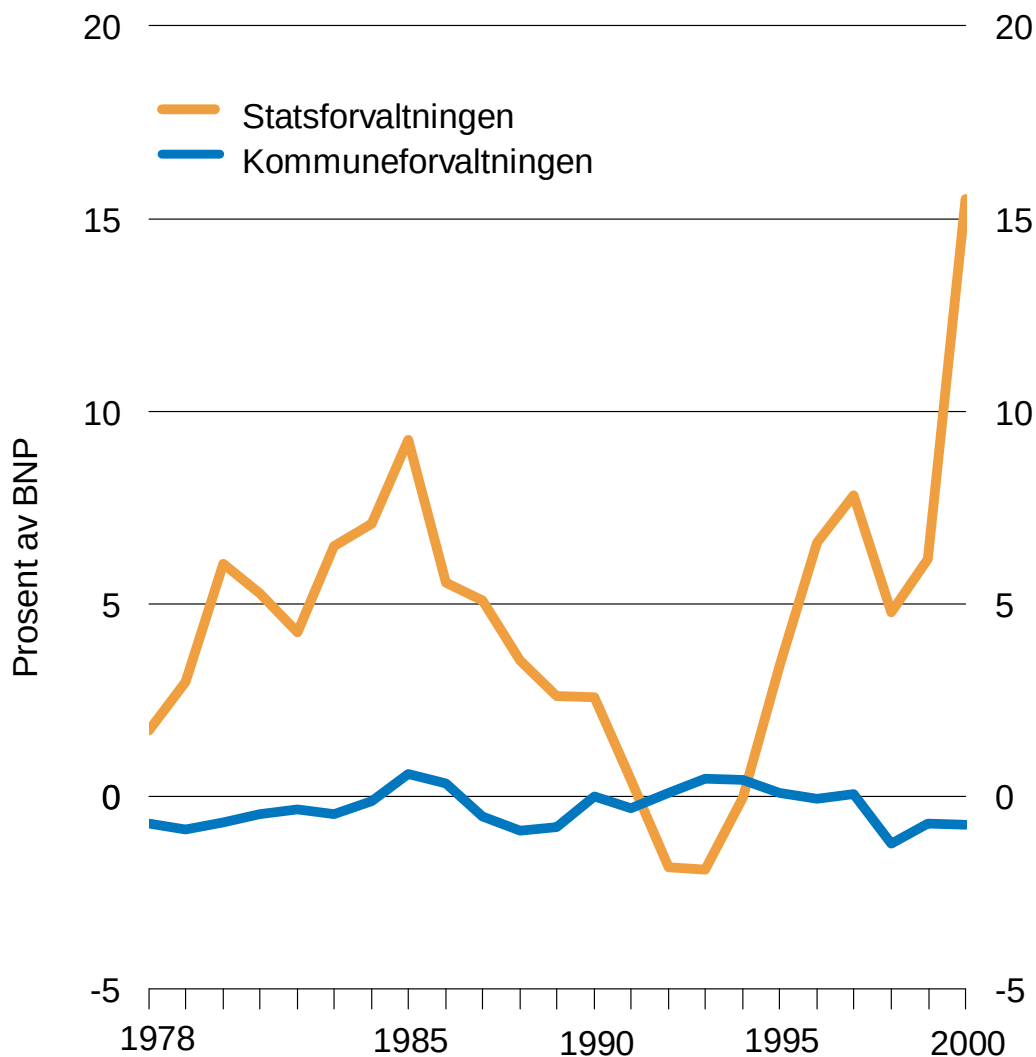
Ved vurdering av disse tallene er det for øvrig viktig å være klar over at inntektsandelene, slik de er målt her, ikke kan tolkes som et mål på skattetrykket i økonomien. Dette har dels sammenheng med at de offentlige inntektene

består av formuesinntekter og petroleumsrelaterte poster. I tillegg omfatter beregningsgrunnlaget for de offentlige skatteinntektene ikke bare størstedelen av den løpende verdiskapingen i økonomien, men også en stor del av de offentlige overføringene til husholdningene. Det samlede skattegrunnlaget er dermed betydelig større enn BNP, slik at den beregnede inntektsandelen for offentlig sektor vil ligge høyere enn den skattesatsen deltakerne i økonomien i gjennomsnitt står overfor.

Den store forskjellen mellom Norge og de øvrige industrilandene når det gjelder balansen i de offentlige finansene framgår klarere av figur 2.8, som viser nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning i pst. av BNP. Av figuren framgår det at Norge har hatt overskudd i de offentlige budsjettene i hele perioden siden 1960, med unntak av årene 1992–93, mens de øvrige industrilandene har hatt til dels betydelige budsjettunderskudd. Forskjellen reflekterer dels de norske petroleumsinntektene, men også at budsjettbalansen i offentlig sektor i Norge tradisjonelt har vært god for å kompensere for lav sparing i privat sektor. Over tid har dette ført til en betydelig fordringsoppbygging i offentlig forvaltning i Norge, mens det i EU-landene har skjedd en til dels sterk gjeldsoppbygging målt som andel av BNP.

Figur 2.9 viser utviklingen i budsjettbalansen i offentlig forvaltning siden 1978 fordelt på stats- og kommuneforvaltningen. Av figuren ser en at de store svingningene i budsjettbalansen i offentlig forvaltning i all hovedsak skyldes statsforvaltningen.

Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning



Figur 2.9 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2.5.2 Sammensetningen av offentlige inntekter og utgifter

Tabellene 2.8 og 2.9 viser hvordan sammensetningen av inntektene og utgiftene i offentlig forvaltning har utviklet seg siden 1978. Ifølge tabell 2.8 økte petroleumsinntektenes andel av de samlede inntektene i offentlig forvaltning fra 5 pst. i 1978 til 18 pst. i 1985, før andelen avtok til 12 pst. i 1999. Det offentliges formuesinntekter (inkl. overføringer fra Norges Bank) økte også noe gjennom perioden sett under ett regnet som andel av de samlede inntektene, mens den tilsvarende andelen på utgiftssiden ble redusert med om lag 1 prosentpoeng. De to postene kan ses i sammenheng, og det offentliges netto formuesinntekter økte over perioden fra pst. av de samlede inntektene til 2 pst. i

1999. Den relativt beskjedne økningen sett i forhold til den sterke veksten i det offentliges nettofordringer målt som andel av BNP gjennom samme periode, har sammenheng med at rente- og inflasjonsnivået falt markert fra 1978 til 1999.

Økningen i petroleums- og formuesinntektene har bidratt til å redusere den andelen av de samlede inntektene i offentlig forvaltning som kommer fra skatteinntekter i form av inntekts- og formuesskatt, avgifter og trygde- og pensjonspremier. Skatteinntektene utgjorde likevel fortsatt 79 pst. av de samlede inntektene i offentlig forvaltning i 1999, mot 88 pst. i 1978. Mens inntekts- og formuesskatter sto for samme andel av de totale inntektene i 1999 som i 1978, hadde det skjedd en klar nedgang i andelene fra avgifter og trygde- og pensjonspremier.

De offentlige utgiftene domineres av overføringer til husholdninger, næringsvirksomhet og utlandet og offentlig forbruk, som til sammen sto for 91 pst. av de samlede utgiftene i 1999, mot 88 pst. i 1978. Fordelingen mellom overføringer og offentlig forbruk har vært relativt stabil hvis en ser perioden under ett, etter at det fram mot 1990 skjedde en viss vridning av utgiftene i retning av overføringer.

Utgiftene til forbruk og investeringer i offentlig forvaltning representerer den egentlige ressursbruken i offentlig sektor. Forbruk i offentlig forvaltning omfatter lønnskostnader, vareinnsats og kapitalslit i forvaltningen som det offentlige ikke tar seg betalt for ved gebyrer fra brukerne, samt det som betegnes som offentlige produktkjøp til husholdningene. Den siste posten omfatter blant annet offentlig støtte til private barnehager og offentlige refusjoner knyttet til legemiddelkjøp mv. Samlet utgjorde de offentlige utgiftene til forbruk og investeringer 23 pst. av BNP både i 1978 og 1999.

På samme måte som de offentlige overføringene kommer husholdninger og bedrifter til gode, vil en stor del av forbruket i offentlig forvaltning dekke individuelle behov. Av det samlede forbruket i offentlig forvaltning sto kollektivt forbruk knyttet til offentlig administrasjon, politi og rettsvesen, forsvar mv. for omtrent 1/3 i 1999, mens individuelt konsum i offentlig forvaltning i form av helse- og utdanningstjenester mv. utgjorde 2/3. Den siste andelen har vært økende over tid.

Tabell 2.8: Sammensetningen av de samlede inntektene i offentlig forvaltning. Prosentandeler.

	1978	1985	1990	1995	1999
Petroleumsvirksomheten ¹⁾	5,4	18,5	10,7	10,8	11,9
Ekskl. petroleumsvirksomheten	94,6	81,5	89,3	89,2	88,1
Formuesinntekter inkl. overføringer fra Norges Bank	5,9	10,2	14,3	10,8	7,5
Produksjonsskatter (avgifter)	33,6	28,7	27,0	30,1	29,5
Toll, moms og investeringsavgift	22,4	18,5	17,0	19,4	19,0
Avgifter på alkohol og tobakk	2,9	2,2	2,5	2,5	2,5
Avgifter på bensin og motorvogner	4,2	4,7	3,6	4,7	4,1
Avgifter på elektrisk kraft	0,8	0,9	0,9	0,0	0,0
Eiendomsskatt	0,3	0,4	0,6	0,6	0,4
Andre avgifter	3,0	2,0	2,4	3,0	3,5

Tabell 2.8: Sammensetningen av de samlede inntektene i offentlig forvaltning. Prosentandeler.

	1978	1985	1990	1995	1999
Trygde- og pensjonspremier	24,9	20,4	21,1	19,2	20,2
Skatt på inntekt, formue mv.	29,3	21,3	25,7	27,6	29,3
Andre inntekter	0,9	0,8	1,2	1,5	1,6
Totale inntekter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Memo: Totale inntekter i pst. av BNP	46,5	51,4	52,3	51,2	51,6

¹⁾ Summen av påløpte skatter og avgifter på petroleumsvirksomheten, overføringer og renteinntekter fra SDØE og aksjeutbytte fra Statoil.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.9: Sammensetningen av de samlede utgiftene i offentlig forvaltning etter art. Prosentandeler.

	1978	1985	1990	1995	1999
Petroleumsvirksomheten ¹⁾	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Ekskl. petroleumsvirksomheten	100,0	99,7	100,0	100,0	100,0
Formuesutgifter	5,4	7,7	7,2	6,1	4,6
Overføringer ²⁾	44,0	44,7	47,1	46,6	45,3
Konsum	43,5	43,7	41,8	43,9	45,8
Nettoinvestering i fast realkapital ³⁾	7,0	3,6	3,9	3,4	4,4
Totale utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Memo: Totale utgifter i pst. av BNP	45,5	41,6	49,7	47,7	46,1

¹⁾ Overføringer til SDØE.

²⁾ Inkl. kapitaloverføringer.

³⁾ Inkl. netto kjøp av tomter og grunn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabellene 2.10 og 2.11 gir en oversikt over hvordan utgiftene i offentlig forvaltning fordeler seg etter formål, når formuesutgifter og petroleumskrelaterte utgifter (SDØE) holdes utenom. Ifølge tabell 2.10 utgjør undervisning, helsestell og sosial trygd og velferd størstedelen av disse utgiftene – omtrent 70 pst. – og denne andelen har vært økende over tid. Dette er de utgiftsområdene som i særlig grad er knyttet til den moderne velferdsstaten.

Tabell 2.10: Formålsgruppering av utgifter i offentlig forvaltning eksklusiv utgifter til SDØE og formuesutgifter. Prosentandeler.

	1978	1990	1999
Offentlig administrasjon ¹⁾	5,7	5,7	6,6
Forsvar	6,4	6,7	5,0
Utviklingshjelp	1,6	2,3	2,0
Undervisning	14,6	13,3	14,3
Helsestell	13,8	13,7	16,6
Sosial trygd og velferd	29,0	37,6	39,6

Tabell 2.10: Formålsgruppering av utgifter i offentlig forvaltning eksklusiv utgifter til SDØE og formuesutgifter. Prosentandeler.

	1978	1990	1999
Boliger og nærmiljø	3,7	2,6	1,7
Kultur, fritid og religion	3,0	2,5	2,9
Næringsøkonomiskeformål	21,8	15,3	11,1
Primærnæringene	6,0	4,9	3,1
Industri	1,4	0,8	0,4
Samferdsel	8,6	5,9	5,6
Andre nærings- økonomiske formål ²⁾	5,7	3,7	2,1
Andre formål	0,3	0,4	0,2
Totalt	100,0	100,0	100,0

1) Inkl. politi, rettsvesen mv.

2) Inkl. energi (utenom overføringer til SDØE).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.11: Offentlige utgifter til sosial trygd og velferd. Prosentandeler.

	1978	1990	1999
Overføringer til private	84,6	88,1	84,2
Pensjonsstønader	60,9	53,4	52,3
Sykepenges, fødsels- penges mv.	8,7	11,0	12,4
Barnetrygd	5,3	7,0	7,3
Arbeidsløshetsstønader	1,3	6,2	2,6
Attføringsstønader	1,9	4,2	4,4
Sosialhjelpsstønader	0,9	2,8	2,0
Overføringer til ideelle organisasjoner	1,5	1,3	1,1
Andre stønader	4,2	2,1	2,2
Offentlig konsum	11,3	11,1	14,8
Nettoinvestering i fastrealkapital ¹⁾	1,0	0,7	0,7
Andre poster ²⁾	3,0	0,1	0,3
Totalt	100,0	100,0	100,0

1) Inkl. netto kjøp av tomter og grunn. 2) Inkl. produksjonssubsidier, andre innenlandske løpende overføringer og kapitaloverføringer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Av utgiftene i offentlig forvaltning i tabell 2.10 utgjør sosial trygd og velferd alene om lag 40 pst., og det er også her at utgiftsveksten har vært sterkest. Som vist i tabell 2.11 kan dette tilskrives økte utgifter knyttet til sykepenges og fødselspenges, barnetrygd og attføringsstønader, mens utgiftsandelen knyttet til pensjonsstønader har gått ned.

2.6 Utviklingen i kommunal sysselsetting

Utviklingen i kommunal sysselsetting 1988 – 1998

Helse- og sosialtjenesten (somatiske helsetjenester, pleie- og omsorg, psykisk helsevern mv.) utgjorde i 1998 om lag 48 pst. av sysselsettingen i kommuneforvaltningen målt i årsverk, mens barnehager og undervisning stod for 34 pst. Øvrige tjenester som omfatter blant annet kultur, samferdsel og administrasjon, utgjorde snaut 18 pst. av årsverkene i kommuner og fylkeskommuner.

Fra 1988 til 1998 har det vært en gjennomsnittlig vekst i den kommunale sysselsettingen målt i timeverk på 2,1 pst. pr. år. Innenfor helse- og sosialsektoren sett under ett har det vært en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,9 pst. Barnehager og skoler har samlet hatt en vekst på 2,1 pst. pr. år, mens andre kommunale tjenester har hatt en vekst på 0,5 pst. pr. år. Veksttakten var generelt sterkest i den første 5-årsperioden, med en gjennomsnittlig årlig vekst i antall utførte timeverk på 2,7 pst. Veksten i den siste 5-årsperioden fram til 1998 var på gjennomsnittlig 1,6 pst. Av de enkelte tjenesteområdene er det barnehage-sektoren som har hatt den sterkeste relative veksten, med 7,3 pst. i gjennomsnittlig årlig vekst perioden sett under ett. I absolutte tall er det imidlertid veksten innen pleie- og omsorgssektoren som har betydd klart mest.

Perspektiver for kommunal sektor på lang sikt

SSBs modell MAKKO benyttes til analyser av utviklingen i kommunal sysselsetting. I modellen er sysselsettingsutviklingen spesifisert på en rekke sektorer, jf. tabell 2.12. Framskrivninger av kommunal sysselsetting og tjenesteproduksjon ved hjelp av modellen er basert på forutsetninger om standarder og dekningsgrader i ulike kommunale tjenesteytende sektorer, samt befolkningsutviklingen. Standarden i en sektor er definert som antall timeverk som utføres pr. bruker (pasient, elev osv.). Dekningsgraden er definert som antall brukere av en tjeneste som andel av den aktuelle befolkningsgruppen, for eksempel antall i aldersgruppen 80–89 år som er brukere av pleie- og omsorgstjenester i forhold til alle i alderen 80–89 år i befolkningen. Utviklingen i befolkningen er basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger, hvor ikke annet er spesifisert. MAKKO-framskrivingene brukes til å legge grunnlag for de langsiktige økonomiske framskrivingene som presenteres i kapittel 6 og vedlegg 3.

Tabell 2.12: Kommunal sysselsetting, 1998.

	Mill. timeverk	1000 årsverk	Pst. fordeling årsverk
Barnehager	48,3	33,4	8,2
Grunnskoler	95,5	62,6	15,3
Videregående skoler	49,4	31,2	7,6
Annen undervisning ¹⁾	17,2	11,2	2,7
Somatiske sykehus, spes. tjenester	85,0	58,8	14,4
Psykisk helsevern	23,6	16,3	4,0
Pleie, omsorg og funksjonshemmede	138,5	95,9	23,4
Øvrige helse- og sosialtjenester ²⁾	39,3	27,2	6,6

Tabell 2.12: Kommunal sysselsetting, 1998.

	Mill. timeverk	1000 årsverk	Pst. fordeling årsverk
Øvrige sektorer	110,2	72,8	17,8
I alt	607,0	409,4	100,0

¹⁾ Annen undervisning omfatter spesialundervisning, musikkstudier, voksenopplæring og andre undervisningsformål.

²⁾ Øvrige helse- og sosialtjenester omfatter blant annet kommunehelsetjenesten, sosialtjenesten og barnevernet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

MAKKO-framskrivingene er beregningsmessige illustrasjoner av virkningene av endringene i aldersstrukturen. Det er ikke tatt hensyn til forhold som for eksempel eventuelle mulighetene for effektivisering av tjenestene og effektene av forbedringer i eldres helse.

Ifølge *Konstantalternativet* kreves det fram til 2010 vel 27 000 «nye» årsverk bare som følge av endringer i befolkningssammensetningen, dersom dagens dekningsgrader og timeverksforbruk pr. bruker skal opprettholdes. I den neste 20-års perioden fram til 2030 kreves det nye 70 000 årsverk, og i den siste 20-årsperioden fram til 2050 vokser arbeidskraftbehovet med ytterligere 63 000 årsverk. Dette innebærer at samlet kommunal timeverksinnsats i framskrivingen vokser med gjennomsnittlig 0,6 pst. pr. år fram til 2050.

Veksten i sysselsettingsbehovet framover skyldes primært økningen i antall eldre. For helse- og sosialtjenestene samlet innebærer endringer i befolkningssammensetningen en vekst i timeverksbehovet på ca. 55 pst. i perioden 1998–2050, eller fra om lag 230 000 årsverk i 1998 til nærmere 360 000 årsverk i 2050 gitt uendret arbeidstid. Personellbehovet innen pleie- og omsorgssektoren alene vil bli nesten doblet i løpet av denne perioden som følge av slike endringer. For undervisningssektoren og barnehagene forventes relativt små endringer for perioden sett under ett, men i grunnskolen gir framskrivingen vekst i sysselsettingen i de nærmeste årene, som deretter forplanter seg til videregående skole.

En videreføring av standard og dekningsgrader på 1998-nivå vil gi for lave anslag over personellbehovet, særlig de nærmeste 5–10 årene, fordi det allerede er politisk vedtatte opptrappingsplaner på en rekke tjenesteområder. Det er derfor gjort framskrivinger som bygger på forutsetninger om at målene for de politisk vedtatte handlingsplanene nås, og at standarder og dekningsgrader deretter holdes konstant for resten av framskrivingsperioden (*Reformalternativet*). I Reformalternativet har en lagt inn anslåtte effekter av vedtatte opptrappingsplaner innen helse- og omsorgssektoren (eldreplanen, psykiatriplanen m.v.), samt målet om full barnehagedekning. På de øvrige områder hvor det ikke er formulert konkrete politiske mål, er det forutsatt konstante standarder og dekningsgrader. Dette gir en gjennomsnittlig årlig vekst i kommunal timeverksbehov på 1,2 pst. i perioden fram til 2010, og 0,8 pst. for hele perioden fram til 2050.

Mens antall årsverk i Konstantalternativet øker med vel 27 000 fram til 2010, innebærer Reformalternativet en økning på ytterligere vel 35 000 årsverk fra 1998 til 2010. I 2050 utgjør forskjellen mellom de to alternativene om

lag 44 000 årsverk. Reformalternativet – som innebærer en videreføring av vedtatt politikk, samt demografiske effekter – krever 205 000 flere årsverk i kommunal forvaltning i 2050 enn i 1998. Dette tilsvarer om lag 50 pst. økning.

I befolkningsframskrivingene er det forutsatt en fortsatt økning i levealderen. Ved en bedring av den generelle helsetilstanden, for blant annet personer over 80 år, vil MAKKO-framskrivinger med forutsetninger om konstante dekningsgrader og standarder kunne overvurdere behovet for vekst i kommunal sysselsetting framover.

Tabell 2.13: Framskrivning av kommunal sysselsetting etter ulike forutsetninger om utviklingen i kommunal tjenesteyting. Gjennomsnittlig årlig prosentvis vekst.

	Time- verk 1998 (mill.)	1998– 2010	2010– 2030	2030– 2050	1998– 2050	Time- verk 2050 (mill)
Konstantalternativet	607	0,5	0,7	0,6	0,6	842
Reformalternativet	607	1,2	0,7	0,6	0,8	907
Trendalternativet	607	2,1	2,0	1,6	1,8	1 572

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Det er heller ikke lagt inn forutsetninger i modellen om endrede krav til tjenestenes kvalitet på lengre sikt, noe som klart kan bidra til undervurdering av det framtidige ressursbehovet. Fram til i dag har kvantitative og kvalitative forbedringer av tjenestetilbudet betydd langt mer for sysselsettingsutviklingen enn de rent befolkningsmessige faktorene. For eksempel viser beregninger at timeverksveksten fra 1988 til 1998 bare ville ha vært på 0,5 pst. pr. år om en hadde hatt 1998 års standard og dekningsgrad over hele perioden, mens veksten i virkeligheten var på gjennomsnittlig 2,1 pst. årlig. Kommunal sysselsetting økte med vel 23 pst. i denne tiårs-perioden, og bare vel 5 pst. kan tilskrives endringer i befolkningssammensetningen. Dette betyr med andre ord at bare i underkant av en fjerdedel av timeverksveksten i denne perioden skyldes den demografiske utviklingen og vel tre fjerdedeler skyldes forbedringer i standard og/eller dekningsgrader.

Det er derfor gjort framskrivinger som viser hvordan etterspørselen vil utvikle seg dersom standarden på tjenestene (målt som timeverk pr. bruker) utvikler seg i takt med endringer i løpet av den siste 10-årsperioden. Et slik *Trendalternativ* vil innebære en gjennomsnittlig årlig vekst i kommunal sysselsetting på 1,8 pst. for hele beregningsperioden fram til 2050. Allerede etter ganske få år er det betydelige forskjeller i personellbehov mellom Trendalternativet og Konstantalternativet. Trendalternativet krever allerede i 2015 om lag like mange timeverk i kommunal forvaltning som alternativet med konstante standarder og dekningsgrader krever i 2050. Ved utløpet av beregningsperioden krever Trendalternativet samlet sett nærmere dobbelt så mange årsverk/timeverk som Konstantalternativet, jf. tabell 2.13. Trendalternativet gir en vekst i offentlig sysselsetting som ikke vil være forenlig med en balansert økonomisk utvikling på lengre sikt, jf. vedlegg 3.

2.7 Befolkningens oppfatninger om det gode liv og det gode samfunn

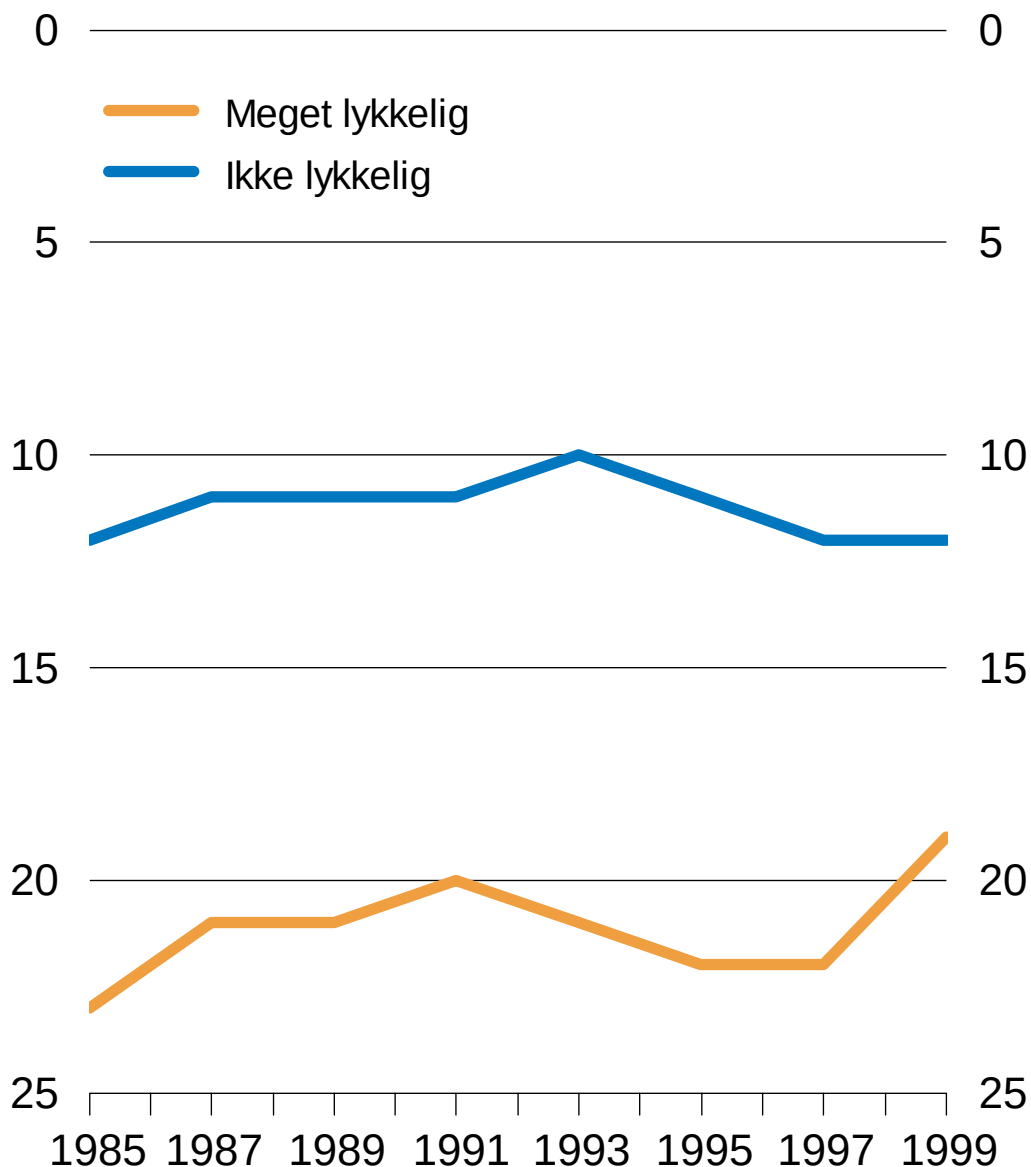
2.7.1 Opplevs Norge som et godt samfunn?

Markeds- og mediainstituttet (MMI) har gjennomført Norsk Monitor annet hvert år siden 1985. Norsk Monitor er et omfattende intervjuprosjekt, hvor utvalgene med 3–4 000 personer er representative for den voksne norske befolkningen. Deltakerne besvarer nærmere tre tusen spørsmål. Hovedtyngden av spørsmålene har vært med helt siden 1985, slik at datamaterialet inneholder en rekke tidsserier som gir et bilde av utviklingstendenser.

Mange ulike kriterier kan tenkes anvendt for å vurdere kvaliteten til et samfunn. Det vil derfor være ulike oppfatninger om hvilke egenskaper det er relevant å trekke inn. Ved å spørre direkte om hvor fornøyde folk er med egen tilværelse og samfunnsforholdene, overlates valget til de intervjuede selv. Der som det antas at hovedskillet går mellom det å være fornøyd på den ene siden, og i tvil (verken – eller) eller misfornøyd på den andre, viser undersøkelsen at åtte av ti er tilfredse med egen tilværelse, og fem av ti med forholdene i dagens norske samfunn. Forskjellene mellom sosiale grupper er stort sett små. Det er liten variasjon avhengig av kjønn, alder, bostedstype eller landsdel. Utdanning og inntekt betyr noe mer, inntekt mest for tilfredsheten med egen tilværelse, og utdanning mest for tilfredshet med samfunnet (høyt utdannede er oftest fornøyde).

Det kan være vanskelig å bedømme det absolutte nivået for tilfredshet i befolkningen, mens det er lettere å tolke utviklingstendenser. Stigende eller fallende andeler fornøyde vil gi en indikasjon på om utviklingen bringer Norge nærmere det befolkningen anser som et godt samfunn eller ikke. Det kunne kanskje være grunn til å tro at den sterke veksten i inntekt og materiell standard i Norge siden 1985 ville bidra til at andelen meget lykkelige hadde steget i dette tidsrommet, men som figur 2.10 viser holder andelene seg relativt stabile.

Andel som vil beskrive seg som meget lykkelige eller ikke lykkelige



Figur 2.10 Andel som vil beskrive seg som meget lykkelige eller ikke lykkelige. Pst. 1985–1999.
Kilde: Norsk Monitor, Markeds- og mediainstituttet (MMI).

Spørsmål om hvordan de intervjuede tror samfunnet vil utvikle seg avdekker en betydelig pessimisme. I 1999 svarer 43 pst. at de tror samfunnet vil bli verre å leve i, mot bare 9 pst. som forventer en utvikling til det bedre. Et spørs-

mål om egen framtid viser at 11 pst. ofte er bekymret for hva som kommer til å skje dem, mens 52 pst. bekymrer seg av og til.

Kvinner er noe mer pessimistiske når det gjelder samfunnsutviklingen enn menn, og klart mer tilbøyelige til å bekymre seg for egen del. De eldste bekymrer seg mer enn andre for samfunnet, de yngste mer enn andre for egen framtid. Lav utdanning og inntekt går sammen med større pessimisme for samfunnet og spesielt med større bekymring for egen del. Årsaken til en allmenn pessimisme, spesielt når det gjelder samfunnsutviklingen, har neppe sin rot i økonomiske bekymringer. I det minste på kort sikt er det gjennomgående flere som venter seg forbedringer enn forverringer, både når det gjelder den økonomiske situasjonen i samfunnet og egen økonomisk situasjon.

2.7.2 Verdioppfatninger og prioriteringer

Verdioppfatninger

Norsk Monitor måler 50 verdier, eller 25 par av verdimotpoler. Hvert par måles ved hjelp av en indeks basert på minst to spørsmål, de fleste i form av påstander som de intervjuede skal si seg enige eller uenige i. Hvis en antar at spørsmålene i en verdiindeks er balanserte i den forstand at de ikke favoriserer den ene av de to motpolene, ville en få et inntrykk av hva befolkningsflertallet mener ved å undersøke på hvilken side av skalaens midtpunkt gjennomsnittet for skåren ligger for de som er intervjuet. Resultatet av en slik beregning vises i tabell 2.14, der indeksene er normert slik at de varierer mellom 0 og 100, slik at 50 blir skalaens midtpunkt. De 25 verdiindeksene er ført opp med fallende gjennomsnittsskåre fra 100 og ned mot 50.

Verdier som «likestilling», der befolkningssnittet nærmer seg ekstremskåren på 100, har med andre ord oppslutning fra flertallet av befolkningen, mens motpolen «tradisjonelle kjønnsroller» bare støttes av et mindretall. For verdiindekser der gjennomsnittsskåren ligger nær midtpunktet 50, slik som «autoritet/anti-autoritet», er det ikke grunnlag for å si at befolkningen heller i den ene eller andre retningen.

Likhet/ulikhet er et eksempel på en verdidimensjon som direkte kan påvirkes gjennom politiske valg. Verdiindeksen for denne dimensjonen er basert på to spørsmål som tar opp ulike former for likhet. Det ene kan vi kalle tilbudslikhet, hvorvidt det skal være mulig å betale for å få et bedre tilbud når det gjelder helsetjenester eller utdanning, som i Norge tradisjonelt har vært et offentlig tilbud som har vært likt for alle. Her er det en overvekt som sier seg enig i påstanden om at det er bra med slike muligheter. Det andre spørsmålet gjelder synet på ressursfordeling, og setter velstandsvekst opp mot utjevning. Både for dette og to andre spørsmål omkring økonomiske forskjeller viser resultatene et utbredt ønske om at det må arbeides for å utjevne økonomiske forskjeller og en klar oppfatning om at lønnsforskjellene er for store i dag.

Tabell 2.14: Gjennomsnittsskåre på verdiindeksene (normert til å variere mellom 0 og 100. 1995–99).

Skåre 100	Snittskåre	Skåre 0
Likestilling	79	Trad. kjønnsroller
Lovrespekt	76	Lovforakt
Ikke-religiøs	75	Religion
Rural	71	Urban
Patriotisme	71	Ikke-patriotisme
Anti-status	69	Status
Sparing	69	Forbruk
Anti-materialisme	68	Materialisme
Teknologi	65	Anti-teknologi
Trygghet	65	Risiko
Fornuft	64	Følelser
Likhet	62	Ulikhet
Miljøvern	59	Industrivekst
Konformitet	58	Individualitet
Toleranse	56	Intoleranse
Helse	55	Anti-helse
Selvrealisering	55	Ikke selvrealisering
Nøysomhet	55	Hedonisme
Frigjorthet	54	Puritanisme
Privat	53	Offentlig
Spontanitet	53	Rigiditet
Egoisme	52	Altruisme
Nærhet	52	Avstand
Nyhet	52	Tradisjon
Autoritet	51	Anti-autoritet

Kilde: Norsk Monitor, Markeds- og mediainstituttet (MMI).

Prioriteringer

I Norsk Monitor for 1999 ble det også stilt spørsmål om prioriteringer når det gjelder egen og samfunnets ressursbruk, jf. tabell 2.15. De to første kolonnene i tabell 2.15 viser hvor mange som ønsker å bruk mer, som nå eller mindre tid på ulike personlige gjøremål og aktiviteter. I tabellen er aktivitetene rangert etter gjennomsnittsskåre. Skåre 100 for en aktivitet ville bety at dette var noe alle ønsket å gjøre mer og prioriterte høyest, mens noe ingen ønsket å gjøre ville få skåren 0. Resultatene viser at det å være ute i naturen kommer først når det gjelder ønsker om økt tidsbruk. Sosialt liv, i form av samvær med familie eller venner, kommer også høyt. De aktivitetene som særlig nedprioriteres er religiøst og politisk liv.

De to siste kolonnene i tabell 2.15 viser resultatet for prioritering av ressursbruk på ulike samfunnsoppgaver. Også her kommer støtte til religiøs og politisk virksomhet nederst. Skolen er den samfunnsoppgaven der flest

ønsker å satse mer. Tett etter følger helsevesen og sykehus, deretter eldreomsorg.

En persons verdioppfatninger kan være påvirket av oppvekstvilkår og livssituasjon. Det viser seg at alder er den egenskapen som får fram de største variasjonene i verdisyn. For eksempel står verdier som lovrespekt og sparing langt sterkere blant de eldre enn blant de yngre. Når det gjelder holdninger til offentlig-privat og likhet-ulikhet er det imidlertid ingen klare aldersforskjeller.

Når det gjelder prioritering av ressursbruken på ulike samfunnsoppgaver, er det markerte forskjeller mellom kjønnene. Generelt er det kvinnene som i størst grad ønsker å øke innsatsen.

2.7.3 Verdidimensjoner

Noen kombinasjoner forekommer oftere enn andre dersom plassering på indeksene blant de som er intervjuet betraktes. Ifølge Monitor-analysen går det viktigste kulturelle skillet mellom en moderne og en tradisjonell verdi-orientering. Den *moderne* preges av åpenhet for endring og mangfold, og sans for det nye i tiden. I en *tradisjonell* orientering ligger et ønske om stabilitet og trygghet, om at ting skal forbli slik de alltid har vært. Dette innebærer at personer ikke bør skille seg ut fra omgivelsene, og leve i pakt med etablerte moraloppfatninger.

En annen viktig skillelinje går mellom en materialistisk og en idealistisk verdiorientering. På den *materialistiske* siden er en opptatt av det ytre, både i betydningen materielle vilkår og omgivelsenes oppfatninger. Eiendeler og økonomisk vekst prioriteres, og egne behov settes foran hensynet til andre. På den *idealistiske* siden vektlegges indre egenskaper, åndelige verdier og skapende virksomhet. Omsorg for andre, miljø og helse prioriteres.

Skillet moderne-tradisjonell har klar sammenheng med alder. Økonomiske forhold kan, overraskende nok, bare i begrenset grad forklare hvorfor noen har en materialistisk og andre en idealistisk verdiorientering. Kjønn og utdanning har større betydning, å være kvinne og å ha høy utdanning øker sjansen for å befinne seg på idealistisk side av verdidimensjonen.

Fra 1985 til 1987 var det en bevegelse i moderne og idealistisk retning. Mellom 1987 og 1995 gikk utviklingen i materialistisk retning, med varierende tendens i forhold til moderne-tradisjonell dimensjonen. Fra 1995 til 1999 er det en moderne tendens som dominerer, med en fortsatt, men svakere, materialistisk tendens.

Tabell 2.15: Prioritering av ressursbruk på ulike personlige gjøremål og på ulike samfunnsoppgaver. Pst. 1999, skåre 0–100.

Ressursbruk på ulike personlige gjøremål		Ressursbruk på ulike samfunnsoppgaver	
Være ute i naturen	61	Skole	71
Være sammen med familien	60	Helsevesen og sykehus	68
Være sammen med venner	56	Eldreomsorg	62
Reise i utlandet	54	Fritidstiltak for ungdom	55
Drive idrett, trimme eller mosjonere	52	Bekjempe rusmisbruk	55
Dyrke hobbyer	50	Politiet	54
Lære nye ting, ta kurs/utdanning	48	Forskning	52
Bli kjent med nye mennesker	45	Universiteter og høyskoler	50
Lese bøker	45	Støtte til kollektivtrafikk	50
Høre på musikk	44	Barnehager	49
Lage god mat	43	Miljøvern	47
Lese aviser	41	Bygging av boliger	47
Hvile og slappe av	41	Utjevne av inntektsforskjeller i Norge	47
Sove	41	Utbygging av veinettet	46
Tjene penger	40	Støtte til småbarnsfamilier	44
Uteliv, gå på restaurant, kafé el.	38	Støtte til utkantdistriktene	43
Arbeide	35	Forsvaret	38
Gå i butikker/kjøpesentre og handle	33	Støtte til kulturlivet	37
Se på TV	33	Støtte til idretten	37
Følge med i politikken	33	Hjelp til flyktninger i Norge/andre land	37
Delta ideelle organisasjoner, hjelpe	33	Støtte til næringslivet	35
Delta dugnader/foren. på hjemstedet	31	Støtte til landbruket	34
Delta i aksjoner for å påvirke saker	22	Utviklingshjelp	34
Delta i religiøst liv	19	Kirken og annen religiøs virksomhet	30
Drive med partiarb. /kommunale verv	15	Støtte partier og politisk virksomhet	27

Kilde: Norsk Monitor, Markeds- og mediainstituttet (MMI).

2.8 Tidsbruk

Fordelingen av tid mellom ulike gjøremål berører viktige sider ved folks velferd. Blant annet har fordelingen av ulønnet og lønnet arbeid mellom menn og kvinner lenge vært et viktig likestillingsspørsmål, og fordelingen av arbeid og fritid mellom generasjoner og livsfaser har stått sentralt ved utforming av ulike arbeidstids- og velferdsordninger. Endringer i tidsbruk har også stor betydning for utviklingen i befolkningens levestandard over tid. Fordelingen av tiden mellom ulike gjøremål er i stor grad et resultat av individuelle valg, men valgene skjer innenfor bestemte rammer. Både politiske, økonomiske og kul-

turelle forhold har betydning for hvordan folk tilpasser seg i forhold til arbeidsmarkedet, familie og fritid.

Etter 1970 er det gjennomført en rekke reformer som har betydning for folks tidsmønster. Reformene kan både ha betydning for hvordan den enkelte fordeler tiden mellom arbeid og fritid, og for hvordan arbeid og fritid fordeles mellom aldersgrupper og livsfaser. I 1973 ble pensjonsalderen satt ned fra 70 til 67 år, i 1976 ble den lovbestemte ukentlige arbeidstiden redusert. Samme år fikk arbeidstakere over 60 år en femte ferieuke. Arbeidsmiljøloven av 1977 satte begrensninger for overtidsarbeid. I 1987 fikk man en generell arbeidstidsforkortelse fra 40 til 37 time pr. uke. I 1989 ble avtalefestet pensjon innført for 66-åringer. Pensjonsalderen innenfor ordningen er senere gradvis senket til 62 år. Siden annen halvdel av 1980-tallet er den lønnede svangerskapspermisjonen betydelig utvidet fra 18 uker til ett år. I tillegg er det innført omfattende muligheter for ulønnet omsorgspermisjon i forlengelse av den betalte permisjonstiden. På 1990-tallet har det blitt innført fedrekvote, tidskonto og kontantstøtte.

Det er også skjedd en rekke andre samfunnsendringer i perioden som kan ha betydning for folks tilpasninger mellom jobb, hjem og fritid. Utdanningsnivået i befolkningen har økt betydelig, og de fleste grupper har fått bedre privat økonomi. En omfattende utbygging av offentlige og private barnehager innebærer videre at langt flere barn har tilsyn utenfor hjemmet deler av dagen.

Endringer i befolkningens tidsbruk i 1970- og 1980-årene

Såkalte tidsbruksundersøkelser regnes gjerne som de beste datakilder for å gi en samlet oversikt over befolkningens tidsmønster. Her kartlegges bruk av tid på alle typer aktiviteter. I Norge er det hittil gjennomført tre slike undersøkelser, den første i 1971–72, den andre i 1980–81, og den tredje i 1990–91. I det følgende omtales disse for enkelhets skyld som 1970, 1980 og 1990. Datainnsamlingen til den fjerde undersøkelsen ble påbegynt i februar 2000, og de første resultatene vil trolig foreligge sommeren 2001.

Det kan beregnes mange mål for tidsbruk på grunnlag av slike undersøkelser, men det vanligste er å angi gjennomsnittlig samlet tid til ulike aktiviteter pr. dag, for befolkningen som helhet, og for ulike grupper. Det er vanlig å dele aktivitetene i følgende fem hovedkategorier: *Inntektsgivende arbeid*, *husholdsarbeid*, *utdanningsaktiviteter*, *personlige behov* (hovedsakelig søvn, måltider og personlig pleie), og *fritidsaktiviteter*. Hver av disse hovedgruppene omfatter flere underkategorier. Husholdsarbeid omfatter vanlig husarbeid (matlaging, oppvask, klesvask, rengjøring o.l.), omsorgsarbeid (pass, stell og hjelp, følging, henting, samtaler, og lek), vedlikeholdsarbeid (stell av hage, oppussing og reparasjon av bolig og annet utstyr), kjøp av varer og tjenester, og reiser i forbindelse med husholdsarbeid. Som fritidsaktiviteter regnes idretts- og friluftaktiviteter, underholdning, mediebruk, lesing, sosialt samvær og reiser i forbindelse med fritidsaktiviteter. Tiden til yrkesarbeid omfatter både arbeidsreiser og pauser i tillegg til selve arbeidstiden.

Tabell 2.16: Tid brukt til hovedgrupper av aktiviteter blant menn og kvinner 16–74 år. Gjennomsnitt for alle dager. Timer og minutter.

	Yrkesar- beid ¹⁾	Hus- holds- arbeid	Utdan- ning	Person- lige behov	Fritid	Annet/ uopp- gitt	I alt	Antall observa- sjoner ¹⁾
Menn								
1970	5,29 (6,22)	2,13	0,23	10,20	5,20	0,15	24,00	3 346
1980	4,40 (5,42)	2,26	0,30	10,11	6,08	0,05	24,00	3 169
1990	4,30 (5,44)	2,36	0,29	9,58	6,21	0,06	24,00	2 874
Kvinner								
1970	1,56 (4,03)	5,55	0,17	10,35	5,01	0,15	24,00	3 636
1980	2,23 (3,52)	4,46	0,31	10,19	5,56	0,04	24,00	3 431
1990	2,49 (3,58)	4,22	0,33	10,10	6,01	0,06	24,00	3 147

¹⁾ For tid til yrkesarbeid er det i parentes angitt også tall kun for yrkesaktive.

Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Tidsbruksundersøkelsenes skille mellom arbeid og fritid, eller mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, er basert på det såkalte tredjepersonskriteriet. Dette innebærer at enhver aktivitet som man kan kjøpe eller få andre til å utføre, og som frambringer en tjeneste eller et produkt, er å betrakte som arbeid (ulønnet eller lønnet), mens andre gjøremål klassifiseres som fritid eller personlige behov. Tanken er at vi kan få andre til å lage mat, ta oppvasken, male huset eller stelle barna for oss, mens det ikke gir mening å få andre til å spise, ta en løpetur eller gå på kino for oss.

Tabell 2.16 viser hvordan menn og kvinner fordelte tiden mellom ulike aktivitetsområder i 1990, og hvilke endringer som har funnet sted i forhold til 1970. Både blant menn og kvinner var det store endringer i tidsbruken i denne perioden. Menn brukte langt mindre tid til yrkesarbeid i 1990 enn i 1970. Forskjellen utgjør omtrent 1 time i gjennomsnitt pr. dag, eller om lag 7 timer pr. uke, og reduksjonen var mer markert i 1970- enn i 1980-årene. Endringen skyldtes både en nedgang i andelen yrkesaktive, (lavere pensjonsalder og flere under utdanning), og kortere arbeidstid blant de yrkesaktive. Yrkesaktive i 1990 brukte om lag 5 timer og tre kvarter pr. dag til yrkesarbeid, mens yrkesaktive i 1970 brukte om lag 6 timer og 20 minutter pr. dag. Denne nedgangen må sees i lys av arbeidstidsreformene i perioden.

Det var også en reduksjon i tiden til såkalte personlige behov i perioden. Menn brukte i 1990 gjennomsnittlig vel 20 minutter mindre pr. dag til søvn, måltider og personlig pleie enn hva menn gjorde ved inngangen til 1970-årene. Tiden til husholdsarbeid økte noe i perioden, og det var en betydelig økning i tiden til fritidsaktiviteter. I 1990 brukte menn i gjennomsnitt om lag 1 time mer pr. dag til fritidsaktiviteter enn menn gjorde 20 år tidligere. Økningen var større i 1970- enn i 1980-årene.

Kvinner økte tiden til yrkesarbeid betraktelig og brukte i 1990 nærmere 1 time mer i gjennomsnitt pr. dag enn hva som var tilfellet i 1970. Økningen skyldtes at flere tok lønnet arbeid, ofte i form av deltid. Kvinner brukte i 1990 om lag 1 time mindre pr. dag til husholdsarbeid enn kvinner gjorde i 1970.

Nedgangen blant kvinner var atskillig større enn økningen blant menn, noe som innebærer at det i samfunnet generelt brukes mindre tid til husholdsarbeid enn tidligere. Hva yrkesarbeidet angår, kan vi i større grad snakke om en omfordeling mellom menn og kvinner ettersom økningen blant kvinner stort sett tilsvarer reduksjonen blant menn. Som for menn, fant det sted en viss reduksjon i tiden til personlige behov blant kvinner, og en betydelig økning i tiden til fritidsaktiviteter.

I 1970- og 1980-årene har det vært en klar tilnærming mellom menns og kvinners tidsbruk. Selv om kjønnsforskjellene i tidsbruk ble redusert, var det i 1990 fremdeles store forskjeller. Kvinner brukte fortsatt atskillig mindre tid enn menn til yrkesarbeid, og mer til husholdsarbeid.

Lengre utdanningsperiode, senere familieetablering og tidligere utgang av yrkeslivet bidro til at tidsbruk blant unge og eldre på mange måter skilte seg mer fra tidsbruk i andre aldersgrupper i 1990 enn i 1970. For menns vedkommende ble tiden til yrkesarbeid redusert i alle aldersgrupper, men reduksjonen var mest markert blant unge og eldre, jf. tabell 2.17.

Tabell 2.17: Tid brukt til yrkesarbeid blant menn og kvinner i ulike aldersgrupper. Gjennomsnitt for alle dager. Timer og minutter (I parentes er angitt tall kun for yrkesaktive.)

	16–24 år	25–44 år	45–66 år	67–74 år
Menn				
1970	4,35 (6,33)	6,03 (6,15)	5,51 (6,27)	3,03 (5,42)
1980	2,52 (4,39)	5,39 (5,54)	5,17 (5,55)	1,44 (4,57)
1990	3,22 (4,48)	5,19 (5,45)	5,01 (6,14)	1,03 (4,21)
Endring 1970–1990	-1,13 (-1,45)	-0,44 (-0,30)	-0,50 (-0,13)	-2,00 (-1,21)
Kvinner				
1970	2,30 (5,20)	1,53 (3,59)	2,02 (3,44)	0,43 (2,55)
1980	2,10 (4,06)	2,39 (3,45)	2,37 (3,58)	0,26 (2,41)
1990	2,38 (3,48)	3,11 (3,58)	2,58 (4,09)	0,29 (2,51)
Endring 1970–1990	0,08 (-1,32)	1,18 (-0,01)	0,56 (0,25)	-0,14 (-0,04)

Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Blant kvinner var det først og fremst i aldersgruppen 25–66 år at tiden til yrkesarbeid økte. Blant kvinner 67 år og over var det en liten nedgang i yrkesarbeidet, mens økningen blant de yngste var svært beskjeden. Både for menn og kvinner var økningen i tid til fritidsaktiviteter mest omfattende blant de eldste. Alt i alt ser det altså ut til at den mest arbeidsintensive perioden i livsløpet er blitt mer konsentrert om noen tiår midt i livet enn tidligere.

Den kraftige nedgangen i husholdsarbeidet skyldes først og fremst at tiden til vanlig husarbeid som matlaging, oppvask, rengjøring o.l. er redusert. Kvinner brukte i gjennomsnitt nesten to timer mindre pr. dag, eller nærmere 14 timer mindre pr. uke til slike gjøremål i 1990 enn i 1970. Tiden til omsorgsarbeid økte på den annen side både blant kvinner og menn. Sammensetningen av husholdsarbeidet ble endret i perioden, med mindre vekt på vanlig husarbeid og mer på omsorgsarbeid. Til tross for høyere yrkesaktivitet blant mødre

og langt mer bruk av tilsynsordninger utenfor hjemmet, bruker foreldre mer tid til konsentrert oppmerksomhet om barna enn tidligere.

Når det gjelder økningen i tid til fritidsaktiviteter, var det mindre klare forskjvninger mellom aktivitetstyper enn hva som var tilfellet for husholdsarbeidet. Økningen var spredt på flere aktiviteter, men var mest markert for fjernsynsseing og sosialt samvær. Dette er også de to aktivitetstypene som utgjør størst del av fritiden. Kjønnforskjellene i fritidsmønsteret er forholdsvis små.

Et gjennomgående funn i studier av tidsbruk har vært at menn og kvinner har omtrent like lang samlet arbeidstid. Legger vi sammen tiden til yrkesarbeid, husholdsarbeid og utdanning, finner vi at både menn og kvinner i 1990 i gjennomsnitt hadde en samlet arbeidstid på vel 7 time pr. dag. Nå kan det selvsagt diskuteres om dette målet er noe godt uttrykk for folks samlede arbeidsbyrde. Særlig foreldre vil ha ansvar for barna også mye av den tiden de bruker til fritidsaktiviteter og personlige gjøremål. Dessuten er det ikke uproblematisk å sidestille lønnet og ulønnet arbeid. Lønnet arbeid må oftest utføres på faste tidspunkter i henhold til inngåtte avtaler, mens man har større frihet til å velge mengde og tidspunkt for deler av det ulønnede arbeidet.

Mens personer i de fleste livsfaser brukte mer tid til fritidsaktiviteter i 1990 enn i 1970, var det ingen økning i fritiden for småbarnsforeldre. Samtidig som småbarnsforeldre er blant dem som har lengst samlet arbeidstid, er det også i denne fasen at den kjønnsmessige arbeidsdelingen er mest spesialisert. I 1990 brukte småbarnsmødre i gjennomsnitt mindre tid til yrkesarbeid enn kvinner i de fleste andre livsfaser og mer tid til husholdsarbeid enn kvinner i noen annen livsfase.

Endringer i tidsbruk i 1990-årene

Utviklingen av tidsbruken i 1990-årene baseres på andre datakilder siden det ikke har vært foretatt noen tidsbruksundersøkelser etter 1990. Det er derfor ikke mulig å gi noe fullstendig bilde av hvordan forholdet mellom ulike aktivitetsområder er endret.

Ifølge AKU, jf. avsnitt 3, har det i løpet av 1990-årene vært en generell tendens til økt yrkesaktivitet blant kvinner. Gifte/samboende kvinner med barn er blant dem som økte sin yrkesdeltakelse mest i 1990-årene, og fortsatte slik sett økningen fra 1980-årene. Imidlertid regnes også midlertidig fraværende som yrkesaktive i arbeidsmarkedsstatistikken, slik at mange av de registrerte yrkesaktive til enhver tid var ute i permisjon. Dette tallet økte markert i 1980- og 1990-årene. I 1998 var 40 000 kvinner, eller nær 4 pst. av alle sysselsatte kvinner, i permisjon. I tillegg til økte yrkesfrekvenser blant kvinner, har det i 1990-årene vært en økning i arbeidstiden for de sysselsatte kvinnene. Stadig flere arbeider heltid (minst 37 timer pr. uke) eller lang deltid (20–36 timer pr. uke). Deltidsarbeid er lite utbredt blant menn. Ifølge tall fra AKU kan det tyde på at utviklingen fra tiårene før i retning av mindre kjønnsforskjeller og mer markerte aldersforskjeller i tiden til yrkesarbeid fortsatte i 1990-årene.

Selv om kvinner økte sin arbeidstid i 1990-årene, er det fremdeles markerte kjønnsforskjeller i tiden til yrkesarbeid. Andelen yrkesaktive er noe høyere blant menn enn blant kvinner, og yrkesaktive menn har jevnt over atskillig lengre arbeidstid i yrket enn yrkesaktive kvinner. Yrkesaktive kvinner hadde

i 1998 en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid i yrket på 31,5 timer, mens tilsvarende tall for menn var 40,7 timer.

Det finnes ikke datakilder som kan gi noe godt bilde av utviklingen i tid brukt til husholdsarbeid i løpet av 1990-årene. Spørsmål om tid til vanlig husarbeid stilles imidlertid jevnlig i en del utvalgsundersøkelser. Folk blir da bedt om å oppgi hvor mye tid de vanligvis bruker pr. uke. Svarene er delt i grupperinger av timer (under 5 timer, 5–9 timer, 10–19 timer, 20–29 timer, 30–39 timer, 40 timer +). Det er derfor ikke mulig å beregne gjennomsnittstall, men ved å se på forskyvninger mellom svarkategorier kan en få et visst inntrykk av hvilke endringer som har funnet sted.

For menns vedkommende er det ikke noe klart endringsmønster i 1990-årene. Blant kvinner ser det derimot ut til å ha vært en viss nedgang i tiden til husarbeid i løpet av 1990-årene, noe som er en fortsettelse av utviklingen i de foregående tiår. Andelen som brukte mindre enn ti timer pr. uke økte fra 32 pst. i 1991 til 43 pst. i 1998, mens andelen som brukte minst 20 timer pr. uke ble redusert. Det kan altså synes som om kjønnsforskjellene i tid til husarbeid ble redusert i perioden, noe som er en fortsettelse av utviklingstrekk fra foregående tiår.

I levekårsundersøkelser og kultur- og mediebruksundersøkelser stilles jevnlig spørsmål om deltakelse i en rekke fritidsaktiviteter. Slike undersøkelser kan gi et godt bilde av utviklingstrekk i tidsbruk og deltakelse på flere områder, men de kan vanskelig gi noen oversikt over samlet tid brukt til fritidsaktiviteter. Det er derfor ikke mulig å vite om tiden til fritidsaktiviteter økte eller gikk ned i løpet av 1990-årene.

Som nevnt tidligere, viser tidsbruksundersøkelser at en vesentlig del av fritidsøkningen i 1970- og 1980-årene gikk med til å se mer fjernsyn. Til tross for en kraftig økning i tilgangen til elektroniske medier i 1990-årene, så man ikke noen økning i tiden brukt til slike medier i dette tiåret. Den samlede tiden brukt til elektroniske medier gikk faktisk noe ned. På tross av økt sendetid og flere kanaler holdt tiden til fjernsynsseing seg omtrent på samme nivå. Det ser altså ut til at seertiden er blitt splittet opp og fordelt på flere kanaler. Selv om langt flere fikk tilgang til videospiller, holdt også tiden til å se video seg forholdsvis stabil i løpet av 1990-årene.

Jevnt over bruker vi atskillig mindre tid til kulturelle aktiviteter enn til medier. Likevel ser det ut til å ha vært en viss økning i den kulturelle aktiviteten. På flere områder så man en økning i bruken av kulturtilbud. Det ble noe vanligere å besøke museer, biblioteker, kino, kunstutstillinger og konserter. Deltakelse i idrettsarrangementer så derimot ut til å bli noe mindre vanlig, mens andelen som besøkte teater holdt seg ganske stabil. I gjennomsnitt besøkte den voksne befolkning 21 kulturtilbud i 1997. Også når det gjelder idrett og mosjonsaktivitet, ser det ut til å ha vært en viss økning i aktivitetsnivået i løpet av 1990-årene.

Tidligere avgang fra yrkeslivet og et stabilt nivå på husarbeidet gir grunn til å anta at særlig eldre menn bruker mer tid til fritidsaktiviteter enn tidligere. Lengre utdanningsperiode og senere familieetablering kan innebære at det også har vært en viss økning i tiden til fritidsaktiviteter blant de yngre. Det er imidlertid lite som tyder på at småbarnsforeldre hadde noen fritidsøkning i

løpet av 1990-årene. Økt yrkesarbeid blant mødre innebærer trolig at mange i denne livsfasen fikk noe strammere tidsbudsjetter i perioden.

2.9 Deltakelse i frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner har en lang historie i norsk samfunnsliv. I godt over 100 år har frivillige sammenslutninger satt sitt preg på samfunnsutviklingen på ulike områder. Dette gjelder i kulturspørsmål, i religiøse og andre verdispørsmål, i opplysningsnær virksomhet, i sosial virksomhet osv. Frivillige organisasjoner har bidratt til nasjonsbygging ved å knytte sammen virksomhet på lokalt og sentralt nivå, og de har spilt en sentral rolle i framveksten av det moderne velferdssamfunnet.

I St.meld. nr. 27 (1996–97) Om statens forhold til frivillige organisasjoner er det gitt følgende begrunnelser for at de frivillige organisasjonene er minst like viktig i dagens samfunn som tidligere:

- De er viktige i kraft av at de er med på å løse sentrale samfunnsoppgaver (velferdsproduksjon)
- Frivillige sammenslutninger er viktige som demokratiske aktører og som «skoler i demokrati og deltakelse» for medlemmene
- De fungerer som basis for sosial tilknytning/felleskap
- De har en tillitsskapende funksjon ved å bidra til respekt/toleranse for andre meninger, kulturer og livssyn etc.
- De bidrar til kunnskapsformidling og læring
- De bidrar til samfunnsmessig mangfold.

Flere av disse funksjonene er overlappende eller nær beslektet, og litt forenklet kan en skille mellom sosial integrasjon, demokrati og økonomi (velferdsproduksjon) som hovedfunksjoner.

Frivillige organisasjoner er ofte omtalt som den «tredje sektor», for å skille denne typen virksomhet fra offentlig virksomhet på den ene siden og privat forretningsmessig virksomhet på den andre siden. I takt med at frivillige organisasjoner i økende grad er blitt integrert i det moderne velferdssamfunnet, er grenseflatene mot offentlig virksomhet og offentlig tjenestetilbud blitt mer mangesidige. Mange frivillige organisasjoner utfører i dag i stor grad oppgaver «på vegne av» det offentlige og med betydelig grad av offentlig finansiering. Et annet utviklingstrekk har vært at tiltak som har startet i regi av frivillige sammenslutninger, etter hvert er blitt overtatt og innlemmet i det offentlige tjenestetilbudet.

Også i forhold til privat virksomhet av forretningsmessig karakter, er grenseoppgangen mot frivillige organisasjoner på mange måter blitt mindre klar. Moderne, frivillige organisasjoner driver ofte en virksomhet med en stor administrativ stab og med store økonomiske verdier knyttet til virksomheten, både i form av verdien av tjenesteproduksjonen og verdien av organisasjonens eiendeler (bygningssmasse, finansiell formue osv.). Organisasjonene er blitt profesjonalisert – de er i mindre grad drevet av medlemmer og lokallag og i større grad drevet av profesjonelle staber som handler på vegne av medlemmene. Likevel skiller de seg fortsatt fra ordinær forretningsmessig virksomhet ved at de har et allmenntilgitt formål og ikke størst mulig fortjeneste som mål, samt at økonomisk utbytte pløyes tilbake til organisasjonen i stedet for å

komme private eiere til gode. I internasjonal litteratur blir derfor betegnelsen «non-profit», eller alternativt «non-governmental», brukt som betegnelse på frivillige organisasjoner.

Tabell 2.18: Frivillig arbeid fordelt på virksomheter.

	Antall frivillige siste år ¹⁾	Frivillige som andel av befolkningen	Arb. timer siste mnd. pr. frivillig	Antall årsverk ²⁾	Verdi av arbeidsinnsats ³⁾	Pst. avtotalinnsats
Frivillige organisasjoner	1 700 000	50,0	10,7	126 000	31,0 mrd.	80
Frivillighets-sentralene	30 000	0,9	6,3	1 300	0,3 mrd.	1
Privat sektor	160 000	4,7	6,7	7 400	1,8 mrd.	5
Offentlig sektor	280 000	8,4	5,3	10 400	2,5 mrd.	7
Nabohjelp	240 000	7,0	6,1	10 000	2,4 mrd.	6
Uspesifisert	60 000	1,9	4,4	1 900	0,5 mrd.	1
Totalt	2 480 000	54,3	9,6	156 900	38,6 mrd.	100

¹⁾ Som frivillig regnes den som har arbeidet frivillig i løpet av det siste året. En frivillig kan ha gjort flere frivillige innsatser, dvs. arbeidet for flere virksomheter, men telles bare en gang for hver kategori.

²⁾ Ett årsverk beregnes til 1740 timer.

³⁾ Beregnet ut fra lønn pr. normalårsverk (kr 246 000), kilde: SSB.

Kilde: Wollebæk, Selle, Lorentzen, op.cit.

I rapporten *Frivillig innsats* ⁸²⁾ skilles det mellom ulike former for deltakelse i eller støtte til frivillig arbeid. I tillegg til frivillig (ubetalt) arbeid, har en andre støtteformer som medlemsskap, samt ulike former for økonomiske bidrag til frivillige organisasjoner (pengegaver, naturalytelser, pengespill, kjøp av varer og tjenester). Undersøkelsen har også forsøkt å kartlegge det frivillige arbeidet som foregår uavhengig av de frivillige organisasjonene. Også offentlig virksomhet og forretningsmessig virksomhet benytter frivillig innsats i noen utstrekning, selv om hovedtyngden foregår i regi av frivillige organisasjoner. Det totale omfanget av det frivillige arbeidet framgår av tabell 2.18.

Tabell 2.18 viser at antall frivillige i løpet av et år utgjør nærmere 2,5 mill. eller i overkant av halvparten av befolkningen. Antall personer som har deltatt i frivillig arbeid vil imidlertid være lavere, da hver enkelt frivillig kan ha deltatt i flere virksomheter. Gjennomsnittsinnsatsen pr. frivillig målt i antall arbeidstimer siste måned varierer mellom ulike sektorer, men ligger på vel 10 timer for arbeid utført for frivillige organisasjoner. Omregnet til årsverk utgjør det frivillige arbeidet 156 900 årsverk, herav 126 000 årsverk i regi av frivillige organisasjoner (80 pst. av den totale innsatsen). Dersom det settes en verdi på det frivillige arbeidet som tilsvarer en gjennomsnittslønn pr. normalårsverk, kan verdien av den frivillige arbeidsinnsatsen anslås til nærmere 40 mrd. kroner, hvorav vel 30 mrd. er knyttet til ubetalt arbeid for frivillige organisasjoner. I til-

⁸²⁾ D. Wollebæk, P. Selle, H. Lorentzen, «Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi», Bergen 2000.

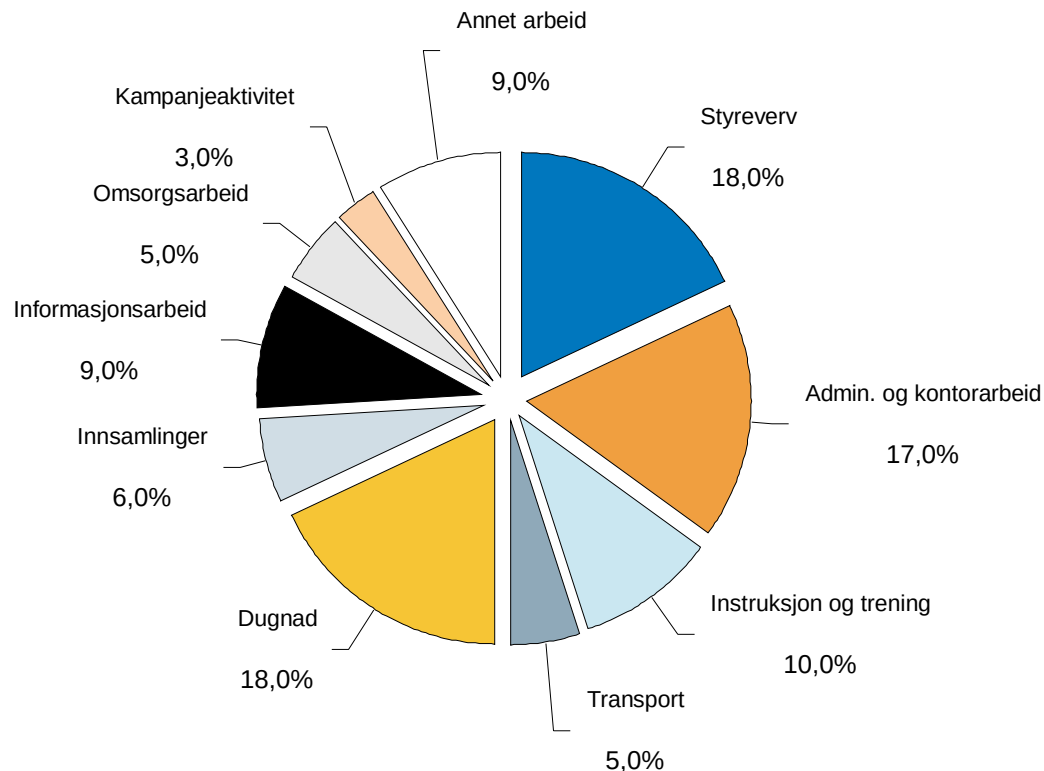
legg til det frivillige/ubetalte arbeidet, kommer arbeidet utført av de ansatte i frivillige organisasjoner. Dette er anslått til nærmere 50 000 årsverk.

Det er idrettsorganisasjonene og kultur-, natur- og miljøvernorganisasjonene som er klart størst målt i omfanget av det frivillige arbeidet som mobiliseres. Deretter kommer sosiale og humanitære organisasjoner og religiøse organisasjoner, mens frivillig arbeid i regi av kvinneorganisasjoner og internasjonale organisasjoner utgjør en liten andel av det samlede frivillige arbeidet.

En ikke ubetydelig del av innsatsen i frivillige virksomheter går med til oppgaver som administrasjon og kontorarbeid, styreverv, instruksjon og trening også videre, dvs. oppgaver som er rettet mot organisasjonens eget indre liv, jf. figur 2.11. I snitt vil bare i underkant av halvparten av den frivillige innsatsen kunne betegnes som utadrettet, dvs. rettet mot å utføre oppgaver for andre enn organisasjonenes egne medlemmer. Til tross for betydelige forskjeller mellom organisasjonstypene, opptar aktiviteter for egne medlemmer og organisasjon en større andel av den totale arbeidsinnsatsen enn utadrettet virke⁸³⁾. Mye tyder også på at utviklingen de siste 10–15 årene har gått i retning av økende vekt på slike interne, administrative aktiviteter, og at det frivillige arbeidet i Norge i sterkere grad enn i de fleste andre europeiske land er preget av slike interne oppgaver rettet mot egen organisasjon og medlemmer. Det kan være flere grunner til denne utviklingen. En mulig forklaring kan være at myndighetene stiller strengere betingelser for støtte til frivillige organisasjoner med hensyn til dokumentasjon, rapporteringskrav osv. som krever økte administrative ressurser.

⁸³⁾ Wollebæk, Selle, Lorentzen, op.cit.

Andel av tid brukt til ulike arbeidsoppgaver siste år



Figur 2.11 Andel av tid brukt til ulike arbeidsoppgaver siste år.

Kilde: Wollebæk, Selle, Lorentzen, op.cit.

Innledningsvis i avsnittet ble det vist til ulike begrunnelser for at myndighetene bør støtte frivillig aktivitet økonomisk eller på andre måter å legge forholdene til rette for at frivillig virksomhet kan opprettholdes. Frivillige organisasjoners hovedfunksjoner er at de bidrar til sosial integrasjon, deltakelse og innflytelse, og en betydelig produksjon av tjenester og velferdsgoder. Et spørsmål som stilles er om frivillige organisasjoner er blitt mer eller mindre egnet til å ivareta disse funksjonene i dagens samfunn, på bakgrunn av de endringene som frivillig virksomhet har gjennomgått i de senere årene. Konklusjonen fra nyere forskning er at frivillig innsats fortsatt virker sosialt integrerende og at frivillige organisasjoners virksomhet bidrar til å vedlikeholde og utvikle demokratiet. Samtidig er det trekk ved organisasjonsmønsteret som kan bidra til større forskjeller, blant annet en skjev sosial rekruttering og en tendens til sterkere to-delning mellom de svært aktive og de som står helt utenfor organisasjonslivet. Det er også en svært stor andel passive medlemmer i organisasjonene, slik at det er usikkert i hvilken grad organisasjonene sentralt er representative talerør for sine medlemsmasser.

Vedlegg 3**Langsiktige utviklingsbaner for norsk økonomi****3.1 Innledning**

I dette vedlegget gis en nærmere presentasjon av de langsiktige økonomiske framskrivingene som omtales i kapittel 6. Et hovedformål med framskrivingene er å vurdere langsiktige konsekvenser av veivalg i den økonomiske politikken. Drøftingen tar utgangspunkt i noen utviklingstrekk som er beskrevet i vedlegg 2, og som utgjør viktige rammebetingelser for norsk økonomi framover:

- Aldringen av befolkningen innebærer at det vil bli langt færre som arbeider i forhold til antall pensjonister, og at behovet for helse- og omsorgstjenester vil øke. Økningen i antall pensjonister fører sammen med økt opp-tjening av tilleggspensjoner til en sterk vekst i folketrygdens pensjonsutgifter.
- Dersom det ikke skjer en økning i yrkesdeltakingen blant eldre, eller en økning i gjennomsnittlig arbeidstid, vil veksten i samlet sysselsetting målt i timeverk bli svært lav. Det har gjennom de siste ti-årene skjedd en utvikling i retning av lavere avgangsalder og kortere arbeidstid. For å oppnå vekst i timeverksysselsettingen framover, er det nødvendig å snu denne utviklingen.
- Det må forventes at petroleumsvirksomheten etter hvert vil bidra klart mindre til statens inntekter enn i dag.

Slik pensjonssystemet og helse- og omsorgstjenestene i dag er organisert, vil aldringen gi en sterk økning i utgiftene over offentlige budsjetter. De langsiktige økonomiske framskrivingene belyser hvordan ulike politikkvalg vil kunne påvirke mulighetene for å videreutvikle de offentlige velferdstjenestene:

- *Vegringsalternativet* illustrerer konsekvenser av å videreføre dagens politikk på viktige områder. Politikken dringer som er nødvendige for å møte langsiktige utfordringer for offentlige finanser, utsettes. I dette alternativet vil det, når petroleumsinntektene etter hvert faller og økte pensjonsutgifter gir økende underskudd i offentlige finanser, ha bygd seg opp et stort omstillingsbehov i norsk økonomi. Omstillingsbehovet er illustrert ved hvor mye offentlig sysselsetting vil måtte reduseres noen år fram i tid for å gjenopprette en balansert utvikling for norsk økonomi, og hvilke næringsomstillinger dette vil innebære.
- *Referansealternativet* beskriver en utvikling for norsk økonomi der veksten i offentlig sysselsetting begrenses for å oppnå en balansert utvikling. Andre politikkelementer videreføres, dvs. at blant annet pensjonssystemet, brukerbetaling for offentlige tjenester og skatter skjermes for endringer. Referansealternativet gir en relativt svak utvikling i det offentlige tjenestetilbudet, noe som tilsier at det vil vokse fram privatfinansierte kommersielle tilbud.
- *Fornyelsesalternativet* skisserer en utvikling basert på at det gjennomføres politikken dringer som fører til at offentlig sektor fornyes og effektiviseres, høyere avgangsalder fra yrkeslivet og at unge kommer tidligere ut i fullt arbeid. Alternativet viser at disse tiltakene gjør det mulig både å sikre en

langsiktig balanse i norsk økonomi og å opprettholde arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor.

I tillegg til de framskrivingene som er skissert i strekpunktene over, er det laget beregninger med alternative forutsetninger om en del viktige størrelser som det er særlig stor usikkerhet knyttet til. Det gjelder blant annet virkninger av høyere oljepris, høyere internasjonalt rentenivå, høyere produktivitetsvekst og kortere arbeidstid.

De økonomiske framskrivingene har en tidshorisont fram til 2050. Dette er svært langt fram i tid. En tidshorisont på 50 år er valgt for å ta hensyn til den forventede utviklingen framover blant annet for befolkningssammensetningen, pensjonsutgiftene og petroleumssektoren. Et viktig budskap fra framskrivingene er at utviklingstrekk som kommer til syne først relativt langt fram i tid, kan kreve politikkendringer tidlig for å sikre en stabil økonomisk utvikling.

Omfanget av de endringer samfunnet har gjennomgått siden 1950, indikerer at det er lite fruktbart å forsøke å gjette på hvordan samfunnet i detalj vil se ut om 50 år. De økonomiske framskrivingene er da heller ikke å oppfatte som prognoser for utviklingen 50 år framover. Formålet er å sammenstille en del utviklingstrekk som med stor sannsynlighet vil prege utviklingen.

I presentasjonen av de ulike framskrivingsalternativene fokuseres det på noen hovedtrekk, først og fremst på utviklingen i offentlige finanser og tjenestetilbud. I tillegg er det samlet noen ytterligere resultater fra framskrivingene i et sett med tabeller som er plassert til slutt i vedlegget. Med de forutsetninger som ligger til grunn, vil det uansett forventes en velstandsøkning framover. Framskrivningene viser at valg som skaper store ubalanser, må korrigeres over tid, noe som vil kunne få store konsekvenser.

3.2 Utviklingen i den økonomiske velstanden

3.2.1 Hovedtrekk ved utviklingen de siste 50 årene

I et historisk perspektiv har det vært en rask velstandsvekst i Norge de siste 50 årene. Fra 1950 til 1999 ble privat forbruk pr. innbygger vel tredoblet. Til sammenligning ble det private forbruk pr. innbygger bare om lag fordoblet i løpet av første halvdel av det 20. århundre. Samtidig har arbeidsinnsatsen pr. innbygger som den regnes ut i nasjonalregnskapet, blitt redusert med om lag de siste 50 årene. Offentlig forbruk pr. innbygger ble i følge nasjonalregnskapet 6-doblet i denne perioden. Regnet i timeverk pr. innbygger, har sysselsettingen innenfor forsvar, undervisning, forskning, helse- og omsorgstjenester og offentlig administrasjon økt i størrelsesorden 2 gang.

Nasjonalregnskapet gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av utviklingen. Blant annet fanger nasjonalregnskapet i liten grad opp husholdningenes egenproduksjon av varer og tjenester. Tidsnyttingsundersøkelsene fra de senere tiårene kan indikere at tidsforbruket til egenproduksjon i hjemmene har sunket en del fra 1950 til 1999, jf. vedlegg 2.8. Dette må ses i sammenheng med at det har skjedd en effektivisering i produksjonen av hjemmetjenester som innebærer at det produseres stadig mer av disse tjenestene pr. time. Hjelpemidler som vaskemaskiner, kjøleskap, støvsugere, kjøkkenmaskiner og elektriske symaskiner var svært sjeldne i 1950, mens de i dag finnes i de fleste hjem. I

tillegg til slike tekniske hjelpemidler, har økt bruk av matvarehalvfabrikata og mer lettstelte tekstiler og papir (papirbleier mv.) effektivisert matlaging og renhold i hjemmene i betydelig omfang etter 1950. Dessuten står husholdningene gjennom bruk av egen bil i dag for en betydelig større egenproduksjon av transporttjenester enn i 1950.

I tillegg til utviklingen i privat og offentlig forbruk er det en rekke andre faktorer som bestemmer utviklingen i befolkningens velstand. Dette gjelder sosiale forhold, fordeling, trygghet, miljøtilstand mv. Disse forholdene er behandlet i andre deler av langtidsprogrammet.

3.2.2 Hva bestemmer velstandsutviklingen framover?

Den materielle velstanden til befolkningen i Norge, målt som samlet offentlig og privat forbruk, vil med stor sannsynlighet fortsette å øke betydelig utover i dette århundret. Hvor sterk veksten i samlet privat og offentlig forbruk pr. innbygger vil bli den kommende 50-års perioden, avhenger blant annet av:

- Yrkesdeltaking og arbeidstid
- Produktivitetsutviklingen
- Bytteforholdet mot utlandet for de varer og tjenester som importeres og eksporteres. Oljeprisen er viktig i denne sammenheng
- Hvor mye av landets inntekter som spares hjemme og i utlandet
- Avkastningen på investeringene, blant annet på petroleumsfondet.

Utsiktene for utviklingen i tilbudet av arbeidskraft er drøftet i vedlegg 2.3. Med lav vekst i tilbudet av arbeidskraft, vil den økonomiske veksten i hovedsak komme fra produktivitsvekst, jf. nærmere drøfting i kapittel 7.2. Med de forutsetninger som er lagt til grunn i de økonomiske framskrivingene som presenteres i dette vedlegget, vil gjennomsnittlig årlig vekst i bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge kunne bli i størrelsesorden 1 pst.

Petroleumsvirksomheten gir i dag et betydelig bidrag til bruttonasjonalproduktet. Grunnrenten i sektoren, dvs. avkastningen ut over en normal avlønning av den arbeidskraft og kapital som brukes i produksjonen, er stor. Petroleumsproduksjonen forventes å falle, og dette bidrar til å begrense veksten framover. Selv om nye næringer, for eksempel havbruk, vil kunne få betydelig vekst framover, er det ikke grunn til å tro at avkastningen i disse næringene vil være på høyde med avkastningen i petroleumsvirksomheten. Det er imidlertid viktig å påpeke at inntektene fra petroleumssektoren i stor grad består i realisering av formue på havbunnen. Når deler av statens petroleumsinntekter plasseres i Petroleumsfondet, skjer det en omplassering av petroleumsformue på havbunnen til finansformue. Midlene som settes av på Petroleumsfondet vil gi grunnlag for høyere konsummuligheter i framtiden.

Norge har en åpen økonomi. I 1999 ble 39 pst. av produksjonen eksportert og 25 pst. av samlet bruk av varer og tjenester ble importert. Petroleum utgjorde 35 pst. av eksporten.

Med en fortsatt oppbygging av Petroleumsfondet, vil nivået på kapitalavkastningen internasjonalt få stadig større betydning for våre inntekter. Et høyt rentenivå internasjonalt og i Norge vil isolert sett redusere investeringstakten i norsk økonomi, og dermed gi lavere økonomisk vekst. For et land med stor finansformue vil et høyt internasjonalt rentenivå likevel kunne gi større konsummuligheter over tid.

Dette vedlegget fokuserer på hvordan omfanget av offentlige velferdstjenester vil kunne utvikle seg i lys av blant annet aldringen og økte pensjonsutgifter. Generelt vil omfanget av disse velferdstjenestene avhenge av:

- produktiviteten i offentlig sektor
- utviklingen i overføringer fra offentlig sektor til husholdninger og næringsvirksomhet
- utviklingen i skattenivå, brukerbetaling for offentlige tjenester og andre offentlige inntekter
- prisutviklingen på offentlig forbruk, blant annet i form av lønnsutgifter som utgjør en stor del av offentlig konsum, i forhold til prisveksten generelt i økonomien.

3.2.3 Langsiktige økonomiske framskrivninger

De langsiktige økonomiske framskrivingene som presenteres i dette vedlegget, er laget ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MSG-6. Modellen, som er nærmere beskrevet i boks 3.1, gir et forenklet bilde av den norske økonomiens struktur og virkemåte. Modellen har to viktige funksjoner:

- Modellen sikrer at framskrivingene er konsistente i den forstand at fundamentale ressursøkonomiske rammer er oppfylt. Antallet i arbeidsstyrken bygger for eksempel på demografiske framskrivninger.
- Modellen inneholder en sammenstilling av en del forskningsbaserte oppfatninger om hvordan bedrifter og enkeltpersoner reagerer på endringer i økonomiske rammebetingelser. Eksempelvis fungerer modellen slik at dersom avgiftsnivået på en forurensende aktivitet økes, vil omfanget av denne aktiviteten reduseres.

Styrken til modellen er at den holder orden på et stort antall økonomiske sammenhenger som det uten modellen ikke ville vært mulig å ta hensyn til.

Mange viktige økonomiske størrelser bestemmes ikke av modellen, men må fastlegges forut for beregningene. Disse størrelsene, som kan ha stor betydning for resultatene av framskrivingene, er av tre hovedtyper:

- *Politikkvariable* . Dette er i stor grad politisk fastsatte rammebetingelser for husholdninger og bedrifter, slik som skattesatser, overføringsordninger o.l. I denne kategorien kan det også være naturlig å plassere en del størrelser som i stor grad påvirkes av offentlig politikk, men hvor sammenhengene ikke er spesifisert i modellen. Dette kan eksempelvis gjelde yrkesdeltakingen, som kan påvirkes av en rekke ulike offentlige tiltak, men som også avhenger av mange forhold som myndighetene ikke har direkte kontroll over.
- *Internasjonale rammebetingelser* . Dette er forhold som myndigheter, husholdninger og bedrifter i Norge har liten eller ingen innvirkning på. Eksempler er det internasjonale rentenivået, prisutviklingen på internasjonale handelsvarer, den teknologiske utviklingen internasjonalt, rammebetingelsene for internasjonal handel mv.
- *Andre viktige rammebetingelser* . Dette er størrelser som bestemmes forut for modellberegningene, men som likevel ikke faller inn under de to kategoriene over. Produktivitetsveksten er et viktig eksempel på en slik størrelse.

Det er større eller mindre grad av usikkerhet knyttet til viktige forutsetninger som må gjøres for å kunne tegne et bilde av den økonomiske utviklingen i

Norge fram mot 2050. Hensikten med framskrivingene er som nevnt å undersøke om langsiktige utviklingstrekk legger føringer på de politikkvalgene som må gjøres i dag. Usikkerheten er derfor bare av betydning dersom den i avgjørende grad påvirker de konklusjoner som trekkes mht. politikkvalg, jf. blant annet avsnitt 6, 7 og 8.

3.3 Viktige forutsetninger for framskrivingene

Framskrivningene er basert på en rekke felles forutsetninger når det gjelder størrelser som har stor betydning for utviklingen i samlet produksjon og forbruk i Norge på lang sikt. Boks 3.2 gir en oversikt over noen sentrale forutsetninger.

Boks 3.1 MSG-modellen

MSG-6 er en generell likevektsmodell for norsk økonomi der en rekke sektorer er beskrevet. Finansdepartementet har brukt MSG-modellen i ulike versjoner siden slutten av 1960-tallet. Modellen benyttes til å belyse utviklingen i samlet produksjon, fordelingen av produksjon, sysselsetting og realkapital på ulike sektorer, privat og offentlig konsum, priser på norskproduserte varer og reallønnsutviklingen på lang sikt.

I modellen blir veksten i total produksjon i hovedsak bestemt fra tilbuds-siden, dvs. av teknologisk endring, utviklingen i tilgangen på arbeidskraft og på tilgangen på enkelte naturressurser, samt det internasjonale realrentenivået. Vridninger i næringssammensetningen kan gi en viss endring i totalproduksjonen, fordi produktivitetsnivået varierer mellom næringer.

En avgjørende forutsetning som modellen baseres på, er at det skjer tilpasninger i økonomien slik at økonomien trekkes mot en likevekt der forbrukere og produsenter utnytter alle tilgjengelige ressurser. Dette innebærer blant annet at det oppnås balanse i arbeidsmarkedet og en gitt utvikling i utenriksøkonomien gjennom tilpasning av samlet forbruk og lønnsnivået.

Modellen består av 47 produksjonssektorer, hvorav 8 er sektorer for offentlig forvaltning. Innsatsfaktorene er arbeidskraft, ulike typer kapital, elektrisitet, oljeprodukter, ulike typer transporttjenester, samt annen vareinnsats. Innsatsfaktorene er forutsatt å kunne erstatte hverandre i noe ulik grad.

De fleste varer i MSG-6 betraktes som sammensatte goder bestående av både innenlandske varer og import. Hjemmeproduserte og importerte varianter av en vare kan bare delvis erstatte hverandre i bruken. Andelen som importeres, er avhengig av prisen på hjemmeproduserte varer i forhold til prisen på import.

Næringsstrukturen i MSG-6 er kjennetegnet ved mange ulike bedrifter som er forskjellige med hensyn til størrelse og produktivitet. Det er antatt at bedriftene står overfor gitte verdensmarkedspriser på sine eksportprodukter. Dette innebærer blant annet at en kostnadsøkning innenlands ikke kan veltes over på eksportprisene. På hjemmemarkedet har produsentene derimot en viss markedsrett («monopolistisk konkurranse»).

Modellen er først og fremst egnet til å beskrive langsiktige strukturelle endringer i økonomien. Blant annet forutsettes det som nevnt, at alle ressursene i økonomien til enhver tid er fullt utnyttet. I virkeligheten har den økonomiske utviklingen vært preget av store svingninger, som blant annet har medført perioder med høy arbeidsledighet. Framskrivningene kan si noe om hvor store omstillinger som kan bli nødvendige, men ikke hva som vil bli konsekvensene for eksempel i form av arbeidsledighet av å gjennomføre disse omstillingene.

Modellen gir også framskrivinger av utslipp til luft av ulike forurensende stoffer fra bruk av fossile brenslers og fra ulike industrielle prosesser. Modellen er derfor også egnet til å vurdere utviklingen i økonomi, energibruk og miljøforhold i sammenheng.

I beregningene er det lagt til grunn at yrkesdeltakelsen for menn over 55 år faller fram til 2040, mens den øker noe for kvinner i samme aldersgruppe. For de andre aldersgruppene er det i all hovedsak lagt til grunn at arbeidsstyrken utvikler seg i takt med endringene i befolkningen. Dette innebærer at arbeidsstyrken i gjennomsnitt øker med om lag pst. årlig fram til 2010. Dette tilsvarer en årlig vekst på vel 10 000 personer. Fra 2010 til 2020 antas veksten i arbeidsstyrken å avta til om lag pst. årlig. Deretter blir antall personer i arbeidsstyrken om lag uendret fram mot 2050.

Utviklingen i gjennomsnittlig arbeidstid målt som årlige timeverk pr. sysselsatt, påvirkes blant annet av antall feriedager, normalarbeidsdagens lengde, overtid og sykefravær. Som følge av flere feriedager er det lagt til grunn at den gjennomsnittlige arbeidstiden faller med pst. både i 2001 og i 2002. Fram til 2005 er det videre lagt til grunn at den gjennomsnittlige arbeidstiden reduseres noe på grunn av en fortsatt økning i sykefraværet. Etter 2005 er det lagt til grunn at sykefraværet pr. sysselsatt igjen reduseres noe, og fra 2010 stabiliseres på et nivå tilsvarende gjennomsnittet for perioden 1994–2005. Samlet innebærer dette at det er lagt til grunn en reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid med om lag 2 pst. fra 2000 til 2005, og en økning med 2 pst. fra 2005 til 2010. Fra 2010 og framover forutsettes antall utførte timeverk å utvikle seg i takt med utviklingen i antall sysselsatte. Det legges altså til grunn en gjennomsnittlig arbeidstid som på lang sikt er om lag som i dag.

Boks 3.2 Viktige forutsetninger iframskrivningene

Framskrivningene tar utgangspunkt i følgende forutsetninger:

- Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger fra 1999, jf. vedlegg 2.2.
- Tilnærmet konstante yrkesfrekvenser på dagens nivå framover for menn under 55 år, mens det legges til grunn en viss ytterligere økning for kvinner. På lengre sikt legges det til grunn gjennomsnittlig arbeidstid som i 2000.
- Årlig produktivitetsvekst (TFP-vekst) på om lag 1 pst. gjennom hele framskrivingsperioden. Dette impliserer en årlig vekst i arbeidsproduktiviteten for Fastlands-Norge på om lag 1 pst.
- Husholdningenes finansformue regnet som andel av disponibel inntekt øker noe fram mot 2020, men avtar noe etter hvert som befolkningen blir

eldre.

–4 pst. realrente internasjonalt og i Norge.

–Kyotoprotokollen gjennomføres, og videreutvikles i nye forpliktelsesperioder.

–Konstant realpris på råolje på 135 2001-kroner pr. fat fra 2010.

–En stabil økonomisk utvikling internasjonalt.

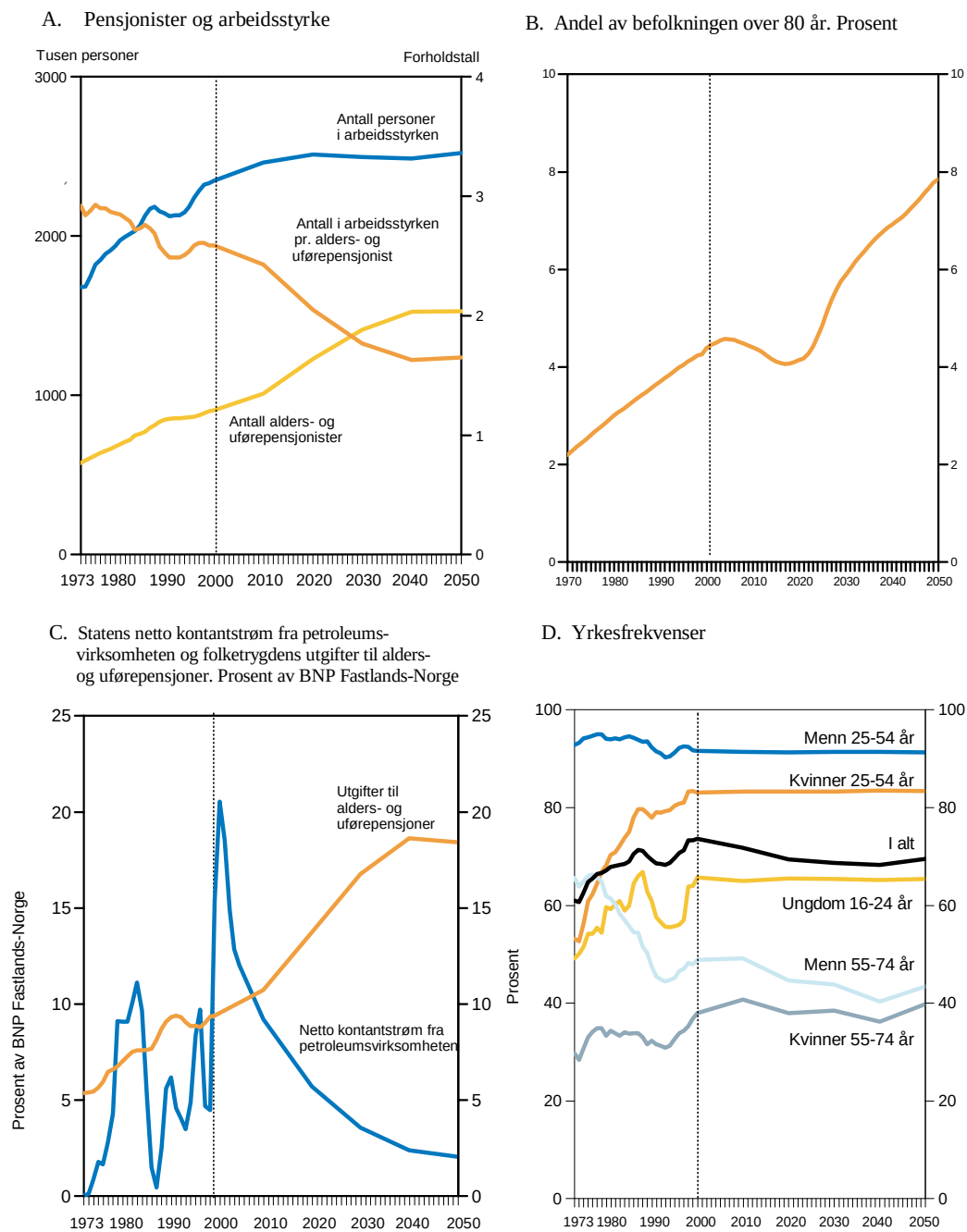
Forutsetningene som er skissert i denne boksen, er felles for Vegringsalternativet og Referansealternativet.

Figur 3.1A viser hovedtrekk i forutsetningene som er lagt til grunn om utviklingen i pensjonister og arbeidsstyrke. Antallet alders- og uførepensjonister forutsettes å øke med nær 70 pst. fra 1999 til 2050, og antall yrkesaktive pr. alders- og uførepensjonist vil reduseres sterkt. Antall personer som er 67 år og over, tilsvarende i dag 26 pst. av antall personer i arbeidsstyrken. Denne andelen antas å øke til 43 pst. i 2050. Stadig høyere opptjent tilleggspensjon blant nye alderspensjonister vil i tillegg medføre at gjennomsnittspensjonen øker. Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon er anslått å øke fra om lag 9 pst. av BNP Fastlands-Norge i 2000 til om lag 17 pst. i 2030 og videre til 18 pst. i 2050, jf. figur 3.1C. Forventet avgangsalder for dagens 18-åringer ble redusert fra 60,9 år i 1995 til 59,6 år i 2000. Dette har sammenheng med økt uførepensjonering og økt tidligavgang blant annet gjennom AFP-ordningen. Antallet uførepensjonister ventes å øke fra om lag 280 000 personer ved utgangen av 2000 til om lag 327 000 personer i 2005.

Veksten i antall eldre vil etter 2010 kreve økende ressurser til pleie- og omsorgstjenester. Innfasingen av vedtatte velferdsreformer vil øke ressursbehovet også før effekten av aldringen setter inn.

Av figur 3.1C framgår det at det er lagt til grunn at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten vil falle betydelig framover. I kapittel 9 redegjøres det nærmere for hvilke forhold som bidrar til fallet i inntektene. Det er blant annet lagt til grunn en fallende oljeproduksjon. Videre er det lagt til grunn at oljeprisen reduseres gradvis fram mot 2010 fra det høye nivået i 2000. Prisutviklingen på naturgass forutsettes å følge råoljeprisen. Det er lagt til grunn at gjennomføringen av Kyotoprotokollen vil redusere etterspørselen etter råolje. Dette bidrar isolert sett til å redusere prisen på råolje. Det er stor usikkerhet knyttet til gjennomføringen og videreutviklingen av protokollen, og til hvilke virkninger dette vil kunne få på energimarkedene. Det er lagt til grunn at det etableres et internasjonalt kvotesystem for klimagassutslipp fra 2008. Kvotepriisen er i framskrivingene satt til 125 2001-kroner/tonn CO₂ i 2008, stigende til 200 2001-kroner/tonn i 2020 og 360 2001-kroner/tonn i 2050, jf. kapittel 8.

Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser



Figur 3.1 Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser.

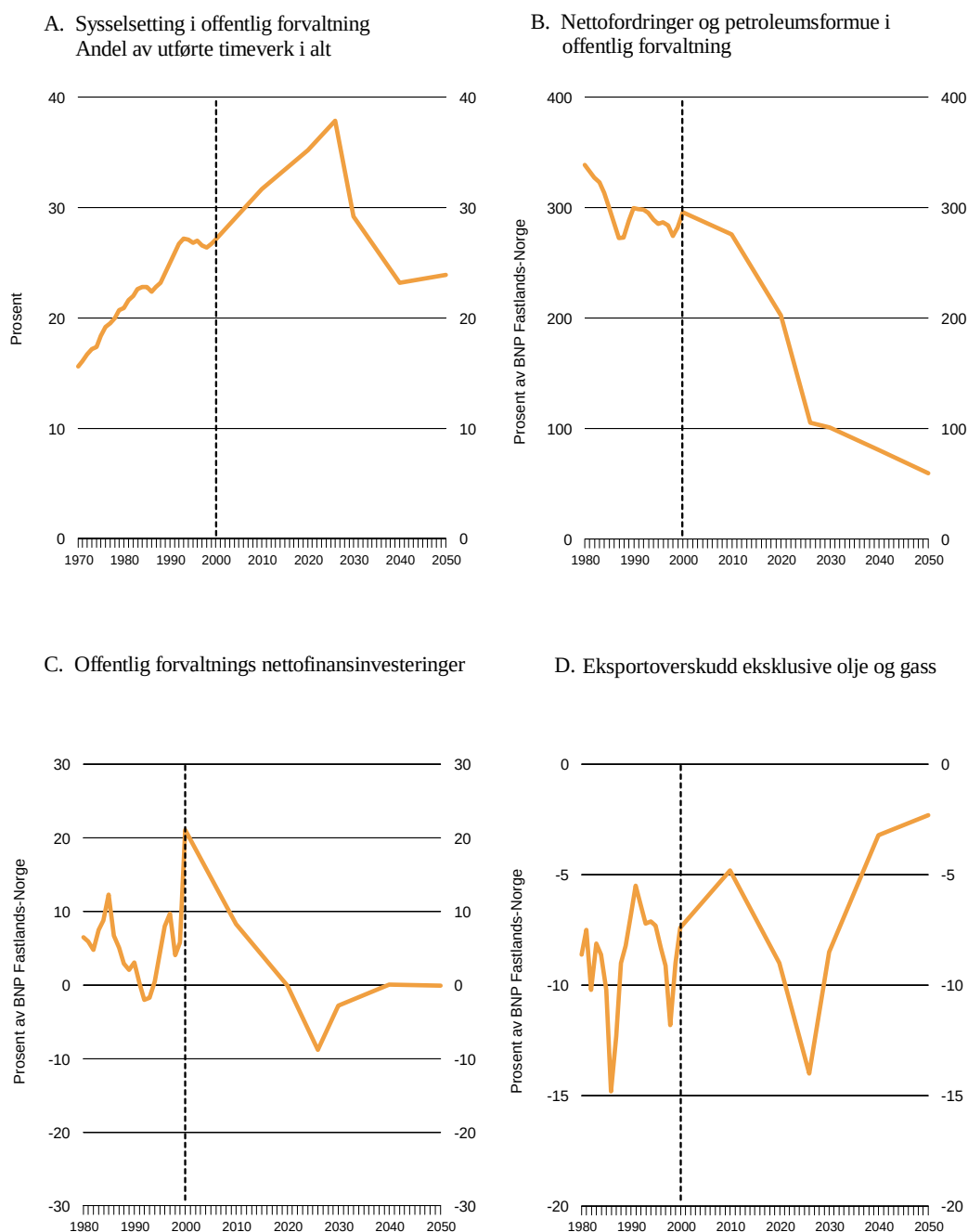
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.4 Vegringsalternativet

Vegringsalternativet tar utgangspunkt i hvordan offentlige finanser og norsk økonomi vil kunne utvikle seg framover dersom det ikke gjennomføres politikkendringer for å møte de langsiktige utfordringene. «Uendret politikk» kan defineres på ulike måter. Følgende er lagt til grunn i framskrivingen:

- Reglene i folketrygden videreføres. Grunnbeløpet justeres med årslønnsveksten.
- Gjennomsnittlige skattesatser og satser for verdiavgifter holdes uendret. Kvantumsavgifter prisjusteres.
- Nivået på husholdningenes brukerbetalinger for offentlige tjenester holdes uendret som andel av privat konsum.
- Det legges til grunn en vekst i offentlig sysselsetting framover på 1,6 pst. pr. år målt i timeverk, dvs. som gjennomsnittet på 1990-tallet. På 1990-tallet er det blant annet blitt gjennomført reformer innenfor helse, omsorg og utdanning. Som følge av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning vil en uendret standard og dekningsgrad i det kommunale tjenestetilbudet framover, samt gjennomføringen av allerede vedtatte reformer, kreve en vekst i kommunal sysselsetting på om lag 1,2 pst. pr. år i perioden 1998–2010 og 0,7 pst. i perioden 2010–2030, jf. vedlegg 2.6. Med en vekst i offentlig sysselsetting framover på 1,6 pst. er forbedringen i standard og dekningsgrad i framskrivingen likevel svakere enn det som har vært tilfelle i 1990-årene.

Vegringsalternativet



Figur 3.2 Vegringsalternativet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Figur 3.2 viser utviklingen i Vegringsalternativet. Flere resultater er gitt i tabell 3.4 bak. I framskrivingen er veksten i offentlig sysselsetting sterkere enn det som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi, gitt de forutsetningene som er skissert i boks 3.2. Sysselsettingen i offentlig sektor, målt som andel av utførte timeverk i alt, øker fra vel 27 pst. i 2000 til om lag 38 pst.

midt på 2020-tallet, jf. figur 3.2A. Høye petroleumsinntekter bidrar til overskudd i offentlige budsjetter fram mot 2020, men deretter forverres budsjettbalansen raskt når petroleumsinntektene faller og pensjonsutgiftene øker sterkt.

Det legges til grunn at arbeidsmarkedet fungerer fleksibelt og at det lar seg gjøre å skaffe til veie den arbeidskraften som er nødvendig innenfor blant annet helse- og omsorgssektoren. Det er lagt til grunn at dette skjer uten endringer i relative lønnsforskjeller mellom ulike sektorer i økonomien. Dette forutsetter at det sikres tilstrekkelig utdanningskapasitet for de aktuelle faggruppene, og at tilstrekkelig mange finner det attraktivt å arbeide innenfor disse yrkene, selv om det ikke skjer noen vesentlig endring av lønnsbetingelsene sammenlignet med andre yrker.

Økende knapphet på arbeidskraft fører til økt pris og kostnadsvekst. Den kostnadsmessige konkurranseevnen for norsk næringsliv forverres og handelsbalansen svekkes. Eksportoverskuddet utenom olje og gass svekkes sterkt fram mot midten av 2020-årene, jf. figur 3.2D. Dette er en indikasjon på svekket konkurranseevne i konkurranseutsatt næringsliv og skyldes at den raske veksten i offentlig sektor skaper økende knapphet på arbeidskraft og økende lønnsvekst.

Utviklingen innebærer at Petroleumsfondet reduseres raskt, etter å ha nådd en topp rundt 2020. Dette betyr at statens formue i form av olje og gass tappes ut uten at det skjer en tilsvarende oppbygging av finansiell formue i petroleumsfondet. Figur 3.2B viser at mens statens petroleumsformue og finansformue i dag til sammen utgjør om lag tre ganger BNP for Fastlands-Norge, er denne formuen redusert til to ganger BNP for Fastlands-Norge allerede rundt 2020.

En utviklingsbane for offentlige finanser som illustrert i figur 3.2 er ikke opprettholdbar, og en justering av den økonomiske politikken vil tvinge seg fram. Som en illustrasjon er det lagt til grunn at det skjer en politikkomlegging når underskuddet i offentlige budsjetter i framskrivingen kommer opp i om lag 10 pst. av BNP for Fastlands-Norge midt på 2020-tallet. Enkelte europeiske land har tidligere opplevd budsjettunderskudd av minst denne størrelsesorden, blant annet Sverige tidlig på 1990-tallet. Uten en slik omlegging ville budsjettunderskuddet kommet opp i mer enn 20 pst. av BNP for Fastlands-Norge allerede i 2030.

Tidspunktet for reversering er til en viss grad vilkårlig valgt. Det kan argumenteres for at i «virkeligheten» ville det i Norge skje en innstramming i budsjettpolitikken på et tidligere tidspunkt enn det som er lagt til grunn i framskrivingen. Målet med framskrivingen er imidlertid å vise hvilke problemer som kan oppstå selv med en «uendret politikk», slik dette er definert over. På grunn av fallet i petroleumsinntektene og økningen i pensjonsutgiftene endres budsjettssituasjonen i framskrivingen i løpet av få år fra et overskudd til et stort underskudd. I dette kan det ligge en fare for at det er vanskelig å snu utviklingen før det har bygget seg opp relativt store underskudd.

Dersom omleggingen gjennomføres ved en reduksjon i sysselsettingen i offentlig sektor, må denne reduseres med nær 400 000 personer sammenlignet med nivået midt på 2020-tallet for å gjenopprette en balansert utvikling i offentlige budsjetter. En slik kraftig innstramming vil stille svært store krav til

omstillingsevnen i privat sektor. Det tar tid å skape nye arbeidsplasser, og omstillingen vil vanskelig kunne skje uten at det oppstår en periode med høy arbeidsledighet. Andre land som har gjennomført kraftige innstramminger i finanspolitikken, har hatt store omstillingskostnader, blant annet i form av betydelig økning i arbeidsledigheten. De langsiktige framskrivingene fanger ikke opp disse kostnadene. Problemene med å gjenopprette konkurranseevnen og skadevirkningene ved kortsiktighet i bruken av oljeinntektene er derfor undervurdert i beregningene.

En slik reduksjon i offentlig sysselsetting som er beskrevet i Vegringsalternativet fra midten av 2020-tallet, vil måtte innebære en betydelig svekkelse av det offentlige tjenestetilbudet. Det er derfor grunn til å anta at det vil skje en betydelig vekst i private markeder for velferdstjenester. Dette innebærer at en del av de ansatte som må forlate offentlig sektor, fortsatt vil kunne ha jobb innenfor produksjon av helse-, omsorgs- og utdanningstjenester. Ved at det er lagt til grunn at innstrammingen skjer ved redusert offentlig sysselsetting, gis det et bilde av hvor stort omstillingsbehovet vil kunne bli. Andre alternativer kan være økte skatter eller reduserte pensjoner.

Med full utnyttelse av produksjonsressursene i samfunnet, vil den økte etterspørselen som følger av den ekspansive politikken i Vegringsalternativet ikke kunne møtes ved å øke det innenlandske produksjonsnivået. Den økte etterspørselen må i stedet dekkes ved en like stor økning i nettoimporten fra utlandet. Dette vil skje ved at det innenlandske lønnsnivået presses opp eller ved at kronen styrkes. I begge tilfeller vil det skje en svekkelse av konkurranseevnen, slik at konkurranseutsatt sektor gradvis bygges ned og produksjonsressurser overføres fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet. På tilsvarende måte vil reduksjonen i innenlandsk etterspørsel som følge av innstrammingen av den økonomiske politikken i den siste delen av perioden kreve en reduksjon i lønnsnivået eller valutakursen, og en ekspansjon av konkurranseutsatt sektor.

Framskrivingene gir ikke noe svar på hvor mye av endringene i konkurranseevnen som vil skje i form av økt lønnsvekst og hvor mye som vil skje i form av endringer i valutakursen. De tar heller ikke hensyn til uroen som kan oppstå i penge- og valutamarkedene etter hvert som det blir klart at den økonomiske politikken ikke er opprettholdbar på sikt.

3.5 Referansealternativet

Vegringsalternativet indikerer at for å sikre en langsiktig balansert utvikling er det nødvendig å begrense veksten i offentlige utgifter og/eller øke inntektene sammenlignet med en videreføring av «dagens politikk». Framskrivningen illustrerer at hvis beslutningene utsettes, tvinger det seg senere fram endringer som er større.

Referansealternativet beskriver en utvikling for norsk økonomi der veksten i offentlig sysselsetting begrenses for å oppnå en balansert utvikling som er opprettholdbar på lang sikt. Andre politikkelementer videreføres på samme måte som i Vegringsalternativet, dvs. at blant annet pensjonssystemet, brukerbetalinger og skatter skjermes for endringer. Kravet om at utviklingen i Referansealternativet

ransealternativet skal være balansert og opprettholdbar er konkretisert som følger:

- Det skal være en relativt jevn utvikling i de offentlige velferdstjenestene over tid. I framskrivingene ivaretas dette ved at det legges til grunn en relativt jevn vekst i offentlig sysselsetting. En for rask vekst, som senere må reverseres, unngås.
- Utviklingen i offentlige finanser skal være opprettholdbar også etter slutt-punktet for framskrivingene i 2050. I beregningene er dette ivaretatt ved at realverdien av nettofordringene i offentlig forvaltning stabiliseres mot slutten av framskrivingsperioden. Samme forutsetning gjelder for Veg-ringsalternativet, etter at økonomien har vært gjennom store omstillinger.

Tabell 3.1 viser noen hovedtall for den økonomiske utviklingen i denne fram-skrivingen. Bruttonasjonalproduktet (BNP) vokser i framskrivingen noe ras-kere fram til 2010 enn i perioden 2010 til 2050. Dette skyldes i hovedsak at det som følge av endringer i befolkningssammensetningen er lagt til grunn en fortsatt vekst i totalt antall timeverk fram til 2010, mens veksten i timeverkene tilnærmet stopper opp etter 2010. Etter 2010 er det først og fremst bedret pro-duktivitet som bidrar til økt produksjon. BNP for Fastlands-Norge vokser ras-kere enn totalt BNP. Dette har sammenheng med at omfanget av petroleums-virksomheten etter hvert avtar. Disponibel realinntekt, som i tillegg til BNP også omfatter renter og stønader mellom Norge og utlandet, vokser klart ras-kere enn BNP i første del av framskrivingsperioden. Dette skyldes at Petrole-umsfondet bygges gradvis opp, slik at den totale avkastningen fra fondet øker og bidrar til å styrke rente- og stønadsbalansen.

I Referansealternativet er det en relativt jevn vekst i offentlig sysselsetting gjennom beregningsperioden, jf. figur 3.3A. Med de forutsetninger som er lagt til grunn i dette alternativet, er det i gjennomsnitt for perioden 1998–2050 rom for en vekst i offentlige timeverk på om lag 0,5 pst. pr. år. Dette er noe mindre enn det som kreves for å opprettholde dagens standard og dekningsgrad i det kommunale tjenestetilbudet og gjennomføre allerede vedtatte reformer, jf. vedlegg 2.6. Det vises også til figur 6.4 i kapittel 6, hvor veksten i offentlig sys-selsetting i ulike framskrivingsalternativer sammenholdes med beregnet behov for arbeidskraft.

Tabell 3.1: Makroøkonomiske hovedtall. Referansealternativet. Nivå i 1999 ¹⁾ og gjennomsnittlige år-lige vekstrater.

	1999	1980–1999	1999–2010	2010–2030	2030–2050
Bruttonasjonalprodukt	1192,8	2,9	1,7	1,2	1,2
Fastlands-Norge	994,2	2,1	2,0	1,5	1,3
Privat konsum	578,3	2,3	2,2	2,6	1,6
Offentlig konsum	252,2	2,7	1,7	0,9	0,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapi-tal	265,2	4,8	-1,1	0,5	0,4
Realkapital	3510,7	2,6	0,7	1,1	0,7
Disponibel realinntekt for Norge	976,1	2,3	2,6	1,7	1,1
Antall timeverk ²⁾	3181,5	0,4	0,3	0,1	0,1
Offentlig forvaltning	850,3	1,7	0,8	0,6	0,2

Tabell 3.1: Makroøkonomiske hovedtall. Referansealternativet. Nivå i 1999¹⁾ og gjennomsnittlige årlige vekstrater.

	1999	1980–1999	1999–2010	2010–2030	2030–2050
Privat sektor	2331,2	0,0	0,1	-0,1	0,0
Reallønn pr. timeverk ³⁾	174,3	-1,2	1,5	1,8	1,4

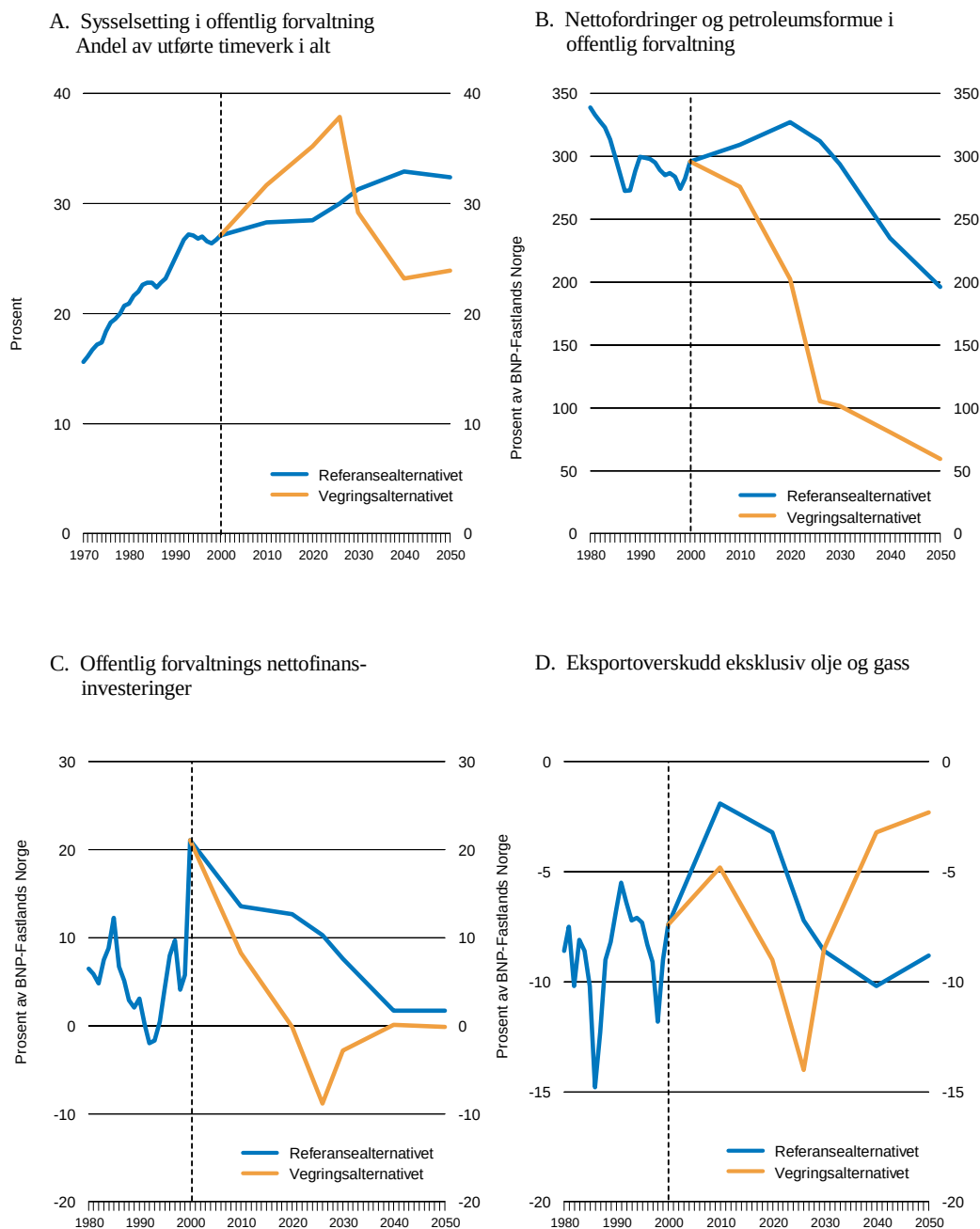
¹⁾ Mrd. 1999-kroner. ²⁾ Millioner timeverk. ³⁾ 1999-kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I følge anslag for petroleumsvirksomheten, jf. kapittel 9.3.2, er statens inntekter fra denne virksomheten nå nær toppen. Inntektene vil holde seg høye en del år framover, men vil så falle når oljereservene etter hvert tømmes. Det er anslått at statens del av den gjenværende petroleumformuen i Nordsjøen faller fra mer enn to ganger BNP for Fastlands-Norge i 2000 til om lag 30 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. I Referansealternativet er det, for å sikre en langsiktig balansert utvikling i økonomien, lagt til grunn at store deler av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten settes til side mens disse inntektene er høye. Slik skjer det en omplassering fra formue på havbunnen til finansformue.

I Referansealternativet erstattes petroleumformuen av en finansformue av nær samme størrelsesorden målt som andel av BNP. Figur 3.3B viser hvordan summen av petroleumformue og finansformue utvikler seg. De første tyve årene, mens petroleumsinntektene er høye og pensjonsutgiftene fortsatt er betydelig lavere enn lengre fram i tid, øker den samlede formuen relativt til BNP for Fastlands-Norge. Det brukes likevel «oljepenger» også i denne perioden, i den forstand at det årlig overføres midler fra Petroleumsfondet til statsbudsjettet. Det vil si at det er underskudd i statsbudsjettet når inntektene fra petroleumsvirksomheten og avkastningen på petroleumsfondet holdes utenfor. Dette underskuddet er i framskrivingen i størrelsesorden 3–4 pst. av BNP for Fastlands-Norge i perioden fram til 2020. Etter 2020 øker det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet blant annet for å dekke økende pensjonsutgifter og samtidig skape rom for en fortsatt vekst i offentlige velferdstilbud. I perioden 2030–2050 ligger underskuddet i framskrivingen på om lag 9 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Referansealternativet og Vegringsalternativet



Figur 3.3 Referansealternativet og Vegringsalternativet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I Referansealternativet er det mot slutten av beregningsperioden et overskudd i offentlige budsjetter på om lag 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.3C. Dette følger av at det er satt som et krav til framskrivingene at realverdien av offentlig finansformue skal stabiliseres. Det kreves derfor et visst overskudd for å motvirke effekten av inflasjonen på verdien av formuen.

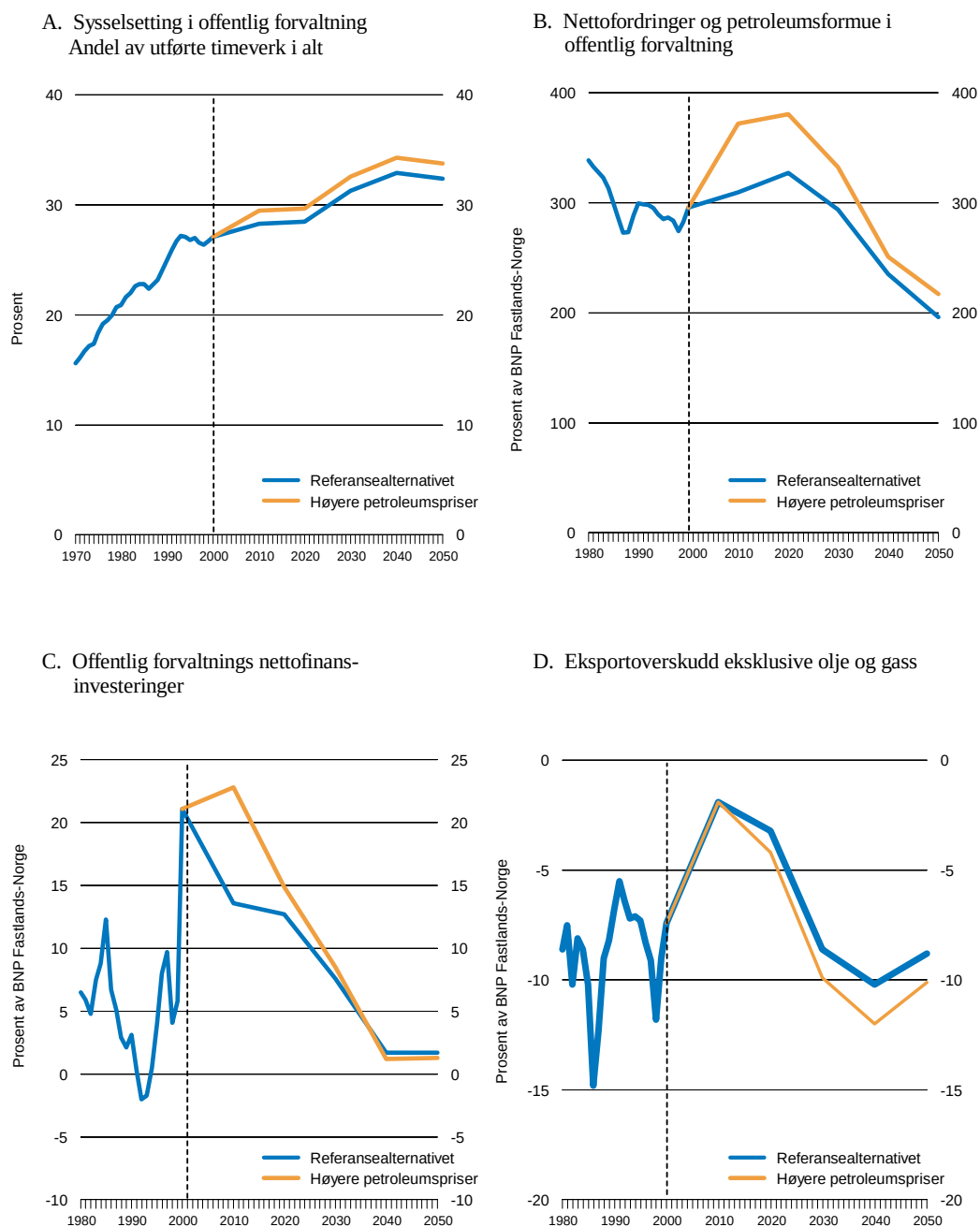
Utviklingen i eksportoverskuddet eksklusive olje og gass, jf. figur 3.3D, gir en indikasjon på utviklingen i næringslivets internasjonale konkurranseevne. I Referansealternativet utgjør eksportunderskuddet eksklusive olje og gass om lag 2–3 pst. av BNP for Fastlands-Norge mot 2020. Underskuddet øker deretter opp mot 10 pst. av BNP for Fastlands-Norge etter hvert som det oljekorrigerte budsjettunderskuddet øker. Handelsbalansen svekkes i framskrivningen etter 2020 i hovedsak gjennom to mekanismer. For det første fortrenger økt offentlig sysselsetting internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv gjennom høyere lønnsvekst. For det andre bidrar økte pensjonsutbetalinger til husholdningene, som ikke dekkes inn gjennom økte skatter eller reduksjon i andre offentlige utgifter, til at den samlede etterspørselen i økonomien øker. Økt etterspørsel fra husholdningene vil dels bidra direkte til svekket handelsbalanse gjennom økt import, dels gjennom at den økte etterspørselen bidrar til ytterligere økt lønnsvekst og nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv.

3.6 Alternative forutsetninger

3.6.1 Høyere petroleumsinntekter

I Referansealternativet er det lagt til grunn at petroleumsproduksjonen vil avta gradvis fra dagens høye nivå, og at oljeprisen på lang sikt vil ligge på 135 2001-kroner pr. fat. Oljeproduksjonen på norsk sokkel forventes å være på det høyeste den nærmeste ti-års perioden. Dersom oljeprisen i denne perioden skulle vise seg å bli liggende høyt, vil dette få relativt stor betydning for størrelsen på petroleumsformuen. Tilsvarende vil en lav oljepris i denne perioden bidra til en stor reduksjon i petroleumsformuen sammenlignet med Referansealternativet.

Referansealternativet og Høyere petroleumspriser



Figur 3.4 Høyere petroleumspriser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

For å belyse mulige konsekvenser av at petroleumsprisene blir liggende høyt de nærmeste ni årene, er det utarbeidet en virkningsberegning hvor det er lagt til grunn at oljeprisen ligger på 200 2001-kroner i årene 2002–2010. Deretter kommer prisene tilbake til samme nivå som i Referansealternativet. Gassprisen øker tilsvarende. Dette innebærer at anslaget for statens del av

petroleumsformuen ved inngangen til 2001 blir om lag 500 mrd. 2001-kroner høyere enn i Referansealternativet, dvs. en økning på vel 20 pst.

Noen hovedresultater fra beregningen er vist i figur 3.4, jf. også tabell 3.6 bak. Det er lagt til grunn at de økte petroleumsinntektene tas gradvis inn i økonomien ved at en betydelig del av disse inntektene settes til side i Petroleumsfondet. I beregningen er det lagt til grunn at økningen i offentlig sysselsetting fases gradvis inn fram mot 2005, og at offentlig sysselsetting deretter ligger i størrelsesorden 4 pst. høyere enn i Referansealternativet.

Parallelt med en sterkere økning i offentlig sysselsetting, skjer det i virkningsberegningen en svekkelse av internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv sammenlignet med Referansealternativet. Denne svekkelsen gjen-speiles i lavere eksportoverskudd eksklusive olje og gass, jf. figur 3.4D. Høyere petroleumsinntekter, som i relativt stor grad settes til side i Petroleumsfondet, innebærer at det er rom for å svekke konkurransevnen noe på varig basis. Økte renteinntekter fra fondet kompenserer for bortfallet av internasjonalt konkurranseutsatt næringsliv.

3.6.2 Høyere avkastning på petroleumsfondet gjennom høyere internasjonalt rentenivå

Den norske økonomien er svært åpen og med stor offentlig finansformue. Dette gjør økonomien følsom for internasjonale endringer i blant annet rentenivået. Som en illustrasjon er det foretatt en beregning hvor det internasjonale rentenivået i perioden 2002–2050 ligger 1 prosentpoeng høyere enn i Referansealternativet.

Det er lagt til grunn at en økning i det internasjonale rentenivået vil føre til en tilsvarende økning i det norske rentenivået og dermed til kravet til kapitalavkastning i næringslivet. Denne økningen vil påvirke økonomien gjennom to hovedeffekter. For det første har en endring i rentenivået en formueseffekt gjennom økt avkastning på Petroleumsfondet. For det andre bidrar høyere rente isolert sett til lavere realinvesteringer og mindre realkapital i næringslivet, og dermed lavere BNP.

Disponibel realinntekt for Norge øker til tross for fall i BNP, jf. tabell 3.7. De økte inntektene tilfaller i hovedsak staten gjennom økt avkastning på Petroleumsfondet. Dette gir i beregningen rom for et nivå på offentlig sysselsetting som på lang sikt ligger i størrelsesorden 5–7 pst. høyere enn i Referansealternativet.

3.6.3 Høyere produktivitsvekst

I framskrivingene er det lagt til grunn en generell produktivitsvekst (TFP-vekst) på om lag 1 pst. pr. år. Det er knyttet betydelig usikkerhet til målemetodene for produktivitsvekst, jf. kapittel 7.2. Den historiske utviklingen viser at produktivitsveksten i OECD-landene økte relativt raskt på 1950- og 1960-tallet. Etter 1970 har den avtatt. Det er imidlertid tegn på at produktivitsveksten har tatt seg opp de siste årene, særlig i USA og noen europeiske land.

På bakgrunn av betydningen av produktivitsvekst for økonomisk vekst, og den store usikkerheten i anslagene for den, er det foretatt en beregning som illustrerer konsekvenser av en økning i produktivitsveksten, målt ved total faktorproduktivitet, med 0,5 prosentpoeng pr. år fra 2002.

Økningen i produktivitetsveksten fører til en betydelig sterkere vekst i BNP sammenlignet med Referansealternativet, jf. tabell 3.8. Dette skaper grunnlag for større materiell velferd målt som disponibel realinntekt for Norge. Beregningen av virkningen på BNP inkluderer ingen effekt av økt produktivitetsvekst i offentlig sektor. Dersom det legges til grunn at det skjer en sterkere produktivitetsvekst i offentlig tjenesteproduksjon, vil omfanget av det offentlige tjenestetilbudet også kunne øke.

Høyere produktivitetsvekst medfører høyere avkastning på produksjonsfaktorene. Reallønn pr. timeverk øker med om lag 38 pst. i 2050. Dette muliggjør en sterk vekst i privat konsum. Samtidig legger økte reallønninger begrensninger på rommet for offentlig konsum. Økt produktivitet i privat sektor vil gi offentlig forvaltning høyere skatteinntekter. Dette vil imidlertid delvis bli motsvart av økte lønnskostnader for offentlig sektor og økte overføringer som følge av at trygdeytelsene forutsettes å øke om lag i takt med lønnsnivået i privat sektor. Med økt BNP-vekst reduseres i tillegg den relative betydningen av Petroleumsfondet i norsk økonomi.

3.6.4 Økonomiske virkninger av kortere arbeidstid

Historisk har den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt vært fallende, jf. vedlegg 2.3. Som en illustrasjon er det gjennomført en beregning som belyser virkningene dersom befolkningen velger mer fritid og kortere arbeidstid, uten at det blir flere trygde- og stønadsmottakere. Beregningsteknisk er det lagt til grunn at gjennomsnittlig arbeidstid reduseres med 0,5 pst. pr. år. Dette innebærer i følge beregningene at normalarbeidsåret regnet i timer reduseres med om lag 13 pst. i 2030 og 23 pst. i 2050 i forhold til Referansealternativet. Til sammenligning bidrar den avtalte ferieøkningen i 2001 og 2002 isolert sett til at den gjennomsnittlige arbeidstiden faller med 0,8 pst. hvert av disse to årene. Tabell 3.9 viser noen hovedresultater fra beregningen.

Som følge av lavere tilgang på arbeidskraft er BNP og realdisponibel inntekt i 2050 i beregningen henholdsvis 18 og 17 pst. lavere enn i Referansealternativet. Reallønn pr. timeverk er om lag 13 pst. høyere enn i Referansealternativet. For lønnstakerne er dette likevel ikke tilstrekkelig til å kompensere for inntektsbortfallet som følger av redusert arbeidstid, og gjennomsnittlig realårslønn blir om lag 13 pst. lavere enn i Referansealternativet. Selv med en slik økning av fritiden og nedgang i arbeidstiden, øker det private forbruk i beregningen betydelig fra 2000 til 2050.

Lavere skatteinntekter som følge av lavere produksjon og forbruk, samt økte lønnskostnader for offentlig sektor, innebærer at det budsjettmessige rommet for offentlig sysselsetting reduseres. I beregningen er offentlig sysselsetting i 2050 28 pst. lavere enn i Referansealternativet målt i timeverk.

3.7 Virkninger av endret politikk på enkelte områder

3.7.1 Tiltak for høy yrkesdeltaking

Det offentliges utgifter er i hovedsak knyttet til avlønningen av arbeidskraften, enten direkte gjennom offentlig sysselsetting eller ved at reguleringen av offentlige pensjoner og andre ytelser er knyttet til lønnsveksten. En reduksjon

i tilgangen på arbeidskraft, som vil føre til økt reallønn, vil derfor isolert sett svekke offentlige finanser.

Norge har i dag høy yrkesdeltaking i internasjonal sammenheng. I framskrivingene er det lagt til grunn at den høye yrkesdeltakingen videreføres. Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen framover. Økt levealder og bedret helsetilstand kan innebære at mange vil ha mulighet til å stå lenger i arbeid. Høyere utdanningsnivå og kompetanse kan også tilsi økt yrkesaktivitet i de eldre aldersgruppene. På den andre siden kan en fortsatt økning i inntektsnivået isolert sett trekke i retning av sterkere ønsker om fritid og tidlig avgang fra yrkeslivet.

Tabell 3.10 viser beregnede avvik i forhold til Referansealternativet av en økning i gjennomsnittlig avgangsalder med ett år. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at alle over 50 år får samme yrkesfrekvens som aldersgruppen som er ett år yngre, og at økningen i antall sysselsatte som følge av endringen i yrkesfrekvenser medfører en like stor nedgang i antall trygdede. Beregnet reduksjon i offentlige pensjonsutgifter som følge av reduksjonen i antall trygdede er basert på den gjennomsnittlige alderspensjonen i folketrygden.

Ett år høyere gjennomsnittlig avgangsalder gir i beregningen 2 pst. økning i totale timeverk i forhold til Referansealternativet. Økt tilgang på arbeidskraft gir lavere reallønninger. Pensjonsutgiftene faller, fordi antall pensjonister reduseres og fordi pensjonsutbetalingene indekseres med årslønnsveksten. Reduserte reallønninger og lavere pensjonsutgifter øker handlingsfriheten i offentlig forvaltning, slik at det skapes rom for økt offentlig konsum og sysselsetting. Timeverkene i offentlig forvaltning er i beregningen om lag 5 pst. høyere på lang sikt enn i Referansealternativet. Reallønnsreduksjonen og nedgangen i overføringer i form av pensjoner fra offentlig forvaltning til husholdningene, innebærer at privat konsum bare øker svakt sammenlignet med Referansealternativet.

Økt yrkesdeltaking kan også oppnås ved at flere unge kommer *tidligere i fullt arbeid*. Utdanningsnivået i Norge har økt sterkt de siste ti-årene. Dette har bidratt til at arbeidskraften har fått høyere kvalifikasjoner, men lengre utdanningsløp innebærer samtidig at den enkelte starter sin yrkeskarriere senere i livet. En beregning basert på at unge kommer i fullt arbeid ett år tidligere, indikerer at dette kan øke rommet for offentlig sysselsetting med om lag 4 pst. på lang sikt, jf. tabell 3.11.

3.7.2 Tiltak for økte offentlige inntekter

Offentlig sektor henter det meste av sine inntekter gjennom skattlegging. Skatter og avgifter kan gi et effektivitetstap i økonomien, blant annet i form av redusert produksjon i privat sektor. Effektivitetstapet som følger av skattlegging, har sammenheng både med det samlede skattenivået og med utformingen av skattesystemet. Disse uheldige sidene ved beskatning begrenses ved å sikre en mest mulig hensiktsmessig utforming av skattesystemet jf. kapittel 6.4.2. Ifølge beregningene vil en *økning i skatteinntektene* tilsvarende 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge kunne bidra til å øke rommet for offentlig sysselsetting med om lag 3 pst. på lang sikt, jf. tabell 3.12.

Beregninger fra Statistisk sentralbyrå illustrerer at dersom de anslåtte økte utgiftene i folketrygden framover skulle vært finansiert utelukkende ved

høyere skatter, måtte den beregnede pensjonsavgiften («bidragsraten») gradvis øke, og i 2050 være om lag 12 prosentpoeng høyere enn i dag. Det må understrekes at dette er en partiell beregning, hvor det for eksempel ikke er tatt hensyn til muligheten for å bruke midler fra Petroleumsfondet. Videre er det ikke tatt hensyn til mulige virkninger av skatteøkningen på arbeidstilbudet eller sparingen.

Den enkelte betaler allerede i dag en del av utgiftene ved bruk av helsetjenester og andre offentlige tjenester gjennom brukerbetalinger. Norge var i 1997 blant de OECD-landene som finansierte størst andel av de totale utgiftene til helse over offentlige budsjetter, jf. kapittel 14. Ifølge beregninger vil en doubling av brukerbetalingene regnet som andel av privat forbruk bidra til å øke rommet for offentlig sysselsetting med i størrelsesorden 8–9 pst. på lang sikt, jf. tabell 3.13.

3.7.3 Økonomiske virkninger av økt innvandring

Befolkningsutviklingen i Norge, jf. vedlegg 2, medfører svak vekst i arbeidsstyrken framover. For å illustrere mulighetene for å håndtere de langsiktige utfordringene for norsk økonomi er det i avsnitt 7.1 presentert beregninger av økt yrkesdeltaking ved en økning i avgangsalderen på ett år. Beregningene viser at økt tilgang på arbeidskraft letter presset på arbeidsmarkedet og øker handlefriheten i offentlig forvaltning. I denne sammenheng er det naturlig å se på om økt innvandring vil kunne bidra til å møte de langsiktige utfordringene for norsk økonomi.

Nedenfor gis en gjennomgang av data og analyser som kan belyse virkningene av økt innvandring på det framtidige tilbud av arbeidskraft og pensjonsforpliktelsene. Det vises til kapittel 5 for en videre drøfting av arbeidsinnvandring og kapittel 12 for en nærmere omtale av problemstillinger knyttet til innvandrere og arbeidsmarkedet.

Virkningen av økt innvandring for det framtidige tilbud av arbeidskraft og pensjonsforpliktelsene avhenger sterkt av hvilken innvandringspolitikk som føres. En selektiv innvandringspolitikk hvor det tas inn etterspurt arbeidskraft uten familie, vil i større grad avhjelpe behovet for arbeidskraft enn en innvandringspolitikk som er mer basert på humanitære hensyn. En empirisk studie gjennomført på norske data⁸⁴⁾ viser store forskjeller mellom innvandrergupper med hensyn til yrkesdeltagelse. Studien viser også at de langsiktige konsekvensene av en politikk som innebærer økt innvandring til Norge, kan avhenge av landbakgrunn for innvandrerbefolkningen. Befolkningsutviklingen er tilsvarende for andre OECD-land, og Norge vil måtte regne med å konkurrere om utenlandsk arbeidskraft med andre land. En eventuell økning i arbeidsinnvandringen til Norge vil trolig i stor grad komme fra land utenfor OECD.

Hvor høy yrkesdeltakelse som kan forventes om det åpnes for økt innvandring, avhenger av flere faktorer. SSB har gjennomført en studie⁸⁵⁾ som illustrerer hvilken effekt størrelsen på det årlige innvandringsoverskuddet vil få på veksten i arbeidsstyrken og grunnlaget for finansieringen av pensjonsfor-

⁸⁴⁾ Bratsberg, B.: «Labor Market Assimilation of Immigrants in Norway», Report, 2000

⁸⁵⁾ Fredriksen, D. og I. Texmon: «Konsekvenser av økt innvandring for det framtidige arbeidstilbudet og pensjonsforpliktelsene», SSB, 2000

pliktelserne. Studien bygger på et sett av beregninger med mikrosimuleringsmodellen MOSART, som framskriver befolkningen etter en rekke befolknings og sosioøkonomiske kjennetegn. Effekten av økt innvandring på veksten i arbeidsstyrken er usikker og avhenger av årlig nettoinnvandring, innvandre-res aldersstruktur, utdanning, yrkesfrekvenser, gjennomsnittlig arbeidstid og arbeidsinntekter, og deres tilbøyelighet til uførepensjonering. Hvor høy yrkesdeltakelse som kan forventes, avhenger også av konjunktursituasjonen. Høykonjunktur og generell knapphet på arbeidskraft vil lette adgangen til arbeidsmarkedet. Om det i tillegg er mangel på visse typer arbeidskraft og det gjennomføres en selektiv innvandringspolitikk rettet mot personer med de ønskede kvalifikasjonene, vil yrkesfrekvensen blant arbeidsinnvandrerne kunne bli særlig høy.

De ulike nivåene for innvandringsoverskuddet som belyses i studien, er nettoinnvandring lik 10 000 personer årlig, som er om lag det gjennomsnittlige nivået på nettoinnvandringen på 1990-tallet, og 25 000 personer. Det er lagt til grunn tre ulike forutsetninger om yrkesdeltakingen – ett hvor innvandrerne har samme sannsynlighet for å være i arbeidsstyrken som i befolkningen ellers (full integrering), ett med bakgrunn i statistikk om ikke-vestlige innvandrere fra året 1998 som fulgte etter en periode med økonomisk høykonjunktur (moderat integrering), og ett med bakgrunn i året 1993 som representerer den økonomiske lavkonjunkturen rundt og etter 1990 (svak integrering). I de to siste alternativene, hvor innvandreres yrkesprosenter er forutsatt å være lavere enn resten av befolkningen, er gjennomsnittlig arbeidstid og arbeidsinntekt også redusert. For å kunne belyse konsekvensene av økt innvandring for det framtidige tilbudet av arbeidskraft og pensjonsforpliktelsene er det også viktig å ta hensyn til aldringen av innvandrerbefolkningen. Studien viser at forholdet mellom de forsørgede aldersgruppene i befolkningen og tallet på personer i yrkesaktiv alder øker i framskrivingsperioden, men at denne økningen blir svakere jo høyere nivået for netto innvandring til landet blir, jf. tabell 3.3.

Tabell 3.2: Antall pensionister pr. person i arbeidsstyrken ved økt innvandring.

	Nettoinnvandring 10 000		Nettoinnvandring 25 000	
	Moderat integrering	Full integrering	Moderat integrering	Svak integrering
1999	0,44			
2030	0,60	0,54	0,55	0,55
2050	0,62	0,56	0,56	0,56
2200	0,63	0,61	0,61	0,61

Kilde: Fredriksen, D. og I. Texmon: «Konsekvenser av økt innvandring for det framtidige arbeidstilbudet og pensjonsforpliktelsene, SSB 2000.

For å illustrere noen mulige virkninger av økt innvandring er det med utgangspunkt i Referansealternativet laget en virkningsberegning, hvor det er lagt til grunn at årlig nettoinnvandringen øker med 15 000 personer fra ikke-vestlige land. Det er laget beregninger basert på to forskjellige forutsetninger

mht. yrkesdeltakelse blant de nye innvandrerne – en hvor innvandrere har samme yrkesdeltakelse som befolkningen ellers (full integrering), og en hvor det er lagt til grunn en lavere yrkesdeltakelse, på linje med hva ikke-vestlige innvandrere hadde i 1998 (moderat integrering). Videre er det i begge beregningene lagt til grunn samme trygderater for de ekstra innvandrerne som for befolkningen av tilsvarende alder og kjønn i Referansealternativet. Tabell 3.3 oppsummerer noen viktige forutsetninger i beregningen.

Tabell 3.3: Befolkning og sysselsetting ved økt innvandring. Prosentvis endring i forhold til Referansealternativet.

	2010	2030	2050
<i>Moderat integrering</i>			
Befolkning	3,5	12,1	23,0
Sysselsatte personer	3,0	11,9	22,7
Antall pensjonister	0,5	2,5	11,5
<i>Full integrering</i>			
Befolkning	3,6	12,2	23,0
Sysselsatte personer	3,4	13,0	24,1
Antall pensjonister	0,0	2,5	11,5

Kilde: Fredriksen, D. og I. Texmon, SSB og Finansdepartementet.

Tabell 3.14 og 3.15 viser noen hovedresultater fra beregningen. I begge beregningene gir økt innvandring noe økt rom for tjenestetilbud i offentlig regi, illustrert ved at antall timeverk i offentlig forvaltning pr. innbygger øker med henholdsvis 6 og 12 pst. fram mot 2050. Denne effekten er imidlertid ikke sterk, sett i forhold til den betydelige økningen av innvandring som er lagt til grunn i disse beregningene. På lengre sikt vil den beregnede gunstige effekten av økt innvandring for de finansielle balansene i offentlig forvaltning svekkes, fordi også innvandrerne vil opparbeide pensjonsrettigheter og bidra til å øke behovene i helse- og omsorgssektoren. Økt innvandring gjør at inntektene fra realkapitalen, oljeformuen og Petroleumsfondet spres over flere personer. Mengden realkapital pr. sysselsatt går ned, slik at gjennomsnittlig arbeidsproduktivitet og reallønnsnivå blir lavere. BNP pr. innbygger og disponibel inntekt pr. innbygger går noe ned.

Effekten av økt innvandring på veksten i arbeidsstyrken og finansieringen av pensjonsforpliktelsene er svært usikre, og avhenger av hvilke forutsetninger som gjøres om yrkesdeltaking, evt. tilbakevending til opprinnelsesland mv. På denne bakgrunn bør det ikke legges for stor vekt på de konkrete tallene som kommer ut av den type beregning som er skissert i dette avsnittet. Drøftingen over viser først og fremst at det er svært vanskelig å trekke noen klare konklusjoner mht. hvilken betydning eventuell økt arbeidsinnvandring vil kunne ha når det gjelder å møte utfordringene knyttet til aldringen av befolkningen i tiårene framover.

3.8 Fornyelsesalternativet

For å illustrere hvordan det kan skapes grunnlag for å videreutvikle de offentlige velferdstjenestene, er det utarbeidet en makroøkonomisk framskriving, *Fornyelsesalternativet*. Fornyelsesalternativet bygger på følgende elementer (gitt som avvik fra Referansealternativet):

- Tiltak for fornyelse av offentlig sektor bidrar til at effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon bedres. Det er lagt til grunn en årlig besparelse på pst. i arbeidskraftbehovet som kreves for å yte en gitt standard- og dekningsgrad. Dette vil alene øke effektiv sysselsetting i offentlig forvaltning i 2050 med om lag 13 pst.
- Gjennomsnittlig avgangsalder øker med ett år blant annet som følge av tiltak rettet inn mot å sikre et godt arbeidsmiljø og et inkluderende arbeidsliv, særskilte tiltak for eldre arbeidstakere gjennom en aktiv seniorpolitikk og gjennom tiltak for å redusere sykefraværet, uføretilgangen og tidligavgangen.
- Unge kommer i gjennomsnitt ett år tidligere i fullt arbeid blant annet som følge av reformer i høyere utdanning, endringer i studiefinansieringen og reduksjoner i verneplikten.

Virkninger av de to første elementene er omtalt i avsnitt 7.1. Fornyelsesalternativet illustrerer, på samme måte som Referansealternativet, en langsiktig opprettholdbar utvikling for norsk økonomi. I begge alternativene settes det til side tilstrekkelige midler på Petroleumsfondet de nærmeste årene til å sikre en jevn utvikling i de offentlige velferdstjenestene også når virkningene av aldringen av befolkningen kommer for fullt etter 2020. Det som skiller de to alternativene, er at det i Fornyelsesalternativet er lagt til grunn tiltak som gir grunnlag for en videreutvikling av velferdstjenestene ut over det som kreves for å opprettholde dagens standard- og dekningsgrader og gjennomføre allerede vedtatte reformer. I Fornyelsesalternativet er det grunnlag for et nivå på tjenestetilbudet, målt ved effektiv kommunal sysselsetting inkludert dagens fylkeskommunale sykehus, som i 2050 er 26 pst. høyere enn i Referansealternativet. Tabell 3.5 gir noen hovedresultater fra beregningen.

I NOU 2000:21 «En strategi for sysselsetting og verdiskaping» (Holden-utvalget) ble det presentert en økonomisk framskriving, Offentlig velferd alternativet, som på samme måte som Fornyelsesalternativet, illustrerer hvordan det gjennom politikkendringer kan skapes rom for videreutvikling av de offentlige velferdstjenestene. Holden-utvalgets framskriving gir noe større økning i offentlig sysselsetting på lang sikt som følge av politikkendringene, enn det som ligger i Fornyelsesalternativet, siden det anses lite realistisk å basere en langsiktig politikk på store skatteøkninger. Forskjellen skyldes de valg av politikktiltak som er lagt til grunn. I Offentlig velferd alternativet ble det lagt til grunn økninger i skattenivå og brukerbetalinger for offentlige tjenester. Slike økninger er ikke lagt til grunn i Fornyelsesalternativet. I alternativet er det fokusert på tiltak som griper direkte inn i de grunnleggende utfordringene framover, dvs. styrke yrkesdeltakelsen og sikre en best mulig utnyttelse av ressursene i offentlig sektor. Det legges derfor i Fornyelsesalternativet til grunn tiltak som bidrar til at unge kommer tidligere ut i arbeid, i tillegg til at det, på samme måte som i Offentlig velferd alternativet, legges til grunn at det gjennomføres tiltak som bidrar til høyere avgangsalder i arbeidslivet og tiltak for å fornye og effektivisere offentlig sektor.

Tabellvedlegg

Tabell 3.4: Vegringsalternativet. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	0,8	0,9
Industri	7,5	19,2
Privat konsum	-0,5	-6,3
Realkapital	2,2	-0,3
Disponibel realinntekt for Norge	-12,0	-10,9
Antall timeverk	0,0	0,0
Offentlig forvaltning	-13,7	-25,8
Reallønn pr. timeverk	-4,0	-8,1

Tabell 3.5: Fornyelsesalternativet. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	2,7	2,7
Industri	2,4	2,6
Privat konsum	1,4	1,7
Realkapital	1,4	1,6
Disponibel realinntekt for Norge	2,6	2,7
Antall timeverk	4,0	3,9
Offentlig forvaltning ¹⁾	8,7	8,9
Reallønn pr. timeverk	-1,2	-0,9

¹⁾ Uten effektivisering

Tabell 3.6: Virkninger av økte petroleumspriser. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	-0,2	-0,3
Industri	-3,8	-4,7
Privat konsum	1,9	2,5
Realkapital	0,3	0,8
Disponibel realinntekt for Norge	3,2	2,2
Antall timeverk	0,0	0,0
Offentlig forvaltning	4,2	4,3
Reallønn pr. timeverk	2,2	2,4

Tabell 3.7: Virkninger av ett prosentpoeng høyere internasjonalt rentenivå. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	-1,3	-1,7

Tabell 3.7: Virkninger av ett prosentpoeng høyere internasjonalt rentenivå. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Industri	-6,7	-6,5
Privat konsum	1,2	0,4
Realkapital	-3,1	-3,6
Disponibel realinntekt for Norge	1,7	1,0
Antall timeverk	0	0
Offentlig forvaltning	6,6	5,3
Reallønn pr. timeverk	0,5	-0,6

Tabell 3.8: Virkninger av prosentpoeng høyere årlig produktivitsvekst. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	19,1	32,6
Industri	33,0	51,5
Privat konsum	24,4	40,8
Realkapital	7,9	12,7
Disponibel realinntekt for Norge	18,5	31,6
Antall timeverk	0	0
Offentlig forvaltning	-3,2	-5,8
Reallønn pr. timeverk	24,0	38,0

Tabell 3.9: Virkninger av 1/2 prosent årlig reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	-9,2	-18,0
Industri	-9,1	-18,9
Privat konsum	-7,4	-15,6
Realkapital	-5,2	-11,2
Disponibel realinntekt for Norge	-8,7	-16,6
Antall timeverk	-12,5	-22,5
Offentlig forvaltning	-16,1	-28,2
Reallønn pr. timeverk	7,4	12,6

Tabell 3.10: Virkninger av ett års økning i pensjoneringsalderen. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	1,3	1,3
Industri	1,1	1,1
Privat konsum	0,4	0,6
Realkapital	0,6	0,6

Tabell 3.10: Virkninger av ett års økning i pensjoneringsalderen. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Disponibel realinntekt for Norge	1,3	1,3
Antall timeverk	2,0	2,0
Offentlig forvaltning	5,2	5,3
Reallønn pr. timeverk	-0,5	-0,4

Tabell 3.11: Virkninger av at unge kommer ett år tidligere i fullt arbeid. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	1,4	1,4
Industri	1,3	1,5
Privat konsum	0,9	1,1
Realkapital	0,8	0,9
Disponibel realinntekt for Norge	1,4	1,4
Antall timeverk	2,0	2,0
Offentlig forvaltning	3,6	3,7
Reallønn pr. timeverk	-0,7	-0,6

Tabell 3.12: Virkninger av en økning i skatteinntektene tilsvarende 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	-0,3	-0,4
Industri	-0,5	-0,7
Privat konsum	-1,1	-1,0
Realkapital	-0,5	-0,6
Disponibel realinntekt for Norge	-0,2	-0,3
Antall timeverk	0,0	0,0
Offentlig forvaltning	3,1	3,3
Reallønn pr. timeverk	0,5	0,5

Tabell 3.13: Virkninger av økte brukerbetalinger. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	-0,8	-1,1
Industri	-1,7	-2,1
Privat konsum	-0,3	-0,6
Realkapital	-1,6	-1,8
Disponibel realinntekt for Norge	-0,6	-0,8
Antall timeverk	0,0	0,0
Offentlig forvaltning	8,4	9,3

Tabell 3.13: Virkninger av økte brukerbetalinger. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Reallønn pr. timeverk	0,2	-0,4

Tabell 3.14: Virkninger av å øke årlig nettoinnvandring med 15 000 personer med moderat integrering. Prosentvis endring pr. innbygger i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	-4,5	-6,9
Industri	-3,8	-5,3
Privat konsum	-6,9	-9,8
Realkapital	-7,7	-11,6
Disponibel realinntekt for Norge	-4,8	-7,7
Antall timeverk	-1,6	-2,5
Offentlig forvaltning	4,4	6,1
Reallønn pr. timeverk	-3,7	-6,2

Tabell 3.15: Virkninger av å øke årlig nettoinnvandring med 15 000 personer med full integrering. Prosentvis endring pr. innbygger i forhold til Referansealternativet.

	2030	2050
Bruttonasjonalprodukt	-2,7	-4,0
Industri	-1,8	-2,0
Privat konsum	-5,6	-7,4
Realkapital	-6,6	-9,6
Disponibel realinntekt for Norge	-3,1	-5,0
Antall timeverk	1,1	1,6
Offentlig forvaltning	8,2	11,7
Reallønn pr. timeverk	-4,8	-7,7

Vedlegg 4**Om beregning av generasjonsregnskap****4.1 Innledning**

Økende levealder og lave fødselsrater vil i de fleste vestlige land isolert sett kunne føre til behov for å øke framtidige skattesatser for å finansiere pensjonsutbetalingene. Dette vil blant annet få virkninger for inntektsfordelingen mellom generasjonene, og har ført til økt oppmerksomhet omkring den langsiktige finansieringen av offentlig sektor og eksisterende trygdesystemer i mange land. For å analysere de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av budsjettpolitikken, har det både i Norge og internasjonalt blitt utviklet såkalte «generasjonsregnskap» som søker å belyse disse effektene.

Det norske generasjonsregnskapet bygger i hovedsak på de samme antakelser om den økonomiske utviklingen fram mot 2050 som de langsiktige økonomiske beregningene i vedlegg 3. Finansdepartementets bruk av metoden følger de internasjonale konvensjonene for slike beregninger, blant annet slik de framkommer i anvendelser for USA og EU-landene. Beregningene blir dermed ikke fullt ut sammenliknbare med de ulike beregningsalternativene i vedlegg 3. Generasjonsregnskapsberegningene innebærer i større grad en analyse av virkningene av en ren videreføring av den økonomiske politikken slik den framkommer gjennom årets budsjett, enn en analyse av framtidige politikendringer slik det er gjort i de økonomiske beregningene omtalt i vedlegg 3.

De siste årene har nasjonalbudsjettene inneholdt beregninger av generasjonsregnskap for Norge. For å vurdere de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av dagens budsjettpolitikk, beregnes og sammenliknes den anslåtte skattebelastningen for framtidige generasjoner med skattebelastningen for dagens generasjoner. Alternativt kan en anslå hvor mye budsjettbalansen må styrkes i dag for å unngå innstramminger overfor framtidige generasjoner. I dette vedlegget gis en nærmere presentasjon av bakgrunnen for de beregningene av generasjonsregnskap for Norge som er presentert i kapittel 6.

4.2 Et generasjonsregnskaps oppbygging

På ethvert tidspunkt består befolkningen av ulike generasjoner som befinner seg i forskjellige livssituasjoner: Noen er under utdanning, andre i arbeidslivet, noen nærmer seg pensjonsalderen, mens andre allerede er pensjonert. I løpet av et år mottar noen overføringer, andre betaler skatter og avgifter, men de fleste er både mottakere av overføringer og betalere av skatter samtidig. Over livsløpet vil gjennomsnittsindividet i hver generasjon likvel gjennomgå de samme fasene, ved at nye kull starter utdanning, studenter går ut i arbeidslivet, arbeidstakere pensjoneres osv.

I generasjonsregnskapet beregnes det hvor stor del av skatte- og avgiftsinntektene i offentlig sektor som hvert år kommer fra kvinner og menn på ulike alderstrinn. Tilsvarende beregnes fordelingen av offentlige overføringer. Også utgiftene til offentlig forbruk knyttet til helse-, utdannings- og omsorgs-

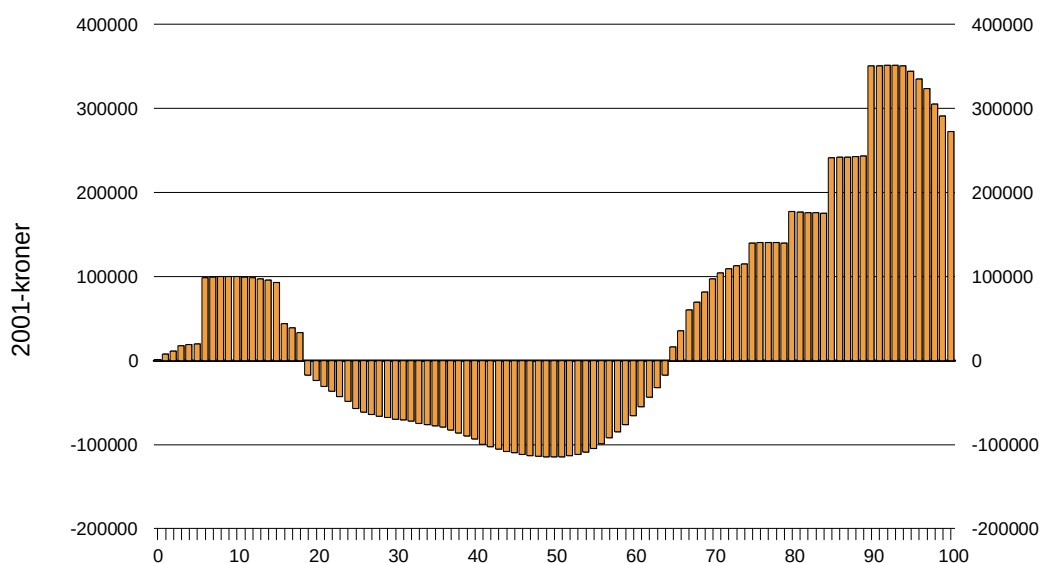
formål fordeles etter kjønn og alder på de personene som mottar slike tjenester i den utstrekning det er grunnlag for å foreta slik fordeling. Netto overføringer, dvs. samlede overføringer mottatt av en aldersgruppe fratrukket samlede skatter og avgifter betalt av den samme aldersgruppen, kan da beregnes. Netto gjennomsnittlige overføringer etter alder i 1999, som er basisåret for beregningene, er illustrert i figur 4.1. Barn og ungdom er netto mottakere av overføringer fra det offentlige, i hovedsak i form av utdanning. Aldersgruppene fra om lag 19 til 64 år utgjør netto skattebetalere. Førtids- og andre pensjonister mottar større overføringer, både i form av pensjoner og helsetjenester, enn de bidrar med i skatter og avgifter, og er derfor netto mottakere av overføringer. Dette blir mer markert jo eldre pensjonisten blir.

Beregning av generasjonsregnskap er en metode som er utviklet for å belyse sammenhengen mellom framtidige skatter og overføringer i offentlig sektor og byrdefordelingen mellom generasjoner. Den tar utgangspunkt i at offentlig sektor står overfor en langsiktig budsjettskranke: Dagens verdi av de ressursene som står til rådighet for offentlig sektor, dvs. offentlig formue og alle løpende skatteinntekter nå og i framtiden, må være like stor som de utbetalingene i form av overføringer og forbruk som offentlig sektor foretar over tid. Ut fra en detaljert oversikt av inntekts- og utgiftssiden i budsjettet for offentlig forvaltning, beregnes de skatter og overføringer hver enkelt generasjon vil betale eller motta gjennom livsløpet. Hvis dette ikke gir balanse for offentlig forvaltning, må balansen gjenopprettes på sikt. De generasjonsmessige fordelingsvirkningene av en gjenoppretting kan beregnes ved økt netto skattebelastning for framtidige generasjoner eller ved hvilken innstramming som kreves i offentlig forbruk fra i dag. I nasjonalbudsjettdokumentene er det innstrammingen i offentlig forbruk som har vært presentert.

Samlet sett foretas det kjønns- og aldersfordeling av om lag 50 pst. av inntektssiden og 60 pst. av utgiftssiden i budsjettet. De øvrige postene i budsjettet består i hovedsak av skatter fra etterskuddspliktige, formuesinntekter, formuesutgifter og petroleumsinntekter i offentlig sektor, og offentlige utgifter til fellesformål som forsvar, kollektivtransport mv. Disse postene er det vanskelig å fordele på enkelte mottakere, og de fordeles derfor som en beregningsmessig forutsetning likt på alle individer. Det er forutsatt at disse øvrige inntektene og utgiftene vokser med summen av reallønnsveksten og veksten i samlet befolkningsstørrelse.

Aldersprofilene for skatter og overføringer i beregningene i Langtidsprogrammet 2002–2005 er oppdatert på bakgrunn av blant annet nyere inntekts- og formuesundersøkelser, nyere forbruksundersøkelser, nyere informasjon om utviklingen i aldersrelaterte helse-, pleie- og omsorgsutgifter mv. Det er ved siden av folketrygdens innfasing også innarbeidet flere vedtatte, men ennå ikke fullt innfasede reformer på helseområdet, herunder full barnehagedekning i 2003, handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse.

Netto overføringer etter alder i 1999



Figur 4.1 Netto overføringer til og fra ulike aldersgrupper i 1999. Gjennomsnitt.

Kilde: Finansdepartementet.

4.3 Nærmere om utviklingen

Beregninger av generasjonsregnskap for Norge har vært gjengitt i de årlige nasjonalbudsjettdokumentene siden Nasjonalbudsjettet 1995 ble framlagt høsten 1994. Anslaget for den generasjonsmessige balansen har endret seg over tid. Tabell 4.1 viser anslag som har vært presentert fra 1995 til 2001. Både i Langtidsprogrammet 1998–2001 og i dette langtidsprogrammet er den økonomiske politikken innrettet slik at overføringsordninger og skattesystem kan videreføres uten generasjonsmessig overveltning av byrder.

Den gradvise forbedringen i den generasjonsmessige balansen skyldes i hovedsak økte anslag for petroleumsinntektene, den sterke konjunkturoppgangen og endringer i budsjettpolitikken innretning. Oppdatering av og forbedringer av metoden har også påvirket resultatene noe. Balansen i generasjonsregnskapsberegningene forbedret seg til Langtidsprogrammet 1998–2001, der beregningene gav uttrykk for at en var nær generasjonsmessig balanse ved en videreføring av budsjettene for offentlig forvaltning.

I Nasjonalbudsjettet 1998 ble det pekt på at perioder med høy økonomisk aktivitet kjennetegnes ved sterk vekst i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien og reduksjon i utgifter til arbeidsledighetstrygd. Disse virkningene kan være særlig sterke for en økonomi med sterkt utbygde velferdsordninger som den norske, og særlig når budsjettpolitikken brukes aktivt for å stabilisere økonomien. Siden Nasjonalbudsjettet 1998 har derfor beregningene blitt korrigert for anslag for konjunktursituasjonens virkninger på statsbudsjettet.

Fra Nasjonalbudsjettet 1999 til Nasjonalbudsjettet 2000 ble nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten nedjustert som følge

av oljeprisfallet, samtidig som beregningene ble utvidet med korrigering av kommunenes inntekter for konjunkturforløpet tilsvarende som for den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren for statsbudsjettet. Konjunkturforløpet har tradisjonelt påvirket kommunenes økonomi sterkt. Disse to forholdene førte til at beregninger basert på budsjettforslaget for 2000 antydte et innstrammingsbehov.

I Nasjonalbudsjettet 2001 foreslo Regjeringen flere innstramminger, blant annet ved den såkalte konjunkturavgiften, som igjen medførte at den generasjonsmessige balansen ble styrket. Samtidig ble anslagene for petroleumsinntektene oppjustert igjen. Basert på dette viste beregninger av generasjonsregnskapet om lag balanse, gitt en videreføring av skattenivået som lå i budsjettforslaget.

4.4 Oppdaterte beregninger

Verdien av statens andel av kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten er blitt justert opp med om lag 450 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2001 ble lagt fram, jf. omtale i kapittel 9. Dette bidrar isolert sett til å styrke balansen i generasjonsregnskapet med om lag 12 mrd. kroner. Samtidig ble balansen svekket noe av endringene som ble gjort i vedtatt budsjett for 2001. En teknisk oppdatering av grunnlagsmaterialet for beregningene i forkant av Langtidsprogrammet 2002–2005, herunder også utbygging av metoden for å inkludere flere vedtatte, ennå ikke fullt innfasede reformer innenfor helse- og pleiesektoren, omtalt i avsnitt 2, fører også isolert sett til en svekkelse av balansen.

Samlet sett innebærer de oppdaterte beregningene at en videreføring av vedtatt budsjett for 2001 gir generasjonsmessig balanse.

Beregningene bygger på at om lag 9 mrd. kroner av overskuddet skyldes konjunktursituasjonen og derfor ikke videreføres, og på en videreføring av det skattenivået som ligger i budsjettet.

Tabell 4.1: Generasjonsregnskap.

	Anslag for innstrammingsbehov
Nasjonalbudsjettet 1995	Innstrammingsbehov 20–40 mrd. kroner
Langtidsprogrammet 1998–2001	Nær generasjonsmessig balanse
Nasjonalbudsjettet 1999	Omtrent i den størrelsesorden som kreves
Nasjonalbudsjettet 2000	Innstrammingsbehov 5–20 mrd. kroner
Nasjonalbudsjettet 2001 og Langtidsprogrammet 2002–2005	Om lag balanse gitt videreføring av skattenivå

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Nærmere om følsomheten i resultatene

Generasjonsregnskapsberegningene i Finansdepartementet er basert på en reell kalkulasjonsrente på 4 pst. og en trendmessig årlig vekst i arbeidskraftsproduktiviteten og reallønningene på 1 pst. I de første beregningene⁸⁶⁾ av generasjonsregnskap for Norge som ble presentert, var det lagt til grunn pst. vekstrate. Usikkerheten omkring vekstraten har gitt opphav til at resultatene

i nasjonalbudsjettdokumentene er omtalt på grunnlag av et intervall, der en legger til grunn en reallønnsvekst på 1 pst. pr. år med et spenn på +/- pst.

Med høyere reallønnsvekst svekkes den generasjonsmessige balansen. Dette henger sammen med at framtidige inntekter og utgifter, for eksempel pensjoner, er forutsatt justert i takt med reallønnsveksten. Verdien av offentlige finansinvesteringer og anslaget på nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten påvirkes derimot ikke av størrelsen på framtidig reallønnsvekst. Nåverdien av kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten bidrar med andre ord til å finansiere en mindre del av utgiftene på statsbudsjettet desto større reallønnsveksten blir.

Denne effekten av økonomisk vekst på gjeld eller formue er velkjent, blant annet ved at land med høy vekst kan vokse ut av en opprinnelig gjeldsposisjon. Generelt har gjeld mindre betydning desto sterkere vekst landet opplever. Tilsvarende vil også offentlig formue ha relativt mindre betydning desto større den framtidige veksten blir. I generasjonsregnskapsberegningene ligger det implisitt en fordelingsregel som tilsier at formuen bør disponeres slik at alle framtidige generasjoner får øket sine forbruksmuligheter prosentvis om lag like mye. Andre regler, f.eks. at formuen disponeres slik at alle framtidige generasjoner får samme faste beløp, vil ved vekst føre til at dette beløpet bare fører til en ubetydelig økning i forbruksmulighetene for generasjoner som lever langt ut i tid. Prinsippet medfører altså at petroleumsinntektene skal gi alle generasjoner, også framtidige, samme relative løft i sitt velstandsnivå.

Av tabell 4.2 framgår det at spennet for reallønnsveksten som legges til grunn i nasjonalbudsjettdokumentene, gir et intervall fra et innstrammingsbehov på om lag 9 mrd. kroner ved 1 pst. framtidig reallønnsvekst til et rom for budsjettsvekkelse på om lag 9 mrd. kroner ved framtidig årlig reallønnsvekst på pst. Med utgangspunkt i denne usikkerheten vil hovedalternativet, dvs. 1,0 pst. reallønnsvekst, antyde at budsjettet er om lag i balanse.

Tilsvarende som for valget av trendmessig reallønnsvekst, vil valget av kalkulasjonsrente i beregningene påvirke resultatene. En høyere kalkulasjonsrente vil styrke balansen i dag, blant annet fordi en høyere kalkulasjonsrente innebærer at en legger mindre vekt på det som skjer lenger ut i tid.

Generasjonsregnskapsbalansen avhenger særlig av hvor stor den offentlige formuen anslås å være. Dagens verdi av statens andel av petroleumsressursene utgjør hoveddelen av det som regnes som statens formue i disse beregningene, og endringer i disse anslagene vil gi store utslag. Hvis en legger til grunn samme utvikling i oljeprisen framover som i alternativet med høy oljepris i boks 6.2, vil den generasjonsmessige balansen bedres med om lag 12 mrd. kroner. I beregningene her er det ikke foretatt noen korreksjoner for den usikkerheten som knytter seg til disse framtidige inntektene, og beregningsresultatene må tolkes i lys av denne usikkerheten.

⁸⁶⁾ Auerbach, Alan, Jagadeesh Gokhale, Laurence Kotlikoff og Erling Steigum Jr.: «Generational Accounting in Norway: Is Norway Overconsuming Its Petroleum Wealth?», SNF-report 75/1993.

Tabell 4.2: Følsomhet. Innstrammingsbehov i generasjonsregnskapet for ulike forutsetninger om trendmessig reallønnsvekst. Kalkulasjonsrente 4 pst.

Vekstrate	Generasjonsmessig balanse (med aktivitetsjustering)	
0,75 pst.	Rom forbudsjettsvekkelse	9,2 mrd.kroner
1,0 pst.	Innstrammingsbehov	0,2 mrd.kroner
1,25 pst.	Innstrammingsbehov	9,2 mrd.kroner
1,5 pst.	Innstrammingsbehov	19,0 mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

4.6 Internasjonale sammenlikninger

Beregninger av generasjonsregnskap har de siste årene fått stadig større internasjonal utbredelse, men internasjonale sammenlikninger av generasjonsregnskapsberegninger stiller store krav til at prosedyrer og definisjoner er de samme. Nasjonale konvensjoner i offentlige finanser og gjeldsberegning må forenes, og de samme prinsippene må anvendes for blant annet framskrivning av folkemengden i de enkelte land. I tabell 4.3 gjengis en sammenlikning av generasjonsregnskap for Norge og EU-landene. Beregningene ble utført med 1995 som basisår, men politikkomlegginger etter dette er innarbeidet. Med unntak av Irland hadde alle EU-landene et innstrammingsbehov i offentlige finanser, men dette varierte kraftig mellom landene. Av de nordiske EU-medlemmene hadde Danmark et betydelig mindre innstrammingsbehov enn Sverige og Finland. Dette skyldes blant annet at de to sistnevnte landene står overfor en sterkere aldring av befolkningen enn Danmark. Samlet for landene i EU tilsvarende innstrammingsbehovet en økning i skattene på om lag 4,2 pst. av BNP fra 1995, jf. tabell 4.3.

Som understreket tidligere, vil resultatene av generasjonsregnskapsberegninger variere med de forutsetningene som legges til grunn. Beregningene som er presentert for EU, er foretatt på bakgrunn av en trendmessig reallønnsvekst på 1,5 pst. i året og en realrente på 5 pst. Forutsetningene om vekst og rente avviker dermed fra tilsvarende forutsetninger som er benyttet for Norge. Det er heller ikke gjort noen aktivitetskorrigeringer for konjunktursituasjonen i disse landene. Hvis de norske beregningene utføres med samme forutsetninger for vekst og rente som for EU-landene, men med konjunkturjustering, vil generasjonsregnskapet for Norge nå vise rom for budsjettsvekkelse på om lag 10 mrd. kroner fra 2001, dvs. i størrelsesorden 0,7 pst. av BNP. Dette innebærer et forbedret anslag i forhold til tilsvarende sammenlikning i Nasjonalbudsjettet 2000.

Tabell 4.3: Generasjonsregnskap i en del land. Beregnet med utgangspunkt i 1995, men oppdatert med senere politikkendringer.

	Innstrammingsbehov ¹⁾ (pst. av BNP)
Norge ²⁾	-0.7
Danmark	2.3
Finland	8.8
Sverige	7.6

Tabell 4.3: Generasjonsregnskap i en del land. Beregnet med utgangspunkt i 1995, men oppdatert med senere politikkendringer.

	Innstrammingsbehov ¹⁾ (pst. av BNP)
Tyskland	4.7
Italia	4.0
Nederland	2.5
Storbritannia	6.0
Frankrike	2.6
Østerrike	6.5
Belgia	0.6
Irland	-0.1
Spania	5.1
Gjennomsnitt for EU-landene	4.2

1) Beregnet som økning av alle skatter fra 1995 for å gjenopprette generasjonsmessig balanse, delt på BNP for 1995. 2) Oppdaterte beregninger med 1999 som grunnlagsår.

Kilde: European Economy, Reports and Studies No. 6/1999 og Finansdepartementet.

Vedlegg 5**Oppsummering av høringsuttalelser til NOU 2000:
21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping**

Ved kongelig resolusjon av 23. april 1999 ble det opprettet et utvalg for å drøfte strategier for sysselsetting og verdiskaping. Utvalget la fram sin innstilling 30. juni 2000. Utvalgets innstilling ble sendt på høring 14. august 2000, med høringsfrist 13. november 2000. I alt kom det inn 35 høringsuttalelser, hvorav sju var uten merknader til utvalgets innstilling.

5.1 Hovedelementene i utvalgets innstilling

I utvalgets mandat het det at:

«Utvalget skal legge til grunn at den økonomiske politikken skal bidra til en bærekraftig utvikling med full sysselsetting og høy verdiskaping, vekst i konkurranseutsatt sektor i Fastlands-Norge, en effektiv offentlig sektor og en rettferdig fordeling. (...)

Utvalget skal ved hjelp av analyser og beregninger peke på de viktigste utfordringene norsk økonomi står overfor framover. (...)

På denne bakgrunn skal utvalget drøfte strategier som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid.»

Et enstemmig utvalg oppsummerte sin strategi som følger:

«For å nå målene om en bærekraftig utvikling med full sysselsetting, høy verdiskaping, vekst i konkurranseutsatt sektor, en effektiv offentlig og privat sektor, og en rettferdig fordeling må disse utfordringene møtes gjennom en *bredt anlagt strategi*. Internasjonale erfaringer tilsier at strategien må omfatte alle deler av den økonomiske politikken – stabiliseringspolitikken, det inntektspolitiske samarbeidet, sysselsettingspolitikken, utdanningspolitikken og tiltak for å skape en effektiv økonomi.

Utvalget har samlet seg om følgende sentrale elementer i en slik strategi:

- Norge må framstå som *et attraktivt land for lokalisering av næringsvirksomhet*. Vårt næringsliv må være konkurransedyktig. Dette innebærer at kompetansenivået må være høyt, både hos den enkelte arbeidstaker og i virksomhetene samlet sett. Lønns- og kostnadsnivået må stå i forhold til produktivitetsnivået. Samtidig må næringslivet stå overfor gode rammevilkår, som samlet sett må være like gode som i våre konkurrentland.

Et inntektspolitisk samarbeid som sikter mot at *lønnsveksten i Norge skal være på linje med våre handelspartnere*. Det er bare dersom produktivitetsveksten over tid er høyere enn i andre land, at det er grunnlag for høyere lønnsvekst enn hos våre handelspartnere. Dersom lønnsveksten er høyere i Norge, uten en tilsvarende høyere produktivitetsvekst, vil økende kostnadsnivå over tid svekke virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse, og derved undergrave mulighetene til å holde varig høy sysselsetting. I lys av at de europeiske landene legger stor vekt på lav pris- og kostnadsvekst, betyr

dette at lønnsveksten i Norge må holdes innen tilsvarende rammer for å opprettholde konkurranseevnen med stabilitet i valutakursen.

Partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg. På kort sikt kan arbeidstakerne være tjent med høyere lønnsvekst, men på lengre sikt vil det true arbeidsplassene og offentlige velferdsgoder. Erfaringene både fra Norge og andre land er at *fellesinteressene knyttet til lav nominell lønnsvekst kan best ivaretas ved koordinering i lønnsdannelsen*, (...). Et inntektspolitisk samarbeid som bidrar til at næringsliv og finansmarkeder har tillit til at lønnsdannelsen vil skje på en ansvarlig måte også framover, er viktig bl.a. for at det skal bli attraktivt med lokalisering av næringsvirksomhet i Norge.

Det er ønskelig med en sterkere koordinering mellom organisasjonene i arbeidslivet, men dette kan neppe erstatte den sentrale rolle som frontfaget spiller når det gjelder å sette en ramme for lønnsoppgjørene ut fra hva de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene kan tåle. Også framover virker det *hensiktsmessig at frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere*, og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper. Frontfagsmodellen er imidlertid ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere.

Hensikten med frontfagsmodellen er å fastlegge totalrammen for lønnsoppgjørene, mens det i utgangspunktet er *liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget*. Sosiale ordninger som blir forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå har som regel fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Dette innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette tilsier større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger.

Lønnsdannelsen må *sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft*, og være tilstrekkelig fleksibel til å møte arbeidslivets behov. En større andel av lønnsveksten bør settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.

Sterk *satsing på utdanning*. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. En god førstegangsutdanning for alle er avgjørende for økt verdiskaping og rettferdig fordeling. Vårt utdanningssystem må være på høyt internasjonalt nivå, og ta hensyn til arbeidslivets behov. Etter- og videreutdanning er et sentralt virkemiddel for økt produktivitet og aktiv yrkesdeltakelse.

Tiltak som legger til rette for *en høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet*. Vårt velstandsnivå avhenger av at arbeidskraften tas i bruk. Målsettingen om høy yrkesdeltakelse berører unges inntreden i arbeidslivet, voksnes deltakelse, og eldre arbeidstakers fortsatte innsats i arbeidslivet. For å oppnå en høy yrkesdeltakelse må det være lønnsomt for den enkelte å jobbe, samtidig som en også må legge forholdene til rette for at de som ønsker arbeid, faktisk får en jobb. Den demografiske utviklingen med økende andel eldre forsterker behovet for høy yrkesdeltakelse.

Høy verdiskaping forutsetter en effektiv privat sektor. Myndighetene griper inn i privat sektor på ulike måter. Myndighetenes virkemidler,

herunder konkurransepolitikken, det offentlige eierskapet i næringslivet, utformingen av skattesystemet og næringsstøtten, de handelspolitiske avtalene og samferdselspolitikken, må støtte opp under en høy verdiskaping.

Tiltak som legger til rette for *innovasjon, forskning og utvikling, og etablering av nye virksomheter*. Økonomiens evne til omstilling er en sentral faktor for økonomisk vekst. Nyetableringer og nedleggelser er viktig og nødvendig for å oppnå omstilling av næringsstrukturen. Denne type dynamikk og fornyelse er både et spørsmål om innovasjonstakt i eksisterende foretak og nyskaping i form av oppstart av ny virksomhet. Det er viktig å stimulere til mer forskning generelt, og spesielt et høyere nivå på FoU-aktivitet i private virksomheter, der nivået i Norge internasjonalt sett er relativt lavt.

Offentlige midler må forvaltes effektivt. Offentlig sektor er over tid blitt utsatt for stadig sterkere press, der økende krav og forventninger, og økte utgifter i Folketrygden, kombineres med stramme budsjett-rammer. Det er grunn til å tro at denne situasjonen vil vedvare. Veksten i etterspørselen vil i årene framover i stor grad være rettet mot offentlig tjenesteyting, samtidig som det vil være vanskelig å finansiere økte offentlige utgifter gjennom økte skatter og avgifter. I årene framover må det derfor legges fortsatt vekt på at offentlige midler forvaltes effektivt. Den enkelte offentlige virksomhet må i større grad få mulighet og motivasjon til å drives effektivt.

Forsvarlig finanspolitikk i et langsiktig perspektiv. Eldrebølgen vil utover i dette århundret medføre sterk vekst i utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. I en del år kan dette finansieres gjennom høye oljeinntekter. Men dersom veksten i offentlige utgifter blir for sterk, kan resultatet bli en ubalansert utvikling med omfattende overflytting av arbeidskraft fra virksomheter som er utsatt for internasjonal konkurranse til andre virksomheter. Dette er imidlertid ikke en bærekraftig utvikling, og etter hvert vil en slik politikk tvinge fram kraftige innstramminger i offentlige budsjetter og påfølgende økning i arbeidsledigheten.

Finans- og pengepolitikken må brukes til å stabilisere konjunkturutviklingen. Gjennom de siste tyve årene har norsk økonomi vært preget av større konjunktursvingninger enn tidligere. Slike svingninger innebærer store samfunnsmessige kostnader. Derfor er det viktig at finans- og pengepolitikken bidrar til å stabilisere konjunkturutviklingen, bl.a. for å forhindre at midlertidige nedgangskonjunkturer slår ut i vedvarende ledighetsproblemer. Finanspolitikken bidrag må avpasses hensynet til en langsiktig balansert utvikling mellom offentlig og privat sektor, mens *pengepolitikken bidrag må avpasses innenfor de rammer som følger av at en over tid skal ha stabilitet i kronekursen*. Lønnsfastsettelsen må sikre at de konjunktursvingninger som likevel inntreffer ikke blir forsterket gjennom utfallet av lønnsoppgjørene.

Utvalget vil understreke at en vellykket utvikling i norsk økonomi i årene framover ikke henger på ett eller noen få politikkområder alene, men er avhengig av at det føres en god politikk på de fleste områdene. Elementene i strategien over må derfor ses på som en helhet. Dersom noen av elementene svikter, vil dette få negative konsekvenser også på andre områder.»

5.2 Høringsuttalelsene

I utvalget var alle hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden representert, i tillegg til representanter for primærnæringene, departementene, Norges Bank og to uavhengige forskere. Med bakgrunn i utvalgets sammensetning, gikk utvalget særlig grundig inn i lønnsdannelsen, det inntektspolitiske samarbeidet og arbeidsmarkedets funksjonsmåte. I oppsummeringen av høringsuttalelsene er det derfor lagt hovedvekt på de kommentarene som er knyttet til disse punktene. Til slutt er det tatt inn enkelte uttalelser om effektivitet i privat og offentlig sektor.

Videre er det lagt størst vekt på høringsuttalelsene fra arbeidslivets parter, da det er disse som er mest sentrale i forhold til det inntektspolitiske samarbeidet.

5.2.1 Den overordnede strategien

I høringsuttalelsen er det i hovedsak uttrykt en bred støtte til analysen og den overordnede strategien som utvalget trekker opp.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler:

«Et hovedbudskap i utvalgets innstilling er behovet for en samlet strategi. Dette budskapet vil NHO også understreke. Når det gjelder påpekingen av viktigheten av modernisering av offentlig sektor og kontroll over utviklingen i sykefravær og uføretrygd vil NHO advare mot at Holden-utvalget lider samme skjebne som Kleppe-utvalget, som på disse punkter ikke ble fulgt opp. Andre elementer i en samlet strategi som NHO legger vekt på er de faktorer som er viktige for økonomiens vekstevne, behovet for en målrettet arbeidsinnvandring og en balansert utvikling i offentlige utgifter, hvor delvis fondering av folketrygden kan være et viktig hjelpemiddel.

NHO slutter seg til utvalgets synspunkter på arbeidsdelingen mellom pengepolitikk, finanspolitikk og inntektspolitikk. En gjennomgående svakhet i samspillet mellom disse politikkområdene har vært tendensen til at den samlede politikken virker medsyklisk, særlig i perioder med full kapasitetsutnyttning.»

Landsorganisasjonen (LO) viser i sin uttalelse til at:

«Kongressen i 1997 vedtok at LO skulle bygge på et forsterket Solidaritetsalternativ bl.a. gjennom tariffpolitikken. (...) Solidaritetsalternativet er en måte å styre samfunnsøkonomien på. Det er et alternativ til overdreven vekt på markedets frihet, der alle konkurrerer mot alle. Bedrifter og kapital tar ikke ansvar for en helhetlig sysselsettingssituasjon. Det er gjennom et velorganisert arbeidsmarked vi kan styre og oppnå stabilitet og bedre resultater enn i andre land.

Hovedproblemene for denne styringsinnsatsen knytter seg til ubalanser som er oppstått på grunn av økende forskjeller og gratispassasjervirksomhet knyttet til ledernes overdrivelser og utbyttefest, og til funksjonærgrupper i privat sektor. Dette har ført til generelt lønnspress som på lang sikt vil undergrave konkurranseutsatt virksomhet.»

LO uttaler videre om lønnsdannelsens bidrag som en del av et helhetlig politikkopplegg:

«Lønnsdannelsens og tariffpolitikken bidrag må være å understøtte en stabil utvikling der vi unngår at kostnadsveksten tar av i forhold til handelspartnerne. Ellers vil lønnsveksten undergraves av svakere krone, høyere rente, strammere budsjetter og i siste omgang

en så sterk innstramming og svak lønnsomhet at sysselsettingen undergraves.»

5.2.2 Lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet

Oppsummeringen av høringsuttalelsene angående lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet er organisert rundt følgende punkter:

- Generelt om lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet
- En lønnsvekst på linje med våre handelspartnere
- Behovet for sterkere koordinering i lønnsdannelsen
- Frontfagets rolle
- Innslaget av lokale forhandlinger
- Enkelte andre forhold i lønnsdannelsen

5.2.2.1 Generelt om lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet

NHO uttaler følgende om hvorfor de ønsker å delta i et inntektspolitisk samarbeid:

«Når NHO støtter opp om en koordinert lønnsdannelse som kjerneelementet i det inntektspolitiske samarbeidet, så er det fordi alternativet til koordinert lønnsdannelse i overskuelig fremtid vil være forbundsvise oppgjør. Da tilsier all erfaring at det bare er høy ledighet som sikrer moderate tillegg, noe Holden-utvalget selv understreker. Skulle det derfor vise seg at et forpliktende samarbeid etter Holden-utvalgets retningslinjer ikke lar seg realisere, må NHO arbeide for at all lønnsdannelse foregår i bedriftene. Fullstendig lokal lønnsdannelse blir da det alternativet hvor en kan håpe at moderasjon og lav ledighet lar seg forene.»

LO uttaler følgende:

«LO konstaterer at flere lønnstakerorganisasjoner og grupper gjennom utvalgsarbeidet har uttrykt vilje til å delta i det inntektspolitiske samarbeidet. Dette forplikter dem også. Løsninger knytta til profil i oppgjørene kan imidlertid ikke løses gjennom bindinger ovenfra men må løses i oppgjørene. Det betyr at organisasjonene må respektere hverandres rett til å foreta prioriteringer i samsvar med medlemmenes ønsker innenfor sine tariffområder.»

LO peker videre på at mange av de spørsmålene utvalget tar opp er litt på siden av det sentrale for det inntektspolitiske samarbeidet og at følgende problemstillinger best kan overlates til oppgjørene selv:

«hvem som skal være frontfag,
lavtlønnsprofilen
fordelingen mellom sentrale og lokale potter
nye driftsformer i offentlig sektor
og sosiale spørsmål»
Akademikerne uttaler:

«For å nå de inntektspolitiske mål i en situasjon med knapphet på arbeidskraft i mange sektorer er det viktig at sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet rettes inn mot å sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft.» Videre uttaler de at: «En inntektspolitikk basert på at organisasjonene i arbeidslivet spiller en sentral rolle forutsetter at myndighetene fører en økonomisk politikk som gir lav prisstigning og et lavt rentenivå. Det inntektspolitiske arbeidet må baseres på samfunnets behov for fleksibilitet i lønnsdannelsen. (...) Det inn-

tektspolitiske samarbeidet må ikke munne ut i avtalemessige forpliktelser. Dette vil ikke være forenlig med en lang tradisjon om avtalefrihet og vil vanskeliggjøre nødvendige lokale tilpasninger.»

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) uttaler:

«Det vies mye oppmerksomhet rundt Solidaritetsalternativet i utredningen (...). Det man (...) ofte utelater i diskusjonen omkring solidaritetsalternativet, er det forhold at grunnlaget for denne modellen i hovedsak ble lagt mellom LO og NHO. Den opparbeidede etterslepsproblematikk og misnøye med lønnsoppgjørene særlig i offentlig sektor på 90-tallet skyldes i stor grad utelukkelse av de øvrige parter i arbeidslivet. Tvungen deltakelse i et prosjekt uten noen følelse av eidsrett til etableringen av prosjektet kan ikke bli vellykket. (...) «Solidaritetsalternativet» må fremstå i en ny klesdrakt, der samtlige hovedorganisasjoner deltar med likeverdige rettigheter og forpliktelser, dersom forslagene i denne utredningen skal kunne bli en suksess.»

I de fleste av høringsuttalelsen fra arbeidstakerorganisasjonene er det også pekt på at høye avlønninger til ledere vil svekke oppslutningen om moderate oppgjør. LO uttaler for eksempel:

«Utvalget har tatt for lett på at hensyn til fordeling er en viktig premis for kollektiv fornuft i lønnsdannelsen.»

Kommunenes sentralforbund uttaler:

«Det har i mange år vært arbeidet med en samordning innenfor de enkelte tariffområdene. Som eksempel kan nevnes det partssammensatte tekniske beregnings- og statistikkutvalget for kommunesektoren (TBSK), som bidrar til at det ikke lengre er uenighet om de tall som legges til grunn for forhandlingene i KS' tariffområde.

Holdenutvalget tilrår at det blir en større samordning mellom de ulike tariffområdene. Dette støttes og KS ser det som naturlig at Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB) får viktige oppdrag og autoritet i denne sammenheng. (...)

KS vil videre fremheve og gi sin tilslutning til utvalgets vurdering av det inntektspolitiske samarbeidet.»

Arbeidsgiverforeningen NAVO uttaler:

«(...)Holdenutvalget (ikke) helt har konkludert i henhold til analysene utvalget legger frem. (...) Holdenutvalget overbeviser ikke i forhold til å finne nye virkemidler mer tilpasset dagens situasjon. Virkemidlene er de samme som før selv om den økonomiske situasjonen er vesentlig endret.»

Norsk Journalistlag (NJ) uttaler:

«Prinsipielt er NJ av den oppfatning at tilslutning til politiske standpunkter – herunder inntektspolitiske målsettinger – må bygge på frivillighet i et demokratisk samfunn. (...) NJ respekterer LOs rett til å arbeide for en moderat lønnspolitikk og lave nominelle tillegg for sine medlemmer. Men vi kan ikke akseptere at denne økonomiske politikken skal gjøres gjeldende for NJs medlemmer eller andre ved ulike former for tvang eller innskrenkninger i våre demokratiske rettigheter. Av den grunn vil NJ markere at vi er uenige i utvalgets standpunkt om at moderasjonen må gjelde alle og at de organisasjoner som er satt utenfor det inntektspolitiske samarbeidet må respektere de rammer som er fastsatt av de store organisasjonene.»

5.2.2.2 *En lønnsvekst på linje med våre handelspartnere*

De arbeidsgiverorganisasjonene som har uttalt seg, gir støtte til at det inntektspolitiske samarbeidet skal sikte mot at lønnsveksten skal være på linje med handelspartnernes lønnsvekst. NHO uttaler at:

«Det er liten grunn til å tro at vi i Norge over tid klarer å holde høyere produktivitetsvekst enn handelspartnerne. Dermed kan vi høyst få en reallønnsvekst som er lik handelspartnernes.»

Blant arbeidstakerorganisasjonene uttrykker både LO og Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) støtte til at lønnsveksten skal være på linje med handelspartnerne. Akademikerne uttaler at de er enige i:

«(...) dette må være tilfellet over tid, men vil understreke at dette forutsetter at en får lønnsammenlikninger med utlandet som ikke bare tar for seg lønn til industriarbeidere.»

YS uttaler at det er:

«(...) altfor enkelt kun å rette blikket mot lønnsveksten. Det er de samlede rammebetingelser i det internasjonale marked som må analyseres og legges til grunn hvor nivå på bedriftsbeskatning, generelle skatte og avgiftsnivå mv er viktige elementer i en totalsammenheng.» YS uttaler videre at «partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres ved en lønnsfastsettelse som er i samsvar med verdiskapingen i arbeids- og næringslivet. (...) For at prinsippet om en lønnsutvikling i samsvar med verdiskapingen skal gjelde for alle sektorer, ikke bare i tradisjonell vareproduserende virksomhet, er det av stor betydning at lønnsnivåene for yrkesgruppene i stat og i kommune gjenspeiler den «samfunnsmessige verdiskapingen» disse gruppene står for.»

5.2.2.3 *Behovet for sterkere koordinering i lønnsdannelsen*

Blant arbeidsgiverorganisasjonene er det en generell tilslutning til dette punktet. Flere av dem har i tillegg skissert hvordan en sterkere koordinering kan gjennomføres.

NHO uttaler:

«Utvalget legger stor vekt på at lønnsdannelsen må være fleksibel, samtidig som den er koordinert. (...) Det tilsier betydelig innslag av lokal lønnsdannelse. (...) Det må (...) være enighet om forutsetningene for lønnsvekst lokalt som ikke bestemmes i frontfaget og enighet om forutsetningene når det gjelder uorganiserte gruppers lønnsvekst, for eksempel funksjonærene i NHO bedriftene. Det må også være enighet om hvordan en skal følge opp avvik fra disse forutsetningene. (...) Koordineringen kan ikke være så stram at viktige og store grupper ikke ser seg tjent med å følge samarbeidet. Utvalget går ikke langt i å foreslå hvordan en slik koordinering skal organiseres. (...)

Arntsen-utvalget gir imidlertid en klar føring for hvordan en slik forståelse kan opprettes. (...) En forutsetning for at et slikt system skal virke etter sin hensikt er at hovedorganisasjonene kan inngå bindende avtaler om de overordnede økonomiske rammer for hvert oppgjør. Tradisjonen med uravstemning på arbeidstakersiden betyr imidlertid at arbeidstakerorganisasjonene ikke er i stand til et slikt forpliktende samarbeid. Oppgjøret i 2000 viste at en felles forståelse mellom partene kan veltes av en uravstemning. (...) Villigheten hos arbeidstakermotparten til å frasi seg muligheten til uravstemning eller på annen måte kunne overbevise om at samarbeidet er forpliktende, er etter

NHOs oppfatning selve lakmustesten på om Holden-utvalgets forslag og tanker om inntektspolitisk samarbeid har noen fremtid.»

NAVO uttaler at:

« (...) det bør etableres et forum hvor alle ledere for organisasjonene i arbeidslivet møtes før lønnsoppgjøret starter. Det kan være naturlig at representanter for regjeringen er vertskap. Målet må være å etablere en konsensus om hvilken lønnsvekst Norge tåler det året. Dette innebærer at flest mulig organisasjoner må inviteres for å sikre at nedslagsfeltet blir bredt nok. Deltakerne må forplikte seg på å kommunisere dette målet inn i forhold til egen organisasjon og utad i forhold til samfunnet. De som ikke kan forplikte seg på å følge konsensus, må si fra og forlate fellesskapet. Det må etableres en ansvarlighet som fører til at ingen «tør» stå utenfor. (...) Dersom det blir konflikt, må meglerinstituttet ha fått etablert koblingsteknikker slik at områder kan kobles sammen for å få disiplin i forhold til målene. Tilsvarende må det være konsensus om at arbeidskamp ikke skal føre til resultater utover målene.»

LO støtter utvalgets konklusjon om en sterkere koordinering, mens AF uttaler at:

« (...) koordineringen må være basert på at likeverdige parter møtes, og at koordineringen omhandler drøfting og samforståelse om sektor- og områdetilpassede løsninger av prinsipielle og overordnede problemstillinger som har konsekvenser for flere områder og sektorer.»

Akademikerne uttaler:

«Det er verken behov for eller ønskelig med presise, tallfestede retningslinjer for lønnsøkninger, men det er nødvendig med en bred forståelse av hvilken total lønnsvekst som er forenlig med en makroøkonomisk utvikling med lav arbeidsløshet og lav inflasjon. Den lokale lønnsutviklingen må bygge på andre kriterier enn en ramme fastsatt sentralt. (...) Sentral lønnsfastsettelse og detaljerte avtaler bidrar til å minske de lokale parters ansvar for lønnsdannelsen.»

YS støtter også koordinering, men uttaler at:

«Innenfor denne «konsensusen» må de respektive parter ha fullmakt til å gjennom- og slutføre avtaleforhandlingene på grunnlag av de behov og forhold som kjennetegner de enkelte bransjer eller virksomhetsområder/etater.»

Blant høringsinstanser på arbeidstakersiden som ikke deltok i selve utvalgsarbeidet, er det flere som uttrykker skepsis til en sterkere koordinering i lønnsdannelsen. Norsk Helse- og Sosialarbeiderforbund (NHS), Norsk Ingeniørorganisasjon (NITO) og Norsk Journalistlag peker alle på at det kan svekke den frie forhandlingsretten.

5.2.2.4 Frontfagets rolle

På dette punktet uttrykker utvalget at det er hensiktsmessig at frontfaget etablerer en samlet ramme på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere, og at dette fungerer som en retningslinje for den samlede rammen for andre grupper. Videre sier utvalget at det er liten grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene, som profil og gjennomføring av sosiale reformer, bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget.

NHO uttaler bl.a.:

«Selv om det er vanlig å hevde at frontfagstankegangen er selve grunnlaget for norsk tenkning om inntektspolitikk, viser praksis at dette ikke er tilfelle. Verken forbundsvise eller samordnede oppgjør bruker frontfagsmodellen slik den er presisert (...) i Holden-utvalgets utredning. I de tradisjonelle forbundsvise forhandlingene er innslaget av frontfagsmodellen bare at verkstedsoverenskomstens bedrifter forhandler først. Det er ingen koordinering som sikrer at den ramme som er resultatet av disse forhandlingene er bindende for senere oppgjør. Det er heller ingen samforståelse av hva konkurranseutsatte bedrifter kan tåle av lønnsvekst som begge parter føler seg forpliktet av. (...)

I den praksis som til nå har vært fulgt er det altså enten slik at frontfaget verken har vært bindende for andre overenskomster eller har gitt klarere signaler til disse (forbundsvise oppgjør) eller har blandet sammen ramme for lønnstillegg og profil på en måte som ikke er i samsvar med frontfagsmodellen (samordnede oppgjør).

Ved å innføre det skarpe skillet mellom rammen for lønnsveksten og profilen på tilleggene bringer Holden-utvalget oss tilbake til kjernen i Hovedkurstankegangen, nemlig at konkurranseutsatte bedrifter faktisk skal være lønnsledende. En annen fordel ved å skjelne mellom ramme og profil, er at profilen frigjøres for å tilgodese behovene innen hvert område. (...) Dette skillet er NHO enig i bør innføres, men det betyr at de modeller oppgjørene hittil har benyttet må endres betydelig.

Selv om det prinsipielle i utvalgets tankegang omkring frontfaget er rimelig klart, er det ikke opplagt hvordan dette faktisk gjennomføres. (...) Hvordan frontfagsmodellen skal se ut må utredes nærmere før oppgjøret i 2001.

Men det er allerede klart at en mer renhårig frontfagstankegang må medføre betydelige endringer i forhandlingsmodellene. For det første er en konsekvens at utvalgets tankegang om oppslutning om lønnsveksten hos handelspartnerne som ledetråd og binding av senere oppgjør til frontfagets ramme, at de tradisjonelle forbundsvise oppgjørene ikke kan være en fremtidig forhandlingsform. For det andre vil den betydning hotell- og restaurantbedriftene og bedriftene i varehandel lenge har hatt, forsvinne. (...) For det tredje betyr det også at samordnede oppgjør generelt og den formen en hele tiden har hatt i mellomoppgjørene, ikke lenger har noen fremtid fordi de blandet sammen profil og nivå over et alt for bredt sett av bransjer og dermed også koordinerer for sterkt.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) uttaler:

«Vi vil også understreke at hvilke bransjer som skal utgjøre frontfaget må kunne endres ut fra hvilke bransjer som til enhver tid er utsatt for internasjonal konkurranse. Dette er viktig ut fra å sikre at de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten. Dersom rammen ikke fanger opp lønnsveksten i «riktige» bransjer og yrker vil enkelte sektorer kunne få et systematisk etterslep i samlet lønnsvekst.»

KS uttaler:

«KS vil (...) gå inn for at de bedrifter som omfattes av frontfagets /-enes overenskomster, som helhet utgjør frontfaget i denne sammenheng. Dette innebærer at når rammen i de aktuelle overenskomstområder er lagt, må det anslås hvilken lønnsglidning som forventes påløpt i de aktuelle bedrifter medregnet forventet lønnsvekst for funksjonærer og ledere. Dette er nødvendig for å unngå at lønnsvekstrammen i frontfagsbedriftene holder lønnsutviklingen for ledere og funksjonærer utenfor slik det skjer i dag.»

LO uttaler at de:

«(...) støtter frontfag-modellen og understreker at oppgjørene må gi rom for å utjevne lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Modellen er ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnstakerne i konkurranseutsatt sektor. Sammenpresningen i offentlig sektor er i den grad den finner sted et ønsket resultat av lønnsoppgjørene, og ikke et problem. Hovedproblemet er økende lønnsforskjeller mellom utdanningsgruppene i offentlig og privat sektor.»

Andre arbeidstakerorganisasjoner uttrykker imidlertid en større skepsis til frontfagsmodellen. AF påpeker:

«(...) at den tradisjonelle frontfagmodellens troverdighet allerede er svekket. Utvalget dokumenterer bredt de utilsiktede, negative konsekvensene av dagens frontfagsmodell for store deler av norsk arbeidsliv, hvor offentlig sektor generelt, og kommunal sektor og skoleverket spesielt, kommer dårlig ut. Vi registrerer at utvalget ikke har anvist noen konkret løsning på de dokumenterte problemene. For å skape en håndterbar situasjon framover, er det nødvendig at innstillingen følges opp på en måte som gjør at en kommer videre med løsninger på de problemene som er beskrevet. Dette er både partenes ansvar og et politisk ansvar som må forankres i politiske vedtak i regjering og Storting.»

Akademikerne peker på:

«(...) flere svakheter ved dagens frontfagsmodell. Frontfaget (vekstedsoverenskomsten) har blitt stadig mindre representativt for den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren. Det er hvert år knyttet stor usikkerhet til hva lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor vil bli fordi lønnsglidningen er ukjent. Frontfagsmodellen har også vært problematisk fordi den i praksis også har vært styrende for profilen i andre avtaleområder. Etter Akademikernes oppfatning har den nåværende frontfagsmodellen ikke i seg den fleksibilitet som er nødvendig for en velfungerende lønnsdannelse.»

YS uttaler:

«YS' oppfatning er at den norske lønnsforhandlingsmodellen i hovedsak fungerer tilfredsstillende. Det som ikke fungerer tilfredsstillende er frontfagsmodellen som modell for lønnsfastsettelse i alle øvrige tariffområder.» YS uttaler videre «at intensjonene i frontfagsmodellen langt på vei kan ivaretas gjennom ordningen med koordinering mellom hovedpartene i lønnsoppgjørene.»

Norsk Journalistlag aksepterer ikke:

«(...) at den såkalte frontfagsmodellen skal legge føringer for lønnstilleggene i hele samfunnet», mens NITO uttaler at det «kan settes et stort spørsmålstegn ved om frontfaget fortsatt entydig skal defineres som verkstedsoverenskomsten.»

NAVO uttaler:

«For å kunne lykkes med forutsetningen om at partene i frontfaget skal kunne forhandle med en nasjonal inntektsregulerende ambisjon, må partene og resultatene ha nødvendig nasjonal legitimitet som «inntektsregulator». Den norske arbeidsstyrken består av 2,3 millioner arbeidstakere. Frontfaget vil omfatte mindre enn 5 % av denne arbeidsstyrken. Under en tradisjonell uravstemning over resultatet av forhandlingene (dvs også de nasjonale inntektspolitiske føringene) deltar vanligvis ca 60 % av de stemmeberettigede. Dette innebærer at det kun er en marginal del av arbeidsstyrken som stemmer over innretningen på et oppgjør som forutsettes å ha konsekvenser for alle. Et ledende spørsmål i forhold til dette faktum er om det demokratiske un-

derskudd i denne beslutningsprosessen er så stort at forhandlingspartenes og resultatets legitimitet fremstår som svakt.»

Når det gjelder avtalespørsmål som profil og sosiale reformer, er uttalelsene fra arbeidsgiverorganisasjonene samstemte om at dette er forhold som ikke bør «kopieres» fra frontfaget. Flere påpeker ulike problemer knyttet til gjennomføringen av sosial reformer gjennom lønnsoppgjørene.

KS uttaler:

«Den økonomiske profilen og eventuelle krav om sosiale reformer i tariffoppgjørene må partene i de ulike tariffavtaler selv ta ansvaret for, og ikke påtvinges frontfagets/-enes løsninger. (...) Prinsipielt bør (...) sosiale reformer vedtas av Stortinget etter forutgående utredninger hvor bl.a. de kortvarige og langsiktige konsekvensene bedre bør vurderes. Erfaringsmessig har en rekke reformer blitt innført som en del av tariffoppgjørene i nært samarbeid med myndighetene, men med svært ulike utslag i ulike deler av arbeidslivet. Slike reformer bør unngås i framtiden.»

HSH uttaler:

«I dag er en rekke fellesordninger tatt med i tariffavtalene. Satsene og reguleringene av disse ordningene har vært en del av forhandlingsgrunnlaget mellom LO og NHO. (...) LO og NHO utgjør også styret i ordningene, mens øvrige organisasjoner er i dag tilsluttet uten reell innflytelse. Det er uheldig at satsene og rammene for ordningene kun forhandles av to parter. Styret av ordningene bør omarbeides til reelle partsordninger. Regulering av ordningene bør flyttes ut av lønnsoppgjøret og koordineres i et felles styre, der alle hovedpartene har representasjon etter «tyngde» i ordningene.

Erfaringene fra de siste årene viser at kostnadene ved disse ordningene veier tungt i tjenesteytende virksomheter siden disse er arbeidsintensive. (...) HSH vil ut fra dette sterkt understreke behovet for at hovedorganisasjonene i privat sektor deltar i utformingen av sosiale reformer og velferdsordninger.»

LO og Norsk Helse- og Sosialarbeiderforbund er uenige i at sosiale reformer ikke bør kunne gjennomføres som en del av tariffoppgjørene. LO uttaler at de:

«(...) vil ikke oppgi sin rolle som pådriver for sosiale reformer og vil følge opp sin tradisjon med å løfte i flokk for å få til dette. Konsekvensene for lønnskostnadene blir hensyntatt i oppgjørene slik vi har tradisjon for. LO avviser innblanding i prioriteringer som LO/forbundene bestemmer i oppgjørene, og kan ikke se at det kan være store problemer for staten å beregne kostnadene i den grad staten deltar i sosiale reformer.»

Både AF, NITO og Akademikerne uttrykker derimot støtte til at sosiale reformer ikke skal fremmes gjennom lønnsoppgjørene. Akademikerne uttaler at:

«(...) de årlige tariffrevisjoner ikke skal ha som oppgave å innføre reformer og stå for gjennomføring av viktige fordelingspolitiske aspekter. Dette er etter Akademikernes oppfatning en oppgave som naturlig tilhører storting og regjering og bør således være en naturlig del av det løpende inntektspolitiske samarbeidet uten tilknytning til gjennomføring av lønnsoppgjørene. Ved tariffoppgjørene må partenes rolle være knyttet til utvikling av lønns- og arbeidsvilkår.»

5.2.2.5 *Innslaget av lokale forhandlinger*

Utvalget går inn for at en større andel av lønnsveksten bør settes av til lokale forhandlinger i de avtaleområdene hvor det i dag er forholdsvis liten lokal fleksibilitet.

Arbeidsgiverorganisasjonene er gjennomgående positive til dette forslaget i sine høringsuttalelser. LO uttaler derimot at de:

«(...) er betenkt over forslag om at områder med beskjedent innslag av lokale avtaler bør få større andel av rammen lokalt» og begrunner det bl.a. med at «fragmentering og individuelle løsninger vil undergrave inntektspolitisk samarbeid og lettere lede til lønnsspiraller.»

Akademikene uttaler:

«Av hensyn til norsk konkurranseevne og fleksibilitet i arbeidsmarkedet bør lønnsdannelsen skje nærmest mulig den enkelte virksomhet. (...) Også offentlig sektor bør kunne etablere virksomhetsnære forhandlinger hvor evnen til å utføre fastsatte oppgaver i rikelig mengde med god kvalitet kan få innflytelse på lønnsdannelsen.» Akademikerne uttaler videre at «utvalget har løftet fram viktige problemstillinger i tilknytning til forhandlingssystemet og lønnsdannelsen i offentlig sektor (...) selv om utvalget burde gått lenger i å gi konkrete anbefalinger.»

YS uttaler:

«Vektdelingen mellom sentrale og lokale forhandlinger er en villet utvikling innenfor de respektive forhandlingsområder. Man kan således ikke kritisere selve systemet for lønnsdannelsen for at lønnsregulativet i offentlig sektor er blitt mer sammenpresset. Dette skyldes at flertallet av arbeidstakerne (LO og YS) har foretatt en prioritering med sentrale avsetninger til generelle tillegg og justeringer bl a for å løfte de store kvinne-dominerte grupper i stat og kommune.»

NHS og Norsk Lærerlag er ikke enige i utvalgets forslag på dette punktet, og Norsk Lærerlag uttaler bl.a.:

«En viktig strategi som er fremlagt av utvalget er at lønnsdannelsen må sikre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Dette er Norsk Lærerlag enig i, men vi er ikke enig i at dette løses best ved at det settes av en større andel av lønnsveksten til lokale forhandlinger. For å sikre tilgang på kvalifisert arbeidskraft i hele landet må lønnsnivået for de aktuelle gruppene være konkurransedyktig. Norsk Lærerlag mener at dette sikres best gjennom sentral lønnsfastsettelse.»

NITO uttaler derimot:

«Ved at det i innstillingen fokuseres på behovet for fleksibilitet i lønnsdannelsen gjennom lokale forhandlinger, bidrar utvalget til å synliggjøre at den sentraliserte lønnsdannelsen i offentlig sektor er en viktig årsak til en del av problemene i denne sektoren. Utredningen representerer her et skritt i retning av at lokale parter bør stå for den konkrete lønnsfastsettelsen, slik NITO mener.»

5.2.2.6 *Enkelte andre forhold i lønnsdannelsen*

Mange av arbeidstakerorganisasjonene (LO, YS, NHS og Norsk Lærerlag) har påpekt at det er en mangel ved rapporten at likelønn ikke er behandlet. Dette er også blitt påpekt av Likestillingssenteret og Barne- og familiedepartementet.

Flere av høringsuttalelsene er kritisk til utvalgets omtale av tvungen lønnsnemnd. Det gjelder både YS, NHS og Norsk Flyteknikerorganisasjon. NHS uttaler:

«Utvalgets beskrivelse av statens bruk av tvungen lønnsnemnd kan oppfattes som en støtte til denne. NHS beklager en slik passiv holdning. (...) Arbeidsgivernes mulighet til å spekulere i tvungen lønnsnemnd må begrenses. Myndighetenes praksis vedr. bruk av tvungen lønnsnemnd må legges om slik at den ikke bryter med de menneskerettighetskonvensjonene Norge er bundet av.»

5.2.3 Tiltak for å legge til rette for høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet

Utvalget pekte på at for å oppnå en høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet må det være lønnsomt for den enkelte å jobbe, samtidig som en også må legge forholdene til rette for at de som ønsker arbeid, faktisk får en jobb.

NHO uttaler:

«NHO mener det er svært viktig at man gjennomfører tiltak som bedrer arbeidskrafttilgangen. Veksten i sykefravær, antall uførepensjonister og førtidspensjonister synes ute av kontroll. (...) Førtidspensjonsordninger må stimulere til å stå lenger i jobb enn i dag. Et annet tiltak av betydning for landets evne til både å sikre høy velferd og høy privat velstand vil være endring av lover slik at det blir lettere for utlendinger utenfor EØS å arbeide i Norge. Regelverket kan utformes slik at omsorgs- og forsørgelsesbyrden ikke øker tilsvarende.»

HSH uttaler:

«Med utsikter til mangel på arbeidskraft framover, er det svært viktig å utforme skattesystemet og trygdeordningene slik at det lønner seg for alle å jobbe. (...) HSH mener også det er viktig at folk gis incentiv til å være i arbeid lengst mulig. I tillegg bør pensjonsalderen økes etter hvert som levealderen øker. (...) Videre må det koste noe økonomisk å gå ut av arbeidslivet før den generelle pensjonsalderen. AFP-ordningen har gjort det for gunstig å gå av med tidligpensjon, (...). Ordningen er derfor i ferd med å bli svært dyr både for bedriftene og for samfunnet som helhet. HSH mener at omfanget av ordningen bør begrenses.

HSH er opptatt av at et godt fungerende korttidsarbeidsmarked (...) kan lette inngangen til arbeidsmarkedet for ulike grupper. (...) Vi er (...) opptatt av å få til mer fleksible arbeidstidsordninger, bl.a. gjennom bestemmelser i tariffavtalene. Ordninger som gjør det mulig for arbeidstakerne å arbeide mer i perioder med stor etterspørsel og arbeide mindre eller ta fri når det er mindre å gjøre, vil kunne føre til bedre utnyttelse av arbeidskraften.

Målrettet rekruttering av arbeidskraft fra utlandet er også et virkemiddel for å avhjelpe arbeidskraftmangel i Norge. HSH mener dette ikke bare må begrenses til helse- og IKT-sektoren, men tillates på alle områder hvor det er vanskelig å få tak i arbeidskraft.»

Flere av arbeidstakerorganisasjonen er derimot kritiske til utvalgets drøfting av arbeidsmarkedets funksjonsmåte. AF uttaler:

«AF deler det syn at vi trenger så mange som mulig av arbeidsstyrken i arbeid. Våre medlemmer arbeider i all hovedsak på områder der det er akutt mangel på kvalifisert arbeidskraft. Vi kjenner hvor skoen trykker, og vil vektlegge betydningen av å bruke positive virkemidler for å sikre tilgang på og vedlikehold av arbeidskraft på prioriterte områder.» AF uttaler videre: «Når utvalget har vurdert forhold som kan føre til at arbeidsmarkedet kan fungere bedre, har en lagt stor vekt på

hva vi kan omtale som «fleksibilisering av arbeidslivet», dvs spørsmål knyttet til stillingsvern, utleie og innleie av arbeidskraft, arbeidstidsfleksibilitet mv. Vi finner grunn til å påpeke, slik det også er nevnt i innstillingen, at det norske arbeidstilbudet har vist seg å være svært fleksibelt når etterspørselen etter arbeidskraft endres. En viser bl.a. til forandringene i arbeidsstyrken på 90-tallet. Mange arbeider på ubekvemme tidspunkt. I 1980 hadde 80 prosent dagarbeid, mens denne andelen i 1997 var redusert til knappe 70 prosent. I følge arbeidskraftundersøkelsen har 29 prosent av ansatte i helse- og sosialtjeneste skift eller turnusarbeid. Nyere arbeidslivsforskning påpeker at et av de viktige kjennetegnene ved det nye arbeidslivet nettopp er grenseløsheten. Forestillingen om lite fleksible arbeidstakere i Norge ser ut til å være avlegs. Det er grunn til å være varsom med ytterligere liberalisering av forhold som regulerer arbeidsmarkedet og arbeidstakernes arbeidsforhold. Mye tyder på at slik liberalisering ikke gir grunnlag for en bærekraftig forvaltning av den menneskelige kapital.»

YS uttaler:

«Utvalget kommer med en del forslag som kan bidra til å forhindre strukturledigheten. Blant annet så ser utvalget på det norske stillingsvernet. Dette er tatt opp som, sammen med andre forhold, kan være en mulig faktor til strukturledighet. YS kan ikke slutte seg til denne tesen. Selv om OECD har uttalt dette som et karakteristisk trekk ved norsk arbeidsliv, mener vi at dette ikke kan være utslagsgivende for vår interne planlegging. Dersom det skulle vise seg at det faktisk er tilfelle, så mener vi at situasjonen uansett må kompenseres ved hjelp av andre virkemidler. Stillingsvernet er et resultat av lang kamp fra fagorganisasjonene, og den garanterer vesentlige rettigheter for arbeidstakerne. Vi kan ikke se at arbeidslivet som helhet kan hente positive gevinster ved at denne rettigheten utvannes. YS kan derfor ikke støtte utvalgets forslag. (...)

For at arbeidsmarkedspolitikken skal fungere optimalt, ser YS det som viktig at det tilrettelegges slik at personene som utfører arbeidsoppgavene har den rette kompetansen. (...) Innenfor helse- og omsorgssektoren ser vi at deler av dagens problemer sannsynligvis kan avhjelpes dersom fagpersonene utfører oppgaver i henhold til sitt kompetansenivå. Det er ikke heldig at enkelte arbeidstakergrupper får monopol på å utføre visse oppgaver, for derigjennom å konstruere fremtidig underskudd på arbeidskraft. Ved en mer hensiktsmessig fordeling av arbeidsoppgaver på tvers av faggrenser, vil deler av arbeidskraftunderskuddet kunne avhjelpes.»

5.2.4 En effektiv privat og offentlig sektor

Utvalget pekte på at høy verdiskaping forutsetter en effektiv privat sektor, og at i årene framover må det legges vekt på at offentlige midler forvaltes effektivt.

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) uttaler om effektivitet i økonomien:

«Konkurranspolitikken er et viktig redskap i arbeidet med å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. De mest synlige effekter av politikken på dette området gjennom de siste årene finner vi i kraftmarkedet, telemarkedet og luftfartssektoren. Samlet sett må vi likevel konstatere at prosessene knyttet til deregulering har kommet betydelig kortere i Norge enn i mange andre industriland. I konkurransemessig sammenheng er det også grunn til å peke på det høye innslaget av stat-

lig eierskap i norsk næringsliv, hvor FNH deler utvalgets bekymring knyttet til situasjoner hvor markedet ikke har tillit til at staten klarer å skille mellom sine ulike roller som eier og regulator.

FNH vil samtidig hevde at det finnes et betydelig potensial for effektivisering av offentlig sektor. (...) Det er (...) grunn til å peke på at det meste av offentlig tjenesteproduksjon finner sted i et marked uten den samme pris- og kostnadsevaluering som normalt finner sted i et marked for omsetning av private varer og tjenester. Det blir dermed svært vanskelig å vurdere den kostnadsmessige effektiviteten knyttet til offentlig tjenesteproduksjon. Denne problemstillingen kan etter FNHs syn bare avhjelpes ved at offentlig tjenesteproduksjon konkurranseutsettes.

(...) Utvalgets holdning til konkurranseutsetting er (...) mindre entydig. Det blir bl.a.vist til begrensede erfaringer på området, og at konkurranseutsetting i noen sammenhenger vil innebære en betydelig grad av irreversibilitet. FNH kan ikke se at dette er grunner som kan tillegges avgjørende vekt i arbeidet med å skape økt effektivitet i en sektor som legger beslag på en stadig økende andel av vår samlede verdiskapning.»

Konkurransetilsynet viser til at:

«Utvalget peker også på at offentlige midler må forvaltes effektivt. Rutetransport av passasjerer er et eksempel på produksjon av tjenester som delvis er finansiert av offentlige midler. Denne tjenesten er regulert og subsidiert av sentrale eller lokale myndigheter og produseres både av private og offentlig eide bedrifter. Der hvor forholdene ikke ligger til rette for å la aktørene produsere transporttjenestene i konkurranse med hverandre, kan det ofte fremme effektiviteten å legge rutene ut på anbud framfor å fordele dem på annet vis. Tilbyderne som krever for eksempel det laveste subsidiebeløpet for å produsere et bestemt kvantum til en pris fastsatt av anbudsinnbyderne kan få rettighetene til å drive rutene. Anbudskonkurranse eller andre konkurranseformer kan også brukes ved konkurranseutsetting av andre offentlig produserte tjenester som virkemiddel til å redusere kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Spesielt i sentrale strøk hvor det er et variert næringsliv, bør forholdene ligge til rette for en mer omfattende konkurranseutsetting av tjenester enn det en finner i dag. Konkurransetilsynet viser også til sin undersøkelse «Konkurranseutsetting av renovasjonstjenester» fra 1998 hvor det kom frem at 300 av 384 kommunene som besvarte skjemaene hadde konkurranseutsatt tjenesten.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler:

«Når det gjelder utvalgets forslag om å utarbeide veiledninger for gjennomføring av anbudskonkurranser i offentlig sektor, er Statskonsult i ferd med å utvikle slikt materiell for statlig sektor.»

Flere av arbeidstakerorganisasjonene uttrykker derimot skepsis til konkurranseutsetting. YS uttaler:

«Holdenutvalgets presisering om at konkurranseutsetting ikke er noe mål i seg selv er (...) viktig. YS er (...) uenig i de aktører som mener at konkurranseutsetting og privatisering av enkelte offentlige tjenester nærmest skal innføres på prinsipielt grunnlag. YS er imidlertid enig i at dette virkemidlet kan fungere som en rettesnor eller målestokk i en sammenligning med tilsvarende virksomheter i privat sektor.»

Akademikerne uttaler:

«Når det gjelder konkurranseutsetting vil Akademikerne tilrå en pragmatisk holding. Konkurranseutsetting er ikke noe mål i seg selv,

men et virkemiddel (...). Akademikerne ser det som viktig at det gis rom for å vurdere flere alternative måter å organisere tjenesteproduksjonen på. Konkurransetsetting forutsetter imidlertid at den politiske overordnede styringen ikke svekkes. (...) Markedet har sine begrensninger og vil ikke kunne ivareta viktige fordelingspolitiske hensyn. Konkurransetsetting kan også medføre negative konsekvenser for kvaliteten på tjenester dersom ikke det offentlige fastholder et overordnet ansvar.»

FNH uttaler følgende om globalisering og mulighetene for en nasjonal skattepolitikk:

«Utviklingen har de siste årene gått i retning av en stadig sterkere globalisering av konkurranse og markeder. (...) Den økte graden av mobilitet innebærer samtidig premisser vi som en liten nasjon må tilpasse oss. FNH vil særlig peke på betydningen av at næringslivets rammebetingelser må være tilpasset denne virkeligheten, og støtter således utvalgets grunnsyn knyttet til at økt globalisering er en utvikling som vil gjøre det stadig mer krevende å føre en nasjonal skattepolitikk som avviker vesentlig fra andre land.»

NHO uttaler følgende om skatt:

«Generelt skaper høyere skatter og avgifter større skattekiller. Dette bidrar til at ressursene i økonomien blir mindre effektivt utnyttet, og økonomiens vekstevne svekkes. Skattesystemet må være internasjonalt konkurransedyktig slik at vi kan tiltrekke oss virksomheter med høy lønnsomhet. Internasjonalt er trenden lavere skattebyrde, mens utviklingen i Norge går i motsatt retning. Skattene bør i større grad gå på forbruk, ikke eierskap og verdiskapning. Stadig flere land fjerner formuesskatten. Dette bør også være siktemålet i Norge. Marginalskatten på arbeid bør være relativt lav. (...) Det er en myte at bedriftsbeskatningen – og beskatningen av investorer når man ser alle skatteelementene i sammenheng – er spesielt gunstig i Norge sammenlignet med andre land.»

HSH uttaler følgende om offentlig eierskap:

«En viktig grunn til vår skepsis til offentlig eierskap er knyttet til rollekonflikten som det offentlige kan komme i ved å både være eier og regulator. Særlig gjelder dette den konkurransetsatte delen av statlige eide bedrifter. Det er uheldig dersom det oppstår situasjoner der markedet ikke har tillit til at staten klarer å skille mellom sine ulike roller som eier og regulator. Som utvalget, mener vi disse forholdene tilsier at det bør vurderes på hvilke områder statlig eierskap fortsatt er nødvendig for å ivareta overordnede politiske mål, og på hvilke områder slike mål kan ivaretas tilfredsstillende gjennom reguleringer.

Utvalget skriver under kapitlet om offentlig eierskap at delprivatisering kan gi det offentlige verdifull styringsinformasjon gjennom aksjemarkedet. Samtidig vil børsintroduksjon og delprivatisering øke investeringsmulighetene for norsk kapitalmiljøer. Utvalget skriver videre at staten som andre eiere, bør utøve sitt eierskap på best mulig måte, bl a ved at staten bør ha et klart krav om god økonomisk avkastning knyttet til den kapitalen som er investert i selskapet. HSH slutter seg til disse synspunktene.»

Vedlegg 6**Oversikt over tabeller**

Tabell: 3.1:	Kommunene fordelt etter innbyggertall pr. 1. januar 2001.	72
Tabell: 4.1:	Sysselsetting etter næring 1970 – 1999. Prosentvis andel av sysselsatte personer.	77
Tabell: 4.2:	Nyregistreringer og deregistreringer 1990–1998. Alle næringer.	78
Tabell: 4.3:	Utenlandske direkte investeringer i Norge og norske direkte investeringer i utlandet. Mrd. kroner.	85
Tabell: 4.4:	Sektorer hvor det trolig er grunnlag for naturlig monopol i deler av sektoren.	92
Tabell: 5.1:	Forventet avgangsalder.Folketrygd og AFP.	98
Tabell: 5.2:	Folketrygdens utgifter til sykepenger 1990–2000 i faste 2000 kroner. Mill.kr.	100
Tabell: 5.3:	Erstattede sykepengedager av folketrygden pr. sysselsatt fordelt etter kjønn.	100
Tabell: 5.4:	Antall mottakere av rehabiliteringspenger og registrerte yrkeshemmede i Aetat. Årsgjennomsnitt 1995–2000.	101
Tabell: 5.5:	Beregning av netto inntektskutt for personer som kan gå av med AFP og det påfølgende fall i skatteinntekter og utgifter til pensjon.	103
Tabell: 5.6:	Beregning av netto inntektskutt for personer som går av med uførepensjon og det påfølgende fall i skatteinntekter og utgifter til uførepensjon.	104
Tabell: 6.1:	Makroøkonomiske hovedtall. Referansealternativet. Nivå i 1999 og gjennomsnittlige årlige volumvekstrater.	121
Tabell: 6.2:	Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen og den olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettindikatoren. Mrd. kroner.	122
Tabell: 6.3:	Hovedtall for norsk økonomi i langtidsprogramperioden. Prosentvis volumendring fra året før.	131
Tabell: 7.1:	Vekst i total faktorproduktivitet i utvalgte OECD-land 1980–99. Gjennomsnittlig prosentvis vekst pr. år.	149
Tabell: 7.2:	IKT-sektorens andel av privat sektor eksklusive primærnæringer. 1998. Pst.	150
Tabell: 7.3:	Midler til kompetanseformål under SNDs ordninger.	155
Tabell: 8.1:	Utslipp fra avfallsbehandling. Endring fra 1987 til 1998 og andel av samlede norske utslipp i 1998. Prosent.	188
Tabell: 8.2:	Utslipp til luft i Referanse- alternativet. NO _x , SO ₂ og VOC er angitt i tusen tonn, klimagassene i mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter.	191
Tabell: 9.1:	Innenlandsk sluttforbruk av olje, elektrisitet og biobrensel i Referansealternativet. Petajoule. Gjennomsnittlig årlig vekst fra foregående periode i parentes.	197
Tabell: 9.2:	Tilgang og bruk av elektrisitet i Referansealternativet. TWh.	198
Tabell: 9.3:	Oljeprisanslag for perioden 2005–2020 fra ulike institusjoner. 1999-dollar pr. fat.	202
Tabell: 10.1:	Årlig vekst i samlet folketall 1999–2010 etter sentralitet, middelalternativ. Pst.	216
Tabell: 11.1:	Gjennomsnittlig samlet husholdningsinntekt etter skatt for ulike husholdningstyper. 1998-kroner.	235

Tabell: 11.2:	Inntektssammensetning for husholdninger der hovedinntektstakeren er alderspensjonist. Inntekt etter skatt. Husholdningene er rangert etter inntekt og delt i fire like store grupper (inntektsklasser). 1998.	236
Tabell: 11.3:	Husholdningenes gjennomsnittlige skattepliktige formue og gjeld etter inntektsklasse. Tusen 1998-kroner.	241
Tabell: 11.4:	Husholdninger med lav inntekt etter husholdningstype. Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet. Eksklusive personer i studenthushold. Prosent.	241
Tabell: 11.5:	Andel personer med husholdningsinntekt etter skatt pr. forbruksenhet under 50 pst. av medianinntekten. Etter husholdningstype og antall personer med yrkestilknytning. Hovedinntektstakeren er under 65 år. Eksklusive personer i studenthusholdninger.	242
Tabell: 12.1:	Barn i barnehage 1990–1999.	256
Tabell: 12.2:	Barn med barneverntiltak 31. desember, etter tiltak. 1987–1999.	261
Tabell: 12.3:	Barn plassert i fosterhjem og barneverninstitusjoner på slutten av året, etter type tiltak. 1993–1999.	261
Tabell: 13.1:	Befolkningen 25–64 år etter høyeste utdanning, 1998.	279
Tabell: 13.2:	Registrerte studenter ved institusjoner.	283
Tabell: 14.1:	Årsverk innen pleie- og omsorgstjenestene. 1992–1999. Absolutte tall og dekningsgrader.	295
Tabell: 14.2:	Utvikling i dekningsgrader for sykehjem og aldershjem. 1992–1999.	295
Tabell: 14.3:	Utvikling i dekningsgrader for boliger til pleie- og omsorgsformål. 1992–1999.	295
Tabell: 14.4:	Andel mottakere av hjemme- tjenester (hjemmesykepleie og /eller praktisk bistand) etter alder pr. 100 innbyggere i samme aldersgruppe. 1992–1999.	295
Tabell: 14.5:	Utgiftsvekst og fordeling av utgifter til helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester.	301
Tabell: 14.6:	Innbyggere pr. yrkesaktiv lege.	303
Tabell: 14.7:	Totale utgifter til helseformål. Pst. av BNP.	304
Tabell: 14.8:	Nasjonal kreftplan. Mål og oppnådde resultater.	306
Tabell: 14.9:	Brutto driftsutgifter, antall sengeplasser, opphold og polikliniske konsultasjoner i somatiske sykehus i perioden 1995–1999.	308
Tabell: 15.1:	Kompensasjonsgrad i folketrygden før skatt ved pensjonering pr. 1 januar 2001 for enslig pensjonist. Kroner og pst.	320
Tabell: 15.2:	Reduksjon i årlige utbetalinger som følge av endringene i beregningsreglene for tilleggspensjon i 1992. Mill. kroner. Målt i fast grunnbeløp.	321
Tabell: 15.3:	Yrkesfrekvenser for aldersgruppen 55–64 år i utvalgte land samt EU og OECD-Europa. Kvinner og menn, 1990 og 1999.	323
Tabell: 15.4:	Framskrivninger av offentlige pensjonsutgifter i Norge og en del EU-land, som andel av BNP.	323
Tabell: 15.5:	Netto kompensasjonsgrad ved alderspensjon (grunn- og tilleggspensjon) ved maksimal opptjeningstid. Enslig pensjonist med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. 1998. Minstepensjon målt i Euro.	324
Tabell: 15.6:	Opptjent pensjon i folketrygden. Nåverdi av opptjente pensjoner i 2000. Mrd. kroner.	327
Tabell: 15.7:	Nåverdi av pensjonsforpliktelser i folketrygden ved ulike forutsetninger om reallønnsvekst. Kalkulasjonsrente 4 pst.	327

Tabell: 1.1:	Folkemengden i verden fordelt på regioner i 1950, 1998 og 2050. Mid- delalternativet i FNs befolkningsframskriving 2000.	354
Tabell: 1.2:	Forventet levealder, fruktbarhet og befolkningsvekst.	355
Tabell: 1.3:	Viktige økonomiske variable for grupper av land.	357
Tabell: 1.4:	Ekstremt fattige i utviklingsland og overgangsøkonomier. Absolutt antall og prosent av befolkningen.	358
Tabell: 1.5:	Antall underernærte i millioner og (pst. av befolkningen).	359
Tabell: 1.6:	Pst. av årskull som påbegynner høyere utdanning i industrilandene.	359
Tabell: 1.7:	Andelen av befolkningen over 15 år som er analfabeter i utviklings- land.	359
Tabell: 1.8:	Kapitalbevegelser til og fra store industriland. Brutto- og nettostrøm- mer. Milliarder USD.	364
Tabell: 2.1:	Befolkningsframskrivinger til 2050. 1 000 personer.	368
Tabell: 2.2:	Befolkningen fordelt på aldersgrupper. Historisk utvikling og fram- skrivningen i Middelalternativet. Andeler i pst.	369
Tabell: 2.3:	Antall alders- og uførepensjonister i 1 000 personer og gjennomsnitt- lig pensjon målt i antall grunnbeløp (G).	374
Tabell: 2.4:	Utbetaling av alders og uførepensjon fra folketrygden i pst. av BNP.	374
Tabell: 2.5:	Antall uførepensjonister i 1 000 personer under ulike forutsetninger om tilgangen til uførepensjon.	375
Tabell: 2.6:	Antall alderspensjonister i ulike befolkningsframskrivinger. 1 000 per- soner.	375
Tabell: 2.7:	Offentlig forvaltnings utgifter. Pst. av BNP.	376
Tabell: 2.8:	Sammensetningen av de samlede inntektene i offentlig forvaltning. Prosentandeler.	379
Tabell: 2.9:	Sammensetningen av de samlede utgiftene i offentlig forvaltning etter art. Prosentandeler.	379
Tabell: 2.10:	Formålsgruppering av utgifter i offentlig forvaltning eksklusiv utgif- ter til SDØE og formuesutgifter. Prosentandeler.	380
Tabell: 2.11:	Offentlige utgifter til sosial trygd og velferd. Prosentandeler.	380
Tabell: 2.12:	Kommunal sysselsetting, 1998.	381
Tabell: 2.13:	Framskrivning av kommunal sysselsetting etter ulike forutsetninger om utviklingen i kommunal tjenesteyting. Gjennomsnittlig årlig pro- sentvis vekst.	382
Tabell: 2.14:	Gjennomsnittsskåre på verdiindeksene (normert til å variere mellom 0 og 100. 1995–99).	384
Tabell: 2.15:	Prioritering av ressursbruk på ulike personlige gjøremål og på ulike samfunnsoppgaver. Pst. 1999, skåre 0–100.	385
Tabell: 2.16:	Tid brukt til hovedgrupper av aktiviteter blant menn og kvinner 16– 74 år. Gjennomsnitt for alle dager. Timer og minutter.	386
Tabell: 2.17:	Tid brukt til yrkesarbeid blant menn og kvinner i ulike aldersgrup- per. Gjennomsnitt for alle dager. Timer og minutter (I parentes er angitt tall kun for yrkesaktive.)	387
Tabell: 2.18:	Frivillig arbeid fordelt på virksomheter.	390
Tabell: 3.1:	Makroøkonomiske hovedtall. Referansealternativet. Nivå i 1999 og gjennomsnittlige årlige vekstrater.	401
Tabell: 3.2:	Antall pensjonister pr. person i arbeidsstyrken ved økt innvandring.	407
Tabell: 3.3:	Befolkning og sysselsetting ved økt innvandring. Prosentvis endring i forhold til Referansealternativet.	407

Tabell: 3.4:	Vegringsalternativet. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	409
Tabell: 3.5:	Fornyelsesalternativet. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	409
Tabell: 3.6:	Virkninger av økte petroleumspriser. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	409
Tabell: 3.7:	Virkninger av ett prosentpoeng høyere internasjonalt rentenivå. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	409
Tabell: 3.8:	Virkninger av prosentpoeng høyere årlig produktivitetsvekst. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	409
Tabell: 3.9:	Virkninger av 1/2 prosent årlig reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	409
Tabell: 3.10:	Virkninger av ett års økning i pensjoneringsalderen. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	410
Tabell: 3.11:	Virkninger av at unge kommer ett år tidligere i fullt arbeid. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	410
Tabell: 3.12:	Virkninger av en økning i skatteinntektene tilsvarende 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	410
Tabell: 3.13:	Virkninger av økte brukerbetaling. Prosentvis endring i volum i forhold til Referansealternativet.	410
Tabell: 3.14:	Virkninger av å øke årlig nettoinnvandring med 15 000 personer med moderat integrering. Prosentvis endring pr. innbygger i forhold til Referansealternativet.	410
Tabell: 3.15:	Virkninger av å øke årlig nettoinnvandring med 15 000 personer med full integrering. Prosentvis endring pr. innbygger i forhold til Referansealternativet.	410
Tabell: 4.1:	Generasjonsregnskap.	413
Tabell: 4.2:	Følsomhet. Innstrammingsbehov i generasjonsregnskapet for ulike forutsetninger om trendmessig reallønnsvekst. Kalkulasjonsrente 4 pst.	414
Tabell: 4.3:	Generasjonsregnskap i en del land. Beregnet med utgangspunkt i 1995, men oppdatert med senere politikkendringer.	415

Vedlegg 7**Oversikt over figurer**

Figur: 3.1:	Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. 2001.	66
Figur: 3.2:	Frie inntekter, øremerkede overføringer og gebyrinntekter som andel av kommunesektorens samlede inntekter. 1990–2000. Pst.	67
Figur: 4.1:	Statlig budsjettmessig næringsstøtte utenom særskilte skatte- og avgiftsregler.	81
Figur: 4.2:	Aksjonærstrukturen ved Oslo Børs 1984–2000. Eierandel i pst. av børrens samlede verdi.	84
Figur: 5.1:	Sykefravær i trygdeperioden omregnet til årsverk. 1000 årsverk.	100
Figur: 5.2:	Tilgang og totalt antall uførepensjonister.	101
Figur: 5.3:	Tilgang til uførepensjon pr. 1000 ikke uføre i ulike aldersgrupper 1993–2000. Indeks 1993=100.	102
Figur: 6.1:	Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser.	116
Figur: 6.2:	Vegringsalternativet og Referansealternativet.	120
Figur: 6.3:	Effektiv sysselsetting i kommunal forvaltning.	123
Figur: 6.4:	Hovedtrekk ved utviklingen i norsk økonomi.	127
Figur: 6.5:	BNP-vekst for Fastlands-Norge og impulser fra budsjettpolitikken.	128
Figur: 6.6:	Totale lønnskostnader pr. time for arbeidere i industrien i 2000.	129
Figur: 6.7:	Utsiktene for norsk økonomi i Langtidsprogramperioden.	130
Figur: 6.8:	Sysselsetting etter alder og kjønn.	132
Figur: 6.9:	Arbeidsledighet etter alder og kjønn.	133
Figur: 6.10:	Utviklingen i de ulike komponentene av nasjonalformuen.	137
Figur: 6.11:	Skatte- og avgiftsinntekter i 1997.	138
Figur: 6.12:	Utviklingen i statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd og offentlig sysselsetting.	141
Figur: 7.1:	FoU-utgifter i pst. av bruttonasjonalproduktet 1981–1999, OECD og utvalgte land.	157
Figur: 7.2:	FoU-utgifter etter utførende sektorer, 1981–1999. 1990-kroner.	157
Figur: 7.3:	Grunnforskning i pst. av bruttonasjonalprodukt 1983–1997, utvalgte land.	158
Figur: 7.4:	Teknologisk innovasjon i næringslivet fordelt etter kostnadstype, 1997.	159
Figur: 7.5:	Offentlige utgifter til internasjonalt FoU-samarbeid i 1998, i pst. etter geografisk område.	160
Figur: 8.1:	Forbedringen i forsurs- situasjonen i Norge fra 1985 til Gøteborg-protokollen etter planen skal være oppfylt i 2010.	185
Figur: 8.2:	Andel av kjørte kilometer med piggdekk. 1993–2000.	187
Figur: 9.1:	Pris på elektrisitet. 1992–2000.	199
Figur: 9.2:	Norske forpliktelser til å levere gass til ulike land i Europa. Milliarder kubikkmeter. 1977–2029.	203
Figur: 9.3:	Petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel pr. 1.1. 2001. Mrd. Sm ³ o.e.	204

Figur: 9.4:	Framskrivinger for petroleumsvirksomheten sammenholdt med faktisk utvikling.	206
Figur: 9.5:	Petroleumsvirksomheten.	207
Figur: 10.1:	Årlig befolkningsvekst i kommuner etter sentralitet 1971–1999. Pst.	212
Figur: 10.2:	Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst, nettoinnflytting og naturlig tilvekst 1971–1999 i kommuner etter sentralitet. Pst.	212
Figur: 10.3:	Nettosentralisering 1977–98. Nettosentralisering er antall flyttinger i retning av mer sentrale regioner minus flyttinger i retning av mindre sentrale regioner.	213
Figur: 10.4:	Årlig befolkningsvekst i landet som helhet, i de tre nordligste fylkene, Oslo-Akershus og Agder-Rogaland. 1971–1999. Pst.	213
Figur: 10.5:	Personer 16 år og over med universitet og høyskole som høyeste utdanning etter sentralitet 1998. Pst.	214
Figur: 10.6:	Sysselsatte personer i pst. av befolkningen 16–69 år i Norge og enkelte landsdeler.	215
Figur: 10.7:	Differensiering i budsjettstøtte for bruk med 100 vinterfôrede sauer eller 10 årskyr.	219
Figur: 11.1:	Gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt for ulike inntektsklasser. 1998-kroner og endring i prosent.	233
Figur: 11.2:	Gjennomsnittlig husholdnings inntekt pr. forbruksenhet etter inntektsart for ulike inntektsklasser. Prosent av samlet bruttoinntekt.	234
Figur: 11.3:	Utviklingen i gjennomsnittlig alderspensjon og minstepensjon for enslig pensjonist. 1000 1999-kroner.	236
Figur: 11.4:	Gjennomsnittlig årlig netto overføring (overføringer fratrukket skatt). Kroner.	237
Figur: 11.5:	Andel husholdninger med lav og høy inntekt i ulike land. 1994.	238
Figur: 11.6:	Lønsspredning målt ved forholdet mellom øvre grense i den niende inntektsklassen og øvre grense i den laveste inntektsklassen.	239
Figur: 11.7:	Sammensetningen av alderspensjonistenes inntekter i ulike land. Prosent av brutto inntekt.	239
Figur: 11.8:	Andel personer med lav inntekt etter husholdningstype og lengden på registreringsperioden. 1995, 1991–1995 og 1986–1995.	242
Figur: 12.1:	Andel yrkesaktive blant småbarnsmødre 1965–1998 (prosent).	253
Figur: 12.2:	Andel som bor alene, og andel med liten familiekontakt, blant menn og kvinner i ulike aldersgrupper. 1980 og 1998. Prosent.	254
Figur: 12.3:	Kvinner 20–44 år, etter samlivsform 1977 og 1999.	255
Figur: 12.4:	Barn 0–17 år, etter alder og familietype. 1. januar 1999. Prosent.	256
Figur: 12.5:	Igangsatte og fullførte boliger, samt realpriser på omsatte boliger, 1980 -1999.	263
Figur: 12.6:	Bruktboligpriser for selveierboliger 1991–1999.	264
Figur: 12.7:	Registrert kriminalitet blant barn og ungdom, 5–20 år. 1987–1998.	273
Figur: 12.8:	Andel oppklarte forbrytelser 1960–1999. Prosent.	274
Figur: 13.1:	Utviklingen i antall barn og unge 2000–2010.	279
Figur: 13.2:	Ressursinnsats i grunnskolen 1980–1999. Indeks 1980=100.	280
Figur: 13.3:	Kvalifiserte søkere, møtt til studiestart og søkere uten tilbud, høyere utdanning 1992–2000.	282

Figur: 13.4:	Antall studenter 18 år og over, menn og kvinner. Registrert 1980–1999, framskrevet med studiefrekvenser som 1999 for 2000–2020.	282
Figur: 14.1:	Utvikling i gjennomsnittlig forventet levealder 1946–1999.	299
Figur: 14.2:	Antall årsverk av leger, sykepleiere og hjelpepleiere i somatiske sykehus pr. 10 000 innbyggere. 1980–1998.	301
Figur: 14.3:	Sammenhengen mellom BNP pr. innbygger og helseutgifter pr. innbygger. 1998.	302
Figur: 15.1:	Antall AFP-pensjonister etter alder. Tusen.	319
Figur: 15.2:	Forholdet mellom inntekt og pensjon målt i G.	321
Vedlegg		
Figur: 2.1:	Samlet fruktbarhetstall i noen europeiske land og EU totalt. Gjennomsnitt 1992–1999.	368
Figur: 2.2:	Innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn. 1985–1999.	370
Figur: 2.3:	Yrkesfrekvenser etter alder og kjønn.	371
Figur: 2.4:	Yrkesfrekvenser for gifte/samboende kvinner med barn under 7 år etter alder på yngste barn, og yrkesfrekvenser for kvinner og menn i alt.	371
Figur: 2.5:	Personer i og utenfor arbeidsstyrken. 16–66 år. Pst. av befolkningen.	373
Figur: 2.6:	Offentlig forvaltnings utgifter.	376
Figur: 2.7:	Offentlig forvaltnings inntekter.	377
Figur: 2.8:	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning.	377
Figur: 2.9:	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning.	378
Figur: 2.10:	Andel som vil beskrive seg som meget lykkelige eller ikke lykkelige. Pst. 1985–1999.	383
Figur: 2.11:	Andel av tid brukt til ulike arbeidsoppgaver siste år.	391
Figur: 3.1:	Noen langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser.	397
Figur: 3.2:	Vegringsalternativet.	399
Figur: 3.3:	Referansealternativet og Vegringsalternativet.	402
Figur: 3.4:	Høyere petroleumspriser.	404
Figur: 4.1:	Netto overføringer til og fra ulike aldersgrupper i 1999. Gjennomsnitt.	412

Vedlegg 8

Oversikt over bokser

Boks: 3.7:	Analysen som sammenligner ressursbruken i ulike deler av offentlig sektor	62
Boks: 3.8:	Valgdeltakelse	64
Boks: 3.9:	Tenke globalt, handle lokalt	65
Boks: 4.1:	Klyngeskapende mekanismer	79
Boks: 4.2:	Nokia	80
Boks: 4.3:	Eierskapets betydning	83
Boks: 4.4:	Utenlandsk eierskap	86
Boks: 5.1:	Trygdeordninger	99
Boks: 6.1:	De makroøkonomiske framskrivingene	118
Boks: 6.2:	Bruken av oljeinntekter og «hollandsk syke»	119
Boks: 6.3:	Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen	122
Boks: 6.4:	Virkninger av endret politikk og andre endringer i forutsetningene for framskrivingene	124
Boks: 6.5:	Automatiske stabilisatorer i budsjettpolitikken	128
Boks: 6.6:	Tekniske forutsetninger bak de makroøkonomiske beregningene for langtidsprogramperioden	132
Boks: 6.7:	Forslag fra utvalget for sysselsetting og verdiskaping for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet	134
Boks: 6.8:	BNP som mål på velferd	135
Boks: 6.9:	Komponenter i nasjonalformuen	137
Boks: 6.10:	Statens petroleumsfond	140
Boks: 7.1:	Betydningen av IKT-sektoren i norsk økonomi	151
Boks: 7.2:	Utrekning av tiltak for økt FoU i næringslivet	163
Boks: 7.3:	Konvergens	165
Boks: 7.4:	Bredbånd	165
Boks: 7.5:	Nytte-kostnadsanalyser i transportsektoren	168
Boks: 8.1:	Viktige internasjonale miljøavtaler	173
Boks: 8.2:	Økt bruk av miljøavgifter i Norge og andre OECD-land	176
Boks: 8.3:	Følger av SO ₂ -kvotehandel i USA	178
Boks: 8.4:	Faktorer som påvirker prisen på klimagasskvoter	180
Boks: 9.1:	Utviklingen i oljemarkedet de siste årene.	201
Boks: 10.1:	Avstand til sentra av ulik størrelse	212
Boks: 11.1:	Formues- og inntektsstatistikken	234
Boks: 11.2:	Ligningsverdi av formue	240
Boks: 12.1:	Mål i innvandringspolitikken	266
Boks: 12.2:	Om vanskeligheter med å registrere utviklingen i kriminalitet	272

Boks: 13.1:	Begrepsavklaringer	278
Boks: 15.1:	Noen hovedtrekk i OECDs politikk anbefalinger	324
	Vedlegg	
Boks: 3.1:	MSG-modellen	395
Boks: 3.2:	Viktige forutsetninger i framskrivingene	396
