

Mandat for ekspertgruppe som skal utrede tiltak for å øke sysselsettingen

Den norske samfunns- og arbeidslivsmodellen har tradisjonelt bidratt til god produktivitetsutvikling, god omstillingsevne, høy yrkesdeltakelse, lav arbeidsledighet og jevn inntektsfordeling. Modellen omfatter bl.a. gode offentlige systemer for inntektssikring for personer i yrkesaktiv alder, gratis utdanning og sjenerøs studiefinansiering og et nært samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Samtidig er modellen avhengig av høy sysselsetting og relativt høyt skattenivå for å være økonomisk bærekraftig.

Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er sysselsatt i Norge er forholdsvis høy, særlig fordi mange kvinner og seniorer deltar i arbeidslivet. Det er likevel noen urovekkende trekk i det norske arbeidsmarkedet. Sysselsettingen for viktige kjernegrupper, og, særlig menn og blant unge aldersgrupper har vist en avtakende trend. Utviklingen gjennom de siste 10-12 årene synes dessuten å ha gått i motsatt retning av land som Sverige, Tyskland og Storbritannia. Selv om noe kan forklares ved oljeprisfall og ulik konjunkturutvikling, er utviklingen bekymringsfull. Blant menn i de mest arbeidsføre aldersgruppene er andelen sysselsatte i Norge nå lavere enn i mange land vi ønsker å sammenligne oss med. Sysselsettingen blant funksjonshemmede er heller ikke særlig høy sammenlignet med andre OECD-land, og Norge har en høyere andel av befolkningen på langvarige, helserelaterte ytelser. Innvandrere, særlig med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl. (landgruppe 3), har dessuten en klart lavere deltagelse i arbeidsmarkedet enn andre grupper. Relativt lav gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt, bidrar dessuten til at antall arbeidede timer per innbygger er lavere i Norge enn i mange andre land.

Blant de som står utenfor arbeidslivet i Norge, er det mange som mottar offentlige ytelser, særlig fra folketrygden, men også fra kommunale ordninger. I tillegg til å sikre inntekt skal ordningene bidra til å hjelpe den enkelte stønadsmottaker til å komme i arbeid og aktivitet. Andelen av befolkningen som mottar en helserelatert ytelse, er nå langt høyere enn for 30-40 år siden. Denne gruppen utgjør størstedelen av de i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet. Særlig bekymringsfull er veksten blant personer under 30 år, samtidig som yrkesdeltakelsen i denne aldersgruppen har falt. Blant disse er det mange med lettere psykiske lidelser. Det er betydelig frafall fra videregående utdanning, og personer med lav utdanning er overrepresentert blant de som står utenfor arbeidslivet.

En hjørnestein i det norske samfunnet er høy andel sysselsatte i befolkningen. For den enkelte betyr det å ha en jobb både stabil inntekt, personlig utvikling og deltagelse på en sosial arena. Samtidig er gode fellesfinansierte velferdsordninger avhengige av balanse mellom hvor mange som bidrar til inntektene og hvor mange som mottar, noe som er tydelig adressert blant annet i Perspektivmeldingen. En aldrende befolkning legger press på offentlige finanser gjennom økende pensjonsutgifter og økende utgifter til helsetjenester og pleie- og omsorgstjenester. Muligheten til å dekke voksende utgifter gjennom økt bruk av oljeinntekter vil ikke være til stede på samme måte som tidligere. Samtidig blir det flere i eldre aldersgrupper med lav sysselsetting, og en stadig lavere andel av befolkningen vil befinne seg i det som tradisjonelt har blitt ansett som yrkesaktiv alder. Robotisering og utvikling av nye teknologier og digitale løsninger gir økt spesialisering og økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet, og det er usikkert hvordan dette vil berøre ulike næringer og yrker. Det kan forventes fortsatt betydelig innvandring til Norge i årene som kommer. Mange av disse har relativt lav kompetanse, og det er en utfordring å integrere disse i arbeidsmarkedet samtidig

som personer med lavt utdanningsnivå allerede er overrepresentert blant de som står utenfor arbeidslivet i Norge. Med et høyt og sammenpresset lønnsnivå og høye krav til produktivitet påvirkes Norge spesielt av globaliseringen. Det er en utfordring å sikre at arbeidskraften også i fremtiden har etterspurt kompetanse, og produktivitet i tråd med lønnsnivået.

På denne bakgrunn skal ekspertgruppen analysere utviklingen i sysselsettingen i Norge, samt analysere utviklingen i mottak av inntektssikringsytelser. Ekspertgruppen skal foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid, at flere får utnyttet sin arbeidsevne, og at færre får unødig langvarige stønadsforløp eller faller utenfor arbeidslivet på en varig stønad. Ekspertgruppen vil bli etterfulgt av et utvalg med representanter fra partene i arbeidslivet. Dette utvalget skal da kunne drøfte og bygge videre på de analysene og anbefalingene som ekspertgruppen har kommet med.

Utfordringene knyttet til fallende sysselsettingsrater reiser mange problemstillinger og berører flere politikkområder. Regjeringen har drøftet viktigheten av høy sysselsetting for den langsiktige bærekraften i statsfinansene og pekt på utfordringer og utviklingstrekk senest i Perspektivmeldingen 2017. Også en rekke utvalg og ekspertgrupper har analysert, og analyserer, tilgrensende temaer. Ekspertgruppen bør i utgangspunktet ikke duplisere disse analysene, men står fritt til å supplere med egne analyser der dette er relevant. Det vises blant annet til rapporten "Et NAV med muligheter" og oppfølgingen i Meld.St. 33 (2015-2016) Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet, NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene, NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi, Brochmann-utvalgene, Delingsøkonomiutvalget og Produktivitetskommisjonen. Det vises det til at det nylig er satt ned et utvalg som skal vurdere innretningen av videregående opplæring og at et ekspertutvalg for finansiering av livsopphold ved voksnes opplæring skal levere sin utredning innen 1. desember 2018. Det vises også til pågående arbeid i Kompetansebehovsutvalget, som skal vurdere hva slags kompetanse norsk arbeidsliv vil trenge i fremtiden.

Ekspertgruppen skal heller ikke gjøre en særskilt vurdering av systemet for lønnsdannelsen. Det vises i den sammenheng til NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi og NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk

Ekspertgruppens mandat omfatter i hovedsak områder som ikke er nylig utredet eller blir utredet i andre sammenhenger.

Ekspertgruppen skal:

- Gi en samlet analyse av den trendmessige sysselsettingsutviklingen for ulike grupper i Norge. Ekspertgruppen skal sammenligne med andre land og peke på mulige forhold som kan forklare eventuelle forskjeller.
- Analysere om det er strukturelle trekk ved det norske arbeidsmarkedets funksjonsmåte som kan føre til lav sysselsettingsrate, herunder arbeidskraftens mobilitet geografisk og mellom næringer og yrker. Ekspertgruppen skal identifisere og foreslå mulige tiltak til forbedringer.
- Vurdere om det er forhold og utviklingstrekk ved arbeidsmarkedet som gjør det særlig krevende å inkludere særskilte grupper i arbeidslivet og/eller utfordrer muligheten til samtidig å opprettholde høy sysselsetting og et høyt lønnsnivå.

- Vurdere mulige tiltak som kan bidra til at arbeidskraften har den nødvendige kompetansen. Dette blant annet på bakgrunn av at robotisering og utvikling av nye teknologier og digitale løsninger gir økt spesialisering og økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet.
- Vurdere mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer som har nedsatt funksjonsevne, nedsatt produktivitet eller ikke kan jobbe full tid. Ekspertgruppen skal herunder trekke på erfaringer fra utlandet.
- Gi en samlet analyse av utviklingen i mottak av de ulike inntektssikringsordningene for personer i yrkesaktiv alder i Norge. Utvalget skal sammenligne situasjon og utvikling for mottak av inntektssikring i Norge med andre land, og peke på mulige forhold som kan bidra til å forklare forskjellene.
- Vurdere om offentlige overføringer og støtteordninger til personer i yrkesaktiv alder er tilstrekkelig formålsrettet og egnet til å støtte opp under økt yrkesdeltakelse og sysselsetting. I denne vurderingen inngår betydningen av aktivitetskrav knyttet til de ulike ordningene. Herunder skal ekspertgruppen se på forholdet mellom de helserelaterte ordningene og øvrige inntektssikringsordninger, og vurdere hvordan de ulike ordningene påvirker den enkeltes muligheter til å komme i arbeid og aktivitet. Ekspertgruppen skal i tilknytning til dette komme med anbefalinger på mulige endringer i systemet som kan understøtte økt sysselsetting, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

Ekspertgruppen skal vurdere samfunnsøkonomiske, statsfinansielle og administrative konsekvenser av sine forslag til tiltak, samt konsekvenser sett fra et brukerperspektiv, i tråd med kravene i utredningsinstruksen. I sine vurderinger av tiltak skal ekspertgruppen vektlegge regelforenkling. Ekspertgruppen kan bestille utredninger i den grad den selv ikke har kompetanse eller mulighet til å foreta den nødvendige innhenting av kunnskap. Det legges til grunn at ekspertgruppen har kontakt med partene i arbeidslivet. Minst ett av ekspertgruppens forslag skal kunne gjennomføres innenfor uendrede budsjettammer.

Medlemmer av ekspertgruppe som skal utrede tiltak for å øke sysselsettingen

Leder:

Steinar Holden, professor, Oslo

Øvrige medlemmer:

1. Grete Brochmann, professor, Oslo
2. Lars Calmfors, professor, Stockholm
3. Knut Røed, seniorforsker, Oslo
4. Kristine von Simson, forsker II, Lillestrøm
5. Elisabeth Holen, fylkesdirektør, Nevlunghavn