

Perspektivmeldingen 2021

1. Skal fremtiden sikres med vekst i privat velstand, utmagring av velferdsordningene og individualisering av ansvaret?
2. Internasjonale utviklingstrekk
3. Velstand, vekst og produktivitet
4. Høy arbeidsinnsats sikrer verdiskaping og velferd
5. Muligheter og levekår
6. Grønn fremtid
7. Redusert handlingsrom i statsbudsjettene
8. Strategier for bærekraftige offentlige finanser
9. Styrket kompetanse – inkludere flere i arbeidslivet
10. En innovativ og effektiv offentlig sektor
11. Bærekraftige velferdsordninger
12. Gode investeringer gir oss mer velferd

Vedlegg 1: Perspektivmeldingen

Vedlegg 2: Regjeringen bruker opp pengene for fremtidens generasjoner

Vedlegg 3: LOs kommentarer til Perspektivmeldingen – Høringsinnlegg til Stortinget

1. Skal fremtiden sikres med vekst i privat velstand, utmagring av velferdsordningene og individualisering av ansvaret?

I kapittel 1 legges det vekt på at Norge har et solid utgangspunkt for fremtiden også gjennom en serie gode valg, gjennom at «Skattereformer, EØS-avtalen, handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter, bred tilgang til utdanning, pensjonsreformen og langsiktige investeringer er viktige eksempler fra nyere tid, men den gode utviklingen har røtter langt tilbake (...) Det handler i stor grad om at vi som nasjon har bygget solide institusjoner og tatt vare på de ressursene og mulighetene vi har fått» (side 8).

Disse valgene og reformene settes her imidlertid ikke inn i noen overgripende kontekst, som f.eks. den norske modellen og dens grunnleggende pilarer, selv om begrepet nevnes. Når en redegjør for de historiske røttene til dagens situasjon gis det heller ingen henvisning til arbeiderbevegelsens eller andre sentrale gruppers/aktørers kamp og handlinger, ei heller til politiske konflikter, klassemotsetninger, mm. Det virker nesten som vår funksjonelle institusjonelle struktur har vokst fram ad hoc, eller at **vi** (vår understrekning) sammen har formet dem.

Det er åpenbart at trepartssamarbeid har gitt resultater på disse områdene. LO synes derfor det er naturlig at den nordiske modellen omtales til en viss grad i kapittel tre, som omhandler velstand, vekst og produktivitet. LOs hovedinnvending er at perspektivmeldingen er langt mer opptatt av å fremheve resultatene av den nordiske arbeidslivsmodellen, enn forutsetningen for eller mekanismene som ligger til grunn for å forstå hvorfor den norske arbeidslivsmodellen er så vellykket.

Meldingen har en nøytral og økonomisk-vitenskapelig framstillings- og språkform, der regjeringen i liten grad har eksplisitt redegjort for verdisyn, samfunnssyn og underliggende holdninger og posisjoner som ligger til grunn. Dette er en klar svakhet ved meldingen.

Problematiserer ikke utfordringer ved globalisering

En peker også på endrede internasjonale rammebetingelser, klimaendringer, endringer i befolkningen og arbeidslivet og endrede økonomiske forutsetninger som langsiktige utfordringer. Når det gjelder de internasjonale forhold (utdypes i kapittel 2) er en bekymret for tendenser til proteksjonisme, svekket internasjonalt handelssamkvem, framvekst av høyrepopulisme, angrep på liberale rettigheter, mm. Kort sagt at etterkrigstidens USA-dominerte verdensorden svekkes, og også utfordres av andre regionale makter, først og fremst et mer autoritært Kina, som en er skeptisk til på mange måter. Det inngår imidlertid ingen analyse av hvorfor vi har fått en slik utvikling. Det tas for gitt, implisitt, at det amerikanske hegemoniet og lederskapet i verdensøkonomien og den formen for frihandel og markedsøkonomi som har preget det nærmest er «slik det skal være».

Meldingen uttrykker en klar bekymring for klimaet, og en mener at Regjeringen har hevet ambisjonsnivået i klimapolitikken og at konsekvensene for norsk olje- og gassvirksomhet av den grønne omstillingen kan bli mindre enn fryktet (utdypet i kapittel 6).

Gir skatteuttak til rike og maner til velferdsinnstramminger

Ellers er en gjennomgående bekymring at vi i framtida blir færre som skal forsørge flere, ikke minst de eldre, og dermed de belastningene på velferdsstaten dette medfører. En viser ofte til at Norge internasjonalt betraktet har mange på helserelevante ytelser og at ungt utenforskap fra arbeidslivet øker.

Et problem som framheves er den svekkede produktivitetsveksten og det som de aller fleste er opptatt av, nemlig behovet for omstilling fra oljeavhengigheten i norsk industri sektor og næringsliv.

En skriver videre (side 9) at «...lavere vekst i skatteinntektene fremover og økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg, bidrar til at handlingsrommet i budsjettene vil bli trangere. Om få år vil statens utgifter øke raskere enn inntektene, og frem mot 2060 vil det ifølge fremskrivinger i denne meldingen være et udekket finansieringsbehov over statsbudsjettet på om lag 5 mrd. kroner årlig.». Regjeringen er bekymret for fremtidens pengebruk, men har selv brukt oljepenger på milliarder i skattecutt uten nevneverdige sysselsettingseffekter.

Strategien for å møte utfordringene er å skape flere jobber, få flest mulig i arbeid, utvikle en effektiv og framtidsrettet offentlig sektor, og utvikle en offensiv klima- og miljøpolitikk.

Her ser vi kort på hva en tenker om hvordan sysselsettingen kan økes. Hva vi gjør med inntektssikringsordningene og de helserelaterte ytelsene blir her viktig. Regjeringen skriver her (side 24/25); «Dersom vi for eksempel de neste ti årene klarte å få flere uføre over i arbeid slik at forskjellen mellom norsk og svensk uføreandel ble redusert til det halve, ville vi fått 80 000 flere i jobb og 44 mrd. kroner i økt handlingsrom om ti år. Gitt en innfasing hvor antall sysselsatte øker jevnt år for år vil det si at handlingsrommet i budsjettet øker med 4,4 mrd. kroner årlig. Hvis vi klarte å redusere forskjellen i sykefraværet mellom Norge og Sverige med to tredjedeler, ville det gitt anslagsvis gitt om lag 20 000 flere i jobb og 20 mrd. kroner mer i handlingsrom om ti år.».

Underliggende er det her en tankegang om at noe må gjøres med de norske inntektssikringsordningene, her uføretrygden og sykelønn; les innstramminger. Denne framstillingen sier oss ikke noe hva som egentlig har skjedd i Sverige. Når det gjelder sykelønn (sjukpenning) har det ikke vært videre innstramminger i selve sykelønnsordningen (reduert kompensasjonsnivå, mm.), men Försäkringskassan (tilsvarer del av vårt NAV) har i perioder under den borgerlige regjeringen (2006-2014) især, strammet hardt inn på *praktiseringen* av ordningen ved å gjøre det vanskeligere å få sjukpenning, med drastisk fall i sykefraværet som resultat. Imidlertid har dette resultert i at flere syke har kommet over på andre ordninger, som arbeidsløshetsstrygd, men også familieomsorg, mm.

Implisitt i Perspektivmeldingen er at et framtidig sysselsettingspotensiale ligger i innstramminger i de helserelaterte ytelsene gjennom antydninger som i sitatet over, der en ikke overhodet gjør noe forsøk på å sette forskjeller mellom Norge og Sverige i kontekst. Flere titall tusen nye jobber vil «oppstå» i Norge, dersom en fikk justert nivået på uføretrygdingen og sykefraværet mer i retning av hva det er i Sverige. Hvordan dette konkret skal skje, utover eventuelle innstramminger i ordningene, utdypes ikke. Som regjeringen har uttalt flere ganger, antas det at flere vil velge å jobbe ved å styrke arbeidsinsentivene gjennom økonomiske innstramminger.

Dette over er viktige understrekninger og eksempler på hvordan Perspektivmeldingen er full av implisitte og underliggende forutsetninger om årsakssammenhenger det er faglig uenighet om.

Ingen kritiske perspektiver til egne løsninger

Vi kunne tilføye på listen forholdet mellom privat og offentlig sektor i framtiden. En ser for seg en betydelig generell økonomisk vekst i tiårene som kommer, samtidig som en er bekymret for bærekraften til de offentlige finanser og velferdsstatens framtid. Mantraet er at vi må jobbe mer innenfor et vekstparadigme som ikke utfordres. Mulighetene til å overføre noe av veksten i privat sektor til offentlig sektor og offentlig velferdsproduksjon er på sett og vis ikke et tema, noe som også ville innebære å gjøre noe med skattesystemet og eksempelvis beskatte de rike hardere og faktisk arbeide for, ikke bare snakke om behovet for, reduserte sosiale og økonomiske ulikheter i det norske samfunnet.

2. Internasjonale utviklingstrekk

Oppsummering og drøfting:

Kapittelet bygger på en fortelling om at internasjonal samhandel og samarbeid har ført til mer velstand og fred i det 20. århundret, særlig etter Berlinmurens fall. De siste 15 årene har man derimot observert mer autoritære tendenser, både i nye og etablerte demokratier. Tendensen beskrives som en overgang fra regelbaserte til mer maktbaserte relasjoner mellom land.

Denne fortellingen ser svært positivt på globalisering uten å inkludere globaliseringens problematikk. Enøydheten til perspektivmeldingen nevner ikke at globalisering opprinnelig er bygget på utnyttelse av andres ressurser og arbeidskraft, og derfor er selve roten til globale ulikheter i dag.

Perspektivmeldingen nevner heller ikke at nærmest uregulert samhandel de siste 30-40 årene har bidratt sterkt til økte ulikheter og ikke minst til økte utslipp. Regjeringen klarer heller ikke å nevne frontfagsmodellen sin sentrale rolle i Norges samhandel med verden. Klimaendringer og tap av naturmangfold omtales likevel som blant de største utfordringene verden står overfor.

Perspektivmeldingen virker på så måte overraskende perspektivløs i den historiske forståelsen av dagens utfordringer.

Handel og samarbeid under press

Handel og teknologiutvikling fremheves som de to viktigste faktorene for Norges nåværende velstandsnivå. De fremmer økt konkurranse, og tvinger oss til å bli mer produktive og omstillingsvillige. Dypere samhandel har gjort at norsk industri og produksjon kan spesialisere seg innenfor områdene hvor vi har best forutsetninger og lede hjemlige ressurser dit de kaster mest av seg. Mer proteksjonisme kan medføre mindre konkurranse og true en best mulig bruk av ressurser innenlands dersom vi ikke kan lene oss på import som i dag.

På overordnet nivå stiller Regjeringen seg svært positiv til globalisering og viser til at verdens to største globaliseringsfaser, fra midten av 1700-tallet frem til første verdenskrig og fra etterkrigstiden til i dag, førte til mer fred og sterk velstandsøkning. Kinas fremvekst som en global rival til Europa og USA utgjør betydelige trusler for global sikkerhet og samhandel, særlig pga. større statlig eierskap og politisk styring i førstnevnte.

Globalisering sidestilles med demokrati og velstandsøkning, mens proteksjonisme går hånd i hånd med autoritære tendenser og den sterkeste rett. Tettere og mer regelbasert internasjonalt samarbeid vil tjene Norge som en liten aktør internasjonalt og være til nytte under fremtidige kriser som krever globale løsninger.

Utfordringer i en digitalisert økonomi og langsiktig vekst i verdensøkonomien

Den digitale økonomien har skutt fart de siste årene. Det muliggjør både økt effektivitet og konkurranse, men medfører også behov for god digital sikkerhet, styrket personvern og nye reguleringer for å forhindre skadelig skattekonkurranse. Siden den digitale verden først og fremst foregår internasjonalt, er det nærliggende å støtte opp om løsninger i internasjonale fora, samtidig som regjeringen ivaretar god digital sikkerhet nasjonalt.

Langsiktige prognoser er svært usikre. Med det sagt, estimerer OECD at gjennomsnittlig global økonomisk vekst per år vil falle fra om lag 3,5 pst. i dag til 2 pst. frem til 2060. Klimaendringer og forringet naturmiljø, aldrende befolkning, og mer proteksjonisme bidrar til lavere vekst.

Naturgitte rammebetingelser

Fremtidig økonomisk velstand avhenger av gode naturbetingelser. Parisavtalen har som mål å forhindre global temperaturøkning på 2 grader, men helst 1,5 grader, sammenlignet med år 1900. Temperaturen har allerede steget 1 grad og det haster å implementere effektive tiltak. Økte karbonpriser- og avgifter internasjonalt står sentralt. Det vil reflekteres i lavere pris for kortreist og lokal produksjon, og markedene vil oppnå mer klimabærekraft.

Migrasjonspresset vil tilta

Av verdens befolkning bor om lag 3,5 pst. i et annet land enn sitt fødeland, noe høyere enn tidligere. Migrasjon er imidlertid ikke et nytt fenomen og varierer i samsvar med krig og økonomiske kriser. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) anslår at flere titalls millioner mennesker i verden fyller vilkårene for flyktningstatus dersom de først kommer seg til et vestlig land og får levert søknad om asyl. I et system hvor det er vanskelig å komme seg til Europa på lovlig vis og søke asyl, er det de med mest penger som har høyest sannsynlighet for å lykkes. Det bidrar til lukrative og utnyttende praksiser, deriblant menneskesmugling.

Regjeringens strategier

Norge må a) bidra internasjonalt til at bærekraftsmålene nås og følge opp forpliktelsene nasjonalt, b) arbeide for å bevare og utvide fri bevegelse av varer, tjenester og investeringer, c) engasjere oss for at internasjonalt forpliktende regelverk utformes i velfungerende internasjonale organisasjoner og føre en politikk i tråd med dette, d) tilstrebe tett samarbeid med EU og bevare et godt og åpent forhold til Storbritannia, e) hente ut gevinstene av den teknologiske utviklingen internasjonalt og samtidig ivareta et høyt nivå av samfunnsikkerhet, f) utforme regelverk for å sikre en bærekraftig asylpolitikk og ivareta målet om en regulert og kontrollert innvandring.

3. Velstand, vekst og produktivitet

Oppsummering og drøfting:

Kapitlet starter innledende merknader om betydningen av jevn inntektsfordeling og høy organisasjonsgrad. Den norske arbeidslivsmodellen får imidlertid en svært begrenset omtale og uten en helhetlig beskrivelse og forståelse av hvordan og hvorfor modellen har fungert så godt for Norge. Det er heller ikke noen tanker om hvordan myndighetene kan legge til rette for at arbeidslivsmodellen kan opprettholdes. Strategien til regjeringen er gjenkjennelig fra resten av meldingen, med et ønske om vekst i privat sektor og såkalt effektivisering i offentlig sektor. Myndighetene skal stimulere til omstilling og gjennom satsing på infrastruktur og konkurranse bidra til flere private produktive arbeidsplasser, men uten at det konkretiseres hvordan man skal lykkes.

Innledning

De siste 75 årene har norsk økonomi vokst betydelig. Verdiskapingen per innbygger er nesten tredoblet, og husholdningenes levestandard er kraftig forbedret. Gevinsten må omfordeles for å komme flere til gode. Dette har Norge i stor grad lykkes med. Lønnsdannelsen og høy sysselsetting bidrar til en jevn inntektsfordeling, samtidig som trygdesystemet, offentlige helse- og utdanningstjenester og skattesystemet bidrar til omfordeling.

Historiske bidrag til økonomisk vekst

De siste 50 årene har arbeidsinnsatsen vår vært forholdsvis stabil, men med en svak, negativ utvikling. Det er et resultat av to motgående trender: mens arbeidstiden per sysselsatt har falt, har sysselsettingen, spesielt blant kvinner, økt.

Offentlig pengerikelighet og høy tillit til statsinstitusjonene har gitt en utvikling hvor staten har tatt et betydelig ansvar, med mer omfattende velferds- og inntektssikringsordninger enn i mange andre land. Det kan ha medvirket til at andelen trygdemottakere i yrkesaktiv alder er høyere i Norge enn i andre land. Samtidig har Norge en høy deltagelse i arbeidslivet.

En stor offentlig sektor må finansieres, og det høye skattenivået som da kreves, kan etter hvert gå ut over vekstevnen i økonomien. For en stat som den norske vil det alltid være en krevende balansegang å på den ene siden gi støtte som en inntektsforsikring, og på den andre siden legge til rette for nødvendig omstilling.

De siste 15 årene har produktivitsveksten vært forholdsvis svak, og ikke særlig høyere enn befolkningsveksten. I markedsrettet virksomhet på fastlandet har gjennomsnittlig produktivitsvekst falt fra 3,1 pst. per år i perioden 1971–2007 til 1 pst. i perioden etter finanskrisen.

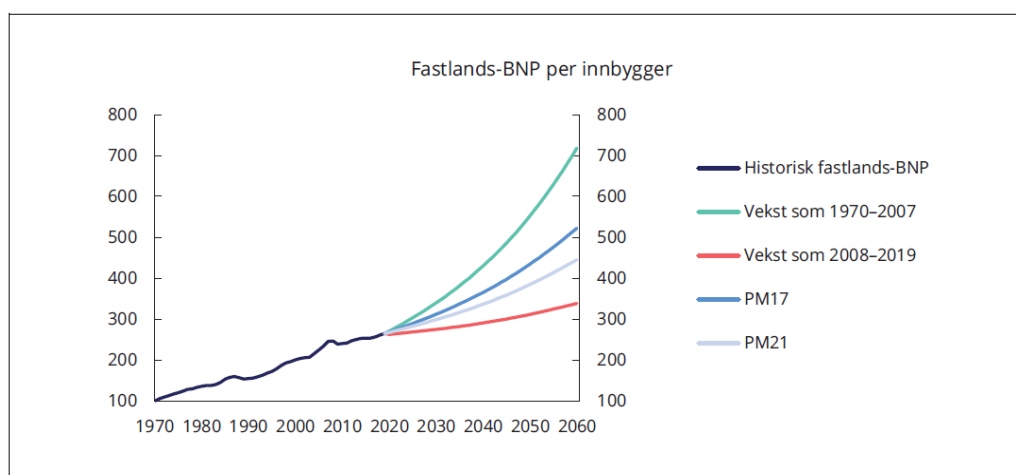
Generelt kan økt arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen i 2004 ha bidratt til å trekke ned produktivitsveksten i norsk økonomi, ettersom det ga rom for vekst i arbeidsintensive næringer. Slike næringer har gjerne lavere produktivitet enn mer kapital- eller teknologiintensive næringer.

Norsk økonomi gjennomgikk på 1990-tallet og utover på 2000-tallet flere produktivitsfremmende strukturendringer. Blant annet ble det lagt bedre til rette for at konkurranse og markedsmekanismer skulle få virke i finansmarkedene, telemarkedet og kraftmarkedet. Det var også en kraftig effektivisering i varehandel, med økt innslag av kjededrift og en markert digitalisering. I finansnæringen bidro også digitalisering til en kraftig produktivitsvekst. De siste 20 årene er det ikke i samme grad blitt gjennomført tilsvarende dyptgripende reformer. De siste årene viser OECDs tall at reformaktiviteten i Norge igjen har tatt seg opp, men det vil ta tid før vi ser resultatet av nye reformer i produktivitsveksten.

Utsikter for økonomisk vekst og verdiskaping

Norge toppe OECDs statistikk over andelen av befolkningen som mottar uføretrygd og sykepenger. En økende andel eldre i arbeidsstyrken kan påvirke produktivetsnivået. Selv om det skulle medføre et produktivitetstap at arbeidsstyrken eldes, er det likevel nyttig for samfunnet at flest mulig eldre står lenge i jobb. Økonomiens langsiktige vekstevne avhenger av om vi lykkes med å dreie den økonomiske utviklingen i bærekraftig retning både globalt og i Norge. Hvis politikken utformes slik at man får til utslippsreduksjonene til lavest mulig kostnad, vil ikke klimatiltak dempe veksten på lang sikt.

Den nest nederste kurven viser inntektsutviklingen basert på forutsetningen i denne meldingen (PM21) om 1,3 pst. produktivetsvekst. Da øker inntektene per innbygger med 69 pst. frem til 2060. Det er noe lavere enn i forrige perspektivmelding (PM17), som ville gitt en økning på 86 pst. Den nederste kurven viser inntektsutviklingen dersom den svake produktivetsveksten etter finanskrisen videreføres. Da øker inntekten per innbygger med bare 32 pst. frem mot 2060.



Figur 3.5 Utvikling i fastlands-BNP per innbygger ved ulik produktivetsvekst i årene fremover. Indeks, 1970=100

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

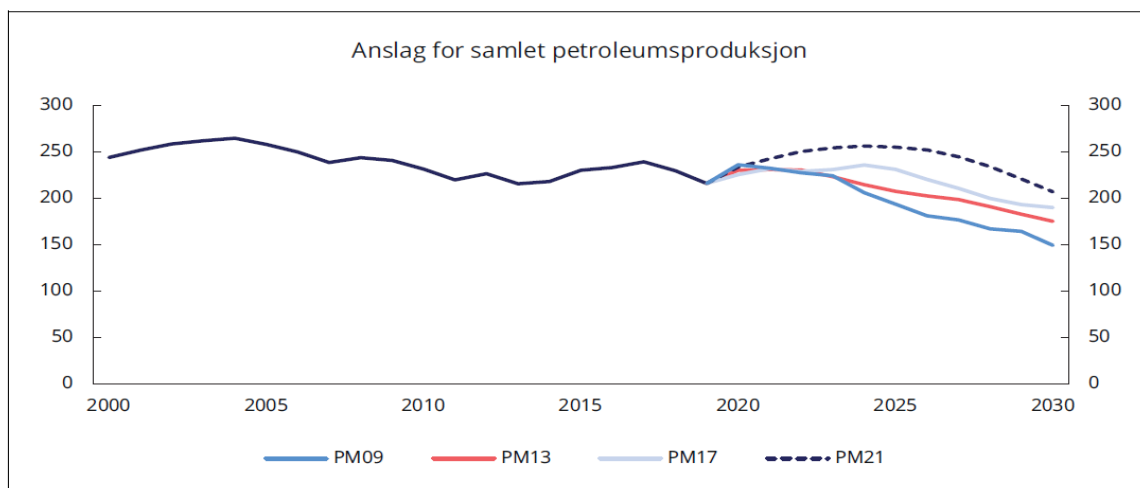
Rammebetingelser for et produktivt næringsliv

Sammenlignet med andre OECD-land er offentlig forvaltning relativt stor i Norge. Hver tredje sysselsatt jobber i offentlig sektor. Mange av de offentlige tjenestene er arbeidsintensive, slik som utdanning, helse og omsorg. En effektiv offentlig sektor er nødvendig for å møte behovet for gode offentlige tjenester uten at tilgangen på arbeidskraft i privat sektor svekkes.

Trusselen om konkurranse og nyetablering kan i noen tilfeller være tilstrekkelig til å frembringe de gode virkningene av konkurranse, selv om én eller noen få bedrifter er alene i et marked. Myndighetenes må sørge for strukturer og lovverk som gjør det enkelt å starte, drive, utvikle og legge ned virksomheter.

I Norge er enkelte produkter og næringer helt eller delvis skjermet mot utenlandsk konkurranse gjennom offentlig regulering eller næringsstøtte. Det gjelder særlig landbruket, men også næringer som fiske, innenriks sjøfart og deler av næringsmiddelindustrien. For at næringspolitikken skal støtte opp om vekst, verdiskaping og effektiv ressursbruk, bør næringer og virksomheter i størst mulig grad behandles likt.

Utsikter for petroleumsvirksomheten



Figur 3.8 Anslag for petroleumsproduksjonen i ulike perspektivmeldinger. Mill. Sm³ oljeekvivalenter

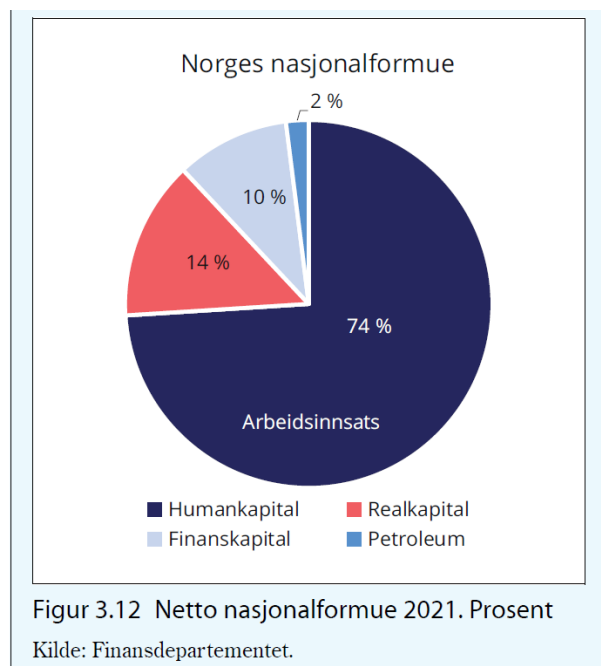
Kilder: Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet.

Oljeproduksjonen er mer enn halvert siden toppåret 2000, og var i 2019 på laveste nivå siden 1988. I samme periode har gassproduksjonen økt kraftig, slik at totalproduksjonen i 2019 var på et relativt høyt nivå. Figur 3.8 viser fremskrivninger mot 2030 av samlet petroleumsproduksjon i de siste perspektivmeldingene, sammen med oppdaterte anslag.

FNs klimapanel (IPCC) har sammenfattet ulike beregninger og anslag knyttet til begrensning av global oppvarming til 1,5 °C. Medianen av scenarioene innebærer en nedgang fra 2020 til 2050 på 54 pst. for olje og 37 pst. for gass. Prisanslagene for olje og gass i basisforløpet i denne meldingen antas å være forenlig med at verden når klimamålene i Parisavtalen. Oljeprisen i basisforløpet ligger mellom anslagene fra det internasjonale energibyrådet (IEA) og det internasjonale valutafondet (IMF),

I basisalternativet i denne meldingen ligger det inne en markert nedgang i norsk olje- og gassproduksjon på lang sikt, anslagsvis 65 pst. fra 2020 til 2050.

Nasjonalformuen gjenspeiler nåverdien av landets fremtidige inntekter. I nasjonalformuen inngår verdien av arbeidsinnsats, realkapital, finanskapital og merverdien (ressursrenten) av gjenværende petroleumsressurser.



Figur 3.12 Netto nasjonalformue 2021. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

Regjeringens strategi for økonomisk vekst

De siste 15 årene har produktivtetsveksten vært svak, fremover vil aktiviteten i oljevirksomheten avta, og næringen vil etterspørre færre varer og tjenester fra Fastlands-Norge. Overgangen til et lavutslippssamfunn vil kreve omstilling. For å opprettholde god vekst trenger norsk økonomi flere ben å stå på, og vi må legge til rette for innovasjon og nyskaping.

Regjeringen vil særlig peke på følgende elementer som viktige for å bidra til høy produktivtets- og velstandsvekst:

- En forutsigbar økonomisk politikk og et effektivt og vekstfremmende skattesystem som fremmer en stabil økonomisk utvikling.
- En langsiktig bærekraftig finanspolitikk i tråd med handlingsregelen.

- *Bærekraftig vekst.*
- *Et seriøst og trygt arbeidsliv.*
- *God omstillingsevne.*
- *En stor og kompetent arbeidsstyrke.*
- *Lære hele livet.*
- *En åpen økonomi.*
- *Investeringer i vei og bane.*
- *Legge til rette for digitalisering og deling av data.*
- *Effektiv konkurranse*
- *En næringspolitikk som legger til rette for størst mulig samlet verdiskaping*

4. Høy arbeidsinnsats sikrer verdiskaping og velferd

Oppsummering og drøfting:

Regjeringen peker på mange relevante og åpenbare problemstillinger, bl.a. færre sysselsatte per pensjonert person, høyt frafall fra videregående opplæring, økte kompetansekrav i arbeidslivet, mv. Istedenfor å presentere planer for å opprettholde et høyt velferdsnivå og sosiale sikkerhetsnett, foreslås skattelettelser på lønn for å styrke insentiver til å stå i jobb. Det vil i seg selv undergrave finansiering av velferden som garanterer høy omstillingsevne og høy sysselsetting. Regjeringen stiller seg også svært skeptisk til sekstimersdagen fordi det vil føre til høyere sysselsetting i offentlig sektor og høyere gjennomsnittlig skattesats. Det finnes derimot ingen vurdering av et mer progressivt skattesystem, slik at de med høy inntekt og formue kan finansiere mer av det som til syvende og sist kan gi positive helseeffekter. Analysen peker på mange aktuelle utfordringer, men gir få overbevisende løsninger fra et sosialt rettferdighets-perspektiv.

Styrket innsats for økt sysselsetting

Økt sysselsetting oppnås med vekstfremmende næringspolitikk, åpenhet mot utlandet og politikk som sikrer høy kompetanse i arbeidsstyrken. Det bidrar til en omstillingsdyktig økonomi. I tillegg skal ekspansiv finanspolitikk bidra til å jevne ut konjunktursvingninger. Arbeidsmarkedspolitikken bidrar til at arbeidskraften er mobil, både geografisk og yrkesmessig.

Politikken må innrettes på en måte som bidrar til at den nåværende ledigheten ikke blir langvarig. Det innebærer moderate lønnsoppgjør, ekspansiv penge- og finanspolitikk (deriblant utvidelse av permitteringsordningen og lønnsstøtteordning for permitterte), og styrket utdanningskapasitet.

Arbeidsstyrkens bidrag til vekst og bærekraft

Mens befolkningsvekst tradisjonelt har ført til flere sysselsatte og dermed økonomisk vekst, skyldes høyere antall sysselsatte i Norge hovedsakelig økt sysselsetting blant kvinner. En aldrende befolkning utgjør en stor utfordring for bærekraften til velferdssystemet. Mens seniorer (personer fra 67 år og oppover) i dag utgjør 15 pst. av befolkningen, anslås de til å stå for 26 pst. i 2060. Det betyr færre sysselsatte per pensjonist.

Velstandsnivået og nivået av offentlige tjenester vil også avgjøres av balansen mellom fritid og arbeid. Selv om økt fritid kan ha positive helseeffekter, tilsvarer det en kostnad for samfunnet i form av tapt arbeidstid.

Ifølge deres beregninger medfører en sekstimersdag i Norge bl.a. a) gjennomsnittlig årlig vekst i fastlands-BNP på rundt 1,0 pst. istedenfor 1,6 pst. for perioden 2021–2060, b) det årlige innstrammingsbehovet øker til 12 mrd. kroner sammenlignet med 5 mrd. kroner i basisforløpet (åttetimersdag), c) sysselsettingsandelen i offentlig forvaltning øker til 42 pst. i 2060 sammenlignet med 36 pst. i basisforløpet, og d) gjennomsnittlig skattesats øker fra 25 pst. i dag til 40 pst. i 2060.

Arbeidsstyrkens kompetanse

Høyt velstandsnivå avhenger av høyt utdannings- og kompetansenivå i befolkningen. Utdanningsforspranget Norge hadde tidligere har blitt redusert. Andelen med grunnskole som høyeste utdanning har igjen begynt å øke, delvis pga. økt flyktningeinnavandring. Norges relativt høye frafall fra videregående opplæring er nå i bedring generelt, men Norge ligger langt bak OECD-snittet i visse grupper. Kun 46 prosent av elever som startet i yrkesfaglig videregående opplæring i Norge høsten 2012, fullførte på normert tid, mens gjennomsnittet i OECD er 62 prosent.

Aldersgruppen under 25 år i Norge har lavere leseferdigheter, men om lag samme nivå på tallforståelse, som OECD-snittet. Norskfødte med innvandrerbakgrunn går gjennom en imponerende sosial reise i

utdanningssystemet. 35 pst. av landets 19–24-åringar var i høyere utdanning høsten 2016, mens blant norskfødte med innvandrerforeldre var hele 44 pst. studenter.

Potensialet for høyere arbeidsinnsats og endringer i arbeidsmarkedet fremover

Sysselsettingsraten er høy i Norge sammenlignet med mange andre OECD-land, men de siste årene har sysselsettingsutviklingen vært noe svakere i Norge, særlig blant menn i yrkesaktiv alder. I 2019 lå sysselsettingsandelen for norske menn i alderen 25-54 år om lag 1,5 prosentpoeng under OECD-gjennomsnittet. Det må sees i sammenheng med økonomiske tilbakeslag de siste årene, deriblant oljeprisfallet fra 2014 til 2016.

Ifølge OECD var deltidsandelen 20 pst. for Norge i 2019, mens gjennomsnittet for OECD-landene var 16 pst. Deltidsarbeid er som regel frivillig. Dersom flere skal mobiliseres til å stå i arbeid, berører det de som allerede står utenfor arbeidslivet. De kommer antageligvis til å foretrekke deltidsarbeid over heltidsarbeid. Høyere arbeidsdeltakelse tilsvarer derfor høyere deltidsandel.

Høyere arbeidsdeltakelse krever også sterkere insentiver til å jobbe (mer). Brede skattelettelser i arbeidsinntekt kan for eksempel kombineres med økte klimaavgifter. Modellanalyser fra SSB viser at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av f.eks. økt CO2-avgift mv. reduseres betraktelig dersom provenyet benyttes til å redusere skatten på arbeidsinntekt. Omtrent 19 pst. av personer mellom 20 og 66 år var utenfor arbeidsstyrken i 2019, og av disse mottok 40 pst. arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd. Økonomiske insentiver påvirker bruken av helserelaterte ytelser. Skatte- og trygdesystemene må innrettes slik at det «lønner seg å stå i jobb».

Arbeidsmarkedet kommer til å endres betraktelig i årene før 2060. Mens behovet for arbeidskraft synker i olje- og gassnæringen, med tilknyttet leverandørindustri, anslår SSB et betydelig økt personellbehov i helse- og omsorgssektoren de neste tiårene – omtrent 260 000 flere årsverk i 2060 enn i 2018, eller 31 pst. av årsverkene mot 18 pst. i 2018. Samtidig øker digitaliseringen og arbeidsmarkedet blir høyteknologisk. Økt digitalisering kan innebære forretningsmodeller hvor flere får varierende tilknytning til arbeidslivet og med flere gråsoner. Selv om teknologisk utvikling ikke er uproblematisk, bidrar det til frigjøring av arbeidskraft til mer produktive formål. Da gjelder det å være omstillingsdyktig for å sikre økt verdiskaping, velstand og velferd.

Regjeringens strategi for et velfungerende arbeidsmarked

Regjeringens strategi innebærer a) høy sysselsetting og lav arbeidsledighet gjennom konjunkturutjevning og høy etterspørsel etter arbeidskraft, b) et omstillingsdyktig arbeidsliv med et fleksibelt arbeidsmarked slik at arbeidskraften finner nye anvendelser ved endringer, c) riktig og høy kompetanse ved at flere fullfører videregående skole og muligheter for «Læring hele livet», d) et seriøst og trygt arbeidsliv basert på trepartssamarbeidet, organisert arbeidsliv og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, e) gjennomsnittlig arbeidstid må opprettholdes, muligens gjennom økt fleksibilitet, og f) å bekjempe ufrivillig deltid ved å legge bedre til rette for mer heltid i mange yrker.

5. Muligheter og levekår

Oppsummering og drøfting:

Vi konsentrerer oss kort om Regjeringens strategier. Regjeringens påstander om at endringene i formuesskatten nærmest ikke har hatt betydning for inntektsfordelingen og at arveavgiften omtrent ikke virket omfordelende blir problematiske og forkjærte. I sin tid beregnet Arveavgiftsutvalget at erstatning av avgiftsprovenyet gjennom formuesskatt ville innebære at denne måtte økes 20 pst. Skattesystemet er mindre omfordelende i dag enn før Solberg-regjeringen og kutt i formuesskatten har bidratt her, ifølge SSB. De påviste at Solberg-regjeringens skattepolitikk har ført til at 99 pst. av befolkningen mottok et skatteutt på i gjennomsnitt 4 600 kroner fra 2013-2020, mens landets 1000 rikeste betalte 1,5 millioner kroner mindre i skatt. Samtidig under-reflekteres kutt i formuesskatten sitt bidrag til større økonomiske ulikheter, fordi flere av de med høy formue har lav inntekt. Kutt i formuesskatten fører til mindre inntektsulikhet, men mer formuesulikhet. I dag skatter Norges befolkning om lag halvparten av gjennomsnittet i OECD på personlige eiendeler.

Når det gjelder trygdesystemet, har Regjeringen selv fått gjennomslag for en serie innstramminger som har gått utover fra før vanskeligstilte personer, noe som ikke har bidratt til å redusere ulikheten, tvert om. Dette er bla. innstramminger i arbeidsavklaringspenger, uføretrygd (barnetillegget især), dagpenger og overgangsstøtten. LO har hevdet at dette kan innebære en ny form for en mer restriktiv velferdspolitik.

Hovedpunkter:

Norge er blant landene med lavest ulikhet, selv om inntektsulikheten har økt noe de siste 30 årene. Stor økonomisk ulikhet kan svekke den enkeltes muligheter og true tilliten i samfunnet. Sterk økonomisk vekst i Asia har bidratt til å redusere inntektsforskjeller mellom land (en god del land henger fortsatt mye etter; også til dels ukommentert.) Ulikhetene har imidlertid økt innad i mange land.

Ekstrem fattigdom i verden har blitt redusert de siste 30 årene, primært pga. økonomisk vekst i Øst-Asia og Stillehavsregionen (Kina som er desidert viktigst her nevnes ikke). Ekstrem fattigdom er nå konsentrert i Afrika, særlig sør for Sahara (Det er ellers slik at store deler av verdens befolkning fortsatt lever i fattigdom, selv om den ekstreme fattigdommen er redusert; dette kommenteres ikke).

Norge er blant de landene i Europa med lavest ulikhet. Høy grad av likhet i Norge og i de nordiske landene settes gjerne i sammenheng med en sterk satsing på barn og unges oppvekstvilkår, gratis utdanning, små lønnsforskjeller, progressiv skatt og et velorganisert arbeidsliv. Dette er også forhold som bidrar til å forklare hvorfor inntektsforskjeller i mindre grad går i arv i Norge enn i de fleste andre land (her kunne man satt dette i en kontekst ved å vise til den nordiske og den norske modellen).

I Norge har inntektsutviklingen for den nederste desilen vært svakere enn for øvrige grupper, mens utviklingen i inntektene for den øverste desilen har vært sterkere. Norge er også en del av de internasjonale megatrendene som har bidratt til økt inntektsulikhet i mange land. Det er imidlertid indikasjoner på at digitalisering og globalisering ikke har hatt samme innvirkning på inntektsfordelingen i de nordiske landene som i mange andre land. Koordinerte systemer for lønnsdannelse, sammenpresset lønnsstruktur og høy organisasjonsgrad trekkes her frem som mulige forklaringer.

Det omfordelende bidraget fra det norske skattesystemet har vært relativt stabilt de siste 30 årene, og reduserer ulikheten med om lag 40 prosent. Overføringene har blitt noe mindre omfordelende over perioden 1995–2018.

Endringer i formuesskatten har hatt tilnærmet ingen effekt på inntektsfordelingen (kommenteres neste side). Dette er fordi formuesskattellettelsene også har gått til personer i de laveste inntektsdesilene, altså til personer med forholdsvis lave inntekter og høye formuer. Arveavgiften på sin side, slik den var utformet,

var ikke et kraftfullt virkemiddel for omfordeling ettersom verdsettelsesrabatter på formuesobjekter ikke reflekterte de reelle verdiene og gjorde det enkelt med skattetilpasninger.

Siden 2011 har andelen husholdninger med lavinntekt økt litt. Andelen barn under 18 år som tilhører lavinntektshusholdninger, har også økt betydelig over tid. Det er særlig blant barn med innvandringsbakgrunn at vi har sett en økning i lavinntektsandelen. Inntektsutviklingen til aleneforsørgere har vært svakere enn for øvrige barnefamilier og for befolkningen samlet (her nevnes ikke regjeringens innstramminger i overgangsstøtten, som har gitt overgang til sosialhjelp for mange).

Til tross for at Norge generelt har høy inntektsmobilitet, går levekår i noen grad også i arv. I Norge brukes det store offentlige ressurser på utdanning, bla. med mål om å redusere sosiale forskjeller. Langs flere indikatorer som måler utdanningssystemets bidrag til å motvirke ulikhet, gjør Norge det bedre enn mange OECD-land.

Innvandrere totalt sett har lavere utdanning og sysselsettingsgrad enn majoritetsbefolkningen, og er overrepresentert i lavinntektsstatistikken. Etterkommere av innvandrere gjør det betydelig bedre enn innvandrere i utdanningssystemet, de har lavere frafall fra videregående skole, og tar i langt større grad høyere utdanning.

Nordmenn og nordiske borgere har generelt stor tillit til ulike politiske institusjoner sammenlignet med andre europeere, men også hos oss har tilliten falt. Regjeringen vil bevare et samfunn med små forskjeller og muligheter for alle med følgende strategi: Tidlig innsats som metode, flere må fullføre videregående opplæring, livslang læring, høy sysselsetting og lav arbeidsløshet, vellykket integrering, utjevning av sosiale helseforskjeller, et godt og effektivt skattesystem, et velfungerende trygdesystem, og høy tillit og åpenhet.

6. Grønn fremtid

Oppsummering og drøfting:

Regjeringens politikk for å vri samfunnet mot en «grønn fremtid» er først og fremst utformet for å kutte klimautslipp ved bruk av kostnadseffektive økonomiske virkemidler. Ensidig bruk av «forurensere-betaler» prinsippet innebærer utvidet bruk av pris- og markedsmekanismer som øker ulikhet: Den som har råd kan betale for å få lov til å forurense, mens den som ikke har råd kan komme til å måtte bære uforholdsmessige kostnader av politikken. Områdene av miljøforvaltning der markedslogikk ikke fungerer er tydelig nedprioritert, herunder bevaring og vern av natur. «Føre-var prinsippet» som lenge har vært førende for forsvarlig miljøpolitikk er ikke nevnt i hele kapittelet. Dette henger sammen med at regjeringens mål om å redusere offentlige utgifter, også til miljøforvaltning, tilsyn og nødvendige investeringer for bærekraftig omstilling av samfunnet. Videre preges politikken av at man lempet ansvar over på andre lands overholdelse av internasjonale avtaler. Den samlede tilnærmingen vil kunne gjøre det svært krevende å oppnå de ambisiøse målsettingene som er satt. Å lene seg på økende nettoopptak gjennom skogsdrift og annen arealbruk er å holde foran seg en løsning preget av stor kunnskapsmessig uenighet og usikkerhet.

Innledning

Regjeringen legger til grunn FNs 17 bærekraftsmål som veiledende for norsk politikk utformet for en grønn fremtid. Gjennomgående fremholder regjeringen det overordnede målet om å utrydde fattigdom og øke velstanden, samtidig som man løser klima- og miljøutfordringene. De argumenterer for at dette krever at de som forringer naturen enten må betale eller reguleres slik at man reduserer miljøbelastning til et bærekraftig nivå. Regjeringen fremholder at Norge har mye arbeid å ta tak i hva gjeldende de to største globale utfordringene – klimaendringer og tap av naturmangfold. Hovedutfordringen som skisseres er å klare å gjøre nok tidsnok ettersom skaden og kostnadene bare øker hvis løsningene dyttes frem i tid.

Klimautfordringen

Utgangspunktet for klimaarbeidet er antagelsen om at kostnaden ved at verden lar være å redusere utslipp av klimagasser, langt overgår kostnaden ved å redusere utslipp. Derfor er det behov for at både offentlige og private investeringer vris i en mer bærekraftig retning, særlig investeringer med lang levetid, fordi utslippsintensive løsninger kan gjøre omstillingen langt dyrere. Samtidig må samfunnet bygges om for å tilpasses klimaendringene. Regjeringen fremholder at klimautfordringen kun løses gjennom internasjonalt samarbeid. Det mest effektive er å prise utslipp av klimagasser slik at forurensere må betale. Lik pris på alle utslipp vil ifølge markedsøkonomiske prinsipper føre til en kostnadseffektiv klimapolitikk hvor de rimeligste utslippskuttene tas først og det blir lønnsomt å utvikle klimavennlig teknologi. Frem mot 2030 vil regjeringen øke det generelle nivået på avgiftene på ikke-kvotepfiktige utslipp til om lag 2000 kroner per tonn CO₂. Dette vil være et av de viktigste tiltakene for å nå våre internasjonale forpliktelser og regjeringens ambisjoner på klimaområdet.

Norsk klimapolitikk

Siden 1990 er utslippene per person redusert med 23 pst. i Norge. Dette skyldes reduksjon på 2,3 pst utslipp fra 1990 samtidig som vi har hatt en befolkningsvekst på om lag 1 mill. personer.

Norges klimamål for 2030 og 2050

Norge har meldt inn styrkede klimamål med reduksjon av klimagassutslippene med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. i 2030 sammenlignet med utslippsnivået i 1990, samt å samarbeide med EU om å redusere unionens totale utslipp. For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. I klimaloven står det at målet for 2050 er 90-95 pst. reduksjon av utslippene sammenlignet med nivået i 1990. Regjeringen fremholder at det vil bli langt dyrere og mindre effektivt å møte målsettingene i Paris-avtalen dersom ikke

politikken strammes til globalt. Oppfyllelsen av norske utslippsmål er langt på vei avhengig av at andre land også møter sine forpliktelser.

Samarbeid med EU om oppfyllelse av utslippsmålet for 2030

Norges sammensetning av utslipp trekker i retning av at kostnadene ved utslippsreduksjoner er klart høyere i Norge enn samlet for EU. Norge har avtale med EU om å delta i det nye klimaregelverket som består av to nye pilarer, i tillegg til kvotesystemet (EU ETS) Norge har vært en del av siden 2008: Forordningen om innsatsfordeling for ikke-kvotepliktige utslipp og regelverket for bokføring av skog og annen arealbruk. Ordningene legger til rette for mer fleksibilitet i Norges klimaarbeid: Innsatsfordelingen er en type kvotesystem for ikke-kvotepliktig sektor; Ved å ta med nettoopptak i skog kan Norge motregne utslippene og oppnå fastsatte mål raskere.

Virkemidlene i klimapolitikken

Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av kvoteplikt og CO₂-avgift. I tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler, subsidier til utslippsreducerende tiltak, herunder støtte til forskning og teknologiutvikling, og ulike informasjonsvirkemidler. Jordbrukets utslipp av lystgass og metan er ikke omfattet av avgift eller utstrakt bruk av virkemidler. Innenfor skog og annen arealbruk er virkemidler rettet mot å redusere utslipp fra nedbygging av grønne arealer og øke opptaket i skog, samtidig skal økt bruk av råstoff fra skog, slik som trevirke og biobrensel, bidra til utslippsreduksjoner i andre sektorer.

Norske utslipp

De totale estimerte norske utslippene er på 50,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Omtrent halvparten omfattes av EU ETS, og den andre halvparten er ikke-kvotepliktige utslipp.

Siden 2005 er utslippene redusert med henholdsvis 7,5 pst. i kvotepliktig sektor og 11 pst. i ikke-kvotepliktig sektor. Framskrivninger av norske utslipp anslår reduksjon av kvotepliktige og ikke-kvotepliktige utslipp på henholdsvis 23 og 30 pst. frem mot 2030. Med den forsterkede virkemiddelbruken fremover regner man med samlet utslippsreduksjon på om lag 20 mill. tonn i perioden 2021-2030, noe som er tilstrekkelig til å nå ambisjonen om 45 pst. utslippskutt i ikke-kvotepliktig sektor innen 2030.

Arbeid med å avdekke og redusere klimarisiko

I Norge observeres det allerede økt gjennomsnittstemperatur og økt nedbørsmengde. De fysiske konsekvensene av klimaendringene i Norge er typisk knyttet til vannproblematikk, mer flom, overvann og jord- og steinskred. Regjeringen fremholder at klimaendringer i andre land vil i stor grad kunne påvirke Norge indirekte ettersom Norge er en liten og åpen økonomi med stor eksponering for global utvikling. Det at global klimapolitikk kan redusere verdien av Norges gjenværende petroleumsressurser er del av overgangsrisikoen for norsk økonomi.

Tap av naturmangfold

Reduksjonen i verdens naturmangfold, og dermed menneskenes livsgrunnlag, skjer raskere enn noen gang før i menneskehetens historie. Aichi-målene fra FNs konvensjon for biomangfold vil i det store og hele ikke nås. Regjeringen anser tilstanden for naturmangfoldet i Norge for bedre enn for verden samlet gitt den varierte naturen og lave befolkningstettheten. I vår lille, åpne økonomi vil en god del av vårt avtrykk på naturmangfoldet være indirekte, og skje i de landene der varene vi importerer blir produsert. Det er prioritert å på plass en ny mekanisme for å bedre gjennomføring av Aichi-målene fastsatt av FNs konvensjon for biologisk mangfold. Norge har tre nasjonale mål for naturmangfoldet: 1. Økosystemene skal ha god økologisk tilstand og levere økosystemtjenester; 2. Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres; 3. Et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner. For å nå nasjonale mål, og de globale Aichi-målene, er regjeringens strategi først og fremst å klargjøre hva som anses som god tilstand i økosystemene, for deretter å fastsette forvaltningsmål og innrette virke-middelbruk. Man søker å benytte kombinerte klima-

og naturmangfoldstiltak, og man vurderer virkemidler etter naturmangfoldloven for å gi arter og naturtyper en særlig beskyttelse. Andre målrettede virkemidler inkluderer bruk av juridiske sektorvirkemidler, plan- og bygningsloven og innsigelsesrett, handlings-planer og miljøforvaltningens og sektorenes økonomiske virkemidler til skjøtsel av leveområder, restaurering av ødelagt natur, fjerning av fremmede arter og vern.

Regjeringens strategier

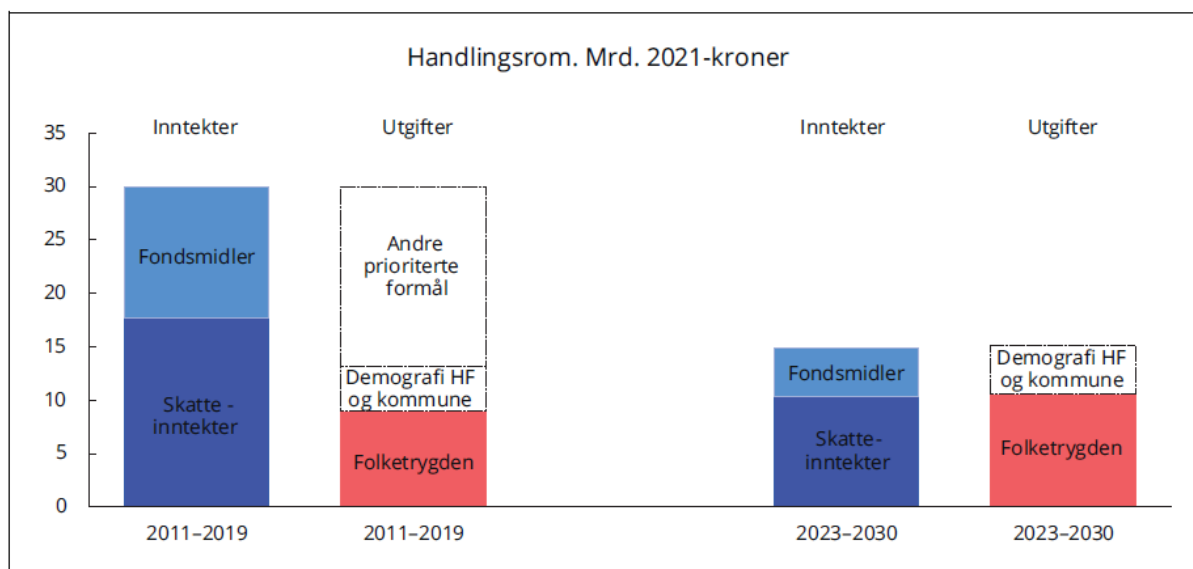
For å imøtekomme utfordringene har regjeringen følgende strategi:

- Internasjonalt samarbeid med EU.
- Et lavutslippssamfunn, - ikke et lavinntektssamfunn.
- Forurensere skal betale.
- Effektive virkemidler.
- Håndtering av klimarisiko.
- Støtte til teknologiutvikling.
- Bidra til at globale utslipp går ned.
- Bevaring av naturmangfold som menneskers livsgrunnlag.
- Redusert forurensing gjennom styrking av regelverk og globale avtaler.
- Beskytte havet ved arbeid innrettet mot bærekraftig forvaltning

7. Redusert handlingsrom i statsbudsjettene

Oppsummering og drøfting:

Kapitlet om redusert handlingsrom i statsbudsjettene beskriver hvordan økte utgifter i offentlig tjenesteyting, særlig knyttet til helsesektoren, og lavere inntekter fra skatt og petroleumsformuen, skaper behov for en kontraktiv finanspolitikk frem mot 2060. Begge sidene av brøken knyttes opp mot befolkningsutviklingen, særlig eldrebølgen som tiltar, og lavere estimert økonomisk vekst globalt. Det hevdes at det meste av handlingsrommet for politikerne dermed forsvinner. For å skape mer rom i budsjettene står man fast på en «innstrammingslinje» i offentlig sektor, samtidig med at skattene bør fortsatt reduseres for å skape vekst i privat sektor. Ettersom det er behov for langt mer sysselsatte i helse- og omsorgssektoren vil dette potensielt øke andelen arbeidstakere i offentlig sektor. Dette mener regjeringen vil være skadelig for norsk økonomi og næringsliv. En «ansvarlig politikk» må tilpasses den «nye virkeligheten».



Figur 7.7 Anslått årlig vekst i strukturelle skatte- og avgiftsinntekter¹, vekst i bruk av olje- og fondsinntekter, folketrygden og demografidrevne kostnader i helseforetakene og kommunesektoren. Mrd. 2021-kroner

¹ I figuren er midtpunktet mellom fondsinntekter på 3–6 mrd. kroner tilsvarende 4,5 mrd. kroner lagt til grunn.

Kilde: Finansdepartementet.

Innledning

Det finanspolitiske handlingsrommet bestemmes i hovedsak av utviklingen i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien, utviklingen i pensjonsfondet og bindinger på utgiftssiden i budsjettet. Innenfor disse rammene vil utviklingen i inntekter og utgifter fra et år til det neste avgjøre hvor mye som er tilgjengelig for å følge opp politiske planer og ambisjoner (i figuren «Andre prioriterte formål») i statsbudsjettene i det enkelte år.

Regjeringen fremholder at innfasingen av oljeinntektene har gitt Norge en vekst i budsjettene og et handlingsrom få andre land har opplevd. Men med mindre utgiftsveksten i statsbudsjettet dempes, eller inntektene øker mer enn det nå ligger an til, vil vi i årene fremover oppleve at utgiftene øker raskere enn inntektene. Størst mulig sysselsetting og deltakelse i arbeidslivet er regjeringens hovedstrategi i møte med de langsiktige utfordringene. Samtidig må ressursene det offentlige rår over, utnyttes bedre og mer målrettet. Utviklingen i statsbudsjettene har i mer enn ti år gitt rom for betydelige satsninger på mange områder, blant annet utdanning, infrastruktur og forbedrede velferdsordninger. Med redusert

handlingsrom i budsjettene må nye tiltak i større grad finansieres gjennom bedre ressursbruk og omprioriteringer innenfor budsjettene.

Den økonomiske håndteringen av virusutbruddet

Koronapandemien er blitt møtt med svært omfattende økonomiske tiltak. Samlet sett er budsjettimpulsen (bruken av oljepenger) for 2020 anslått til 4½ pst. av BNP for Fastlands-Norge, som er den høyeste impulsen som er målt. Utgiftene i offentlig forvaltning var allerede før krisen på et høyt nivå målt som andel av verdiskapningen i økonomien. De fleste krisetiltakene er forlenget inn i 2021, men skaleres ned eller avvikles i henhold til utviklingen i pandemien. Regjeringen har som mål å redusere utgiftsnivået videre fremover. De fremholder at en for stor offentlig sektor over tid kan svekke produktiviteten og den samlede vekstkraften i privat sektor og hindre nødvendige omstillinger i økonomien.

Lavere underliggende vekst i offentlige inntekter fremover

Offentlige velferdsordninger finansieres i hovedsak av skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien, som dekker nær 80 pst. av offentlige utgifter. De godt utbygde velferdsordningene krever et forholdsvis høyt skatte- og avgiftsnivå. Med en videreføring av dagens skatte- og avgiftspolitikkl anslås den årlige underliggende veksten i statens skatteinntekter å gradvis avta fra rundt 13 mrd. kroner i 2019 til rundt 10 mrd. kroner i gjennomsnitt i perioden frem til 2030. Til sammenligning ble den årlige veksten i disse inntektene anslått til vel 18 mrd. 2021-kroner i gjennomsnitt i nasjonalbudsjettene for 2011–2019.

Skatteinntektene korrelerer med verdiskapningen gitt uendrede skatte- og avgiftsregler. Sett bort fra det drastiske skatteinntektsfallet i 2020 er den trendmessige veksten i skatte- og avgiftsinntektene på vei ned, på grunn av svakere produktivitet utvikling og lav vekst i arbeidsstyrken som følge av lavere innvandring og økt andel eldre. Fremover må det regnes med at befolkningsutviklingen vil fortsette å trekke den underliggende veksten i økonomien og i skattene ned. I 2021 anslås hver sjettede krone av offentlige utgifter å dekkes med overføringer fra Statens pensjonsfond utland. Når handlingsrommet i finanspolitikken skal vurderes, er det rimelig å ta høyde for usikkerhet i de fremtidige petroleumsinntektene og i markedsverdien av fondet. Fra 2023 anslås inntektene fra oljevirkosomheten å ta seg opp igjen og uttaket fra fondet anslås lavere. Det vil si at både fondsverdien og 3-prosentsbanen vil stige frem mot 2040. Etter 2040 anslås 3-prosentsbanen å avta fordi inntektene fra petroleums-sektoren er ventet å bli lavere, samt at veksten i fondskapitalen anslås å ikke lenger holde tritt med fastlandsøkonomien. Disse anslagene tar høyde for stor usikkerhet, også med tanke på hvordan klimapolitikken vil påvirke på sikt.

Høyere vekst i regelstyrte og demografidrevne utgifter

Utgiftene til de regelstyrte ordningene i folketrygden følger av regelverk fastsatt av Stortinget, og de årlige bevilgningene er anslag på utgifter, ikke en fastsatt budsjetttramme. Utgiftene til folketrygden utgjør rundt en tredjedel av statsbudsjettet og består blant annet av utgifter til alderspensjon, sykepenger, arbeidsavklarings-penger, uføretrygd, foreldrepenger, legemidler og andre helseformål. Aldring av befolkningen har bidratt til høy vekst i folketrygdens utgifter de siste årene. Frem til 2030 ventes utgiftene å øke med nær 11 mrd. kroner per år i gjennomsnitt. Av dette utgjør de økte utgiftene til alderspensjon 7 mrd. kroner. Etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester er også ventet å øke kraftig og utløse forventninger til høyere bevilgninger til kommunesektorens og helseforetakenes utgifter. Hvor store utgiftsøkningene vil bli avhenger av fordelingen av kostnadene mellom det offentlige og den enkelte innbygger. Dersom økende levealder går sammen med friskere aldring kan dette trekke i retning av svakere vekst i utgifter til helse- og omsorgstjenester. Internasjonale makrostudier konkluderer med at det først og fremst er medisinskteknisk utvikling som har drevet, og vil drive, kostnadsveksten i helse og omsorgstjenesten.

Mindre handlingsrom i statsbudsjettene, men fortsatt høye forventninger på mange utgiftsområder

I perioden 2011-2019 vokste handlingsrommet i gjennomsnitt med 21 mrd. kroner per år. I perioden frem mot 2030 vil veksten gå ned og i snitt ligge på 4 mrd. kroner per år, (se figur). Av dette antas utgiftene til folketrygden å øke med knapt 11 mrd. kroner per år, mens statens inntekter er beregnet til å øke med anslagsvis 13–16 mrd. kroner per år. Det gjennomsnittlige årlige handlingsrommet til å dekke demografidrevne kostnader og nye satsinger blir da 4 mrd. kroner, en reduksjon på 16–19 mrd. Det antas at utviklingen forverres utover i perioden. Trendene, som gir betydelige utfordringer det nærmeste tiåret, forsterkes på lengre sikt og gir enda større utfordringer. Handlingsrommet vil etter hvert snus til et innstrammingsbehov. Det forhenværende store handlingsrommet har gitt rom for betydelige politiske planer og muliggjort betydelige satsninger på mange områder i tråd med handlingsregelen. Når nye satsninger skal gjennomføres blir det behov for å bortprioritere noe annet. Det kom frem av budsjettfremlegget for 2021 at dersom alle langsiktige planer, mål og byggeprosjekter skal følges opp, vil det kreve mer enn det anslåtte handlingsrommet de nærmeste årene. Ambisjonsnivået må tilpasses den forventede budsjettsituasjonen.

Langsiktig bærekraft i offentlige finanser

Fondsavkastningen er blitt en stadig viktigere finansieringskilde for staten og bidro i 2019 til å finansiere om lag 13 pst. av offentlige utgifter. Det tilsvarte 8 pst. av fastlands-BNP, en økning fra 2½ pst. i 2001. Ubalanser mellom utgifter og finansieringsgrunnlag må dekkes inn, enten gjennom lavere offentlige utgifter eller gjennom høyere skatter.

Inndekningsbehovet er antatt å øke med 5,6 pst. som andel av fastlands-BNP. Utslaget varierer med alternative forutsetninger hvor endring sysselsetting utgjør største variasjon. 10 pst. høyere sysselsetting i 2060 reduserer inndekningsbehovet til 1,4 pst, mens sekstimersdag øker inndekningen til 14 pst. Økning i produktivitetsveksten i privat sektor har begrenset betydning for bærekraften i offentlige finanser ettersom lønn til ansatte og overføringer følger denne produktivitetsveksten.

Oppsummering av strategier

For å imøtekomme utfordringene har regjeringen følgende strategi:

- Tilpasse den offentlige pengebruken situasjonen i norsk økonomi, i tråd med handlingsregelen for finanspolitikken.
- Bruk av fondsmidler bør som hovedregel holdes uendret eller strammes inn når det går godt i norsk økonomi
- Skape rom for et vekstkraftig og variert næringsliv, og øke sysselsettingen.
- Tilpasse statens utgiftsvekst til reduksjonen i statens inntekter.

8. Strategier for bærekraftige offentlige finanser

Oppsummering og drøfting:

Kapittelet om strategier for bærekraftige finanser er preget av mange gjentakelser og formaninger, og forteller en historie om at vi tross veldig gode økonomiske forutsetninger, går tøffe tider i møte som må møtes med «ansvarlige» grep. Kapittelet er en oppfølging fra forrige kapittel, men går mer inn i løsningene regjeringen mener må på plass. Regjeringen viser tydelig sitt ideologiske syn på at offentlig sektor må krympes slik at andelen av sysselsettingen i det offentlig holdes nede, slik at privat sektor får rammer til å sørge for at kapital tilflyter der den kaster mest av seg. Videre begrunnes en sterk overbevisning om at økt skatt både vil redusere sysselsettingen fordi arbeidstakerne da ønsker å jobbe mindre, og at investeringer i Norge blir mindre lønnsomme. I stedet for å gå imot den globale skattekonkurransen, tar vi nærmest ledertrøya. Uten mulighet til å øke inntektene gjennom skatter, påpekes det som viktig at sysselsettingen må opp og at hver og en må jobbe mer for å øke skattegrunnlaget. På den andre siden må utgiftssiden tas ned. I dette kapittelet ser man løsninger som bygger på 80- og 90-tallets nyliberale løsninger. Man fremholder vekst som langt viktigere enn god fordeling av ressurser og fremmer derfor såkalt «tilbudsside-økonomi», hvor bedriftenes betingelser skal gjøres romsligere i stedet for å øke samfunnsborgernes etterspørsel ved inntektsutjevning. Konsekvensen blir at ansvaret og kostnaden for å sikre handlingsrommet individualiseres ned på hver enkelt arbeidstaker og samfunnsborger som både får dårligere fellesløsninger, tøffere arbeidsliv og et samfunn med økt ulikhet og konflikt. I sum fronter regjeringen en retning som følger i anglo-amerikanske fotspor hvor velstanden fra verdiskapningen konsentreres på færre hender, realøkonomien stagnerer og forbigås av finansøkonomien - og de viktige tillitsskapende institusjoner gradvis bygges ned.

Innledning

Det er ikke bærekraftig å bygge ut dagens velferdsordninger uten å ha trygghet for fremtidig finansiering. Regjeringen har gjennomført en viktig skatteomlegging og vil holde skattenivået nede. Økt skatt vil gjøre det mindre attraktivt å jobbe og investere i Norge og svekke grunnlaget for å drive næringsvirksomhet. Jamfør kapittel 3 har vi heldigvis et godt økonomisk utgangspunkt for fremtiden.

God ressursbruk

Det er særlig gunstig for offentlige finanser hvis vi lykkes med å øke sysselsettingen gjennom å redusere antall uføretrygdete, redusere sykefraværet, få flere over fra deltid til heltid, få flere eldre til å stå lenger i arbeid og få flere innvandrere i arbeid. I Norge vil økt sysselsetting i stor grad ledsages av en dobbelgevinst, siden de fleste i arbeidsdyktig alder som ikke jobber, mottar en eller annen form for offentlig ytelse til livsopphold.

Effektiv bruk av midlene over statsbudsjettet (innsparing) kan gi et viktig bidrag til økt handlingsrom, selv om tallene er vesentlig mindre enn for tiltak som øker sysselsettingen. Anslått produktivitetsvekst i offentlig sektor på ½ pst. hentes allerede ut igjennom ABE-reformen i statlige virksomheter og gir et årlig bidrag til handlingsrommet på vel 1,8 mrd. kroner, men det betyr ikke at jobben med mer effektiv ressursbruk er ferdig. Videre budsjettreduksjoner må skje som følge av aktive politiske prioriteringer. De siste årene er det også gjennomført samferdselsreformer, kommunereform, og en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform som skal bedre bærekraften i offentlige finanser. Disse reformene skal fortsatt følges opp: flere små kommuner må slås sammen, flere togtruter skal legges ut på anbud og produktivitetsforbedringene skal hentes ut av budsjettene.



Figur 8.2 Scenarier med økt sysselsetting. Illustrasjon av årlig økt handlingsrom i perioden 2022–2031. Mrd. 2021-kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

I kommunene har det vært en tendens til svekket effektivitet fra 2013. Dersom kommuner hadde stilt samme krav til effektivisering som statlige virksomheter gjennom ABE-reformen ville kommunenes handlingsrom isolert sett økt med 1,4 mrd. kroner årlig. Kommunereformen som trådte i kraft 1. januar 2020, skal blant annet bidra til bedre tjenester og mer effektiv drift gjennom større enheter og sterkere fagmiljøer.

Svak produktivitetsutvikling over tid i bygg- og anleggsbransjen kan indikere et uutnyttet potensial for billigere og mer effektiv utbygging av statlige investeringsprosjekter. Årlig leier staten kontorlokaler for om lag 6 mrd. kroner i markedet. Regjeringen har som mål å redusere disse kostnadene med 15 pst. innen 2029, noe som utgjør om lag 900 mill. kroner. I gjennomsnitt leier staten i dag større lokaler enn det den fastsatte arealnormen for nye statlige kontorlokaler tilsier.

Et vekstfremmende skattesystem

Inntektene fra skatter og avgifter tilsvarer til sammen om lag 40 pst. av BNP. Skatte- og avgiftssystemet bør innrettes slik at de nødvendige inntektene hentes inn med minst mulig skadevirkninger på norsk økonomi. Enkelte skatter og avgifter ivaretar andre hensyn utover å skaffe staten inntekter. Dette gjelder i hovedsak ønsket om å omfordele inntekt og medvirke til bedre helse og miljø. Vridende skatter på kapital bidrar til at færre investeringsprosjekter blir lønnsomme, mens skatt på lønnsinntekter reduserer gevinsten ved å arbeide. Skattesystemet bør i størst grad legge til rette for at ressursene i samfunnet utnyttes effektivt. Ressursene må tilflytte de sektorene hvor de kaster mest av seg og bidrar til størst mulig verdiskaping. For å holde kostnadene ved beskatning nede og gjøre minst mulig skade på økonomiens vekstevne må skattesystemet utformes med utgangspunkt i noen grunnleggende prinsipper: Brede skattegrunnlag, lave satser og likebehandling av ulike investeringer, næringer, virksomhetsformer og finansieringsmåter er bærebjelkene.

Ifølge OECD bør skattebyrden forskyves fra selskapsskatt, skatt på sparing og skatt på arbeid til blant annet skatt på forbruk og eiendom. I tillegg legger internasjonale anbefalinger vekt på grønn skatteveksling med økning av miljøbegrunnede skatter og avgifter for at forurenser skal betale og for å redusere andre mer vridende skatter. For å ivareta skattesystemets automatiske stabilisering må skattegrunnlaget samsvar godt med faktiske inntekter.

Skatt på arbeidsinntekt

For å øke sysselsettingen må skattesystemet innrettes slik at det gir insentiver til yrkesdeltagelse. Høy marginalsatt, skatt på siste krone tjent, svekker motivasjon til å jobbe mer. Regjeringen vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe, spesielt for personer med lave inntekter, blant annet ved å senke skatten på arbeidsinntekt.

Skatt på pensjon

Lav skatt på pensjon reduserer kostnaden ved å ta ut pensjon fremfor å jobbe, og kan dermed bidra til å motvirke insentivene til å jobbe lenger.

Selskapsskatt

Lavere selskapsskattesatser gjør flere investeringsprosjekter lønnsomme, og fører dermed til at det investeres mer. Videre innebærer høy kapitalmobilitet over landegrensene innebærer at det er krevende å holde den ordinære selskapsskatten på et vesentlig høyere nivå enn andre land jmf. internasjonal skattekonkurranse som har ført til en langvarig internasjonal trend med fallende selskapsskattesatser.

Den norske skattesatsen på 22 pst. er litt lavere enn gjennomsnittet blant OECD-landene. Dersom trenden med fallende skattesatser fortsetter kan det bli nødvendig å senke den ytterligere og finansiere dette med skatter og avgifter som er mindre skadelige for økonomisk vekst enn selskapsskatten. Det antas at vi får en uthuling av grunnlaget for selskapsskatten om ikke mulighetene for skattetilpasninger begrenses. I arbeidet med å demme opp for internasjonal skattetilpasning er enkeltlandenes handlingsrom begrenset. Norge støtter aktivt opp om det internasjonale skattesamarbeidet og har innført tiltak som rentebegrensningsregler og kildeskatt på renter, royalty og leiebetalinger for visse fysiske eiendeler. I tillegg støtter regjeringen opp om arbeidet som ledes av OECD for å etablere nye prinsipper for internasjonale skatteregler.

Formueskatt

Sammen med inntektsskatt kan formuesskatt gi en svært høy effektiv marginal skattesats på sparing, noe som svekker insentivene til å spare. Den skjeve verdsettingen av ulike formuesobjekter vrir investeringene og reduserer den samlede avkastningen på sparingen. Endringene under denne regjeringen av formuesskatten på arbeidende kapital, som omfatter aksjer og driftsmidler, inkludert næringseiendom, bidrar til å dempe de negative effektene av formuesskatten.

Skatt på forbruk

Merverdiavgiften er en generell avgift på innenlands forbruk av varer og tjenester, og har som formål å skaffe inntekter til staten. Det er imidlertid flere unntak, fritak og reduserte satser som medfører at en fjerner seg fra et generelt system med én sats på alt forbruk av varer og tjenester. Dette påvirker i neste omgang sammensetningen av forbruk og produksjon og øker de administrative kostnadene. Et ekspertutvalg anbefalte i 2019 at merverdiavgiften utformes med én sats, og at andre hensyn som fordeling, miljø og folkehelse ivaretas med andre mer målrettede virkemidler. Da blir merverdiavgiften nøytral og enkel å praktisere.

Adferdskorrigerende skatter

Adferdskorrigerende skatter fører til at konsumentprisene i større grad inkluderer samfunnets kostnader ved skadelige aktiviteter, hjelper oss til å ta bedre valg og bidrar dermed til bedre ressursbruk. I tillegg gir de insentiv til å utvikle ny og bedre teknologi gjennom å skape nye markeder. Regjeringen mener at adferdskorrigerende skatter som gjør at markedsprisene reflekterer samfunnets kostnader ved aktiviteten, bør benyttes der det er praktisk mulig. Det antas at grunnlaget for dagens adferdskorrigerende skatter reduseres over tid ettersom adferden endres, men samtidig at ny teknologi og kunnskap danner grunnlag for nye adferdskorrigerende skatter.

Skatt på ikke-mobile skattegrunnlag

Selskapsoverskudd opptjent gjennom utnyttelse av begrensede naturressurser er et eksempel på immobile skattegrunnlag som bør beskattes gjennom grunnrentebeskatning. Inntekter fra nøytrale skatter på grunnrente reduserer behovet for vridende skatter.

Ansvarlige rammer for statsbudsjettet

Budsjettssystemet gir regjeringen og Stortinget god mulighet til å bruke budsjettet til å påvirke den økonomiske utviklingen og fordele ressursene mellom prioriterte formål.

De siste 10-15 årene har regjeringen kunnet behandle forslag om nye langsiktige planer og investeringsprosjekter med forventning om økt handlingsrom i budsjettene. Den forventede reduksjonen i handlingsrom i årene fremover legger nye premisser for arbeidet med å utforme statsbudsjettene hvor det vil bli nødvendig å finne inndekning for nye satsninger gjennom omprioriteringer og reduksjoner i andre utgifter, samtidig som mål og planer må kunne tilpasses budsjettsituasjonen i det enkelte år. Bindende flerårige budsjetter kan ved økt inndekningsbehov gi dårligere evne til å styre det samlede utgiftsnivået, og kan i ytterste konsekvens få utfall i form av svekket finanspolitisk kontroll hvis innstramminger blir for krevende politisk. Derfor er det viktig med en viss kortsiktighet for å opprettholde fleksibiliteten i budsjettssystemet.

Statsbudsjettet må videreutvikles slik at det gjenspeiler de faktiske utgiftene slik at man ikke låser seg til uforutsette utgiftsøkninger. Forskutteringsordninger, rentekompensasjonsordninger og ordninger med betydelig vekst fra små oppstartsbevilgninger blir ikke avspeilet i statsbudsjettet. Det er derfor besluttet å endre budsjetteringspraksis eller avvikle avgiftsordninger utenom statsbudsjettet.

Hvis handlingsregelen skal oppfylle sin hensikt, kan det ikke etableres ordninger der statlige utgifter holdes utenom det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet. Den nye OPS-modellen og tydeliggjøringen av premissene for handlingsregelen i loven er viktige bidrag til å videreføre et godt og transparent budsjettssystem, og god finanspolitisk kontroll.

Utgiftene i statsbudsjettet er i stor grad bundet opp av store velferdsordninger og driftsutgifter som det er vanskelig å redusere betydelig fra ett år til det neste. På grunn av arbeidskontrakter og leieavtaler er det normalt vanskelig å redusere utgifter til drift betydelig fra ett år til det neste. Vi har et stort antall *rettighetsbaserte ordninger* der lov eller andre stortingsvedtak bestemmer både hvem som er berettiget og hvor store beløp den enkelte har krav på. Disse ordningene gjør arbeidet med budsjettet mer uforutsigbart og en stor del av veksten i statsutgiftene kommer herfra. *Ressursmål og normer* (som f.eks. at internasjonal bistand skal utgjøre 1 pst. av BNP eller at man skal ha to polititjenestemenn per 1000 innbyggere) må reserveres for få og spesielt viktige områder ettersom de reduserer budsjettfleksibiliteten og kan dreie fokus vekk fra kvalitet til ressursinnsats. *Politiske mål og planer* bør gi føringer for hvilke mål som skal oppnås og legge opp en prioriteringsliste for tiltakene dersom oppfølgingstakten lagt til grunn ikke lar seg realisere, eksempelvis prioritering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Oppsummering av strategier for bærekraftige offentlige finanser

For å imøtekomme utfordringene har regjeringen følgende strategi:

- *God ressursbruk:* Størst mulig deltakelse i arbeidslivet er regjeringens viktigste strategi for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn og legge til rette for handlingsrom i budsjettene fremover. Ressursene det offentlige rår over må utnyttes bedre og mer målrettet.
- *Et vekstfremmende skattesystem:* Skattesystemet må utformes med minst mulig negative konsekvenser for arbeidstilbud og investeringer. Prinsippene om brede skattegrunnlag, lave skattesatser, skattemessig likebehandling og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter ligger fast. Mål og forpliktelser på klima- og miljøområdet bør gjennomføres kostnadseffektivt og i tråd med prinsippet om at forurenser betaler.
- *Ansvarlige rammer for statsbudsjettet:* En ansvarlig budsjettpolitikk må ivaretas i tråd med handlingsregelen. Bindinger på fremtidige budsjetter skal begrenses, slik at det er tilstrekkelig rom for omprioriteringer til å finansiere ny politikk eller uventet reduksjon i handlingsrommet.

9. Styrket kompetanse – inkludere flere i arbeidslivet

Oppsummering og drøfting:

Kapittel 9 bygger i stor grad på anbefalingene fra Sysselsettingsutvalgets første fase, det såkalte ekspertutvalget. Her pekes det bl.a. på kutt i sykepengeordningen, til tross for at arbeids- og sosialminister Røe Isaksen avsto at Regjeringen kom til å følge opp dette forslaget i anledning overrekkelsen av Sysselsettingsutvalgets endelige rapport, NOU 2021:2. I tillegg fremmes synet om at det høye antallet som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd skyldes høyt sykefravær, og især manglende insentiver til å stå i arbeid grunnet dagens stønadsnivå. Strategien for å inkludere flere i arbeidslivet baserer seg dermed hovedsakelig på å gjøre det mer ukomfortabelt å stå utenfor arbeidslivet. Selv om inkluderingsarbeidet presenteres som komplekst og i krysningspunktet mellom helse, kompetanse og arbeidsinsentiver, fokuseres tiltakene på å øke arbeidsinsentivene.

Finansdepartementet og det norske økonommiljøet sin overbevisning om at lavere sysselsetting og større utenforskap skyldes (for) god inntektssikring, kan antageligvis sees i sammenheng med gjentatte råd fra OECDs landhøringskomité på dette feltet. Flertallet av komiteens medlemsland har redusert stønadsnivået og opplevd lavere sykefravær. Det vurderes imidlertid ikke at mange av de samme landene opplever sosiale kriser og stor folkelig misnøye som skyldes forverrede levestandarder og manglende sosialt sikkerhetsnett. I en tid med lavere vekst, mindre økonomisk aktivitet og økende utnyttelse av arbeidskraft i Norge, er det enøyd og mangelfullt at det ikke først og fremst satses på kompetanseheving samt tilrettelegging og helsefremmende tiltak hos utsatte grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Strategier for å kvalifisere flere

Regjeringen ønsker å skape et samfunn og arbeidsliv basert på kunnskap, utdanning og kompetanse. Det betyr større satsing på videreutdanning og kompetanseheving i barnehager, skoler og universiteter. Regjeringen understreker også at tidlig og forebyggende innsats er avgjørende for et godt læringsrammeverk og for at morgendagens arbeidsstyrke har kompetansen som trengs.

Å redusere frafallet fra videregående skole kan redusere utenforskapet. En analyse finner at fullført videregående utdanning reduserer sannsynligheten for å ikke være i arbeid eller under utdanning med 12 pst.

Det norske arbeidslivet følger mottoet «Lære hele livet» i høyere grad enn OECD-snittet. PIAAC-undersøkelsen viser at 60 pst. av norske arbeidstakere deltok i utdanning, kurs eller opplæring, mens i OECD var andelen 50 pst.

Regjeringen mener at det fremover blir viktigere å «innrette tilbudet i utdanningssystemet slik at det også passer til arbeidslivets og sysselsattes behov». Det innebærer bl.a. at det «offentlige legger til rette for at arbeidslivet får bedre tilgang til fleksible utdanningstilbud som kan kombineres med jobb».

Strategier for å inkludere flere i arbeidslivet

Regjeringen mener at inntektssikringsordene hovedsakelig er gode, men at deres formål kan være i konflikt med hverandre. Høy kompensasjon for inaktivitet kan tilsynelatende gi manglende insentiver til å være i arbeid. Perspektivmeldingen mener derfor at økt kompensasjonsgrad i dagpengeordningen og utvidet permitteringsperiode må reverseres når smittesituasjonen gjør det mulig.

Perspektivmeldingen mener at den høye andelen på helserelaterte ytelser i Norge også må sees i sammenheng med utformingen av stønadsordningene, særlig fordi det er lite som tyder på at helsetilstanden i den norske befolkningen er dårligere enn i andre land.

Det refereres bl.a. til OECDs siste landrapport om Norge hvor de anbefaler å redusere kompensasjonsgraden i sykepengeordningen, samt øke arbeidsgivers finansiering av sykepengeutgiftene. Perspektivmeldingen diskuterer imidlertid ikke Sysselsettingsutvalgets endelige rapport (NOU 2021:2) ettersom den ikke forelå tidsnok til å kommenteres. Analysen baserer seg uansett på at sykefravær bidrar til flere mottakere av uføretrygd, og viser til at 80 pst. av de som får innvilget uføretrygd kommer fra arbeidsavklaringspenger, mens over 50 pst. av nye mottakere av arbeidsavklaringspenger kommer fra sykepenger. Det konkluderes med at «tiltak for å redusere sykefraværet og tiltak for å redusere antall unge som kommer inn på arbeidsavklaringspenger, vil dermed etter alt å dømme være effektivt for å redusere antall personer som ender opp med varig uføretrygd».

Vider peker Perspektivmeldingen på andre tiltak for å utnytte restarbeidsevnen til personer med redusert arbeidsevne, deriblant tilstrekkelig kunnskap hos fastlegene om tilretteleggingsmuligheter på arbeidsplassene, og tettere samarbeid mellom Nav og helsetjenestene. I tillegg er det viktig å heve kompetansen til de utenfor arbeidslivet. Regjeringen ønsker derfor å gjøre dagpengeregelverket mer fleksibelt, slik at det skal bli lettere for ledige og permitterte å ta opplæring mens de mottar dagpenger.

Til slutt mener regjeringen at pensjonsreformen som trådte i kraft i 2011 må «bevares og videreutvikles». Det innebærer bl.a. at fleksibelt uttak av alderspensjon etter 62 år og levealdersjusteringen i pensjonsreformen bør bevares.

10. En innovativ og effektiv offentlig sektor

Oppsummering og drøfting:

Dette kapitlet bærer preg av å omhandle kontroversielle områder, der man velger å bruke signalord i stedet for tydelig språk. Regjeringen vil at offentlige virksomheter «gevinstrealiserer» og «frigjør ressurser», i stedet for å skrive tydelige at man vil kutte og nedbemanne offentlige tjenester som skal nedprioriteres. Den vil ha «nye former for samarbeid» med privat sektor og «sosiale entreprenører», i stedet for å skrive rett ut at den vil privatisere og konkurranseutsette offentlige tjenester.

Det er for øvrig også typisk at den framhever at offentlige utgifter i Norge er på om lag 60 % av BNP. Uten å skrive tydelig at en viktig del av dette er ytelser og overføringer til private, som pensjoner, barnetrygd osv. Offentlig konsum utgjør en langt lavere andel av BNP.

I et lite avsnitt problematiseres det at muligheten for produktivitetsvekst i arbeidsintensiv tjeneste-produksjonen kan være mer begrenset enn i annen produksjon. Det vises også til at etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenesteområder hvor det offentlige har hovedansvaret, øker raskere enn veksten i økonomien fordi befolkningen ønsker relativt sett mer av slike tjenester etter hvert som velstandsnivået stiger. Dette kunne være viktige temaer i et slikt kapittel, men avspises med noen setninger og en argumentasjon om at det i så fall gjør det ekstra viktig å være såkalt effektiv.

Det er også verdt å merke seg at i et kapittel om innovasjon og effektiv bruk av offentlig ressurser skriver man nesten ingen ting om de ansatte, som er den viktigste ressursen offentlig sektor har. Ved å bruke fagligheten og kompetansen til de ansatte vil man bedre sikre innovasjon og forbedring av tjenestene. Mange ansatte opplever at de vises liten tillit, og at de skal måles og ledes på detaljnivå. I denne meldingen snakkes det kun om insentiver ledelsen må ha for å skape forbedring. Det vitner om en regjering som ikke har som mål å samarbeide med de ansatte og tillitsvalgte, og heller ikke gi økt kompetanse til de ansatte man har.

Innledning

Innovasjon og god utnyttelse av ressursene i offentlig sektor er en av regjeringens hovedstrategier for bærekraftige offentlige finanser. Den anser at en lavere andel yrkesaktive og lavere oljeinntekter vil medføre strammere offentlige budsjetter. Det hevdes at en stor offentlig sektor innebære mindre mangfold og konkurranse om å utføre enkelte oppgaver. Dette kan gi mindre valgfrihet for den enkelte, lavere produktivitet, mindre innovasjon og mindre effektiv ressursbruk. Tjenestene må dessuten finansieres, og de skattene som da må kreves inn kan hemme vekstevnen i økonomien.

Når offentlig sektor legger beslag på en betydelig del av ressursene i økonomien, kan det også fortrenge privat sysselsetting. I 2019 utgjorde offentlige utgifter i overkant 60 pst. av fastlands- BNP. Dette er høyere enn andre OECD-land. Hver tredje sysselsatte i Norge arbeider i offentlig sektor.

Trender og utfordringer i offentlig sektor

Det er betydelig variasjon mellom kommuner i hvordan oppgavene løses og hvor mye kommunene får ut av ressursene. Det vil fortsatt være spredt bosetting i Norge fremover, men flere vil bo i tettsteder og distriktssentrene. Aldringen av befolkningen vil bli en særlig utfordring for de minste og minst sentrale kommunene. Konkurransen om arbeidskraften mellom sektorer og mellom regioner vil trolig øke når veksten i arbeidsstyrken avtar. Allerede i dag mangler mange kommuner nødvendig kapasitet og kompetanse til å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.

Offentlig sektor produserer i stor grad arbeidsintensive tjenester. Digitalisering, kunstig intelligens og robotisering kan legge grunnlag for en høyere produktivitetsutvikling i offentlig sektor fremover enn vi har sett til nå. Samhandling på tvers av sektorer er helt nødvendig for å hente ut stordriftsfordeler fra ny teknologi.

Strategier for en innovativ og effektiv offentlig sektor

Det heter i meldingen at offentlige virksomheter ikke opplever konkurranse i markedet og det samme presset for innovasjon og effektivitet som private virksomheter. Det er derfor svært viktig at offentlige virksomheter også gis insentiver til innovasjon og effektiv ressursbruk.

Regjeringen innførte fra budsjettåret 2015 avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som en fast del av budsjettarbeidet. Den hevder at reformen gir insentiver til mer effektiv statlig drift, og bidrar til større grad av politisk prioritering av statens utgifter. Uttrekket tilsvarer anslått gjennomsnittlig produktivitetsvekst i offentlig sektor. Midlene som frigjøres, brukes til å styrke budsjettene på politisk prioriterte områder. Omfordelingen av budsjettmidler er samlet sett beregnet til vel 1,8 mrd. kroner i 2020.

ABE-reformen er ment å gi virksomhetene et klart insentiv til å gå gjennom egne oppgaver og prosesser, på jakt etter oppgaver som kan utføres enklere eller som virksomheten kan slutte å utføre. Med behov for store omstillinger i offentlig sektor blir det viktig at arbeidsgiver gis mulighet til å ta ut effektiviseringsgevinster, også gjennom nedbemanning og eventuelt sammenslåing av kontorsteder der det vurderes som hensiktsmessig.

Digitale løsninger kan gi et redusert behov for ansatte i deler av offentlig forvaltning fremover, særlig innen administrasjon og saksbehandling. Det er ofte mer rasjonelt å samle administrative og faglige arbeidsoppgaver og arbeidsplasser på færre steder. Det legger til rette for større fagmiljøer, bedre kvalitet og lavere kostnader, og en utvikling mot færre, men større, enheter regionalt.

Ledere har et særlig ansvar for å jobbe strategisk og systematisk med innovasjon, kultur, endring og kompetanse, og å gi medarbeiderne handlingsrom til å tenke nytt og jobbe på nye måter.

Samarbeid mellom offentlig sektor, næringsliv, frivillig sektor og sosiale entreprenører kan både bidra til innovasjon i offentlig sektor og til å løse utfordringer som offentlig sektor ikke kan løse alene. Offentlig sektor bør både samarbeide med etablerte selskaper og nyttiggjøre seg av innovasjonskraften i oppstartsbedrifter og hos sosiale entreprenører.

Sannsynligheten for gevinstrealisering øker dersom det i større grad budsjetteres med forventede gevinster, slik at det skapes et press på både ledelsen og organisasjonen til å faktisk realisere gevinstene. Et krav om forpliktende gevinstrealisering vil gi insentiver til bedre planlegging, kvalitetssikring og oppfølging av gevinster.

Oppsummering av strategier for en innovativ og effektiv offentlig sektor

Regjeringens strategier for offentlig sektor er:

- *Ansvarsplassering på riktig forvaltningsnivå.* Det skal fortsatt legges til rette for kommunesammenslåinger.
- *Organisering som er tilpasset ny teknologi og endrede arbeidsformer.* Lokalisering av statlige arbeidsplasser skal ta hensyn til kostnader og muligheten for rekruttering av stabile og kompetente fagmiljøer.
- *Samordning av arbeidet med digitalisering:* Det skal legges vekt på å dra nytte av, og forsterke, stordriftsfordeler og nettverkseffekter knyttet til ny teknologi.
- *Styring og ledelse for innovasjon:* Offentlige virksomheter må gis handlingsrom og insentiver til innovasjon. Ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon. Offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid, også med privat sektor og sosiale entreprenører.
- *Gevinstrealisering og frigjøring av ressurser:* Gevinstrealisering vil også innebære frigjøring av arbeidskraft til andre sektorer der det er hensiktsmessig.

11. Bærekraftige velferdsordninger

Oppsummering og drøfting:

Kapitlet gir i hovedsak en beskrivende og tallmessig framstilling av situasjonen i Norge på kjente områder, deriblant at det blir flere eldre i befolkningen og relativt sett færre i arbeidsfør alder som kan finansiere pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Dette utfordrer velferdsordningene, ifølge Regjeringen. Det som ikke tas med her er situasjonen hva gjelder privatisering og konkurranse- og anbudsutsetting av velferdstjenester, og av forholdet mellom offentlig og privat i velferdssektoren. Det at et så viktig område utelates fra en perspektivmelding kan man stille spørsmål ved og kritisere, særlig mens privatiseringen og konkurranseutsettingen går sin gang i norske kommuner.

Hovedpunkter:

Et kjennetegn ved den norske velferdsmodellen er omfattende inntektssikringsordninger ved sykdom, arbeidsledighet, alderdom gjennom folketrygden, og universelle tjenester innen helse og omsorg. Ordningene er i hovedsak finansiert over offentlige budsjetter. Velferdsordningene utfordres når det blir flere eldre i befolkningen og relativt sett færre i arbeidsfør alder som kan finansiere pensjoner og helse- og omsorgstjenester.

Fellesfinansierte omsorgstjenester bidrar til å avlaste og frigjøre den private omsorgen, slik at familie og andre pårørende kan fortsette å delta i arbeidslivet. Det fremmer produktivitet og verdiskaping, gir bedre inntektsmuligheter for den enkelte og bidrar til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet.

Ifølge SSB utgjorde velferdsordningene i 2019 om lag 55 ½ prosent av alle offentlige utgifter på statlig og kommunalt nivå. I 2019 ble om lag 1 000 milliarder kroner brukt på velferdsordninger, inkludert helse, i Norge. I 2019 var utgiftene til folketrygdens ulike ordninger på 477 milliarder kroner. Utgiftene var blant annet knyttet til sikring mot inntektsbortfall ved sykdom og alderdom, og enkelte helsetjenester. Mot slutten av inneværende tiår kan utgiftene i folketrygden forventes å øke reelt med 12 milliarder kroner per år, forutsatt at regelverket videreføres som i dag. Dette legger beslag på en stor del av den forventede økningen i statens inntekter de nærmeste årene.

Velferdssamfunnet og velferdsordningene står overfor store langsiktige utfordringer, særlig knyttet til en aldrende befolkning. I tillegg må det planlegges for å kunne håndtere kriser og store hendelser. Arbeidet for å sikre bærekraftige velferdsordninger bygger på følgende strategier: Gode systemer for prioriteringer, forebygge og tilrettelegge, kunnskapsbaserte ordninger og tjenester, utnytte teknologiske fremskritt, privat medfinansiering av noen tjenester, og tilpasse og fornye velferdsordninger.

12. Gode investeringer gir oss mer velferd

Oppsummering og drøfting:

Dette kapitlet viser tydelig Finansdepartementets egne holdninger og framstår mindre politisert. Man legger vekt på utredningsinstruksen og vurdering om et prosjekt har tilstrekkelig samfunnsøkonomisk nytte. Utfordringene med manglende kostnadsstyring fra start til slutt i et prosjekt trekkes fram. Det vises også tydelig at Norges svært sterke satsing på samferdsel de siste 10 – 15 årene i for liten grad er styrt etter slike prinsipper. Det innebærer både dyrere prosjekter enn planlagt og til dels lav samfunnsøkonomisk nytte for flere prosjekter. Dette er utfordringer som alle regjeringer vil møte i årene framover.

Innledning

Nivået på offentlige investeringer er høyt i Norge sammenlignet med de fleste andre land. Siden 1996 er utgifter til offentlige investeringer mer enn doblet reelt sett, og har økt langt raskere enn offentlige utgifter samlet. Investeringer i realkapital utgjør nå ti pst. av offentlige utgifter.

Høyt investeringsnivå gir store muligheter

I dette kapitlet drøftes offentlige investeringer i realkapital, med vekt på statens investeringer. Det gjelder for eksempel vei, jernbane, bygg, IKT og annen infrastruktur. I perioden etter 2010 er Norge det OECD-landet som samlet sett har brukt størst andel av BNP på investeringer i transportinfrastruktur. OECD har ved flere tilfeller pekt på at Norge bør tillegge nytte-kostnadsanalyser økt vekt i prioritering av infrastrukturinvesteringer og bremse kostnadsvekst i planleggingsfasen av prosjektene.

Utfordringer og sentrale utviklingstrekk

Det er for tidlig å vite hvilke langsiktige endringer koronapandemien får og hvordan pandemien vil påvirke behovet for offentlige investeringer. Økt bruk av hjemmekontor og fleksible arbeidsdager også i en mer normal situasjon vil kunne bidra til å avdempe trafikktoppene og dermed redusere behovet for ny transportinfrastruktur. På den annen side kan økt vekt på smittevern stille transportsystemet overfor nye utfordringer fremover. Håndtering av klimaendringene og overgangen til et lavutslippssamfunn gir også føringer for offentlige investeringer.

I Norge er det påvist at om lag 10 pst. av offentlige digitaliseringsprosjekter gir ingen eller svært liten nytte, mens om lag 30 pst. av prosjektene leverer mindre nytte enn planlagt. Problemene har vist seg å bli større i komplekse og omfattende prosjekter med en kostnad på over 100 mill. kroner.

Samferdselssektoren er inne i en periode med store og raske endringer. Samtidig planlegges det mange nye prosjekter med levetid på opp mot 75 år. Det gir økt fare for feilinvesteringer, som kan binde opp ressurser i prosjekter man får lite nytte av.

Prosjektkostnader øker for mye i planleggingsfasen. I gjennomsnitt har prosjektkostnadene over mange år økt med mer enn 40 prosent fra tidspunktet regjeringen har valgt konseptuell løsning, til prosjektet står klart til investeringsbeslutning. Systematisk undervurderte kostnadsanslag i planleggingsfasen gjør langsiktig planlegging og prioritering krevende.

Strategier for bedre investeringer

Utredningsinstruksen stiller krav til god utredning av *alle* offentlige tiltak, og kravene skjerpes med størrelsen på beslutningen som skal tas. Samfunnsøkonomiske analyser gjør det mulig å sammenlikne ulike alternative løsninger på en systematisk måte, og skal gjennomføres for alle tiltak med vesentlige kostnads- eller nyttevirkinger.

Det er viktig å prioritere utredning av tiltak som retter seg mot de mest sentrale samfunnsproblemene man står overfor i de ulike sektorene. Planleggingsressurser er begrenset og må anvendes der det er størst behov. Når man først har startet planlegging av et tiltak, kan det skapes forventninger og bindinger som vil være vanskelige å komme bort fra senere.

OECD har anbefalt Norge å oppdatere samfunnsøkonomiske analyser av store investeringer før man skal fatte en endelig investeringsbeslutning. Analysene vil dermed også fange opp endringer som har skjedd gjennom planleggingsfasen. Dette er nå innført som en del av kravene til oppfølging av store prosjekter i staten.

Staten må ta et helhetlig perspektiv når den investerer. Planleggningssystemet fremmer ulike brukerinteresser, sektorinteresser og lokale hensyn uten nødvendigvis å ta inn over seg virkningene for samfunnet som helhet. I sin landrapport om Norge fra 2018 var OECD spesielt kritisk til den svake sammenhengen mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og hvilke prosjekter som velges innen transportsektoren.

Oppsummering av strategier for bedre statlige investeringer

Arbeidet med å legge til rette for bedre investeringsbeslutninger bygges på følgende strategier:

- *Gode utredninger:* Utredninger skal få frem alternative måter å løse konkrete samfunnsutfordringer på og gi kunnskap om samfunnsnytte og -kostnader.
- *Kontinuerlig forbedring gjennom god styring:* For å kunne gjøre gode politiske valg, må planleggingsprosessen være slik at de riktige spørsmålene løftes til beslutning på riktig tidspunkt og med reelle valgmuligheter
- *Felles ansvar for kostnadseffektivitet og samfunnsnytte:* Alle offentlige virksomheter som påvirker statlige investeringer, har et felles ansvar for kostnadseffektive løsninger. Behov og krav fra fagmyndigheter og lokale myndigheter skal ivaretas på en kostnadseffektiv måte.
- *Prioritere de beste prosjektene først og fleksibilitet i møte med endring.*

Vedlegg 1: Perspektivmeldingen

Den norske arbeidslivsmodellen

Det er bred enighet om at måten vi har organisert arbeidsliv og samfunn i Norge (den norske arbeidslivsmodellen) har gitt gode resultater i arbeidslivet i form av høy sysselsetting og velferd, stor grad av likhet og tillit i det norske samfunnet, omstillingsevne, produktivitet og et arbeidsliv med høy læring.

Perspektivmeldingen anerkjenner dette bidraget fra partene i arbeidslivet, men har en svært begrenset omtale av arbeidslivsmodellen. I meldingen blir også modellen definert på svært ulike måter, med alt fra det vi i LO vanligvis omtaler den som og til den norske arbeidsmarkedsmodellen, den norske velferdsmodellen og den nordiske modellen.

Det er åpenbart at trepartssamarbeid har gitt resultater på disse områdene. LO synes derfor det er naturlig at den nordiske modellen omtales i kapittel tre, som omhandler velstand, vekst og produktivitet. Men LOs hovedinnvending er at perspektivmeldingen er langt mer opptatt av å fremheve **resultatene** av den nordiske arbeidslivsmodellen, enn forutsetningen for eller mekanismene som ligger til grunn for å forstå hvorfor den norske arbeidslivsmodellen er så vellykket.

LO vil også vise til at under koronakrisen har vi sett verdien av den norske modellen. Høy tillit i befolkningen har gitt effektivt smittevern. Befolkningen stoler på myndighetenes råd. Flat organisasjonsstruktur, inkluderende ledelsesfilosofi og samarbeid mellom eiere, ledelse, tillitsvalgte og arbeidstakere i virksomheter, har ført til en effektiv tilpasning i produksjonslivet. Partssamarbeid på samfunnsnivå mellom fagbevegelse, arbeidsgiverforeninger og myndighetene, har sikret at tiltak ble iverksatt raskt og effektivt. Den norske modellen har altså gitt store gevinster under koronakrisen.

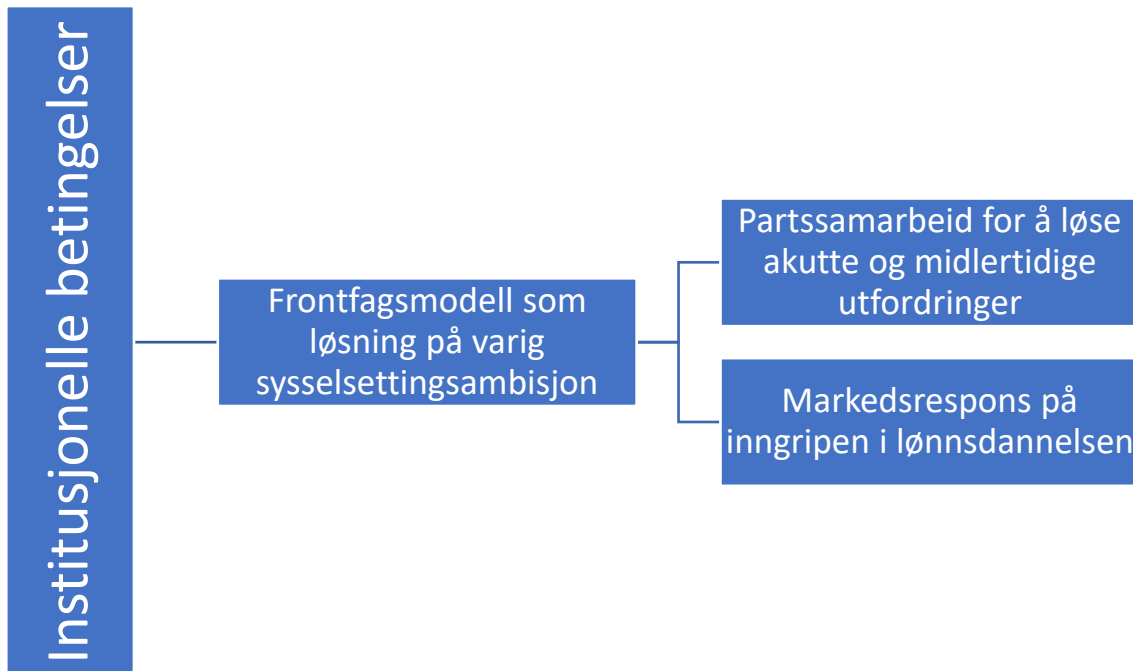
LO vil også påpeke at når vi gjennom de siste årtiene har vært blant de rikeste og likeste samfunnene i verden, skyldes det i høy grad organiseringen av de nordiske velferdssamfunnene: Et sterkt, velorganisert arbeidsmarked. En offentlig sektor med en kjernevelferd av ensartet, høy kvalitet som er fritt tilgjengelig for alle borgere. Og en makroøkonomisk politikk med full sysselsetting som mål. Med andre ord en solidarisk samfunnsinnretning. Et slikt perspektiv på vår rikdom, et godt arbeidsliv og en god velferdsstat er fraværende i perspektivmeldingen.

Grunnpilarene i modellen

LO vil vise til at den norske arbeidslivsmodellen har **tre grunnpilarer** (Fafo: Normod 2014). Den første er **organisert arbeidsliv**, med høy organisasjonsgrad, samordnet lønnsdannelse, brede kollektivavtaler og partssamarbeid. Den andre er **økonomisk styring**, der den økonomiske politikken brukes til å stabilisere etterspørselen i økonomien innenfor rammene av langsiktig bærekraft i offentlige finanser. Den tredje er **offentlig velferd**, med bred velferdsstat, høy barnehagedekning, omfattende inntektssikring, gratis basistjenester fra offentlig sektor som helse og utdanning og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

I perspektivmeldingen blir dette fremstilt i ulike deler, og det blir ikke sett i en helhetlig sammenheng. Særlig er LO kritisk til at meldingen ikke legger til grunn den betydning partssamarbeid har for de forutsetninger som modellen bygger på. I tillegg har meldingen en svært liten omtale av hovedpilaren i den norske arbeidslivsmodellen – et organisert arbeidsliv. LO vil derfor komme nærmere inn på hvorfor dette er så viktig.

For å forstå hvorfor den norske arbeidslivsmodellen er så vellykket, kan det være hensiktsmessig å skille mellom **fire ulike mekanismer**. Mekanismene kan illustreres slik:



Frontfagsmodellen er selve kjernen i den norske modellen, og man kan si at modellen er designet for å oppnå nettopp en slik organisering av lønnsdannelsen. Frontfagsmodellen griper inn i lønnsdannelsen. For å klare dette må det eksistere et sett med institusjonelle betingelser, formelle og uformelle. Dette er ikke konsekvenser av frontfagsmodellen eller den norske modellen, men forutsetninger for at den skal kunne virke. Konsekvensene illustreres til høyre i figuren. Her skiller vi mellom to typer konsekvenser. Den ene er at sterke parter i arbeidslivet utgjør et virkemiddel for å løse andre utfordringer som oppstår. Den andre er responsen som oppstår som følge av at vi griper inn i lønnsdannelsen og arbeidsmarkedet på en slik måte. Her beskriver vi mekanismene i mer detalj.

1. **Frontfagsmodellen:** Hovedhensikten er å organisere lønnsdannelsen slik at man oppnår full sysselsetting. Lønnsdannelsen er bærebjelken i den norske modellen. Den overstyrer markedskreftene som skaper store lønnsforskjeller og høy lønnsvekst selv om arbeidsledigheten er høy. Grepet er å knytte lønnsveksten til konkurranseevnen og ikke til lokale arbeidsmarkeder. Dermed unngås lønn-lønn-spiraler selv om ledigheten er lav. For å få dette til kreves koordinering mellom tariffoppgjør og at konkurranseutsatt sektor forhandler først og setter normen for senere oppgjør. Dette kalles frontfagsmodellen, der tariffpartene i konkurranseutsatt sektor er frontfaget. Det krever høy organisasjonsgrad og tariffdekning i frontfaget. For at følgerfagene skal kunne videreføre normen fra frontfaget, kreves imidlertid høy organisasjonsgrad og tariffdekning i nær sagt hele arbeidslivet.
2. **Effektivt virkemiddel:** Når systemet for lønnsdannelse er på plass har det vist seg at sterke arbeidslivsparter også utgjør et virkemiddel både i virksomheter og på samfunnsnivå for å løse midlertidige utfordringer. I virksomhetene kan det være bedriftsdemokrati, med samarbeid mellom partene lokalt om nedbemanning og omstilling. På samfunnsnivå kan det være inntektspolitisk samarbeid om pensjonsreform eller kompetansereform. Ved å bringe arbeidslivspartene inn i reformarbeid eller omstillingsprosesser lar de seg gjennomføre gjennom kompromisser og felles forståelse.
3. **Markedskonsekvenser:** Det oppstår markedsmekanismer og incentiver som konsekvens av modellen. For eksempel oppstår det små lønnsforskjeller som en følge av en sentral og koordinert lønnsdannelse. Relativt høye lønninger til ufaglærte og lave lønninger til faglært og høykompetent arbeidskraft, påvirker etterspørselen etter disse gruppene. Det påvirker også ønsket om å investere i teknologi og å organisere driften av virksomheter på en effektiv måte.

Dette gir gevinster som gjennom lønnsdannelsens og velferdsstatens fordelingsmekanismer kommer store grupper av befolkningen til gode.

4. **Institusjonelt rammeverk:** Institusjoner, lover og normer som har kommet i stand for å understøtte trepartssamarbeidet og lønnsdannelsen har også betydning. Dette kan være ordninger som direkte eller indirekte regulerer arbeidslivet, eller det kan være ordninger for å kompensere for uheldige konsekvenser av måten å organisere arbeidsliv og lønnsdannelse på. For eksempel er det nødvendig at fagforeninger får stor innflytelse på lønnsfordelingen i lønnsforhandlinger, når de i stor grad gir avkall på å forhandle om lønnsvekst. Videre må finans- og pengepolitikken innrettes mot full sysselsetting, når lønnsdannelsen fokuserer på konkurransevnen. Dessuten vil arbeidstakerne kreve en velferdsstat med tett sikkerhetsnett, når de har gått med på fredsplikt og virksomheters styringsrett. Arbeidsgiverne krever en aktiv næringspolitikk når de frasier seg ønsket om lokal eller individuell lønnsdannelse.

Vedlegg 2: Regjeringen bruker opp pengene for fremtidens generasjoner

Regjeringen er bekymret for fremtidens pengebruk, men har selv brukt oljepenger på milliarder i skattekutt uten effekt.

Det økonomiske handlingsrommet i statsbudsjettene blir mindre i årene fremover. Det viser regjeringens perspektivmelding. Vi blir flere eldre, det blir behov for flere velferdstjenester og oljeinntektene vil reduseres.

Regjeringen bruker perspektivmeldingen til å vise at offentlige budsjetter kan få store underskudd i fremtiden, men at økt sysselsetting langt på vei vil kunne løse disse problemene.

- Dette budskapet har blitt gjentatt hver gang det har blitt lagt fram slike perspektivmeldinger det siste drøye tiåret. Det er ikke tvil om at Norge står overfor mange utfordringer i årene som kommer. Det framstår likevel som et paradoks at denne regjeringen hvert fjerde år framstår som svært bekymret for framtidens pengebruk. Samtidig har den samme regjeringen vært svært så villig til å bruke av framtidens handlingsrom ved å spandere store skattekutt til de rikeste, sier LOs sjeføkonom, Roger Bjørnstad.

LO mener at den viktigste utfordringen er å få flere i jobb.

- Det er færre i jobb nå enn det var for 7 år siden da høyresiden vant valget. Skal vi få flere i jobb må det satses på økt kompetanse. Flere må få utdanning, både i skole og i arbeidslivet. Her er det fortsatt nok å ta tak i, sier sjeføkonomen.

Han mener det i tillegg er viktig å se på hva slags jobber vi skal ha i fremtiden. Det er helt nødvendig med et organisert arbeidsliv og et krafttak mot sosial dumping og dårlige arbeidsvilkår. Skal vi få flere til å ta fagutdanning kan ikke bedrifter kun gå etter den arbeidskraften som er billigst akkurat nå.

- Vi kan ikke følge lavlønssporet i norsk arbeidsliv. Vi må satse på kompetanse, sier han.

Flere i jobb vil kunne bidra til den andre store utfordringen vi har. Norge har blitt rikere og rikere de siste 40 årene. Likevel viser perspektivmeldingen at forskjellene har økt i den samme perioden. Framover mot 2060 skal vi bli enda rikere.

- Da er det viktig hvordan velstanden blir fordelt. Slik sett er det slående at finansminister Sanner ikke nevnte ordet ulikhet en eneste gang i sin innledning i dag. Økende ulikhet er ikke bare et problem for de som rammes, men for hele samfunnet. Vi blir simpelthen fattigere som samfunn. Store forskjeller fører til mindre vekst i framtida, sier Bjørnstad.

Han mener bedriftene må investere i fremtidens arbeidsplasser, men regjeringen har ikke dekning for å påstå at skattekuttene de har innført er «vekstfremmende».

- Regjeringens utredning høsten 2020 viste at formuesskattecutt har liten effekt for å øke antall arbeidsplasser. Det man derimot har stadfestet er at skattekuttene har vært medvirkende årsak til den raske økningen i kapitalopphopning og formuesulikhet. Ytterligere skattecutt er med andre ord feil strategi for å gjøre det lønnsomt å investere i bedrifter og øke de produktive investeringene, sier Bjørnstad.

Meldingen viser at det vil være store behov for gode velferdstjenester i framtida. LO understreker at dette må være et offentlig ansvar. Meldingen viser at vi ikke har råd til å sløse med samfunnets penger. Da kan vi ikke bruke store summer på privat profitt hos velferdskonserner.

- Høyre prøver å skape en motsetning mellom privat og offentlig drift. Vi må få flere folk i arbeid, både i offentlig og privat sektor i framtida. Vi er avhengig av at begge deler drives godt. Formålsløse kutt i offentlige budsjetter er ikke veien å gå for å møte framtidens utfordringer. I disse dager er det lett å se at det å kutte i Folkehelseinstituttet var uklokt. Det gjorde Norge dårligere forberedt på pandemien, sier Bjørnstad.

Vedlegg 3: LOs kommentarer til Perspektivmeldingen – Høringsinnlegg til Stortinget

Overordnede betraktninger

Norge har et godt utgangspunkt for å kunne gjennomføre en god og bærekraftig politikk for fremtiden. Vi har tradisjonelt hatt små forskjeller og full sysselsetting, noe som er bærebjelker i den norske samfunnsmodellen. Perspektivmeldingen illustrerer at det er avgjørende hvilke politiske veivalg som tas i årene som kommer.

LO vil påpeke at samtidig som regjeringen er bekymret for fremtidens pengebruk, har den selv brukt milliarder av oljepenger på skatteuttak som ikke har bidratt til økt sysselsetting. Til gjengjeld har forskjellene økt. Denne type politikk vil samfunnet ikke ha råd til i framtida.

Det økonomiske handlingsrommet i statsbudsjettene blir mindre i årene fremover. Vi blir flere eldre, det blir behov for flere velferdstjenester og oljeinntektene vil reduseres. Regjeringen bruker perspektivmeldingen til å vise at offentlige budsjetter kan få store underskudd i fremtiden. Det er naturlig å se på både inntektssiden og utgiftssiden i statsbudsjettet, og perspektivmeldingen viser at tiden for skatteuttak er passert for lenge siden.

LO mener at den viktigste utfordringen er å få flere i jobb. Det er færre i jobb nå enn det var for 7 år siden. Det å få snudd denne trenden er avgjørende. Det viktigste for å få flere i jobb er å øke etterspørselen for å skape nye jobber, hindre sosial dumping for å begrense arbeidsinnvandringen og heve kompetansen i samfunnet for at flere skal kvalifisere til jobbene.

Flere må få relevant og samfunnsnyttig utdanning, både i skole og i arbeidslivet. Det er også avgjørende å se på hva slags jobber vi skal ha i fremtiden. Det er nødvendig med et organisert arbeidsliv og et krafttak mot sosial dumping og dårlige arbeidsvilkår. Når vi har behov for at flere tar fagutdanning kan ikke bedrifter kun etterspørre den arbeidskraften som er billigst akkurat nå. I de siste månedene har vi sett illustrasjoner på at deler av det norske arbeidslivet er på vei mot et lavtlønnsspor. Det kan ikke aksepteres.

Flere i jobb vil kunne bidra til å løse den andre store utfordringen vi har. I Norge har velstanden økt kraftig de siste 40 årene. Perspektivmeldingen viser at forskjellene har økt i den samme perioden fordi velstanden blir stadig mer ulikt fordelt. Når vi framover mot 2060 skal bli enda rikere, er mer rettferdig fordeling av velstanden av stor betydning. Økende ulikhet er ikke bare et problem for de som rammes, men for hele samfunnet. Større forskjeller fører til mindre tillit og mer segregering og konflikt i befolkningen. Ulikhet reduserer samfunnsnytte og tar ned vekstpotensialet i økonomien.

Bedriftene må investere i fremtidens arbeidsplasser. Regjeringens egenbestilte utredning høsten 2020 viste at formuesskatteuttak har liten effekt for å øke antall arbeidsplasser. Det man derimot har bekreftet er at skatteuttakene har vært medvirkende årsak til den raske økningen i kapitalopphopning og formuesulikhet. Ytterligere skatteuttak på formue og høye inntekter er med andre ord feil strategi for å gjøre det lønnsomt å investere i bedrifter og øke produktiviteten i norske næringer. Norge har også et ansvar for å ikke være pådriver i en internasjonal skattekonkurranse mot bunnen.

Perspektivmeldingen viser at det vil være store behov for gode velferdstjenester i framtida. LO understreker at dette må være et offentlig ansvar. Meldingen viser at vi ikke har råd til å sløse med samfunnets penger. Da kan vi ikke bruke store summer på privat profitt hos velferdskonserner. LO vil påpeke at det er ikke en motsetning mellom privat og offentlig drift, men at sektorene er gjensidig avhengig av hverandre. Vi må få flere folk i arbeid, både i offentlig og privat sektor i framtida. Vi er avhengig av at begge deler drives godt. Formålsløse kutt i offentlige budsjetter er ikke veien å gå for å møte framtidens utfordringer.

Nærmere om meldingen

I innledningskapitlet legges det vekt på at Norge har et solid utgangspunkt for framtiden også gjennom en serie gode valg, gjennom at «Skattereformer, EØS-avtalen, handlingsregelen for bruk av petroleumsinntekter, bred tilgang til utdanning, pensjonsreformen og langsiktige investeringer er viktige eksempler fra nyere tid, men den gode utviklingen har røtter langt tilbake (...) Det handler i stor grad om at vi som nasjon har bygget solide institusjoner og tatt vare på de ressursene og mulighetene vi har fått.». De skisserte valgene og reformene settes ikke inn i noen overgripende kontekst, som opprettholdelse av den norske modellen og dens grunnleggende pilarer: Forutsigbar og rettferdig økonomisk styring, et velorganisert arbeidsliv, en bred offentlig velferd og aktiv inkluderings- og kompetansepolitikk. Disse pilarene hviler på et fundament basert på høy grad av tillit til hverandre, myndighetene og fagbevegelsen – et fundament som ikke opprettholder seg selv. Det kan synes som om man i perspektivmeldingen er langt mer opptatt av å fremheve resultatene av den norske arbeidslivsmodellen, enn forutsetningene som ligger til grunn for å forstå hvorfor den er så vellykket.

I kapittel 3 om velstand, vekst og produktivitet er det noen innledende merknader om betydningen av jevn inntektsfordeling og høy organisasjonsgrad. Den norske arbeidslivsmodellen får imidlertid en svært begrenset omtale og det er heller ikke noen tanker om hvordan myndighetene kan legge til rette for at arbeidslivsmodellen kan opprettholdes. I stedet presenteres strategien til regjeringen som er gjenkjennelig fra resten av meldingen, med et ønske om vekst i privat sektor og såkalt effektivisering i offentlig sektor. Myndighetene skal stimulere til omstilling og gjennom satsing på infrastruktur og konkurranse bidra til flere private produktive arbeidsplasser, men uten at det konkretiseres hvordan man skal lykkes.

Regjeringen peker på mange relevante og åpenbare problemstillinger i kapittel 4 om arbeid, blant annet om færre sysselsatte per pensjonert person, høyt frafall fra videregående opplæring, økte kompetansekrav i arbeidslivet. I stedet for å presentere planer for å opprettholde et høyt velferdsnivå og sosiale sikkerhetsnett, foreslås skattelettelse på lønn for å styrke insentiver til å stå i jobb. Det vil i seg selv undergrave finansiering av velferden, som har vært vesentlig i den norske modellen for å sikre høy omstillingsevne og høy sysselsetting.

Meldingen gir inntrykk av at formuesskatten nærmest ikke har hatt betydning for inntektsfordelingen og at arveavgiften omtrent ikke virket omfordelende. Dette er problematiske argumenter. I sin tid beregnet Arveavgiftsutvalget at erstatning av avgiftsprovenyet gjennom formuesskatt ville innebære at denne måtte økes 20 pst. Skattesystemet er mindre omfordelende i dag enn før Solberg-regjeringen og kuttene i formuesskatten har bidratt her, ifølge SSB. De har påvist at Solberg-regjeringens skattepolitikk har gitt 99 pst. av befolkningen et gjennomsnittlig skatteutt på 4 600 kroner fra 2013-2020, mens landets 1000 rikeste i gjennomsnitt fikk redusert sin skatt med 1,5 millioner. I tillegg undervurderes bidraget til større økonomiske ulikheter fra kuttene i formuesskatt, fordi flere av de med høy formue har relativt lave inntekter. Når det gjelder trygdesystemet, har Regjeringen fått gjennomslag for en serie innstramminger som har gått utover fra før vanskeligstilte personer, noe som har bidratt til å øke ulikheten i samfunnet fra den andre enden av skalaen. Dette gjelder blant annet innstramminger i arbeidsavklaringspenger, uføretrygd (barnetillegget især), dagpenger og overgangsstøtten.

Kapittel 9 om inkludering i arbeidslivet synes i stor grad å bygge på anbefalingene fra Sysselsettingsutvalgets første fase. Det fremholdes blant annet å kutte i sykepengeordningen, noe LO sterkt vil advare mot. I tillegg fremmes synet om at det høye antallet som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd skyldes især manglende insentiver til å stå i arbeid grunnet dagens stønadsnivå. Strategien for å inkludere flere i arbeidslivet baserer seg dermed hovedsakelig på å gjøre det enda mer ugunstig å stå utenfor arbeidslivet. Selv om inkluderingsarbeidet presenteres som komplekst og i krysningspunktet mellom helse, kompetanse og arbeidsinsentiver, fokuserer tiltakene ensidig på å øke arbeidsinsentivene. Det er en linje LO ikke mener vil fungere og ikke kan støtte opp om.

For å skape mer rom i budsjettene ser det ut til man legger opp til en fortsatt innstrammingslinje i store deler av offentlig sektor, samtidig med at man mener at skattene fortsatt bør reduseres for å skape vekst i privat sektor. I et lite avsnitt i kapittel 10 problematiseres det at muligheten for produktivitetsvekst i

arbeidsintensiv tjenesteproduksjon kan være mer begrenset enn i annen produksjon. Det vises også til at etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenesteområder hvor det offentlige har hovedansvaret, øker raskere enn veksten i økonomien fordi befolkningen ønsker mer og bedre velferdstjenester etter hvert som velstandsnivået stiger. Dette burde vært drøftet grundigere. Meldingen drøfter heller ikke problematiske sider ved privatisering og konkurranse- og anbudsutsetting av velferdstjenester, og forholdet mellom offentlig og privat i velferdssektoren. I stedet bruker meldingen signalord i stedet for tydelig språk. Regjeringen vil at offentlige virksomheter «gevinst realiserer» og «frigjør ressurser», i stedet for å skrive tydelige at man vil kutte og nedbemanne offentlige tjenester. Den vil ha «nye former for samarbeid» med privat sektor og «sosiale entreprenører», i stedet for å skrive rett ut at den vil privatisere og konkurranseutsette offentlige tjenester. Det er imidlertid liten tvil om regjeringens mål om å kutte i offentlig sektor, når man ser på meldingen under ett.

Det er også verdt å merke seg at i kapittelet om innovasjon og effektiv bruk av offentlig ressurser skriver man nesten ingen ting om de ansatte, som er den viktigste ressursen offentlig sektor har. Ved å aktivt benytte fagkompetanse og erfaringer hos de ansatte vil man bedre sikre innovasjon og forbedring av tjenestene. Mange ansatte opplever at de vises liten tillit, og at de måles og ledes på detaljnivå. I denne meldingen snakkes det kun om at ledere må ha insentiver for å skape forbedring. Det vitner om en regjering som ikke ser betydningen av samarbeid med de ansatte og tillitsvalgte, og heller ikke ser hvor viktig det er å bidra til økt kompetanse til de ansatte man har.

Perspektivmeldingen gir i hovedsak en beskrivende og tallmessig framstilling av situasjonen i Norge på kjente områder, deriblant at det blir flere eldre i befolkningen og relativt sett færre i arbeidsfør alder som kan finansiere pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Dette utfordrer velferdsordningene, ifølge Regjeringen. Men de har utelatt diskusjon om manglende gevinster fra omfattende privatisering og konkurranse- og anbudsutsetting av velferdstjenester. De har heller ingen gode drøftinger rundt hvordan de mener forholdet mellom offentlig og privat sektor bør være i velferdssektoren. LO mener det er svært kritisk at et så viktig politisk grep utelates fra Perspektivmeldingen, all den tid privatisering og konkurranseutsettingen presses frem i norske kommuner.



Landsorganisasjonen i Norge

Torggata 12, 0181 Oslo

www.lo.no