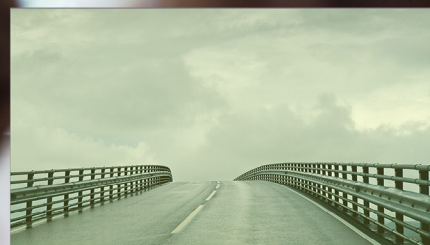
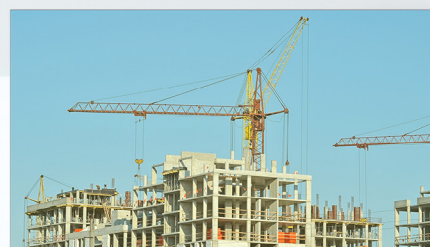


**NOU**

Norges offentlige utredninger 2015:1

# Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Produktivitetskommisjonens første rapport



# Norges offentlige utredninger 2015

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Informasjonsforvaltning

---

1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd  
*Finansdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2015: 1**

# Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Produktivitetskommisjonens første rapport

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Regjeringen Solberg 7. februar 2014.  
Avgitt til Finansdepartementet 10. februar 2015.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1225-0

---

07 Aurskog AS

## Til Finansdepartementet

Produktivitetskommisjonen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 7. februar 2014 av Regjeringen Solberg. Kommisjonen har hatt som mandat å vurdere produktivitsutviklingen i Norge og se nærmere på årsaker til at veksten har vært svakere de senere årene. Kommisjonen skulle også peke på områder der myndighetene bør iverksette tiltak eller justere politikken for å øke produktiviteten. Produktivitetskommisjonens mandat delte arbeidet i to faser. Kommisjonen legger med dette fram sin første utredning. Kommisjonens innstilling er enstemmig.

Oslo, 10. februar 2015

Jørn Rattsø  
leder

Marianne Andreassen

Tore Eriksen

Siri Beate Hatlen

Hans Olav Karde

Anne May Mauritzen

Christine Benedichte Meyer

Kjell Gunnar Salvanes

Simen Vier Simensen

Peter Birch Sørensen

---

Erik Storm

Arent Skjæveland

Marie Wenstøp Arneberg

Bjørn Skogstad Aamo

Helga Birgitte Aasdalen

Inger Lande Bjerkmann

Hilde-Marie Branæs

Hans Henrik Bull

Ane Seip Flaatten

Carl Gjersem

Vegard Hole Hirsch

Erling Holmøy

Solveig M. Juvkam

Merethe Eriksrud Lund

Merete Onshus

Per Arne Skjeflo

Ingvild Wold Strømsheim

Nora Kirsten Sundvall

Yngvar Tveit

## Hovedpunkter

Vår framtidige velstand og velferd forutsetter at produktiviteten fortsetter å vokse. For å understøtte dette peker kommisjonen på flere politikk-områder der det bør gjennomføres endringer eller særskilte tiltak.

Norge har et høyt velstandsnivå som skyldes en høy produktivetsvekst gjennom mange år, men også stigende og etter hvert høye inntekter fra oljevirkksomheten. Den store petroleumssektoren og den tilknyttede leverandørindustrien er et særlig kjennetegn ved norsk økonomi. Oljeutbyggingen har bidratt til økt produktivitet og omstillinger i konkurranseutsatt næringsliv. Inntektene fra sektoren har gitt grunnlag for høy sysselsettingsvekst i tjenesteyting rettet mot hjemmemarkedet. Kommisjonen vil trekke fram tre hovedutfordringer i denne sammenheng:

Oljenæringen vil ikke lenger være en motor for vekst, og nye næringer må overta. Oljetilknyttede næringer har vokst fram som internasjonalt konkurransekraftige eksportnæringer, men samtidig har kostnadsnivået økt og presset ut gammel industri. Framover vil aktiviteten i oljenæringen avta og få en redusert rolle i norsk økonomi. Vår konkurransekraft vil ligge i en arbeidsstyrke som har høy og relevant kompetanse, god omstillingsevne og at vi er med i teknologiutviklingen.

Norge kommer ut med middels plassering blant OECD-land i sammenligning av faktorer viktig for vekst. Det gjelder områder som innovasjonsevne, nyetablering og næringslivets egen forskning. Når oljenæringen får redusert betydning må vi løfte prestasjonene for å holde topp inntektsnivå. Vårt konkurranseutsatte næringsliv er, ifølge internasjonale studier, karakterisert ved lav kompleksitet. Sammenlignet med våre naboland Danmark, Finland og Sverige er vårt næringsliv i mindre grad knyttet opp mot teknologisk avanserte, internasjonale markeder, og vi har mindre privat eierskap. Dette er først og fremst historisk betinget. En liten, åpen økonomi må utnytte internasjonal teknologiutvikling, og det må legges større vekt på forutsetninger for teknologisk adopsjon. Det krever rammebetingelser som sikrer god kobling mellom høyere utdanning, forskning og næringsliv, og som stimulerer til

kompetanseutvikling og omstillingsevne i arbeidsmarkedet.

Det har vært sterk vekst i tjenesteytende næringer, men mange av disse har lav produktivetsvekst. Forskjellene i produktivetsutvikling mellom næringer kan i mange tilfeller relateres til konkurransesituasjon og reguleringer. Deler av tjenesteytingen har vært skjermet for internasjonal konkurranse, og reguleringer som ivaretar mange ulike formål, har gitt et høyt kostnadsnivå. Kommisjonen mener det er behov for å bedre teknologiutviklingen i tjenesteytende næringer, styrke konkurransen og sørge for at reguleringer i mindre grad svekker produktiviteten.

Det er bekymringsfullt at norske skoleelever i internasjonale tester viser lave ferdigheter i basisfag, og at alt for mange faller fra i videregående skole og høyere utdanning. Det reiser spørsmål om organisering og ledelse av utdanningsinstitusjoner og hvordan arbeidsmarkedet fungerer i sektoren. Kunnskap er den viktigste kilden til økt produktivitet. Bedring av kunnskapsnivået i de brede lag av befolkningen er nødvendig for å øke inntektene både til den enkelte og til landet. Det har vært en sterk økning i utdanningsnivået de siste tiårene. Dette er et resultat av sterke insentiver til kvantitet. Samtidig har det vært for dårlig sikring av kvalitet. I høyere utdanning har ressursene i økende grad gått til administrasjon og konservering av en lite effektiv institusjonsstruktur.

Det beste av høyere utdanning og forskning i Norge synes å hevde seg godt internasjonalt, men også innen forskning brukes store ressurser med begrenset resultat. Norge skiller seg ut med en stor instituttsektor som har svak tilknytning til de beste utdanningsinstitusjonene, der det foregår en sterk politisk styring av strategiske satsingsområder og programmer. De nye ordningene med sentre for fremragende forskning, åpen konkurranse om forskningsmidler og større deltakelse i internasjonal forskning, bør forsterkes.

Internasjonale sammenligninger og forskjeller i ressursbruk og resultater innen offentlig sektor tilsier et stort effektiviseringspotensial. Offentlig sektor har ikke samme insentiver til effektiv ressursbruk som i næringslivet, og er derfor

avhengig av et velfungerende politisk system og styringssystem. I hovedsak produseres tjenester av god kvalitet, men produktivitetsutviklingen ser på mange områder ut til å være dårlig. Selv på områder der ressursbruken er økt kraftig, som i grunnskolen, ser det ikke ut til å ha skjedd noen vesentlig økning i kvaliteten. Det er nødvendig med tydeligere mål og ansvarliggjøring av finansiering og resultater. Bedre utnyttelse av ny teknologi, inkludert velferdsteknologi, må til for å møte behovene for offentlige tjenester i framtiden.

Erfaringene med offentlige investeringer viser sterk kostnadsøkning under gjennomføringen av store prosjekter. Det er en særlig utfordring å sikre at de riktige prosjekter blir valgt, slik at de samfunnsøkonomiske gevinstene kan realiseres. Når prosjektet er valgt må det sikres at utforming og kostnader holdes innen fastlagte rammer. Det er et problem at ansvaret for kostnader og finansiering ikke er godt koblet i mange offentlige beslutningsprosesser. Offentlige innkjøp må organiseres med sikte på kostnadsbesparelser og innovasjoner.

En stor del av de offentlige tjenestene er delegert til kommuner og fylkeskommuner i et komplisert styrings- og finansieringssystem. Det er store forskjeller i forutsetninger mellom kommunene. Kommisjonen støtter arbeidet med en kommunereform som legger grunnlag for en forenkling av styringssystemet og for kommuner med større kompetanse og styringsevne. En slik reform kan også bidra til at avhengighet av statlige overføringer kan reduseres og ansvaret for egne inntekter økes. En kommunereform er sær-

lig viktig for å få bedre planlegging og koordinering i byområder, som i dag preges av en fragmentert kommunestruktur.

Innovasjon og læring fra internasjonal teknologiutvikling krever infrastruktur og møteplasser for utveksling og bearbeiding av ideer. Byenes økende dominans i verdiskapingen har skjedd til tross for politiske prioriteringer av infrastruktur og organisering av offentlig forvaltning som har hemmet byveksten. Veksten i befolkning og høyere inntektsnivå i byene er et internasjonalt fenomen som har pågått over lang tid, og avspeiler de økonomiske fordelene ved urbanisering. En slik utvikling forsterker i seg selv fornyelse og omstilling. Kommisjonen vil framheve betydningen av sterke regionbyer for å sikre økonomisk utvikling bredt utover landet. Både beslutningsstrukturen rundt store infrastrukturinvesteringer og organiseringen av forvaltningen bør endres med dette som siktemål.

Kommisjonen er opptatt av politikkens rolle for produktiviteten. Politikk er ofte preget av mange, komplekse mål og gode intensjoner. Virkemiddelbruken er utviklet over lang tid og er ofte komplisert. Den ferske politianalysen, analyser av helsevesenet, og erfaringene med store offentlige prosjekter og innføring av nye IKT-systemer viser at utfordringene er betydelige. Krevende reformer har kostnader som kommer raskt, mens gevinstene først viser seg lenger framme. Det kreves mer langsiktighet i politikken med sterkere orientering mot de resultater som oppnås. Økt vekt på produktivitet kan gi bedre grunnlag både for vekst og velferd.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag og kommisjonens forslag</b> .....	13	<b>2</b>	<b>Mandat og arbeidet i kommisjonen</b> .....	46
1.1	Bakgrunn .....	13	2.1	Mandatet .....	46
1.2	Utfordringer for norsk økonomi og framtidig produktivitsvekst ..	15	2.2	Arbeidet i kommisjonen .....	47
1.2.1	Negative impulser fra oljevirksomheten .....	15	2.3	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	48
1.2.2	Risiko for reversering av bytteforholdsgevinstene .....	16	<b>3</b>	<b>Utfordringer for norsk økonomi og framtidig produktivitsvekst</b>	50
1.2.3	Sterk lønnsvekst og høye lønnskostnader .....	16	3.1	Innledning .....	50
1.2.4	En aldrende befolkning .....	17	3.2	Makroutfordringer som følge av oljevirkosomhetens betydning .....	51
1.2.5	Svakere vekst internasjonalt .....	17	3.3	Utfordringer som følge av globalisering .....	56
1.2.6	Endringer i arbeidsmarkedet og behovet for kompetanse .....	18	3.4	Tilgang på arbeidskraft .....	59
1.3	Utgangspunktet for å møte utfordringene er godt .....	20	3.5	Aldring av befolkningen og offentlig tjenesteproduksjon .....	62
1.4	Sammendrag av vurderingene og konklusjonene i kapitlene .....	21	3.6	Langsiktige utsikter for internasjonal produktivitsvekst .....	63
1.4.1	Hva kan Norge lære av andre land? (kapittel 5) .....	21	3.7	Langvarige stagnasjonsperioder («secular stagnation») .....	67
1.4.2	Hva driver produktivitsveksten? (kapittel 6) .....	22	<b>4</b>	<b>Produktivitsutviklingen i Norge</b> .....	71
1.4.3	Urbanisering og produktivitet (kapittel 7) .....	24	4.1	Produktivitsbegreper og produktivitsmåling .....	71
1.4.4	Omstilling og vekst i norsk næringsliv (kapittel 8) .....	24	4.1.1	Definisjon av produktivitsvekst ..	71
1.4.5	Innovasjon og entreprenørskap (kapittel 9) .....	25	4.1.2	To tolkninger av produktivitsvekst .....	72
1.4.6	Konkurranse og regulering (kapittel 10) .....	27	4.1.3	Valg av produktivitsbegrep: Arbeidsproduktivitet versus total faktorproduktivitet .....	72
1.4.7	Regulering av byggevirkosomheten (kapittel 11) .....	28	4.1.4	Nærmere om vekstbidragene fra faktorinnsats og produktivitet .....	72
1.4.8	Arbeidstidsreguleringer (kapittel 12) .....	29	4.1.5	Betydningen av høyere kvalitet på innsatsfaktorene .....	75
1.4.9	Offentlige støtteordninger (kapittel 13) .....	31	4.1.6	Hvilke næringer bør med i produktivitsberegninger for land? .....	76
1.4.10	Offentlig eierskap (kapittel 14) .....	33	4.1.7	Valg av produksjonsbegrep .....	76
1.4.11	Offentlig sektor (kapittel 15) .....	35	4.2	Produktivitet versus samfunnsøkonomisk effektivitet .....	78
1.4.12	Kommunesektoren (kapittel 16) ..	37	4.3	Makroøkonomiske virkninger av produktivitsvekst .....	81
1.4.13	Utdanningssektoren (kapittel 17)	39	4.4	Nærmere om den svake produktivitsveksten i de senere år .....	84
1.4.14	Samferdselssektoren (kapittel 18)	41	4.4.1	Et sammenligningsgrunnlag .....	84
1.4.15	Gjennomføring av reformer (kapittel 19) .....	43	4.4.2	Trender versus konjunkturelle variasjoner .....	85
1.5	Videre arbeid .....	43	4.4.3	Makroutviklingen i Norge etter 2005 .....	86
1.5.1	Teknologi, utvikling og innovasjon – en kunnskapsbasert økonomi ...	44			
1.5.2	Bedre bruk av arbeidskraftressursene .....	44			
1.5.3	Tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor .....	45			



4.4.4	Makroutviklingen i andre land etter 2005 .....	87	6.2	Økonomiske mekanismer som driver produktivitetsveksten .....	117
4.4.5	Felles eller ulikt fall i næringenes produktivitetsvekst? .....	88	6.2.1	Konkurransen .....	117
4.5	Betydningen av petroleumsvirksomheten og tjenesteproduksjon for produktivitetsveksten .....	90	6.2.2	Den samlede kunnskapskapitalen .....	119
4.5.1	Petroleumsinntektsvirkninger på tradisjonell konkurranseutsatt sektor .....	90	6.2.3	Åpenhet: Handel, utenlandsk eierskap og mobilitet .....	120
4.5.2	Virkninger via etterspørsel etter leveranser og teknologispredning .....	90	6.2.4	Ledelse .....	123
4.5.3	Fører oljeinntektene til at produktiviteten i tjenestenæringer overvurderes? .....	91	6.3	Institusjonelle forutsetninger for produktivitetsvekst .....	123
4.5.4	Nærmere om produktivitetsvekst i tjenesteproduksjon .....	91	6.3.1	Institusjoner og godt styresett .....	123
<b>5</b>	<b>Hva kan Norge lære av andre land? .....</b>	<b>93</b>	6.3.2	Faktormarkeder og lønnsdannelse .....	124
5.1	Referansetesting og internasjonale samleindikatorer .....	93	6.3.3	Infrastruktur .....	124
5.1.1	Innledning .....	93	6.3.4	Urbanisering .....	124
5.1.2	Konkurranssevne .....	94	<b>7</b>	<b>Urbanisering og produktivitet</b> .....	<b>126</b>
5.1.3	Referansetesting i praksis .....	94	7.1	Byenes økte betydning for samfunnsutviklingen .....	126
5.1.4	Referansetesting av systemer for forskning, utvikling og innovasjon .....	95	7.2	Urbaniseringens betydning for produktivitet .....	127
5.1.5	Referansetesting av konkurransevne, vilkår for næringsvirksomhet og økonomisk kompleksitet .....	99	7.2.1	Urbanisering i Norge .....	127
5.2	OECDs anbefalinger om strukturpolitikk .....	107	7.2.2	Agglomerasjon gir kobling, deling og læring .....	128
5.2.1	OECDs vurdering av trender som har påvirket produktivitetsveksten .....	108	7.2.3	Hovedkontor og forretnings-tjenester lokaliseres i større byer ..	130
5.2.2	OECDs indikatorer for produktmarkedetsregulering .....	108	7.2.4	Store, tette byer gir økt mangfold og økonomisk robusthet .....	130
5.2.3	OECDs råd om vekstfremmende tiltak i Norge .....	109	7.2.5	Utdanning og urbanisering .....	131
5.3	IMFs råd til Norge i artikkel IV-konsultasjon .....	110	7.2.6	Urbane kvaliteter .....	132
5.4	Produktivitetskommissjoner i andre land .....	111	7.2.7	Verdiskaping og produktivitet i norske byregioner .....	133
5.4.1	Danmark .....	111	7.2.8	Minkende regionale forskjeller i produktivitet .....	136
5.4.2	Australia .....	112	7.2.9	Et regionalt paradoks – storbyenes manglende innovasjon? .....	137
5.4.3	New Zealand .....	114	7.3	Politikkrelevante analyser .....	138
<b>6</b>	<b>Hva driver produktivitetsveksten? .....</b>	<b>115</b>	7.3.1	Infrastrukturinvesteringer kan gi agglomerasjonseffekter .....	138
6.1	Innledning .....	115	7.3.2	Agglomerasjonsulemper og transport .....	139
6.1.1	Produktivitetsforskjeller mellom land, regioner og bedrifter .....	115	7.3.3	Styringsutfordringer i byområder knyttet til areal og transport .....	140
6.1.2	Innovasjon og teknologiadopsjon ..	116	<b>8</b>	<b>Omstilling og vekst i norsk næringsliv .....</b>	<b>143</b>
			8.1	Næringssammensetningen er i stadig endring .....	143
			8.2	Bidrag til produktivitetsutvikling i norske foretak .....	147
			8.3	Hvor omstillingsdyktig er norsk næringsliv? .....	149
			8.3.1	Mobilitet i arbeidsmarkedet og kostnader ved omstilling .....	149
			8.3.2	Nyetablering og omstilling i etablerte foretak .....	151

<b>9</b>	<b>Innovasjon og entreprenørskap</b>	155	11.2.1	Effektivitetsutfordringer i byggenæringen .....	199
9.1	Utfordringer for innovasjon og kunnskapsbruk i næringslivet .....	156	11.2.2	Mulige årsaker til effektivitetsutfordringer .....	200
9.2	Måling av innovasjon i næringslivet .....	158	11.2.3	Konkurransen i byggenæringen .....	202
9.2.1	En eksperimentell innovasjonsundersøkelse fra 2014 .....	159	11.3	Regelverk og konsekvensvurderinger .....	203
9.3	FoU som kanal for utvikling og kunnskapsfordyping .....	160	11.3.1	Oversikt over relevant regelverk ..	203
9.3.1	Forskningsrådet og de største støtteordningene .....	161	11.3.2	Noen overordnede problemstillinger .....	203
9.4	Finansiering av utvikling, entreprenørskap og foretaksvekst .....	164	11.3.3	Nærmere om utvalgte reguleringer og regelverksendringer .....	206
9.5	Tilgang til kvalifisert personell og samarbeidspartnere .....	167	11.4	Kommisjonens vurderinger .....	212
9.6	Lav norsk innovasjons- og FoU-aktivitet .....	168	<b>12</b>	<b>Arbeidstidsreguleringer</b> .....	214
9.7	Sammenhengen mellom virkemidler og utfordringer .....	169	12.1	Innledning .....	214
9.7.1	Hva vet vi om de direkte virkemidlene for innovasjon i næringslivet? .....	169	12.2	Arbeidstid og produktivitet .....	215
9.7.2	Mye eller lite støtte til forskning og innovasjon i næringslivet? .....	171	12.3	Hvordan fungerer dagens regelverk? .....	216
9.7.3	Virkemidlene og vekstbedriftene ..	171	12.3.1	Regler og unntaksmuligheter – beskrivelse .....	216
9.8	Kommisjonens vurderinger .....	172	12.3.2	Arbeidstid i praksis .....	217
<b>10</b>	<b>Konkurransen og regulering</b> .....	173	12.4	Kommisjonens vurderinger .....	219
10.1	Konkurranseloven .....	174	<b>13</b>	<b>Offentlige støtteordninger</b> .....	221
10.1.1	Om konkurranselovens bestemmelser og rekkevidde .....	174	13.1	Budsjettmessig næringsstøtte .....	222
10.1.2	Unntak fra konkurranseloven .....	175	13.2	Skatteutgifter .....	223
10.1.3	Håndheving .....	177	13.3	Horisontale ordninger .....	224
10.2	Konkurransen i og fra offentlig sektor .....	179	13.4	Landbruk og næringsmiddelindustri .....	225
10.3	Regulering .....	181	13.4.1	Utviklingstrekk .....	227
10.3.1	Hvorfor regulere og kostnader ved gal regulering .....	181	13.4.2	Produktivitetspotensialet .....	234
10.3.2	Prinsipper for god regulering .....	183	13.4.3	Mål, virkemidler og effektivitet ....	235
10.3.3	Konkurransbegrensende reguleringer i Norge .....	183	13.4.4	Vurderinger .....	237
10.4	Konkurransen og produktivitet .....	188	13.5	Sysselsettingsordningene for sjøfolk .....	239
10.4.1	Konkurransen som drivkraft for produktivitet .....	188	13.6	Effektivitet i klimapolitikken .....	241
10.4.2	Næringer med mangelfull konkurranse .....	193	13.6.1	Innledning .....	241
10.5	Kommisjonens vurderinger .....	196	13.6.2	EUs kvotesystems betydning for Norge .....	242
<b>11</b>	<b>Regulering av byggevirksomheten</b> .....	197	13.6.3	Norsk klimapolitikk .....	242
11.1	Byggekostnader, boligpriser og verdiskaping .....	197	13.6.4	Hensiktsmessig klimapolitikk for et lite land som Norge .....	246
11.2	Innovasjon, effektivitet og konkurranse i byggenæringen .....	199	13.7	Reguleringer av fiskerinæringen ..	247
			13.7.1	Ressursrenten .....	247
			13.7.2	Reguleringene av næringen .....	248
			13.7.3	Alternative reguleringsmodeller ...	250
			13.7.4	Kommisjonens vurderinger .....	251
			13.8	Kommisjonens vurderinger .....	251
			<b>14</b>	<b>Offentlig eierskap</b> .....	253
			14.1	Innledning – omfang og utvikling av offentlig eierskap .....	255

14.1.1	Oversikt over statens direkte eierskap .....	255	15.7	Kommisjonens vurderinger .....	309
14.1.2	Prinsipper for eierskapsforvaltning .....	258	<b>16</b>	<b>Kommunesektoren</b> .....	311
14.2	Produktivitet og statlig eierskap ..	259	16.1	Innledning .....	312
14.2.1	Forvaltning av eierskapet .....	259	16.2	Statens styring av kommunesektoren .....	313
14.2.2	Kapitalallokering .....	261	16.3	Kommunesektorens inntekter .....	315
14.2.3	Konkurransen i markeder der statlige selskaper opererer .....	264	16.4	Effektiviteten i kommunesektoren .....	319
14.3	Kommisjonens vurdering av eierskapet i utvalgte sektorer .....	264	16.4.1	Effektiviteten i tjenesteproduksjonen .....	320
14.3.1	Bank- og finanssektoren .....	265	16.4.2	Konkurransetsetting av tjenester .....	323
14.3.2	Kraftsektoren .....	266	16.4.3	Samfunnsutvikling .....	324
14.3.3	Samferdsel .....	272	16.4.4	Økonomistyringen i sektoren .....	324
14.4	Kommisjonens vurderinger av statlig eierskap .....	275	16.5	Produktivitetsutfordringer ved styringen av kommunesektoren ..	325
14.4.1	Omfanget av statlig eierskap .....	275	16.5.1	Finansieringen av kommunesektoren .....	325
14.4.2	Forvaltning av eierskapet .....	277	16.5.2	Den statlige reguleringen av kommunesektoren .....	327
14.5	Kommisjonens vurderinger .....	278	16.5.3	Handlingsplaner og øremerking ..	329
<b>15</b>	<b>Effektivisering av offentlig sektor</b> .....	279	16.6	Kommunereform .....	330
15.1	Innledning .....	280	16.6.1	Arbeidet med kommunereform ....	330
15.2	Styring av offentlige virksomheter .....	283	16.6.2	Kommisjonenes vurdering av kommunereform .....	334
15.2.1	Fra styring av innsatsfaktorer til styring etter mål .....	283	16.7	Kommisjonens vurderinger .....	336
15.2.2	Mål- og resultatstyring .....	285	<b>17</b>	<b>Utdanningssektoren</b> .....	338
15.2.3	Styring gjennom god virksomhetsledelse .....	287	17.1	Innledning .....	339
15.2.4	Tidsbruk, rapportering og kontroll .....	289	17.1.1	Utdanningssystemets betydning for produktivitet, begrunnelse for offentlig inngripen .....	339
15.3	Konkurransen som virkemiddel .....	291	17.1.2	Utdanningssystemets rolle, styringsutfordringer .....	340
15.3.1	Fritt brukervalg .....	292	17.2	Dekker utdanningssystemet økonomiens behov? .....	341
15.3.2	Konkurransetsetting av tjenester .....	293	17.2.1	Utdannings- og kompetansenivået i Norge .....	341
15.3.3	Læring gjennom sammenligning av ressursbruk .....	295	17.2.2	Avkastning av utdanning .....	343
15.3.4	Innsatsstyrt finansiering .....	297	17.2.3	Sysselsetting og mistilpasning .....	344
15.4	Offentlige anskaffelser og utnyttning av synergier og stordriftsfordeler .....	298	17.2.4	Forskningen ved universiteter og høyskoler .....	348
15.4.1	Offentlige innkjøp .....	298	17.3	Produktivitet i utdanningssystemet .....	349
15.4.2	Effektivitet i og produktivitetsgevinster fra offentlige innkjøp .....	299	17.3.1	Om måling av produktivitet i utdanningssektoren .....	349
15.4.3	Utnyttning av synergier og stordriftsfordeler .....	300	17.3.2	Ressursinnsats og kostnadssyke ..	350
15.5	Effektivitetsgevinster gjennom bedre bruk av teknologi .....	300	17.4	Barnehagesektoren .....	350
15.5.1	Digitalisering av offentlig sektor ..	301	17.4.1	Evaluerings av produktiviteten i barnehagesektoren .....	350
15.5.2	Teknologi for samordning og bruk av fellesløsninger .....	301	17.4.2	Kommisjonens vurdering .....	351
15.5.3	Gevinstrealisering .....	301	17.5	Grunnoplæringen (grunnskole og videregående opplæring) .....	351
15.5.4	Erfaringer med digitalisering av offentlig sektor .....	303	17.5.1	Styringssystemet .....	351
15.6	Bedre utnyttning av produktivitetspotensialet i offentlig sektor .....	304	17.5.2	Produktiviteten i grunnopplæringen .....	351
15.6.1	Effektivitetsanalyser .....	304			

17.5.3	Mulige årsaker til lav produktivitet	353	18.4	Kommisjonens vurderinger	381
17.5.4	Kommisjonens vurderinger: grunnopplæringen	356	<b>19</b>	<b>Gjennomføring av reformer</b>	382
17.6	Høyere utdanning	357	19.1	Internasjonale og norske studier av reformgjennomføring	382
17.6.1	Styringssystemet	357	19.2	Erfaringer fra noen større reformer i Norge	385
17.6.2	Kvalitetsreformen og produktivitetsutviklingen i høyere utdanning	357	19.2.1	Skattereformen av 1992	385
17.6.3	Kommisjonens vurderinger: høyere utdanning	360	19.2.2	Pensjonsreformen	386
<b>18</b>	<b>Samferdselssektoren</b>	362	19.2.3	Sykehusreformen	387
18.1	Innledning	362	19.2.4	Samhandlingsreformen	389
18.2	Manglende effektivitet i samferdselssektoren	365	19.2.5	NAV-reformen	390
18.2.1	Begrenset utnyttelse av potensialet for lønnsomme investeringer	365	19.2.6	Reform av kraftmarkedet fra 1990	391
18.2.2	Utnyttelse av eksisterende veiinfrastruktur	367	19.2.7	Reform i telemarkedet	392
18.3	Kilder til dårlige prioriteringer og ineffektiv ressursutnyttelse	368	19.2.8	Forslag til kommunereform i 1995	392
18.3.1	Uavklarte målkonflikter	368	19.3	Rammeverk som har betydning for reformarbeid i Norge	393
18.3.2	Lite samsvar mellom påvirkning og kostnadsansvar	370	19.3.1	Utredningsinstruksen	393
18.3.3	Politisk beslutningsprosess – fragmentering av beslutninger	372	19.3.2	Evalueringsinstruksen investeringer (KS1 og KS2)	394
18.3.4	Andre forhold	377	19.4	Kommisjonens vurderinger	396
			<b>Vedlegg</b>		
			1	Oversikt over innspill til kommisjonen	398
			<b>Referanser</b>		402

## Kapittel 1

# Sammendrag og kommisjonens forslag

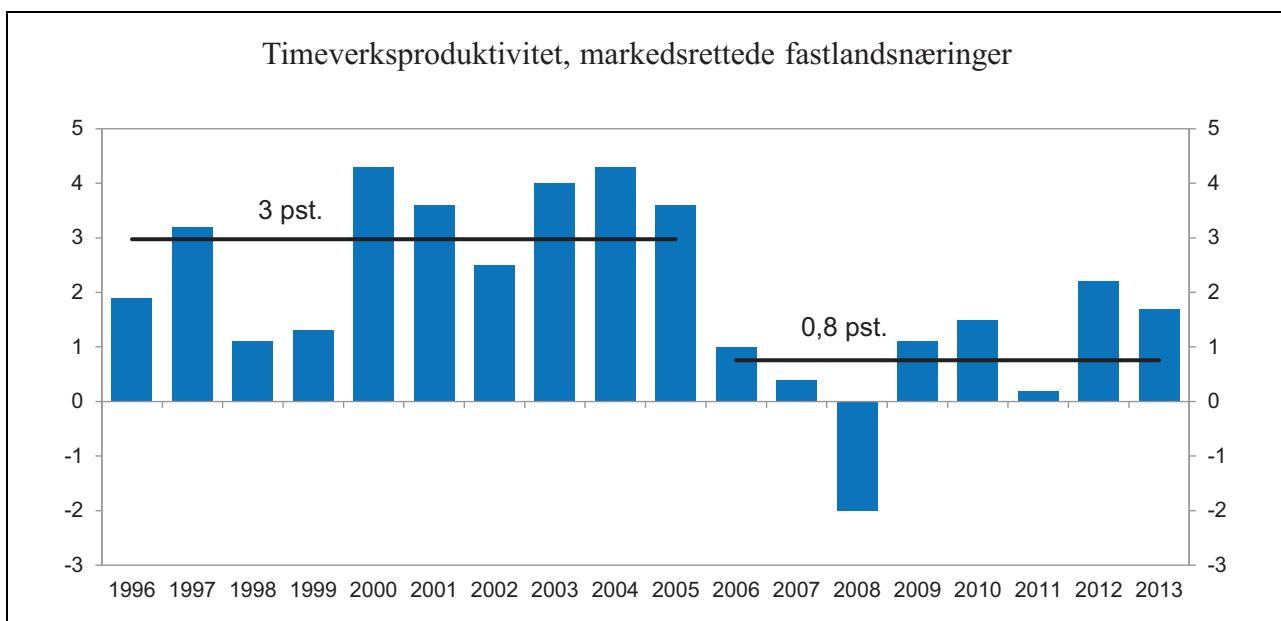
### 1.1 Bakgrunn

Siden 1930 har verdiskapingen i Norge (utenom petroleumssektoren) blitt syvdoblet i realverdi. Det aller meste av dette skyldes økt arbeidsproduktivitet. Bare siden 1970 har de samlede inntektene for landet økt med 273 pst. Petroleumssektorens bidrag til denne veksten er betydelig, men det er først og fremst produktivitsveksten i fastlandsøkonomien som bestemmer vår velstand. Slik har det vært historisk, og slik vil det være framover. En forutsetning for å videreføre en god velstandsutvikling er at produktivitsveksten holdes oppe. Bytteforholdsgevinster, dvs. at prisen på eksportvarer og -tjenester øker mer enn prisen på varene og tjenestene som importeres, har bidratt til å forsterke veksten i de samlede inntektene for Norge, særlig i perioden fra 1998 til 2008, men det kraftige fallet i oljeprisene de siste månedene viser hvor fort slike bytteforholdsgevinster kan bli reversert.

Produktivitsveksten i Fastlands-Norge i perioden 1970–2004 var noe høyere enn i andre land. I de markedsrettede fastlandsnæringene<sup>1</sup> falt produktivitsveksten fra om lag 3 pst. per år i perioden 1996–2005 til 0,8 pst. i perioden fra 2006–2013, jf. figur 1.1. Noe av denne nedgangen må antas å være konjunkturtelt betinget, men også strukturelle faktorer kan ha trukket produktivitsveksten ned.

Som en illustrasjon på betydningen over tid av produktivitsvekst for det samlede inntektsnivået, vil en videreføring av veksten i perioden 1996–2005 gi en økning i BNP-nivået for Fast-

<sup>1</sup> Det er lagt vekt på de markedsrettede fastlandsnæringene fordi produksjonen i offentlig sektor og boligjenester ikke omsettes i markeder og derfor er produktivitsstallene i stor grad basert på kostnader. Olje og gass er holdt utenfor ettersom en stor del av produksjonsverdien kan være grunnrente, og for å gi et bedre grunnlag for internasjonal sammenlignbarhet. For en mer utdypende beskrivelse se boks 4.2.



Figur 1.1 Vekst i arbeidsproduktivitet i markedsrettede fastlandsnæringar<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Eksklusive boligjenester.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.1 Vekst i arbeidsproduktiviteten i markedsrettede fastlandsnæringer.<sup>1</sup> Gjennomsnittlige årlige vekstrater. Prosent

	Bruttoprodukt- andel, 2013 <sup>2</sup>	1971–2013	1971–1995	1996–2005	2006–2013
Markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge	100,0	2,3	2,5	3,0	0,8
Industri	14,2	1,8	1,6	2,8	1,0
Annen vareproduksjon, hvorav	18,4	2,5	3,6	1,6	0,2
Bygg og anlegg	11,0	1,1	2,4	-0,9	-0,1
Privat tjenesteyting, hvorav	67,4	2,3	2,3	3,4	0,8
Varehandel	13,4	3,9	4,0	4,3	3,0
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	9,5	1,4	-0,2	5,6	1,4
IKT-næringer	7,0	3,6	2,9	5,4	3,6
Teknisk konsulentvirksomhet, revisjon mv.	7,0	1,1	1,4	0,5	0,7
Innenlandsk transport	6,8	1,2	1,0	1,9	0,9
Omsetning og drift av fast eiendom	5,3	0,2	-1,8	7,0	-2,3
Forretningsmessig tjenesteyting	5,3	0,2	0,3	0,5	-0,8
Overnatting og servering	2,4	-1,5	-3,3	1,8	-0,2
Forlagsvirksomhet	2,1	0,5	-0,4	1,7	1,6

<sup>1</sup> Utenom boligjenester for alle årene og raffinering og bank og forsikring fram t.o.m. 1995.

<sup>2</sup> Andel av bruttoproduktet i de markedsrettede fastlandsnæringene i 2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lands-Norge på 85 pst. fra 2014 til 2035, mens en videreføring av veksten i perioden 2006–2013 vil gi en økning på 17 pst.

Produktivitetsveksten sank i de fleste deler av norsk økonomi, bl.a. i store sektorer som privat tjenesteyting, bygg og anlegg og matvareindustrien, som hadde en betydelig svakere produktivitetsutvikling i årene etter 2005 enn i perioden fra 1996 til 2005. Kapittel 4 beskriver disse utviklings-trekkene nærmere.

Den lave produktivitetsveksten i 2006 og 2007 avspeiler en sterk vekst i sysselsettingen målt i antallet timeverk. I 2008 var det fortsatt sterk økning i sysselsettingen, mens veksten i produksjonen stoppet opp, se tabell 1.2 under. Norsk økonomi befant seg i slutfasen av en oppgangskonjunktur i disse årene, med press på kapasiteten i

de fleste næringer. Det var derfor grunn til å vente en viss demping av produksjons- og produktivitetsveksten. Den sterke sysselsettingsveksten skyldtes hovedsakelig den høye arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen i 2004. Det ser ut til at en betydelig andel av de som kom til Norge ble sysselsatt i relativt arbeidsintensive næringer. Dette reduserer isolert sett produktiviteten for økonomien sett under ett.

Varehandelen gjennomgikk en kraftig restrukturering på 1990-tallet. Hardere konkurranse, kjededannelse, økt bruk av IKT og avvikling av småbutikker til fordel for store kjøpesentra bidro til sterk produktivitetsvekst.

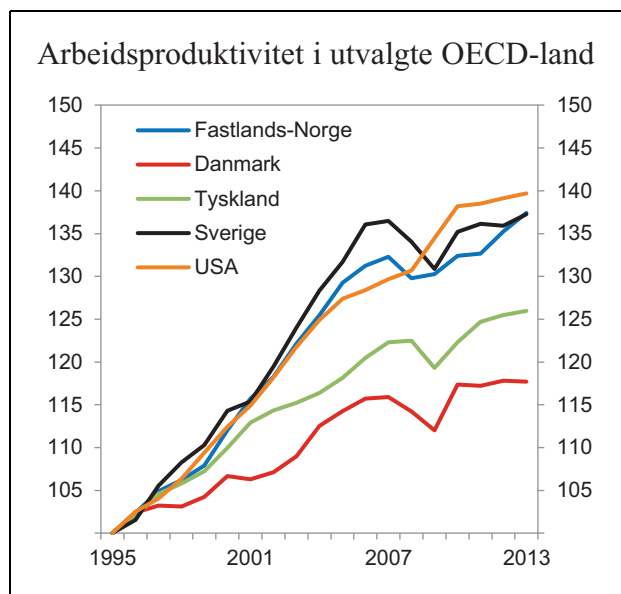
Tabell 1.2 dekomponerer veksten i bruttoproduktet i perioden 2004–2013 på bidrag fra vekst i timeverkene og vekst i arbeidsproduktiviteten. I

Tabell 1.2 Vekstrater for markedsrettede fastlandsnæringer i Norge.<sup>1</sup> 2004–2013. Prosent

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoprodukt	6,5	5,7	5,3	5,8	1,9	-2,3	1,1	1,5	4,4	2,4
Timeverk	2,2	2,1	4,3	5,4	3,9	-3,4	-0,4	1,3	2,3	0,7
Arbeidsproduktivitet	4,3	3,6	1	0,4	-2	1,1	1,5	0,2	2,2	1,7

<sup>1</sup> Eksklusive boligjenester.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 1.2 Utviklingen i arbeidsproduktivitet i utvalgte OECD-land. Indeks 1995=100

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

perioden 2009–2011 var produksjonsutviklingen svak, bl.a. som følge av finanskrisen. De to siste årene har veksten i både produksjonen og produktiviteten tatt seg noe opp, men vekstratene er klart lavere enn i perioden 2000–2005.

Finanskrisen og den påfølgende lavkonjunkturen har trukket veksten mer ned i mange andre land, jf. figur 1.2. Den svake veksten hos handelspartnerne har bidratt til å trekke veksten ned også i Norge.

Det er derfor ikke uten videre lett å avgjøre om den avmatningen som har skjedd i produktivtetsveksten etter 2005 er strukturell. Noen faktorer trekker imidlertid i den retningen. At mye av produktivtetsveksten fram til 2005 var drevet av en særnorsk vekst i produktiviteten i varehandelen, kan indikere at en del av den sterke produktivtetsveksten i denne perioden skyldtes særlige forhold som i begrenset grad vil gjøre seg gjeldende på ny. Det gjelder særlig den meget omfattende restruktureringen i denne næringen på 1990-tallet og inn i det forrige tiåret.

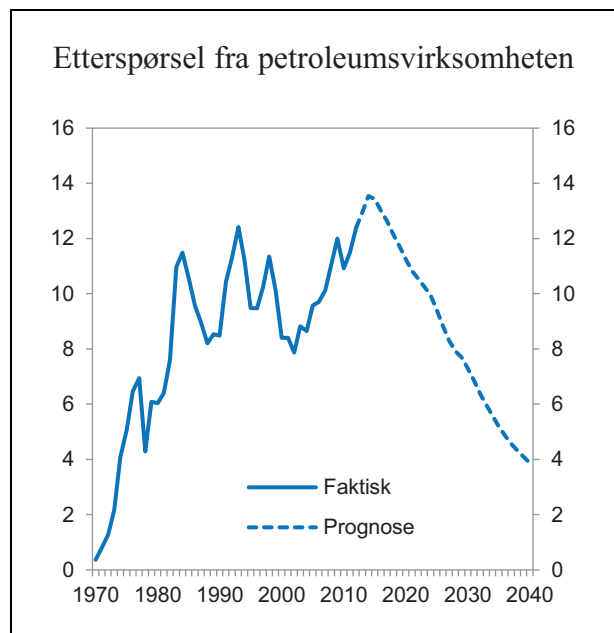
## 1.2 Utfordringer for norsk økonomi og framtidig produktivtetsvekst

Den gunstige økonomiske utviklingen de siste tiårene trenger ikke bety at Norge framover kan vente like god vekst. Kapittel 3 går gjennom sentrale makroutfordringer som dels kan gjøre det

vanskeligere å holde veksten oppe, og dels kan gjøre det viktigere at man oppnår god produktivtetsvekst.

### 1.2.1 Negative impulser fra oljevirk-somheten

Kraftig oppgang i aktiviteten i olje- og gasssektoren har gitt fastlandsøkonomien sterke vekstimpulser de siste årene. Dette har bl.a. vært viktig for oppbyggingen av en stor og teknisk avansert leverandørindustri. Olje- og gassnæringen kan også ha trukket opp produktiviteten i resten av økonomien, ved at utbyggingen av denne næringen har bidratt til økt produktivitet og omstillinger i konkurranseutsatt næringsliv. Inntektene fra sektoren har gitt grunnlag for høy sysselsettingsvekst i tjenesteyting rettet mot hjemmemarkedet. Framover må det legges til grunn at etterspørselsimpulsene fra denne sektoren vil avta, jf. figur 1.3. Ifølge anslag i Holden III-utvalgets rapport vil de negative impulsene kunne utgjøre et årlig gjennomsnitt på om lag 0,4 pst. av BNP de neste tiårene. Den kraftige nedgangen i oljeprisen siden november 2014 har tydeliggjort at impulsene kan bli betydelige og komme raskt. Jo raskere nedgangen kommer, og jo lavere oljeprisen blir, desto mer krevende blir omstillingene.



Figur 1.3 Etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

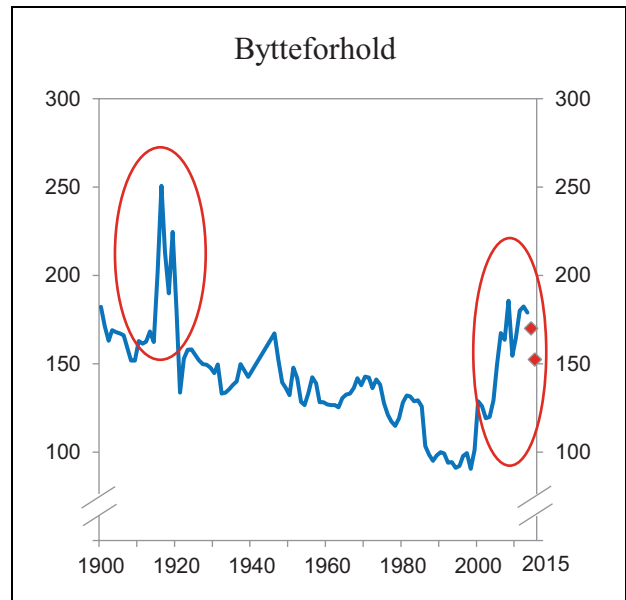
### 1.2.2 Risiko for reversering av bytteforholdsgevinstene

Stigende oljepriser og lav vekst i importprisene har gitt Norge store bytteforholdsgevinster i perioden 1998–2013. Om lag en tredel av inntektsveksten fra 1998 og fram til 2013 kan tilbakeføres til bedret bytteforhold. Figur 1.4 viser utviklingen i bytteforholdet siden 1900. Bare én gang før har Norge opplevd en lignende gevinst som de siste 10–15 årene. Historien har vist at slike bytteforholdsgevinster kan reverseres, slik det skjedde for Norge i årene etter første verdenskrig. Bare siden første halvår 2014 har oljeprisen falt fra om lag 110 dollar per fat til 55 dollar i begynnelsen av februar 2015. Et slikt fall i oljeprisen, dersom det blir varig, gir et betydelig inntektstap og omstillingsbehov, ikke bare for oljevirkosomheten, men også for resten av norsk økonomi. Samtidig bidrar svekkelsen av valutakursen til å redusere effektene av lavere oljepris på aktiviteten i norsk økonomi.

### 1.2.3 Sterk lønnsvekst og høye lønnskostnader

Bytteforholdsgevinstene og høy etterspørsel fra oljevirkosomheten har bidratt til å øke lønnsnivået vesentlig mer i Norge enn hos våre handelspartnere, jf. figur 1.5. Den sterke lønnsveksten har spredd seg til det meste av økonomien, herunder

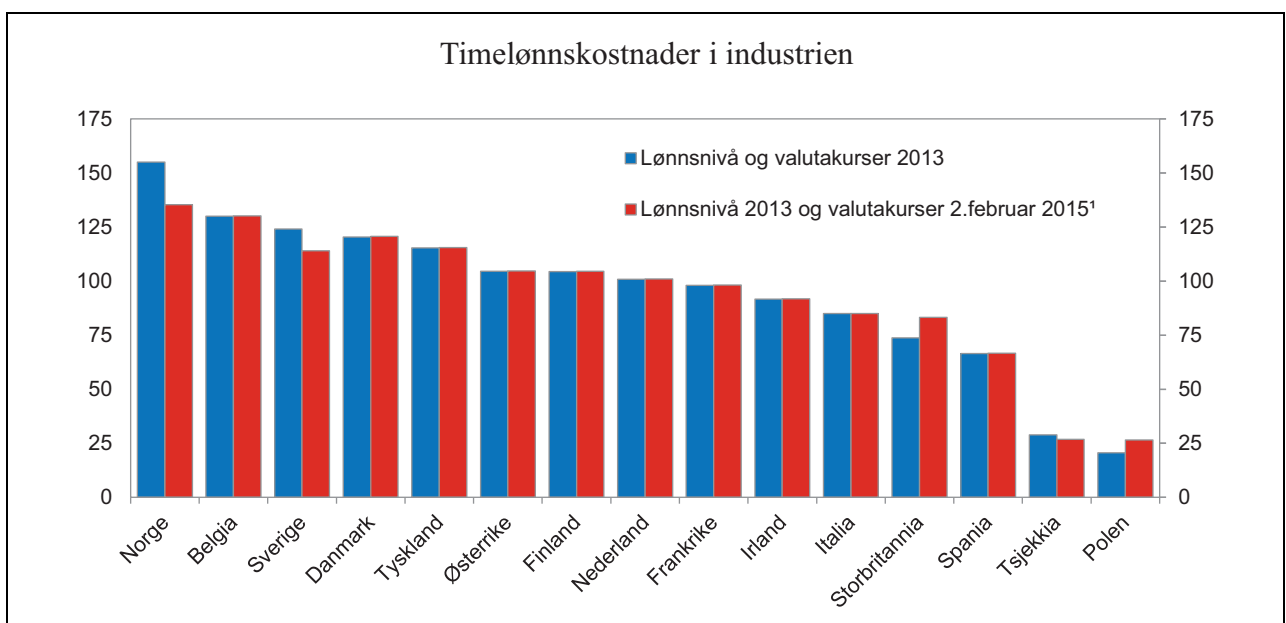
tjenesteytende næringer i privat og offentlig sektor. En noenlunde parallell lønnsutvikling i de ulike delene av økonomien er i tråd med hvordan den norske lønnsdannelsesmodellen fungerer. For de delene av industrien som retter seg mot oljevirkosomheten økte lønnsomheten lenge, selv



Figur 1.4 Bytteforhold.<sup>1</sup> 1900–2015. Indeks 2000=100

<sup>1</sup> For 2014 og 2015 er det forutsatt at oljeprisen blir liggende på nivået ved inngangen til februar 2015, mens prisutviklingen for øvrig er som anslått i Nasjonalbudsjettet 2015.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 1.5 Timelønnskostnader i industrien. Norge i forhold til våre handelspartnere i EU20. Felles valuta. 2013. Handelspartnere = 100

<sup>1</sup> Det er her lagt til grunn valutakurser fra 2. februar 2015, mens lønnsnivået i nasjonal valuta i 2013 er holdt fast.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.



om lønnsveksten var sterk. Men for de øvrige delene av norsk industri, som i større grad retter seg mot utenlandske markeder, har lønnsomheten falt kraftig. Dette siden de økte lønningene ikke har blitt motsvart av en like sterk vekst i produktiviteten, og mulighetene for å ta ut økte kostnader i økte priser har vært begrenset. I skjærmede næringer veltes gjerne økte kostnader over i økte priser.

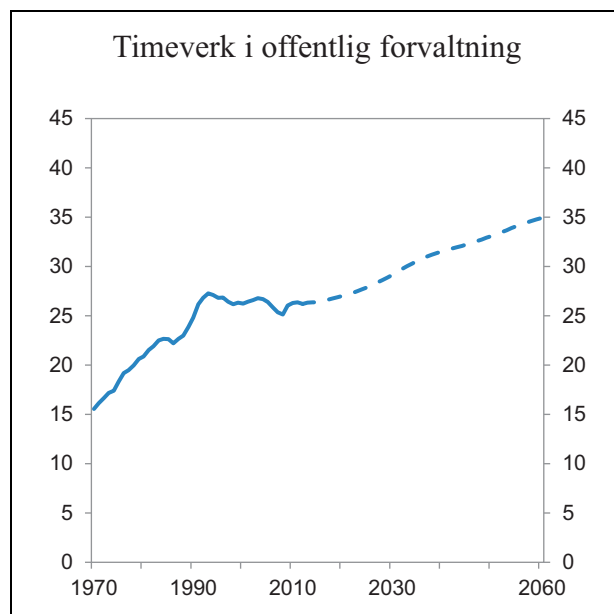
De omstillingene av næringsstrukturen som følger av lavere oljepris og redusert etterspørsel fra oljevirksomheten, blir mer krevende desto høyere kostnadsnivået i Norge er sammenlignet med våre handelspartnere. Svekkelsen av kronekursen fra slutten av november 2014 til begynnelsen av februar 2015 har isolert sett gitt en klar bedring av Norges kostnadsmessige konkurranseevne.

#### 1.2.4 En aldrende befolkning

Gjennom de siste tiårene har forventet levealder økt betydelig. Dette skyldes først og fremst en generelt bedre folkehelse, utviklingen av nye medisiner og behandlinger, og bedre diagnostikk. Potensialet for produktivitsvekst har vært antatt å være lavere i omsorgssektoren enn i de fleste andre sektorer, men man ser nå en viss utvikling i retning av at det tas i bruk teknologi som har potensial til både å redusere ressursbruken og øke kvaliteten på omsorgen. En må likevel regne med at en sterk økning i sysselsettingen i denne sektoren vil bidra til lavere produktivitsvekst for økonomien sett under ett.

Mulighetene for produktivitsvekst i helsesektoren kan være betydelig, men historisk har innovasjoner i helsesektoren ofte slått ut i flere og dyrere behandlinger. Det vil være svært viktig å fremme utvikling av og å legge til rette for å ta i bruk ny teknologi, metoder og organisasjonsformer i hele helse- og omsorgssektoren for å møte de kapasitetsutfordringene disse sektorene står overfor de nærmeste tiårene.

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



Figur 1.6 Antall timeverk i offentlig forvaltning i prosent av totalt antall timeverk

Kilde: Perspektivmeldingen 2013.

funnsøkonomisk effektivitet være den prinsipielle rettesnoren for økonomisk politikk, og i enkelte sammenhenger vil ikke økt produktivitet øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten.

Framover vil offentlige utgifter til pensjoner, helsetjenester og eldreomsorg øke sterkt, jf. figur 1.6. I Nasjonalbudsjettet 2015 anslås det at det i 2060 vil være et underskudd i offentlige finanser tilsvarende 5,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge, forutsatt en videreføring av dagens standard på velferdsordningene. Økes standarden, noe som har vært trenden historisk, vil det gi vesentlig høyere behov for skatteskjerpelser, utgiftsreduksjoner eller andre former for inndekking av utgiftene. Økte skatter for å møte denne utfordringen vil isolert sett gjøre økonomien mindre effektiv, siden de såkalte skattekilene øker og man får flere skattemotiverte tilpasninger. Kostnadene ved økte skatter kan antas å øke mer enn proporsjonalt med skattesatsene. Økt arbeidsinnsats, i takt med at befolkningen lever lenger, vil bidra til høyere verdiskaping og økte skatteinntekter, noe som vil styrke finansieringen av velferdssamfunnet.

#### 1.2.5 Svakere vekst internasjonalt

For Norge som en liten, åpen økonomi, har den internasjonale økonomiske utviklingen stor betydning. I euroområdet ligger fortsatt aktivitetsnivået lavere enn før finanskrisen i 2008. Utsiktene framover er heller ikke svært positive. Fra tid til annen går land eller grupper av land inn i langvarige

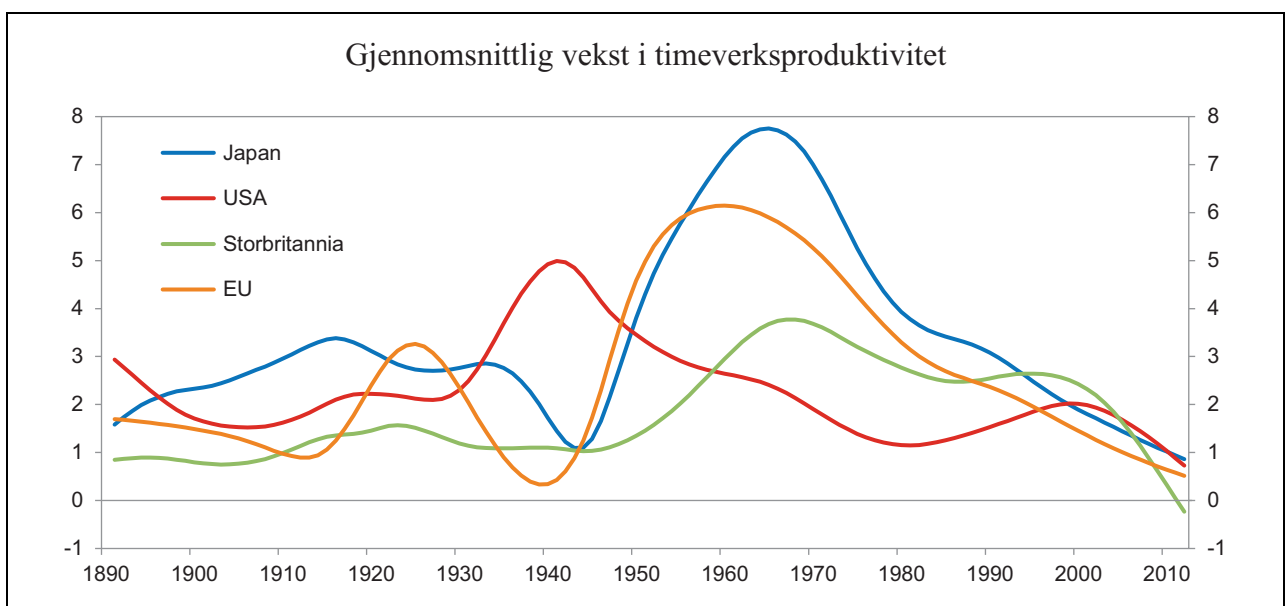
perioder med svak vekst. Japans svake utvikling siden starten på 1990-tallet er et eksempel, og den svake veksten i mange av eurolandene etter 2008 kan være et annet, jf. figur 1.7. Slike stagnasjonsperioder kan bli særlig alvorlige dersom renten blir så lav at man ikke lenger kan bruke pengepolitikken for å stimulere til økonomisk vekst. Svak aktivitetsvekst ledsages som regel av svak produktivetsvekst. Norges viktigste handelspartnere er land i Europa, og fortsatt stagnasjon blant dem vil åpenbart ha negative virkninger også for norsk økonomi.

Det er en pågående internasjonal debatt om hvorvidt trendveksten i produktiviteten må forventes å bli lavere enn den var i de siste tiårene fram til konjunkturtoppen før finanskrisen. Blant ledende økonomer ser noen for seg en langvarig periode med svak produktivetsvekst, mens andre har tro på høy produktivetsvekst gjennom ulike former for robotisering og bedre bruk av IT i hele økonomien. Usikkerheten er stor, men at teknologiutviklingen globalt vil påvirke produktivetsveksten i Norge, er åpenbart. Vår evne til å utnytte denne teknologien vil i stor grad avhenge av vår evne til selv å absorbere de framskrittene som skjer i andre land og til selv å utvikle ny teknologi og nye produkter der vi har særlige forutsetninger. Dette vil påvirkes av forhold på mange politikkområder, ikke minst utdannings- og forskningspolitikken, jf. kapittel 17.

### 1.2.6 Endringer i arbeidsmarkedet og behovet for kompetanse

Holden III-utvalget peker på at stadig flere norske næringer blir integrert i det internasjonale vare- og tjenestebyttet og møter internasjonal konkurranse. Globalisering er særlig drevet av reduserte handelshindringer, lavere transportkostnader, økende arbeidskraftmobilitet, færre restriksjoner på kapitalmobilitet og den teknologiske utviklingen. Hver av disse faktorene er viktige drivkrefter for et lands produktivetsvekst. Samspillet mellom dem har gitt grunnlag for økt internasjonal arbeidsdeling, ved at arbeidsintensiv produksjon flyttes til land med billigere arbeidskraft. Næringsomstillingene som har fulgt av dette, har løftet produktiviteten både i industriland og framvoksende økonomier. Integrerte verdikjeder på tvers av landegrensener er blitt stadig mer vanlig. Teknologi spres raskere mellom land. Den sterke oppgangen i Kina og andre framvoksende økonomier har dessuten bidratt til å løfte den internasjonale økonomiske veksten, noe som i seg selv kan ha bidratt til høyere produktivetsvekst.

Mulige negative effekter på sysselsettingen i Norge som følge av utflytting av produksjon, er så langt blitt motvirket av sterk vekst i etterspørselen fra oljevirksomheten og en generelt sterk vekst i norsk økonomi. Sysselsettingen har derfor holdt seg høy og arbeidsledigheten lav. Etter hvert som arbeidsoppgaver er blitt flyttet ut, har arbeidslivet omstilt seg til annen, og mer lønnsom, virksomhet. Omstillingen har skjedd ved at høyproduktive



Figur 1.7 Trendvekst i timeverksproduktiviteten

Kilde: Bergeaud, Cette og Lecat (2014).

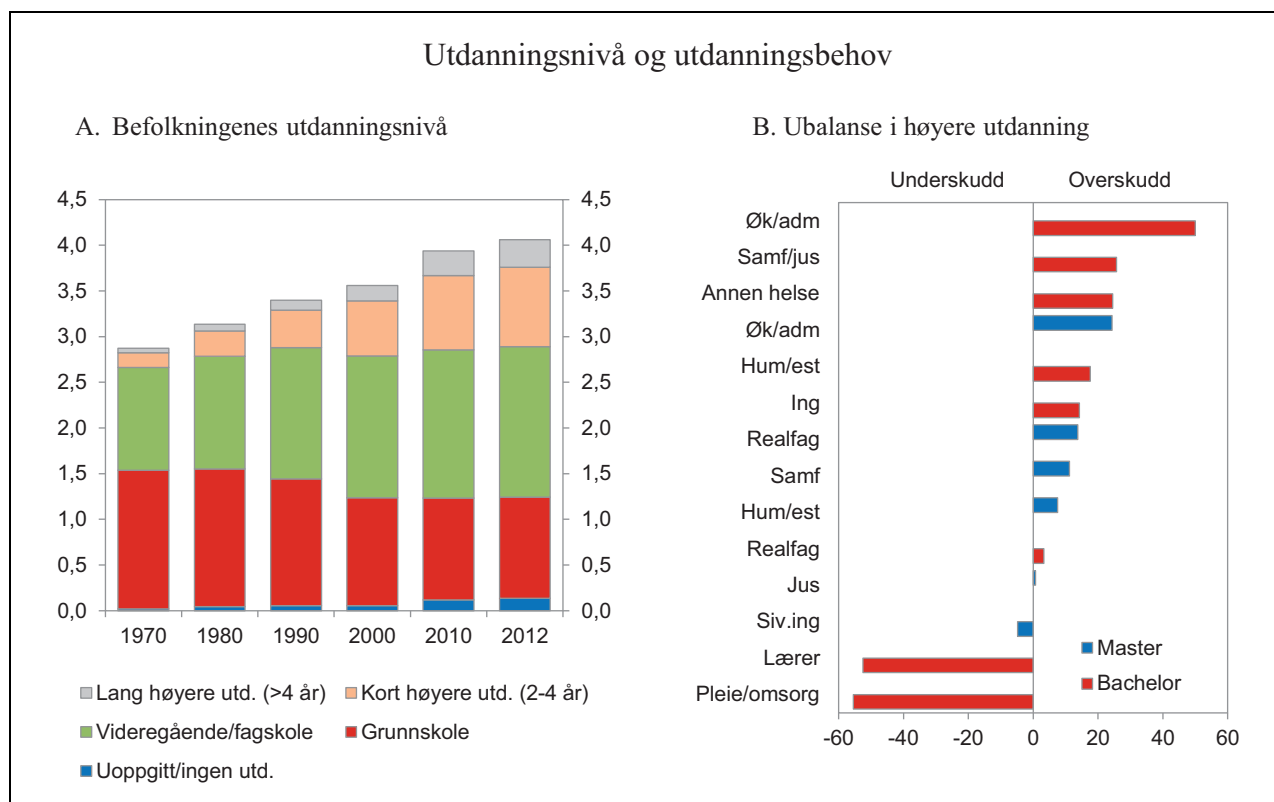
virksomheter har vokst på bekostning av lavproduktive (overflyttingsgevinster), samt ved økt produktivitet i eksisterende virksomheter og gjennom nyetablering av høyproduktive virksomheter (læringsgevinster).

Et stadig økende utdanningsnivå, et læringsintensivt arbeidsliv og tilgang til ny teknologi fra utlandet har muliggjort slike læringsgevinster. Figur 1.8.A viser at det spesielt har vært vekst i antall personer med høyere utdanning i Norge de siste 20 årene. Dette har skjedd parallelt med innføring av IKT som særlig hever produktiviteten til høyt utdannede. Uten vekst i utdanningsnivået ville det ikke være mulig å dra nytte av denne teknologien. IKT har helt eller delvis tatt over mange arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av ufaglærte, slik at behovet for denne type arbeidskraft er redusert.

Svakheter i utdanningssystemet bidrar til å holde tilbake produktivtveksten. I Norge har det lenge vært mangel på ingeniører og fagarbeidere. Når det gjelder ingeniører er situasjonen bedret, mens mangelen på fagarbeidere ligger an til å øke. Hvis dagens trender fortsetter, vil det

også bli mangel på personell til utdannings- og helsesektoren, mens det blir for mange økonomer og samfunnsvitere, ifølge Statistisk sentralbyrås framskrivinger (figur 1.8.B).

Teknologiutviklingen og globale trender innebærer større krav til kunnskapsproduksjonen i Norge framover, dersom produktivtveksten skal opprettholdes eller økes. Den IKT- og globaliseringsdrevne polariseringen i arbeidsmarkedet har i mange land ført til at arbeidskraften har flyttet til tjenestesektorer med lavere produktivtetsnivå og lavere lønninger. Denne utviklingen vil antakelig forsterkes av de store sprangene innenfor IKT-utviklingen som tjenestesektorene muliggjør, gjennom store datamengder, ubegrenset regnekraft, sensorer og robotisering. Høy produktivtetsvekst forutsetter at Norge drar nytte av – og aller helst bidrar til – denne teknologiutviklingen i tjenestesektorene. Det er derfor nødvendig at utdanningssystemet produserer flere kandidater med bedre og mer relevant kunnskap, og at arbeidslivet sørger for at kompetansen stadig oppdateres. Norge må i tillegg bli bedre til å omsette kunnskap til verdiskaping.



Figur 1.8 Befolkningen, i mill. personer, 16 år og over etter høyeste fullførte utdanningsnivå 1970–2012 (A) og beregnet ubalanse mellom tilbud og etterspørsel etter utdanning i 2030, tusen personer (B)

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Gjefsen m.fl. (2014).

### 1.3 Utgangspunktet for å møte utfordringene er godt

Norge har gode forutsetninger for å møte det omstillingsbehovet som er drøftet over. Norsk næringsliv har vist stor evne til omstilling gjennom de siste tiårene. Hvert år legges i overkant av 10 pst. av alle foretak ned og et tilsvarende antall startes opp. For at omstilling skal gi produktivtets- og velstandsgevinster, er det avgjørende at bedrifter med høyt produktivtetspotensial får erstatte eksisterende bedrifter med lav produktivitet. Knappt en tredel av foretakene som ble etablert i Norge i 2007, var fortsatt aktive i 2012. Til gjengjeld hadde foretakene som fortsatt eksisterte, samlet sett nesten fire ganger så mange sysselsatte i 2012 som de hadde i 2007.

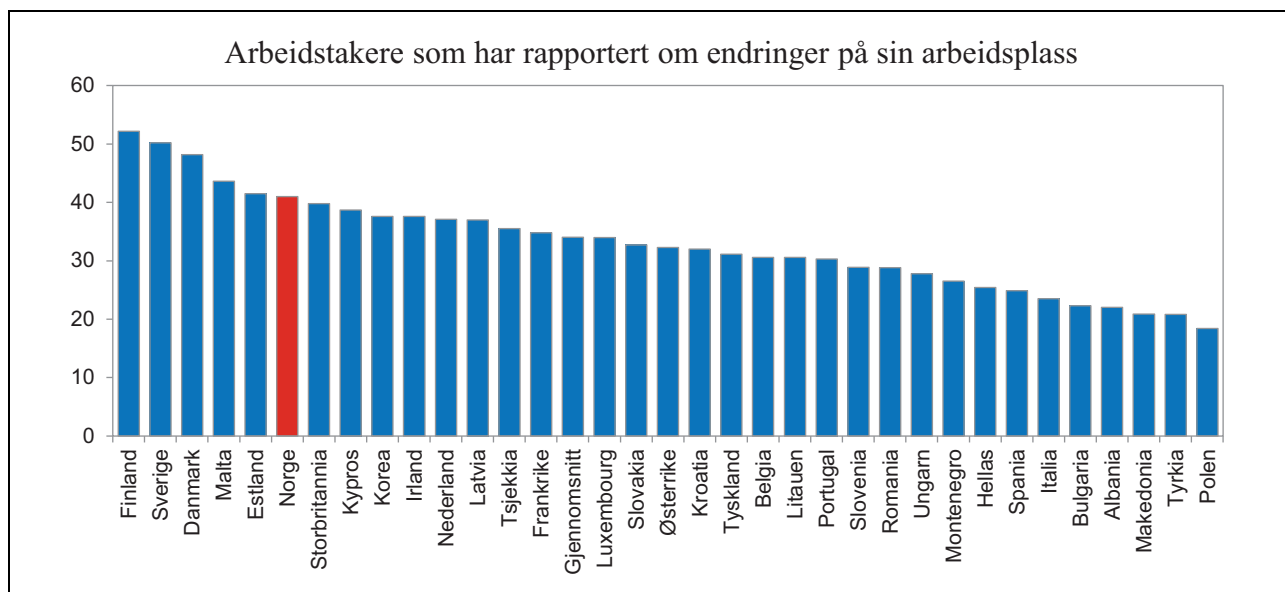
Konkurransen og teknologisk endring er viktige drivkrefter for omstillinger, både mellom bedrifter og internt i bedriftene. Fire av ti norske arbeidstakere i norsk privat sektor rapporterte i 2011 at deres arbeidsplass hadde vært igjennom en substansiell restrukturering eller omorganisering de siste tre årene, jf. figur 1.9. Også når det gjelder innføring av ny teknologi, ser omstillingsnivoen i norsk privat sektor ut til å være høy. Halvparten av norske arbeidstakere rapporterte at det på arbeidsplassen hadde blitt innført en ny produksjonsprosess eller innført ny teknologi de siste tre årene. Arbeidskraften ser også gjennomgående ut til å ha høy mobilitet mellom bedrifter og regioner i Norge. Det er mindre bevegelse mellom privat og offentlig sektor. Et høyt utdan-

ningsnivå bidrar til mobilitet og til god omstillings-evne.

Måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på, kombinert med universelle og ganske sjenerøse velferdsordninger, reduserer usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstillinger. Dette har bidratt til en god omstillings- og innovasjonsevne og til en relativt høy produktivitetsvekst, og samtidig til små inntektsforskjeller. Et system med lokale forhandlinger der produktivtetsvekst er et av kriteriene for lønnsvekst, bidrar også til å redusere motstanden mot omstillinger.

Holden III-utvalget pekte på at det norske systemet for inntektsdannelse bidrar til at gevinster ved produktivitetsøkning har kommet både bedrifter og arbeidstakere til gode. En jevn inntektsfordeling bidrar til at mange får del i gevinstene ved produktivtetsbedringer. Et høyt utdanningsnivå letter omstilling og styrker Norges evne til å håndtere de utfordringer for eksempel globalisering kan medføre for inntektsfordelingen.

Kvaliteten på samfunnets institusjoner er en viktig faktor for å forklare forskjeller mellom rike og fattige land. Høy produktivtetsvekst krever institusjoner som fremmer innovasjon og konkurranse. Omvendt vil svake institusjoner hemme økonomisk vekst. Internasjonale sammenligninger viser at Norge har gode samfunnsinstitusjoner. Gjennomgående har folk høy tillit til hverandre og til myndighetene, og tillit til at avtaler blir etterlevd og kontrakter oppfylt. Dette er forhold som må antas å bidra vesentlig til nødvendige omstillinger i norsk økonomi også framover.



Figur 1.9 Prosentandel av arbeidstakere som har rapportert om substansiell restrukturering eller omorganisering av sin arbeidsplass de siste tre årene. 2011

Kilde: OECD.

Det er imidlertid også forhold i norsk økonomi som kan begrense omstillingsevnen. Sammenlignet med andre OECD-land, er andelen foretak som er nystartet i Norge lavt, mens størrelsen på de nystartede er noe større. Men både EUs Innovation Union Scoreboard og OECDs siste landrapport for Norge (OECD, 2013) viser at bare et fåtall av disse utvikler seg til store arbeidsgivere, slik at andel hurtigvoksende foretak i Norge er lavere enn i de fleste OECD-land. En årsak til dette kan være at kapasitetsutnyttningen i økonomien har vært høyere enn i mange andre land, slik at det har vært vanskelig å få tak i arbeidskraft til nye, hurtigvoksende bedrifter. Men etablering av nye foretak som vokser er ofte den måten nye ideer, produkter og konkurrenter utvikler seg og tar markedsandeler på.

Nesten to tredeler av Norges samlede eksport er direkte og indirekte knyttet til olje- og gassektoren. Dette gjør norsk økonomi både ekstremt lønnsom og sårbar. På kort sikt vil også det høye norske kostnadsnivået gjøre det krevende å omskifte konkurranseutsatt sektor til andre markeder.

Omstillinger medfører kostnader, både for den enkelte arbeidstaker, for bedriftene og for samfunnet som helhet. For både eiere og investorer er det viktig at det ikke blir for vanskelig å forsøke på nytt når man har feilet. Her er en god konkurslovgivning viktig, for å sikre at de dårligste bedriftene blir lagt ned og at det blir frigjort ressurser til bedrifter som er effektive og har større utviklingspotensial. For den enkelte og for samfunnet er det særlig kostbart om omstillingene fører til at arbeidstakere faller helt ut av arbeidsmarkedet. Et fleksibelt arbeidsmarked er derfor viktig, og det er avgjørende å ha gode institusjoner og systemer for å følge opp de som faller utenfor.

Norge har en høy andel av befolkningen på uføretrygd sammenlignet med andre land. Mange av de som faller ut av arbeidslivet er ikke i stand til å omstille seg til andre yrker. Dette kan skyldes lavt utdanningsnivå og spesialisering innenfor yrker som forsvinner. Det kan også være trekk ved utformingen av de norske velferdsordningene som bidrar til at enkelte faller varig ut av arbeidsstyrken. For samfunnet er dette svært kostbart. Det er derfor viktig at insentivene til å stå i arbeid er gode, og at utdanningssystemet og arbeidslivet er fleksibelt nok og tilrettelagt for å sikre at næringslivets og det offentliges behov for arbeidskraft dekkes.

## 1.4 Sammendrag av vurderingene og konklusjonene i kapitlene

### 1.4.1 Hva kan Norge lære av andre land? (kapittel 5)

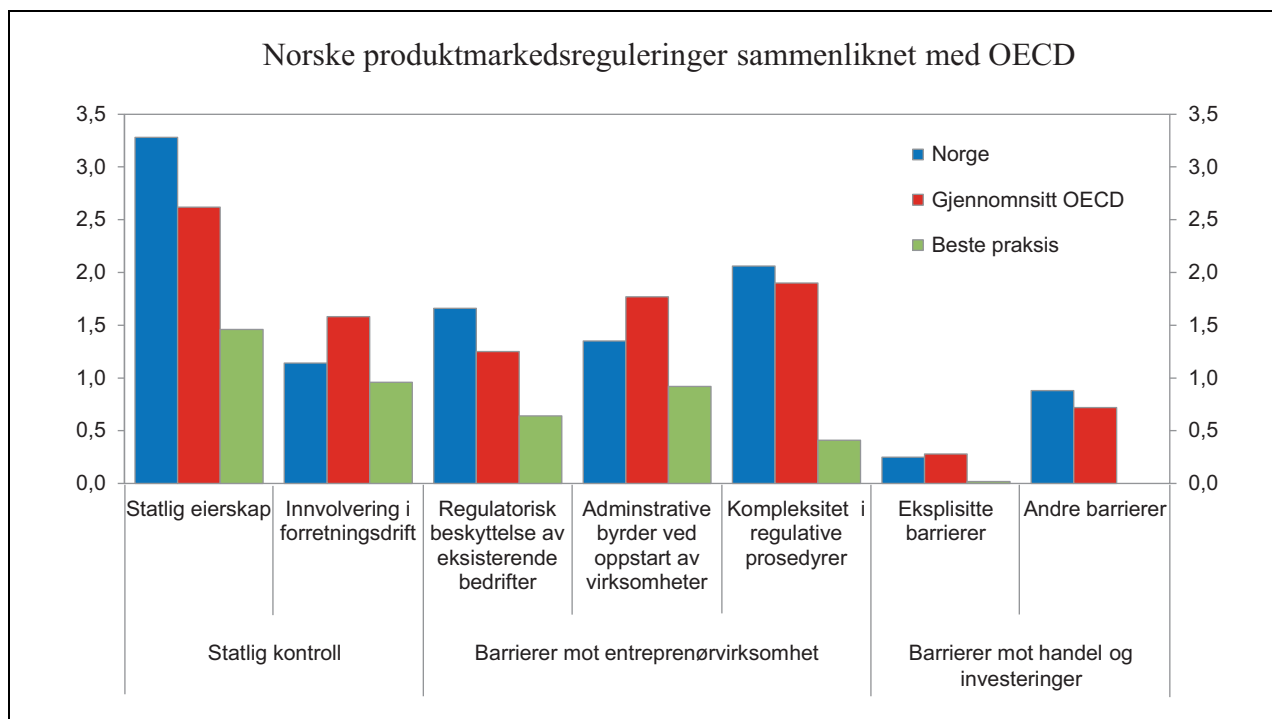
En rekke internasjonale organisasjoner og forskningsinstitusjoner gjennomfører årlige referansetestinger der formålet er å bruke indikatorer til å kartlegge forskjeller mellom land på områder som er knyttet til vekst og produktivitet.

Slike referansetestinger kan hjelpe til med å peke ut områder hvor et land skiller seg ut fra andre, både i positiv og negativ retning. Gjennom sammenligninger basert på indikatorer kan myndighetene identifisere områder som kan bidra negativt til vekstevnen og på dette grunnlaget vurdere om målene som ligger til grunn for regler og øvrig rammeverk er godt begrunnet. For å kunne bruke resultater fra slik indikatortilnærming i politikktutforming kreves det at man går dypere inn i hva avvik fra beste praksis skyldes, og hva forskning kan gi av veiledning om hvilke tiltak som er mest effektive.

Resultatene som presenteres viser at Norge i en rekke internasjonale sammenligninger kommer ut om lag som gjennomsnittet av landene som er omfattet. På mange områder er det et stykke fram til beste praksis. Å nærme seg beste praksis kan være en viktig forutsetning for å videreføre vekst i produktiviteten.

Gjennomgangen i kapitlet tyder på at Norge står overfor utfordringer særlig på følgende områder:

- En rekke undersøkelser viser at Norge kommer ut med middels resultater når det gjelder innovasjon, forskning og utvikling i næringslivet. Norge skårer også lavt på nyetablering, lite kompleksitet i produktene som eksporteres, og relativt lite privat eierskap. Investeringene i bedriftsspesifikk kunnskapskapital (immateriell kapital) er lave.
- Liten konkurranse i produktmarkedene. Dette kan skyldes reguleringer som gir sterk implisitt eller eksplisitt beskyttelse av eksisterende bedrifter, omfattende krav knyttet til oppstart av virksomheter, komplekse regulatoriske prosedyrer, og stort offentlig eierskap.
- Mangelfull tilgang på relevant arbeidskraft, særlig ingeniører og personer med naturvitenskapelig utdanning. Også målt ved resultater i grunnskolen og frafall i videregående skole har mange land klart bedre utdanningssystem enn Norge. Utformingen av trygde- og pensjons-



Figur 1.10 Norske resultater i OECDs indikatorer for produktmarkedsreguleringer. 2013

Kilde: OECD.

ordningene trekkes fram av betydning for arbeidsmarkedet.

Blant områder der Norge gjør det særlig godt er makroøkonomiske faktorer som inntektsnivå, offentlige finanser, sosialt rammeverk og grunnleggende infrastruktur i samfunnet. Politisk stabilitet, et effektivt rettssystem og en høyt utdannet arbeidsstyrke er andre positive egenskaper ved norsk økonomi. Også utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet, tilgang til kapitalmarkeder og arbeidsledighet, er områder der Norge kommer bedre ut enn land det er naturlig å sammenligne med.

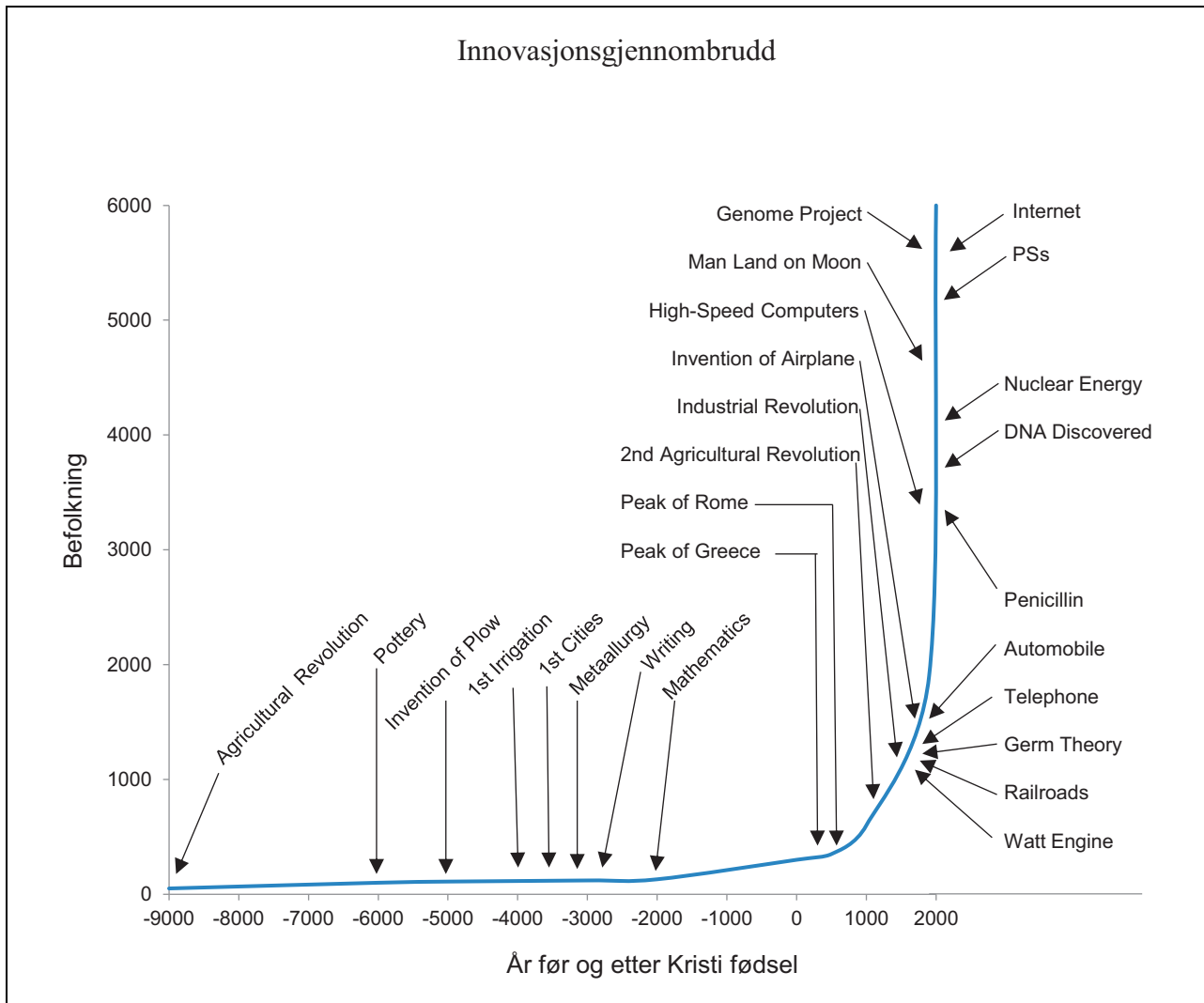
Det er opprettet produktivitetskommisjoner i flere andre land, herunder New Zealand, Australia og Danmark. Den danske produktivitetskommisjonens arbeid resulterte i et stort antall anbefalinger om bedre forutsetninger for produktivitet. For å fremme produktiviteten i privat sektor ble det lagt vekt på økt konkurranse og omstillingsevne, bedre investeringer i og utnyttelse av infrastruktur, og et bedre utdanningssystem. Forslag til reformer i offentlig sektor omfatter mer vekt på resultater for borgerne, delegering og ansvarliggjøring i offentlige institusjoner, og avbyråkratisering. Den danske produktivitetskommisjonen la vekt på bedre data om resultatene i offentlige virksomheter og større offentlighet om resultatene.

#### 1.4.2 Hva driver produktivitetsveksten? (kapittel 6)

Produktivitetsvekst er en global prosess hvor ulike land på ulike måter er koblet til utviklingen av den globale teknologifronten. Landenes bidrag til og læring fra teknologifronten varierer med økonomiske og institusjonelle forutsetninger, spesielt tilgang til kunnskapskapital, konkurranse og regulering av innenlandske markeder, og grad av internasjonalisering av økonomien.

På lengre sikt vil et lands produktivitetsvekst avhenge av landets evne til å flytte teknologifronten gjennom innovasjon, og ikke minst evnen til å ta i bruk frontteknologi som utvikles i utlandet (teknologiadopsjon). I tillegg til slike læringseffekter bestemmes produktiviteten av omstillinger, ved overflytting av produksjon fra lavproduktive til høyproduktive virksomheter og geografiske områder.

For et lite land som Norge er teknologiadopsjon fra utlandet avgjørende for produktivitetsvekst, fordi nesten all ny teknologi utvikles i utlandet, jf. figur 1.11. Åpenhet overfor omverdenen i form av handel, utenlandsk eierskap og mobilitet av mennesker bidrar ifølge forskningen, til å lette teknologiadopsjon. Et lands evne til å utnytte teknologi som er utviklet i utlandet, landets absorpsjonskapasitet, bestemmes i stor grad av den sam-



Figur 1.11 Innovasjonsgjennombrudd med stor betydning for produktivetsutviklingen år 9000 FKF – 2014

Kilde: Fogel.

lede kunnskapskapitalen, som igjen påvirkes av utdannings- og forskningssystemet.

Konkurransen gir eksisterende virksomheter insentiver til både innovasjon og teknologiadopsjon, men konkurranse kan også begrense innovasjon<sup>2</sup>. Konkurranse bidrar til å realisere overflyttingsgevinster ved at lite produktive virksomheter legges ned og mer produktive virksomheter vokser eller oppstår. Institusjonelle forhold påvirker både forutsetningene for innovasjon og teknologioverføring, og markedets evne til å frambringe

nye, høyt produktive virksomheter og legge ned lavproduktive virksomheter.

Internasjonal handel øker markedsstørrelsen slik at bedriftene kan dra nytte av stordriftsfordeler, og bidrar til økt produktivitet gjennom teknologiadopsjon mellom land, og øker konkurransen i produktmarkedene. Fri tilgang til importerte varer er positivt for produktiviteten, noe som i stor grad er reflektert i norsk handelspolitikk.

En sentral, underliggende mekanisme for produktivetsvekst er urbanisering. Byvekst gir positive agglomerasjonseffekter, eller fordeler ved geografisk nærhet, – noe som bidrar til produktivitet. Disse effektene ser særlig ut til å være knyttet til at byer fremmer rask spredning av ideer og kunnskap.

Det pågår betydelig forskning om produktivetsutvikling, og kapittel 6 gir en oversikt over for-

<sup>2</sup> I litteraturen beskrives forholdet mellom konkurranse og innovasjon som «den omvendte u». I markeder med lite konkurranse er det lite innovasjon, mens innovasjonstakten øker når konkurransen øker. Det ser imidlertid ut til å være et toppunkt, slik at innovasjonen synker når konkurransen blir for hard.

ståelsen av de viktigste drivkreftene. Forskningen i den senere tid har rettet seg mot betydningen av institusjonelle forhold, faktorer som forklarer innovasjon på bedriftsnivå, og analyser av de underliggende årsakene til at urbanisering er positivt for produktivitsvekst.

### 1.4.3 Urbanisering og produktivitet (kapittel 7)

Ny litteratur om byens betydning viser at det er sterk sammenheng mellom produktivitet og urbanisering. Urbanisering er dels et resultat av økt produktivitet og dels en viktig faktor som kan fremme produktivitsvekst. En økende andel av Norges befolkning bor i store og mellomstore byregioner, jf. figur 1.12. Hvordan byene og byregionene utvikler seg, har derfor stor betydning for nasjonens utvikling. Urbaniseringen i Norge henger, som i andre land, sammen med omstillingen fra primærnæringer til sekundærnæringer og videre til tjenesteytende næringer og produktivitetseffekten henger sammen med at byenes rolle i den globale økonomien. Byene har særlig bedre forutsetninger for kobling, deling og læring, dvs. å utnytte såkalte agglomerasjonseffekter eller bygevinster. Også i Norge er det høyere produktivitet i større byområder enn i mindre byregioner og spredtbygde strøk. Produktivitetsforskjellene mel-

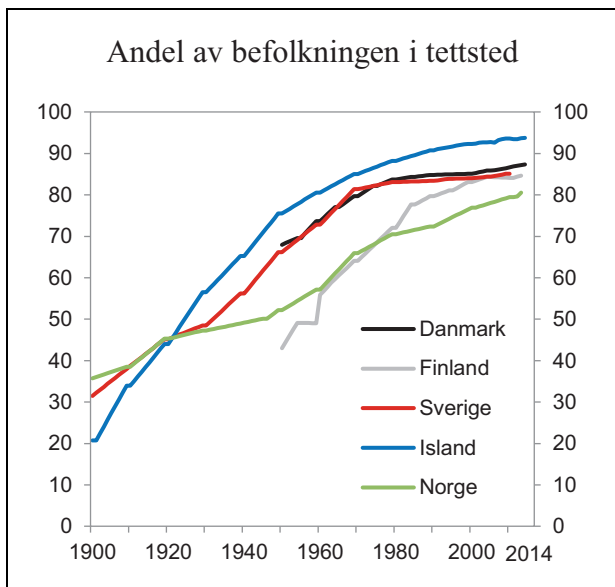
lom by og land har imidlertid blitt mindre over tid. Som forventet vil innovasjoner i byene gradvis tas i bruk ut over hele landet.

Det er klare styringsutfordringer i norske byområder knyttet til helhetlige areal- og transportløsninger. Byområdene består ofte av flere kommuner. Det gir fragmentert ansvar for arealplanlegging i regioner som naturlig danner felles arbeidsmarkeder. Ansvaret for transportløsninger er delt mellom ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. Kommunesammenslåinger kan gi bedre styringsmuligheter på dette området. I de største arbeidsmarkedsregionene må dette suppleres med sterkere regional samordning.

Trengsel og kø i byområder kan gi agglomerasjonsulemper og effektivitetstap. Særlig i Osloregionen ser man tendenser til dette gjennom økende køkostnader. En areal- og transportpolitikk som legger til rette for høy kollektivdekning i byområder, er sentral for et kostnadseffektivt transportsystem. Det må fortettes rundt trafikknutepunkt og satses på kollektivtransport i byområder. Transportinvesteringer som kobler sammen arbeidsmarkeder kan bidra til å øke produktiviteten, ved å skape agglomerasjonseffekter som krymper avstandene og gjør arbeidsmarkedene større.

Storbyregionen gir i utgangspunktet gode betingelser for kunnskapstunge næringer, noe som er illustrert av bl.a. høye FoU-investeringer og høy andel sysselsatte med høyere utdanning. I Norge er produktivitet i næringslivet høyest i urbaniserte områder. Byene har likevel ikke betydelig høyere innovasjonsrater eller vekst i produktiviteten enn resten av landet. Det kan skyldes den økte betydningen av tjenesteytende sektorer i byene og et stort arbeidsmarked for ufaglært arbeidskraft. Mangel på et effektivt beslutningssystem som dekker byregionene kan hemme utnyttelsen av bygevinstene.

Sammenhengene mellom urbanisering og produktivitet og økonomisk utvikling har vært undervurdert i politiske beslutningsprosesser. Det er viktig at kunnskapen på dette feltet bedres og at utfordringer knyttet til produktivitsutvikling i byområder får større plass i politikktutforming.



Figur 1.12 Prosentandel av befolkningen i nordiske land bosatt i tettsted. Utviklingslinjer 1900–2014<sup>1</sup>

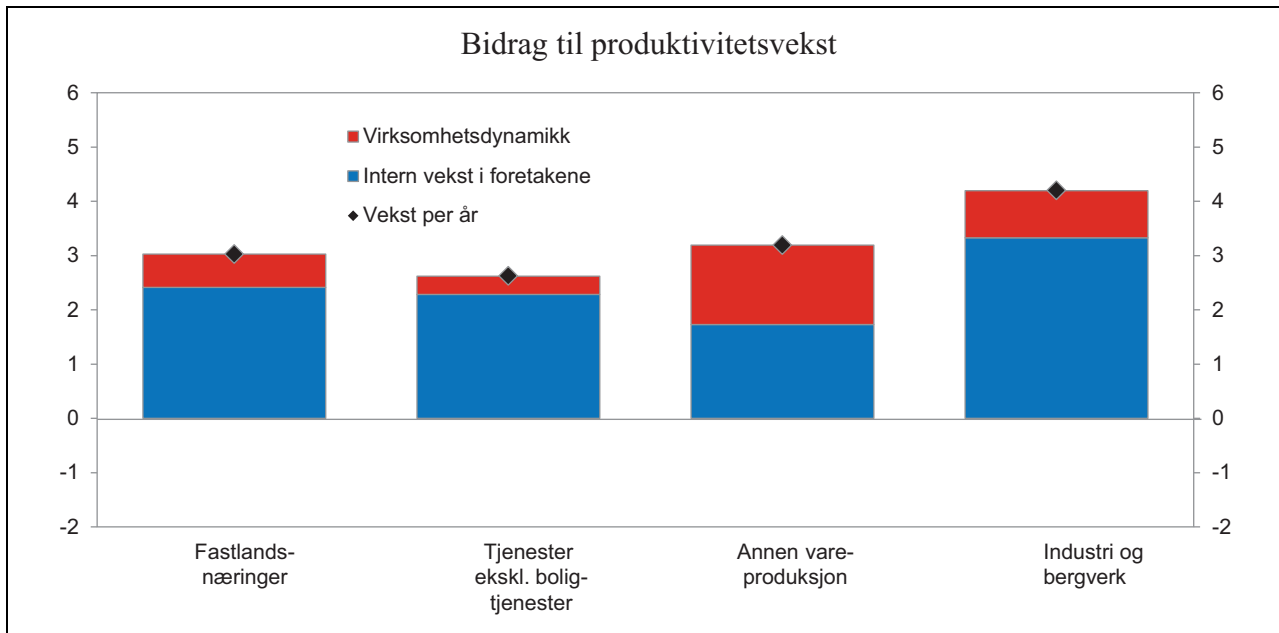
<sup>1</sup> Det eksisterer ikke data for alle år i perioden, og figuren inneholder derfor interpolerte tall mellom datapunkter.

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

### 1.4.4 Omstilling og vekst i norsk næringsliv (kapittel 8)

Økonomien er i stadig endring. Utviklingen i teknologi, endringer i organisasjonsformer, endrede etterspørsels- og konkurranseforhold samt endringer i økonomiske rammebetingelser, fører til at bedrifter vokser eller avtar i betydning og at





Figur 1.13 Bidrag til gjennomsnittlig årlig produktivitetsvekst i utvalgte næringer.<sup>1</sup> 1995–2012. Prosent. Faste priser

<sup>1</sup> Datasettet omfatter kun aksjeselskap. Registerdata på aggregert nivå kan avvike fra nasjonalregnskapstallene, bl.a. på grunn av ulike prisindekser og ulik faktorinnsats.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

næringsstrukturen endres over tid. Siden 1970 har nesten all vekst i sysselsettingen skjedd i privat og offentlig tjenesteyting i Norge. Åtte av ti jobber i dag i tjenesteytende sektor. Denne utviklingen ventes å fortsette, også som et resultat av vekst i omsorgssektoren. Dette er gjerne jobber der relasjoner mellom mennesker er det sentrale, og der mulighetene for økt produktivitet kan være mer begrensede. I mange øvrige deler av tjenestesektoren er imidlertid potensialet for økt produktivitet trolig like stort som i vareproduksjon. Varehandel har for eksempel hatt sterkere produktivitetsvekst enn industriproduksjon siden 1970. Det er bygget opp en petroleumsrettet industri gjennom de siste tiårene, mens tradisjonell eksportindustri har avtatt i betydning. Dette har gjort Norge sårbart for svingninger i aktivitetsnivået på norsk sokkel. Når aktiviteten i petroleumsrettede næringer etter hvert avtar, må andre eksportnæringer bygges opp. På lengre sikt kan Norge være avhengig av å omstille økonomien mot mer sammensatte og komplekse verdikjeder. Det er allerede sterk vekst på nye områder i industri og eksport som lover godt for framtidig omstilling.

Overføring av arbeidskraft fra virksomheter eller sektorer med lav produktivitet til virksomheter eller sektorer med høyere produktivitet gir grunnlag for bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Slike omstillingsprosesser, sammen med intern vekst i foretak, er viktige kilder til produkti-

vitetsvekst og velstandsutvikling, jf. figur 1.13. Nyere forskning er opptatt av betydningen av bedriftsledelse og generelt arbeidsmiljø for produktivitet.

Norge har fram til nå lykket godt med å omstille økonomien til skiftende omstendigheter. En godt utdannet og omstillingsvillig arbeidsstyrke og rammevilkår for næringslivet som støtter opp under omstilling, har vært viktig. Samtidig er det bekymringsfullt at mange står utenfor arbeidsmarkedet. Noe av dette kan skyldes at omstillingene har gjort det vanskeligere for de med en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet å få innpass. Med omstillingene norsk økonomi står overfor i årene framover, blir det viktig å sikre at omstillingskostnader ved at mange forblir utenfor arbeidsmarkedet reduseres.

#### 1.4.5 Innovasjon og entreprenørskap (kapittel 9)

Et viktig grunnlag for omstilling i form av nye arbeidsplasser og nye markeder, er at foretakene utvikler nye eller forbedrede produkter og prosesser. En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon som gir verdiskaping og produktivitetsvekst før den er kommet til praktisk anvendelse og skaper verdier. Bare en begrenset andel av næringslivets innovasjoner er basert på forskning, i Norge og i andre land.

Det er i næringslivet selv, i foretakenes styre og ledelse, at beslutningene om å investere i FoU og innovasjon blir tatt. Disse beslutningene påvirkes av «den store innovasjonspolitikken», som omfatter rammevilkår som konkurranseforhold, skattesystemet, utdanning, finansiering, egenkapitalmarkeder mv. De påvirkes også av de direkte virkemidlene («den lille innovasjonspolitikken») som tilskuddsordninger, skattefordeler, offentlig finansiering av forskningsinstitutter mv. For at de direkte virkemidlene skal virke fullt ut og bidra til at det gjennomføres mer innovasjonsaktivitet enn ellers, må den store innovasjonspolitikken være på plass.

Den overveiende delen av verdens forskning og innovasjon skjer utenfor Norges grenser. Imitasjon eller adopsjon av den teknologien som allerede er utviklet kan være en effektiv måte for et land å nærme seg den teknologiske fronten på, og dette er også på de fleste områder enklere enn å utvikle egen teknologi. For å forstå og assimilere den relevante kunnskapen som må importeres, trenges både et høyt nasjonalt kompetansenivå og innsikt i den internasjonale forskningsfronten. I praksis består næringsutvikling av kombinasjoner av egenutvikling og kopiering eller adopsjon av løsninger og innsikt utviklet i utlandet. Innsikt i og overføringskanaler for løsninger og metoder utviklet andre steder, er viktige bidrag til lansering og forbedring av egne produkter og prosesser.

Tilgang på ressurser som gode forskere, god infrastruktur og gode kunnskapsmiljøer styrker norsk næringslivs konkurransevne. Om utdanningssystemet og andre institusjoner som er kilder til kunnskap både nasjonalt og internasjonalt leverer gode kandidater, er det opp til næringslivet å dimensjonere sin innsats for sine formål. På den annen side er det en risiko for at næringslivet på egenhånd vil investere mindre i kunnskapsoppbygging og FoU enn det samfunnsøkonomisk ønskelige, fordi resultater, metoder og funn fra foretakenes forskning også har effekter utover bedret lønnsomhet for den enkelte bedrift. Gevinster for andre norske bedrifter inngår ikke i den enkelte bedriftens investeringskalkyler. Det er derfor i samfunnets interesse å stimulere næringslivet til å bygge opp og utnytte kunnskap gjennom forskning og utvikling.

Til tross for en forholdsvis god samlet produktivitet utvikling plasserer norsk næringsliv seg gjennomgående nær gjennomsnittet i internasjonal sammenheng når det gjelder innovasjons- og FoU-aktivitet, tilgangen til venture-kapital og investeringer i ulike former for bedriftsspesifikk kunnskapskapital.

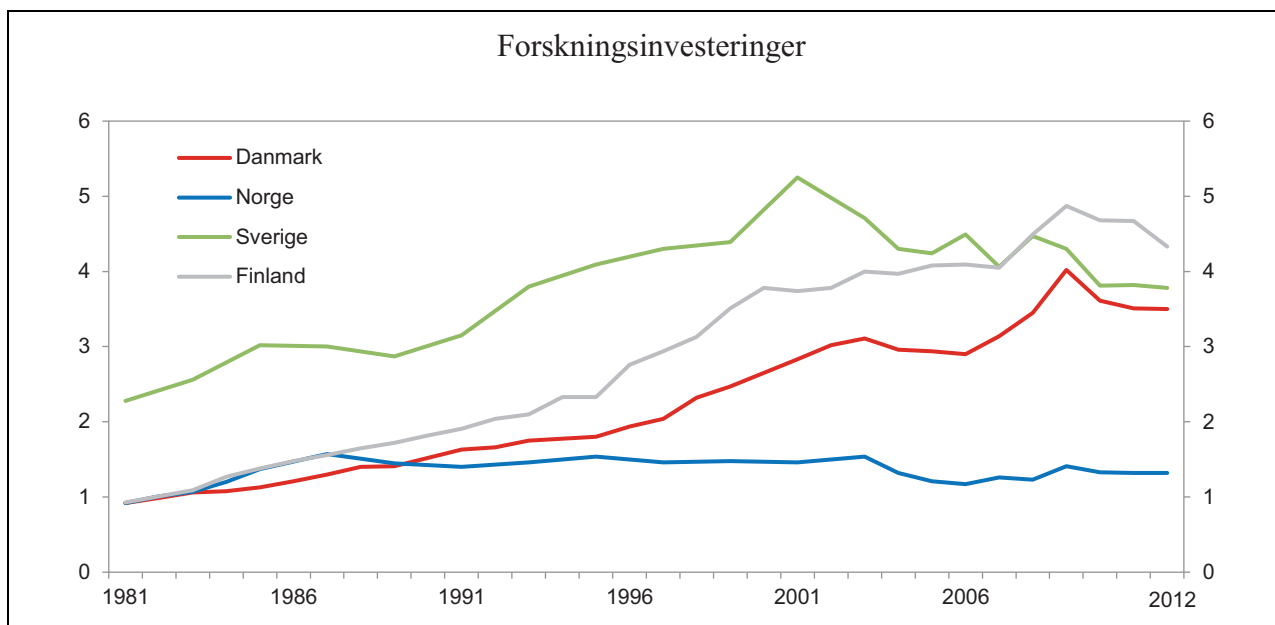
Investeringer i ulike former for bedriftsspesifikk kunnskapskapital (immaterielle verdier) er lavere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. I flere andre land er slike investeringer nå viktigere for verdiskapingen enn tradisjonelle investeringer i fysisk kapital. Kunnskapsintensive, produktive bedrifter utvikles gjennom kunnskapsinvesteringer, og lave kunnskapsinvesteringer betyr at det blir færre og mindre slike bedrifter.

Figur 1.14 viser næringslivets investeringer i forskning og utvikling i årene fra 1981 til 2012.

FoU-aktivitet er vanligvis høyest i store foretak. Lav FoU-innsats i Norge skyldes bl.a. at det er relativt sett færre store foretak enn hva som er tilfelle i mange andre land. En spesiell utfordring for Norge er mangelen på typiske FoU-aktører.

Næringslivet trekker selv fram for høye kostnader og mangel på finansiering som forklaringer på lav innovasjonsaktivitet. Det forholdet som ifølge de siste innovasjonsundersøkelsene særlig og i økende grad har bidratt til å begrense innovasjonsaktiviteten, er problemer med å holde på eller rekruttere kvalifisert personell. I 2012 trakk også usikkerhet om etterspørselen ned aktiviteten. Utdanningssystemet sitter med en viktig nøkkel til forskningsaktiviteten i næringslivet. Tiltak som bedrer produktiviteten i undervisningssektoren vil kunne bidra til å trekke opp produktiviteten også i næringslivet.

Norge skiller seg fra andre land ved at både privatpersoner, venturefond og en del institusjonelle investorer ser ut til å velge bort investeringer i nye, voksende bedrifter. Noe av dette skyldes skattefavoriseringen av eiendom, men kommisjonen mener at langsiktige investorer bør kunne spille en større rolle for egenkapital til unge og voksende foretak. Det ser ut til å være misforhold mellom hvor mye midler som bevilges over statsbudsjettet til forskning og hvor lite som bevilges til å ta resultater og funn i bruk og bringe dem til markedet. Tilskudd fra offentlige såkornfond for næringslivet er et eksempel på virkemidler for kommersialisering og markeds lansering. Lovendringer som pålegger universitetene å legge til rette for kunnskapsbasert næringsutvikling gjennom kommersiell utnyttelse av forskningsresultater, og gir universitetene eierrettigheter til arbeidstakeroppfinnelser, er et annet eksempel. Målet er i begge tilfeller å øke verdiskapingen, og alle parter skal tjene på samarbeid – både forskere, bedrifter og investorer. Derfor har universitetene opprettet såkalte Technology Transfer Offices (TTO). Det er viktig at utformingen av virkemidlene evalueres og forbedres løpende. Kommisjonen mener at økt vekt på kommersialisering



Figur 1.14 Forskningsinvesteringer i nordisk næringsliv. 1981–2012. Prosent av bruttoproduktet i næringslivet

Kilde: OECD.

kan bidra til å få mer næringsaktivitet og verdiskaping ut av forskningen i privat og offentlig sektor. Støtte til store forskningsbedrifter ser ut til å kaste mest av seg, ifølge nyere forskning. Disse resultatene tilsier at de offentlige virkemidlene fremover i større grad bør rettes inn mot de store og profesjonelle FoU-foretakene. Fornyelse til nytt, kompetansebasert næringsliv krever imidlertid også nye bedrifter på nye områder. Offentlig politikk må legge til rette for både vekst i etablerte foretak og fornying ved nyetableringer.

#### 1.4.6 Konkurransen og regulering (kapittel 10)

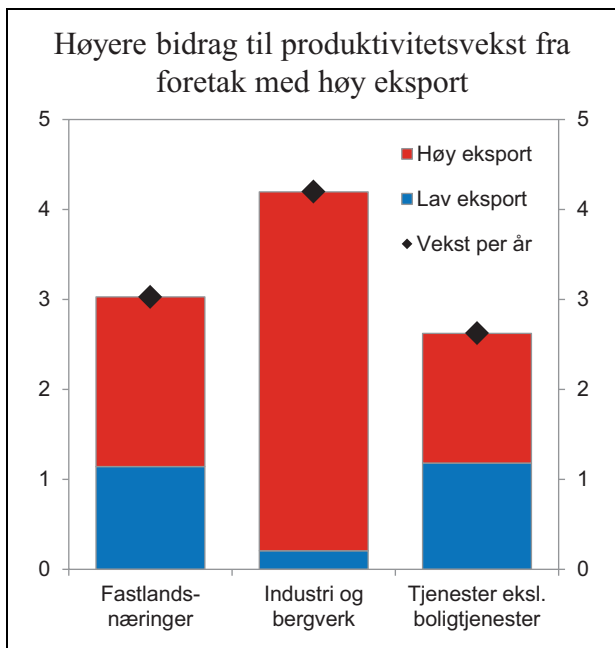
Konkurransen er en viktig drivkraft for produktiviteten. Graden av virksom konkurranse i et marked er nært knyttet til hvordan konkurranseloven er utformet og hvordan den håndheves. Grenseflaten mellom offentlig og privat sektor, konkurransevilkår for offentlige foretak samt omfang og utforming av ulike former for reguleringer, står også sentralt i denne sammenheng.

Den norske konkurranseloven er i stor grad sammenfallende med konkurransereglene i EU, og ser i hovedsak ut til å fungere godt. Unntakene fra konkurranseloven for samarbeid ved omsetning av bøker og samarbeid mv. innen landbruk og fiske innebærer imidlertid at samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukerhensyn her viker for andre formål. Dette kan ha uheldige konsekvenser for produktivitet og velferd. Det er også uheldig

at Nærings- og fiskeridepartementet er ankeinstans i konkurransesaker, og kommisjonen støtter etablering av et uavhengig klageorgan. Økte terskelverdier for meldeplikt ved fusjonssaker kan ha ført til at fusjoner med vesentlige konkurransebegrensninger blir gjennomført uten at Konkurransetilsynet blir kjent med disse. Kommisjonen mener de økte terskelverdiene bør vurderes etter noe tid.

Kommisjonen mener at virkemidlene i konkurranseloven ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. Konkurransemyndighetene i våre naboland har de senere årene fått nye redskap som tar sikte på å løse konkurranseutfordringer som oppstår når det offentlige utfører oppgaver i et konkurransemarked. Kommisjonen mener at det er viktig at Norge får et sterkere håndhevingsregime på dette området.

Internasjonalisering og konkurranse fra utlandet bidrar til økt produktivitet, jf. figur 1.15. Særlig er dette tydelig innenfor industrien der foretak med høy eksport bidrar til nesten hele den årlige gjennomsnittlige produktivitetsveksten i perioden fra 1995–2012. Den sterke produktivitetsveksten i eksporterende næringer kan reflektere at foretak med høy eksport i utgangspunktet er mer produktive enn andre foretak. I litteraturen legges det vekt på at åpenhet for internasjonale markeder både gir større konkurranse og økt mulighet for teknologisk læring.



Figur 1.15 Bidrag til gjennomsnittlig årlig produktivitsvekst fra foretak med høy og lav/ingen eksport.<sup>1</sup> Fastlandsnæringerne samlet, tjenesteytende næringer<sup>2</sup> og industri og bergverk. 1995–2012. Prosent

<sup>1</sup> Foretak med høy og lav eksport er definert som foretak med en eksportverdi som er henholdsvis større eller mindre enn 25 pst. av driftsinntekten i hele perioden.

<sup>2</sup> Tjenesteytende næringer eksklusive bolig tjenester.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Under gitte betingelser vil markedet generere en effektiv ressursallokering, men i tilfeller med markedssvikt vil regulering være nødvendig for å bringe økonomien nærmere en slik situasjon. En rekke reguleringer er dessuten innført for å fremme politiske mål om bl.a. distriktspolitikk og fordeling. Reguleringer kan fortone seg nødvendige og riktige ut fra det formålet de er satt til å ivareta, men ofte begrenses konkurransen mer enn nødvendig for å oppnå målet. Resultatet er mindre effektiv ressursutnyttelse og lavere produktivitet. Slike kostnader ved reguleringer bør utredes før nye reguleringer innføres.

Land og sektorer med relativt få konkurransebegrensende reguleringer har generelt hatt høyere BNP per innbygger og høyere produktivitsvekst enn land med mer omfattende inngrep som begrenser konkurransen. Dette kan skyldes at reguleringene skaper lavere rivalisering mellom eksisterende bedrifter, og dermed hemmer insentivene til teknologiabsorpsjon. Reguleringene kan også øke etableringshindringene for nye, innovative virksomheter og dermed hemme insentivene til å innovere. Konkurransebegrensende reguleringer i en næring kan videre gi ringvirkninger til

andre næringer, og således begrense produktivitsveksten gjennom hele verdikjeden. Et eksempel på dette er reguleringen av landbruket som bidrar til å svekke produktiviteten også i matvareindustrien. Denne næringen står for 20 pst. av den samlede industriproduksjonen i Norge.

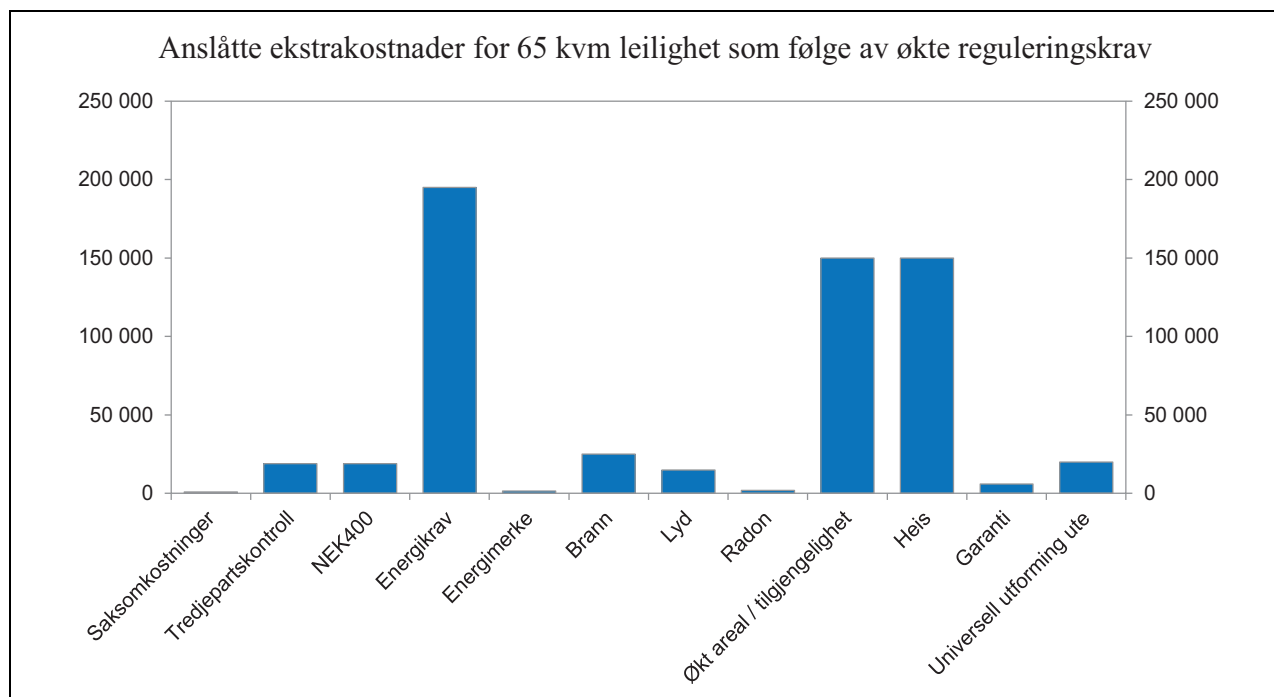
Gjennomgangen i kapitlet viser flere eksempler på reguleringer som kan være konkurransebegrensende og som kan gi lavere produktivitet og høyere kostnader. Gjennomgangen viser også at konkurransen ser ut til å være svak i flere markeder. Kommisjonen mener det er behov for en mer systematisk gjennomgang av konkurransesituasjonen i Norge. Det innebærer både at reguleringer som virker konkurransebegrensende og konkurransebegrensninger som oppstår av andre årsaker bør vurderes.

#### 1.4.7 Regulering av byggevirkosomheten (kapittel 11)

Dette kapitlet drøfter sammenhenger mellom reguleringer, konkurranse og produktivitet i byggenæringen. Kapitlet går grundigere inn på denne næringen, dels fordi den målte produktivitsutviklingen i denne sektoren har vært svak de to siste tiårene og dels fordi reguleringene av sektoren har økt. Kommisjonen legger i dette kapitlet særlig vekt på offentlige krav og reguleringer som påvirker bygge- og tomtekostnadene som årsaker til kostnadsvekst og terskler for nyetableringer. Deler av tallgrunnlaget gjelder bygg- og anleggsnæringen under ett, og en del av utfordringene, gjelder også anleggsnæringen. Hovedvekt er likevel på byggenæringen.

Bygge- og anleggsnæringen spiller en viktig rolle i norsk økonomi og har hatt økende betydning for produksjon og investeringer de senere årene. Boliginvesteringene utgjorde 44 pst. av de private fastlandsinvesteringene i 2013. Bygge- og anleggsnæringen, som leverer det meste av boliginvesteringene, sto for 12 pst. av bruttoproduktet i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge. Lønnsomheten i næringen har generelt sett vært god. Samtidig er det indikasjoner på at innovasjonsgraden er lavere enn i andre næringer, og den målte produktivitsveksten har vært lav siden midt på 1990-tallet.

Kostnadene ved å bygge nye boliger har økt kraftig de siste årene. Årsakene til kostnadsveksten kan være mange, herunder økt kvalitet, dyrere materialer, mer kompliserte grunnforhold og dyrere tomter som følge av sentralisering, strengere byggtekniske krav og lav produktivitsvekst i næringen. I perioder med sterkt etter-



Figur 1.16 Anslåtte ekstrakostnader ved bygging av en 65 kvm. leilighet som følge av økte reguleringskrav (TEK97-TEK10)

Kilde: Selvaag.

spørselspress og kapasitetsbegrensninger kan høye priser også ha bidratt til å øke kostnadene gjennom høyere tomtepriser, økte lønninger og høyere fortjenestemarginer. Strengere reguleringer av byggenæringen har bidratt til kostnadsøkninger ved bygging av nye boliger, jf. figur 1.16. Det er behov for en grundig gjennomgang av om reguleringene i tilstrekkelig grad veier velferds- og energipolitiske hensyn og jordbruksvern opp mot hensynet til kostnadsutviklingen i byggeprosjekter. Det bør derfor være jevnlig, kritiske gjennomganger av reguleringene av næringen, for å vurdere om regelverket har utilsiktede konsekvenser og om det kan gjøres forenklinger.

Den sterke produksjonsveksten i næringen kan tyde på at rammevilkårene relativt sett er gode. Det kan likevel stilles spørsmål ved om det er terskler i markedet som hindrer nye aktører i å etablere seg, noe som ville kunne øke effektiviteten og innovasjonsgraden i næringen. Kompliserte produkter, bl.a. som følge av offentlige krav, kan skape hindre for nye aktører. Få og dyre tomter, og lange og usikre reguleringsprosesser, kan også gi terskler for nyetableringer. Potensialet for økt internasjonal konkurranse kan være stort, herunder å få større skalerbarhet i produksjon gjennom utnyttelse av industrielle produksjons- og logistikkmetoder. Det er derfor grunn til å vente en utvikling med flere internasjonale aktører og arbeidstakere. Den internasjonale konkur-

ransen bør stimuleres, og kommisjonen vil særlig peke på økt digitalisering av plan- og byggesaksprosesser og mer effektive og forutsigbare planprosesser som virkemidler for å fremme konkurransen. Samtidig har man hatt en utvikling med mer ufaglært arbeidskraft, og utfordringer med svart arbeid, brudd på lønns- og arbeidsbetingelsene og annen kriminalitet. Manglende kvalifikasjoner kan gjøre det krevende å sikre kvaliteten på byggeprosjektene. Arbeidslivskriminalitet kan skape vanskelige konkurranseforhold og presse ut seriøse aktører.

#### 1.4.8 Arbeidstidsreguleringer (kapittel 12)

Arbeidsmiljøloven er en vernelov. Behovet for å ha et vern knyttet til lange arbeidsøkter, skiftarbeid og nattarbeid er godt dokumentert. Norge har særlig høy yrkesdeltakelse blant kvinner og eldre i sammenlignet med andre OECD-land. Noe av dette kan knyttes til rammebetingelsene i arbeidsmarkedet, for eksempel ved at de samlet sett legger til rette for å kunne kombinere jobb og omsorg for barn. Radikale endringer vil derfor kunne påvirke tilgangen på arbeidskraft.

På den annen side er det store forskjeller mellom ulike deler av arbeidslivet, både når det gjelder risiko (helseeffekter for ansatte, arbeidsulykker og fare for feil) og i hvilken grad virksomhetene har behov for fleksibilitet ut over hovedre-

glene i loven. Arbeidstakere er forskjellige og har ulike ønsker om bl.a. annet overtid og arbeidsrytme.

Fleksibel bruk av arbeidskraft over tid, for å møte variasjoner i etterspørsel og for å utnytte produksjonsutstyr bedre, kan være viktig for produktivitetsutviklingen. I arbeidsmarkedet er det flere reguleringer som skal sikre arbeidstakerens behov for vern og velferdsmessige og sosiale behov. Arbeidstidsreguleringer, enten de er lovfestede eller tariffestede, kan begrense muligheten for fleksibel bruk av arbeidskraften og effektiv utnyttelse av infrastruktur og utstyr. Eventuelle produktivetsgevinster av en mer fleksibel bruk av arbeidskraften må imidlertid veies mot ulemperne for arbeidstakerne ved lang og/eller ugunstig arbeidstid.

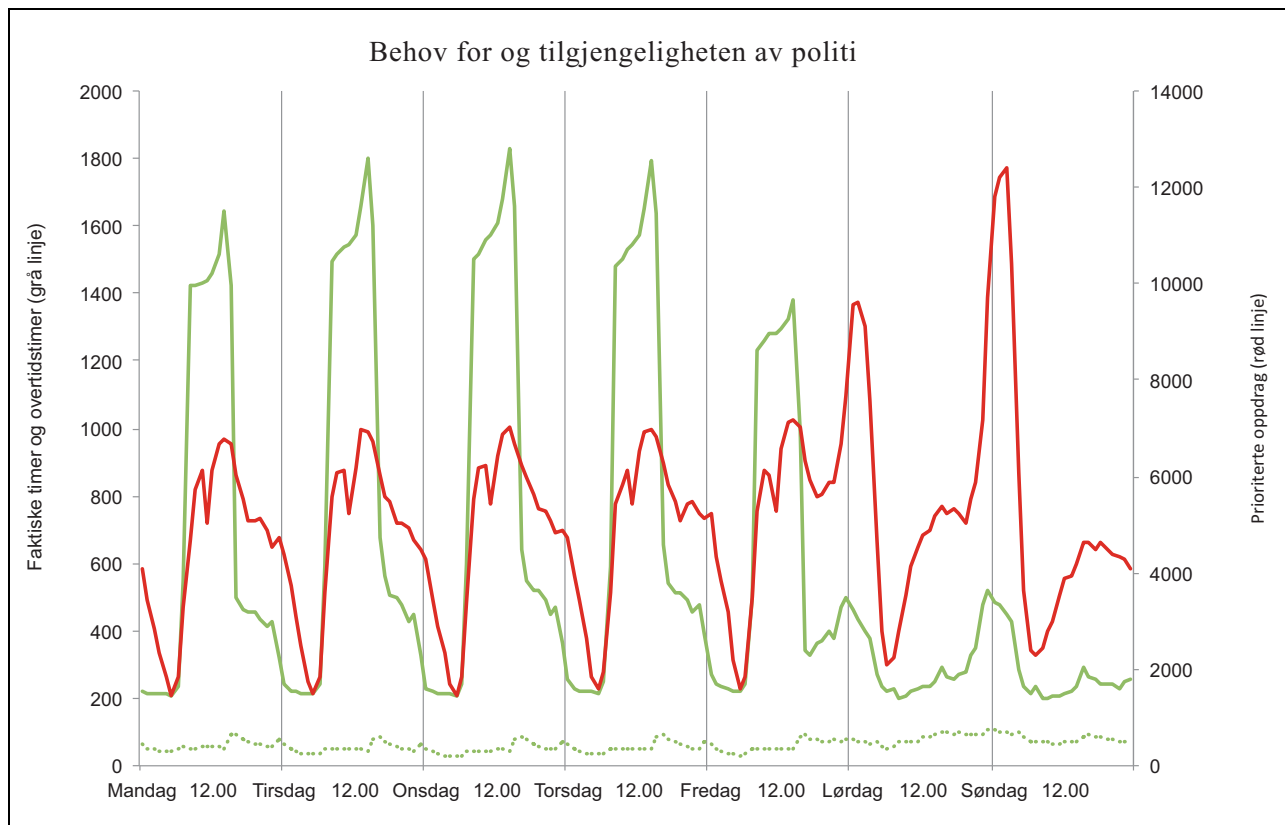
Som gjennomgangen i kapittel 12 viser, er ulike typer avtaler om alternative arbeidstidsordninger utbredt. På den ene siden sikrer dette fleksibilitet og at det tas hensyn til lokale forhold. På den andre siden er mengden søknader om unntak til både fagforeningene og tilsynene stor, og innvilgede unntak må fornyes jevnlig. Systemet er derfor forholdsvis byråkratisk.

I deler av offentlig sektor er bemanningen på kveldstid og i helger vesentlig lavere enn det som

er ønskelig, både fra et effektivitets- og et brukersperspektiv. Arbeidstidsreguleringer på sykehusene bidrar til at en del aktivitet bare drives innenfor et forholdsvis snevert tidsrom på dagtid, slik at dyrt utstyr og infrastruktur er ubenyttet store deler av døgnet. Mange pasienter og brukere ønsker også tilbud utenfor egen arbeidstid. Arbeidstidsreguleringer i politiet bidrar til at det er færrest på vakt når behovet er størst, på kveldene og i helgene, jf. figur 1.17. Også i skolen har tariffavtalte arbeidstidsreguleringer betydning for lærernes tidsbruk og skoleledelsens styringsrett over arbeidstiden.

Arbeidstidsordninger i petroleumssektoren gir høyere kostnader i norsk oljevirksomhet enn for eksempel på britisk sokkel, og dermed svakere konkurranseevne for norsk oljenæring. Dette kan bidra til å redusere andelen av norske petroleumsressurser som blir utvunnet.

Kommisjonen mener det er nødvendig å se nærmere på behovet for fleksibilitet, variasjoner i behovet for regulering i ulike deler av arbeidsmarkedet og muligheter for å regulere unntak fra arbeidsmiljøloven på en enklere måte. Det er oppnevnt et eget arbeidstidsutvalg, som vil komme inn på enkelte av disse problemstillingene.



Figur 1.17 Behovet for og tilgjengeligheten av politi, hele landet. 2011

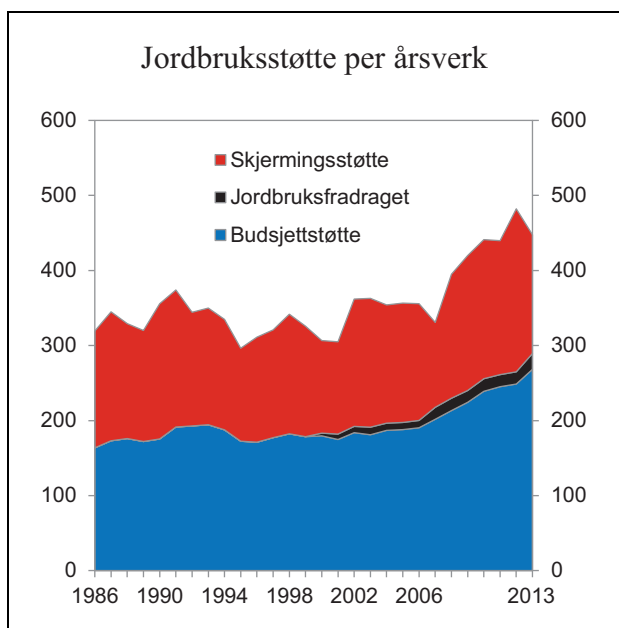
Kilde: NOU 2012: 14, 22-julikommisjonens rapport.

### 1.4.9 Offentlige støtteordninger (kapittel 13)

Offentlige støtteordninger til privat næringsliv kan fremme bedre effektivitet i økonomien og produktivitetsvekst. Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Ideelt sett skal næringsstøtten motvirke en eller annen form for markedssvikt eller bidra til å oppnå mål knyttet til fordeling. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse. Støtteordninger overfor næringslivet kan ha forskjellige mål. Næringsstøtte som ikke korrigerer markedssvikt, fører til et samfunnsøkonomisk tap ved at ressursene ikke benyttes der de kaster mest av seg for samfunnet. Dette tapet forsterkes av at slik støtte må finansieres ved skatter.

Om lag to tredeler av den budsjettmessige næringsstøtten går til landbruket (jordbruk, skogbruk og reindrift), det meste til jordbruket. I tillegg kommer skatteutgifter og skjermingsstøtte, samt at jordbruket er unntatt fra kvoteplikt og avgifter på klimagassutslipp. Ifølge OECD utgjorde den samlede støtten til jordbruket 21,5 mrd. kroner i 2013. Det tilsvarer om lag 450 000 kroner per årsverk, jf. figur 1.18.

Effektivitetstapet som følge av landbrukspolitikken kan være så høyt som 40 mrd. kroner årlig. Dette er en kostnad som må avveies mot nytten av landbrukets rolle for bosettingsmønster, miljø-



Figur 1.18 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2013. Tusen 2013-kroner

Kilde: OECD.

goder og matvareberedskap. Et særlig problem er at virkningene av importvernet og andre reguleringer på konkurranse, og på effektiviteten i næringsmiddelindustrien og dagligvarehandelen, i liten grad er kjent. Jordbruksavtalesystemet er trolig bedre egnet til å sikre bøndene en ønsket inntektsutvikling enn til å korrigere markedssvikt til nytte for samfunnet.

Kommisjonen mener at dagens landbrukspolitikk i for liten grad veier kostnadene ved budsjettstøtte, skjerming, unntak fra klimamål og særskilt skattebegunstigelse opp mot nytten av de målene man ønsker å oppnå. Kommisjonen mener at et mål om høyest mulig selvforsyning av jordbruksvarer gir lite mening, især dersom man ikke ser Norges matforsyningssevne i sammenheng med produksjonen av sjømat. Dersom det politiske hovedmålet likevel er å opprettholde selvforsyningen med jordbruksvarer, kan det trolig oppnås med langt lavere kostnader enn i dag. Samtidig mener kommisjonen at det vil være mulig å redusere klimagassutslippene fra jordbruket vesentlig ved omlegging av støtteordningene og ved ikke å unnta landbruket fra kvotesystemet eller fra klimaavgifter.

Landbrukspolitikken er preget av en sammensatt og diffus målstruktur og et komplekst virkemiddelsystem som i praksis har vært utformet ut fra andre hensyn og prinsipper enn å korrigere markedssvikt med lavest mulige kostnader. Politikken innebærer trolig et betydelig tap av økonomisk effektivitet, selv når det tas hensyn til at markedssvikt forekommer og at kompensierende tiltak kan være relevant. Dette forsterkes av at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av landbrukspolitiske hensyn på andre politikkområder/ sektorer i liten grad er erkjent eller tatt tilstrekkelig hensyn til i politiske beslutningsprosesser. Det er uheldig at hensynet til skjermingen av landbruket og næringsmiddelindustrien (samt resten av matverdikjeden) kan svekke mulighetene for markedsadgang for norske sjømatprodukter som er mye viktigere for verdiskapingen i Norge. Norges generelt gode økonomi og sterke statsfinanser har trolig medvirket til at det har vært politisk mulig å holde jordbruksstøtten på et høyt nivå.

Kystfisket har tradisjonelt vært en viktig del av inntektsgrunnlaget og kulturen langs kysten. Fisk og fiskeprodukter utgjør betydelige eksportverdier og er viktig for sysselsettingen i mange lokalsamfunn. Til tross for at fiskerierne er en næring som høster ressursrente, har foredlingsindustrien og deler av kystflåten svak lønnsomhet. Fiskerierne står overfor strukturelle utfordringer som forsterkes og delvis også forårsakes av regu-

leringer som demper produktivitsvekst og innovasjon. Reguleringene av fiskerinæringen reduserer lønnsomheten og svekker insentivene til nødvendig omstilling. Reguleringer som hindrer realisering av ressursrenten bør mykes opp.

### Energi- og klimapolitikk

Klimaproblemene er globale og kan bare løses hvis alle store utslippsland innfører tilstrekkelige virkemidler. Det har ingen betydning for klimaet om utslippene stammer fra kullkraftverk i Kina, avskoging i Brasil eller fra biltrafikk i Norge. Det tilsier at utslippene bør reduseres i de land og sektorer der det koster minst. En slik kostnadseffektiv tilnærming oppnås enklast ved at det koster omtrent det samme å slippe ut klimagasser overalt i verden. Vi er langt derfra i dag. Bare vel 10 pst. av verdens utslipp er pålagt en pris gjennom avgift eller kvoteplikt, mens en tilsvarende del av de globale utslippene er subsidiert. Globale klimagassutslipp har tiltatt de siste tiår.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergripende virkemidler, avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet, er hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er underlagt økonomiske virkemidler. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig. Norge er

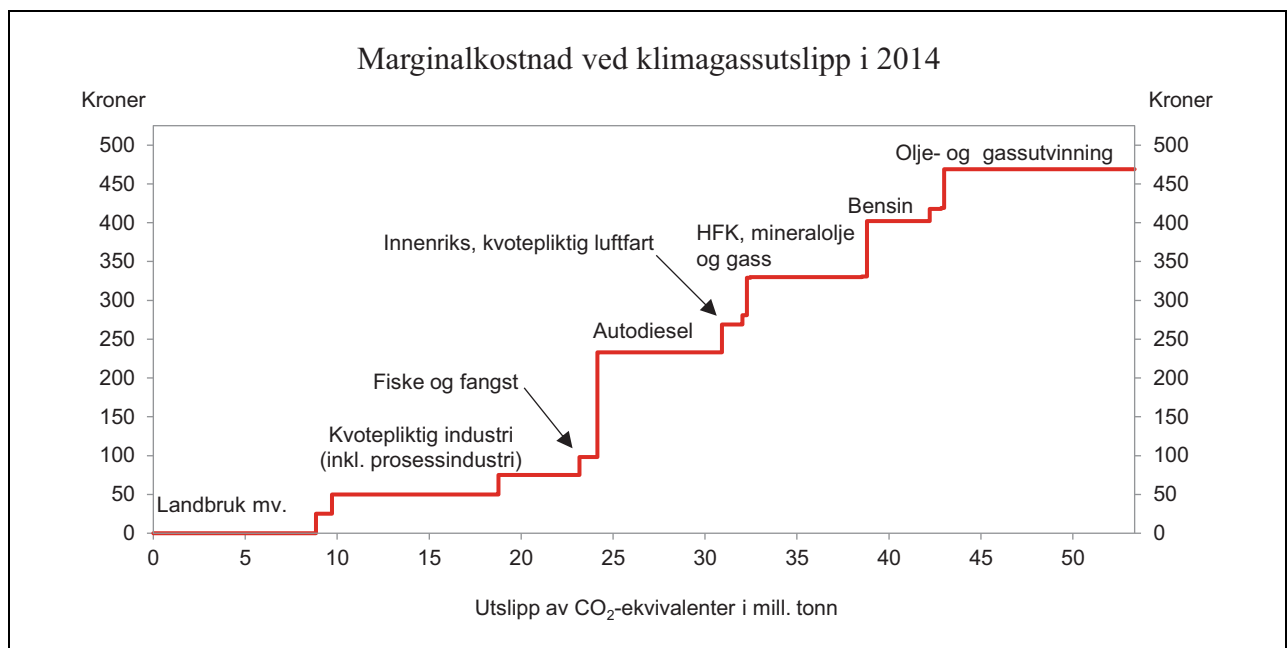
blant de landene som har høyest karboneffektivitet, dvs. lavest utslipp per BNP-enhet.

Om lag halvparten av norske klimagassutslipp (petroleumssektoren og store deler av industrien) omfattes av det europeiske kvotesystemet. Det er den samlede kvotemengden som har betydning for samlede utslipp. Ytterligere tiltak overfor norske bedrifter som deltar i kvotesystemet reduserer norske utslipp, men fører til at utslippene i andre land øker tilsvarende.

Gjennomsnittlig pris på utslipp i Norge er om lag 220 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, men det er store variasjoner mellom utslippskildene, fra null i landbruket til om lag 470 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent i petroleumssektoren, jf. figur 1.19 der bare CO<sub>2</sub>-avgiftene og kvoteprisen er vist. Flere utslippskilder/sektorer er også pålagt andre klimabegrunnede virkemidler. For eksempel innebærer avgiftsfritak ved kjøp av elbiler, ifølge Statistisk sentralbyrå, en gjennomsnittlig kostnad for samfunnet på mer enn 4 500 kroner per tonn sparte CO<sub>2</sub>-utslipp.

Samfunnsøkonomisk effektivitet tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i karbonpris mellom ulike sektorer eller mellom land.

Klimapolitikken bør være sektorovergripende og kostnadseffektiv. Mål om innenlandske utslippsreduksjoner og sektormål kan føre klimapolitikken langt bort fra kostnadseffektivitet og bør derfor utformes med tilstrekkelig grad av fleksibilitet. Et nasjonalt mål bør uansett ikke omfatte kvotepliktig sektor.



Figur 1.19 Pris på utslipp av klimagasser i Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.



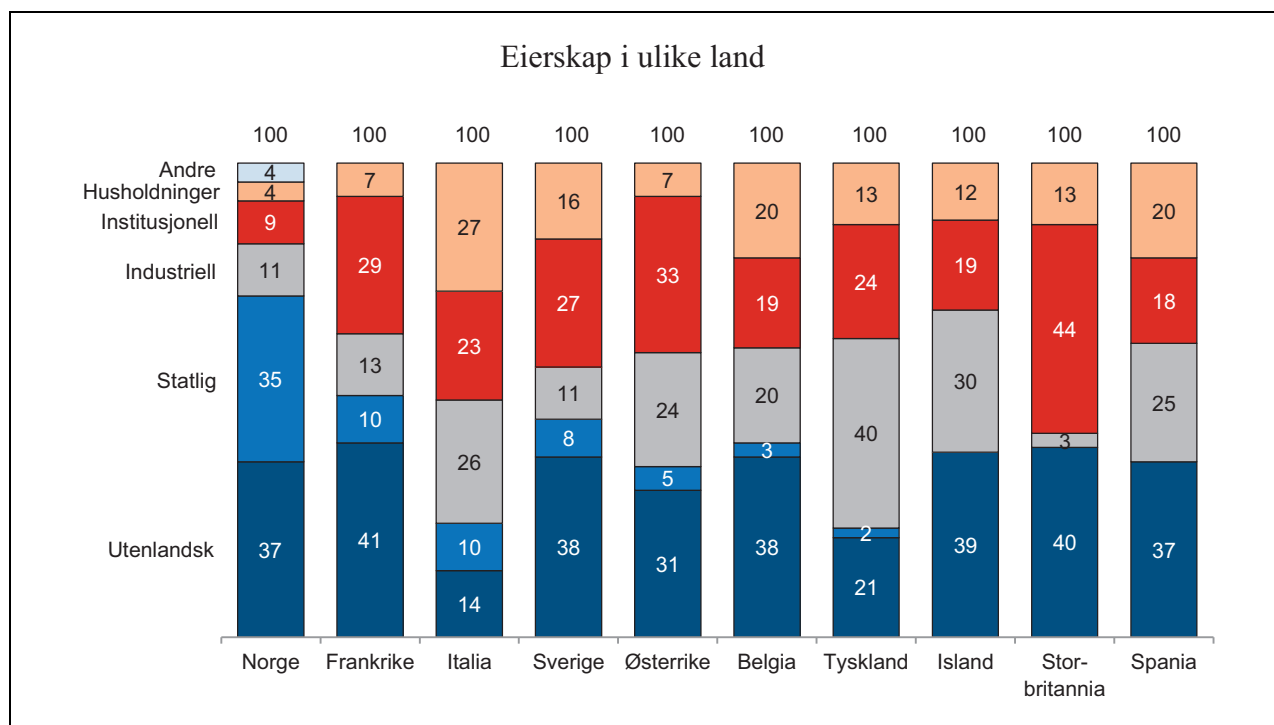
Grønn skattekommisjon, som ble satt ned sommeren 2014, skal bl.a. vurdere hvordan en grønn skatteomlegging kan bidra til bedre ressursutnyttelse og til å oppfylle målene i klimaforliket.

Det er ofte knyttet positive eksterne effekter til utvikling av teknologi. Tilstrekkelig teknolog utvikling med positive eksterne effekter krever offentlige bidrag. Samtidig er det klart at om ny utslippsreducerende teknologi skal bli tatt i bruk må utslipp av klimagasser prises.

#### 1.4.10 Offentlig eierskap (kapittel 14)

Det offentlige, direkte eierskapet i norske selskaper er omfattende, jf. figur 1.20. Det er derfor naturlig å drøfte effekten av eierskapet for produktiviteten i økonomien. Den vanligste faglige begrunnelsen for offentlig eierskap i selskaper er markedssvikt i produksjonen av fellesgoder og forvaltning av naturlige monopoler. Det offentlige direkte eierskap går imidlertid langt utover selskaper i disse to gruppene. Det offentlige eierskapet er i stor grad historisk begrunnet og bl.a. en følge av industrielle og sektorpolitiske målsettinger, forvaltning av naturressurser, beredskaps- og sikkerhetshensyn, utskillelse av virksomhet fra staten og statlig inngripen ved bankkrisen på 1990-tallet.

Rammeverket for forvaltningen av det statlige eierskapet i Norge synes faglig godt og i tråd med generelt aksepterte prinsipper for god eierstyring. Offentlig eierskap kan likevel ha utilsiktede virkninger på produktiviteten som følge av politisk styring av selskapene, og ved at eierskapet kan påvirke samfunnets kapitalallokering og konkurransen i markedene der selskapene opererer. Eierstyringen er bl.a. viktig for å disiplinere selskapene til kostnadskontroll, og til økt verdiskaping og produktivitet. Samtidig kan politisk styring i enkeltsaker medføre utydelige ansvarsforhold og uklare insentiver for selskapene. Utfordringen med å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet ligger ikke i den formelle eierstyringen, men at politikere uttrykker forventninger om at foretakenes ledelse skal innrette seg etter uformelle styringssignaler. Globalisering, raske teknologiskift og økt konkurranse stiller dessuten også økte krav til eierskapsforvaltningen. Som følge av dette har eierskapet internasjonalt blitt mer differensiert, mens eierskapsmangfoldet i Norge fortsatt er vesentlig mer begrenset. Dette kan skyldes det store statlige eierskapet, men også at skattesystemet i stor grad favoriserer privat investering i fast eiendom og et pensjonssystem som i større grad er basert på offentlige løpende skattefinansierte ordninger, enn på fondsbaserte ordninger, slik de har i mange andre land. I alle tilfelle kan



Figur 1.20 Noterte eierandeler per eiertype i ulike land. Målt etter verdier. Data for Norge fra 2013. Alle andre data fra 2007

Kilde: Meld. St. 27 (2013–2014).

begrenset eierskapsmangfold påvirke næringslivets evne til innovasjon, globalisering og omstilling over tid.

Riktig kapitalallokering, både mellom selskaper og innad i selskaper, er viktig for produktiviteten i økonomien. Dersom det statlige eierskapet medfører at det investeres mer i mindre lønnsomme prosjekter eller bransjer enn man ellers ville gjort, er det negativt for den samlede produktivitetsutviklingen og verdiskapningen. Konkurransen er viktig for produktiviteten i økonomien. Statlig eierskap vil kunne dempe konkurransen i de markeder der statselskapene opererer.

De potensielle, negative virkningene av statlig eierskap tilsier grundige vurderinger av hvilke mål det ivaretar, hvor stort det bør være og hvordan det utøves. Kommisjonen mener at det kan utløses produktivetsgevinster om statlig eierskap konsentreres til områder med stor markedsvikt og naturlige monopoler der privat eierskap er uegnet, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter. Man bør i utgangspunktet ikke organisere statlig virksomhet som selskap når det ikke kan etableres et marked med konkurranse. Selskaper som likevel opererer i markeder der det ikke er etablert eller kan etableres konkurranse, bør eies av staten. Dette gjelder for mange av de sektorpolitiske selskapene.

De største verdiene ligger i selskaper der begrunnelsen for det statlige eierskapet er å beholde hovedkontor i Norge. Denne gruppen omfatter meget ulike selskaper med ulike begrunnelse for dagens eierskap. Statlig eierskap med mål om forankring av hovedkontor kan være begrensende for eierkonstellasjoner som kan fremme produktivitet, bl.a. gjennom teknologispredning og synergier. Verdien av å beholde hovedkontor i Norge bør vurderes grundig for det enkelte selskap i denne gruppen. I de tilfeller man finner at samfunnet er tjent med et statlig eierskap for å beholde hovedkontor i Norge, bør eierskapet i de fleste tilfeller kunne reduseres til 34 pst. Nedsalg mot dette nivået vil kunne øke mangfold og dynamikk i eierkompetansen uten at statlig innflytelse på vesentlige eierspørsmål, som f.eks. plassering av hovedkontor, reduseres.

Statlig eide selskaper bør konkurrere på markedsmessige vilkår. Staten bør forhindre kryssubsidiering fra monopolvirksomhet, etterstrebe riktig prising av egenkapitalen og unngå å gi signaler som kan oppfattes som statsgaranti. Det kan likevel framstå som lite troverdig at staten kun vil svare for innskutt kapital i et eventuelt konkursscenario, særlig for selskaper med sektorpolitiske

mål. For å hindre konkurransefordeler og begrense muligheten til lite lønnsom ekspansjon, kan det vurderes begrensninger av låneadgangen. For å unngå usikkerhet for potensielle konkurrenter er det også viktig å skille eier- og regulatorrollen i størst mulig grad. I selskaper som skal fremme sektorpolitiske mål bør det etableres et skille mellom denne virksomheten og eventuell virksomhet av kommersiell karakter. For selskaper som forvalter grunnrente er lønnsomheten særlig god, samtidig som muligheter for nye investeringer innen kjernevirksomheten ofte er begrenset. Staten bør generelt søke å hindre at grunnrenteinntektene anvendes til ekspansjon utover kjernevirksomheten.

Det bør rettes et spesielt søkelys mot markeder der innslaget av statlig eierskap er stort eller der staten har en viktig rolle både som eier og regulator. Kommisjonen har sett nærmere på produktivetsproblemer innenfor bank- og finanssektoren, kraftsektoren og samferdselssektoren.

Det er et omfattende statlig engasjement i bank- og finanssektoren. Dette skyldes statlige låneordninger gjennom for eksempel Husbanken og Eksporthkreditt Norge, men også mer indirekte gjennom det statlige eierskapet i DNB og Kommunalbanken. Ratingbyråene har vektlagt forventninger om støtte fra staten som eier, noe som kan påvirke konkurransen i markedet. Nye regler, med ekstra kapitalkrav for systemviktige banker, reduserer imidlertid de fordeler som ligger i å ha forventninger om statlig støtte ved finansielle problemer. Omfanget av statens samlede engasjement kan likevel svekke insentivene for nyetablering og redusere konkurransen ved at størrelsen på det øvrige norske markedet blir mindre. Det statlige engasjementet bør derfor begrenses. De statlige låneordningene bør avgrensnes til områder hvor det kan påvises markedssvikt.

Vannkraften er en viktig ressurs som kan gi grunnlag for ekstraordinær avkastning i et langt tidsperspektiv. Både nett og kraftproduksjon er i dag sterkt regulert, og det offentlige eierskapet er betydelig som følge av industrikonsesjonslovens bestemmelser (konsolideringsmodellen). Svakhet ved eierstyringen og manglende konkurranse svekker produktivitetsutviklingen. Rammene for offentlig eierskap har dessuten endret seg over tid. Kraftmarkedet er deregulert, og kraftprisen settes i markedet uavhengig av om kraftverkene eies av offentlige eller private. Både vannfall og kraftverk er stedbundne, og ønsket om at det norske folk skal sikres en betydelig del av inntektene kan ivaretas gjennom skatte- og avgiftssystemet. Dagens eiersituasjon i kraftproduksjon er fastlåst

og fragmentert, med et stort antall små og store aktører. Når det gjelder nettselskaper, taler konkurransehensyn for at det naturlige monopolet bør rendyrkes og skilles fra annen konkurranseutsett virksomhet.

Kommisjonen ser særskilte utfordringer innenfor samferdssektoren. I sektoren finner man selskaper som NSB, Posten og Avinor. Selskapene forvalter sentral infrastruktur for samfunnet, men har også omfattende kommersiell virksomhet. Det kan derfor være vanskelig å fastsette meningsfylte avkastningskrav, og vanskelig å skape troverdighet om at staten kun vil svare for innskutt kapital ved en eventuell konkurs. Feil prising av kapital vil kunne føre til ineffektiv allokering, samt påvirke konkurransen i markedene der selskapene har kommersiell virksomhet.

Den omfattende kryssfinansieringen i Avinor kan gi uheldige vridninger i selskapets insentiver, bort fra effektiv lufthavndrift i retning av kommersiell virksomhet. Kryssfinansieringen innebærer også at utgifter til drift av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner ikke framkommer på statsbudsjettet. Dette gir svakere insentiver til å gjennomføre effektiviserende endringer i lufthavnstrukturen. Vesentlige endringer i veiinfrastruktur de siste årene har redusert behovet for lokale lufthavner. Samfunnsøkonomisk ulønnsomme lufthavner, der det finnes gode, alternative transportmuligheter, bør legges ned. Innen jernbane er det igangsatt en reform med overordnet mål om økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette mener kommisjonen er positivt. Innføring av konkurranse om persontogtransport og drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen kan fremme effektiviteten. Samtidig kan det være utfordrende gitt statens eierskap i NSB og Flytoget. Gode prinsipper for konkurranseutsettingen vil være konkurranse på like vilkår, lave inngangsbarrierer og konkurranse på mange nok parametere. Kommisjonen ser også positivt på den varslede reformen av postsektoren, som skal innebære full konkurranseutsetting av de sektorpolitiske oppgavene som i dag tillegges Posten.

#### 1.4.11 Offentlig sektor (kapittel 15)

Offentlig sektors rolle i økonomien er å ivareta kollektive goder for alle innbyggerne og korrigere for markedssvikt. Kollektive goder som politi, rettsvesen, forsvar og offentlig administrasjon, kan ikke ivaretas av et privat marked og blir i alle land organisert som en del av offentlig sektor.

Offentlig sektor har også oppgaver knyttet til sosial utjevning og trygghet, regulering og forvaltning av næringsliv og naturressurser, og organisering av tjenestetilbud innen bl.a. helse, omsorg og utdanning. Arbeidsdelingen og samarbeidet mellom offentlig sektor og privat næringsliv på disse områdene varierer mye mellom land, og er en del av den politiske diskusjonen også i Norge.

Det er særtrekk ved offentlig virksomhet som skaper styringsutfordringer. Målene for virksomhetene er komplekse, konkurransen er begrenset, og tjenestene omsettes ikke i et fritt marked. Også organisatoriske forhold, arbeidstidsavtaler og lønssystemer kan utfordre styringen. På flere områder har de ulike profesjonene (politi, lærere, sykepleiere, leger mv.) stor innflytelse på utviklingen og styringen av tjenestene. Disse gruppenes fagkompetanse er viktig for å videreutvikle offentlige tjenester. Samtidig kan profesjonsmakten også komme i konflikt med brede samfunnsmessige hensyn, som behovet for omstilling. Disse særtrekkene bidrar til å komplisere styringen av tjenesteproduksjonen.

Komplekse og til dels motstridende mål for offentlige virksomheter krever avveininger og kompromisser, og motiverer omfattende kontrollordninger. Det er i mange tilfeller en motsetning mellom hensynet til kontroll på den ene siden, og effektiv drift på den andre. Mindre kontroll og detaljstyring kan gi mer tid til kjerneoppgavene, og fremme mer effektiv ressursbruk og innovasjon.

Mål- og resultatstyring ble introdusert som overordnet styringsprinsipp i staten fra midten av 1980-tallet, for å gjøre styringssystemet mer resultatorientert og mindre aktivitetsstyrt. Fristilling av offentlige virksomheter som selvstendige foretak har på flere områder bidratt til en mer effektiv oppgaveløsning til beste for brukerne. Bak dette har det ligget en antagelse om at underliggende virksomheter har best informasjon om hvordan målene nås mest effektivt. Politiske myndigheter skal klargjøre målene og sørge for at underliggende virksomheter har tilfredsstillende rammebetingelser. Forutsetningen om at politiske myndigheter skal styre mer i stort og mindre i smått, har imidlertid vist seg vanskelig å leve opp til i praksis, og det klare skillet mellom politikk og forvaltning er ikke så enkelt å få til. Dette gjelder til dels også for offentlige oppgaver som er lagt til selskap, noe bl.a. sykehusreformen er et eksempel på. En klar rolleforståelse i det politiske systemet er en viktig forutsetning for at delegering og desentralisering skal føre til mer effektiv

oppgaveløsning. Rammeverket som etableres bør, så langt det er mulig, søke å skjerme virksomhetene fra unødvendig og detaljert innblanding. Samtidig er et viktig at ledere utnytter sitt handlingsrom, og gjennomfører nødvendige omstillinger.

Kommisjonen mener at det generelt er behov for en tydeligere prioritering av mål, kombinert med klare krav om resultater for innbyggerne. Ledere må holdes ansvarlig for resultatene. Dette kan bidra til at målet om effektiv tjenesteproduksjon får tilstrekkelig gjennomslag. Utformingen av rammeverket må så langt det er mulig bidra til dette, bl.a. gjennom færre mål og bedre insentiver. Mulighetsorienteringen må øke på bekostning av detaljstyring og kontroll.

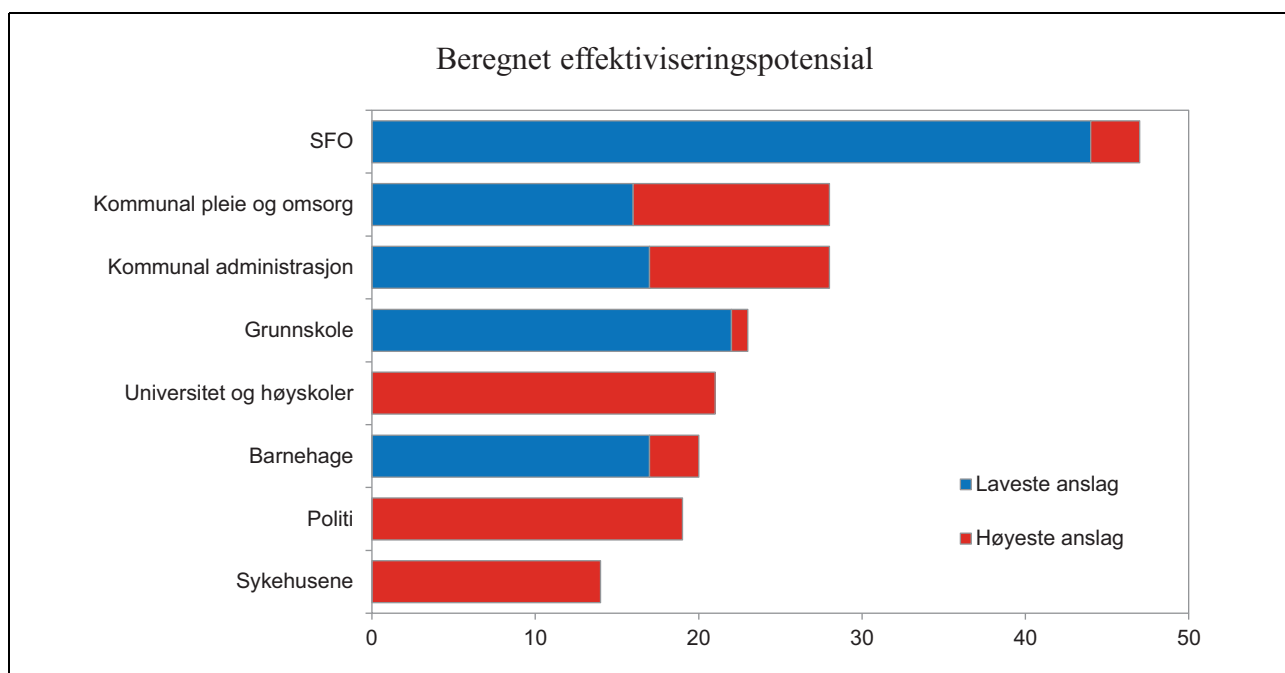
Effektiv ressursbruk innebærer både at det er de riktige tjenestene som tilbys og at disse tjenestene produseres på en effektiv måte. Samfunnsøkonomisk analyse bør i større grad enn i dag ligge til grunn for politiske beslutninger, og det må bli større oppmerksomhet om å realisere de forventede gevinstene av tiltak. I arbeidet med å bedre effektiviteten i offentlig sektor må man først identifisere områder der effektiviteten er lav. I en slik kartlegging er det behov for bedre og mer omfattende data om ressursbruk og resultater i sykehus, skoler og andre institusjoner enn i dag. Den informasjonen som er tilgjengelig må utnyttes mer systematisk. Undersøkelser viser at

det er store forskjeller i effektivitet mellom sammenlignbare enheter i offentlig sektor, jf. figur 1.21. For eksempel varierer utnyttelsesgraden i operasjonsstuen på dagtid i norske sykehus fra 40 til 70 pst. Det ser også ut til å være stor forskjell i produktiviteten mellom norske og finske sykehus. Positive erfaringer fra de beste enhetene bør overføres til de som er mindre gode. Stordriftsfordeler og synergier bør utnyttes der det ligger til rette for det.

Der det er hensiktsmessig, bør konkurranse benyttes for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Hvorvidt dette er hensiktsmessig, avhenger bl.a. av om det er mulig å kontrollere at vedtatte mål for ønsket innhold og kvalitet oppfylles. Bruk av private for å nå politiske mål innebærer at private aktører mottar offentlig finansiering og eventuell egenbetaling fra brukerne. Det er derfor viktig å ha oppmerksomhet på at private aktører bruker midlene til å utvikle gode tjenester og ikke til ekstraordinær fortjeneste for eierne.

Potensialet som ligger i bruk av IKT og digital kommunikasjon må utnyttes bedre, bl.a. i helse- og omsorgssektoren. Samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og staten er nødvendig for å få effektive systemer for alle deler av kommunesektoren.

Offentlig forvaltning foretar årlig innkjøp for over 300 mrd. kroner – et beløp som tilsvarer om lag 15 pst. av BNP for Fastlands-Norge. I tillegg



Figur 1.21 Potensial for effektivisering basert på DEA-metode. Prosent

Kilder: Borge, Pettersen, Tovmo (2011), Førstund, Edvardsen, Kittelsen (2010), Borge, Pettersen (2012), Kalseth, Rattsø (2004), Borge, Sunnevåg (2006).

kommer innkjøp fra statlig, kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift på nesten 90 mrd. kroner. Både det samlede omfanget og størrelsen på enkeltanskaffelser innebærer at anskaffelsesprosessene påvirker privat sektor i betydelig grad. Det bør være et stort potensial for produktivetsforbedring i både offentlig og privat sektor ved å styrke anskaffelsesprosessene. Gjort på riktig måte kan anskaffelsene være en kilde til overføring av kunnskap fra privat til offentlig sektor. Slik kan anskaffelser bidra til innovasjon og effektivisering i offentlig sektor. Dette kan også være med på å styrke næringslivets produktivitet og konkurransedyktighet.

Styringen av offentlige prosjekter må bli bedre. For en rekke store, norske, offentlige investeringsprosjekter har det vært betydelige forskjeller mellom tidlige prisestimer og faktiske kostnader. Kostnadene har i enkelte tilfeller blitt mer enn tidoblet fra første estimat til slutt-kostnad, jf. tabell 1.3. Kostnadsøkningene følger gjerne av at et prosjekt med lavt kostnadsanslag utvides og fordyres i forprosjektfasen (såkalt «scope creep»). Dette kan skyldes dårlig kostnadskontroll og -bevissthet («goldplating»), men kan også ha sammenheng med at målet med prosjektet endres underveis som følge av nye behov som oppstår eller andre politiske føringer. Kvalitetssikringsordningen (KS1 og KS2) har bidratt til vesentlig bedre kontroll med kostnadene, og etter at investeringsbeslutning er fattet og den endelige kostnadsrammen for prosjektet er fastsatt, er det normalt god kostnadskontroll. Denne ordningen er imidlertid bare obligatorisk for de aller største

investeringene på over 750 mill. kroner og omfatter ikke reformer som sett samlet ofte må anses som svært store prosjekter. Kommisjonen mener det må etableres sterkere insentiver til kostnadskontroll og -bevissthet i forprosjekteringsfasen. Dette kan skje ved å koble prosjektplanleggingen bedre sammen med finansieringsansvar. Mange reformer innebærer store kostnader, er komplekse og vil ha virkning over flere år. Det er viktig at reformer er godt utredet og planlagt. Utredningsinstruksen stiller krav om dette. I det pågående arbeidet med å revidere utredningsinstruksen er det viktig å sørge for mekanismer som sikrer at instruksen blir etterlevd.

#### 1.4.12 Kommunesektoren (kapittel 16)

Kommunestrukturen er et viktig hinder for en god utnyttelse av ressursene i kommunesektoren. Mange av dagens kommuner er for små til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive kompetansetunge tjenester og lokalt utviklingsarbeid. I de litt større kommunene gir kommunegrensene som avviker sterkt fra naturlige bo- og arbeidsområder, betydelig administrativt merarbeid knyttet til samarbeid, felles avklaringer, kjøp av tjenester, planlegging av kollektivtransport mv.

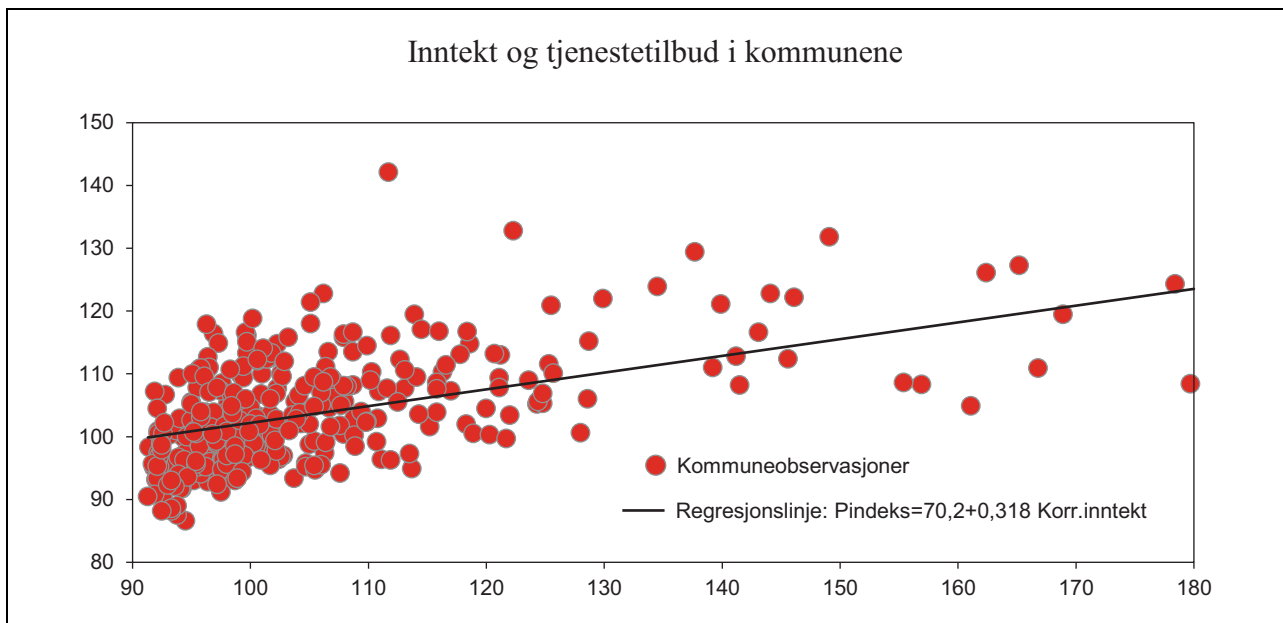
Sammenligninger mellom kommunene avdekker store forskjeller i tjenestetilbud, jf. figur 1.22. Potensialet for effektivisering kan anslås til opp mot 30–35 pst. for kommuner med lav effektivitet dersom de utnytter ressursene like godt som de mest effektive kommunene.

Tabell 1.3 Prosjekter med spesielt store avvik mellom tidlig anslåtte kostnader og slutt-kostnad<sup>1</sup>

	Kostnadsestimat	
	Første anslag	Slutt-kostnad
Rv. 13 Hardangerbroen	800	2 570
E18 Bjørvikaprojektet	1 200	7 100
Rv. 706 Nordre avlastningsveg	450	1 600
Dobbeltspor Ski-Sandbukta	300	1 708
Dobbeltspor Sandvika-Asker	1 400	3 714
St. Olavs Hospital	1000	12 700
Skjold missiltorpedo-båter	1500	5000
Fregattene	6000	24 700
Operaen	750	4 356
Nye Holmenkollen	40	1 820

<sup>1</sup> Første anslag representerer ikke nødvendigvis det kostnadsanslaget Stortinget har tatt stilling til, og mange av prosjektene har ikke vært gjennom konseptvalgutredning og kvalitetssikring i henhold til KS1.

Kilde: Concept-programmet ved NTNU.



Figur 1.22 Korrigert inntekt og tjenestetilbud i 2013 (produksjonsindeks). Landsgjennomsnitt =100

Kilder: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi og Senter for økonomisk forskning.

En kommunereform må sikre en mer effektiv kommunestruktur, med økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Særlig i tettbygde områder må kommunestrukturen tilpasses slik at sammenhengende bolig- og arbeidsområder kan få felles styringsorganer, en mer effektiv virksomhet og bedre mulighet for planlegging. I det videre arbeidet med kommunereformen bør også en oppmyking av generalistprinsippet vurderes, herunder om større kommuner bør få økte muligheter til å utføre oppgaver som i dag tilligger stat eller fylkeskommune.

I dagens styringssystem er kommunene underlagt sterke reguleringer, og de har begrensede muligheter til å påvirke egne inntekter, med unntak av en viss frihet når det gjelder eiendomsskatt. Dette styringsregimet er primært et resultat av det store spennet mellom små og store kommuner – de har like oppgaver, men svært ulike forutsetninger. Større kommuner vil etter en kommunereform kunne begrunne mindre statlig styring og større kommunal handlefrihet. Det bør da vurderes om man kan gi kommunene større økonomisk selvstendighet og ansvar slik man gjør i Sverige. Større lokal beskatningsfrihet vil gjøre det lettere å tilpasse det kommunale tjenestetilbudet til lokale ønsker og behov.

Kommuner med høye inntekter har gjennomgående et bedre tjenestetilbud enn kommuner med lavere inntekter, men det er samtidig stor spredning mellom kommuner på samme inntektsnivå. Det er vanskelig å måle kvaliteten på tjenes-

tene, men innenfor flere områder er det klare tegn til kvalitetsproblemer. Svake resultater i internasjonale sammenligninger av grunnskolen og frafallet i videregående skole reiser spørsmål ved om eierskapet til og ledelsen av skolene er profesjonelt nok i kommunesektoren. Samhandlingsreformen stiller betydelige krav til tjenestetilbudet i kommunene, og krever økt kapasitet og kompetanse både på virksomhetsnivå og på administrativt nivå. Organiseringen av kollektivtransport og bolig- og næringsutviklingen i storbyområdene vanskeliggjøres av oppsplittede ansvarsområder. Disse utfordringene må kommunene ta tak i. Et verktøy er god bruk av tilgjengelig informasjon, med vekt på å lære av hverandre.

Rammefinansiering av kommunene fungerer i hovedsak godt, men det er fortsatt en utfordring å sikre økonomisk disiplin og kontroll med gjeld og pensjonsforpliktelser. I tillegg utfordres rammefinansieringen i perioder med sterk vekst i øremerkede tilskudd, bl.a. gjennom statlige handlingsplaner. Omfanget av handlingsplaner, øremerking og refusjonsordninger bør begrenses. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og denne kostnaden kompenseres derfor fullt ut. Det er uheldig hvis man vil basere en kommunereform på frivillige sammenslåinger.

Til tross for rammefinansieringen styrer staten i for stor detalj hvordan kommunesektoren skal løse sine lovpålagte oppgaver. Ansvarsforholdene for tjenestetilbudet blir uklare. Oppgavefor-

delingen må revurderes, slik at de oppgaver som delegeres til kommunene kan gjøres med tydelig lokalt ansvar. Større og mer robuste kommuner vil gi økt rom for slik delegering. Større frihet til å utføre oppgavene i samsvar med lokale forhold og vilkår, vil bedre forutsetningene for effektiv drift. Det bør vurderes systematiske forsøk, som følges av evaluering, og fjerning av regler som legger unødvendige begrensninger på kommunene.

Nesten 90 pst. av den norske befolkningen bor nå i byer og byregioner. Betydningen av produktivitet utvikling i byområder bør derfor få større plass i politikktutforming. Dette handler om å motvirke agglomerasjonsulempen og utløse agglomerasjonsgevinster gjennom gode transport-systemer og utbyggingsmønstre. Videre kreves det bedre styring i byregioner for å sikre helhetlige areal- og transportløsninger, samt å utløse potensialet for verdiskaping og innovasjon. Kommunesammenslåinger kan gi bedre styringsmuligheter på dette området. I de største arbeidsmarkedsregionene må dette suppleres med sterkere regional samordning.

En aktiv bypolitikk bør supplere distriktpolitikken. Kostnadene og effektene ved både by- og distriktpolitikken bør kartlegges bedre, og dette kan gjøres regelmessig som en del av perspektivmeldingene som legges fram hvert fjerde år.

#### 1.4.13 Utdanningssektoren (kapittel 17)

Den samlede kunnskapskapitalen er samfunnets viktigste ressurs og grunnlag for høy produktivitet. Produktivitetsvekst drives fram av ny og bedre kunnskap. Utdanningssystemet er myndighetenes viktigste virkemiddel for å påvirke kunnskapskapitalen. Kapittel 6 viser at produktivitetsveksten i Norge avhenger av evnen til å utnytte ny teknologi som i stor grad skapes utenfor landets grenser. Denne evnen til å lære av andre land er nært knyttet til befolkningens samlede kunnskaper og ferdigheter. Et avansert land som Norge kan i tillegg gjennom forskning og innovasjon bidra til å flytte teknologifronten på enkelte områder der Norge har verdensledende kunnskapsmiljøer. Dette kan bidra til å heve produktiviteten både hjemme og ute.

##### Grunnopplæringen

Produktiviteten i grunnskole og videregående opplæring er lav i internasjonal sammenheng hvis man legger til grunn tilgjengelig informasjon om ressursinnsats og måloppnåelse. Det ser ut til at produktiviteten har gått ned i lang tid, muligens

med unntak av de siste ti årene. Kvalitetssvikten i grunnskolen – generelt og i matematikkfaget spesielt – er godt dokumentert. Denne kvalitetssvikten forplanter seg oppover i utdanningssystemet i form av høyt frafall og rekrutteringssvikt til realfaglige utdanninger. Dette vil kunne trekke produktivitetsveksten ned for hele økonomien. Økende mangel på fagarbeidere medfører produktivitetstap i økonomien. Mangelen skyldes i hovedsak svake resultater i yrkesfagene i videregående opplæring, der mange begynner, men av ulike årsaker er det få som fullfører.

Økt produktivitet i grunnopplæringen krever bedre ressursbruk. Av hensyn til kunnskapskapitalens betydning for produktiviteten i hele økonomien, er det avgjørende at måloppnåelsen øker. Dette forutsetter at kvaliteten på undervisningen blir bedre. Mange mekanismer påvirker kvaliteten på undervisningen. Rekruttering og utdanning av lærere, ledelsen på den enkelte skole og skoleeiers oppfølging av sine ledere, har stor betydning. Det er vanskelig å se hvordan disse faktorene skal kunne forbedres uten at arbeidsmarkedet for lærere reformeres. Skolene er også utsatt for mye detaljstyring som hindrer dem i å gjøre en god jobb, både ved å båndlegge tid til uproduktive oppgaver og ved å pålegge praksis som ikke fremmer gode resultater.

Det er etter kommisjonens syn behov for reformer som kan heve kvaliteten i grunnskolen, og dette vil kreve langsiktig innsats på mange felt. Reallokering av ressurser til de yngste elevene, elever med særskilte evner og elever fra utsatte sosioøkonomiske grupper, vil øke produktiviteten i grunnskolen.

En sterkere vektlegging av læring og resultater i kommunenes styring av skolene vil fremme bedre skoleledelse og bidra til økt produktivitet. Styringen av skolen bør i større grad bygge på tiltak og virkemidler som har effekt på kvaliteten. Kostnadskrevende reformer uten effekt på kvaliteten har bidratt til å senke produktiviteten i grunnopplæringen.

Større grad av seleksjon inn i læreryrket vil øke produktiviteten i grunnopplæringen, men er etter kommisjonens syn vanskelig å få til slik arbeidsmarkedet for lærere fungerer, og når konkurransen om lærerstillinger er svak. Det bør etableres nye veier inn i læreryrket. Lærernes samlede arbeidstid bør i større grad brukes til undervisning.

Det bør utvikles flere veier gjennom fagopplæringen, som er bedre tilpasset ulike elevgruppers forutsetninger og ambisjoner. Det bør også utvikles alternativer til lærlingordningen for å sikre at

alle elever som velger yrkesfag, får den nødvendige praksis. Det bør satses mer på å forebygge psykiske vansker blant barn og unge.

### Høyere utdanning

Kvalitetsreformen har gitt et nytt styringsregime innen høyere utdanning, med sterkere delegering til mer selvstendige institusjoner, sterkere intern ledelse ved institusjonene, og nye styringsformer gjennom resultatmåling og resultatbasert finansiering i undervisning og forskning. Det ble samtidig etablert nytt gradssystem med bachelor og master, nye undervisnings- og vurderingsformer, og nye rettigheter og kontrakter for studentene.

Etter reformen har det vært sterk økning i forskningsproduksjonen, men ikke like sterk økning i kandidatproduksjonen. Økningen i forskningsproduksjonen ser ikke ut til å ha gått utover kvaliteten, men forskningskvaliteten har økt mindre enn i våre naboland. Det finnes ikke data for å gjøre en tilsvarende vurdering av effekten av kvalitetsreformen på undervisningskvaliteten.

Kommisjonen er bekymret for kunnskapskapitalen i den store bredden av studentmassen. Det gjelder særlig fordi internasjonale trender i teknologi og arbeidsliv legger press på kompetanse på mellomnivå. Rutinepregede arbeidsoppgaver vil forsvinne, og dette stiller høyere krav til kandidatenes kompetanse i framtiden.

Kommisjonens vurdering er at den resultatbaserte finansieringen har hatt uheldige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet i høyere utdanning. Det er opprettet for mange tilbud og plasser innenfor billige fag, som lavere-grads-studier innenfor samfunnsvitenskap og økonomisk-administrative fag, på bekostning av realfagene. Dette er ikke i samsvar med arbeidslivets behov framover, og kan ha en negativ påvirkning på produktiviteten i økonomien. At veksten i studieplasser også drar med seg forskningsmidler er med på å forsterke den uheldige utviklingen. Karaktersetningen varierer sterkt mellom institusjonene og ser ut til å bli brukt i konkurransen om studenter. Det er et tegn på at dagens konkurranse om studenter er lite produktiv.

Den vedvarende lave gjennomføringen i høyere utdanning, jf. figur 1.23, innebærer sløsing med ressurser. Det ser ut til at mange studenter har for svake forkunnskaper, får for dårlig oppfølging, jobber for mye ved siden av studiene eller ikke er tilstrekkelig motivert for å fullføre et

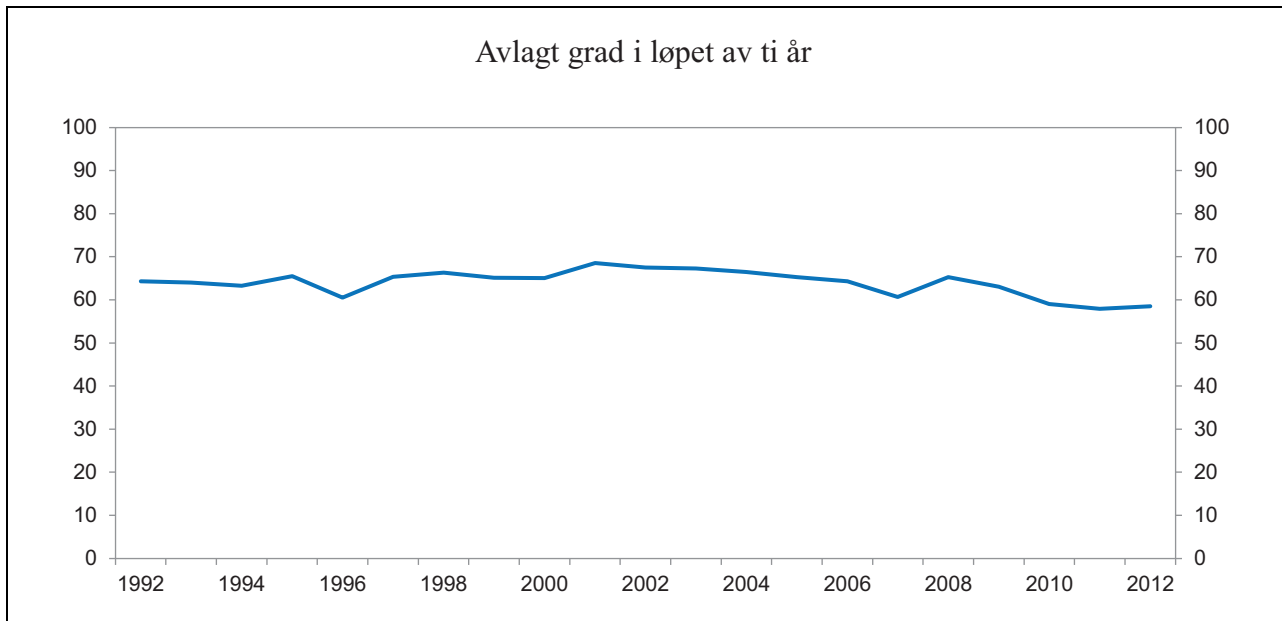
utdanningsløp. Studiesøkende bør få bedre informasjon om arbeidsmarkedsutsiktene ved ulike utdanningsvalg. Studentene bør også få sterkere økonomiske insentiver til å fullføre en grad. Kommisjonen er kritisk til at slike insentiver legges på institusjonene, slik en ekspertgruppe nylig har foreslått, fordi dette kan bidra til å senke den faglige standarden. Terskelen for å komme inn i høyere utdanning bør heves. Fagskole kan være et bedre utdanningsvalg for de som ønsker en kortere yrkesrettet utdanning etter videregående skole. De fleste fagskoleutdanninger er godt tilpasset arbeidslivets behov.

Styringen av UH-sektoren har ikke i tilstrekkelig grad fremmet utvikling mot høyere kvalitet og har i tillegg gitt økt byråkratisering. På den ene siden stimulerer myndighetene til konkurranse om studenter og forskningsmidler. Men samtidig er det ingen mekanismer på plass som sikrer at studietilbud med få søkere eller svake forskningsmiljøer legges ned. Heller ikke lærestedenes egne styrende organer ser ut til å ta i bruk handlingsrommet de har fått. Regjeringen har varslet en sammenslåing av institusjoner i den kommende stortingsmeldingen om struktur. Dette er positivt dersom sammenslåinger kan bidra til å stimulere produktiv konkurranse i sektoren, bedre koordinering av kapasiteten, og omstilling ut av forskningsmiljøer og institusjoner som åpenbart er for små. Foreliggende forskning gir likevel ikke grunn til å tro at sammenslåinger i seg selv vil medføre betydelige gevinster i form av økt kvalitet eller reduserte kostnader. Myndighetenes styring må i større grad rettes mot kvalitet, og øvrige hensyn må få mindre betydning. Det er også viktig å øke kvaliteten i de små institusjonene.

Politisk overstyring av forskningsmidlene går på bekostning av kvaliteten i forskningen. Dette er uheldig, fordi forskning av lav kvalitet har liten samfunnsmessig verdi, uansett hvor relevant temaet måtte være. Den politiske profileringen av tematiske og strategiske satsingsområder fremmer opportunistisk atferd og bidrar til middelmådighet i sektoren ved å hindre at ressurser flyttes fra dårlige til gode forskningsmiljøer. Det er behov for tiltak som sikrer at forskningsmidlene i større grad kanaliseres til de beste forskerne og miljøene.

Det har vært sterkere vekst i administrative stillinger enn i forsknings- og undervisningsstillinger de senere år. Det må undersøkes nærmere hvordan administrasjonsveksten drives av nasjonale reguleringer og interne styringsutfordringer.





Figur 1.23 Gjennomstrømning av studenter i UH-sektoren. Avlagt grad ti år etter påbegynte studier. Siste år for påbegynte studier 2002

Kilde: OECD.

#### 1.4.14 Samferdselssektoren (kapittel 18)

Veger, jernbane og havner utgjør en sentral del av samfunnets infrastruktur og er derfor også viktig for produktivitetsveksten i landet. Norge investerer betydelige midler i samferdselssektoren, mer enn de fleste andre land. Samtidig er den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av investeringene heller svak.

Statlige bevilgninger til veg, jernbane og sjøtransport i Norge utgjør hele 45,8 mrd. kroner i 2014, tilsvarende 4,1 pst. av statsbudsjettets utgifter. Bevilgningene til sektoren har økt betydelig i de senere år. I Nasjonal transportplan 2014–2023 la Stoltenberg II-regjeringen til grunn en statlig økonomisk planramme til veg, jernbane og sjøtransport på 508 mrd. kroner over tiårsperioden.<sup>3</sup> Dette er om lag 167 mrd. kroner høyere enn en videreføring av bevilgningsnivået i 2013. Videre er det lagt til grunn om lag 98,6 mrd. kroner i bompengefinansiering over tiårsperioden. Samlet sett utgjør dette en planramme for investering, drift og vedlikehold av veg, jernbane og kystformål på 606,6 mrd. kroner i tiårsperioden 2014–2023.

Stor ressursinnsats er imidlertid ingen garanti for at investeringer og andre tiltak i sektoren bidrar til å fremme økonomiens vekstevne. En betydelig andel av vegprosjektene som bygges ut i

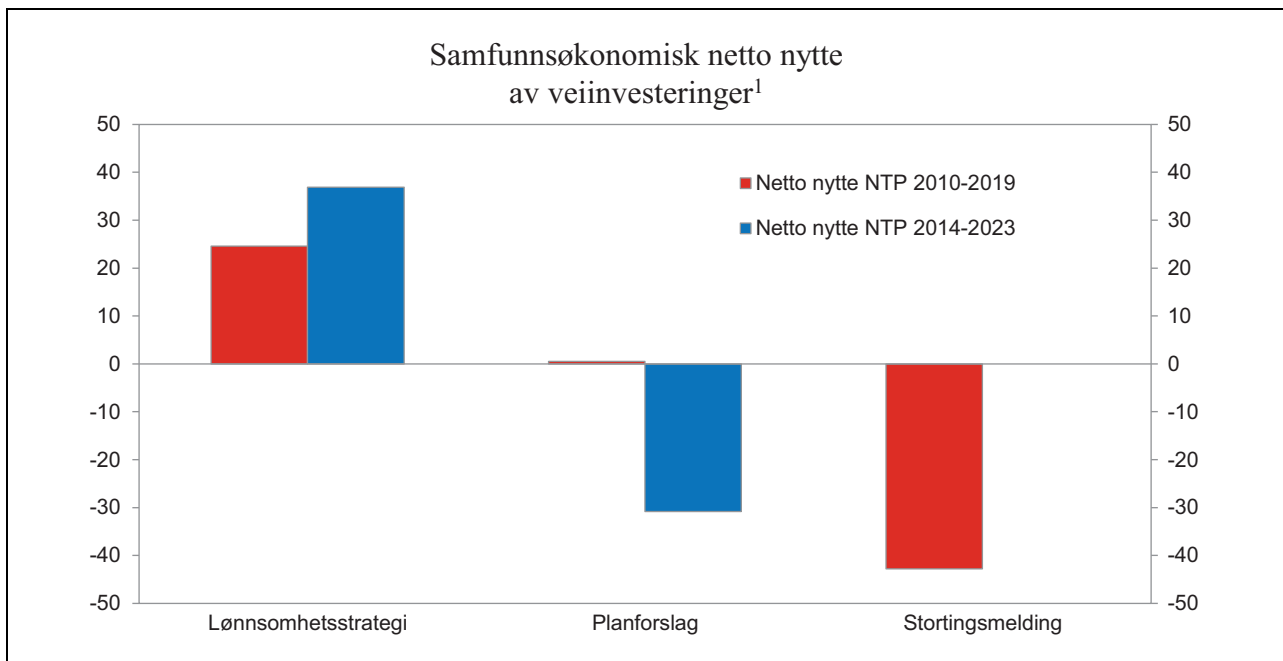
dag, er samfunnsøkonomisk ulønnsomme, til forskjell fra for eksempel Sverige, der samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter utgjør en vesentlig større andel av investeringsporteføljen. Grunnlaget for valget av prosjekter som inngår i Nasjonal transportplan, er brede målformuleringer som til dels er motstridende og ikke er rangert. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet har ikke en spesielt fram-tredende rolle. Samlet investeringsportefølje i de to siste nasjonale transportplanene er anslått å være samfunnsøkonomisk ulønnsom. Et gjennomgående trekk har vært at lønnsomheten har vært synkende fram mot endelig beslutning, jf. figur 1.24.

Dersom prosjektene i etatenes planforslag til NTP 2014–2023 hadde blitt valgt strengt etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, ville deres forslag ha hatt en netto nytte på 37 mrd. kroner. Transportetatene foreslo imidlertid prioriteringer innenfor planteknisk ramme som ga en netto nytte på minus 31 mrd. kroner. Dette innebærer et samfunnsøkonomisk tap på hele 68 mrd. kroner som skyldes Statens vegvesen og Jernbaneverkets prioriteringer mellom ulike prosjekter.

Det framgår verken av målformuleringer i Nasjonal transportplan eller av retningslinjer for arbeidet gitt av Samferdselsdepartementet at samferdselsetatene skal legge spesiell vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I stedet presiseres det en rekke andre forhold som skal hensyntas.

På en rekke stadier av beslutningsprosessen for samferdselsprosjekter tas det valg som hver

<sup>3</sup> Inkl. kompensasjon for mva. og 9,2 mrd. kroner til belønningsordningen for mindre bilbruk og mer kollektivtransport i byene.



Figur 1.24 Samfunnsøkonomisk netto nytte av investeringsprosjektene i Nasjonal transportplan 2010–2019 og Nasjonal transportplan 2014–2023. Mrd. kroner

<sup>1</sup> I Stortingsmeldingen om NTP 2014–2023 er de samfunnsøkonomiske analysene oppdatert med nye parametere og metoder i tråd med anbefalingene i Hagen-utvalgets rapport som da var lagt fram, jf. boks 18.1. Tallene i stortingsmeldingen er derfor ikke uten videre sammenlignbare med de som framgår av etatenes innspill.

Kilde: Nasjonal transportplan 2010–2019 og Nasjonal transportplan 2014–2023.

for seg kan synes rasjonelle for den enkelte aktør (som ofte er lokal eller har lokal forankring), men som samlet sett bidrar til samfunnsøkonomisk dårlige løsninger. Ineffektiviteter kan bl.a. spores tilbake til planprosesser, mål- og prioriteringskonflikter, beslutningssystemer med uheldige insentivstrukturer, beslutningsgrunnlag og analyseverktøy. Det er også forhold ved selve gjennomføringen av de valgte investeringsprosjektene som kan tenkes å bidra til en mindre effektiv ressursutnyttelse.

Etter kommisjonens vurdering er det behov for klarere målformuleringer for arbeidet med Nasjonal Transportplan enn i dag. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet må få en framtreddende plass. Det vil være mulig å øke avkastningen av samferdselsinvesteringene vesentlig dersom det ved valg av prosjekter legges større vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Dersom samferdselsprosjekter i økende grad skal gi større nytte enn kostnader for samfunnet som helhet, kreves en reform når det gjelder hvilke prosjekter som planlegges og settes i verk. Beslutningsstrukturen i samferdselssektoren må endres, slik at helhetlige samfunnshensyn tillegges større vekt ved valg av prosjekter, og at ikke valgene av prosjekter kommer som et utfall av interessene til enkeltaktører.

Kostnadsnivået for prosjektene i samferdselssektoren er gjennomgående høyt. En gjennomgang av tre sammenlignbare veiprosjekter for firefelts motorvei i henholdsvis Norge, Sverige og Danmark, der man har forsøkt å korrigere for ulikt kostnadsnivå, har anslått en kostnad på 84 mill. norske kroner per kilometer i Norge, mens tilsvarende tall i Sverige og Danmark var henholdsvis 52 og 58 mill. norske kroner. Dette er kun tre enkle tilfeller, som selv om de er valgt ut for å være sammenlignbare, ikke er tilstrekkelig til å kunne trekke generelle slutninger. Det bør arbeides med å oppklare grunnlaget for kostnadsforskjellene sammenlignet med våre naboland, og med systemer for kostnadskontroll.

Det kan være positive netto ringvirkninger av samferdselsprosjekter i byområder. Eksistensen av denne typen mernytte kan begrunne å prioritere ressurser til samferdselsprosjekter på bynære områder. Gode prosjekter i byer kan bidra til kortere avstand mellom arbeidstakere og bedrifter, og dermed gi produktivetsgevinster utover tidsbesparelsene. Samferdselsprosjekter kan også binde sammen arbeidsmarkedsregioner og på den måten bidra til mer produktivitet.

Staten bør aktivt bruke det nye systemet med bymiljøavtaler for å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Staten bør i slike avtaler

stille krav om effektiv utnyttelse av eksisterende og ny infrastruktur gjennom bruk av rushtidsavgifter.

#### 1.4.15 Gjennomføring av reformer (kapittel 19)

De foregående kapitlene viser til flere områder i norsk økonomi der det er stort potensial for økt produktivitet. For å utløse dette potensialet kreves politisk initierte tiltak, enten i form av enkelttiltak på bestemte områder eller større reformer som favner bredere. Felles for slike tiltak og reformer er at de innebærer endringer i rammeverk og reguleringer med formål å bedre ressursallokeringen og vekstevnen i økonomien. Skattereformen i 1992 og endringene i pensjonssystemet fra 2011 er eksempler på brede reformer som er blitt iverksatt de siste tiårene. Det er også mange eksempler på enkelttiltak på ulike områder som har bidratt til en mer effektiv ressursanvendelse. Gevinstene i form av økt produktivitet og bedre ressursutnyttelse kan være store.

Erfaring viser at det kan være krevende å gjennomføre endringer, særlig når endringene berører enkeltpersoner og organisasjoner direkte. Dette kan skyldes flere forhold. Mens kostnadene og ulempene ved reformer kan komme raskt, vil de økonomiske gevinstene gjerne først kunne hentes ut etter flere år. Videre kan kostnadene være konsentrert på en relativt liten gruppe, mens gevinstene kan være spredt på svært mange. Grupper som kommer dårligere ut, vil naturlig nok være skeptiske og bidra til å bremse et forsøk på reform hvis de ikke blir kompensert.

Politiske og institusjonelle forhold har også betydning for mulighetene til å få gjennomført reformer. Politiske insentiver kan føre til at kortsiktige hensyn blir tillagt mest vekt, på bekostning av reformer der gevinsten først viser seg etter en stund.

For større reformer er det nødvendig å etablere tilstrekkelig bred politisk støtte. For å lette gjennomføringen er det viktig med god kommunikasjon med grupper som særlig berøres av reformen.

De samfunnsøkonomiske gevinstene ved reformer, og kostnader ved mislykkede reformer, kan være store. Å lykkes med å utforme og gjennomføre reformer på en best mulig måte, er generelt avhengig av at det gjøres et grundig forarbeid. Det bør foretas utredninger der både kostnader, gevinster og byrdefordeling blir nøye vurdert, og utredningene bør fortrinnsvis gjøres av uavhengige eksperter og fagfolk på det aktuelle området.

Før det skal fattes en beslutning, bør alternative løsninger være vurdert. Antatte konsekvenser på kort og lang sikt må være godt belyst i beslutningsgrunnlaget. I noen tilfeller bør det også vurderes å gå gradvis fram gjennom forsøksordninger for begrensede grupper. Slike forsøk må utformes slik at de gir mulighet til læring. På den måten kan man få nærmere kunnskap om reformen gir den ønskede virkning, før den gjennomføres i stor skala. Et godt forarbeid bidrar både til at reformer blir utformet på en best mulig måte, og til å lette gjennomføringen av dem. En effektiv gjennomføring er avhengig av god styring og en kompetent ledelse. Formålet med utredningsinstruksjonen er å framskaffe et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Kommisjonen har merket seg kritikken fra Difi og Riksrevisjonen om manglende etterlevelse av den nåværende utredningsinstruksjonen. Kommisjonen er kjent med at instruksjonen er under revisjon, og at en i den forbindelse også vil vurdere tiltak som sørger for bedre etterlevelse av kravene i instruksjonen.

### 1.5 Videre arbeid

Kommisjonen har i denne rapporten berørt mange viktige områder og fremmet en rekke forslag som kan øke produktiviteten og bedre ressursutnyttelsen i norsk økonomi. Kommisjonen har også belyst utfordringer ved gjennomføring av tiltak og reformer.

Det er ofte en lang vei fra et problem blir identifisert til man får gjort noe med det. Som regel har noen interesse av at ting forblir som de er. Derfor er det særlig viktig med godt funderte samfunnsøkonomiske analyser som vurderer behov for endringer i en helhetlig sammenheng. Og når slike analyser foreligger, kreves politisk evne til faktisk å gjennomføre reformene. Reformgjennomføringen lettes hvis behovet for reform kan forklares på en måte de fleste kan forstå. For større reformer er det en fordel med bred politisk støtte.

Utvalget av områder kommisjonen har drøftet i denne første rapporten, er i noen grad påvirket av andre prosesser som pågår parallelt med kommisjonens arbeid. Det gjelder for eksempel skatt, som i liten grad er diskutert i rapporten, siden Scheel-utvalget nettopp har levert en omfattende analyse på dette området der effektivitetsaspektene ved skattesystemet er grundig drøftet. Det gjelder også i noen grad arbeidstidsordninger som drøftes av et eget utvalg.

På noen områder drøfter kommisjonen temaer selv om det pågår reformprosesser på samme område. Tydeligst er dette når det gjelder kommunereform. Her har kommisjonen ønsket å understreke at såkalte agglomerasjonseffekter er en betydelig undervurdert faktor for økonomisk vekst, og det gjelder særlig byenes betydning som vekst drivere. En bedre organisering av prosesser som samferdsel og næringsutbygging, særlig rundt byene, er viktige å ta hensyn til når man skal vurdere hvem som skal ha ansvaret for ulike tjenester.

På noen områder er det behov for videre arbeid. Kommisjonens mandat ber om at det i den første fasen av arbeidet indentifiseres områder hvor det er særlig behov for å arbeide videre. De områder kommisjonen vil foreslå å følge opp i andre fase av arbeidet, er:

### 1.5.1 Teknologi, utvikling og innovasjon – en kunnskapsbasert økonomi

På lang sikt er produktivitetsutviklingen bestemt av den globale teknologifronten. Norges langsiktige produktivitetsutvikling avhenger av at private og offentlige virksomheter holder tritt med den globale fronten (gjennom teknologiadopsjon), og at norske virksomheter i enkelte tilfeller er med på å flytte den globale teknologifronten framover gjennom innovasjon av nye produkter, tjenester, produksjonsprosesser, organiseringsmåter eller ledelsesformer. Empirisk forskning tyder på at kunnskapskapital i form av utdanning og forskning har stor betydning både for et lands evne til å adoptere ny teknologi (absorpsjonskapasiteten) og for et lands innovasjonsevne. Ifølge OECD vil denne «kunnskapsøkonomien» få økende betydning for produktivitetsveksten framover. Både markedsimperfeksjoner og høy usikkerhet på kunnskapsområdet gjør det nødvendig at det offentlige spiller en aktiv rolle, ikke minst når det gjelder utdanning.

Utviklingen av den norske kunnskapsøkonomien kan kreve bedre og mer relevante utdannings- og forskningsmiljøer, bedre koblinger mellom akademia og næringsliv (bedrifter, kapitalmarkeder og eierskapsmiljøer). Virkemiddelapparatet bør støtte opp under dette. I den videre utredning vil kommisjonen legge særlig vekt på sammenheng og samspill mellom det som skjer i utdannings- og forskningssystemet og i det private næringsliv. I vid forstand dreier det seg om utviklingen av den framtidige norske kunnskapsøkonomien. Det vil også være konsekvenser for

og sammenhenger med det som skjer i arbeidsmarkedet.

### 1.5.2 Bedre bruk av arbeidskraftressursene

Måten en har organisert næringsliv og arbeidsliv på i Norge (den nordiske modellen) gir stor grad av fleksibilitet og omstillingsevne i arbeidslivet, bl.a. som følge av trygging av inntekt ved bortfall av jobb. Det strengt regulerte arbeidslivet kan også by på utfordringer i form av mindre fleksibilitet og svakere insentiver til å stå i arbeid, for grupper med en kanskje løsere tilknytning til arbeidslivet som ungdom, innvandrere og noen grupper med svak utdanningsbakgrunn.

Et prosjekt innrettet mot en mest mulig samfunnsøkonomisk effektiv og produktiv anvendelse av arbeidsressursene må i første rekke gi en analyse av viktige utviklingstrekk og årsaker til at grupper ikke kommer inn i eller faller ut av arbeidslivet. Risikoen for at polariseringstendensene i arbeidsmarkedet skaper økte problemer for mellomgrupper bør analyseres. En må vurdere om det er kompetansetiltak og -strategier som kan bidra til å hindre utstøting og hjelpe grupper inn i arbeidslivet på en bedre måte. Er det behov for politikk og tiltak for å ta vare på de muligheter som følger av økende tilgang på arbeidstakere med akademisk utdanning? Det kan også være reguleringer som vanskeliggjør sysselsetting av enkelte grupper.

Samfunnsøkonomisk er de store gruppene som står utenfor arbeidsmarkedet blant de viktigste utfordringene i Norge. I en situasjon der norsk økonomi står overfor omfattende omstillinger er det svært viktig at ikke store grupper arbeidstakere faller utenfor arbeidsmarkedet som en konsekvens av disse omstillingene. Problemene blir forsterket av det store frafallet fra yrkesrettet utdanning og den oppsplittede oppfølgingen som følger av dagens arbeidsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner og stat. Det er behov for ytterligere analyser av hvilke mekanismer i arbeidsliv og trygdesystem som bidrar til at så mange blir stående utenfor arbeidslivet. Kan sterkere satsing på forebyggende helsetiltak hindre utstøting? En gjennomgang av hvilke mekanismer som bidrar til utstøting og hvilke tiltak som kan være med å redusere dem, vil være en naturlig del av andre fase av kommisjonens arbeids, et prosjekt som i vid forstand retter seg mot en mest mulig samfunnsøkonomisk effektiv bruk av arbeidskraftressursene.

### 1.5.3 Tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor

Offentlig sektors omfattende rolle i den norske økonomien motiverer videre analyse av beslutningsstrukturer og organisering. Det foreslås at videre arbeid konsentreres om to hovedområder:

- Styring, mål og ledelse, herunder forholdet mellom politikk og forvaltning.
- Bedre bruk av teknologi, herunder samspillet mellom offentlig og privat virksomhet.

Et gjennomgående funn både fra den danske produktivitetskommissjon og fra ulike analyser i Norge, er at mange og komplekse mål kombinert med detaljerte rapporteringskrav gjør det vanskelig for virksomhetsledelser å drive effektivt. Det er nødvendig å systematisk vurdere erfaringene fra delegering og fristilling.

For å bedre den statlige styringen vil en måtte se på de politiske prosesser som leder til at statlige virksomheter i dag er undergitt mange og komplekse mål. Det er behov for arbeidsformer som bidrar til at de politiske myndigheter må

velge ut de viktigste målene og gi virksomhetene og deres ledere mulighet for å konsentrere seg om disse. Lederne må sørge for den kompetanse og arbeidsinnsats som er viktig for å nå de viktigste målene. Dernest må rapportering og tilbakemelding organiseres slik at det understøtter gjennomføringen.

Økt og bedre bruk av teknologi er avgjørende for økt produktivitet i offentlig sektor. Teknologitvillingen åpner for nye muligheter til organisering, og nye tjenesteformer som forutsetter omstillingsevne og samarbeid med privat næringsliv. Erfaringene med offentlig-privat samspill i IKT-investeringer, særlig i form av høy bruk av konsulenter, og gjennomføring av store offentlige prosjekter, er blandede. Det er behov for å evaluere disse erfaringene og identifisere hindringer for utnyttelse av teknologi og innovasjon i tjenester.

En gjennomgang av disse områdene kan gi grunnlag for å forme en samlet strategi for økt produktivitet i offentlig sektor.

## Kapittel 2

# Mandat og arbeidet i kommisjonen

### 2.1 Mandatet

Kommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. februar 2014 og fikk følgende mandat:

«På lang sikt bestemmes velferdsutviklingen i Norge først og fremst av vekstevnen i fastlandsøkonomien. Vekstevnen avhenger særlig av arbeidsinnsats og produktivitsutviklingen. Vår evne til å utvikle og anvende kompetanse og resultater fra forskning, utviklingsarbeid og nyskaping står dermed sentralt. Produktiviteten i norsk økonomi holdt seg godt oppe gjennom 1990-tallet og fram til midten av forrige tiår. De siste årene har imidlertid veksten i produktiviteten vært svak. Selv om dette er et trekk vi også finner i en del andre land, er det bekymringsfullt for framtidig inntekts- og velstandsutvikling. For å analysere årsakene til svakere produktivitsutvikling og foreslå produktivitsfremmende tiltak opprettes det en produktivitskommisjon.

Produktivitskartlegging gir ikke alene klare politikimplikasjoner. God økonomisk politikk må styrke evnen til omstilling og innovasjon. Kommisjonens hovedoppgave er å fremme konkrete forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi, både i konkurranseutsatt, skjermet og offentlig sektor. For at tiltak skal kunne settes i gang raskt, oppfordres kommisjonen til løpende å komme med anbefalinger og forslag til tiltak så snart arbeidet gir grunnlag for dette. Kommisjonens anbefalinger må være samfunnsøkonomisk funderte og ha som formål å styrke hele økonomiens evne til omstilling og innovasjon. Kommisjonen må basere sitt arbeid på det nyeste innenfor internasjonalt arbeid på produktivitsområdet, bl.a. ved å inkludere betydningen av effektiv regulering for hele økonomien. Arbeidet deles i to faser.

Første fase skal ende opp med en innledende rapport der kommisjonen bl.a. skal:

- vurdere produktivitsutviklingen i Norge de siste tiårene og sammenligne med utviklingen i andre land, identifisere årsaker til at veksten i produktiviteten har vært svakere etter midten av forrige tiår, undersøke om omslaget har vært klart sterkere i noen (grupper av) næringer enn i andre og ev. identifisere bakgrunnen for dette,
- identifisere på hvilke områder Norge har særlige utfordringer sammenlignet med andre land når det gjelder effektivitet og rammevilkår for næringsvirksomhet og offentlig tjenesteproduksjon og peke ut ev. områder der Norge er langt fremme,
- vurdere hvilke områder som bør vies særskilt oppmerksomhet i det videre arbeidet,
- sammenfatte konkrete anbefalinger kommisjonen har gitt i løpet av arbeidets første fase, samt supplere med ev. ytterligere konkrete anbefalinger.

Den innledende rapporten skal leveres innen ett år etter at kommisjonen er nedsatt og bør gi en klar retning for kommisjonens videre arbeid med råd om hvordan produktiviteten i norsk økonomi kan økes framover, både i næringslivet og offentlig sektor. Analysen av årsakene til svak produktivitsutvikling bør legges opp slik at den blir et godt utgangspunkt for utformingen av framtidig politikk. Kommisjonen bør ta stilling til om det er behov for ytterligere analyser av sektorer eller områder, og ev. foreslå videre oppfølging dersom kommisjonen ikke selv kan forestå videre utredning.

Etter første fase kan Finansdepartementet presisere kommisjonens mandat. Det legges i utgangspunktet til grunn at kommisjonen i den andre fasen av sitt arbeid konsentrerer seg om et utvalg av problemstillinger og gir spesifikke anbefalinger til tiltak som kan øke produktiviteten på de områdene som studeres. Også i denne fasen oppfordres kommisjonen til å komme med løpende anbefalinger. Kommisjonen kan velge å følge opp ulike områder i egne

delrapporter. Kommisjonen vil få en endelig tidsfrist på ett år for andre fase av arbeidet. Endelig tidsfrist fastsettes når kommisjonen har lagt fram den innledende rapporten.

I sitt arbeid skal kommisjonen trekke på erfaringer fra produktivitetskommisjoner i andre land, særlig Danmark, men også Australia og New Zealand. Kommisjonen bør også trekke inn studier som sammenligner vekstevnen mellom land, herunder OECDs Going for Growth, Verdensbankens Doing Business-indikator og andre studier hvor det er laget indikatorsett som sammenligner konkurranseforhold mellom land. Kommisjonen bør også se hen til effektivitet i anvendelsen av natur- og miljøkapital. Kommisjonen bør søke å gi et best mulig bilde av produktivitetsutviklingen i offentlig sektor basert på eksisterende og eventuelt nye indikatorer og undersøkelser. Kommisjonen bør også belyse hvordan teknologisk framgang, økt kvalitet på arbeidskraften og endret organisering både internt i og mellom virksomheter kan bidra til produktivitet i offentlig og privat sektor.

Kommisjonen bør ha en arbeidsform der problemstillinger og foreløpige resultater fra arbeidet gis en åpen drøfting. Dette kan gjøres ved å arrangere seminarer og møter der representanter for aktuelle næringer, offentlige virksomheter og arbeidslivets organisasjoner inviteres sammen med forskere og andre.»

Kommisjonen har hatt følgende sammensetning:

Professor Jørn Rattsø (leder), Trondheim  
 Professor Kjell Gunnar Salvanes, Bergen  
 Professor Peter Birch Sørensen, Danmark  
 Spesialrådgiver Tore Eriksen, Oslo  
 Direktør Marianne Andreassen, Oslo  
 Direktør Simen Vier Simensen, Oslo  
 Forretningsfører Hans Olav Karde, Tromsø  
 Konkurransedirektør Christine Benedicte Meyer, Bergen

Styreleder og selvstendig næringsdrivende Siri Beate Hatlen, Bærum

Virksomhetsleder Anne May Mauritzen, Stavern

Fra februar til august 2014 var sekretariatet ledet av avdelingsdirektør Arent Skjæveland og senere av avdelingsdirektør Erik Storm, begge fra Finansdepartementet. Sekretariatet har ellers bestått av medarbeidere i Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Statistisk sentralbyrå.

## 2.2 Arbeidet i kommisjonen

Kommisjonen har hatt elleve møter. Fire av disse var over to dager. Kommisjonen har invitert forskere og fagpersoner på ulike felt for å belyse utviklingstrekk og utfordringer knyttet til produktivitetsutviklingen. Christian Riis, Christine Meyer og Erling Barth har foredratt om konkurransesituasjonen i norsk økonomi. Torbjørn Hægeland, Lars J. Kirkebøen, Kjell G. Salvanes og Torbjørn Falch har innledet om utdanning og arbeidsmarkedet. Victor Norman innledet om effektivitet i staten og Lars-Erik Borge om effektivitet i kommunesektoren. Ådne Cappelen og Ragnhild Balsvik foredro om innovasjon og internasjonalisering. Olaug Svarva og Mette I. Wikborg innledet om offentlig eierskap, mens Harald Minken drøftet effektivitet i transportsektoren. Helse og sykehus ble belyst av Sverre Kittelsen og Terje P. Hagen.

Følgende notater fra innledeerne er mottatt av kommisjonen:

1. Christine Meyer: Konkurransen og regulering
2. Christian Riis: Konkurransen, regulering og produktivitetsutvikling
3. Erling Barth og Kalle Moene: Innovasjon, kunnskap og omstillinger – reell versus ideell konkurranse
4. Ådne Cappelen: Innovasjonssystem og innovasjonspolitik
5. Ragnhild Balsvik: Internasjonalisering og teknologioverføring
6. Torberg Falch: Produktivitet i utdanningssystemet
7. Harald Minken: Samfunnsøkonomisk ineffektivitet i transportsektoren
8. Jarand Rystad: Produktivitetsutviklingen i oljeindustrien i Norge
9. Lars-Erik Borge: Effektivitet i kommunesektoren
10. Terje P. Hagen: Effektivitet i helsetjenestene – hvor ligger hindringene

I samsvar med mandatet har kommisjonen lagt vekt på en åpen arbeidsform. Ved oppnevningen ble det opprettet et eget nettsted, Produktivitetskommisjonen.no, der innspill som er kommet til kommisjonen utenfra gjennom året og foredrag som er holdt for kommisjonen er blitt lagt ut, ofte med utfyllende notat jf. ovenfor. En sammenfatning av de innspill som er mottatt fra arbeidslivets organisasjoner er gjengitt i vedlegg 1 til rapporten.

Kommisjonen har holdt fire seminarer om produktivitetsutfordringer, som har vært åpne for pressen og som har vært overført på Nett-TV. Til

seminarene har organisasjonene i arbeids- og næringslivet og et antall relevante institusjoner og forskere vært invitert. Følgende seminarer er gjennomført:

- 19. mai: «Årsaker til svakere produktivitsutvikling i privat sektor og mulige tiltak». Generelle innledninger av direktør Dag Aarnes fra NHO og sjefsøkonom Stein Reegård fra LO. Seminaret drøftet produktivitsutfordringer i servicesektoren med Peter Birch Sørensen som innleder og innlegg fra Vibeke Madsen, Christine Meyer og Håkon Haugli. Om byggevirksomheten innledet Petter Eiken, mens Jon Sandnes, Baard Schumann og Maria Walberg holdt innlegg.
- 21. august: «Produktiviteten i offentlige sektor og mulige tiltak». Seminaret drøftet kommunal virksomhet med innledninger av Geir Vinsand, Helge Eide og Arvid Grundekjøn. Statlig virksomhet ble belyst med innledninger fra Hans Chr Holte, Marianne Andreassen, Per-Kristian Foss og Anne-Kari Bratten.
- 24. oktober: «Urbanisering og produktivitet». Jørn Rattsø og Erling Dokk Holm innledet. Tore Opdal Hansen, Helen Bjørnøy, Hedda Foss Five og Paul Chaffey holdt korte innlegg.
- 16. desember: «Produktivitet i høyere utdanning». Sverre Kittelsen, Jørn Rattsø og Bjørn Haugstad holdt hovedinnlegg, mens Gunnar Bovim, Marianne Synnes og Rune Nilsen hadde korte innlegg.

Til alle seminarne ble det invitert til skriftlige innspill som er presentert på nettsiden til kommisjonen.

I tillegg ble det 23. april holdt et åpent seminar i samarbeid med Senter for monetær økonomi (CME), med orienteringer om den danske produktivitskommisjonen ved Peter Birch Sørensen og om oppnevningen av kommisjonen i Norge.

Kommisjonens leder, medlemmer og sekretariatet har gjennom 2014 holdt en rekke presentasjoner av kommisjonens arbeid i møter med organisasjoner og i andre sammenhenger.

Kommisjonen har benyttet resultater og vurderinger fra produktivitskommisjonene i Danmark, Australia og New Zealand. Kommisjonen har også lagt vekt på å gjøre bruk av internasjonale sammenligninger og nyere forskning, herunder OECDs analyser og referansetesting.

Det er mange ulike faktorer som har påvirket utviklingen av produktiviten i Norge og som kan gjøre det i tiden framover. Kommisjonen har der-

for i første fase vært opptatt av å foreta en bred og dekkende faglig analyse.

Kommisjonen har gått særlig inn i en del områder med svak produktivitsutvikling, f.eks. byggevirksomhet, men har ellers belyst mer generelle forhold knyttet til produktivitet, konkurranse og regulering. Klimautfordringene og tiltak for å møte disse vil gripe inn i økonomi og samfunnsnivå på mange områder. Kommisjonen har derfor søkt kort å belyse produktivitet og effektivitet i gjennomføringen av klimapolitikken, jf. kapittel 13.

På flere områder er det satt i gang andre utredninger og prosesser:

- Kommisjonen har lagt til grunn at utredningen fra Scheel-utvalget gir et grunnlag for å drøfte aktuelle skattespørsmål, og har derfor ikke gått nærmere inn på dette området.
- Arbeidstidsutvalget, som ledes av professor Karen Helene Ulltveit-Moe, vurderer bl.a. sider ved hvordan arbeidsmarkedet fungerer som vil ha betydning for en effektiv utnyttelse av arbeidskraften. Utvalgets utredning skal legges fram innen utgangen av 2015. Kommisjonen har derfor bare i noen grad drøftet problemstillinger på dette området, jf. kapittel 12.
- Selv om det er satt i gang en prosess med sikte på en kommunereform, har kommisjonen sett kommunestrukturen som så viktig for framtidig produktivitet i offentlig sektor at disse spørsmål er gitt en grundig behandling i kapittel 16. Kommisjonens anbefalinger henger sammen med den rollen urbanisering har spilt og kan spille for utviklingen av produktiviten, jf. kapittel 7.

På finansområdet ble det gjennomført en egen utredning av finanskriseutvalget, NOU 2011:1 Bedre rustet mot finanskriser. Oppfølgingen er drøftet i stortingsmeldinger om finansmarkedet og i nasjonalbudsjettokumenter, bl.a. i lys av nye internasjonale krav til kapitaldekning mv. Kommisjonen har ikke gått nærmere inn på dette området i denne utredningen.

## 2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

I henhold til regjeringens utredningsinstruks skal det redegjøres for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslag som fremmes.

Kommisjonen peker på flere områder i norsk økonomi der det er potensial for økt produktivitet. Det vil i flere tilfeller kreve politisk initierte tiltak



og reformer for å kunne utløse dette, enten i form av enkelttiltak på bestemte områder eller større reformer som favner bredere. Felles for slike tiltak og reformer er at de innebærer endringer i rammeverk og reguleringer med det formål å bedre ressursallokeringen og vekstevnen i økonomien. Kommisjonen har som utgangspunkt at de tiltak som gjennomføres skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Kommisjonen har i denne rapporten lagt vekt på å frambringe et godt analytisk grunnlag for videre arbeid. På flere områder anbefales tiltak og reformer for å få en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser og øke produktiviteten. I hvert enkelt tilfelle er det behov for grundige utredninger og videre konkretisering av hvordan slike reformer skal gjennomføres, i tråd med regjeringens utredningsinstruks. På noen områder vil også kommisjonen selv gå videre, jf. nærmere omtale i kapittel 1.5.

En grundig vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser på de ulike områdene skal være en del av forberedelsene som gjøres i en

oppfølging av kommisjonens anbefalinger, jf. nærmere omtale i kapittel 19 i denne rapporten. I forarbeidet bør videre kostnader, gevinster og byrdefordeling være nøye vurdert. Alternative løsninger og antatte konsekvenser på kort og lang sikt må være godt belyst i beslutningsgrunnlaget. I noen tilfeller bør det også vurderes å forsøke ut alternativer og løsninger. En kan eksempelvis bruke forsøksordninger for begrensede grupper for å forbedre beslutningsgrunnlaget for reformer og tiltak. Slike forsøk må utformes for å gi mulighet til læring. På den måten kan man unngå å gjøre feilgrep som kan gjøre offentlig forvaltning mindre effektiv over lang tid.

Et godt beslutningsgrunnlag legger til rette for effektiv og målrettet gjennomføring etter at vedtaket er fattet. Uten gode utredninger øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser.

## Kapittel 3

# Utfordringer for norsk økonomi og framtidig produktivtetsvekst

### 3.1 Innledning

Når verdiskapingen per innbygger utenom produksjon av olje og gass i dag ligger syv ganger høyere enn i 1930, skyldes det økt arbeidsproduktivitet. Økende yrkesdeltakelse blant kvinner er blitt mer enn motvirket av en reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid på 40 pst. i denne perioden. Høy produktivtetsvekst, sammen med framveksten av oljesektoren de siste 45 årene, har således vært avgjørende for den levestandarden vi nyter godt av i dag. Slik vil det være også framover. Hvor godt vi lykkes med å holde produktivtetsveksten oppe, vil være avgjørende for velstandsutviklingen i Norge i tiårene framover.

Til tross for svakere utvikling etter 2005 har produktivtetsveksten i fastlandsøkonomien vært bedre enn i mange andre land de siste tiårene, jf. kapittel 4. Det er ingen selvfølge at det vil fortsette slik. Framover vil Norge møte utfordringer som gjør det mer krevende å holde produktivtetsveksten oppe. Noen av utfordringene deler vi med andre land. Andre er særnorske.

Dette kapitlet vil løfte fram sentrale utfordringer som dels gjør det *vanskeligere* å holde produktivtetsveksten oppe og dels gjør det *viktigere* at vi likevel får dette til. Utfordringene er knyttet til:

- Betydningen av petroleumsvirksomheten, som har bidratt til å trekke opp veksten i produksjon, og trolig også i produktivitet, i fastlandsøkonomien de siste tiårene. Denne virksomheten vil ikke gi de samme bidragene framover, snarere ligger det an til en betydelig nedgang.
- Bytteforholdet overfor utlandet, og særlig økende oljepris før oljeprisfallet i annet halvår 2014, forklarer en tredel av vår realinntektsvekst etter årtusenskiftet. Dette har gitt sterkere vekst i norsk økonomi, særlig i oljerelatert virksomhet, men også ellers i økonomien gjennom økte lønninger og bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet. Bytteforholdsgevinster kan fort snu, noe det kraftige fallet i oljepri-

sen illustrerer. Dette vil sette omstillingsevnen i norsk økonomi alvorlig på prøve. Jo raskere den fristilte arbeidskraften i oljerelaterte næringer da kan omstilles til annen virksomhet, jo mindre blir produksjonsbortfallet og økningen i arbeidsledigheten. God innovasjons- og omstillingsevne og høy produktivtetsvekst vil lette denne omstillingen.

- Oljevirksomheten er teknologisk avansert og kan ha bidratt til å løfte produktiviteten også ellers i økonomien. Men først og fremst er oljevirksomheten en svært lønnsom næring. Særlig etter årtusenskiftet ser dette ut til å ha smittet over på fastlandsøkonomien, dels i form av særnorske lønnsøkninger og dels ved at bedriftene har kunnet øke prisene slik at lønnsomheten er blitt opprettholdt til tross for økte kostnader. Fra årtusenskiftet og fram til 2014 økte kostnadsnivået med 30 pst. mer i Norge enn hos våre handelspartnere. Vårt høye kostnadsnivå kan neppe videreføres når oljeprisen går kraftig ned og oljevirksomheten får mindre direkte betydning for aktiviteten i norsk økonomi. Siden det høye lønnsnivået ikke bare er et fenomen i noen få avgrensede sektorer, men har spredd seg til det meste av økonomien, kan en omstilling til et lavere kostnadsnivå bli smertefull. Skal vi kunne forsvare et lønnsnivå som er mye høyere enn hos våre konkurrenter, må produktiviteten i norsk næringsliv være tilsvarende mye høyere. Alternativet er at lønnskostnadene må nærme seg nivået hos våre handelspartnere, dels ved lavere nominell lønnsvekst og dels ved svakere kronekurs som gir lavere reallønn.
- Økende globalisering, med verdikjeder over landegrensene, gjør at norske bedrifter ikke nødvendigvis trenger å investere i Norge for å utvide produksjonen. Sammen med det høye kostnadsnivået og svak vekst i internasjonal økonomi kan dette ha bidratt til at investeringene i fastlandsbedriftene har vært lave gjen-

nom flere år. Lave investeringer kan over tid trekke produktivitetsveksten ned, mens internasjonal eksponering samtidig kan bidra positivt til produktivitetsveksten i Norge.

- Hele veksten i tilbudet av arbeid har siden 2008 kommet fra arbeidsinnvandring. Særlig har tjenesteytende næringer med lav produktivitet vokst med tilgangen på arbeidskraft fra nye EU-land, og innenfor næringer med høy andel arbeidsinnvandrere kan produktivitetsveksten ha blitt trukket ned.
- Veksten i arbeidstilbudet dempes framover som følge av at befolkningen blir eldre. Hensikten med pensjonsreformen var å få flere eldre til å stå lenger i arbeid, i takt med den økende levealderen. Inkludering av grupper i randsonen av arbeidsmarkedet kan også løfte arbeidstilbudet. Å få disse gruppene i arbeid vil være samfunnsøkonomisk svært lønnsomt, selv om det kan bidra til å trekke ned produktivitetsveksten. Det er en særlig utfordring at så mange av dem som står utenfor arbeidsmarkedet, mottar en eller annen form for helserelatert ytelse. Her skiller Norge seg markert fra andre land.
- Aldringen av befolkningen vil nødvendiggjøre økt omfang av omsorgstjenester. Her er mulighetene for produktivitetsvekst trolig mer begrenset enn i mye annen produksjon, selv om det også innenfor omsorgstjenester er et betydelig potensial for økt bruk av teknologi, som bør utnyttes offensivt. Likevel vil trolig økningen i omsorgstjenestene trekke den samlede produktivitetsveksten ned. Økt etterspørsel også etter andre offentlige tjenester, etter hvert som befolkningen blir rikere, trekker i samme retning. Aldringen av befolkningen skaper dessuten betydelige utfordringer for finansieringen av offentlige velferdsordninger. Dersom dette møtes med økte skatter, påføres økonomien et effektivitetstap som også kan svekke vekstevnen. Økt produktivitet i offentlig tjenesteproduksjon vil derimot kunne gi betydelig bidrag til å løse de langsiktige utfordringene for offentlige finanser. Det forutsetter imidlertid at gevinstene ved effektivisering tas ut i form av redusert ressursinnsats, og ikke økt kvalitet eller økt omfang av tjenestene.

De tre første forholdene som er beskrevet ovenfor, har å gjøre med oljevirkksomheten og dens innvirkning på norsk økonomi. Dette er tema i avsnitt 3.2. I avsnitt 3.3 drøftes så globalisering og dens virkninger på norsk økonomi. Tilgang på arbeidskraft er tema i avsnitt 3.4, mens konsekvensene av

en aldrende befolkning og utfordringene dette skaper for offentlig tjenesteproduksjon drøftes i avsnitt 3.5.

Norge er et lite land, og det aller meste av teknologiutvikling og innovasjon som vil drive produktivitetsveksten framover, vil finne sted i utlandet. Enkelte mener at verden neppe vil få se tilsvarende høy produktivitetsvekst framover som i tiårene bak oss, men langt fra alle deler dette synet. Den internasjonale debatten om utsiktene for produktivitetsveksten på lang sikt er tema i avsnitt 3.6.

Fra tid til annen går land eller grupper av land inn i langvarige perioder med svak vekst. Japans svake utvikling siden starten på 1990-tallet er ett eksempel, og den svake veksten i mange av eurolandene etter 2008 kan være et annet. For euroområdet samlet ligger aktivitetsnivået fortsatt lavere enn før finanskrisen i 2008. Slike stagnasjonsperioder kan bli særlig alvorlige dersom renten blir så lav at man ikke lenger kan bruke pengepolitikken for å stimulere økonomisk vekst. Svak aktivitetsvekst ledsages som regel av svak produktivitetsvekst. Norges viktigste handelspartnere er landene i Europa, og langvarig stagnasjon blant dem vil åpenbart ha virkninger også for oss. Den internasjonale debatten om såkalt «secular stagnation», eller langvarige stagnasjonsperioder, er tema i avsnitt 3.7.

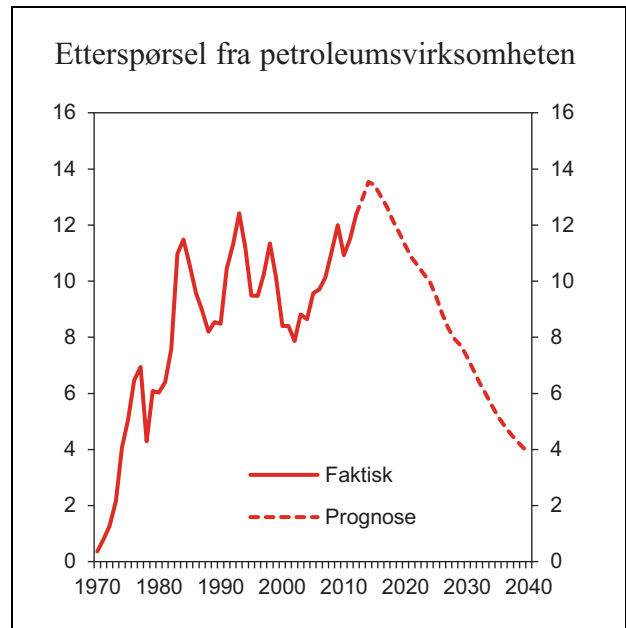
## 3.2 Makroutfordringer som følge av oljevirkksomhetens betydning

Oljevirkksomheten har bidratt vesentlig til veksten i fastlandsøkonomien de siste 45 årene. Bjørnland og Thorsrud (2013, 2014) argumenterer for at høy aktivitet i petroleumssektoren også kan ha trukket opp produktiviteten i øvrige deler av norsk økonomi. Sammenlignet med Australia, som også har inntekter fra naturressurser gjennom sin gruve- og gassdrift, finner Bjørnland og Thorsrud (2014) at ringvirkningene er særlig store i Norge, fordi olje og gass er teknologisk mer avansert enn gruve- og gassdrift. Utfordringene ved å utvinne petroleum har bidratt til viktig kompetanse- og teknologiutvikling både på sokkelen og blant underleverandører. Mange bedrifter har omstilt seg til mer lønnsom produksjon. Dette gjelder ikke bare industrivirkksomhet, men også store deler av tjenestesektoren. Denne omstillingen har økt produktiviteten i økonomien. Nærhet til markedene og kjennskap til språket kan ha gitt norske leverandører konkurransemessige fordeler.

Etter hvert som kostnadene er blitt drevet opp, har imidlertid oljeselskapene de siste årene flyttet mange av oppdragene ut av Norge. Mindre vekst i leveransene til oljevirksomheten, økt vekt på kostnadsreduksjoner i oljeselskapene og svekket lønnsomhet i leverandørnæringene kan bidra til kutt i kostnader også i leverandørnæringene.

Petroleumsvirksomheten vil neppe gi de samme stimulansene til vekst i fastlandsøkonomien i årene framover. Informasjon fra oljeselskapene tyder på at petroleumsinvesteringene vil gå markert ned i 2015. Nivået anslås likevel høyere enn i 2012. Utbyggingen av Johan Sverdrup-feltet og andre utbygginger kan gjøre at nivået øker litt igjen etter 2015. Framover må en likevel vente at aktiviteten på sokkelen vil følge en nedadgående bane. Tidsprofilen på denne nedgangen er usikker. Anslag for oljeinvesteringer blir ofte revidert. Holden III-utvalget anslår, basert på Cappelen m.fl. (2013), at i perioden fram til 2030 vil etterspørselen fra oljevirksomheten halveres fra dagens nivå på nær 14 pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.1. Det vil stille strenge krav til de som i dag leverer til denne sektoren om å finne nye markeder og/eller omstille produksjonen til andre typer varer og tjenester. Hvor sterk nedgangen blir, og hvor raskt den kommer, vil selvsagt avhenge av utviklingen i oljeprisen og avsetningsmulighetene for norsk gass.

Holden III-utvalgets anslag er basert på en langsiktig oljepris på 94 USD per fat. Holden III-utvalget drøfter hvordan en slik nedgang i etterspørselen fra oljevirksomheten vil kunne slå ut i norsk økonomi. De negative impulsene i 25-årsperioden 2016–2040 ventes i gjennomsnitt å tilsvare 0,4 prosentenheter av BNP for Fastlands-Norge årlig. Isolert sett vil dette innebære betydelig utfordringer for norsk økonomi. Utvalget peker imidlertid på at fallet i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten i noen grad kan motvirkes av økt oljepengebruk over statsbudsjettet. Dette er basert på at petroleumproduksjonen i beregningene ventes å holde seg ganske stabil i om lag ti år. Den gjennomsnittlige realavkastningen av pensjonsfondet anslås å holde seg på 4 pst. per år. Med disse forutsetningene peker utvalget på at det kan fases inn mer oljepenger i norsk økonomi i mange år framover. En forutsetning for dette er at oljepengebruken bare beveger seg langsomt opp mot 4-prosentbanen, fra dagens nivå på knapt 3 pst. av fondskapitalen. Med en slik innretning av finanspolitikken forlenges perioden hvor finanspolitikken kan gi ekspansive impulser sammenlignet med en utvikling hvor det strukturelle budsjettunderskuddet raskere bringes opp mot 4-prosentba-

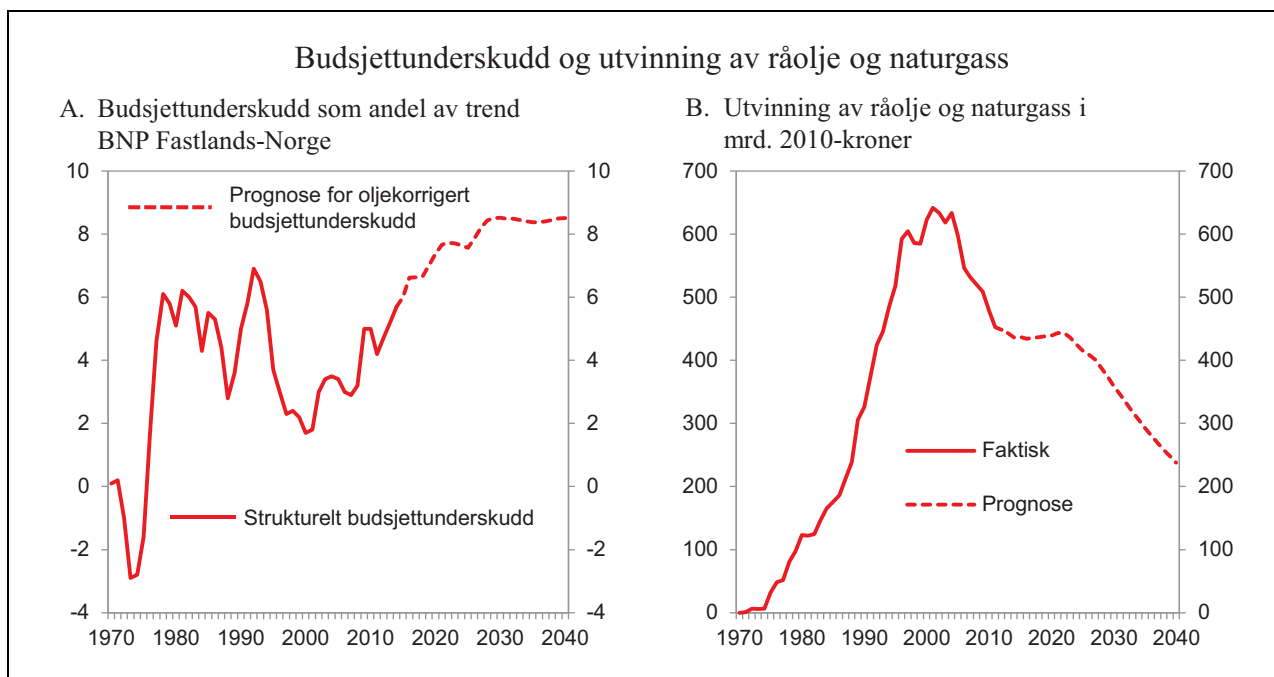


Figur 3.1 Etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

nen. Dette kan innebære moderate, men ekspansive budsjettimpulser i nesten tyve år framover, med i gjennomsnitt tilsvarende 0,2 prosentenheter av BNP for Fastlands-Norge hvert år, jf. figur 3.2. Siden offentlig etterspørsel er mer sysselsettingsintensiv enn etterspørselen fra oljevirksomheten, kan virkningene på den samlede sysselsettingen langt på vei oppveie hverandre. Omstillingene vil imidlertid bli betydelige. Den fristilte arbeidskraften vil komme fra oljerelatert virksomhet, mens det trolig vil være omsorgsyrkene som vil øke mest.

En tredel av vår inntektsvekst etter årtusenskiftet skyldes bytteforholdsgevinster, og særlig økende oljepris, jf. figur 3.3. Vi har fått gode priser for det vi eksporterer, mens det vi importerer har falt i pris eller bare økt svakt. Bytteforholdsgevinstene har gitt grunnlag for sterk vekst i norsk økonomi, og særlig sterk vekst i oljerelatert virksomhet. Historisk må vi helt tilbake til perioden før og under første verdenskrig for å finne en periode med en tilsvarende utvikling. Den gangen var det særlig skipsfarten som opplevde kraftige prisøkninger, med overoppheting av norsk økonomi og et påfølgende meget alvorlig tilbakeslag som resultat, jf. Lie (2012) og Rødseth (2014). Slike store bytteforholdsgevinster kan således virke destabiliserende på økonomien, særlig dersom de skulle bli reversert igjen, slik oljeprisfallet etter sommeren 2014 kan tyde på.



Figur 3.2 Budsjettunderskudd som andel av trend BNP for Fastlands-Norge og utvinning av råolje og naturgass i mrd. 2010-kroner

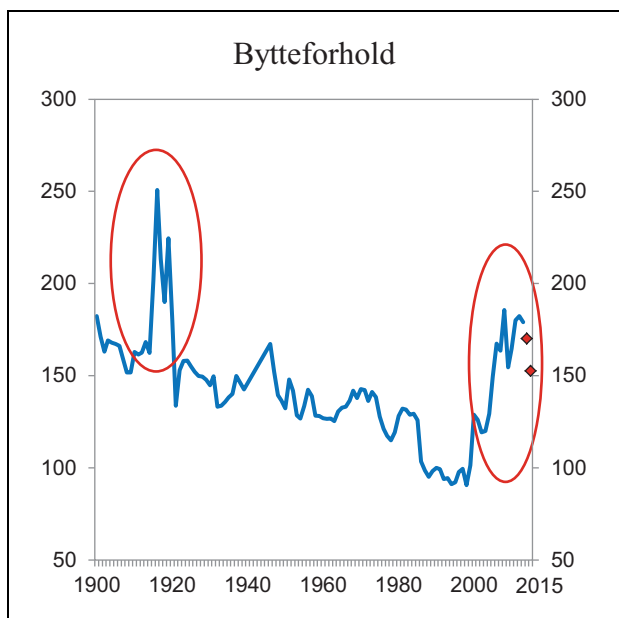
Kilde: NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.

Høy oljepris og vekstimpulsene fra oljevirk-somheten har bidratt til at lønningene i en årrekke har økt raskere i Norge enn i andre land. Dette gjelder ikke bare i oljerelatert virksomhet, men også i resten av økonomien – herunder tje-

nesteytende næringer i privat og offentlig sektor. Fra årtusenskiftet og fram til 2014 økte kostnadsnivået med 30 pst. mer i Norge enn hos våre handelspartnere. Svakere krone vil kunne reversere noe av forverringen i bedriftenes kostnads-messige konkurranseevne.

Når oljeprisen går ned og etterspørselen fra oljevirk-somheten reduseres, må norske bedrifter omstille seg mot andre markeder. Det kan bli krevende dersom kostnadsnivået i Norge fortsetter å ligge langt over nivået hos våre handelspartnere. Hvis det skal være mulig å holde lønningene i Norge vesentlig høyere enn hos våre handelspartnere også når oljevirk-somheten blir mindre viktig i norsk økonomi enn i dag, kreves det antakelig at produktiviteten i norsk næringsliv må styrkes vesentlig. Alternativet er at lønnskostnadene må ned i forhold til lønnskostnadene hos våre handelspartnere, dels ved lavere nominell lønnsvekst og dels ved svakere kronekurs som gir lavere reallønn.

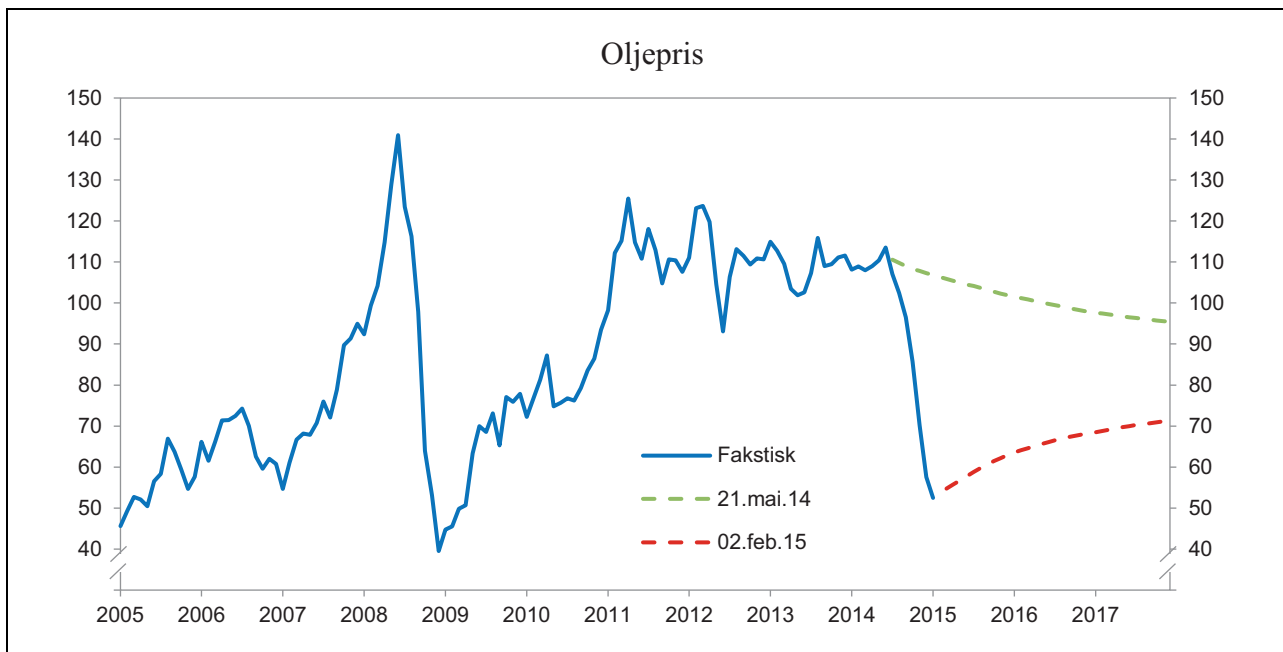
Ved et gradvis fall i aktiviteten i oljenæringen, slik det er illustrert ovenfor, vil næringslivet ha forholdsvis god tid til å omstille seg. Behovet for tilpasninger kan imidlertid komme raskt og bli omfattende dersom oljeprisen og/eller gassprisen faller brått og blir liggende lavt lenge. Utviklingen siden sommeren 2014 gir i denne sammenheng grunn til bekymring. I første halvår 2014 lå oljepri-sen på rundt 110 dollar per fat. Oljeprisen falt der-



Figur 3.3 Bytteforhold.<sup>1</sup> 1900–2015. Indeks 2000=100

<sup>1</sup> For 2014 og 2015 er det forutsatt at oljeprisen blir liggende på nivået ved inngangen til februar 2015, mens prisutviklin-gen for øvrig er som anslått i Nasjonalbudsjettet 2015.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.4 Oljepris per fat i dollar. Brent, spot- og terminpriser

Kilder: Macrobond og ICE.

etter markert og var rundt 55 dollar per fat i begynnelsen av februar, jf. figur 3.4. Terminprisene kan riktignok indikere at prisen skal noe opp igjen de nærmeste to årene, men usikkerheten er stor.

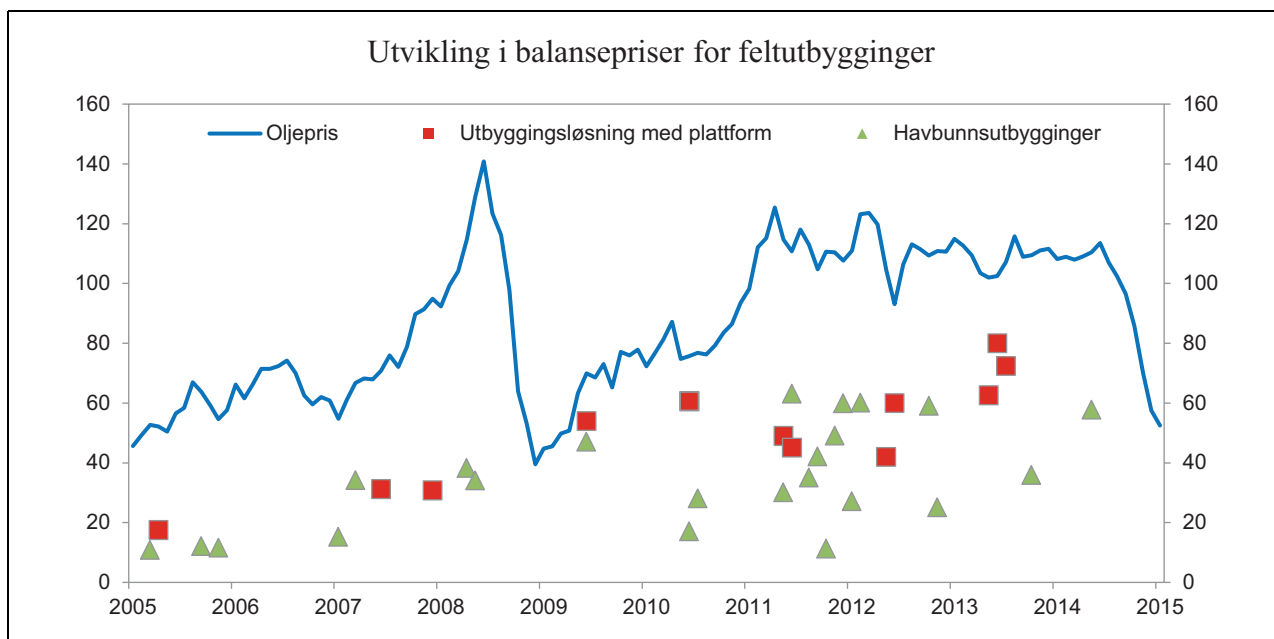
Brander m.fl. (2013) har analysert hvordan omsetningen i norske leverandørbedrifter på kort sikt kan bli påvirket av et fall i oljeprisen, gjennom en spørreundersøkelse i Norges Banks regionale nettverk. Et mindre prisfall vil gi små utslag i aktiviteten, fordi det i liten grad vil endre vurderingen av lønnsomheten på investeringsprosjekter. En del av omsetningen vil bli påvirket dersom oljeprisen faller under 90 USD per fat, og et prisfall til 70 USD per fat eller lavere vil få store negative konsekvenser for den petroleumsrelaterte omsetningen i norsk økonomi. Effekten av lavere oljepris anslås å komme etter 3–4 kvartaler for hoveddelen av den petroleumsrelaterte omsetningen. Bedriftene anslår samlet sett at de bare i begrenset grad kan erstatte et bortfall av petroleumsrelatert omsetning ved å øke omsetningen i andre markeder på 1–2 års sikt.

Ved å se på balanseprisene («break-even» prisen) for utbyggingene etter 2005 får en også en indikasjon på hvilket oljeprisnivå som kan skape alvorlige ringvirkninger for utbyggingsaktiviteten, jf. figur 3.5. Balanseprisene ved utbyggingene som er satt i gang i de siste årene er klart høyere enn for utbyggingene midt på 1980-tallet, særlig for utbyggingsløsninger med plattform.

På grunn av usikkerheten i oljeprisutviklingen framover presenterte Holden III-utvalget også en beregning med en vesentlig lavere oljepris, f.eks. som følge av markert nedgang i veksten i Kina og andre framvoksende økonomier. I beregningen forutsettes oljeprisen målt i USD å falle kraftig ved inngangen til 2015, for så å stabiliseres fra og med 2016 på i overkant av 60 2015-USD per fat, ned fra 94 USD i referansebanen. Konsekvensene for norsk økonomi blir da vesentlig mer dramatiske, med et markert tilbakeslag og en vesentlig oppgang i arbeidsledigheten.

Norges Bank har i rapporten Finansiell stabilitet 2014 gjort en tilsvarende analyse, med et etterspørselsdrevet oljeprisfall ned til 50 USD per fat i 2015, og deretter en gradvis økning de påfølgende to årene opp til 65 USD per fat. Dette utløser en situasjon hvor alle risikopåslag i finansmarkedene øker markert, samtidig som det oppstår fornyet mistillit bankene imellom, som fører til økte påslag også i pengemarkedene. I bankens analyse leder dette til et kraftig økonomisk tilbakeslag, med en arbeidsledighet i 2017 på hele 6½ pst. og et fall i boligprisene på rundt 30 pst. Disse sterke utslagene i økonomien kommer til tross for at styringsrenten settes til null fra og med 2015 og at kronen forutsettes å svekke seg.

En situasjon med kraftig fall i oljeprisen vil kreve betydelige tilpasninger både i den økonomiske politikken og lønnsdannelsen. Historisk har reallønnsnivået i Norge tilpasset seg raskt når det har vært behov for det. Ofte har dette skjedd



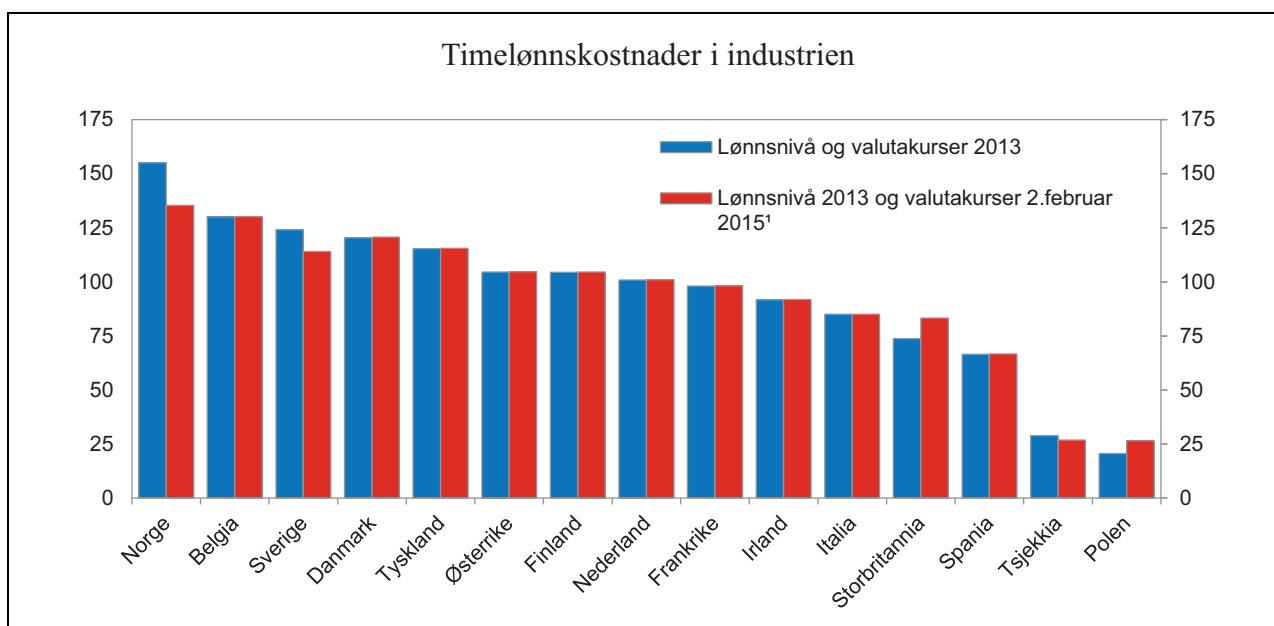
Figur 3.5 Balansepris før skatt beregnet på beslutningstidspunkt for vedtatt feltutbyggingssprosjekt etter 2005. USD per fat o.e.

Kilder: Oljedirektoratet og ICE.

ved at kronkursen har svekket seg, og at lønningene ikke har økt i takt med prisene, slik at veksten i reallønningene har gått ned. Norge har slik sett hatt større reallønnsfleksibilitet enn mange andre land, slik at ledigheten ikke har trengt å øke så mye for å få kostnadsnivået ned. Holden III-utvalget framhever at hvis man får til dette også i

årene framover, vil de realøkonomiske kostnadene ved et kraftig fall i oljeprisen begrenses.

Figur 3.6 illustrerer konsekvensene for kostnadsnivået av en videreføring at kronkursen ved inngangen av februar. Mens lønnsnivået for selsatte i norsk industri i 2013 lå hele 55 pst. høyere enn hos våre handelspartnere i EU, vil svek-



Figur 3.6 Timelønnskostnader i industrien. Norge i forhold til våre handelspartnere i EU20. Felles valuta. 2013. Handelspartnere = 100

<sup>1</sup> Det er her lagt til grunn valutakurser fra 2. februar 2015, mens lønnsnivået i nasjonal valuta i 2013 er holdt fast.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

kelsen i kronekursen de siste månedene isolert sett bringe denne forskjellen ned til rundt 35 pst., regnet i felles valuta og med valutakurser fra begynnelsen av februar 2015. I dette anslaget er det ikke tatt hensyn til at kronekursen kan styrke seg noe igjen eller at lønnsveksten i nasjonal valuta trolig vil ligge høyere i Norge enn hos våre handelspartnere både i 2014 og 2015.

Tilpasningen av kostnadsnivået vil dempe nedgangen i sysselsettingen og verdiskapingen, og dermed også begrense økningen i ledigheten. Holden III-utvalget understreket at i slike situasjoner vil det være viktig med en felles virkelighetsforståelse, og at partene i arbeidslivet bidrar til nødvendige tilpasninger i kostnadsnivået, slik at oppgangen i arbeidsledigheten begrenses. Utvalget pekte på at en rask tilpasning vil være lettere å oppnå hvis partene er bevisste på at de siste tiårs svært høye reallønnsvekst i stor grad er blitt drevet av betydelige bytteforholdsgevinster som ikke kan betraktes som det normale.

I årene vi har bak oss økte lønnsnivået i alle deler av økonomien. De fleste grupper har slik sett nytt godt av bytteforholdsgevinstene og økende aktivitet i oljesektoren. Lønnsnivået må dermed tilpasses i alle deler av økonomien, ikke bare i oljerelatert virksomhet.

Lavere olje- og gasspriser vil også påvirke offentlige finanser. Inntektene fra oljevirkksomheten blir mindre, slik at avsetningene i pensjonsfondet reduseres. Over tid vil dette føre til at det blir mindre rom for bruk av oljepenger over statsbudsjettet enn med høy oljepris, og dermed mindre rom for ekspansiv finanspolitikk.

Det kraftige fall i oljeprisen vil således, hvis det varer ved, sette omstillingsevnen i norsk økonomi alvorlig på prøve. Jo raskere den fristilte arbeidskraften i oljevirkksomheten og leverandørbedrifter omstilles til annen virksomhet, jo mindre blir produksjonsbortfallet og økningen i arbeidsledigheten. God innovasjons- og omstillingsevne og høyest mulig produktivitetsvekst vil lette denne omstillingen. Det vil også begrense størrelsen på den nødvendige nedgangen i reallønnen.

### 3.3 Utfordringer som følge av globalisering

Globalisering er særlig drevet av reduserte handelshindringer, lavere transportkostnader, økende arbeidskraftmobilitet, færre restriksjoner på kapitalmobilitet og den teknologiske utviklingen, jf. OECD (2007a) og Perspektivmeldingen 2009. Hver av disse faktorene er viktige drivkref-

ter for et lands produktivitetsvekst, jf. kapittel 6. Samsillet mellom dem har gitt grunnlag for økt internasjonal arbeidsdeling, ved at arbeidsintensiv produksjon flyttes til land med billig arbeidskraft. Næringsomstillingene som har fulgt av dette, har løftet produktiviteten både i industriland og framvoksende økonomier. Integrerte verdikjeder på tvers av landegrensener er blitt stadig mer vanlig. Teknologi spres raskere mellom land. Den sterke oppgangen i Kina og andre framvoksende økonomier har dessuten bidratt til å løfte den internasjonale økonomiske veksten, noe som i seg selv kan ha bidratt til høyere produktivitetsvekst.

Globaliseringen har ledet til mindre inntektsforskjeller mellom land, men økende inntektsforskjeller innad i mange land, fordi den økte tilgangen på arbeidskraft fra framvoksende økonomier først og fremst konkurrerer med arbeidskraft med lav eller ingen utdanning. At maskiner i økende grad kan erstatte manuelt arbeid, har også bidratt til å presse lønningene ned for lavt kvalifisert arbeidskraft. Økt import av varer, tjenester og arbeidskraft fra lavkostland har ført til at mange arbeidstakere i industrilandene har måttet finne nytt arbeid. Acemoglu m.fl. (2014a) mener dette er hovedårsaken til den svake utviklingen i sysselsettingen i amerikansk industri siden årtusenskiftet. Cowen (2013) peker på at kombinasjonen av globalisering, kunnskapsbasert teknisk framgang og økende anvendelse av digital teknologi også har ledet til at mange jobber med middels lønnsnivå i industrilandene er blitt borte det siste tiåret, mens veksten i sysselsettingen, særlig i USA, først og fremst er kommet i jobber med lav lønn. Konsekvensen mener han er at den midtre delen av inntektsfordelingen tynnes ut – eller for å si det med tittelen på Cowens bok; «Average is over».

Selv om alle land kan høste økonomiske gevinster ved økt internasjonal integrasjon, har virkningene for Norge vært særlig gunstige, jf. de betydelige bytteforholdsgevinstene illustrert i figur 3.3. Sterk vekst i Kina og andre framvoksende økonomier har økt etterspørselen etter olje og metaller som utgjør en stor andel av norsk eksport. Samtidig har Norge kunnet kjøpe billige importvarer fra de samme landene, og dette er varer hvor vi i liten grad har egen produksjon. Norske arbeidsplasser har i liten grad gått tapt som følge av økt import av ferdigvarer fra lavkostland.<sup>1</sup> Siden årtusenskiftet og fram til 2013 har bytteforholdsgevinster alene bidratt til å løfte Norges disponible realinntekt

<sup>1</sup> Balsvik m.fl. (2014) finner at økt import fra Kina forklarer en tidel av nedgangen i industriens andel av sysselsettingen fra 1996 til 2007.



med 14,2 pst. De utfordringer som følger av en eventuell reversering av denne bytteforholdsgvinsten, er drøftet ovenfor i avsnitt 3.2.

For norsk økonomi har økende globalisering også slått ut på to andre måter; utflytting av produktionsvirksomhet til land med lavere arbeidskostnader og økt arbeidsinnvandring. Drivkraften er i begge tilfeller den samme: Kina, andre framvoksende økonomier og land i den tidligere østblokken har i økende grad tatt del i det internasjonale varebyttet. Arbeidskraften i disse landene er dermed blitt tilgjengelig for industrilandenes økonomier, dels gjennom kjøp av varer fra dem, dels ved at bedrifter har flyttet produksjonen til de aktuelle landene og dels ved arbeidsinnvandring.

For Norge har utslagene vært aller tydeligst når det gjelder arbeidsinnvandring, særlig fra nye EU-land etter EU-utvidelsen i 2004. Siden 2004 har to av tre nye sysselsatte vært en arbeidsinnvandrer, og siden 2008 har mer enn hele veksten i sysselsettingen kommet fra arbeidsinnvandring, jf. figur 3.7.

Holden III-utvalget peker på at det er grunn til å regne med at det også i årene framover vil være mange europeere som ønsker å komme til Norge for å søke arbeid. Det materielle velstandsnivået er betydelig høyere i Norge, og tidligere innvandrere vil fungere som brohoder for videre innvandring. Trolig vil det være høy arbeidsledighet i mange europeiske land i lang tid framover. Dessuten er befolkningen i EØS-området omtrent 100

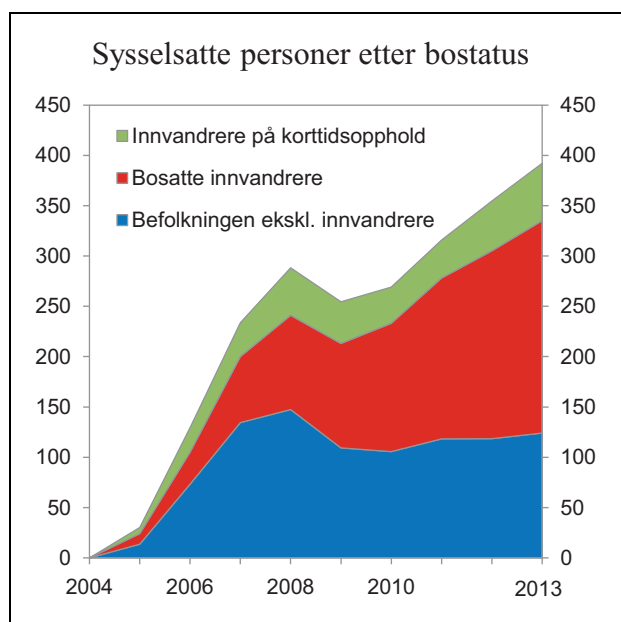
ganger større enn den norske, slik at en svært liten andel av EØS-befolkningen utgjør mange for et lite land som Norge. Det er derfor grunn til å regne med at omfanget av innvandringen i lang tid i stor grad vil bli bestemt av innvandrernes mulighet for å få jobb i Norge.

Internasjonalt trekkes gjerne arbeidsinnvandring fram som en viktig faktor for økt produktivtetsvekst og økt innslag av nyskaping og innovasjon, jf. kapittel 6. Dette kan ha vært tilfelle i bl.a. oljenæringen i Norge. Det er imidlertid først og fremst tjenesteytende næringer med lav produktivitet som har vokst etter at tilgangen på arbeidskraft fra nye EU-land startet å øke. Innenfor enkelte næringer kan språkproblemer og manglende kompetanse blant arbeidsinnvandrere om norske regler og metoder ha bidratt til å trekke produktivtetsveksten ned. På den annen side kan det være grunn til å tro at produktiviteten for innvandrere stiger raskere enn for innfødte etter hvert som de blir kjent med det norske samfunnet.

Samlet virkning på produktiviteten i et land som følge av arbeidsinnvandring vil avhenge av hvem som kommer. Friberg m.fl. (2013) viser at høyt kvalifiserte personer som reiser ut fra Polen og andre østeuropeiske land, foretrekker å reise til land der de behersker språket, som Storbritannia. Dette samsvarer godt med at Rolfe m.fl. (2013) finner at produktivtetsveksten i Storbritannia har økt som følge av økt arbeidsinnvandring, bl.a. fordi arbeidsinnvandrerne har hatt høyere utdanning enn innfødte. Hvilken kompetanse de som kommer til Norge har, er også knyttet til hvor etterspørselen etter arbeidskraft er størst, som i bygg og anlegg og servicesektoren.

Tilgangen på ekstra arbeidskraft har bidratt til å holde veksten i fastlandsøkonomien oppe til tross for lavere vekst i produktiviteten. Målt per innbygger har imidlertid veksten i verdiskapingen i fastlandsøkonomien vært klart lavere enn i tidligere år. Veksten i Fastlands-BNP per innbygger har falt fra vel 2 pst. til litt over 1 pst. fra perioden 1970–2009 til årene 2010–2013.

Utflytting av produktionsvirksomhet («outsourcing») er en alternativ måte å dra nytte av det økte internasjonale tilbudet av arbeidskraft på. Integrerte verdikjeder over landegrensene, lavere transportkostnader og bedre kommunikasjons-teknologi gjør at norske bedrifter kan sette ut hele eller deler av produksjonsprosessen. Dette kan styrke lønnsomheten i bedriftene, siden kostnadsnivået i Norge er høyere enn i andre land. Samtidig frigjøres arbeidskraft og andre ressurser i Norge til andre formål.

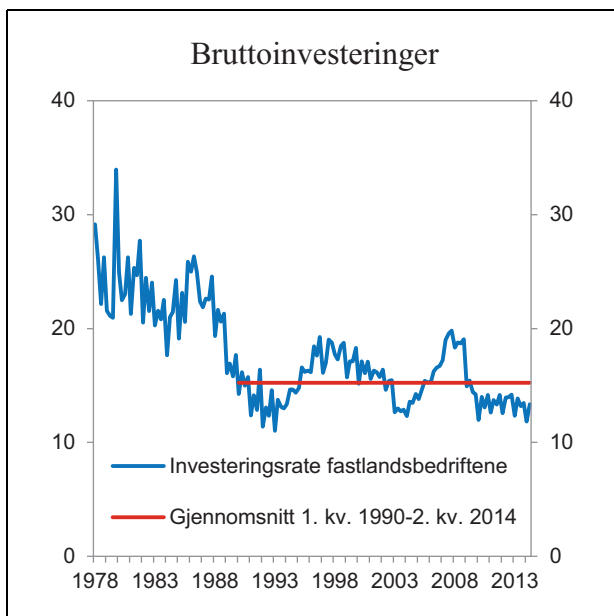


Figur 3.7 Sysselsatte personer etter bostatus 1 000 personer. Akkumulert vekst fra 2004 (4. kvartal hvert år)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det høye kostnadsnivået kan ha ført til flytting av produksjon til utlandet og mindre investeringer i Norge. Mens investeringene i oljevirkosheten har økt kraftig, er investeringene i fastlandsnæringene klart lavere enn i perioden før finanskrisen. En svak investeringsutvikling er noe Norge deler med flere andre OECD-land, men mange land har hatt en betydelig kraftigere nedgang etter 2008 enn Norge. Dette har dels sammenheng med den svake utviklingen i internasjonal økonomi, særlig i Europa. I mange europeiske land har dessuten tilgangen på kreditt begrenset muligheten for å få finansiert nyinvesteringer. Dette har i liten grad vært tilfelle i Norge. Hos oss økte dessuten investeringene i fastlandsbedriftene betydelig gjennom oppgangskonjunktoren fram til 2007, slik at nivået da finanskrisen brøt ut, var svært høyt. De siste fire årene har likevel investeringsnivået i fastlandsbedriftene ligget forholdsvis lavt, jf. figur 3.8. Svak utvikling i investeringene gjennom flere år – både i norsk fastlandsøkonomi og i andre land – kan ha bidratt til å bremse arbeidsproduktiviteten fordi det er blitt mindre kapital per sysselsatt.

Heum (2013) viser at i de 30 største foretakene i Norge var så mye som 59 pst. av sysselsettingen i utlandet i 2012, opp fra 48 pst. i 1996 som er det første året med data for dette. For industrien finnes data for en lenger periode. Blant de 30 største industrikonsernene var 64 pst. av sysselsettingen i utlandet i 2012, opp fra bare 6 pst. i 1975, 14 pst. i 1985, 57 pst. i 1996 og 59 pst. i 2000. Internasjona-



Figur 3.8 Investeringsrate for fastlandsbedriftene. Bruttoinvesteringer i prosent av bruttoprodukt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

liseringsen av de største norske industrikonsernene fant således først og fremst sted i perioden 1985–1996. Endringen siden årtusenskiftet har vært mer beskjeden. Antall sysselsatte i utlandet for de 30 største foretakene i Norge i 2012 var 207 000, mens tilsvarende tall for de 30 største industrikonsernene var 106 500. Store foretak som i liten grad er internasjonalsert, finnes i næringsmiddelindustri og detaljhandel (Norgesgruppen, Nortura og Tine), bank (DNB) og innenlandsk tjenesteproduksjon (ISS). Heum har i samme studie også undersøkt hva som driver foretakenes investeringer i utlandet. Viktigst er å få tilgang til markeder som ikke kan bearbeides like effektivt hjemmefra, mens kostnadsnivået ikke er en dominerende faktor. Internasjonaliseringen er minst like sterk for foretak med opprinnelse i Sverige, Danmark og Finland, selv om kostnadsnivået der er lavere.

Heums undersøkelse dekker kun virksomhet i utlandet som drives som en integrert del av selskapene. Internasjonalisering kan også skje ved at man kjøper varer og tjenester fra utenlandske selskaper, eller ved at utenlandske selskaper overtar virksomhet i Norge som tradisjonelt har vært drevet av norske selskaper.

Holden III-utvalget peker på at stadig flere norske næringer blir integrert i det internasjonale vare- og tjenestebytet og møter internasjonal konkurranse. Det er dels et resultat av at teknologisk utvikling gjør det mulig, f.eks. innen regnskap og IKT, men også at virksomheter i økende grad konkurrerer i andre land, som innen landtransport og bygg og anlegg. Innenfor flere av tjenestesektorene ser en dessuten økende importandeler.

Ifølge Gottschalk (2013) er det særlig IT-systemer, finans/regnskap/inkasso og lønns- og personaltjenester bedriftene setter ut. Begrunnelsen er tilgang til ressurser og kompetanse, samt kostnadsreduksjoner. Gjennomsnittlig besparelse ved å sette ut produksjon var 17,6 pst. ifølge outsourcingundersøkelsen i 2007. En femdel av utsettingen var til utlandet, og i en ny undersøkelse to år senere var denne andelen økt til en fjerdedel. Det er flere nylige eksempler på at store oppdrag er flyttet ut av landet, slik som utvikling og drift av DNBs datasystemer og IT-, regnskaps- og kontortjenester i Statoil. Indiske Tata Consulting Services har nå utviklingskontrakter både med DNB, Posten og SAS. Gottschalk refererer til noen casestudier som viser besparelser på inntil 40 pst. etter «outsourcing», mens produktiviteten samlet sett har økt med i gjennomsnitt 6 pst., dels som følge av leverandørens spesialisering og dels som følge av intern reorganisering av gjenvæ-

rende funksjoner. Forventet besparelse er imidlertid ofte større enn hva som faktisk realiseres, og kvaliteten er ikke alltid som forventet. Han viser til at et økende antall amerikanske bedrifter har tatt IT-funksjoner tilbake inn i virksomheten.

Brynjolfsson og McAfee (2014) peker på at globalisering, kombinert med økt bruk av IKT i form av automatisering og industriroboter, ikke nødvendigvis fører til at arbeidsplasser flyttes ut. Også i Kina har industrisysselsettingen falt kraftig. Arbeidskraft er blitt erstattet med maskiner, og siden lønningene har gått markert opp, har enklere arbeidsoppgaver blitt flyttet til land med lavere lønnsnivå som Indonesia og Vietnam, jf. Rein (2012). Brynjolfsson og McAfee og Cowen (2013) framholder at lavt betalt arbeidskraft ikke lenger i samme grad som tidligere er et konkurransefortrinn for Kina og andre framvoksende økonomier, når maskiner kan gjøre jobben enda billigere og mer pålitelig. Med samme utgangspunkt skriver Teknologirådet (2013) at avanserte roboter, 3D-printing og nye digitale forretningsmodeller kan få norsk industri inn i en ny epoke. Ett av Norges største verft, Kleven Verft, flyttet nylig skrogproduksjon fra Polen hjem til Ulsteinvik. Om lag 100 mill. kroner var da investert bl.a. i en ny produksjonshall som åpnet sommeren 2013. Her står roboter for sveising som tidligere ble gjort manuelt i Polen, jf. Aftenposten (2013). De nye robotene kan gjøre sveisearbeidet mellom ti og tyve ganger raskere enn ved manuell sveising.

Mulige negative effekter på sysselsettingen i Norge som følge av utflytting av produksjon, er så langt blitt motvirket av sterk vekst i etterspørselen fra oljevirkosomheten og en generelt sterk vekst i norsk økonomi. Sysselsettingen har derfor holdt seg høy og arbeidsledigheten lav. Etter hvert som arbeidsoppgaver er blitt flyttet ut, har arbeidstakerne klart å omstille seg til annen, og mer lønnsom, virksomhet. Fram til finanskrisen var dette et generelt trekk som også gjaldt andre OECD-land, jf. OECD (2007a).

Slike omstillinger av arbeidskraften til mer lønnsomme jobber er en nødvendig respons på globalisering. Det er bare ved å omstille seg til mer kunnskapsintensiv og lønnsom produksjon at land som Norge kan opprettholde et lønnsnivå som er vesentlig høyere enn andre land. Som vist i figur 3.6 ovenfor, lå lønnsnivået for sysselsatte i norsk industri i 2013 hele 55 pst. høyere enn hos våre handelspartnere i EU. I forhold til Sverige og Danmark var forskjellen 25–30 pst., i forhold til Tyskland 35 pst. og i forhold til Polen var lønnsnivået i Norge 7–8 ganger høyere, målt i felles valuta. Sammenlignet med Kina og andre fram-

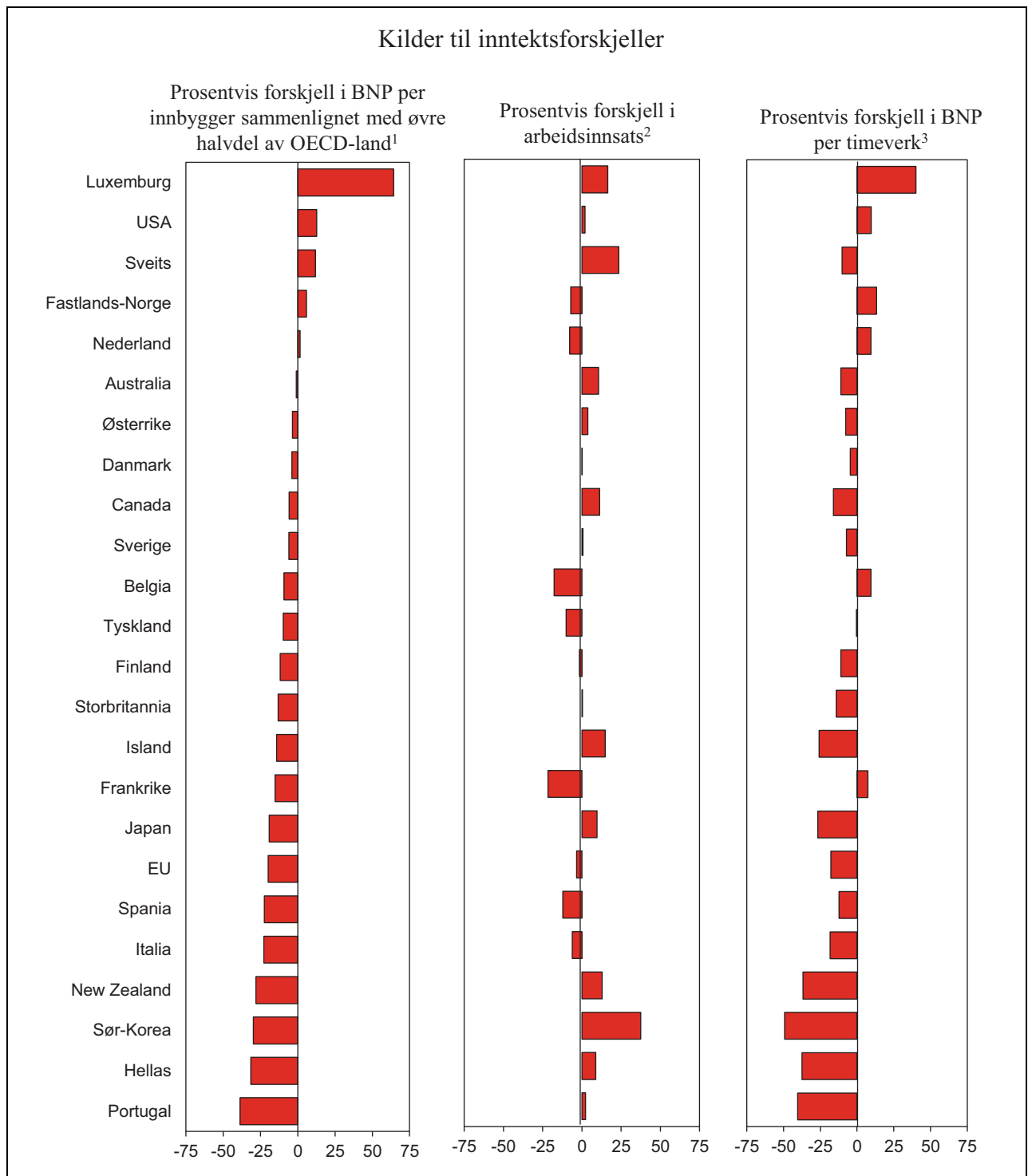
voksende økonomier er forskjellen enda større. Svekkelsen av kronkursen har isolert sett lukket en del av dette gapet, men om denne effekten blir sterk og varig avhenger bl.a. av at lønningene ikke øker når svakere krone slår ut i økte priser.

Å videreføre et lønnsnivå som er vesentlig høyere enn andre land, krever at vi er tilsvarende mer produktive. At vi har vært heldige med prisene på varene vi selger, særlig siden årtusenskiftet, har gjort denne sammenhengen mindre tydelig. Framover kan vi neppe regne med, og i hvert fall ikke planlegge med, like mye hell. Fall i oljeprisen siden sommeren 2014 illustrerer dette.

### 3.4 Tilgang på arbeidskraft

Sysselsettingen som andel av befolkningen i aldersgruppen 15–64 år er i Norge på over 75 pst. Bare Island og Sveits blant OECD-landene hadde høyere sysselsettingsandel i 2013. Det er i Norge særlig høy sysselsetting blant kvinner og eldre som trekker opp i sammenligningen med andre land, mens sysselsettingen blant menn i aldersgruppen 25–54 år («prime age») er lavere enn OECD-gjennomsnittet. På den annen side er arbeidede timer per innbygger lavere enn EU-gjennomsnittet og lavere enn i våre nærmeste naboland. Internasjonale sammenligninger viser således at Norge har høyere timeverksproduktivitet enn mange andre land, mens timeinnsatsen per innbygger er nær gjennomsnittet, jf. figur 3.9. Det må bl.a. ses i sammenheng med godt utbygde permisjonsordninger og høyt sykefravær, i tillegg til at deltidsandelen er noe høyere enn gjennomsnittet for OECD-området.

Som nevnt i avsnitt 3.3, har det aller meste av veksten i sysselsettingen de siste årene kommet fra arbeidsinnvandring. Utenom arbeidsinnvandrere vil veksten i befolkningen i yrkesaktive aldersgrupper bli svært lav også i årene framover. Arbeidsinnvandringen vil trolig avta fra de senere årenes høye nivåer etter hvert som inntektsmulighetene bedres i andre land. Inkludering av grupper i randsonen av arbeidsmarkedet vil kunne øke arbeidstilbudet. Dette vil være samfunnsøkonomisk svært lønnsomt, selv om høyere sysselsetting blant eldre, innvandrere, uføre og syke isolert sett trolig vil redusere den målte gjennomsnittsproduktiviteten. En effektiv økonomi krever at ressursene benyttes mest mulig effektivt, og den viktigste ressursen et land rår over, er arbeidskraften. I tillegg til de samfunnsøkonomiske gevinstene ved at flere kommer i arbeid i disse gruppene, kommer positive effekter som ikke er så lett

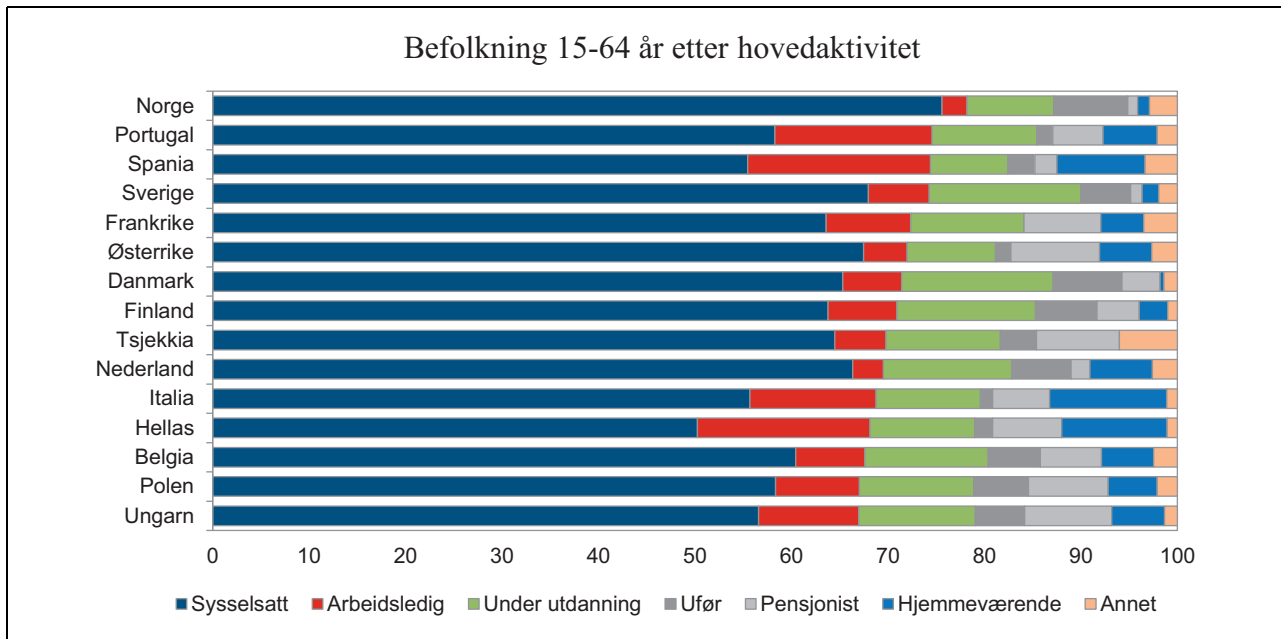


Figur 3.9 Bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger. Prosentvis avvik fra gjennomsnitt for de 17 OECD-landene med høyest BNP per innbygger. 2010

<sup>1</sup> Basert på kjøpekraftspariteter.  
<sup>2</sup> Arbeidsinnsatsen måles med timeverk per innbygger.  
<sup>3</sup> Timeverksproduktiviteten måles som BNP per timeverk.  
 Kilder: OECD og Finansdepartementet.

målbare, i form av sosial inkludering og bedre helse ved å være i jobb, samt at man sparer utgifter i offentlige trygdeordninger.

Figur 3.10 viser hvordan befolkningen fordeler seg i og utenfor arbeidsstyrken i noen utvalgte europeiske land. Motstykket til den høye yrkesdeltakingen i Norge er at det er få som ikke deltar

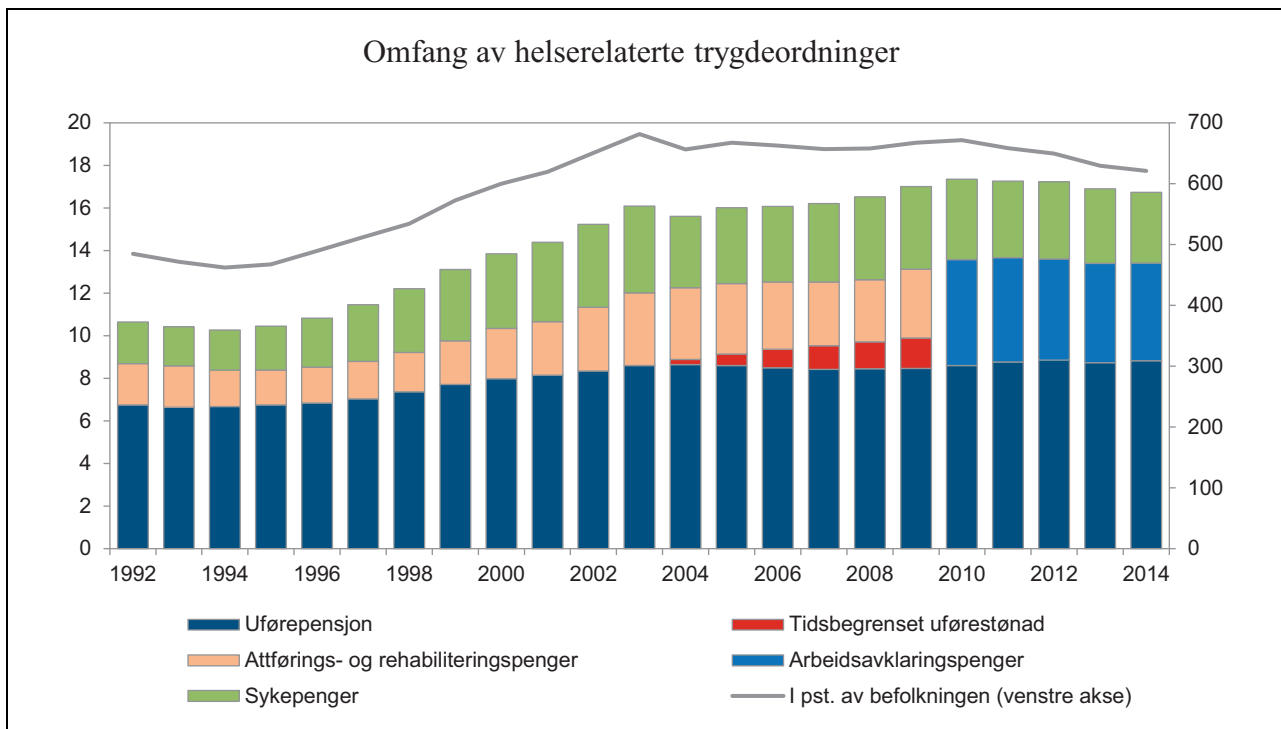


Figur 3.10 Befolkning 15–64 år etter hovedaktivitet. 2012. Prosent

Kilde: Eurostat.

i arbeidsstyrken. Men av de som står utenfor arbeidsstyrken, er hele 35 pst. på uføretrygd. Ingen andre land er i nærheten av dette. Tilsvarende andel varierer for de øvrige landene, fra 4 pst. i Italia til 25 pst. i Danmark. I andre land forsørges personer utenfor arbeidsstyrken i større grad enn i Norge av familie og private ordninger.

Uføretrygd er bare én av de helserelevante trygdeordningene. I tillegg kommer arbeidsavklaringspenger og sykepenger. Det er nesten like mange på disse ytelsene som på uføretrygd, jf. figur 3.11. Bruken av helserelevante ytelser påvirkes bl.a. av helsetilstanden i befolkningen, hvor strenge betingelsene er for å få ytelsene, kompen-



Figur 3.11 Helserelevante ytelser. Tusen personer (høyre akse) og prosent (venstre akse)

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå.

sasjonsgraden i ordningene, graden av arbeidsgiverfinansiering og hvor sosialt akseptabelt det oppfattes å motta ytelsene.<sup>2</sup> Helsetilstanden til den norske befolkningen skiller seg neppe vesentlig fra andre OECD-land, og over tid har helsetilstanden snarere blitt bedre enn dårligere. Årsaken til den høye bruken av helserelaterte ytelser må således finnes blant de øvrige faktorene.

Dette omfatter både inngangskriteriene i de helserelaterte trygdeordningene, oppfølgingen av mottakerne og de økonomiske insentivene i ordningene. Det siste gjelder både for mottakerne av ytelsene og for arbeidsgivers medfinansieringsansvar. Ingen andre land har full lønn under sykdom. Kompensasjonsgraden for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger avviker ikke så mye fra andre land, men også i disse ordningene kan den bli høy for de som også får barnetillegg, ektefelle tillegg og bostøtte.

At økonomiske insentiver er viktig, bekreftes av utviklingen i pensjoneringsadferd for eldre arbeidstakere. Yrkesaktiviteten blant de eldste har økt de siste tyve årene som følge av bedre helsetilstand og høyere utdanningsnivå. De siste årene har vi i tillegg sett markerte effekter av pensjonsreformen. NAV har anslått at sysselsettingsandelen blant arbeidstakere i aldersgruppen 62–66 år har økt med hele syv prosentenheter fra 2008 til 2014. Oppgangen har særlig kommet for personer i private næringer med rett til AFP. Det er ikke overraskende gitt at insentivene til å stå i arbeid i det nye pensjonssystemet er sterkest for denne gruppen. Det understreker samtidig hvor viktig det er å bringe offentlig tjenstepensjon mer på linje med systemet i privat sektor.

### 3.5 Aldring av befolkningen og offentlig tjensteproduksjon

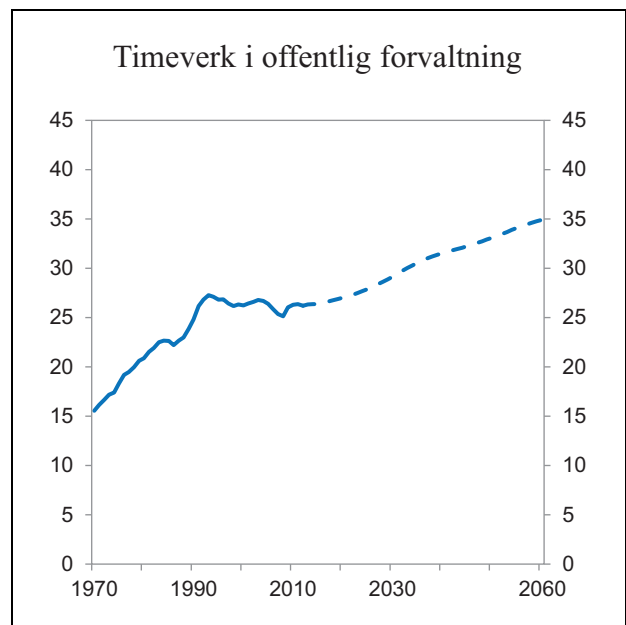
Gjennom det tyvende århundre økte forventet levealder i Norge med 2½ år per tiår, dels pga. redusert barnedødelighet og dels fordi eldre lever lenger. Levealderen ventes å stige ytterligere i innværende århundre, med en økning i forventet levealder på 1,3 år per tiår. Stadig bedre helsetilstand i befolkningen er hovedforklaringen på denne utviklingen.

De siste tyve årene har konsekvensene for arbeidsstyrken av økende levealder blitt motvirket av at andelen eldre i befolkningen har sunket, som følge av små mellomkrigskull og store etterkrigskull. Dette snur etter hvert som etterkrigskullene

nå går av med pensjon. I tiårene framover ligger det an til at andelen utenfor arbeidsstyrken vil øke kraftig. Målt som andel av arbeidsstyrken vil aldersgruppen over 67 år dobles fram mot 2060.

En aldrende befolkning vil utfordre både finansieringen av velferdsordningene og den økonomiske veksten. En stadig synkende andel yrkesaktive vil måtte finansiere en stadig økende andel eldre, dersom ikke de eldre står lenger i arbeidslivet. Hensikten med pensjonsreformen var å oppnå en slik endring. Levealdersjusteringen innebærer at pensjonsnivået for den enkelte blir lavere enn i dag dersom ikke pensjoneringsalderen øker i takt med levealderen. Med unntak av offentlig sektor, hvor pensjonsreformen bare delvis er gjennomført, er de økonomiske insentivene til å bli stående lenger i arbeid sterke. De ser også ut til å virke, jf. omtalen ovenfor av den sterke økningen siden 2008 i sysselsettingsandelen for 62–66 åringer i private næringer med rett til AFP.

En sterk økning i antall eldre vil øke etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester. Det krever en betydelig vekst i andelen som er sysselsatt i offentlig forvaltning, jf. figur 3.12. Dette vil skje selv om det ikke gjennomføres noen nye velferdsreformer i tiårene framover, slik at standarder og dekningsgrader i offentlig tjenesteyting holdes uendret på dagens nivå, slik det er lagt til grunn i figuren. Framskrivningen i figuren er slik sett basert på at det vil skje et markert brudd med den historiske utviklingen, og særlig fra årene fram til



Figur 3.12 Timeverk i offentlig forvaltning i prosent av totalt antall timeverk

Kilde: Perspektivmeldingen 2013.

<sup>2</sup> Se Rege m.fl. (2012) for drøfting av det siste poenget.

midt på 1990-tallet, da offentlige velferdsordninger ble bygget kraftig ut.

Eldreomsorg tilhører de arbeidsintensive tjenestene hvor det er vanskelig å øke produktiviteten like raskt som i f.eks. industriproduksjon. En økende andel sysselsatte innen helse og omsorg, og særlig eldreomsorg, vil kunne bidra til å senke den gjennomsnittlige veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien. En slik overflytting av arbeidskraft vil være et helt nødvendig svar på aldringen, selv om den samlede produktivitsveksten går ned. Dette er et eksempel på at høy produktivitsvekst ikke alltid samsvarer med samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Med et stort omfang av brede og gratis velferdsordninger vil Norge bli stilt overfor betydelige utfordringer i finansieringen av velferdsordningene etter hvert som andelen eldre øker. I Nasjonalbudsjettet 2015 tallfestes denne finansieringsutfordringen til et behov for innstramminger i offentlige finanser fram mot 2060 på 5,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Økte skatter for å møte denne utfordringen vil isolert sett gjøre økonomien mindre effektiv, ved at de såkalte skattekielene og omfanget av skattemotiverte tilpasninger vil øke. Kostnadene ved økte skatter kan antas å øke progressivt med skattesatsene.

En mer effektiv offentlig sektor kan redusere behovet for økte skatter og økte egenandeler. Det forutsetter imidlertid at gevinstene ved effektivisering tas ut i form av redusert ressursinnsats, og ikke økt kvalitet eller økt omfang av tjenestene. Erfaringsmessig har dette vært vanskelig, men de betydelige langsiktige utfordringene for offentlige finanser vil legge et sterkt press i denne retningen. Hvis man klarer å øke produktiviteten i offentlig sektor ½ pst. per år, og halvparten tas ut i form av reduserte utgifter, vil bruken av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer kunne reduseres med 13 pst. fram mot 2060, jf. Perspektivmeldingen 2013. Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 vil i så fall reduseres med om lag 3¾ pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Det er lagt til rette for økt omstillingstakt i offentlig tjenesteproduksjon i Norge på 1990- og 2000-tallet. Statlige tjenesteprodusenter har fått delegert ansvar, det er et skarpere skille mellom forvaltning og produksjon og større spesialisering og regionalisering av forvaltningen. Kvalitetsreformen innen høyere utdanning bidrar til at studier gjennomføres raskere. NAV-reformen skal gi flere i arbeid og færre på stønad, men også bedre utnyttelse av ressursene som settes inn i velferdsforvaltningen. Samhandlingsreformen skal bedre samspillet mellom omsorgstjenestene, primær- og

spesialisthelsetjenesten. Den legger vekt på forebyggende arbeid og et mer helhetlig helsetilbud, med forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommuner og sykehus. Produktivitsgevinster av slike store reformer vil først vise seg over tid. Bruk av ny teknologi har gjort mange offentlige tjenester mer effektive. Automatisering og digitalisering har vært viktig, eksempelvis i skatteforvaltningen. Både i sykehusene og de kommunale helsetjenestene behandles sykdommer raskere og med bedre utsikter til å bli frisk. Mulighetene for bruk av teknologi i produksjonen av omsorgstjenester kan være større enn det som så langt er realisert. Dette vil både kunne redusere det offentliges utgifter, gi bedre tjenester for brukerne og redusere de administrative kostnadene for næringslivet. Potensialet for økt effektivitet og innovasjon i offentlig sektor er således betydelig.

Innstrammingsbehovet i offentlige finanser øker dersom man legger til grunn at noe av velstandsveksten framover tas ut i form av mer fritid eller at helseutgiftene øker utover uendrede standarder og dekningsgrader. Begge deler er i samsvar med det som har skjedd de siste tiårene. Økende arbeidstilbud blant eldre vil trekke i motsatt retning. Holmøy og Strøm (2014) peker på at med det de mener er plausible forutsetninger på de tre nevnte punktene, øker behovet for skatteøkninger vesentlig mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2015. De negative effektivitsvirkningene vil i så fall øke kraftig. Hvis man ikke lykkes i å gjøre offentlig forvaltning mer effektiv, vil det kunne tvinge seg fram endringer som innebærer at eldre selv må bære en større del av byrden ved økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg.

### 3.6 Langsiktige utsikter for internasjonal produktivitsvekst

Norge er et lite land, og det aller meste av teknologiutvikling og innovasjon som vil drive produktivitsveksten framover, vil finne sted i utlandet. Kapittel 6 drøfter hvordan vår produktivitsvekst avhenger av veksten for den teknologiske fronten, samt av hvor langt bak fronten Norge ligger innenfor ulike næringer og virksomheter. Myndighetene kan påvirke avstanden til fronten gjennom nasjonal politikk, mens veksten i fronten i all hovedsak er bestemt av forhold som Norge i liten grad kan påvirke. Selv om også små land kan flytte fronten framover på enkelte områder, slik Norge for eksempel har gjort innenfor oljeutvinning på dypt vann, er det trolig begrenset hvor mange områder dette er mulig på for et lite land.

Veksten i teknologifronten er avgjørende for vårt potensial for produktivtetsvekst. Noen mener at verden neppe vil få se tilsvarende høy produktivtetsvekst framover som vi har bak oss, men langt fra alle er enige.

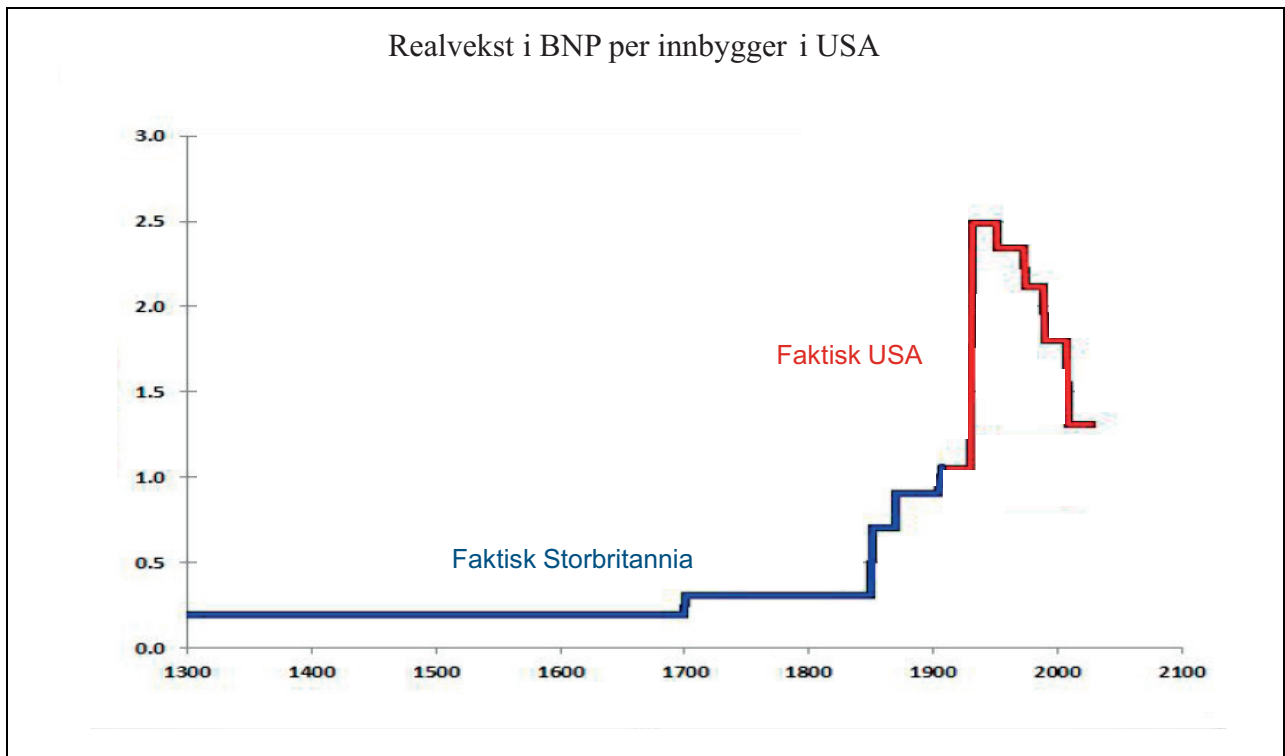
Gordon (2012) mener produksjons- og inntektsveksten i USA i de nærmeste 25 til 40 årene vil bli klart svakere enn i årene USA har bak seg. Han mener fallet i den underliggende produktivtetsveksten har vært en realitet siden 1972, jf. figur 3.13. I 80-årsperioden fram til 1972 var den gjennomsnittlige årlige veksten i arbeidsproduktiviteten i USA 0,8 prosentenheter høyere enn i 40-årsperioden etter 1972. Gordon mener at det er avtakende utbytte av innovasjoner, og etter rasjonelle tilpasninger vil det være lav marginal nytte og produktivitet av produkter som kan produseres til svært lave marginale kostnader.

Gordon tegner opp en bane framover hvor realveksten i BNP per innbygger etter hvert nærmer seg de lave nivåene fra før den industrielle revolusjonen som startet i 1870, dvs. under ½ pst. årlig vekst. Gordon nevner seks faktorer som kan bidra til en slik utvikling:

a. Demografien har de siste tiårene bidratt positivt til den økonomiske veksten som følge av kvinners økte yrkesdeltakelse og store etterkrigskull som har gitt sterkere vekst i arbeidsstyrken enn i antall pensjonister. Framover vil

demografien trekke i motsatt retning. Etterkrigskullene blir pensjonister, og sammen med aldringen gir dette vesentlig sterkere vekst i antall pensjonister enn i arbeidsstyrken. Veksten i BNP per innbygger trekkes da ned.

- b. Fallende kvalitet i utdanningssystemet i USA (svake PISA-resultater) og stagnasjon i kandidatproduksjonen i høyere utdanning vil trekke BNP per innbygger ned.
- c. Inntektsforskjellene i USA har økt markert. Fra 1993 til 2008 økte husholdningenes gjennomsnittsinntekt med 1,3 pst. per år, men mer av halvparten av inntektsveksten tilfalt den øverste 1-prosenten. For de øvrige 99 prosentene var årlig inntektsvekst bare på 0,75 pst. per år. Velferdsmessig mener Gordon at denne vekstraten er mer relevant enn totalveksten.
- d. Kombinasjonen av økende globalisering og IKT gjør at mange jobber flyttes («outsources») fra USA til lavkostland. Dette skjer dels ved at utenlandsk arbeidskraft utkonkurrerer amerikanske arbeidere og dels ved økende import. Resultatet er lavere lønnsvekst og svakere sysselsettingsmuligheter for amerikanske arbeidere med lav utdanning.
- e. Økende prising av klimautslipp i USA vil trekke ned veksten på kort sikt, selv om det kan gi store gevinster lenger fram i tid.



Figur 3.13 Realvekst i BNP per innbygger i USA. Perioden 1300–2021. Prosent per år  
Kilde: Gordon (2012).



- f. Framover kan ikke veksten finansieres ved økende gjeld, slik amerikanske husholdninger og den amerikanske staten har gjort fram til 2007. Gjeldsnedbetaling vil snarere dra ned veksten.

Flere av faktorene som Gordon her trekker fram, vil trekke ned velstandsveksten per innbygger, men ikke i samme grad trekke ned veksten i arbeidsproduktiviteten (BNP per timeverk). Det gjelder særlig punktene a) og c), men også punkt d) og f). Økt internasjonal arbeidsdeling må antas å øke produktiviteten i de land som tar del i denne, men kan gi økte inntektsforskjeller, særlig i en omstillingsfase.

Brynjolfsson og McAfee (2014) er mer optimistiske og er uenige i at det er avtakende utbytte i utviklingen og høstingen av fordelene ved IKT-relaterte innovasjoner. I stedet tror de at allerede eksisterende kunnskap og utstyr kan kombineres på stadig nye og flere måter, slik at potensialet for vekstfremmende innovasjon øker i stedet for å uttømmes. Viktige eksempler er robotisering, selvstyrte biler og fly, tredimensjonale printere som produserer deler, og tilgang på massive mengder relevant informasjon («big data»). IKT gjør dessuten at nye anvendelser kan spres meget raskt og reproduseres uendelig mange ganger til en marginalkostnad nær null, og uten å redusere verdien av andre goder. De viser til den såkalte Moores lov som tilsier eksponentielt fall i kvalitetsjusterte priser på elektronikk. Noe lignende kan gjelde programvare. Det øker utbredelsen og dermed verdien og mulighetene for å se nye kombinasjonsmuligheter. De mener derfor at det underliggende potensialet for vekst basert på teknologiske framskritt ikke har falt. Tvert om: Verden er på vei inn i «The Second Machine Age», ifølge Brynjolfsson og McAfee.

Poenget illustreres bl.a. ved å vise til de to fotoselskapene Instagram og Kodak. Et team på 15 personer skapte Instagram, som er en enkel app med 130 millioner brukere som har delt rundt 16 milliarder bilder. Femten måneder etter oppstarten ble Instagram i april 2012 solgt til Facebook for 1 mrd. USD. Bare noen måneder etter gikk Kodak, sin tids Instagram, konkurs etter 132 års drift. Kodak sysselsatte på det meste hele 145 000 personer, og indirekte mange tusen flere i detaljistledet rundt omkring i verden. Ved overgangen til digitale bilder og digital bildedeling er disse arbeidsplassene blitt overflødige. Samtidig kan entreprenører som klarer å utnytte de muligheter som IKT-teknologien gir, slik de 15 som skapte Instagram gjorde, raskt bli svært rike.

Her ligger et dilemma ifølge Brynjolfsson og McAfee. I det de kaller «den første maskinalderen» – Kodaks tidsalder – økte produktivitet, sysselsetting og medianinntekten i takt. I «den andre maskinalderen» – IKT-teknologiens æra – er veksten i produktiviteten i større grad frakoblet utviklingen i sysselsetting og inntekt. En tjeneste kan tilbys nærmest til uendelig mange til en marginalkostnad som er nær null. Man får dermed en kunnskapsbasert teknisk framgang som gir store inntektsmuligheter for de som kan utnytte teknologien, mens arbeidstakere med lav eller ingen utdanning får svekket sine inntektsmuligheter. Resultatet er markert økende inntektsforskjeller. Brynjolfsson og McAfee mener dette er en viktig grunn til at BNP per innbygger i USA siden 1975 har økt med nærmere 90 pst., selv om medianinntekten per innbygger bare har økt med knappe 20 pst., og siden 1999 har medianinntekten gått ned. Cowen (2013) understreker det samme poenget, og mener som nevnt i avsnitt 3.3, at kombinasjonen av globalisering, kunnskapsbasert teknisk framgang og økende anvendelse av digital teknologi vil medføre økende inntektsforskjeller og reduksjon av andelen i den midtre delen av inntektsfordelingen. Her skiller Norge seg så langt markert fra de fleste andre industriland, ved at inntektene både i topp og bunn av inntektsskalaen har fulgt gjennomsnittet ganske tett, jf. Causa m.fl. (2014).

Et annet dilemma er, ifølge Brynjolfsson og McAfee, at siden marginalkostnaden ved å inkludere en ekstra bruker er så lav ved digitale tjenester, er de i liten grad reflektert i BNP-tallene. Et eksempel er dagens fildelingstjenester for musikk, som nesten fullt ut har erstattet plater og CDer. Musikkbibliotekene til den enkelte bruker har trolig aldri vært større, og kvaliteten er fremragende. Bidraget til BNP er imidlertid kraftig redusert, selv om konsumentvelferden neppe har vært høyere på dette området. Det samme gjelder telefontjenester som Skype og andre nettbaserte løsninger, som erstatter vanlig telefoni. Tjenestene er ofte mer eller mindre gratis og bidrar mye mindre til BNP enn vanlig telefoni, mens konsumentvelferden neppe har falt tilsvarende. Brynjolfsson og McAfee viser til at bidraget informasjonstjenester gir til verdiskapingen i amerikansk økonomi er på samme nivå i dag (4 pst. av BNP) som det var på slutten av 1980-tallet, før internetts tid. De mener dette er åpenbart galt, og at det skyldes at offisiell statistikk ikke fanger opp de reelle verdiene disse tjenestene bidrar med. Det har dels å gjøre med at tjenestene ikke prises, eller prises svært lavt, og dels med at nasjonal

regnskapet henger etter med å fange opp nye produkter. Det siste var en viktig grunn til at den amerikanske Boskin-kommisjonen i 1996 mente at nasjonalregnskapsstatistikken i USA undervurderer BNP-veksten med opp mot en halv prosent per år.

Acemoglu m.fl. (2014b) finner imidlertid liten støtte for at produktiviteten har økt raskere i amerikanske industrinæringene som er intensive brukere av IT-teknologi. Disse næringene utgjør en fallende andel av industriproduksjonen i USA, og den økte produktiviteten har gått sammen med fallende produksjon og enda sterkere fall i sysselsettingen. Nedgangen for denne typen næring kan ha sammenheng med at de blir utkonkurrert av lavkostland, jf. Acemoglu m.fl. (2014a).

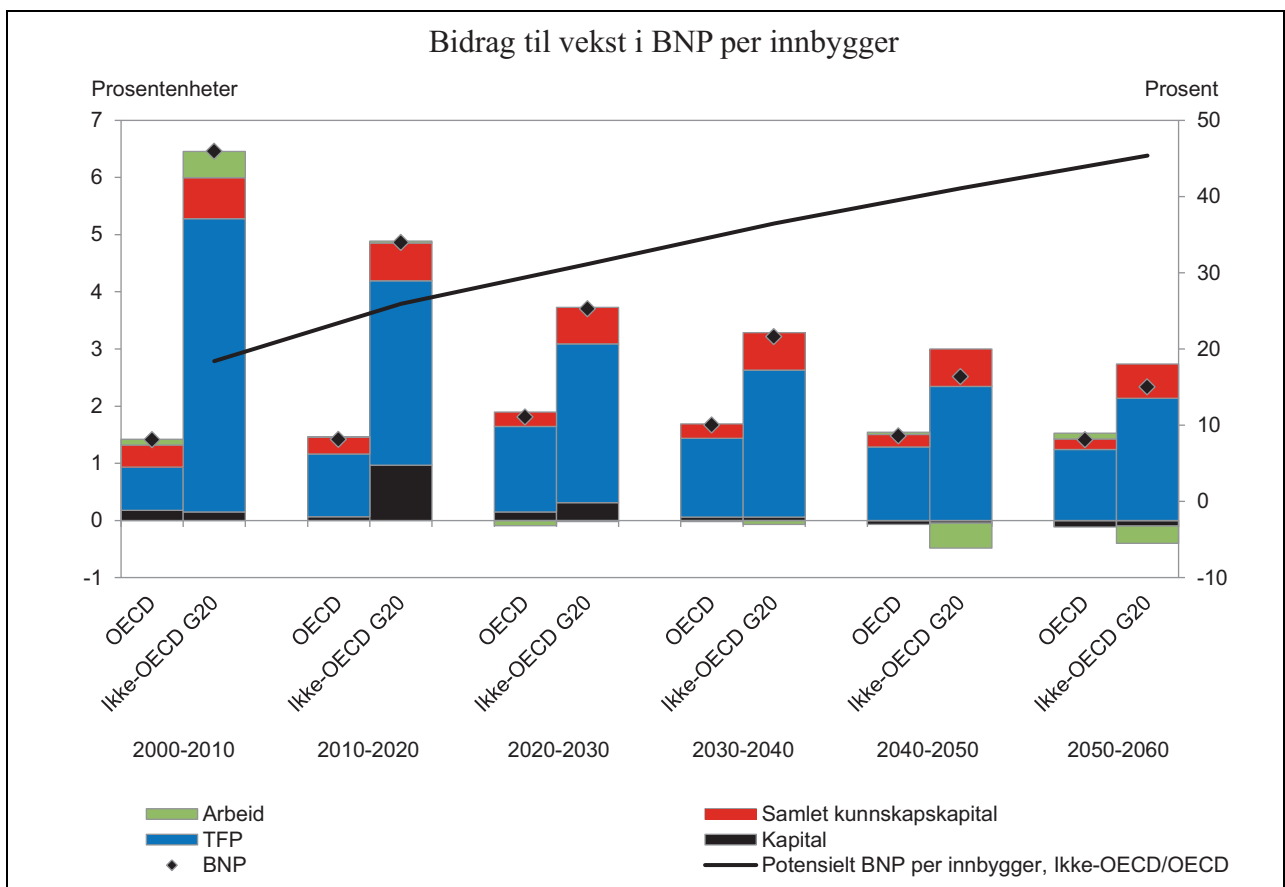
Ifølge OECDs vekstscenarier mot 2060 vil aldring av befolkningen og påfølgende reduksjoner i arbeidsstyrken føre til at økonomisk vekst i stigende grad vil avhenge av vekst i produktiviteten, jf. figur 3.14 som er hentet fra Braconier m.fl. (2014).

For OECD-området anslås veksten i BNP per innbygger å ligge mellom 1½ og 2 pst. per år,

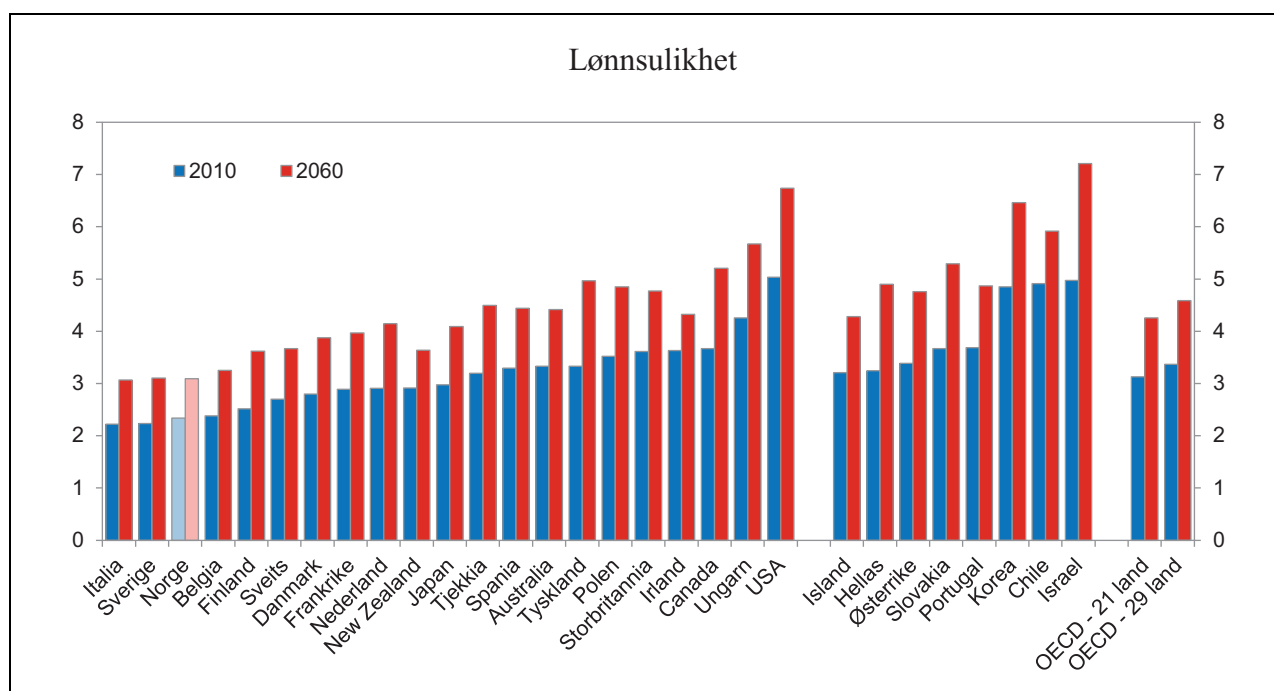
hvorav økt produktivitet og økende utdanningsnivå forklarer det aller meste. Veksten anslås å falle noe rundt år 2030, bl.a. fordi aldringen trekker arbeidsstyrken gradvis mer ned, men også fordi produktivitsveksten trekkes ned av lavere vekst i FoU-intensiteten.

Den anslåtte veksten i produktiviteten er likevel forholdsvis høy sammenlignet med de siste årene. Veksten framover understøttes av betydelige investeringer i kunnskapsbasert kapital, slik som FoU, organisatorisk know-how, databaser, design, brands og ulike former for opphavsrettigheter. I tillegg har OECD lagt til grunn at konkurransen øker gjennom reformer i land som i dag har strenge produktmarkedsreguleringer. OECD understreker samtidig at anslaget på veksten i produktiviteten er usikkert. Ytterligere handelsliberalisering vil bidra til å trekke veksten opp, særlig for ikke-OECD-land.

Globalt legger OECD til grunn at produktivitsveksten i avtakende grad vil komme i form av at land tar innpå teknologifronten, i og med at avstanden mellom OECD-land og ikke-OECD-land blir stadig mindre. Veksttaket i Kina og



Figur 3.14 Bidrag til vekst i BNP per innbygger i OECD og ikke-OECD-land. Årlig gjennomsnitt i prosent  
Kilde: Braconier m.fl. (2014).



Figur 3.15 Lønnsulikhet (D9/D1).<sup>1</sup> 2010 og 2060

<sup>1</sup> D9 er lønnsinntekten for den øverste delen av den niende desilen, dvs. for den lønnstakeren som har 10 pst. av fordelingen over seg og 90 pst. under seg. D1 er lønnsinntekten for den øverste delen av den første desilen, dvs. for den lønnstakeren som har 90 pst. av fordelingen over seg og 10 pst. under seg. Forholdet mellom disse to tallene brukes ofte som et mål på lønnsulikhet.

Kilder: Braconier m.fl. (2014) og Braconier og Ruiz-Valenzuela (2014).

andre framvoksende økonomier vil dermed etter hvert bli mer som i OECD-landene.

Piketty (2014) tegner i all hovedsak det samme bildet som OECD. Også han ser for seg at veksten i globalt BNP vil falle, fra 3½-4 pst. de siste tiårene til i underkant av 1½ pst. i slutten av dette århundret. Dette er basert på FNs befolkningsframskrivninger, som indikerer en kraftig oppbremsing i befolkningsveksten utover i dette århundret, samt at potensialet for teknologisk opphenting for land bak teknologifronten etter hvert blir uttømt og at veksten i produktiviteten i teknologifronten vil være begrenset til 1¼ pst. per år.

Den sterke veksten i framvoksende økonomier vil bidra til en omfattende inntektsutjevning mellom land, men internt i hvert land anslår OECD at inntektsforskjellene vil øke markert, siden veksten i stor grad er drevet av kunnskapsbasert teknisk framgang. I et gjennomsnittlig OECD-land vil lønnsforskjellene kunne øke med 30 pst. fram til 2060, og de vil da ligge på samme nivå som i USA i dag, jf. figur 3.15.

Piketty (2014) er mer tvilende til om det er kunnskapsbasert teknisk framgang som er årsaken til de økende lønnsforskjellene de siste tiå-

rene. Han mener at det snarere er kraftig økte lønninger for toppledelsen i bedriftene, særlig i USA og til dels også i øvrige anglo-saksiske land, som ligger bak de økte inntektsforskjellene. Man har ikke sett tilsvarende utvikling i kontinental-Europa og Japan.

Cingano (2014), Wolf (2014), Yellen (2014) og Piketty (2014) peker alle på at økende inntektsforskjeller kan svekke langsiktig vekstevne, fordi færre får råd til høyere utdanning.

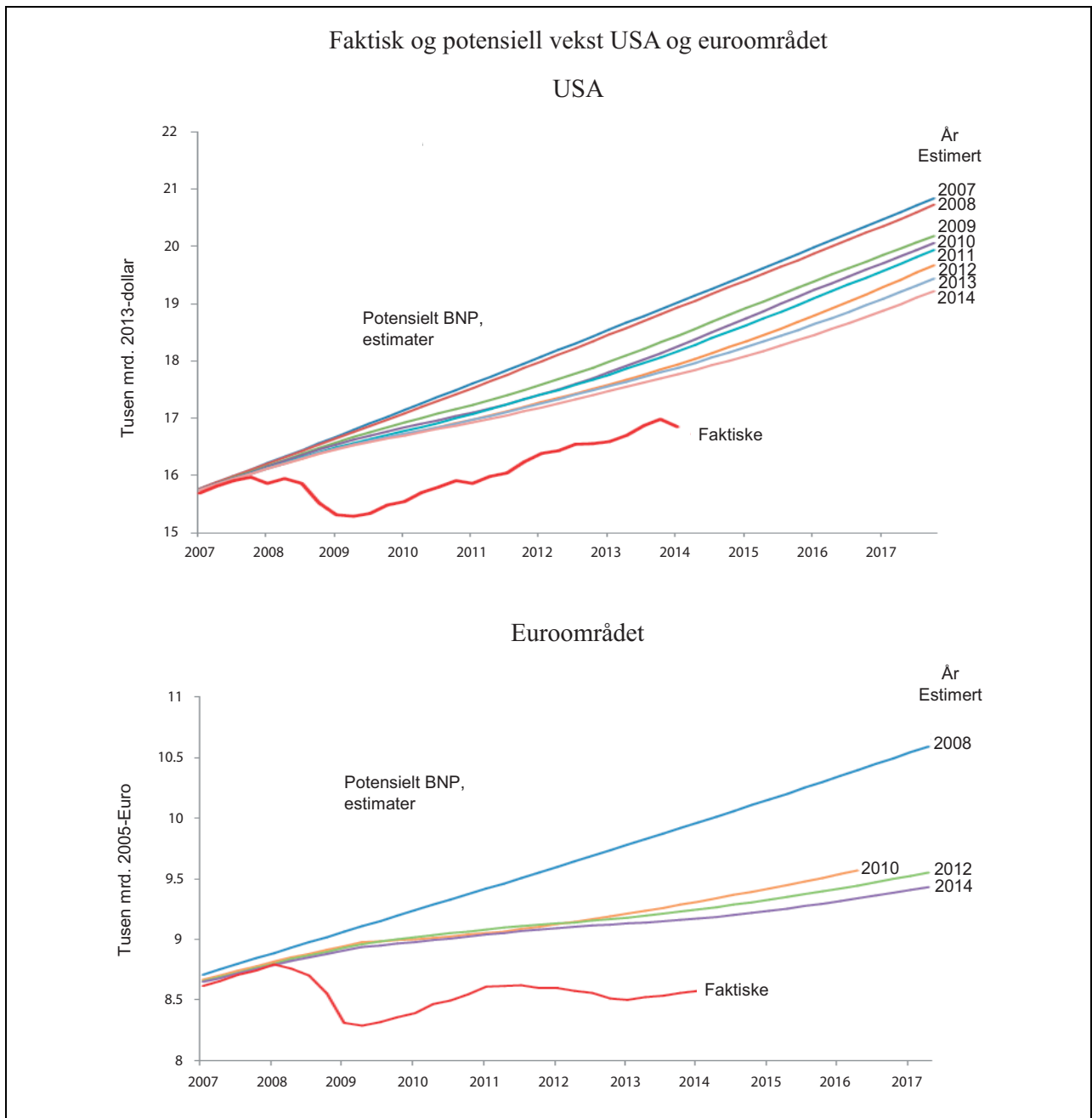
Økende internasjonal integrasjon vil ifølge OECD medføre at offentlig finansiering av FoU i et land i økende grad vil komme andre land til gode gjennom flyt av kunnskap over landegrensene, ikke minst gjennom multinasjonale selskaper. Dette vil redusere det enkelte lands insentiv til å investere i kunnskap og FoU. OECD mener derfor at det kan bli nødvendig å utvikle globale finansieringsmekanismer for å sikre et nivå på FoU globalt som er nødvendig for innovasjon og produktivitetsvekst. Videre peker OECD på at det kan bli nødvendig med sterkere internasjonal koordinering av regelverk for immaterielle rettigheter (IPR), fordi slike rettigheter fremmer enkelte typer innovasjon, men hindrer andre.

### 3.7 Langvarige stagnasjonsperioder («secular stagnation»)

Seks år etter starten på den internasjonale finanskrisen er den økonomiske veksten i OECD-landene fortsatt svak, kapasiteten er langt fra fullt utnyttet og inflasjonen er lav og i mange land nær null. Økonomiske tilbakeslag i etterkant av finansielle kriser har en tendens til å bli mer alvorlige og langvarige enn andre tilbakeslag, fordi det tar mange år før husholdninger, bedrifter og banker klarer å få redusert sin gjeldsgrad til nivåer de kan

leve med. Slike langvarige tilbakeslag etter finansielle kriser er i tråd med historiske erfaringer, jf. Reinhart og Rogoff (2009). Det er likevel blitt stilt spørsmål ved om den svake økonomiske utviklingen OECD-landene nå opplever, kan være en del av en mer langvarig stagnasjonsperiode, såkalt «secular stagnation», jf. Summers (2013, 2014a), Krugman (2013, 2014) og IMF (2014).

Perioder med svak aktivitetsvekst ledsages som regel også av svak produktivitetsvekst. Man får ikke utnyttet arbeidskraften og kapitalen fullt ut, man får ikke investert i nytt og mer produktivt



Figur 3.16 Faktisk og potensiell vekst i USA og euroområdet

Kilde: Summers (2014a).

produksjonsutstyr, og de arbeidsledige kan etter hvert miste kompetanse (såkalt hysteresse).

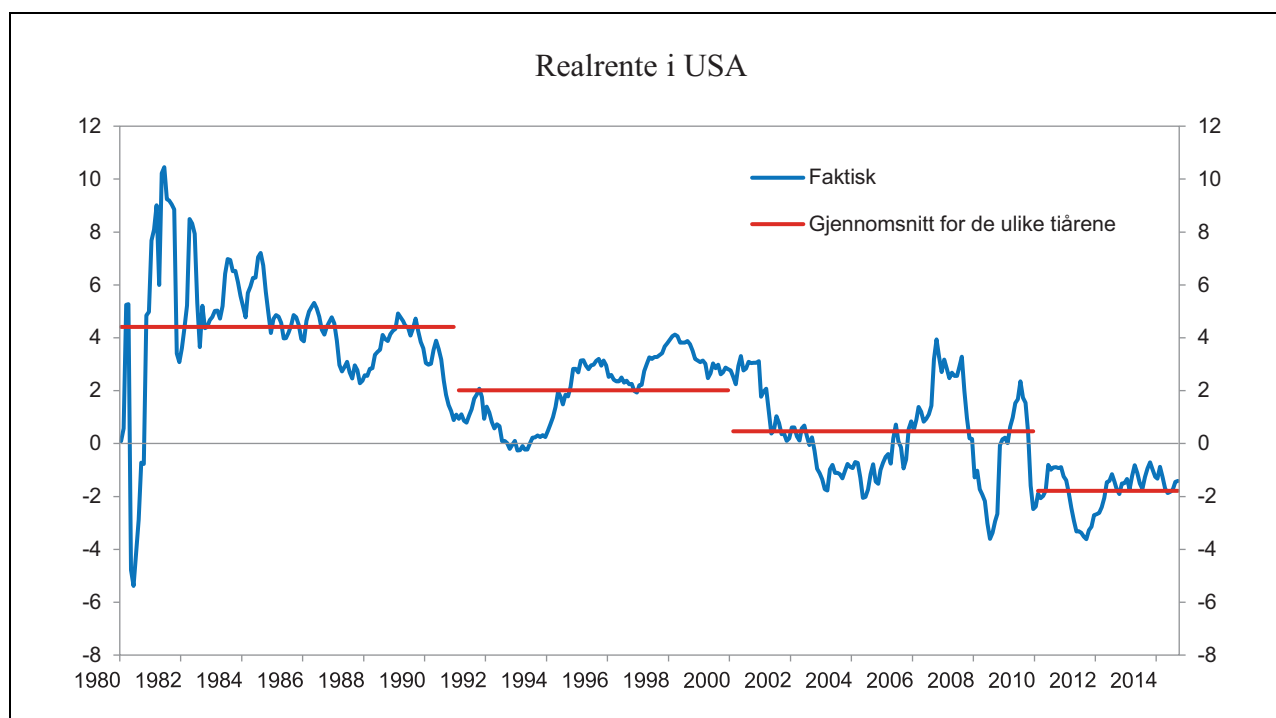
Figur 3.16, hentet fra Summers (2014a), viser at siden 2007 har den faktiske BNP-veksten både i USA og euroområdet vært så svak at det har bygget seg opp en betydelig avstand mellom nivåene på faktisk og potensielt BNP. Anslagene for potensielt BNP er samtidig blitt justert kraftig ned, i euroområdet med så mye som rundt 10 pst. Summers peker på at nedjusteringen i euroområdet er nesten like kraftig som det Japan opplevde da boblen der sprakk tidlig på 1990-tallet. Det er ingen forventninger blant internasjonale prognosemakere om at nivået på potensielt BNP skal komme opp igjen til trenden slik den ble anslått før finanskrisen, verken for USA eller euroområdet, jf. OECD (2013a). Men enda mer bekymringsfullt, og her er det hypotesen om «secular stagnation» kommer inn, det er heller ikke opplagt at nivået for faktisk BNP vil stige opp til den nåværende banen for potensielt BNP.

Hvis de stabiliserende mekanismene som skal bringe økonomien ut av en lavkonjunktur ikke fungerer godt, kan man få en vedvarende svak økonomisk utvikling. Dette kan i så fall underminere økonomisk vekst via hysteresemekanismer i arbeidsmarkedet og mangel på investeringer i nytt kapitalutstyr. Banen for potensielt BNP kan da bli trukket ytterligere ned. Ifølge hypotesen om langvarige stagnasjonsperioder («secular stag-

nation») er problemet at pengepolitikken ikke lenger kan stimulere økonomien når realrentene blir svært lave, fordi det blir umulig å få realrenten tilstrekkelig mye under den nøytrale realrenten<sup>3</sup>. Realrentene forhindres fra å bli vesentlig negative siden nominelle renter ikke kan bli lavere enn null. Realrentene kan til og med øke hvis deflasjonstendenser tiltar som følge av mye ledig kapasitet i økonomien.

Krugman (2014) peker på flere forhold som har økt sannsynligheten for å havne i en slik situasjon, der pengepolitikken mister sin effekt. Realrentene har gått betydelig ned siden 1980-tallet, jf. figur 3.17. Man har da lite å gå på før pengepolitikken møter null-begrensningen på nominelle renter. Nullrente er således ikke så ekstraordinært som man trodde før. Fundamentale økonomiske faktorer gjør dessuten at veksten ikke vil bli like sterk framover som gjennom siste konjunkturoppgang. En ny konjunkturoppgang kan ikke i samme grad være basert på økende gjeldsgrad i husholdninger, bedrifter og stater, og aldringen av

<sup>3</sup> Begrepet «nøytral realrente» stammer fra den svenske økonomen Wicksell, som for drøyt hundre år siden mente at det generelle prisnivået ville stige eller synke uten stans så lenge realrenten avvok fra den nøytrale. Den nøytrale realrenten kan forstås som det nivået på realrenten som er konsistent med normal kapasitetsutnyttning. For nærmere forklaring av begrepene nøytral og normal rente vises til en egen ramme i Pengepolitisk rapport 1/2014 fra Norges Bank.



Figur 3.17 Realrente i USA. Prosent

Kilder: Macrobond og Finansdepartementet.

befolkningen trekker ned veksten i arbeidsstyrken, særlig i Europa og Japan. Krugman peker videre på at den ukonvensjonelle pengepolitikken som har vært ført etter finanskrisen i 2008, ikke har klart å løfte aktivitetsnivået i økonomien opp mot potensiell produksjon. Å befinne seg i en situasjon hvor styringsrenten ikke kan settes lenger ned fordi den allerede er null, kan derfor være mer alvorlig enn man tidligere har trodd. Særlig alvorlig er det hvis denne situasjonen ikke bare er et kortvarig fenomen, men vedvarer over lang tid.

En faktor som trekker i motsatt retning, er at inflasjonen har gått forholdsvis lite ned til tross for betydelig ledig kapasitet i mange OECD-land. OECD (2014d) peker på fire årsaker til dette; stor tillit til sentralbankenes inflasjonsmål, økt globalisering som gjør innenlandske priser mer avhengig av press i den globale økonomien enn i innenlandsk økonomi, nominelle rigiditeter som begrenser hvor lavt lønnsveksten kan komme, samt sterkere innslag av hysteresis slik at den høye ledigheten i mange euro-land virker mindre dempende på lønnsveksten enn tidligere antatt. Hadde inflasjonen vært mer følsom for lav innenlandsk kapasitetsutnyttning, ville man fått deflasjon slik at realrentene hadde økt. Situasjonen i OECD-landene ville da ha vært mye verre.

Stilt overfor langvarige og kraftige tilbakeslag, slik man gjerne opplever etter finanskriser, er det begrenset hvor mye finanspolitikken kan bidra med. Det vil kreve store overskudd og betydelig finansielt handlerom på statens hånd i utgangspunktet dersom man skal kunne føre en ekspansiv finanspolitikk og på den måten erstatte rollen til en pengepolitikk som har mistet effekt. Få land har eller har hatt slik handlefrihet. Reinhart og Rogoff (2009) viser at det typiske mønsteret snarere er at finanskriser blir etterfulgt av statsfinansielle kriser. Belastningen på statsfinansene som følge av svak økonomisk vekst og krisetsatte banker blir for stor. Krugman (2013) peker på at finanspolitikken snarere har bidratt til å forsterke enn til å dempe det økonomiske tilbakeslaget etter finanskrisen i 2008.

I et arbeidsnotat fra OECD (2014d) pekes det på at «secular stagnation» først og fremst er en utfordring for euroområdet, særlig i de krisetsatte landene, og ikke i samme grad for USA og Storbritannia. Japan er i en langt framskredet fase av en slik lavvekst- og lavinflasjonsfelle som nå har vart i nær 25 år. Utviklingen i de fleste OECD-landene har ledet til at den anslåtte banen for potensielt BNP er justert betydelig ned (slik det framgikk av figur 3.16),<sup>4</sup> og dette har i sin tur ledet til at den nøytrale realrenten er lavere nå enn den var før – og kanskje endog negativ. Isolert sett har dette gjort pengepolitikken mindre effektiv, ved at renten ikke kan settes lavt nok til å få opp aktiviteten. For euroområdet, og delvis også for Japan, mener OECD-notatet at denne situasjonen tilsier at man bør gå enda lenger i såkalte ukonvensjonelle stimulanse tiltak i pengepolitikken, som verdipapirkjøp og lån til bankene. Siden handlingsrommet i finanspolitikken er svært begrenset, er slike pengepolitiske tiltak nødvendige selv om effektene på økonomien ikke kan påregnes å være særlig sterke.<sup>5</sup> Tiltak for å styrke bankens balanser, strukturpolitiske tiltak og fortsatt finanspolitisk konsolidering vil også hjelpe, ifølge OECD-notatet.

Norges desidert viktigste handelspartnere er landene i Europa, og langvarig stagnasjon i disse landene vil ha store negative virkninger også for oss. Foruten den direkte aktivitetsvirkningen som følge av lavere eksport, vil produktivitsveksten kunne påvirkes fordi teknologifronten internasjonalt kan bevege seg saktere framover når et så stort område som eurolandene er inne i en langvarig stagnasjon. Både mulighetene til ny innovasjon hos oss gjennom å ta etter nyutviklinger i eurolandene og utvikling drevet av etterspørsel fra disse landene vil bli redusert.

<sup>4</sup> Det gjelder for euroområdet, men ikke isolert for Tyskland og Frankrike hvor yrkesdeltakelsen ville ha vært lavere med trendene fra før finanskrisen. Japan er i samme situasjon som Tyskland og Frankrike.

<sup>5</sup> Planene som den europeiske sentralbanken la fram i januar 2015 om å kjøpe statsobligasjoner utstedt av eurolandene, er i samsvar med et slikt råd.

## Kapittel 4

# Produktivitetsutviklingen i Norge

*Produktivitet er definert som forholdet mellom produksjon og bruken av innsatsfaktorer (samlet faktorinnsats). Produktivitetsvekst er derfor forskjellen mellom veksten i produksjonen og veksten i samlet faktorinnsats. Dette kan imidlertid operasjonaliseres og måles på flere måter. Dette kapitlet går gjennom en del vanlige begreper som brukes i analyser og diskusjoner knyttet til produktivitetsvekst. Det begrunner også hvilke produktivitetsbegreper som bør brukes i ulike sammenhenger. Studier av forløpet for produktivitetsvekst kan baseres på arbeidsproduktivitet uten tap av informasjon. Dette er også enklest å måle og tolke. I analyser av kilder til økonomisk vekst kreves det produktivitetsmål som tar hensyn til flere innsatsfaktorer enn arbeidskraft.*

*Samfunnsøkonomisk effektivitet bør være den prinsipielle rettesnoren for økonomisk politikk. Kapitlet diskuterer forskjellen mellom begrepene produktivitet og samfunnsøkonomisk effektivitet. En samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressurser innebærer at ressursene ikke kan gi større nytte for samfunnet ved å bli anvendt på alternative måter. Ikke alt som øker produktiviteten vil øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten.*

*Produktivitetsveksten i Norge har etter 1970 vært sterkere enn i de fleste andre land. Produktivitetsvekst har vært den viktigste forklaringen på den sterke velstandsveksten Norge har hatt i denne perioden. Produktivitetsveksten har falt etter 2005. Dette er bekymringsfullt dersom det er et uttrykk for et langsiktig fenomen, og ikke bare et utslag av midlertidige forstyrrelser.*

*At mange andre land også har opplevd et fall i produktivitetsveksten etter 2005, kan indikere at en del av årsakene ligger utenfor Norges grenser. Blant annet har finanskrisen og den påfølgende lavkonjunkturen trolig spilt en rolle. Men det er grunn til å undersøke om også sernorske forhold har medvirket. Noen næringer, i første rekke bygg og anlegg og enkelte tjenesteytende næringer, ser ut til særlig å ha trukket den samlede produktivitetsveksten ned. Det vil imidlertid kreve mer arbeid å finne svar på hvorfor produktivitetsveksten har falt i disse næringene.*

*For flere næringer, spesielt produksjon av ulike tjenester, er det svært vanskelig å måle volumveksten i produksjonen og dermed også produktivitetsveksten. Det er også vanskelig å sammenligne utviklingen i produktivitet mellom disse næringene og med tilsvarende næringer i andre land.*

### 4.1 Produktivitetsbegreper og produktivitetsmåling

#### 4.1.1 Definisjon av produktivitetsvekst

Produktivitetsvekst for en næring (eller bedrift) betyr at produksjonen øker raskere enn bruken av innsatsfaktorer. I prinsippet menes da enheter av fysiske størrelser. Da næringer, og ofte også bedrifter, produserer ulike produkter ved bruk av ulike innsatsfaktorer, kan imidlertid verken produksjonen eller faktorinnsatsen måles direkte i fysiske enheter. I stedet måles derfor produktivitetsveksten som forskjellen mellom et veid gjennomsnitt av vekstratene for produksjonen av de ulike produktene og et veid gjennomsnitt av vekstratene for de ulike innsatsfaktorene. Produktivitetsveksten blir dermed den delen av produksjonsveksten som ikke kan tilskrives den målbare veksten i ressursinnsats. Dette er grunnen til at produktivitetsvekst ofte omtales som et «mål på uvitenhet».

Selv i det hypotetiske tilfellet hvor alle faktorer som påvirker produksjonen lot seg måle, ville produktivitetsveksten vært null kun i helt spesielle tilfeller. Det skyldes at produksjonen også påvirkes indirekte av faktorer som er gratis for bedriftene. Man har relativt god kvalitativ innsikt i flere av disse, selv om de vanskelig lar seg måle. Gode eksempler er intern læring gjennom erfaringer og ekstern informasjon om bedre teknologi og organisering. Kapittel 6 gir en kvalitativ oversikt over drivkrefter bak produktivitetsveksten.

#### 4.1.2 To tolkninger av produktivitetsvekst

På et gitt tidspunkt vil det være en sammenheng – en «produktfunksjon» – mellom hvor mye en bedrift maksimalt kan produsere og faktorinnsatsen. Denne sammenhengningen kan endres som følge av endringer i bl.a. teknologi, organisering og kunnskaper. Det meste av faglitteraturen om produktivitetstolkning tolker produktivitetsvekst som positive skift i produktfunksjonen som følge av forbedringer knyttet til slike forhold. Her antas det at bedriftene fleksibelt tilpasser faktorinnsatsen ut fra lønnsomhetshensyn. Dette er ment som en beskrivelse av trender, dvs. endringer som gjerne krever et tiår eller mer for å utspille seg. Størrelsen på slike langsiktige endringer påvirkes nærmest per definisjon lite av kortsiktige variasjoner. Dette perspektivet er som regel det mest relevante når man skal forklare hvorfor produktiviteten og inntekten per innbygger er så mye høyere i dag enn den var for eksempel i 1990 eller tidligere, og når man skal forklare tilsvarende forskjeller mellom land.

Teknologi, organisering og kunnskaper endres normalt for sakte til å gi store produktivitetendringer fra år til år. Tolkningen av relativt kortsiktige variasjoner i produktivitetsveksten må ta hensyn til andre forhold enn dem som er relevante i et langsiktig perspektiv. Spesielt vil det være gode grunner til at bedriftene på et gitt tidspunkt hverken kan eller vil tilpasse den løpende bruken av innsatsfaktorer til det som ville vært mest lønnsomt dersom rammebetingelsene på dette tidspunktet var permanente. Dette fører til variasjoner i kapasitetsutnyttelsen. For arbeidskraft omtales dette ofte som «labour hoarding». Innenfor relativt korte perioder vil konjunktursvingninger som gir variasjoner i kapasitetsutnyttelsen, ofte være hovedårsaken til endringer i produktivitetsveksten. Dette perspektivet vil i hovedsak være det mest relevante når man for eksempel skal forklare fallet i produktivitetsveksten i årene etter 2005.

#### 4.1.3 Valg av produktivitetsbegrep: Arbeidsproduktivitet versus total faktorproduktivitet

Det vanligste produktivitetsbegrepet er arbeidsproduktivitet (AP) som måler forskjellen mellom produksjonsveksten og veksten i arbeidsinnsatsen, målt ved for eksempel timeverk. Grunnen til at AP-begrepet er mye brukt, er at det er enklere å forstå og måle enn andre produktivitetsbegreper. Enkelheten reflekterer at AP neglisjerer vekstbi-

draget fra andre innsatsfaktorer enn arbeidskraft. Over tid har vekst i realkapital og produktinnsats bak hver arbeidstime bidratt til vekst i produksjonen og dermed til AP-vekst. Selv om teknologiforbedringer ofte er knyttet til nytt kapitalutstyr, blir det misvisende å kalle erstatning av arbeidskraft med andre innsatsfaktorer for produktivitetsvekst. Derfor er AP-begrepet en dårlig og lite brukt indikator på generell teknologisk framgang. Til dette formålet er det i stedet vanlig å bruke begrepet total faktorproduktivitet (TFP). TFP-vekst beregnes som forskjellen mellom produksjonsveksten og veksten i alle innsatsfaktorer som bedriftene betaler for. AP-veksten er lik TFP-veksten pluss bidragene fra vekst i andre innsatsfaktorer per timeverk. Når formålet er å tallfeste viktige bidrag til den langsiktige økonomiske veksten, må utviklingen analyseres innenfor et slikt «vekstregnskap». Boks 4.1 omtaler produktivitetsbegreper og vekstregnskap i noe større detalj.

Svakheten ved AP sammenlignet med TFP ved måling av genuin produktivitetsvekst, er imidlertid ikke viktig dersom man primært ønsker å belyse endringer i produktivitetsveksten over tid, herunder utviklingen før og etter 2005 som kommisjonen er eksplisitt bedt om å belyse. Grunnen er at AP- og TFP-vekstratene er svært høyt korrelerte, se boks 4.1. Når formålet er å studere *vekstforløpet*, taper man derfor ikke mye informasjon ved å bruke AP- framfor TFP-vekst. Når dessuten AP-vekst er lettest å beregne, formidle og sammenligne mellom land, og er mest robust overfor svakheter og endringer i nasjonalregnskapet, er argumentene sterke for å bruke AP-vekst til å vurdere endringer i produktivitetsvekst over tid.

#### 4.1.4 Nærmere om vekstbidragene fra faktorinnsats og produktivitet

Tabell 4.1 dekomponerer veksten i bruttoproduktet i markedsrettede fastlandsnæringer i perioden 1971–2013 i bidrag fra vekst i henholdsvis timeverk, realkapital og produktivitet. Her har AP-veksten stått for 90 pst. av veksten i bruttoproduktet. TFP-veksten har i gjennomsnitt vært 1,6 pst. per år. Dette utgjør 64 pst. av produksjonsveksten og 71 pst. av AP-veksten. Disse andelene avviker ikke veldig mye fra dem som Odd Aukrust og Juul Bjerke fant så tidlig som i 1958.<sup>1</sup> Flytting av innsatsfaktorer mellom næringer har gitt et beskjedent vekstbidrag, gitt den næringsinndelingen som brukes for publiserte nasjonalregnskapstall.

<sup>1</sup> Aukrust, O. og J. Bjerke (1958): Realkapital og økonomisk vekst 1900-1956, Artikler fra Statistisk sentralbyrå, nr. 4.



### Boks 4.1 Nærmere om arbeidsproduktivitet og total faktorproduktivitet

Arbeidsproduktivitet (AP) måler produksjon per enhet arbeidsinnsats, målt ved for eksempel timeverk. Veksten i AP er tilnærmet lik forskjellen mellom produksjonsveksten og veksten i arbeidsinnsatsen. Siden AP ikke tar hensyn til annen faktorinnsats enn arbeid, er den relativt enkelt å måle. Anslaget er også relativt sikkert, fordi det er til dels betydelige problemer forbundet med måling av annen faktorinnsats enn arbeid.

Prisen for enkelheten ved AP som produktivetsbegrep er tap av validitet og relevans. Når andre innsatsfaktorer enn arbeidskraft neglisjeres, måler ikke AP produktivetsvekst slik det ble definert foran. AP-begrepet skiller ikke mellom produksjonseffekten av reell produktivetsvekst og effekten av at arbeidskraft kan erstattes av realkapital og produktinnsats (substitusjon). Dersom arbeidskraft erstattes med kapital, uten at verken den samlede faktorinnsatsen eller produksjonen øker, vil AP ha økt selv om produktiviteten per definisjon er uendret. Over tid har det normale vært at mengden av kapital og produktinnsats bak hver arbeidstime har økt, og det har bidratt til vekst i produksjon og AP. AP-vekst er derfor en dårlig indikator på generell teknologisk framgang.

Denne svakheten ved AP-begrepet motiverer direkte begrepet total faktorproduktivitet (TFP). TFP-vekst beregnes i et såkalt *vekstregnskap*. Dette kan ta hensyn til veksten i alle de faktorer som til sammen har fått en avlønning som svarer til næringens (bedriftens) inntekt. Vekstratene for de ulike innsatsfaktorene veies sammen med deres løpende oppdaterte kostnadsandeler som vekt. Under forutsetninger som ikke er urealistiske for de fleste norske næringer, gir dette et riktig mål på vekstbidraget fra innsatsfaktorene. Under disse forutsetningene er AP-vekst lik TFP-vekst pluss et bidrag fra vekst i andre innsatsfaktorer per timeverk.

Den restbestemte TFP-veksten for en gruppe av næringer sett under ett kan dekomponeres i et veid gjennomsnitt av TFP-vekstratene for hver næring i gruppen og et bidrag fra såkalte overflyttingsgevinster. Overflyttingsgevinstene måler effekten av at arbeidskraft og kapital har beveget seg mellom næringer innad i gruppen. Dette påvirker TFP-veksten for næringsgruppen sett under ett når den marginale produktiviteten av faktorene varierer mel-

lom næringene i gruppen. Den marginale produktiviteten av en innsatsfaktor er proporsjonal med den faktorprisen som bedriftene betaler.

Dersom formålet er å studere år-til-år endringer i produktivetsveksten, vil imidlertid AP-vekst gi like god innsikt som TFP-vekst dersom vekstratene for AP er svært høyt korrelert med vekstratene for TFP. For nesten alle de rundt 50 næringene som spesifiseres i det kvartalsvise nasjonalregnskapet, er denne korrelasjonen høyere enn 0,9 i perioden 1972–2013. Det må betraktes som en meget høy korrelasjon. For markedsrettede fastlandsnæringer er korrelasjonen 0,922. Av de store næringsgruppene er korrelasjonen lavest for varehandel, men også her den er så høy som 0,908. Figur 4.1 bekrefter at tidsseriene for AP-veksten og TFP-veksten følger hverandre svært tett. I praksis taper man derfor ikke informasjon om tidsforløpet for produktivetsveksten ved å studere AP-vekst i stedet for TFP-vekst. Når dessuten AP-vekst er lettest å beregne, formidle og sammenligne mellom land, og er mest robust overfor svakheter og endringer i nasjonalregnskapet, er argumentene sterke for å bruke AP-vekst til å vurdere endringer i produktivetsvekst over tid.



Figur 4.1 Årlige vekstrater for arbeidsproduktivitet og total faktorproduktivitet i markedsrettede fastlandsnæringer. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.1 Vekstregnskap for markedsrettede fastlandsnæringer. Prosent

	Gjennomsnittlig årlig vekstrate 1970–2013	Andeler av gjennomsnittlig vekst i bruttoproduktet <sup>1</sup>
Bruttoprodukt	2,5	100,0
Timeverk	0,3	10,1
Arbeidsproduktivitet	2,3	89,7
Bidrag fra kapitalintensitet	0,6	25,3
Total faktorproduktivitet	1,6	63,6
Innad i næringer	1,5	60,8
Overflyttingsgevinster mellom næringer	0,1	2,8

<sup>1</sup> Uoverensstemmelser ved summering skyldes avrunding.  
Kilder: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

Små effekter av endringer i sysselsettingens fordeling på næringer må ses i lys av relativt beskjedne forskjeller mellom næringenes gjennomsnittlige timelønn og arbeidsproduktivitet. På den annen side finner Kauhann og Maliranta (2014) at overflytting av arbeidskraft fra mindre til mer produktive bedrifter har spilt en større rolle for AP-veksten i industrinæringene i Norge enn i de andre nordiske landene. Dette er nærmere omtalt i kapittel 8.

I de fleste land har TFP-veksten gitt et stort bidrag til BNP-veksten. Tabell 4.2 viser TFP- og BNP-veksten for utvalgte OECD-land. For perioden 1985–2011 utgjorde TFP-bidraget mer enn 50

pst. av BNP-veksten i Finland, Frankrike, Irland og Japan. Irland og Finland har hatt klart høyest TFP-vekst i denne perioden. I Irland indikerer tall for BNP per sysselsatt at produktiviteten var lav i 1985, og at det store gjeninnhentingspotensialet ble høstet i denne perioden, bl.a. ved betydelig etablering av utenlandske bedrifter. I Finland førte Sovjetunionens sammenbrudd på begynnelsen av 1990-tallet til et sterkt fall i eksporten og kapasitetsutnyttelsen, med en sterk økning i arbeidsledigheten og en sanering av arbeidsplasser med relativt lav produktivitet.

I Italia, Sverige, Storbritannia og USA lå tilsvarende andel nær 40 pst., mens den var bare vel 22

Tabell 4.2 Vekst i BNP og TFP i utvalgte land. Gjennomsnittlig årlig vekst. Prosent

	1985–2011			2000–2011		
	BNP	TFP	TFP/BNP	BNP	TFP	TFP/BNP
Danmark	1,5	0,3	0,22	0,9	-0,1	-0,15
Finland	2,0	1,8	0,90	2,1	1,3	0,59
Frankrike	1,7	1,0	0,58	1,4	0,6	0,42
Tyskland				1,3	0,8	0,63
Irland	4,4	2,7	0,61	3,1	1,4	0,46
Italia	1,2	0,5	0,40	0,7	-0,2	-0,28
Japan	1,8	1,3	0,70	0,8	0,7	0,90
Sverige	2,1	0,9	0,44	2,4	1,1	0,47
Storbritannia	2,4	1,1	0,46	1,8	0,8	0,42
USA	2,7	1,1	0,40	1,9	1,2	0,65
Norge, totalt	2,1	0,5	0,23	1,4	-0,3	-0,25
Norge-FN, markedsrettet	2,7	1,6	0,60	2,9	1,4	0,49

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

pst. i Danmark. Andelen for Norge totalt og norske markedsrettede fastlandsnæringer var henholdsvis 23 og 60 pst. Det meste av denne forskjellen skyldes at både offentlig sektor og petroleumsvirksomheten har hatt lavere TFP-vekst enn gjennomsnittet for de andre næringene. I de fleste landene i tabell 4.2 har veksten i både BNP og TFP vært lavere etter 2000 enn i perioden 1985–1999. Dette skyldes i hovedsak fallende vekst etter 2005, som omtales nærmere i avsnitt 4.4.

#### 4.1.5 Betydningen av høyere kvalitet på innsatsfaktorene

Mye av litteraturen om produktivitetsvekst handler om å redusere den uforklarte TFP-veksten gjennom en mer detaljert måling av produksjonen og innsatsfaktorene. Typisk fører dette til at noe av den uforklarte veksten forklares med forbedringer av kvaliteten på innsatsfaktorene. Et potensielt viktig eksempel er at den største komponenten av faktorinnsatsen, arbeidskraft, kan splittes i grupper etter erfaring, utdanning og andre forhold som normalt innebærer ulik lønn. Da kan man skille mellom vekstbidrag fra endringer i 1) ren arbeidsinnsats målt ved timeverk og 2) bedre gjennomsnittskvalitet på arbeidsinnsatsen gjennom sammensetningsendringer i favør av arbeidskraft med relativt høy produktivitet. En nøkkelantakelse er at jo dyrere en gjennomsnittlig arbeidstime blir, desto mer produktiv er den. Hvis ikke ville ikke bedriften vært villig til å betale for den.

Ved å fordele arbeidsinnsats på 18 grupper definert ved utdanningsnivå, kjønn og alder, finner O'Mahony og Timmer (2009) at kvalitetsforbedringer av arbeidskraften i USA sto for 0,3 prosentenheter av en gjennomsnittlig årlig AP-vekst på 4,4 pst., et anslag som bekreftes av Jorgenson, Mun og Stiroh (2005). Derimot finner O'Mahony og Timmer (2009) ingen produktivitetseffekt av endringer i sammensetningen av arbeidskraften i Tyskland i perioden 1995–2004. Gjennomgående har den målte kvalitetsøkningen knyttet til endringer i utdanning og alderssammensetning blitt motvirket av økt kvinnelig yrkesaktivitet, fordi kvinner gjennomgående har lavere timelønn. Dette aksentuerer spørsmålet om lønnsforskjeller reflekterer produktivitetforskjeller på en god måte.

For tidligere år fant Hægeland (1997) at opp mot 10 pst. av AP-veksten i Norge kunne forklares med økt utdanningsnivå. Brasch (2014) finner en tilsvarende effekt for Norge i perioden 1995–2005. Anslaget lå nær tilsvarende effekter i Stor-

britannia og Tyskland, klart lavere enn i USA og Canada, og litt lavere enn i Frankrike og Japan. Et problem i studier av veksteffekter generelt, og i Norge spesielt, er at majoriteten av de høyt utdannede arbeider i offentlig sektor, hvor man ikke har gode holdepunkter for å fastslå om lønn reflekterer produktivitet.

Den måten som de nevnte studiene tar hensyn til utdanning på, fanger ikke opp alle veksteffekter av utdanning. For det første kan utdanning føre til at produktiviteten av alle typer arbeidskraft øker tilnærmet like mye. Eventuelle sammensetningseffekter av dette vil ikke fange opp denne effekten av utdanning på en korrekt måte. Uten sammensetningseffekter vil hele effekten utelukkende slå ut i TFP-vekst som ikke kan relateres til utdanning. For det andre fører utdanning, i likhet med andre drivkrefter bak TFP-veksten, til at prisene på realkapital og andre produserte innsatsfaktorer faller i forhold til lønnskostnadene. Det bidrar til at bedriftene finner det lønnsomt å øke innsatsen av disse faktorene per arbeidstime. En del av veksten knyttet til høyere kapitalintensitet skyldes dermed utdanning og de andre mer eller mindre kjente bakenforliggende årsakene til TFP-vekst. For det tredje spiller målingen av den samlede kunnskapskapitalen en rolle. Manuelli og Seshadri (2014) hevder at flere nyere studier undervurderer den betydningen utdanning har hatt for økonomisk vekst i ulike land.

På samme måte kan man overføre noe av den uforklarte TFP-veksten til vekstbidrag fra bedre kapitalutstyr. Spesielt har man forsøkt å beregne vekstbidraget fra innsatsen av informasjons- og kommunikasjonsteknologiutstyr (IKT) og kunnskapsbasert kapital. Her skilles det mellom 1) økt produktivitet i næringene som produserer IKT, og 2) effekten av bedre kvalitet på IKT-produkter når de brukes som innsatsfaktorer. Fram til midten av 1990-tallet var det vanskelig å se spor av IKT-revolusjonen i tallene for TFP-veksten. Fra 1995 økte både BNP- og TFP-veksten markert i USA, og det synes å være bred enighet om at dette i stor grad skyldtes høy TFP-vekst hos IKT-produsentene og svært høye investeringer i IKT-intensive næringer. En viktig årsak var at sterk produktivitetseffekt i IKT-næringene og utvikling av stadig bedre produkter ga raskt fallende kvalitetsjusterte priser på IKT, spesielt for halvledere, se for eksempel Jorgenson, Mun og Stiroh (2005, 2008) og Gordon (2014). Det er lagt et stort arbeid i å kvalitetsjustere prisindekser, særlig i USA. Jorgenson, Ho og Stiroh (2005) tar hensyn til kvalitetsforbedringer av kapitalutstyr i sine beregninger av veksten i kapitalbeholdningen i USA. De

finner at denne kvalitetskorrigerede veksten i gjennomsnitt var 5,25 pst. per år i perioden 1995–2000, og at halvparten av denne skyldtes økt kvalitet. Etter 2000 avtok den anslåtte veksteffekten av IKT. Gordon (2014) mener at fallet i produktivtetsveksten i USA etter 2004 viser at veksteffekten av IKT var temporær. Brynjolfsson og McAfee (2014) hevder det motsatte, jf. diskusjonen av dette i kapittel 3. OECD (2004) presenterer resultater fra studier som finner at IKT-bidraget til vekst i AP økte fra perioden 1990–1995 til 1995–2000 for de fleste av landene som er studert, og at bidraget var størst i USA og Australia.

Det er en glidende overgang mellom IKT og investeringer i såkalt kunnskapsbasert kapital (KBC, forkortet fra Knowledge-Based Capital). KBC inkluderer immaterielle resultater fra tradisjonell forskning og utvikling, og i tillegg programvare, databaser og annen elektronisk lagret informasjon, nye måter å produsere på, nye tjenester og annen produktutvikling, design, merkevarestatus, innsikt om markeder, nettverk, kompetanse innenfor organisasjon og ledelse. Et nytt element er «big data», databaser som åpner for nye analyser av kundeadferd, behov og etterspørsel. Bedriftenes kostnader knyttet til oppbygging av slik kapital er økende, men varierer betydelig mellom land. Det arbeides aktivt med metoder for verdsettelse av KBC. Spesielt er den delen av KBC som består av FoU-kapital nylig innarbeidet i nasjonalregnskapene, også i Norge. Ifølge OECD (2013h) kommer Norge ut med svært lave investeringer i kunnskapsbasert kapital, jf. kapittel 5.

#### 4.1.6 Hvilke næringer bør med i produktivtetsberegninger for land?

Internasjonale sammenligninger fra bl.a. OECD og Eurostat utgjør et viktig grunnlag for de oppfatninger som råder om produktivtetsveksten. Disse inkluderer normalt alle næringer i hvert land. Sammenlignbarhet mellom land taler for å følge denne praksisen når produktivtetsvekst beregnes for hele økonomien. I en del typer produktivtetsvirksomhet er imidlertid forutsetningene for at

produktivtetsberegninger skal være meningsfulle i liten grad oppfylt. Dette taler for å utelate disse fra makrobeskrivelser av produktivtetsvekst der, og slike utelatelser kan gi store utslag. Som forklart i boks 4.2, gjelder dette i Norge spesielt utvinning av olje og gass, produksjon i offentlig sektor og bolig tjenester som ikke omsettes i markeder, samt noe tjenesteproduksjon hvor man mangler informasjon til å skille mellom pris- og volumendringer.

#### 4.1.7 Valg av produktjonsbegrep

Produktivtetsveksten avhenger av hvilket produktjonsbegrep som velges. Ved bruk av nasjonalregnskapstall er det *bruttoproduksjon* eller *bruttoprodukt* som er de aktuelle produktjonsbegrepene. Målt i løpende priser er bruttoproduktet lik bruttoproduksjon minus produktinnsats. Bruttoproduktet er dermed et inntektsbegrep, snarere enn et produktjonsbegrep. Bruttoproduktet målt i faste priser er et mer komplisert begrep enn det de fleste vil assosiere med en produsert mengde. Det belyser spørsmålet om hvor mye den inntekten som lønnstakere og kapitaleiere til sammen har tjent opp gjennom produksjon, ville ha endret seg dersom prisene på både solgte produkter og produktinnsatsen var konstante.

Dette kapitlet beskriver utviklingen på makro nivå eller for relativt store næringer. Da er bruttoprodukt det mest interessante produktjonsbegrepet, se boks 4.3 for en nærmere begrunnelse. Tilleggsbegrunnelser for dette valget er enkelhet, datatilgang og sammenlignbarhet. Videre er en viktig hensikt med dette kapitlet å vurdere *endringer* i produktivtetsveksten over tid, spesielt etter 2005. Bildet av disse endringene påvirkes ikke i nevneverdig av valg av produktjonsbegrep. Det skyldes at selv om de årlige vekstratene for bruttoprodukt og bruttoproduksjon ikke er like, er år-til-år bevegelsene i disse to vekstratene nær parallelle. Derfor gir de også tilnærmet det samme bildet av år-til-år endringene i produktivtetsveksten.

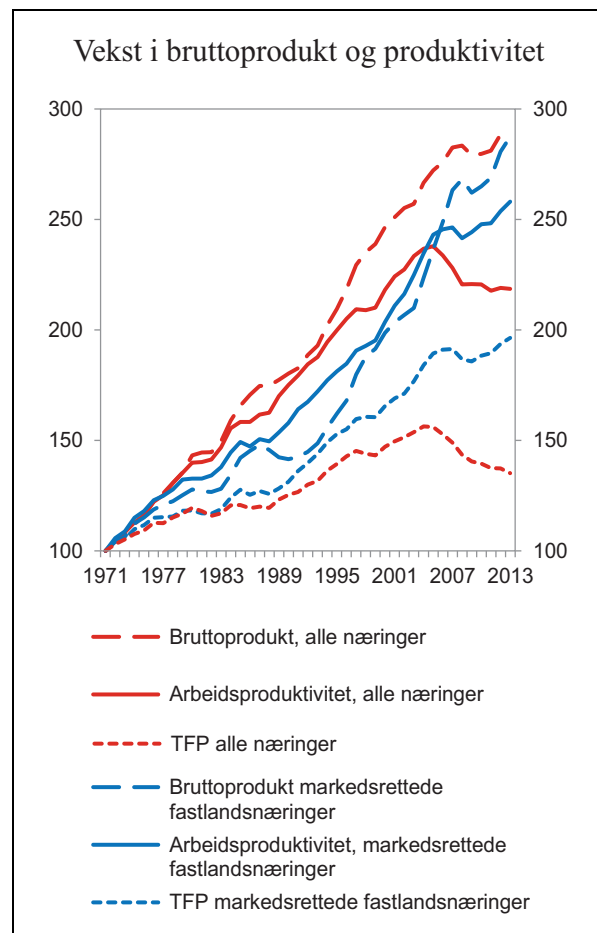
### Boks 4.2 Hvilke næringer bør med i produktivetsberegninger for land?

Det er særlig i tre tilfeller hvor forutsetningene for meningsfulle produktivetsberegninger i liten grad er oppfylt:

1. *Utvinning av naturressurser.* Her regnes ikke tømningen av ikke-fornybare naturressurser med i faktorinnsatsen, og en stor del av produksjonsverdien kan være grunnrente. I Norge gjelder dette først og fremst olje- og gassutvinning. Bildet av produksjons- og produktivetsveksten i norsk økonomi påvirkes betydelig av om denne sektoren inkluderes eller ikke. Olje- og gassutvinningen utelates i mange sammenhenger for å øke den internasjonale sammenlignbarheten av norske makroøkonomiske størrelser. Fram til og med 1996 var volumveksten for bruttoproduktet stort sett klart høyere i olje- og gassutvinning enn i markedsrettede fastlandsnæringer. Det samme gjaldt for den målte TFP-veksten i de fleste årene i perioden 1982–1996, og for den målte AP-veksten i de fleste årene i perioden 1986–1996. Etter 1996 har volumveksten for bruttoproduktet i olje- og gassutvinning vært svakere enn i markedsrettede fastlandsnæringer, og etter 2003 har veksten vært negativ. Denne utviklingen har dermed trukket den samlede BNP-veksten ned, se figur 4.2. Næringens målte AP- og TFP-vekst har vært klart negativ fra og med henholdsvis 2003 og 2004. Det skyldes bl.a. at de gjenværende reservene har blitt stadig vanskeligere å utvinne. Dessuten blir ikke anslagene på den realkapitalen som består av plattformer og andre faste installasjoner på olje- og gassfeltene nedjustert utover normale anslag på kapitalslit, når produksjonen avtar eller feltene stenges. Fallet i den målte produktivetsveksten etter 2005 er derfor langt sterkere for hele norsk økonomi enn for fastlandsnæringene, også når man her inkluderer offentlig forvaltning og annen virksomhet som ikke er markedsrettet. En produktivetsnedgang i den sene fasen av utvinningen av gitte olje- og gassreserver indikerer at utvinningen av reservene har skjedd i en rekkefølge der de mest lønnsomme reservene ble utvunnet først. Som følge av høye olje- og gasspriser har inntektene i olje- og gassutvinning vært svært høye også i perioden med svak produktivetsvekst for næringen under ett.

2. *Produksjon som ikke omsettes i markeder.* Dette gjelder det meste av produksjonen i stat, kommuner og ideelle organisasjoner. Det gjelder

også en dominerende del av *boligtjenestene*, fordi de fleste boliger er selveide i Norge. Uten omsetning kan ikke produksjonen måles. Den må i stedet anslås indirekte, normalt med utgangspunkt i kostnader. For næringer i offentlig forvaltning er AP-veksten i nasjonalregnskapet nær 0,6 pst. per år. Dette er i hovedsak basert på antakelser, selv om man forsøker å innarbeide informasjon om vekst i beregnede normer for ressursbruk knyttet til spesifikke behandlinger i helsevesenet (DRG-poeng) og uteksaminerte elever i utdanningssektoren. Da den anslåtte produktivetsveksten i offentlig sektor ligger under gjennomsnittet for private næringer, vil offentlig sektor trekke produktivetsveksten ned når den inkluderes i produktivetsberegninger.



Figur 4.2 Vekst i bruttoprodukt, arbeidsproduktivitet og total faktorproduktivitet (TFP) i hele norsk økonomi og markedsrettede fastlandsnæringer. Indeks 1971 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

#### Boks 4.2 forts.

Offentlig forvaltning har et større ansvar for tjenesteproduksjon i Norge enn i de fleste andre OECD-land. De store forskjellene her er imidlertid knyttet til tjenester som er særlig arbeidsintensive, først og fremst omsorg for barn og eldre og utdanning, hvor det er grunn til å tro at potensialet for produktivitetsvekst er lavere enn i andre deler av økonomien. I internasjonale sammenligninger vil dermed utelatelse av offentlig sektor isolert sett heve produktivitetsveksten mest i landene hvor offentlig sektor er relativt størst.

3. *Mangelfulle mål på produksjon som omsettes (markedsrettet produksjon)*. Problemene med å dekomponere veksten i produksjonsverdi i pris- og volumvekst er gjennomgående størst for tjenester, som ofte er vanskeligere å standardisere enn varer. Bruttoproduktet i privat og offentlig tjenesteproduksjon utgjorde i 2013 74 pst. av bruttoproduktet i alle fastlandsnæringene, mot 60 pst. i 1970. Denne tjenesteandelen vil trolig fortsette å øke som følge av aldring av befolkningen og økt levestandard. Det innebærer isolert sett at det blir systematisk vanskeligere å lage gode anslag på produksjonsvolum og produktivitetsvekst for hele økonomien. På den annen side har det skjedd forbedringer av målingen av tjenesteproduksjonen, se avsnitt 4.5.4.

Nasjonalregnskapet i Norge måler prisutviklingen for varer i hovedsak på grunnlag av detaljerte indekser for produsentpriser. I noen tilfeller, bl.a. *hotell- og restauranttjenester* og en del *transporttjenester*, brukes prisindekser som inn-

går i konsumprisindeksen. Etter 2005, spesielt i årene 2005–2007, har man utviklet flere produsentprisindekser for tjenester. Disse er imidlertid sjelden ført bakover i tid. Før 2005 ble prisutviklingen for de fleste tjenestene anslått med indekser for enhetskostnader der man ikke hadde relevante konsumprisindekser. En del av de nye produsentprisindeksene vil i praksis følge enhetskostnadene tett. Dette gjelder bl.a. ulike konsulenttjenester, der produsentprisen baseres på konsulentenes timehonorarer, som typisk er timelønn ganget opp med relativt fast påslagsfaktor.

Når man i mangel av bedre alternativer bruker veksten i enhetskostnader som mål på prisvekst for en del tjenester, vil det stort sett innebære at statistikken *undervurderer* den sanne produktivitetsveksten. Grunnen er at produktivitetsveksten er null per forutsetning når prisveksten forutsettes lik veksten i enhetskostnader, samtidig som det er god grunn til å regne med at den underliggende produktiviteten øker over tid i de aller fleste næringer. Generelt finnes det ikke tall for hvor stor del av produksjonen av ulike varer og tjenester i Norge som deflateres med de ulike metodene som faktisk brukes. Men bruken av enhetskostnader har vært fallende etter 2005. Fortsatt innebærer bruken av kostnadsdeflatering at produktivitetsveksten undervurderes, og at dette i større grad er tilfellet i Norge og andre rike land, der tjenestenes andel av produksjonen har vært høy og økende.

## 4.2 Produktivitet versus samfunnsøkonomisk effektivitet

I dagligtale betyr begrepene produktivitet og effektivitet langt på vei det samme. *Samfunnsøkonomisk effektivitet* betyr imidlertid noe helt annet enn produktivitet slik det ble definert foran. Det brukes til å karakterisere i hvilken grad samfunnets ressurser brukes på en måte som gir høyest mulig velferd. Begrepet velferd er i denne sammenhengen vanskelig å operasjonalisere. Man kan likevel ofte gi empirisk innhold til tre kriterier for at ressursbruken kan bli mer samfunnsøkonomisk effektiv:

1. Kostnadseffektivisering som skjer gjennom endringer som reduserer kostnader for gitt

produksjon med gitt kvalitet av den enkelte vare eller tjeneste. Her er det ofte en klar forbindelse til produktivitetsvekst.

2. Resultateffektivisering som skjer ved at gitte overordnede mål nås på en måte som reduserer samlet ressursbruk. For eksempel kan den norske etterspørselen etter mange varer, f.eks. matvarer, dekkes ved norsk produksjon eller import som finansieres gjennom eksport av helt andre produkter. Kapittel 13 viser at importvernet for jordbruks- og matvarer innebærer et effektivitetstap for samfunnet. Kapittel 13 diskuterer også hvordan man kan minimere de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til gitte mål for globale og nasjonale utslipp av klimagasser. Kostnadseffektivise-

### Boks 4.3 Nærmere om valg av produksjonsbegrep i produktivitetsanalyser

I prinsippet bør produksjonen i en næring beregnes som mengden av produkter som leveres til andre brukere («*Net Output*»). Dette målet utelater leveranser innad i produksjonsenheten, såkalte internleveranser. Det samsvarer godt med de produksjonstall som de enkelte bedrifter rapporterer til statistikkbyråer. Av ulike praktiske grunner inkluderes internleveranser ved aggregering av bedrifter/næringer i nasjonalregnskapet. Internleveransenes andel av produksjon og produktinnsats øker etter hvert som man velger grovere inndelinger av næringene. Med en inndeling i 40 næringer, vil internleveransene utgjøre mer enn halvparten av produktinnsatsen i mange næringer.

I nasjonalregnskapet er det *bruttoproduksjon* og *bruttoprodukt* som er de aktuelle produksjonsbegrepene. Når produksjon og produktivitet analyseres på makronivå eller for relativt bredt definerte næringer, bør en basere seg på bruttoprodukt, fordi innslaget av internleveranser i bruttoproduksjonen vil være meget stort. Da er det også vanskelig å se noen interessant tolkning av bruttoproduksjonsbegrepet. Når næringsinndelingen er relativt finmasket, er omfanget av internleveranser normalt lite. Da ligger bruttoproduksjonen nærmere det ideelle produksjonsbegrepet enn bruttoproduktet.

Valget av produksjonsbegrep påvirker i høy grad den målte produktivitetsveksten. Den historiske AP-veksten blir klart sterkere hvis produksjonen måles med bruttoproduksjon i stedet for bruttoprodukt. Det reflekterer en økning i produktinnsatsens andel av samlede kostnader, slik at produksjonen målt i faste priser har vokst raskere enn bruttoproduktet.

For TFP-veksten er effekten av å fjerne produktinnsatsen fra både produksjonen og faktorinnsatsen motsatt. TFP-veksten blir klart større – nær dobbelt så høy på makronivå – når den baseres på bruttoproduktet i stedet for bruttoproduksjonen. Denne forskjellen er tilnærmet lik forholdet mellom de løpende verditallene for produksjonen og bruttoproduktet (den såkalte «Domar-faktoren»). Intuisjonen er at jo mindre ressursinnsats produktivitetsveksten forutsettes å virke på, desto større må den være for å være konsistent med observerte vekstrater for produksjon og faktorinnsats. Effekten på den målte TFP-veksten av valg av produksjonsmål avhenger imidlertid av hvordan produktivitetsveksten fordeler seg på innsatsfaktorene. Dette vet man lite om. Hvis man i beregningene forutsetter at produktinnsatsen ikke blir mer produktiv, mens produktiviteten av arbeidskraft og kapital øker proporsjonalt, blir TFP-veksten den samme for begge produksjonsbegrepene.

Et viktig moment er at vurderingene av *årtil-år endringer* i produktivitetsveksten ikke påvirkes nevneverdig av valg av produksjonsbegrep, fordi tidsseriene for vekstratene for henholdsvis bruttoprodukt og bruttoproduksjon er meget høyt korrelert. Foran ble det påvist at det også er en meget høy korrelasjon mellom AP-vekst og TFP-vekst (basert på bruttoprodukt). Dersom man ønsker å belyse *forløpet* for produktivitetsveksten, blir altså bildet praktisk talt det samme enten man baserer seg på bruttoprodukt framfor bruttoproduksjon som produksjonsbegrep, og AP-vekst framfor TFP-vekst.

ring bidrar til økt resultateffektivisering, men resultateffektivisering kan skje uten kostnadseffektivisering i de enkelte produksjonsprosessene.

3. Nytte-kostnadsforbedring kan skje gjennom overføring av ressurser fra områder hvor nytten av den siste kronen innsats er liten til områder der den er stor. Med «områder» menes her virksomhet knyttet til de gitte overordnede målene i punkt 2. Nytte er et subjektivt begrep som avhenger av beslutningstakerens preferanser.

Innholdet i begrepene produktivitet og effektivitet kan illustreres med utgangspunkt i norsk jordbruk. AP-veksten i jordbruket var i gjennomsnitt 3,7 pst. per år i perioden 1971–2013, mot 2,3 pst. for de markedsrettede fastlandsnæringene. Tilsvarende TFP-vekstrater var henholdsvis 3,7 pst. og 1,6 pst. Tallene for produktivitetsvekst viser et helt annet bilde enn tallene for næringens produktivitetsnivå og lønnsevne. Produksjonsinntektene i norsk jordbruk er så lave at den samlede næringsstøtten per årsverk er større enn bøndernes inntekt per årsverk, jf. kapittel 13. Uten denne støtten ville overføringen av arbeidskraft fra jordbruk til næringer med høyere produktivitetsnivå

og lønnssevne skjedd klart raskere enn det man har sett. Det ville bidratt til høyere produksjon og inntekt per sysselsatt, altså en produktivitetsøkning for norsk økonomi sett under ett. Med de politiske mål man faktisk har for jordbruket, er ikke den samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinsten like klar. Beregninger viser imidlertid at dagens politiske mål trolig kan oppnås på en billigere måte enn i dag, se kapittel 13. Denne besparelsen ville vært en effektivitetsgevinst for samfunnet.

Transportsektoren er et eksempel på at viktige effektivitetsgevinster ikke vil fanges opp av målene på produktivitetsvekst. Drøftingen i kapittel 18 viser at samfunnets nytte av dagens ressursinnsats i transportsektoren trolig kan økes betydelig gjennom omprioriteringer av investeringsprosjekter i veisektoren. En viktig form for effektivitetsgevinst vil være kortere reisetider. Tidsbesparelser på fritidsreiser og reiser til og fra arbeid fanges imidlertid ikke opp i den statistikken som brukes i produktivitetsberegninger. Her vil man kun fange opp eventuell reduksjon i bedriftenes reelle transportkostnader.

Summen av mange små forbedringer av den samfunnsøkonomiske effektiviteten i ressursbruken har trolig bidratt til TFP-veksten. Men det kan også være en direkte motsetning mellom høy produktivitetsvekst og høyere samfunnsøkonomisk effektivitet. Spesielt kan dette gjelde effektene av økt sysselsetting. Generelt har myndighetene god grunn til å ønske en høyere arbeidsinnsats i det formelle arbeidsmarkedet enn det den enkelte selv velger. Grunnen er at skatter og stønader som avkortes mot arbeidsinntektene, innebærer at den samfunnsøkonomiske avkastningen av arbeid er større enn det den enkelte arbeidstaker selv opplever. Dette gjelder også når en legger arbeidstakernes verdsetting av forbruk og fritid til grunn. Samfunnets nytte av en ekstra arbeidstime er derfor større enn nytten av en ekstra time fritid. Dette gir et effektivitetsargument for å overføre tid fra fritid til lønnet arbeid. Politikken for økt arbeidsinnsats retter seg først og fremst mot eldre, innvandrere, uføre, syke og arbeidsledige, grupper som har særlige problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet. Man må regne med at majoriteten innenfor disse gruppene ikke er like produktive som dagens gjennomsnittlige yrkesaktive. En vellykket inkluderingspolitikk vil dermed trolig redusere den målte arbeidsproduktiviteten. Likevel vil høyere sysselsetting av relativt lavproduktiv arbeidskraft være til dels svært lønnsomt for samfunnet.

Også endringer i næringsstrukturen over tid kan innebære at en utvikling som sikrer en samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering, samtidig bidrar til svakere produktivitetsvekst. Summers (2013) peker på at de næringene som opplever den sterkeste produktivitetsveksten, for eksempel TV-produksjon, vil oppleve systematisk nedbemanning, fordi etterspørselsveksten ikke holder tritt med produktivitetsøkningen, til tross for sterkt fall i den relative prisen på disse produktene. Dermed kan næringens bidrag til TFP-veksten for hele økonomien falle, fordi det er proporsjonalt med næringens andel av den samlede ressursbruken. I tillegg kan høyere realinntekter vri etterspørselen i retning av tjenester som er både relativt arbeidsintensive og som har relativt sett mindre muligheter for produktivitetsvekst, for eksempel omsorg for barn og eldre. En økning i antall eldre vil også bidra til overføring av arbeidskraft til arbeidsintensive helse- og omsorgsnæringer med relativt lav produktivitetsvekst. Disse endringene i næringsstruktur vil være et resultat av valg, og de skyldes ikke markedssvikt.

Samfunnsøkonomiske vurderinger av tiltak som er ment å øke produktiviteten, bør derfor styres av hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt – ikke av produktivitetseffekten i seg selv. I den grad man benytter offentlige inngrep for å øke produktiviteten i næringslivet, må dette begrunnes med at det foreligger markedssvikt. Korrekasjonen for markedssvikt må også ta hensyn til eksisterende tiltak og til at politiske tiltak ikke nødvendigvis virker i tråd med intensjonene.

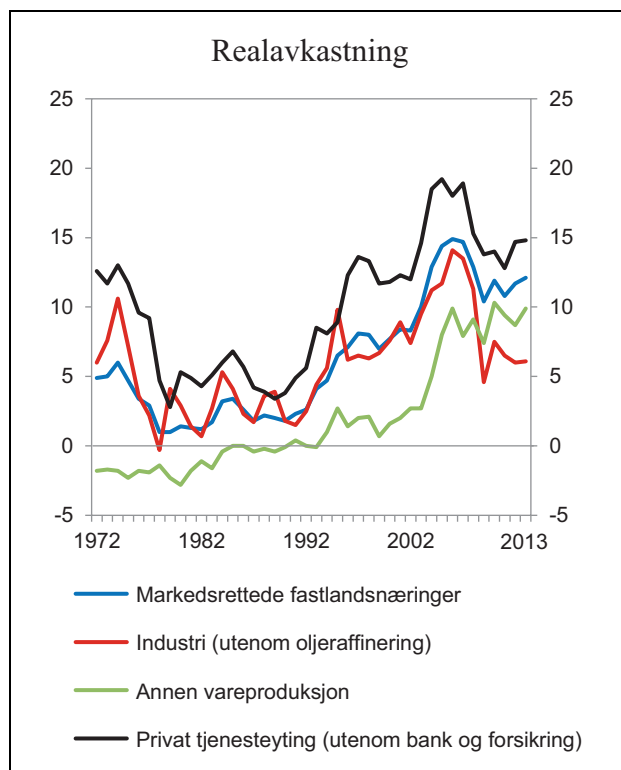
I denne sammenheng bør det minnes om at en positiv produktivitetseffekt av investeringer i seg selv ikke er et tilstrekkelig argument for at myndighetene bør stimulere investeringer gjennom ulike former for subsidier og skattefordeler. I en velfungerende markedsøkonomi vil privatøkonomiske vurderinger av lønnsomhet gi riktig nivå på og sammensetning av investeringene. Det har flere ganger vært vurdert om kapitalmarkedene i Norge er imperfekte og gir for dårlig kapitaltilgang til norsk næringsliv. Flere utredninger har konkludert med at i lys av de tiltak som allerede eksisterer, er den markedsbaserte kapitaltilgangen god nok. Ulike former for kapitalsubsidier vil derfor føre til sløsing med samfunnets ressurser, se for eksempel NOU 1996: 17 I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten, åpen økonomi.

Kapitalkostnader vil, særlig for investeringer med lang inntjeningsperiode, domineres av den avkastningen man kan få ved alternative plasseringer av investeringsbeløpet. I et makroøkonomisk



perspektiv kan man skille mellom to investeringsalternativer: realinvesteringer innenlands eller investeringer i utlandet i finans- eller realkapital. På 1980-tallet lå den reelle, årlige kapitalavkastningen opptjent i norske bedrifter rundt 2 pst. Siden rundt 1990 har denne reelle avkastningsraten økt til rundt 10 pst. i 2005, jf. figur 4.3. Deretter falt den under finanskrisen, men har så ligget på rundt 9 pst. de siste årene. Økningen på 1990-tallet var bredt basert i norske næringer.

Skattereformen av 1992 er trolig en av årsakene til økningen i kapitalavkastningen. En annen viktig årsaker at globaliseringen har gjort det enklere å investere i utlandet, ofte i vertikalt integrerte produksjonsskjeder ved at man investerer i datterselskaper i utlandet og flytter ut deler av produksjonen. Økt tilfang av lønnsomme investeringer i utlandet, etter risikojustering, betyr at alternativkostnaden ved å investere i Norge har økt. Når kravene til lønnsomhet i Norge skjerpes, reduseres isolert sett investeringene i Norge. For samfunnet er økningen i investeringsmulighetene ikke et problem, men en fordel. Det fører i sum til høyere avkastning for norske kapitaleiere, og inntektene til Norge øker. I tillegg kan realkapitalen i Norge økes raskere enn i en situasjon



Figur 4.3 Realavkastning i markedsrettede fastlandsnæringer. Driftsresultat i forhold til verdi av realkapital. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

uten internasjonal kapitalmobilitet. Når flytting av investeringer fra Norge til utlandet er lønnsomme for den enkelte investor, vil de normalt være lønnsomme også for det norske samfunnet, selv om arbeidsproduktiviteten i norske bedrifter blir lavere enn i en hypotetisk situasjon uten internasjonale kapitalbevegelser. Dette er et eksempel på at en politikk som sikter mot samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan bidra til lavere produktivitetsvekst.

### 4.3 Makroøkonomiske virkninger av produktivitetsvekst

Produktivitetsvekst påvirker de fleste størrelser i en økonomi. Men den klart viktigste grunnen til at man er og bør være opptatt av produktivitetsvekst, er at den har vært den dominerende kilden til at den materielle levestandarden har økt i de fleste land, samtidig som de sysselsatte i gjennomsnitt jobber færre timer per år. Som nevnt i avsnitt 4.1.5, vil en gitt reell produktivitetsvekst i form av teknologiske og organisatoriske framskritt, ha en sterkere effekt på den økonomiske veksten enn det som fanges opp i den målte TFP-veksten. Det skyldes at produktivitetsveksten fører til real-lønnsvekst som gjør det lønnsomt å øke innsatsen av produserte innsatsfaktorer bak hvert årsverk. En del av veksteffekten av økt kapital per timeverk må derfor tilskrives de mekanismene som ligger bak TFP-veksten.

Målt per innbygger var den disponible realinntekten for Norge i 2013 185 pst. høyere enn i 1970, jf. tabell 4.3. Norges disponible inntekt er summen av produksjonsbaserte inntekter, målt ved nettonasjonalprodukt<sup>2</sup>, og nettoverdien av inntektsstrømmene mellom Norge og utlandet, herunder avkastningen fra Statens pensjonsfond – Utland. Beregningen av *realverdien* av Norges disponible inntekt korrigerer alle inntektene for prisveksten på den innenlandske bruken av varer og tjenester. Tabell 4.3 viser at 48 pst. av denne realinntektsveksten fra 1970 til 2013 per innbygger har kommet fra produksjon i Fastlands-Norge. 31 pst. av veksten har kommet fra olje- og gassutvinning. 21 pst. skyldes økte nettoinntekter fra utlandet. Avsnitt 4.1.4 viser at TFP-vekst og akkumulasjon av realkapital per arbeider har spilt en dominerende rolle for produksjonsveksten i de markedsrettede fastlandsnæringene. Figur 4.4 sammenstiller veksten i disponibel inntekt for

<sup>2</sup> Nettonasjonalproduktet er lik BNP minus kapitalslit.

Tabell 4.3 Akkumulert vekst i disponibel realinntekt for Norge fra 1970 til 2013

	Økning fra 1970 til 2030				
	1970 <sup>1</sup>	2013 <sup>1</sup>	Økning <sup>1</sup>	Andel av økning, prosent	Prosentvis vekst
Disponibel realinntekt per innbygger <sup>1</sup>	179	509	330	100	185
Realverdi av produksjonen <sup>2</sup>	182	442	261	79	144
Olje- og gassvirksomheten	0	102	102	31	
Næringer utenom olje- og gassvirksomhet	182	341	159	48	87
Realverdi av netto inntekter fra utlandet	-3	66	69	21	-2212
Produksjonsverdi per inbygger <sup>3</sup>	192	442	250	76	130
Bidrag til realinntektsøkning fra bytteforholdsending			11	3	

<sup>1</sup> 1000 2013-kroner.

<sup>2</sup> Nettonasjonalprodukt korrigert for prisvekst på innenlandsk anvendelse av varer og tjenester.

<sup>3</sup> Nettonasjonalprodukt korrigert for prisvekst på norsk produksjon. 2013-kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

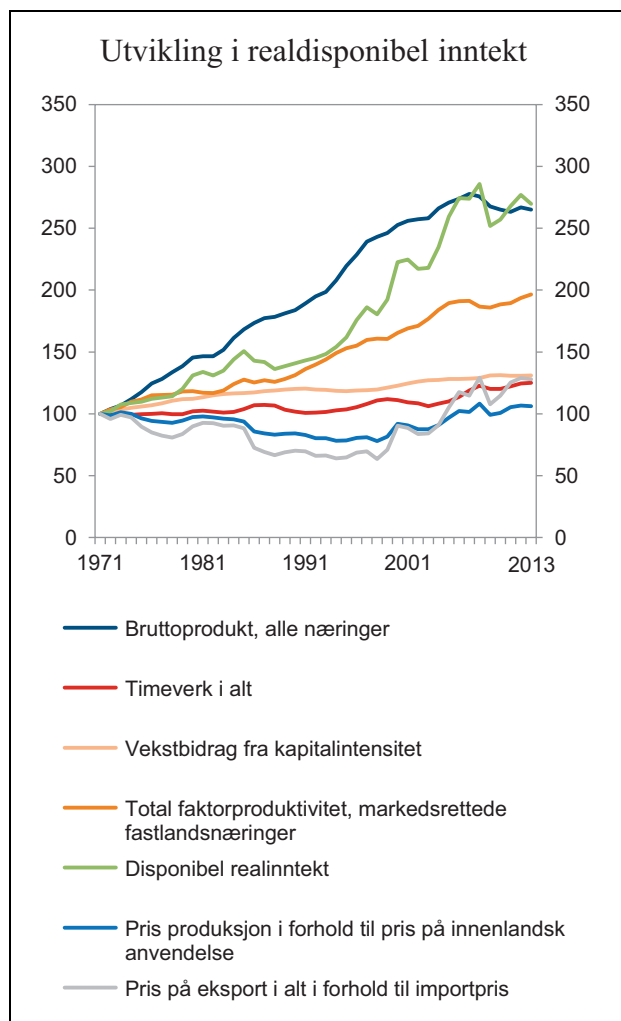
Norge per innbygger med utviklingen i viktige inntektskomponenter og -kilder.

Bidraget fra produksjon til veksten i landets disponible realinntekt inneholder både vekst i produksjonsvolumet og såkalte bytteforholdsendinger. Bytteforholdet bedres når prisene på de produktene landet kjøper øker mindre enn prisene på de produktene landet produserer. Dette innebærer at endringer i bytteforholdet måles ved forholdet mellom eksportpriser og importpriser. Betydningen av bytteforholdsendingene for realinntektsveksten avhenger av størrelsen på eksport og import. Mellom 1970 og 2013 har bytteforholdet variert mye, men bedret seg alt i alt med nær 28 pst. Den tilsvarende økningen i forholdet mellom prisene på norsk produksjon og prisene på innenlandsk anvendelse var bare 6 pst. Gevinstene var særlig sterke mellom 1998 og 2008, da de bidro med over 30 pst. til veksten i Norges disponible realinntekt. Bak disse gevinstene lå i første rekke økt oljepris og økningen i billig import fra Kina og andre lavkostland. Forholdet mellom eksportprisene på norsk olje og gass og prisindeksen for Norges samlede import økte med 287 pst. fra 1970 til 2013. Inntektseffektene av produktivitsvekst er generelt mer robuste enn bytteforholdsgevinster, siden forholdet mellom prisene på eksport og import kan endres begge veier, mens langsiktig produktivitsvekst er et resultat av kumulativ læring. Det er derfor vanskelig å tenke seg at produktivitsnivået kan falle over lengre perioder, selv om veksten kan gå ned.

Norge har siden begynnelsen av 2000-tallet hatt den klart høyeste inntekten per innbygger blant OECD-landene<sup>3</sup>, også når man korrigerer for forskjeller mellom landenes prisnivå (kjøpekraftsjustering), se Statistisk sentralbyrå (2014). I 2012 lå denne reelle gjennomsnittsinntekten for hele OECD-området hele 47 pst. lavere enn i Norge. Den tilsvarende forskjellen mellom Norge og Sverige og Danmark var henholdsvis 38 og 31 pst. Forskjellen var vel 20 pst. for Sveits og USA, som ligger nærmest Norge. I tillegg indikerer timeverkstall at yrkesaktive har mer fritid i Norge enn i de fleste OECD-landene. Grunnrente fra petroleumsvirksomheten forklarer en del av, men langt fra hele, Norges inntektsforsprang. Selv uten denne grunnrenten skapte et timeverk i OECD-landene sett under ett i gjennomsnitt 37 pst. mindre kjøpekraftsjustert BNP enn i Norge i 2010. Det er imidlertid vanskelig å skille ut den direkte og indirekte betydningen av oljevirkosheten for dagens inntektsnivå.

I 1970 viste en tilsvarende sammenligning av gjennomsnittsinbyggerens kjøpekraft at Norge lå lavere enn de fleste andre vesteuropeiske landene. Innhenting av de rike europeiske landenes inntektsforsprang var relativt sterk på 1970-tallet og klart svakere på 1980-tallet, for så å akselerere på 1990-tallet. Norsk økonomi har i de siste ti årene vokst sterkere enn de fleste andre OECD-landene, men den høye innvandringen etter 2004

<sup>3</sup> Denne sammenlikningen ser bort fra et lite OECD-land som Luxembourg hvor gjennomsnittsinntekten påvirkes av spesielle forhold knyttet til at innbyggerne kan bo og arbeide i ulike land.



Figur 4.4 Utvikling i disponibel realinntekt, bruttoprodukt og timeverk i alt per innbygger, samt bytteforholdsgevinster og total faktorproduktivitet og kapital per timeverk i markedsrettede fastlandsnæringer. Indeks 1971 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

har bidratt til å holde BNP-veksten per innbygger nede. I tillegg har Norge opplevd historisk høye bytteforholdsgevinster i perioden fra 1998 til 2008.

Internasjonale sammenligninger av kjøpekraftsjustert BNP per innbygger og per timeverk gir tilleggsmessig informasjon om den norske produktiviteten som i mindre grad er følsom for problemene med å skille mellom pris- og volumvekst for vare- og tjenesteproduksjonen. Grunnen er at de kjøpekraftsjusterte sammenligningene tar utgangspunkt i verdital for BNP som omregnes ved at produktene i hvert land verdsettes med prisene i USA. Denne prissettingen er selvsagt beheftet med problemer, men de vil i stor grad være de samme for alle land som sammenlignes.

Landvise forskjeller mellom kjøpekraftsjusterte tall for BNP per innbygger påvirkes imidler-

tid av prisseffekter som følge av at landene i ulik grad produserer og forbruker varer med høye og lave verdensmarkedspriser. Brasch (2014b) finner at slike prisseffekter forklarer en betydelig del av forskjellene mellom landenes BNP per timeverk. De resultatene som framkommer ved den metoden Brasch bruker, blir mindre pålitelige desto større forskjeller det er mellom landenes næringsstruktur. Små land som Norge har utnyttet at det er lønnsomt å utnytte internasjonal handel til å spesialisere næringsstrukturen. I tillegg måles ikke timeverk på en felles måte i OECD-landene, noe som bidrar til å svekke informasjonsinnholdet i internasjonale sammenligninger av produktivitet, særlig ved nivåssammenligninger.

Selv om høy velstand er hovedformålet med økonomisk virksomhet, er det noen problemer som ikke løses direkte av produktivitsvekst. For det første vil ikke norske statsfinanser nødvendigvis bedres av en isolert bedring av produktiviteten i *privat* sektor. Beregninger, bl.a. i Perspektivmeldingen 2013, viser at man får tilnærmet ingen effekt på statsfinansene av økt produktivitsvekst i privat sektor dersom man ikke legger til grunn at også produktivitsveksten i offentlig sektor øker. Årsaken er at produktivitsveksten i privat sektor fører til økt lønnsnivå der, og at lønnsøkningene erfaringsmessig smitter over på den offentlige sektoren. I tillegg reguleres de fleste offentlige overføringer i takt med lønningene<sup>4</sup>. Produktivitsvekst i *offentlig* sektor vil derimot kunne styrke statsfinansene, forutsatt at den helt eller delvis høstes gjennom redusert ressursinnsats framfor økt produksjon. En utbredt hypotese er at forbedringene innenfor helsesektoren i diagnostikk, medisiner og behandlingsmuligheter har ført til flere og dyrere behandlinger, og høyere offentlige bevilgninger til helsesektoren enn det man ville hatt uten slike forbedringer. I seg selv gir imidlertid ikke dette noe grunnlag for å konkludere med at denne utviklingen har vært samfunnsøkonomisk ulønnsom.

Det er vel dokumentert fra økonomisk teori, se for eksempel Krugman (1997), at økt produktivitet i næringslivet ikke gir noen automatisk og generell forbedring av norske bedrifters evne til å konkurrere med utenlandske bedrifter på lang sikt. Isolert sett vil høyere produktivitet i norske bedrifter gi grunnlag for økt lønnsomhet og økte markedsandeler i konkurransen med utenlandske

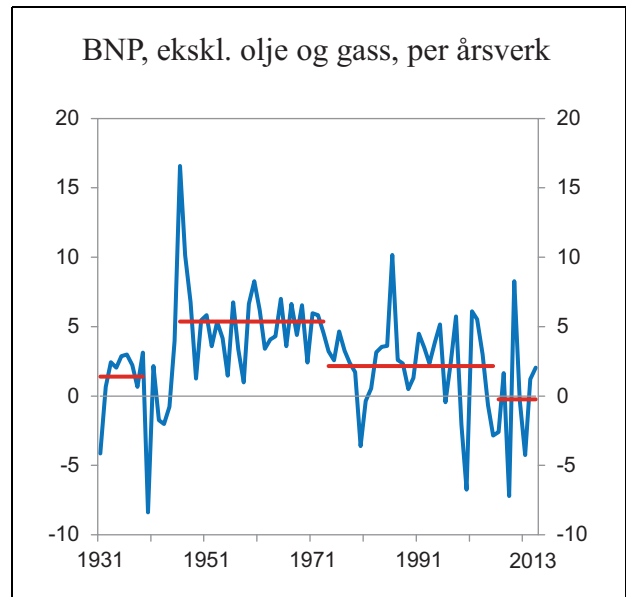
<sup>4</sup> Alderspensionen for de som har gått av med pensjon reguleres årlig fra og med 2011 med lønnsveksten minus 0,75 pst. Men pensjonsrettighetene og alle øvrige ytelser i folketrygden blir fortsatt lønnsregulert.

bedrifter. Imidlertid vil konkurransen om arbeidskraften føre til at lønnsveksten spiser opp den økte lønnsevnen. Den norske frontfagsmodellen for lønnsoppgjørene sørger for at denne prosessen skjer raskere enn det den ellers ville gjort. Dette skaper en nær sammenheng mellom real-lønnsvekst og produktivitsvekst. Lønnsveksten i Norge påvirkes også positivt når frontfagene opplever økte produktpriser og lavere priser på produktinnsats og kapitalvarer. I de senere årene har dette vært en viktig årsak til at den norske lønnsveksten har vært klart sterkere enn både produktivitsveksten og lønnsveksten i andre land. Hvis det av ulike grunner er en systematisk forskjell mellom lønnsnivå og lønnsevnen i konkurranseutsatt sektor, blir den ikke nødvendigvis mindre av økt produktivitsvekst, så lenge lønnsveksten følger med oppover. En slik forskjell vil normalt utlignes gjennom endringer i valutakursen og justeringer i lønnsdannelsen.

#### 4.4 Nærmere om den svake produktivitsveksten i de senere år

##### 4.4.1 Et sammenligningsgrunnlag

Figur 4.5 og tabell 4.4 oppsummerer den økonomiske veksten i Norge siden 1930. I 1930-årene varierte AP-veksten stort sett mellom 2 og 3 pst. pr. år. I løpet de første to tiårene etter krigen var den årlige AP-veksten relativt høy og stabil på rundt 5 pst. Etter 1973 har AP-veksten fluktuert mer rundt lavere gjennomsnittsrater når olje- og gassutvinning holdes utenfor. På 1970- og -80-tallet opplevde de fleste vesteuropeiske land og USA en markert avdemping av veksten. I Europa var trolig en av årsakene til fallet i produktivitsveksten på begynnelsen av 1970-tallet at potensialet for å gjeninnhente USAs teknologinivå og organisering av produksjonen gradvis var blitt uttømt. På 1990-tallet forsterkes veksten i norsk økonomi noe



Figur 4.5 Volumvekst i BNP per årsverk<sup>1</sup> i norske næringer utenom olje- og gassutvinning. 1931 – 2013. Prosent per år

<sup>1</sup> BNP totalt i løpende markedspriser fratrukket bruttoprodukt i løpende basispriser for olje- og gassutvinning, deflater med prisindeks for BNP totalt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

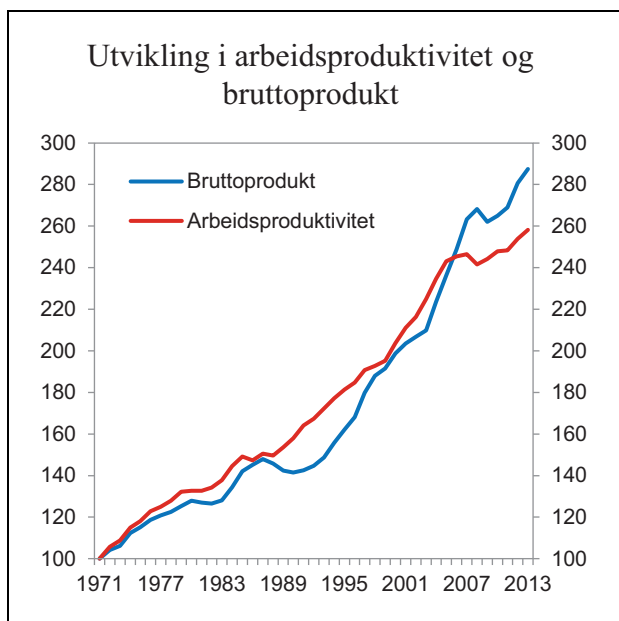
før den faller kraftig, som i de fleste andre OECD-land, etter 2005. Tabell 4.4 viser at volumet av BNP per innbygger i gjennomsnitt økte med 2,6 pst. per år i hele perioden 1930–2013. Akkumulert betyr det at gjennomsnittsnordmannen i 2013 var 8,1 ganger rikere enn i 1930. Produktivitsveksten i fastlandsnæringene bidro med det aller meste, 82 pst. av den akkumulerte BNP-veksten.

Fallet i produktivitsveksten etter 2005 skiller seg ut, også når man ser utviklingen helt tilbake til 1930-årene. Et viktig spørsmål er hvilken trendmessig produktivitsvekst det kan være realistisk å håpe og tro på i tiårene framover. Er det mulig gjennom politiske tiltak og reformer å gjenoppleve produktivitsveksten fra 1960-tallet? Eller er

Tabell 4.4 Volumvekst i BNP, sysselsetting, arbeidsproduktivitet og befolkning. 1930–2013. Prosent

	Samlet vekst	Årlig gjennomsnittlig vekst
Bruttonasjonalprodukt totalt	1 370	3,3
Befolkning	83	0,7
Bruttonasjonalprodukt per innbygger	710	2,6
Bruttonasjonalprodukt ekskl. olje og gass	1 060	3,0
Timeverk totalt ekskl. olje og gass	31	0,3
Arbeidsproduktivitet totalt ekskl. olje og gass	788	2,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 4.6 Utvikling i arbeidsproduktivitet og bruttoprodukt i faste priser i markedsrettede fastlandsnæringer. Indeks 1971 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

det grunner til at trenden ikke vil vokse raskere enn den gjorde før 2006, jf. diskusjonen i kapittel 3? Og hvor lav har egentlig produktivitsveksten vært i de senere årene i forhold til en vekst som fortjener betegnelsen normal eller trendmessig? Det siste spørsmålet forsøkes besvart i de følgende avsnittene.

#### 4.4.2 Trender versus konjunkturelle variasjoner

Som påpekt i avsnitt 4.1.2 må forløpet for produktivitsveksten i årene rundt og etter 2005 tolkes på en annen måte enn trenden for produktivitsveksten over flere tiår. Over lange perioder vil endringen i produktiviteten være bestemt av teknologiske framskritt og arbeidskraftens kompetanse, og denne påvirkes lite av kortsiktige variasjoner. Innenfor relativt korte perioder er derimot variasjoner i kapasitetsutnyttelsen knyttet til konjunktursvingninger som normalt betyr mest for produktivitsveksten.

Historisk har produktivitsveksten økt under oppgangskonjunkturer og falt i nedgangskonjunkturer. Dette mønsteret finner man i mange land, og det omtales ofte som «Okuns lov». Typisk har produktivitsveksten vært sterkest i begynnelsen av en høykonjunktur. I de markedsrettede fastlandsnæringene var korrelasjonskoeffisienten mellom veksten i bruttoproduktet og AP-veksten

0,39 i perioden 1971–2013. Den vanligste forklaringen på dette er såkalt «labour hoarding», eller «hamstring av arbeidskraft»: I en nedgangskonjunktur reduseres arbeidsinnsatsen relativt mindre og tregere enn produksjonen. På grunn av kostnader forbundet med både oppsigelser og rekruttering, vil mange bedrifter velge å holde på flere ansatte enn dem som der og da er lønnsomme, i påvente av bedre tider. Når konjunkturerne bedres, kan produksjonen dermed økes ved å øke utnyttelsesgraden av arbeidskraften og annen kapasitet. Dermed vil produksjonen både øke og falle relativt sterkere enn den målte arbeidsinnsatsen. Dette resonnementet gjelder svingninger i etterspørselen som forventes å være begrensede i både utslag og varighet. Under større kriser kan nedbemanning gå hånd i hånd med produktivitsvekst, fordi det da typisk er de minst lønnsomme bedriftene som reduserer aktiviteten mest. For bredt definerte næringer viser utviklingen i Norge etter 1970 få eller ingen eksempler på slike kriser.

King og Millard (2014) trekker fram to andre momenter som, særlig i tjenesteytende næringer, kan forklare positiv samvariasjon mellom produksjon og produktivitet: i) arbeidskraft brukes ikke bare til ren produksjon, men også til å opparbeide og vedlikeholde kontakt med kunder. I nedgangskonjunkturer vris ressursene i favør av slik aktivitet; ii) tjenesteproduksjon, bl.a. den som baseres på IKT, innebærer ofte store faste kostnader, mens kostnaden ved å øke produksjonen er svært lav.

Anslaget på trenden for produktivitsutviklingen er følsomt overfor valg av metode. I det følgende er trenden beregnet som den gjennomsnittlige vekstraten mellom suksessive konjunkturbunner, for å redusere betydningen av konjunktursvingninger for den gjennomsnittlige årlige produktivitsveksten innen en periode. Det er imidlertid langt fra opplagt hvordan konjunkturbunnene bør fastlegges. Statistisk sentralbyrå definerer en konjunkturbunn som et år der avstanden mellom observert BNP-nivå for Fastlands-Norge og den korresponderende trenden er større enn i årene før og etter. Denne metoden ligger til grunn for periodeinndelingen i tabell 4.5.

For de markedsrettede fastlandsnæringene sett under ett lå den gjennomsnittlige AP-veksten nær 2,5 pst. i periodene fram til 2003. I perioden 2004–11 var AP-veksten kun 1,2 pst., mens den var tilnærmet 1,9 pst. som snitt for 2012 og 2013. Trenden for AP-veksten i industrien har ligget lavere enn for markedsrettede næringer sett under ett, og forskjellen har økt over tid, også for

Tabell 4.5 Anslag på trend for AP-vekst i markedsrettede fastlandsnæringer. Gjennomsnittlige årlige vekstrater. Prosent

	1973–1983	1984–1991	1992–2003	2004–2011	2012–2013
Markedsrettede fastlandsnæringer	2,4	2,2	2,7	1,2	1,9
Industri	2,0	1,6	1,7	1,5	1,3
Annen vareproduksjon <sup>1</sup>	3,3	3,2	1,6	1,2	2,4
Privat tjenesteyting	2,2	1,9	3,3	1,2	1,8

<sup>1</sup> Primærnæringer, bergverksdrift, vann- og kraftforsyning og bygg og anlegg.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2004. Veksttrenden var fallende også for næringer som produserer andre varer enn industriprodukter («annen vareproduksjon»), herunder primærnæringer, kraftforsyning og bygge og anleggsvirksomhet. Men disse næringene trakk ikke produktivitsveksten for hele gruppen av markedsrettede næringer vesentlig ned utenom i perioden 1992–2003. I privat tjenesteyting var derimot AP-veksten sterk på 1990-tallet, for så å falle med 2,1 prosentenheter til 1,2 pst. i perioden 2004–2011. Her har produktivitsveksten tatt seg noe opp de to siste årene.

Perioden 2004–2011 inneholder finanskrisen, som var særlig alvorlig i 2008 og 2009, og som ble etterfulgt av gjeldskrise og svak økonomisk utvikling i mange land, særlig i Europa. Disse krisearene representerer en internasjonal nedgangskonjunktur som er langt dypere enn de man ellers har hatt i etterkrigstiden. Med en gitt prosyklisk effekt på produktivitsveksten, blir fallet i produktivitsveksten sterkere desto sterkere nedgangskonjunkturen er. Det innebærer at trenden for produktivitsveksten i perioden som inneholder finanskrisen, vokser svakere enn i normale konjunktursyklus. Isolert sett tilsier dette at den underliggende veksten framover kan forventes å være høyere enn den målte trendveksten i perioden 2004–2011, gitt en normal konjunkturutvikling.

#### 4.4.3 Makroutviklingen i Norge etter 2005

Fallet i AP-veksten startet i 2006 da AP-veksten var kun 1 pst., mot 4,3 pst. i 2004 og 3,6 pst. i 2005, jf. tabell 4.6. Fallet var stort også i forhold til det som til da hadde vært trendveksten, men det ble forsterket av at den forutgående veksten hadde skapt en unormal fallhøyde. Den lave produktivitsveksten i 2006 og 2007 kom særlig som følge av en sterk vekst i antallet timeverk, bl.a. gjennom høy arbeidsinnvandring, uten noe vesentlig fall i veksten i bruttoproduktet. Norsk økonomi befant seg i slutfasen av en oppgangskonjunktur, med sterkt press på kapasiteten i de fleste næringer. Lavere produksjons- og produktivitsvekst var derfor forventet. Den høye arbeidsinnvandringen, som skjøt fart etter EU-utvidelsen i 2004, fortsatte imidlertid selv om veksten i produksjonen stoppet opp.

Finanskrisen utløste en sterk og uventet svekkelse av den generelle etterspørselen som førte til unormalt sterkt fall i produksjons- og produktivitsveksten i 2008 og 2009. Fra 2007 til 2008 falt AP-nivået med 2,4 prosentenheter. Timeverksveksten i 2008 indikerer at bedriftene, i likhet med flere prognosemakere, gjennom det meste av året ikke forutså hvor alvorlig finanskrisen ville bli. Finanskrisen satte også sitt preg på de etterfølgende årene, selv om utviklingen i norsk økonomi var bedre enn i de aller fleste andre OECD-landene. Tallene for 2012 og 2013 indikerer en gradvis tilbakevending mot mer normal produktivits-

Tabell 4.6 Vekstrater for markedsrettede fastlandsnæringer i Norge<sup>1</sup>. 2004–2013. Prosent

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoprodukt	6,5	5,7	5,3	5,8	1,9	-2,3	1,1	1,5	4,4	2,4
Timeverk	2,2	2,1	4,3	5,4	3,9	-3,4	-0,4	1,3	2,3	0,7
Arbeidsproduktivitet	4,3	3,6	1,0	0,4	-2,0	1,1	1,5	0,2	2,2	1,7

<sup>1</sup> Eksklusive boligjenester.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

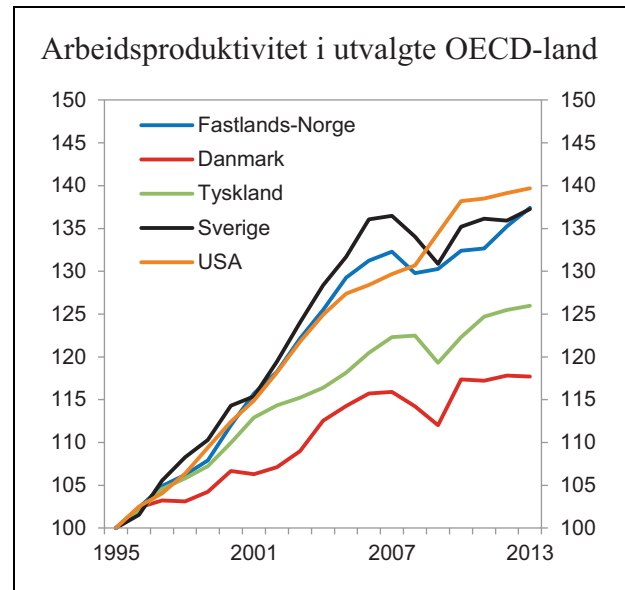
vekst, men tallgrunnlaget er for spinkelt til at dette kan slås fast med stor sikkerhet.

#### 4.4.4 Makroutviklingen i andre land etter 2005

Tendensen til lavere produktivitsvekst fra midten av 2000-tallet enn i tidligere år, finner man i mange land. Figur 4.7 viser utviklingen i AP i noen utvalgte OECD-land. USA er interessant, bl.a. fordi produktiviteten her har vokst raskere enn i Europa fra rundt 2005. Men også USA har i flere år etter 2004 opplevd svakere AP-vekst enn i tiårsperioden forut. Danmark og Sverige er naturlige referanseland for Norge. I Danmark og Sverige falt AP-nivået i forhold til året før i både 2008 og 2009. Produktivitsveksten har vært særlig svak i bl.a. Danmark, hvor AP i 2013 bare lå om lag 5 pst. over 2004-nivået. Den tilsvarende økningen i løpet av disse 9 årene var rundt 12 pst. i USA og mellom 7–9 pst. i Sverige, Tyskland og Fastlands-Norge.

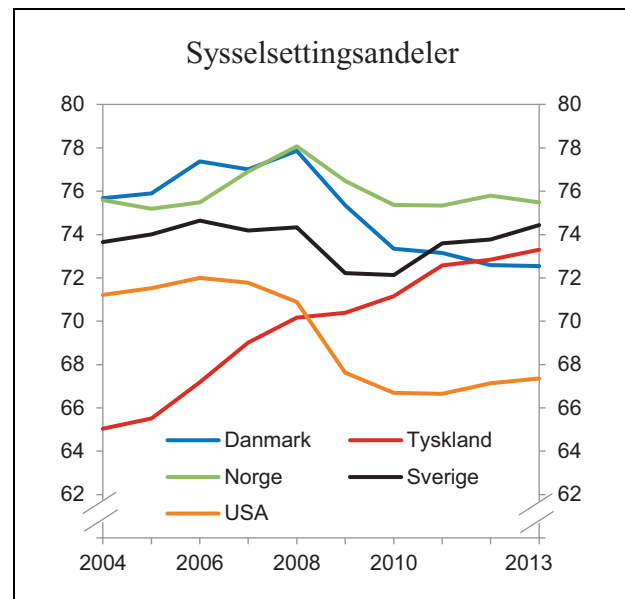
Disse forskjellene kan trolig i stor grad forklares med forskjeller i arbeidsmarkedenes virkemåte og økonomisk politikk. I USA falt andelen sysselsatte i befolkningen fra 15 til 64 år med 4,2 prosentenheter fra 2007 til 2009, og med ytterligere nær én prosentenheter i løpet av 2010 og 2011, jf. figur 4.8. Man holdt således i liten grad på arbeidskraften da etterspørsel og produksjon falt som følge av finanskrisen. Tvert imot var det en tendens til at arbeidsproduktiviteten økte mer enn normalt i 2008. I Tyskland og de fleste andre europeiske land var utviklingen motsatt: Man holdt på arbeidskraften, slik at produktiviteten falt. Sysselsettingsandelen i Tyskland har økt i alle år etter 2003, om enn noe svakere i 2008 og 2009, bl.a. som følge av endringer i arbeidsmarkedspolitikken. I Danmark, Sverige og Norge falt sysselsettingsandelene i forhold til året før i 2009 og 2010, men mindre enn det samlede fallet i USA. Volumveksten for BNP falt i 2008, og BNP falt i 2009 i de utvalgte landene. Fallet i BNP-veksten var minst i Norge og i USA.

Tallene indikerer at det under finanskrisen fant sted en sterkere avskalling av den minst produktive arbeidskraften i USA enn i de fleste vest-europeiske landene. Endringene i USA bryter i noen grad med det vanlige mønsteret, hvor konjunkturedgang ledsages av en klar svekkelse av produktivitsveksten.<sup>5</sup>



Figur 4.7 Utviklingen i arbeidsproduktivitet i utvalgte OECD-land. Indeks 1995=100

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.



Figur 4.8 Sysselsettingsandeler av hele befolkningen. 15–64 år i utvalgte OECD-land. Prosent

Kilde: OECD.

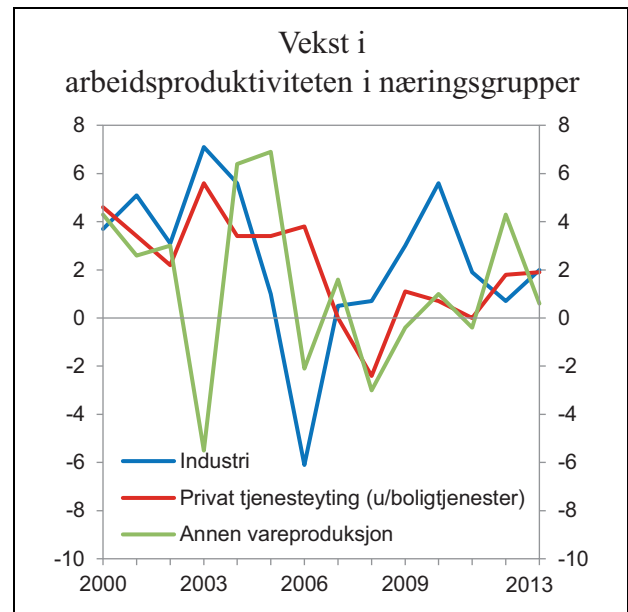
<sup>5</sup> Denne tolkningen støttes i Gordon, R. J. (2010): «Okun's Law, Productivity Innovations, and Conundrums in Business Cycle Dating», American Economic Review Papers and Proceedings, vol. 100, no. 2.

#### 4.4.5 Felles eller ulikt fall i næringenes produktivitetsvekst?

Tabell 4.7 viser et markert fall i den gjennomsnittlige AP-veksten fra perioden 2000–2005 til perioden 2006–2013 i Norge for de tre hovedgruppene av markedsrettede fastlandsnæringer: *industri*, *privat tjenesteyting* og *annen vareproduksjon* (*primærnæringer, kraftforsyning, bygg- og anlegg*). Med en så grov næringsinndeling er fallet i produktivitetsveksten etter 2005 et generelt fenomen i Fastlands-Norge. Figur 4.9 viser at fallet i både industrien og tjenesteytende næringer startet allerede i 2004. Industriens AP-vekst var eksepsjonelt svak i 2006, og svak også i 2007 og 2008, for så å øke sterkt i 2010. I privat tjenesteyting falt produktivitetsveksten fram til 2008. Deretter har årsveksten variert under 2 pst. I *annen vareproduksjon* varierer produktivitetsveksten mye i primærnæringene, oppdrett og kraftforsyning. Spesielt kan fallet i 2003 tilskrives sterk produksjonsnedgang i kraftforsyning. Men også i *annen vareproduksjon* viser tallene en systematisk svak AP-vekst årene fra 2006 til 2011.

Bidraget fra AP-vekst i en næring til AP-vekst i makro, beregnes ved å vekte den med næringens løpende andel av bruttoproduktet. Figur 4.10 viser

at fallet innenfor *privat tjenesteyting* er det som betyr mest for totalbildet, mest fordi denne næringsgruppen er klart større enn de to andre



Figur 4.9 Årlige vekstrater i arbeidsproduktiviteten i industri, privat tjenesteyting og annen vareproduksjon. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.7 Vekst i arbeidsproduktiviteten i markedsrettede fastlandsnæringer.<sup>1</sup> Gjennomsnittlige årlige vekstrater. Prosent

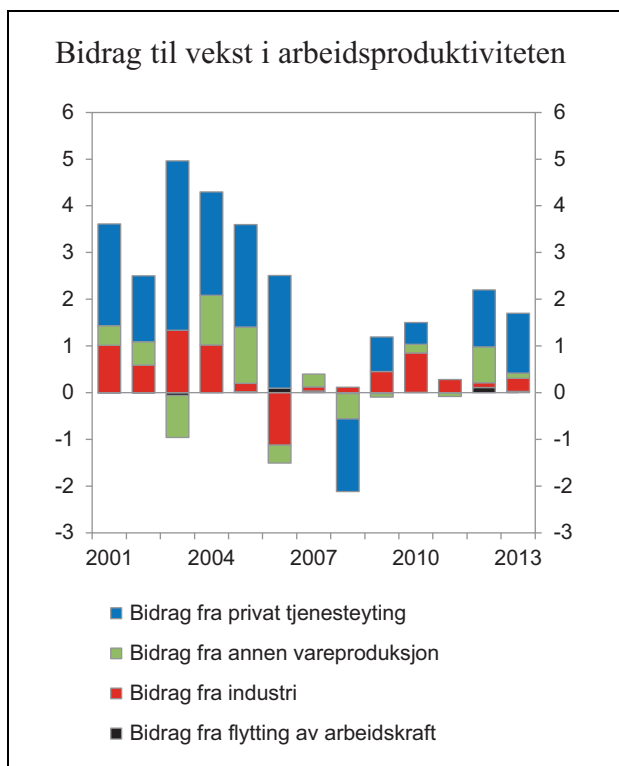
	Prosentandel av bruttoprodukt i 2013 <sup>2</sup>	1971–	1971–	1996–	2006–
		2013	1995	2005	2013
Markedsrettede fastlandsnæringer	100,0	2,3	2,5	3,0	0,8
Industri	14,2	1,8	1,6	2,8	1,0
Annen vareproduksjon, hvorav	18,4	2,5	3,6	1,6	0,2
Bygg og anlegg	11,0	1,1	2,4	-0,9	-0,1
Privat tjenesteyting, hvorav	67,4	2,3	2,3	3,4	0,8
Varehandel og reparasjon av motorvogner	13,4	3,9	4,0	4,3	3,0
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	9,5	1,4	-0,2	5,6	1,4
IKT-næringer	7,0	3,6	2,9	5,4	3,6
Teknisk konsulentvirksomhet, revisjon mv.	7,0	1,1	1,4	0,5	0,7
Innenlandsk transport	6,8	1,2	1,0	1,9	0,9
Omsetning og drift av fast eiendom	5,3	0,2	-1,8	7,0	-2,3
Forretningsmessig tjenesteyting	5,3	0,2	0,3	0,5	-0,8
Overnattings- og serveringsvirksomhet	2,4	-1,5	-3,3	1,8	-0,2
Forlagsvirksomhet	2,1	0,5	-0,4	1,7	1,6

<sup>1</sup> Utenom boligtjenester for alle årene og raffinering og bank og forsikring fram t.o.m. 1995.

<sup>2</sup> Andel av bruttoproduktet i de markedsrettede fastlandsnæringene i 2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.





Figur 4.10 Bidrag til årlig vekst arbeidsproduktiviteten i markedsrettede fastlandsnæringer fra industri, privat tjenesteyting og annen vareproduksjon. Prosent

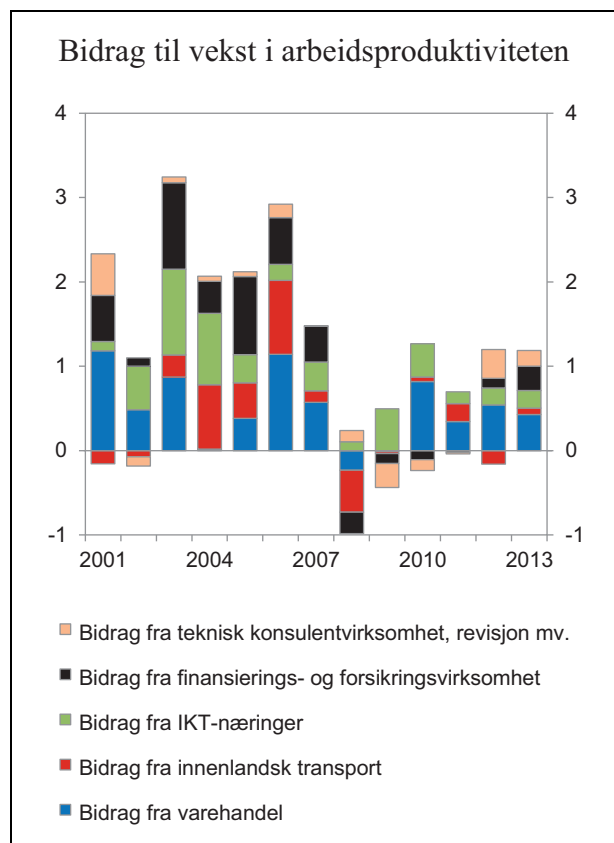
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

(67 pst. av bruttoproduktet i de tre næringsgruppene til sammen i 2013). Fallet i vekstbidraget fra *privat tjenesteyting* kom først i 2004, deretter kraftigere i 2007 og 2008. Vekstbidraget fra denne næringsgruppen har vært klart svakere i de tre siste årene enn det var før 2004. Forskjellen mellom AP-veksten beregnet på makronivå og det veide gjennomsnittet av AP-veksten i undernæringerne kan tolkes som gevinster av at arbeidskraft flytter fra næringer med lav til næringer med høy produksjonsinntekt per timeverk. Bidraget fra slike flyttinger var lite i perioden fra 2001 til 2013.

Innenfor privat tjenesteyting er varehandel den klart største enkeltnæringsen, med en andel av bruttoproduktet i markedsrettede fastlandsnæringer på 13 pst. i 2013. Produksjonen i denne næringsen er distribusjon av varer og tjenester fra produsenter til kunder. Den måles bl.a. ved avansesatsene, dvs. forskjellen mellom salgsverdien av produktene og innkjøpsverdien for bedriften. Sammen med IKT-næringer (7 pst. av bruttoproduktet i markedsrettede fastlandsnæringer) har varehandel alt i alt hatt en meget rask AP-vekst sammenlignet med andre næringer fra begynnelsen av 1970-tallet. Hardere konkurranse, kjede-

dannelse, økt bruk av IKT og avvikling av småbutikker til fordel for store kjøpesentra kan forklare noe av utviklingen. Gjennomsnittlig årlig AP-vekst i årene 1992–2003 var 5,2 pst. for varehandel og 4,3 pst. for IKT-næringer. Etter 2003 har AP-veksten i varehandel vært svakere og mer ujevn. Gjennomsnittsveksten for årene etter 2005 var 3 pst. med en økning til 3,5 pst. for 2012–2013. Selv om dette er en høyere vekst enn i andre næringer, er den klart lavere enn i tidligere perioder. Fallet i en så stor næring bidrar relativt mye til fallet i AP-veksten for markedsrettede fastlandsnæringer totalt, jf. figur 4.11.

Figur 4.11 inkluderer også noen andre tjenesteytende næringer som viser seg å ha betydning for den totale AP-veksten. IKT-næringsens AP-vekstbidrag falt markert i 2005 fra relativt høye nivåer i 2003 og 2004. Siden har næringens AP-vekstbidrag variert rundt 2005-nivået. AP-vekstbidraget fra teknisk og annen konsulentvirksomhet har variert relativt mye etter 2000, uten klar tendens. I innenlandsk transport har den målte produktivitetsveksten lenge vært relativt lav, og den



Figur 4.11 Bidrag til årlig vekst i arbeidsproduktiviteten i markedsrettede fastlandsnæringer fra utvalgte næringer innen privat tjenesteyting. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

var negativ i 2008 og 2009. Deretter har AP-vekst-bidraget fra næringen variert rundt null. *Forretningsmessig tjenesteyting* har i gjennomsnitt hatt negativ AP-vekst etter 2005.

Innenfor *annen vareproduksjon* er bygg- og anleggsvirksomheten klart størst med 11 pst. av bruttoproduktet i markedsrettede fastlandsnæringer. Her er den målte produktivitetsveksten betydelig svakere enn i andre næringer, og den falt fra midten av 1990-tallet fram til de siste par årene. 2005 er ikke noe tidsskille for AP-veksten i denne næringen. Generelt tilsier klare svakheter i målingen av volumveksten at man ikke bør legge stor vekt på nasjonalregnskapets tall for AP-veksten i denne næringen.

## 4.5 Betydningen av petroleumsvirksomheten og tjenesteproduksjon for produktivitetsveksten

### 4.5.1 Petroleumsinntektsvirkninger på tradisjonell konkurranseutsatt sektor

Anslag på samlet betydning av petroleumsvirksomheten for produktivitetsveksten krever i prinsippet en analyse der den faktiske utviklingen i norsk økonomi sammenlignes med en utvikling uten olje og gass. I et langsiktig perspektiv er det rimelig å anta at arbeidsledigheten og kapasitetsutnyttelsen uten petroleumsressurser ikke ville vært vesentlig forskjellig fra hva den faktisk har vært, fordi arbeidskraften og de øvrige innsatsfaktorene ville ha produsert andre varer og tjenester. Det er et åpent spørsmål om en annen næringsstruktur isolert sett ville gitt høyere eller lavere produktivetsnivå og produktivitetsvekst når man ser bort fra grunnrenten knyttet til olje og gass (petroleumsrenten) og måler produksjonen i faste priser.

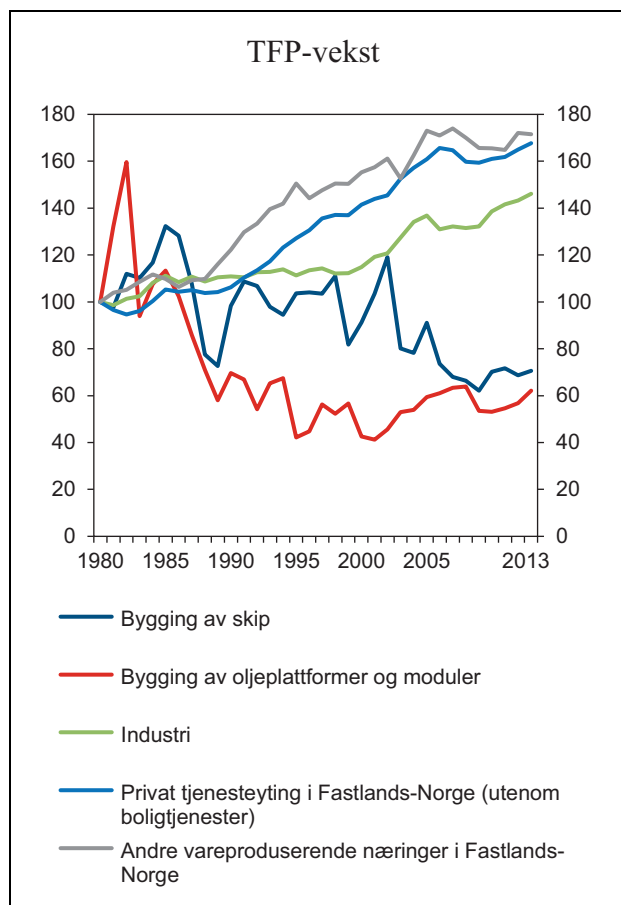
Petroleumsvirksomheten har isolert sett endret norsk næringsstruktur gjennom tre mekanismer. For det første har leting, utvinning og transport av olje og gass krevd ressurser direkte i petroleumsnæringen og i næringer som direkte og indirekte leverer produkter til denne. For det andre har petroleumsrenten skapt en høyere realinntektsvekst for Norge enn man ellers ville hatt. Dette har økt privat og offentlig forbruk, og det har bidratt til sterkere vekst i privat og offentlig tjenesteyting enn man ville hatt uten petroleumsinntekter. For det tredje har de valutainntektene som petroleumseksporten representerer, gjort det mulig å redusere tradisjonell konkurranseutsatt produksjon. Markedskreftene har sørget

for dette gjennom en kombinasjon av høyere lønnsvekst enn i andre land og styrket kronkurs.

Det er grunn til å tro at den siste mekanismen dermed har bidratt til å øke gjennomsnittsproduktiviteten i tradisjonell valutainntjening. Dette skyldes at sysselsetting og annen ressursbruk i tradisjonell konkurranseutsatt produksjon først og fremst er redusert i næringer med den relativt sett laveste produktiviteten og lønnsevnene. Hvorvidt disse omstillingene har ført til høyere produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien sett under ett, avhenger imidlertid av om produktivitetsveksten (og -nivået) i de næringene som har trukket til seg ressurser, har vært sterkere enn i de næringene som har avgitt ressurser. Et moment som bidrar til at produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien er blitt lavere, er at veksten i offentlig tjenesteyting ville vært lavere uten store statlige oljeinntekter. I så fall ville privat produksjon vært høyere. Det ville isolert sett gitt høyere produktivitetsvekst for Norge sett under ett, gitt nasjonalregnskapets metode for å anslå produktivitetsveksten i offentlig forvaltning. At Norge ikke ville ha opplevd bytteforholdsgevinstene knyttet til olje- og gassprisene, er en helt annen sak enn disse produktivitetseffektene.

### 4.5.2 Virkninger via etterspørsel etter leveranser og teknologispredning

Effektene på produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien av oppbyggingen av leverandørnæringene kan ha vært påvirket av at disse næringene har opplevd relativt gode betingelser. På 1970- og 1980-tallet ble de skjermet ved at oljeselskapene måtte velge norskproduserte leveranser så sant de ikke var dyrere. Undersøkelser har vist at norske leverandører ble favorisert, se Holmøy, Hæge-land og Olsen (1995). Formålet var å bygge opp en konkurransedyktig norsk leverandørnæring, noe som lyktes. Siden har høy produksjon, høye oljeinvesteringer og høye olje- og gasspriser ført til sterk økning i etterspørselen for norske leverandører. I tillegg kan den høye skatten på 78 pst. skatt på oljeselskapenes overskudd ha redusert deres kostnadsdisiplin, selv om petroleumsbeskatningen i prinsippet er nøytral. I sum har leverandørnæringen hatt betingelser som kan minne om det man har i næringer uten sterk konkurranse. Dette kan ha redusert produktivetsfremmende omstillinger, og det kan ha gjort det lønnsomt å utføre kostbare prosjekter som man ikke ville utført dersom prisene hadde vært lavere. Figur 4.12 viser at TFP-veksten i næringer hvor en høy andel av produksjonen leveres til petroleums-



Figur 4.12 TFP-vekst i næringer som leverer mye til petroleumsvirksomheten (bygging av oljeplattformer, moduler og skip) sammenlignet med TFP-vekst i brede markedsrettede næringsgrupper. Indeks 1980 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

sektoren (*bygging av oljeplattformer og moduler og bygging av skip*) har vært svakere enn i andre næringer.

På den annen side har petroleumsvirksomheten ført til utvikling av meget avansert teknologi på mange områder, også i leverandørnæringene. Spredning av denne teknologien kan ha økt produktivitsveksten også i andre deler av norsk næringsliv. Bjørnland og Thorsrud (2013) konkluderer med at høye olje- og gasspriser og høy aktivitet i petroleumsvirksomheten har økt den målte produktivitsveksten i fastlandsnæringene. Analysen er basert på korrelasjonene mellom kortsiktige fluktasjoner – ikke trendene i utviklingen. Den inneholder i seg selv ikke tallfestet informasjon om de mekanismene som kan ha bidratt til den generelle produktivitsveksten i fastlandsnæringene.

### 4.5.3 Fører oljeinntektene til at produktiviten i tjenestenæringer overvurderes?

Det har vært reist spørsmål om metodene for måling av produktivitsvekst, i kombinasjon med den sterke lønnsveksten i leverandørnæringene, som har spredd seg til andre næringer, fører til at den beregnede produktivitsveksten overvurderes. I konkurranseutsatte næringer har denne lønnsveksten presset ut bedrifter med lavest lønnsnivå, som forklart over. I skjermede, private næringer vil økte lønnskostnader veltes over i høyere produktpriser, for gitt produktivitet og gitte priser på andre innsatsfaktorer. I produktivitsberegninger måles produksjonsveksten og faktorinnsatsen i faste priser. I prinsippet er derfor endringer i produktprisene irrelevante for den *målte* produktivitsveksten. De praktiske løsningene man har valgt på de problemene man har med å skille mellom pris- og volumvekst i mange tjenestenæringer, innebærer i seg selv ingen overvurdering av produktivitsveksten. Som påpekt i avsnitt 4.1.6 og boks 4.2, er det snarere slik at deflatering med kostnadsindekser bidrar til å undervurdere produktivitsveksten. Anslagene på produktivitsveksten i offentlige sektorer er også i prinsippet uavhengig av endringer i lønninger og priser.

På makronivå kommer en tilleggseffekt på produktivitsveksten av endringer i lønninger og priser. Det skyldes at produktivitsveksten i makro er et veid gjennomsnitt av produktivitsveksten i enkeltnæringene, der vektene er næringenes bruttoproduktandeler målt i løpende priser. Hvis lønns- og prisveksten øker disse andelene for skjermede næringer, øker disse næringenes betydning for makroproduktivitsveksten.

### 4.5.4 Nærmere om produktivitsvekst i tjenesteproduksjon

Det har lenge vært en utbredt oppfatning blant økonomer at den underliggende produktivitsveksten, i den grad den kan måles, av mange grunner var lavere i tjenesteproduksjon enn i industri og primærnæringer, se for eksempel Griliches (1992). Veksten i tjenesteproduksjonens andel av BNP ble av ham og andre vurdert som en mulig årsak til at den samlede produktiviten vokste klart svakere etter rundt 1973 enn tidligere. En slik mekanisme ble påpekt i flere artikler av William Baumol siden midten av 1960-tallet, for eksempel Baumol (1967, 2012).

Nyere analyser, bl.a. Triplett og Bosworth (2003, 2004, 2007) sår tvil om dette. De peker på store framskritt i målingen av henholdsvis volum- og prisutvikling for tjenester i USA, selv om det fortsatt er mange svakheter.<sup>6</sup> Også andre OECD-land har forbedret målingen av tjenesteproduksjon. I Norge har andelen tjenester hvor man, iallfall i noen grad, har relevant informasjon om pris- og volumvekst, økt betydelig etter 2005, jf. boks 4.2. Forbedringene er i Norge ikke ført bakover i tid. Som påpekt i boks 4.2, innebærer bedre måling i de fleste tilfeller at prisveksten nedjusteres og volumveksten oppjusteres tilsvarende, sammenlignet med tidligere praksis som baserte seg på kostnadsindekser. Forbedringen av statistikken har isolert sett dempet det målte fallet i produktivitsveksten etter 2005.

For det andre finner Triplett og Bosworth at produktivitsveksten i tjenesteytende næringer i USA har økt over tid. De finner at tjenestesektorene i gjennomsnitt har hatt omtrent den samme produktivitsveksten som andre næringer i USA etter 1995. Det innebærer spesielt at også tjenestesektorene opplevde en relativt sterk økning i produktivitsveksten i perioden 1995–2005 sammenlignet med årene før og etter. TFP-vekst i tjenesteyting framstår som en hovedkilde til denne akselerasjonen, sammen med økningen i IKT-

utstyr per sysselsatt. Økt bruk av IKT-utstyr er en av hovedårsakene til AP-veksten i tjenestesektorene. Produktivitsveksten i tjenestesektorene i EU-landene sett under har vært svakere enn i USA. Ifølge Inklaar, Timmer og van Ark (2008) reflekterer dette trolig realiteter, ikke mangel på sammenlignbare data. Norske tall viser, som nevnt over, at produktivitsveksten i privat tjenesteproduksjon i gjennomsnitt lenge har vært på høyde og vel så det med den man har hatt i vareproduksjon.

Også Young (2014) argumenterer for at det ikke er «naturgitte» forskjeller mellom produksjonsprosessene som har ført til at produktivitsveksten i tjenesteproduksjon har vært lavere historisk enn i andre næringer. I stedet peker han på at heterogenitet i arbeidskraftens produktivitet kan være en forklaring; de nyansatte i de ekspanderende næringer blir mindre og mindre produktive desto flere de er. Det motsatte skjer i næringene som avgir arbeidskraft, slik at her øker gjennomsnittsproduktiviteten av den gjenværende arbeidskraften. Young argumenterer for at dette har viktige implikasjoner for produktivitsveksten på lang sikt: Teknologiforbedringer løfter i det store og hele produktiviteten i de fleste næringer, og produktivitsveksten i makro trekkes ikke dermed mot den man finner i næringene som har den laveste produktivitsveksten, slik resonnetet til Baumol predikerer.

<sup>6</sup> Dette ble brukt av den såkalte Boskin-kommisjonen (Boskin, Dulberger, Gordon, Griliches og Jorgenson, 1996).

## Kapittel 5

### Hva kan Norge lære av andre land?

*En rekke internasjonale organisasjoner og forskningsinstitusjoner gjennomfører årlige referansetestinger der formålet er å bruke indikatorer til å kartlegge forskjeller mellom land på områder som er knyttet til vekst og produktivitet.*

*Slike referansetestinger kan hjelpe til med å peke ut områder hvor et land skiller seg ut fra andre, både i positiv og negativ retning. Gjennom sammenligninger basert på indikatorer kan myndighetene identifisere områder som kan bidra negativt til vekstevnen og på dette grunnlaget vurdere om målene som ligger til grunn for regler og øvrige rammeverk er godt begrunnet. For å kunne bruke resultater fra slik indikatortilnærming i politikktilforming kreves det at man går dypere inn i hva avvik fra beste praksis skyldes, og hva forskning kan gi av veiledning om hvilke tiltak som er mest effektive.*

*Resultatene som presenteres viser at Norge i en rekke internasjonale sammenligninger kommer ut om lag som gjennomsnittet av landene som er omfattet. På mange områder er det et stykke fram til beste praksis. Å nærme seg beste praksis kan være en viktig forutsetning for å videreføre vekst i produktiviteten.*

*Gjennomgangen i kapitlet tyder på at Norge står overfor utfordringer særlig på følgende områder:*

- En rekke undersøkelser viser at Norge kommer ut med middels resultater når det gjelder innovasjon, forskning og utvikling i næringslivet. Norge skårer også lavt på nyetablering, lite kompleksitet i produktene som eksporteres, og relativt lite privat eierskap. Investeringene i bedriftsspesifikk kunnskapskapital (immateriell kapital) er lave.*
- Liten konkurranse i produktmarkedene. Dette kan skyldes reguleringer som gir sterk implisitt eller eksplisitt beskyttelse av eksisterende bedrifter, omfattende krav knyttet til oppstart av virksomheter, komplekse regulatoriske prosedyrer, og stort offentlig eierskap.*
- Mangelfull tilgang på relevant arbeidskraft, særlig ingeniører og personer med naturvitenskapelig utdanning. Også målt ved resultater i grunn-*

*skolen og frafall i videregående skole har mange land klart bedre utdanningssystem enn Norge. Utformingen av trygde- og pensjonsordningene trekkes fram av betydning for arbeidsmarkedet.*

*Blant områder der Norge gjør det særlig godt er makroøkonomiske faktorer som inntektsnivå, offentlige finanser, sosialt rammeverk og grunnleggende infrastruktur i samfunnet. Politisk stabilitet, et effektivt rettssystem og en høyt utdannet arbeidsstyrke er andre positive egenskaper ved norsk økonomi. Også utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet, tilgang til kapitalmarkeder og arbeidsledighet, er områder der Norge kommer bedre ut enn land det er naturlig å sammenligne med.*

*Det er opprettet produktivitetskommissjoner i flere andre land, herunder New Zealand, Australia og Danmark. Den danske produktivitetskommissjonens arbeid resulterte i et stort antall anbefalinger om bedre forutsetninger for produktivitet. For å fremme produktiviteten i privat sektor ble det lagt vekt på økt konkurranse og omstillingsevne, bedre investeringer i og utnyttelse av infrastruktur, og et bedre utdanningssystem. Forslag til reformer i offentlig sektor omfatter mer vekt på resultater for borgerne, delegering og ansvarliggjøring i offentlige institusjoner, og avbyråkratisering. Den danske produktivitetskommissjonen la vekt på bedre data om resultatene i offentlige virksomheter og større offentlighet om resultatene.*

#### 5.1 Referansetesting og internasjonale samleindikatorer

##### 5.1.1 Innledning

Referansetesting, eller «benchmarking», er en metode for å sammenligne prestasjoner eller rammevilkår på ulike områder med beste praksis. Referansetesting benyttes av bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Formålet er å lære om beste praksis av andre land for å forbedre effektiviteten i bruken av samfunnets ressurser. Økonomisk vekst og velferdsutvikling er avhengig av

rammebetingelsene for verdiskaping, og et viktig politisk mål er å legge til rette for at verdiskapingen blir størst mulig. Verdiskaping i en økonomi er igjen avhengig av utnyttelsen av ulike innsatsfaktorer og hvordan bruken av disse fordeles mellom næringer og bedrifter. Det kan være vanskelig å måle hvor effektiv ressursbruken i samfunnet er og hvor potensialet for forbedring ligger. Referansetesting kan hjelpe til med å peke ut områder hvor et land skiller seg ut fra andre land, både i positiv og negativ retning.

Referansetesting går ut på å identifisere indikatorer som kan si noe om rammeverk eller prestasjoner innenfor et område sammenlignet med andre enheter eller land på det samme området. Referansetesting kan benyttes for å identifisere områder med store avvik, med beste praksis som «benchmark», men kan i prinsippet også benyttes til å anslå effektene av tiltak som gjennomføres.

I de fleste tilfeller vil en sammenligning av indikatorer på et bestemt område ikke alene være nok til å begrunne politikkenninger. De sier heller ikke noe konkret om hvordan forbedringene kan realiseres. Gjennom en slik indikatorsammenligning kan imidlertid myndighetene få et grunnlag for å vurdere områder som kan være særlig problematiske for vekstevnen, og dermed også om målsettingene bak regler og øvrig rammeverk er godt begrunnet.

Referansetestingsutvalget drøfter i NOU 2001: 29 Best i test referansetesting som metode og presenterer et system for referansetesting av norske rammevilkår som utvalget så som viktige for verdiskaping i næringslivet. Svakheter ved referansetesting diskuteres i Holmøy m.fl. (2002).

Utfordringer med referansetesting mellom land kan knytte seg til forskjeller i næringsstruktur, innbyggertall og andre økonomiske forhold. I noen tilfeller kan det også være metodiske utfordringer ved utvikling av gode indikatorer. I tillegg er ikke alltid studier og statistikk fra forskjellige land direkte sammenlignbare. På de områder hvor Norge skiller seg ut i negativ retning, er det derfor viktig å danne seg en oppfatning om dette kan skyldes svakheter i data, manglende sammenlignbarhet, eller om det gjenspeiler reelle forskjeller som det bør tas tak i.

I de følgende avsnittene gjennomgås referansetesting som er direkte eller indirekte knyttet til privat sektor. Det vil bli lagt mindre vekt på samleindikatorer enn på enkeltindikatorer hvor Norge skiller seg markert fra andre land. Kapittel 15 belyser referansetesting av offentlig tjenesteproduksjon.

### 5.1.2 Konkurranssevne

En stadig større del av norsk næringsliv utsettes for konkurranse fra utlandet. Dette henger sammen med økende internasjonal konkurranse og lavere transportkostnader både i produkt- og faktormarkedene. Nye markeder og innsatsfaktorer er blitt tilgjengelige for norske virksomheter. Kapittel 4 i Holden III-utvalgets rapport (NOU 2013: 13) gir en oppdatert beskrivelse av hvordan stadig større deler av næringslivet utsettes for internasjonal konkurranse, samt tallfesting av konkurransen i ulike næringer.

Det er viktig å skille mellom konkurransevnen for enkelt næringer og for et land som helhet. Et lands konkurransevne beskriver landets evne til å kombinere høy avlønning av arbeidskraft og kapital over tid med langsiktig balanse i handelen med utlandet og i arbeidsmarkedet. Konkurranssevnen til en næring henger derimot sammen med lønnsomheten i den enkelte næringen hevder seg i konkurransen med utenlandske bedrifter i produktmarkedene og nasjonale næringer på arbeidsmarkedet.

Jo mer produktive norske bedrifter er, desto mer kan de betale for arbeidskraft og andre norske ressurser og likevel hevde seg i konkurransen med utenlandske bedrifter om å selge sine produkter. Produktivitetsvekst fremmer derfor et lands konkurransevne, fordi den gjør det mulig å øke avlønningen av arbeidskraft og kapital. Den enkelte bedrift vil oppleve produktivitetsveksten i form av høyere lønnsomhet og erobring av markedsandeler så lenge vekst i lønninger og andre faktorpriser ikke har nøytralisert lønnsomhetseffekten. Etter at lønnsomhetseffekten er nøytralisert, oppleves bedriften av konkurransevnen ved at bedriftene har lettere for å trekke til seg arbeidskraft og kapital.

For et land indikeres derfor konkurransevnen av lønns- og kostnadsnivå. På kort sikt vil også valutakursen spille inn. Over tid er konkurransevnen for et land først og fremst avhengig av produktiviteten. Andre viktige forhold er tilgang på naturressurser, evnen til spesialisering og omstilling av konkurranseutsatt virksomhet i tråd med komparative fortrinn, og bytteforholdet overfor utlandet. Dette er de samme forholdene som påvirker den økonomiske veksten. Dette gjennomgås i kapittel 4 og 6.

### 5.1.3 Referansetesting i praksis

En rekke internasjonale organisasjoner og forskningsinstitusjoner gjennomfører årlige referansetestinger. Utgangspunktet for mange av disse

er å peke på områder som kan hemme vekstevnen. Områder som gjerne vies oppmerksomhet i referansetestingsstudier, er produktmarksregulering, skattesystemet, utdannings- og innovasjonssystemet, arbeidsmarkedet, infrastruktur, effektivitet i offentlig sektor og generelle rammebetingelser for næringslivet. En del av arbeidet som gjøres i OECD og EU har resultert i spesifikke anbefalinger om politikktiltak. Her blir det ofte gått grundig inn på forhold som ligger bak forskjellene i indikatorene, og rådene er i stor grad knyttet opp mot institusjonelle forhold i hvert enkelt land. I mange tilfeller er også landenes myndigheter aktivt med i utformingen av rapportene, noe som kan være viktig for kvalitetssikringen.

De mest anerkjente blant internasjonale referansetestinger presenteres i de følgende avsnittene. Det gis også en omtale av NHOs konkurranseevnebarometer. Det metodiske grunnlaget for de ulike studiene er til dels svært forskjellig. Studiene som tar for seg lands konkurranseevne, er i stor grad basert på næringslivslederes vurderinger av forholdene i ulike land. Mange av indikatorene i disse studiene er basert på spørreundersøkelser rettet mot et panel av næringslivsledere. Resultatene fra slike analyser må vurderes i lys av at deler av grunnlaget er basert på subjektive vurderinger – en næringslivsleder i et utviklingsland kan ha andre vurderinger av og krav til veistandard enn en næringslivsleder i Norge. På den annen side kan det godt være at veistandard er et større problem for en norsk næringslivsleder for å investere i Norge enn det er for en lokal investor i et utviklingsland med dårligere veistandard. Resultatene av slike sammenligninger mellom land må derfor tolkes med forsiktighet.

Formålet med gjennomgangen under er å sammenligne norske prestasjoner og rammevilkår med beste praksis fra sammenlignbare land. I internasjonale referansetestinger sammenligner man gjerne enkeltland med et gjennomsnitt. På de fleste områder bør Norge imidlertid ha ambisjon om å ligge blant de aller beste, mens det kan være områder hvor det ikke er like viktig at Norge skårer like godt. Under sammenlignes norske resultater særlig med våre naboland Danmark, Finland og Sverige, og i tillegg med USA.

#### 5.1.4 Referansetesting av systemer for forskning, utvikling og innovasjon

EUs Innovation Union Scoreboard

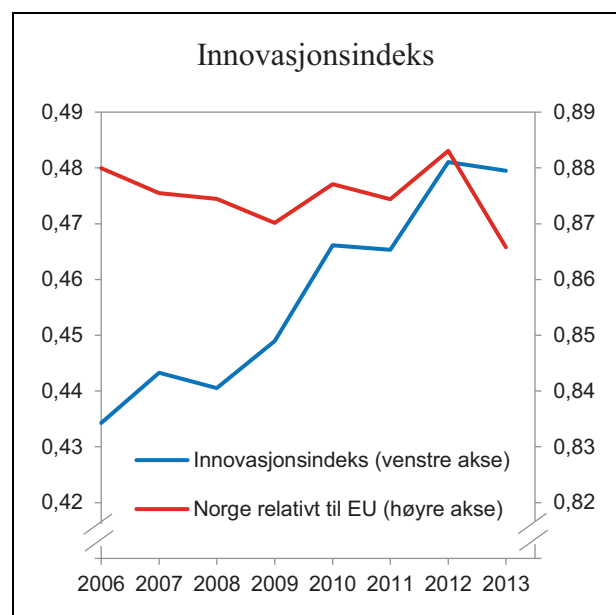
EUs årlige innovasjonsbarometer, Innovation Union Scoreboard (IUS), er en komparativ ana-

lyse av hvordan EU og samarbeidsland gjør det innen forskning og innovasjon, samt sterke og svake sider ved de ulike landenes systemer for dette.

Innovasjonsevnen måles ved en sammenstilling av 25 delindikatorer som skal si noe om ulike forhold ved innovasjon. Det er tre hovedkategorier av indikatorer: *drivkrefter*, *bedriftsaktiviteter* og *resultater*. Indikatorene er hentet fra forskjellige kilder, særlig fra den såkalte Community Innovation Survey (CIS). Den norske FoU- og innovasjonsundersøkelsen, som Statistisk sentralbyrå står for, inngår i CIS for Norge.

Norge ligger som nummer 17 av 34 EU- og EØS-land. Norge er først i den tredje gruppen som kalles moderate innovatører (etter innovasjonsledere og innovasjonsfølgere) sammen med land som Italia, Portugal og Spania. Sverige, Danmark og Finland er alle i teten sammen med Sveits og Tyskland, og defineres som innovasjonsledere.<sup>1</sup>

Norsk innovasjonsevne, målt ved EUs samleindeks for innovasjon, har vært økende siden 2008, jf. figur 5.1. For å kunne vurdere et lands innova-



Figur 5.1 Innovasjonsindeks for Norge (venstre akse) og utvikling i indeksen relativt til EU (høyre akse)

Kilde: EU-kommisjonen.

<sup>1</sup> I 2014 gjennomførte Statistisk sentralbyrå en spesialundersøkelse om innovasjon i næringslivet. Undersøkelsen viser at ulike måter å utforme undersøkelsen på påvirker resultatene. Spesialundersøkelsen viser at en betydelig større del av det norske næringslivet rapporterte om innovasjonsaktivitet i løpet av den siste treårsperioden enn hva tidligere undersøkelser har vist. Dette drøftes nærmere i kapittel 9 om innovasjon og entreprenørskap.

sjonsevne nærmere er det nødvendig å gå nærmere inn på indikatorene som ligger bak. Den relative prestasjonen sammenlignet med gjennomsnittet for EU-landene har imidlertid vært relativt stabil over tid.

I Norge har en høy andel av befolkningen fullført høyere utdanning og kommer godt ut sammenlignet med EU-gjennomsnittet.<sup>2</sup> Det er mange fullførte doktorgrader i Norge, og publisering av vitenskapelige arbeider er høy. Det gjelder også sampubliseringer med utenlandske forskere og sampubliseringer mellom offentlig og privat ansatte forfattere. Norge ligger også noe over EU-gjennomsnittet for FoU-utgifter i offentlig sektor.

Områdene der Norge skårer lavere enn EU-gjennomsnittet er først og fremst knyttet til næringslivet, både når det gjelder FoU-utgifter, foretak som lanserer innovasjoner, omsetning av innovative produkter, bruk av patenter og varemerker og risikokapitalinvesteringer.

Offentlig støtte til FoU er høy i Norge, men næringslivets egenfinansiering av FoU er lav. Foretak investerer mindre i FoU-virksomhet i Norge enn i en rekke andre land, og gjennomfører færre innovasjoner og patenteringer. Både FoU-aktivitet og bruken av patenter vil være påvirket av sammensettingen av næringslivet i ulike land.

Ved sammenligninger må en også ta hensyn til landstørrelse. I rapporten deles derfor nivået på indikatorene enten på folketallet eller på brutto nasjonalproduktet (BNP). Det høye inntektsnivået gjør at Norge kommer relativt sett dårligere ut når indikatorene er målt som andel av BNP enn når indikatorene måles per innbygger.

OECD Science, Technology and Industry Scoreboard Science, Technology and Industry (STI) Scoreboard er en årlig rapport utgitt av OECD. I tillegg til denne rapporten utgis det hvert annet år en STI Outlook med egne gjennomganger av alle medlemslandene og partnerlandene. STI presenterer en rekke indikatorer som skal illustrere utviklingen innen forskning, teknologi og innovasjon.

I studien er det seks hovedområder og til sammen 260 indikatorer innenfor følgende områder; *kunnskapsbase, FoU og innovasjon i næringslivet, entreprenørskap, internett for innovasjon,*

*kunnskapsflyt og kommersialisering og menneskelige ressurser.*

Data i studien er hentet fra OECDs database, og kilde for Norge er bl.a. Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.2 oppsummerer 22 viktige indikatorer fra disse studiene, og Norges plassering er vist med de svarte punktene i figuren, mens streken illustrerer OECD-medianen. I søylene er de fem topp-presterende og fem lavt-presterende landene markert med den øverste og nederste lyseblå søylen. Landene som skårer i midtsjiktet er representert ved den mørkeblå søylen kalt «midtre OECD-verdier».

For de fleste indikatorene i undersøkelsen skårer Norge om lag likt med eller noe over OECD-medianen. Danmark, Finland og Sverige ligger høyere enn Norge på nesten alle indikatorene og kommer på en rekke områder blant topp fem i OECD. Bare på ett område, andelen nyoppstartede bedrifter som har tatt ut patenter, er Norge blant de fem landene med høyest verdier. For indikatorene varemerker, patenter tatt ut i minst tre land og patenter tatt ut av offentlige forskningsinstitusjoner kommer imidlertid Norge dårligere ut, jf. figur 5.2.

Rapporten peker på at den norske IKT-infrastrukturen er sterk og nær toppen blant OECD-landene. Norges har ifølge rapporten et betydelig teknologisk fortrinn i miljørelaterte teknologier, som har økt betydelig det siste tiåret.

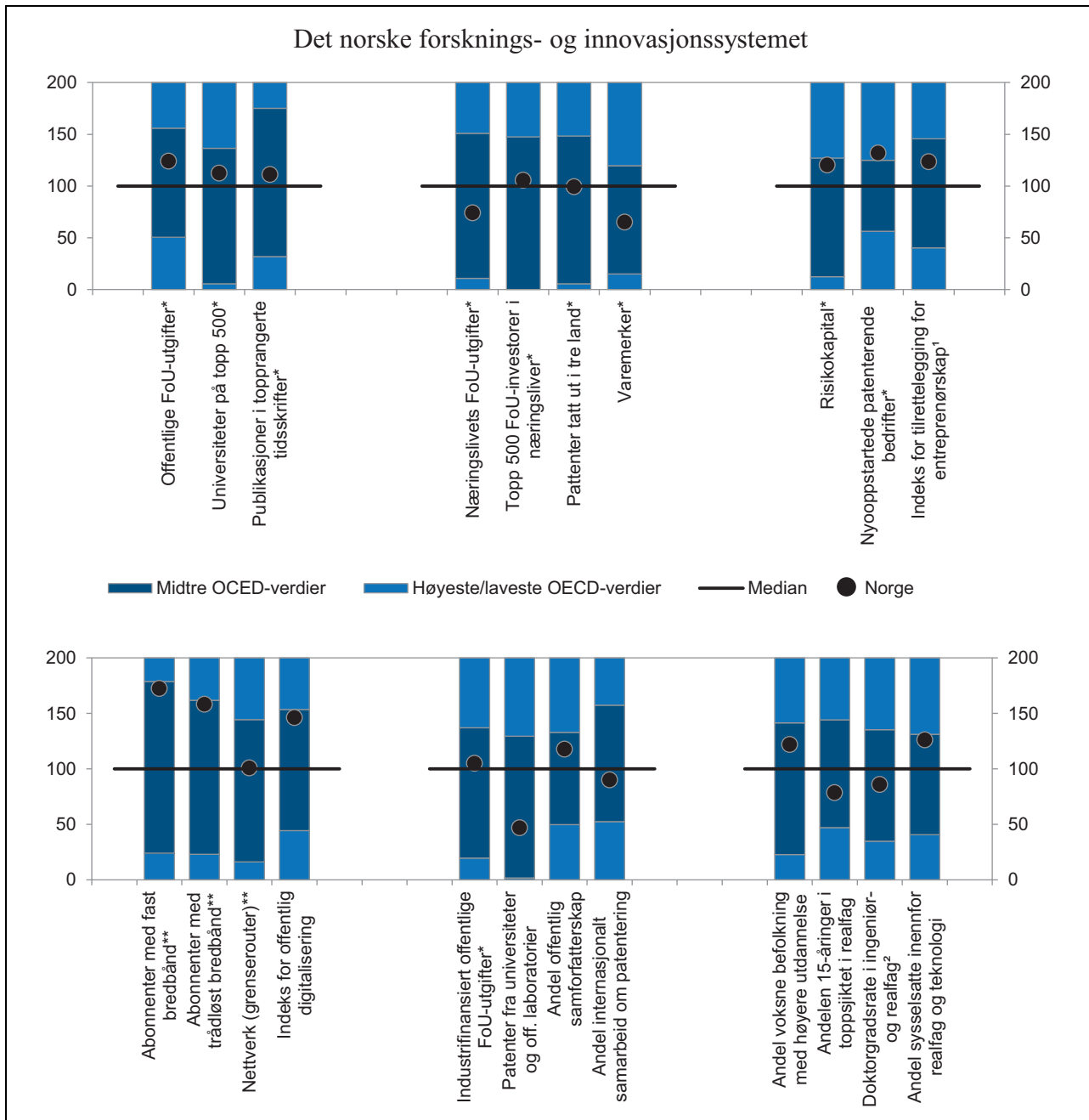
Mens offentlige FoU-utgifter ligger høyere enn OECD-medianen, kommer Norge lavere ut på FoU-investeringer i næringslivet. Norge skårer videre lavere, og langt under OECD-medianen, for patenter som er tatt ut av universiteter og offentlige forskningsinstitutter. I rapporten framgår det at det i Norge ble tatt ut 536 nye patenter og varemerker i perioden 2009–2011, mot 2 343 i Sverige og 960 i Finland.

For indikatoren som illustrerer 15-åringers prestasjoner i naturfag, ligger Norge noe under OECD-medianen, og et stykke under gjennomsnittet for OECD. I Norge er i overkant av 5 pst. av 15-åringene i toppsjiktet,<sup>3</sup> mot nærmere 20 pst. i Finland. Gjennomsnittet for OECD ligger på 8,5 pst. I rapporten kommer imidlertid norske 15-åringer relativt godt ut i lesing, med om lag 8 pst. i toppsjiktet, godt over OECD-gjennomsnittet og om lag på linje med resultatet for Sverige. Norge ligger imidlertid langt under Finland, som har over 20 pst i toppsjiktet også i lesing. Av de tre fagene kommer norske 15-åringer kommer best

<sup>2</sup> Dette skyldes trolig bl.a. at Statistisk sentralbyrå definerer høyere utdanning som alt over 120 studiepoeng, dvs. to år. Dette er en videre definisjon enn det de fleste andre land benytter. Norge ligger på OECD-snittet både i deltakelse i høyere utdanning, og kandidatproduksjon fra høyere utdanning.

<sup>3</sup> Elever i toppsjiktet i et emne er de som oppnår nivå 5 eller 6 av 6 mulige i PISA-vurderingen.





Figur 5.2 Det norske forsknings- og innovasjonssystemet sammenlignet med OECD, 2011

\* Målt som andel av BNP.

\*\* Målt per innbygger.

<sup>1</sup> Indeksen tar utgangspunkt i OECDs indikator for produktmarksreguleringer som påvirker entreprenørskap.

<sup>2</sup> Doktorgradsrate er den andelen av en alderskohort som forventes å fullføre en doktorgrad.

Kilde: OECD.

ut i matematikk, med i overkant av 10 pst. i toppsjiktet. Dette er likevel et stykke under gjennomsnittet for OECD, som ligger opp mot 13 pst.

OECD STI antyder en relativt lav innovasjonsaktivitet i Norge. Det pekes på at Norges produktivitetsutvikling isolert sett skulle tilsi en høyere innovasjonsaktivitet enn hva data for utgifter til FoU tyder på. Dette henger trolig i noen grad

sammen med den norske næringsstrukturen, men det forklarer ikke alt. OECD har i sitt STI Scoreboard gjort et forsøk på å korrigere for nærings sammensetningen, og Norges posisjon endres da fra en 18. plass av 24 land til en 11. plass. Finne (2011) viser i tillegg at norske bedrifter underreporterer FoU-investeringer, særlig blant underleverandørene til olje- og gasssektoren.

Studien slår likevel fast at ulik næringsstruktur trolig slår sterkere ut for de norske resultatene enn denne underreporteringen. For patenter er det i tillegg problemer med de norske dataene som trolig bidrar til at tallene for Norge er undervurdert. Kapittel 9 går nærmere inn på bakgrunnen for det relativt lave FoU-nivået i norske bedrifter og hvorvidt dette kan bidra til å svekke vekstevnen i økonomien.

OECD – Kunnskapskapital

De siste årene har det vært økt oppmerksomhet om kostnader som oppfyller investeringskriteriet, men som ikke aktiveres i bedriftsregnskap eller nasjonalregnskap.<sup>4</sup> OECD (2013i) definerer i rapporten *New Sources of growth: Knowledge based capital* tre typer kunnskapskapital: Innovative verdier, IKT-relaterte verdier og økonomisk kompetanse. Innovative verdier inkluderer bl.a. FoU-investeringer og etableringskostnader ved immaterielle rettigheter. Mens IKT-relaterte verdier inneholder programvare og databaser består økonomisk kompetanse bl.a. av merkevarebygging, markedskunnskap og organisasjonskapital. Kunns-

skapskapital kan dermed ses på som kunnskap som kommer gjennom forskning, erfaring, informasjon, læring, ansattes kunnskap om en organisasjon mv.

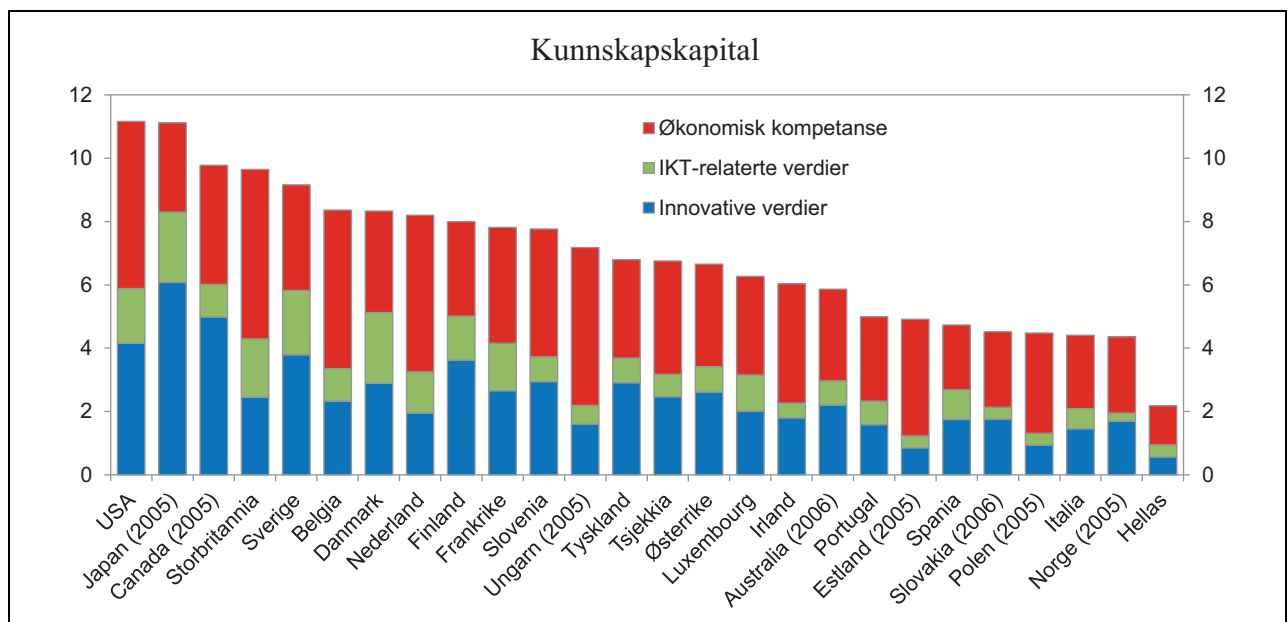
De årlige strømmene av investeringer i kunnskapskapital har vært voksende. I noen land, som USA, utgjør slike investeringer nå en større andel av BNP enn investeringer i fysisk kapital. Det foregår nå et økende arbeid i internasjonale organisasjoner for å få på plass bedre vurderingsmetoder for slike verdier.

OECD (2013i) peker på at kunnskapskapital kan bidra til produktivetsvekst gjennom en rekke kanaler, herunder nye og forbedrede varer og tjenester, kunnskapsspredning, forbedrede organisasjoner mv. Bedre utnyttelse av eksisterende data vil bl.a. bety mer relevante produkter med bedre tidsstyring, og dermed høyere produktivitet i næringslivet. OECD anslår at om lag halvparten av veksten i total faktorproduktivitet i Sverige kan forklares med investeringer i kunnskapskapital.

Figur 5.3 viser OECDs anslag for hovedkomponentene i kunnskapskapital for et utvalg land. Norge rangeres svært lavt i oversikten, bare slått av Hellas. Her må det pekes på at det er vanskelig å vurdere hvor gode anslagene er. Metodene for verdsetting er usikre og under utvikling, og de anvendte anslagene til dels er relativt gamle.

Etter hvert som et bredere sett kunnskapsinvesteringer blir aktivert i foretakenes balanser på linje med investeringer i fysiske gjenstander, vil

<sup>4</sup> Etter nye retningslinjer (System of National Accounts) utarbeidet av FN, IMF, OECD, Verdensbanken og EU har Statistisk sentralbyrå i siste hovedrevisjon av nasjonalregnskapet (november 2014) ført kostnader ved FoU som investering i immateriell realkapital istedenfor utgift i form av produktinnsats. Dette har løftet nivået på BNP med om lag 40 mrd. kroner.



Figur 5.3 Investeringer i kunnskapskapital i et utvalg OECD land. 2009 der ikke annet er oppgitt. Prosent av BNP

Kilde: OECD.

det være enklere å se sammenhengen mellom slike investeringer og økonomisk vekst og produktivitet utvikling. Arbeidet som gjøres i OECD er innrettet for at større deler av løpende investeringer i immaterielle verdier registreres som kapital.

### 5.1.5 Referansetesting av konkurranseevne, vilkår for næringsvirksomhet og økonomisk kompleksitet

World Economic Forum – Global Competitiveness Report

World Economic Forum (WEF) utarbeider hvert år en rapport om global konkurranseevne. *The Global Competitiveness Report 2014–2015* ble utgitt i september 2014 og er den siste utgaven av rapporten. Rangeringen er basert på et stort antall indikatorer som dekker institusjoner, politikk og andre faktorer som påvirker et lands konkurranseevne. I Norge er det Handelshøyskolen BI som er WEFs samarbeidspartner.

Rapporten tar utgangspunkt i internasjonalt tilgjengelige data, samt en spørreundersøkelse blant næringslivsledere i hvert enkelt land. Data på områder som offentlig gjeld, budsjettunderskudd, forventet levealder mv. er hentet fra internasjonale kilder som Verdensbanken, IMF, FN, UNESCO og Verdens Helseorganisasjon. Hoveddelen av datagrunnlaget stammer likevel fra bedriftsundersøkelsen «The Executive Opinion Survey», som dekker to tredeler av enkeltindikatorerne. Ifølge rapporten henter undersøkelsen informasjon på en rekke områder der det ikke finnes tilstrekkelige offentlige data. Spørreundersøkelsen gjøres blant rundt 100 næringslivsledere i hvert land. Eksempler på spørsmål i undersøkelsen er kvaliteten på utdanningssystemet, kvalitet

på infrastruktur, tilgang på finansiering, fleksibilitet i lønnsfastsettelsen mv.

Samleindikatoren konstrueres på bakgrunn av tre underindekser; *grunnleggende vilkår*, *effektivitetsforsterkere* og *innovasjon og et avansert næringsliv*.<sup>5</sup> Ifølge rapporten vektet de tre underindeksene sammen på bakgrunn av hvert enkelt lands utviklingsnivå, med totalt tre nivåer. Det første nivået defineres som faktordrevet, mens land på nivå to er effektivitetsdrevet. For land som Norge, som er på nivå tre og defineres som innovasjonsdrevet, teller indeksen *grunnleggende vilkår* mindre enn for et land som er lite utviklet. Begrunnelsen for å benytte ulike vekter er at de ulike gruppene av indikatorer påvirker land ulikt, og den beste måten å forbedre konkurranseevnen vil ikke være den samme i et utviklingsland som i Norge.

Totalt kommer Norge på ellevteplass av 148 land. Tabell 5.1 presenterer norske resultater sammenlignet med de øvrige nordiske landene og USA. Oversikten viser rangeringen i de to siste rapportene, og for de tre underindeksene i siste versjon av rapporten.

Rapporten presenterer også en samlet skår for konkurranseevne som tar hensyn til sosial bærekraft og en som tar hensyn til miljømessig bærekraft. For begge disse skårer Norge høyere enn for hovedindeksen. Norge kommer best ut av alle landene i undersøkelsen på indeksen for sosial bærekraft. Det pekes i denne sammenheng på at Norge balanserer lav ulikhet og et sterkt sosialt vern med høy mobilitet og lav arbeidsledighet. Under miljømessig bærekraft påpekes det at Norge gjør en innsats for å redusere menneskelig påvirkning på miljøet.

<sup>5</sup> Indikatoren et avansert næringsliv (business sophistication) skal si noe om kvaliteten på strategi og drift i virksomhetene og om omfanget av klynger.

Tabell 5.1 Norges rangering i Global Competitiveness Report

	Underindekser (2014–2015)				
	Rangering 2014–2015	Rangering 2013–2014	Grunnleggende vilkår	Effektivitets- forsterkere	Innovasjon og et avansert næringsliv
Danmark	13	15	13	17	9
Finland	4	3	8	10	3
Norge	11	11	6	13	16
Sverige	10	6	12	12	7
USA	3	5	33	1	5

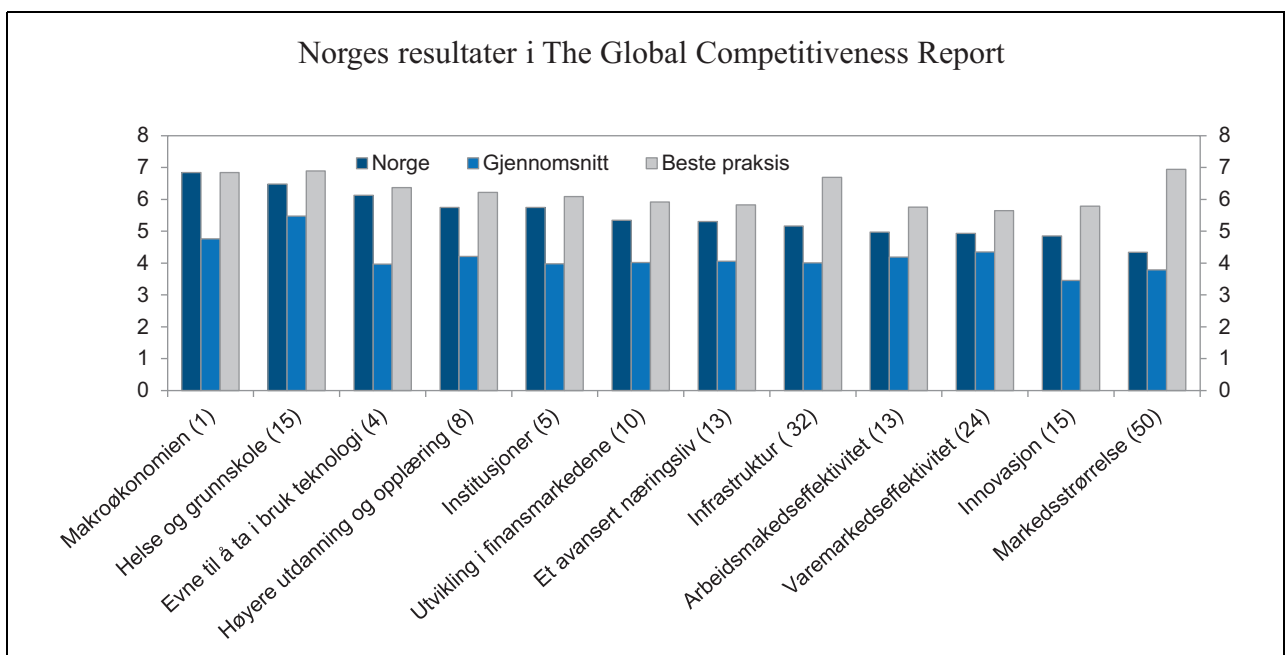
Kilde: World Economic Forum.

For hver underindikator gis landene en skår mellom én og syv, der syv er beste mulige resultat. Figur 5.4 illustrerer hvor langt de norske resultatene er fra beste praksis og gjennomsnittet på hvert enkelt område. Her er indikatorene rangert fra venstre til høyre etter den norske skåren på området. Figuren illustrerer at Norge skårer bedre enn gjennomsnittet for alle undergruppene. Figur 5.5 sammenligner Norges resultater med gjennomsnittet for innovasjonsdrevne økonomier. Som figurene illustrerer, gjør Norge det gjennomgående godt. På mange områder ligger Norge svært nær beste praksis, og også bedre enn gjennomsnittet for andre innovasjonsdrevne økonomier. Norge gjør det spesielt godt på indikatoren for tilstanden i makroøkonomien, der Norge rangeres som nummer én. Ifølge rapporten kjenntegnes Norge av velfungerende og transparente offentlige institusjoner. Norge kommer derimot dårlig ut på byrden av offentlig regulering. Her kommer Norge på en 38. plass med en skår på 3,8 av 7. Næringslivslederne har her blitt spurt om hvor stor byrde det er for bedriften å etterkomme offentlige administrative krav som tillatelser, reguleringer og innrapporteringer.

Norge kommer også dårlig ut på infrastruktur, med en skår på 5,2, og en 32. plass totalt. Her er gjennomsnittet for innovasjonsdrevne økonomier om lag 5,4. Norge kommer særlig dårlig ut på kvaliteten på veiene, med en 74. plass og en skår på 3,9, som er dårligere enn land som Malaysia,

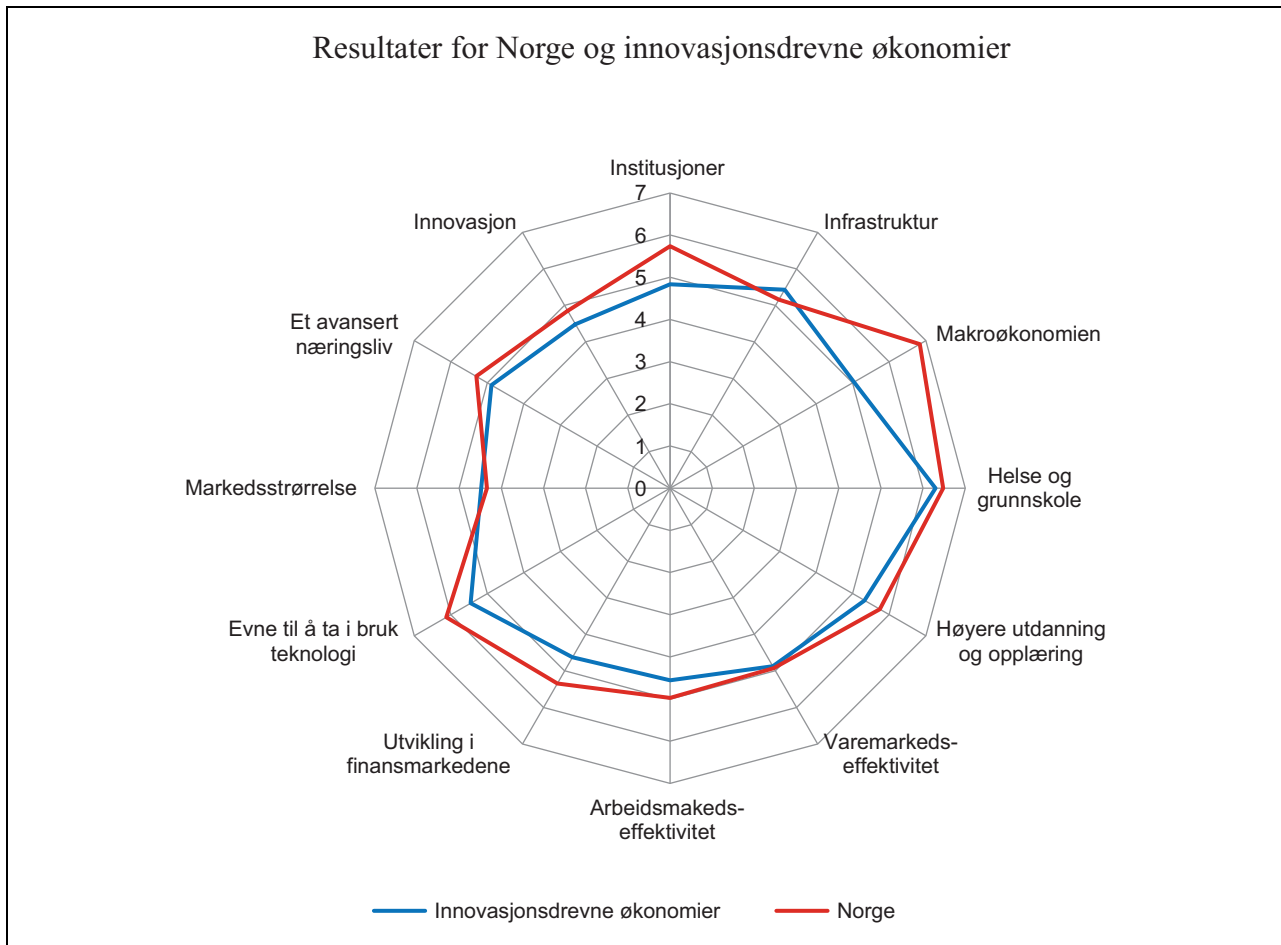
Namibia, Rwanda, Sri Lanka, Gambia og Aserbajdsjan. Dette resultatet må ses på bakgrunn av at undersøkelsen er basert på subjektive vurderinger. Som nevnt innledningsvis vil trolig norske næringslivsledere ha andre forventninger til kvaliteten på veiene i Norge enn hva tilfellet er for en del av landene som kommer høyere opp på denne indikatoren, men det er også flere vestlige land som skårer høyt på denne indikatoren. De Arabiske Emirater, Portugal og Østerrike kommer best ut på indikatoren for kvalitet på veiene. Som for de øvrige resultatene i spørreundersøkelsen er det vanskelig å bruke rangeringene som et objektivt mål på hvilke systemer som gir et best grunnlag for vekst. Indikatorene kan likevel gi et bilde av hvilke vurderinger næringslivslederne i undersøkelsen gjør av hvor viktig styrket infrastruktur er for å gjøre økonomien mer konkurransedyktig. I denne sammenheng er det relevant å merke seg at en bedre infrastruktur er et av områdene norske næringslivsledere vurderer som et hinder for å drive næringsvirksomhet i Norge. Dette bekrefte også av IMD-undersøkelsen som omtales under.

Ser en nærmere på enkeltindikatorerne, gjør Norge det relativt svakt på de to underkategoriene effektivitet i arbeids- og varemarkedet, jf. figur 5.5. Under arbeidsmarkedseffektivitet kommer Norge særlig dårlig ut når det gjelder fleksibilitet i lønnsdannelsen (133. plass) og stillingsvern (132. plass). Her er det næringslivsledernes vurdering



Figur 5.4 Norges resultater sammenlignet med gjennomsnittet og beste praksis for underindikatorerne i The Global Competitiveness Report. Rangering for indikatoren i parentes

Kilde: World Economic Forum.



Figur 5.5 Resultater for Norge på rapportens hovedområder sammenlignet med gjennomsnittet for innovasjonsdrevne økonomier

Kilde: World Economic Forum.

av oppsigelsesreglene som måles, og suksesskriteriet (en høy skår) er at disse er mest mulig fleksible. Det er således ikke de faktiske regelverkene som vurderes, og dette skiller seg fra bl.a. OECDs EPL<sup>6</sup>-indikatorer, som tar utgangspunkt i hvordan lovverket er utformet (for eksempel antall dager eller uker varslingstid, hvilke konkrete begrunnelser som er tilstrekkelige for å kunne si opp ansatte mv.). Målt ved EPL-indikatorene ligger Norge om lag som gjennomsnittet i OECD for fast ansatte. For midlertidig ansatte er imidlertid oppsigelsesbeskyttelsen i lovverket en god del sterkere i Norge enn gjennomsnittet i OECD.

Vurderingen av arbeidsmarkedet er ikke helhetlig, ettersom bl.a. sysselsetting og arbeidsledighet er utelatt. Generelt vil land med bedriftsvis lønnsfastsettelse oppnå god totalskår på arbeidsmarkedseffektivitet. Forskning har imidlertid vist at samordnet lønnsdannelse, som særlig Norge har, kan være en fordel for økonomien ved at

lønnsdannelsen tar vare på hensynet til arbeidsledighet og konkurransevne.<sup>7</sup> Norge skårer imidlertid godt på indikatoren «samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker», med en skår på 5,8 og plassering som nummer fire blant landene i undersøkelsen. Dette spørsmålet kan avspeile positive effekter av den norske modellen.

For gruppen effektivitet i varemarkedet kommer Norge bl.a. dårlig ut på grunn av høye landbrukskostnader, handelsbarrierer,<sup>8</sup> et lavt importnivå som andel av BNP og lav utbredelse av utenlandsk eierskap.

I spørreundersøkelsen som ligger til grunn for rapporten blir næringslivslederne bedt om å velge de fem områdene de ser på som mest problematiske for å drive næringsvirksomhet og rangere disse mellom én (mest problematisk) og fem. For

<sup>6</sup> Employment protection legislation.

<sup>7</sup> Jf. for eksempel omtale i kapittel 3 i Holden III-utvalgets rapport (NOU 2013: 13).

<sup>8</sup> Her er indikatoren basert på undersøkelsens spørsmål om handelsbarrierer for importvarer samt en indikator for en handelsvektet gjennomsnittlig tollrate.

Norge skårer arbeidsmarkedsreguleringer, skatt, utilstrekkelig innovasjonskapasitet, utilstrekkelig tilbud av infrastruktur og et lite effektivt offentlig byråkrati høyest. Over 18 pst. av næringslivslederne mente arbeidsmarkedsreguleringer er et viktig hinder for å drive næringsvirksomhet i Norge. Resultatene fra undersøkelsen i Sverige og Danmark viser at det er mange av de samme faktorene som kommer høyt opp. Også i våre naboland vurderer næringslivsledere at det offentlige byråkratiet er et vesentlig hinder for å drive næringsvirksomhet. Undersøkelser som sammenligner byråkratiske prosesser mellom land, for eksempel skatteadministrasjon og oppstart av virksomheter, gir imidlertid et langt lysere bilde av norsk offentlig byråkrati.

#### IMD – World Competitiveness Yearbook

World Competitiveness Yearbook publiseres av International Institute for Management Development (IMD) sitt World Competitiveness Center. Rapporten har blitt publisert årlig siden 1989 og forsøker å fange opp faktorer som påvirker konkurranseevnen. Studien skal gi et bilde av hvordan land utnytter sine ressurser for å oppnå økonomisk vekst og velstand.

Studien dekker 60 industri- og utviklingsland, og bygger på nærmere 250 ulike enkeltindikatorer. De fire kategoriene som sammen utgjør konkurranseevneindeksen er *tilstand i økonomien*, *effektivitet i staten*, *effektivitet i næringslivet* og *infrastruktur*.

Underindikatorerne går fra det som kalles harde data, eksempelvis et lands BNP-vekst, til mer subjektive indikatorer som *tilgjengelighet av kompetente ledere*. Totalskåren består av to tredeler harde data, mens de resterende indikatorne er hentet fra IMDs årlige spørreundersøkelse *Executive Opinion Survey*, jf. omtalen over. Indikatorne i kategorien harde data omfatter ulike mål

for konkurranseevnen i en bestemt tidsperiode, mens spørreundersøkelsen måler konkurranseevnen slik den oppfattes i næringslivet. Lederne blir i undersøkelsen bedt om å evaluere dagens og forventede, framtidige konkurransebetingelser i økonomien. Spørreundersøkelsen omfatter ledere i næringslivet, offentlig forvaltning og økonomiske fagmiljøer, og har i gjennomsnitt rundt 70 deltakere fra hvert land.

Viktige områder er internasjonale investeringer, arbeidsmarked, eksport og infrastruktur. En variert næringsstruktur, en høyt utdannet arbeidsstyrke og ordninger for støtte til små og mellomstore virksomheter er også noe som trekker konkurranseevnen opp i rangeringen. Finanspolitisk disiplin, effektivitet hos myndighetene, samt høyt nivå på sosial samhörighet, trekkes fram som viktige faktorer for en god konkurranseevne.

USA ligger også i 2014 på førsteplass i rangeringen, tett etterfulgt av Sveits og Hong Kong. Norge ligger på tiendeplass og faller med det fire plasser fra året før.

Tabell 5.2 sammenligner norske resultater med de andre nordiske landene og USA. USA kommer best ut totalt, til tross for 22. plassen for underindeksen *effektivitet i staten*. Dette viser at flere land i toppen har ujevne resultater på de ulike indeksene.

Norge skårer best blant de fem på *effektivitet i staten*. Dette kommer av topplassering bl.a. for indikatorne offentlig budsjettbalanse, landets kredittrating og kostnader ved arbeidsledighet. I kategorien *infrastruktur* har imidlertid Norge en lavere skår enn alle våre naboland og USA. I denne gruppen er det en rekke indikatorer, bl.a. investeringer i telekommunikasjon, hvor Norge har en særlig lav skår. På indikatoren *tilstand i økonomien* har Norge falt fra en 12. til en 26. plass fra forrige versjon av rapporten, til tross for at Norge har en stabil økonomi med en god driftsbalanse, et høyt BNP og lav arbeidsledighet. Blant

Tabell 5.2 Norges rangering i World Competitiveness Yearbook

	Rangering 2014	Rangering 2013	Underindekser (2014)			
			Tilstand i økonomien	Effektivitet i staten	Effektivitet i næringslivet	Infrastruktur
Danmark	9	12	23	11	11	3
Finland	18	20	49	13	13	5
Norge	10	6	26	6	6	12
Sverige	5	4	16	10	8	4
USA	1	1	1	22	1	1

Kilde: IMD.

underindikatorerne Norge skårer lavere på i 2014 enn i 2013 er bl.a. vekst i BNP.

Også på *effektivitet i næringslivet* har Norge en høy skår. Dette skyldes først og fremst høy arbeidsproduktivitet, høy investeringsrisiko og god tilgang på talenter. Indikatorerne for arbeidsmarkedet trekker imidlertid ned, og er blant områdene hvor Norge skårer lavest, med en 31. plass totalt. Her er det bl.a. kompensasjonsnivå i industrien (58. plass), antall arbeidstimer (51. plass) og internasjonal erfaring blant ledere (46. plass) som trekker særlig ned.

Indeksen *infrastruktur* har hatt en negativ utvikling i denne undersøkelsen siden 2010. I 2014-versjonen av rapporten skårer Norge lavest på indikatorerne som gjelder priser på telefon- og bredbåndstjenester. Her skårer et land lavt dersom det er faste priser på slike tjenester. Også for indikatorerne investering i telekommunikasjon (52. plass), forsørgelsesbyrden (40. plass), tilgjengelighet av kvalifiserte ingeniører (32. plass), og vekt på realfag i skolen (34. plass) skårer Norge lavt.

IMDs studie viser at Norge skårer høyt på områder som innenlands økonomi, offentlige finanser, transparens, sosialt rammeverk og grunnleggende infrastruktur.

I spørreundersøkelsen blir deltakerne også bedt om å velge fem av femten indikatorer som de ser på som de mest attraktive egenskapene ved den norske økonomien. Resultatene viser at norske ledere mener politisk stabilitet, en høyt utdannet arbeidsstyrke og et effektivt rettssystem er de mest positive egenskapene ved norsk økonomi. Konkurransedyktige kostnader, et konkurransedyktig skatteregime og kultur for forskning og utvikling er faktorene som får lavest skår i undersøkelsen.

Norge skårer lavt på tilgang på ingeniører både i denne rapporten og i WCR. Økende investeringer i petroleumsnæringen har over tid gitt et økt behov for arbeidskraft, og særlig behov for

ingeniører i denne sektoren. Dette kan ha ført til at andre næringer sliter med å få tak i relevant arbeidskraft. Dette reflekteres trolig i undersøkelsene både fra WCR og IMD.

#### Verdensbanken – Doing Business 2015

Doing Business er en årlig rapport fra Verdensbanken som referansetester reguleringer som påvirker bedrifter i privat sektor. Formålet er å bidra til informasjon som bakgrunn for reformer og til å bedre kvaliteten på reguleringene av privat sektor. Studien retter oppmerksomheten mot små og mellomstore bedrifter.

Indikatorerne sikter mot å illustrere hvor kompleks reguleringen av privat sektor er. Rapporten trekker fram at bedrifters kostnader ved å finne fram i og forstå offentlige reguleringer kan være store. Det er for eksempel store forskjeller mellom land i behandlingstid og kostnader knyttet til oppstart av virksomheter. Videre dekker rapporten indikatorer for bedriftenes skattebyrde og indikatorer for eiendomsrettigheter.

Rapporten presenterer indikatorer på ti hovedområder for de 189 landene som inngår, og disse veies sammen til en totalindeks. Dataene i rapporten er basert på en spørreundersøkelse som sendes til lokale eksperter som omfatter jurister, konsulenter, regnskapsførere, statsansatte og andre med kunnskap om de juridiske og regulatoriske kravene forbundet med å drive virksomhet i det enkelte land.

I den siste *Doing business*-rapporten kommer Norge på en sjetteplass i totalrangeringen, opp fra niendeplass året før, jf. tabell 5.3. Danmark, Finland og Sverige kommer på henholdsvis fjerde-, niende- og elleveplass. Også disse landene har klatret på rankingen siden forrige rapport.

2015-rapporten presenterer en oversikt over hvordan land har beveget seg mot beste praksis siden 2013. Norge har ikke hatt noen bevegelse

Tabell 5.3 Norges rangering i Doing Business<sup>1</sup>

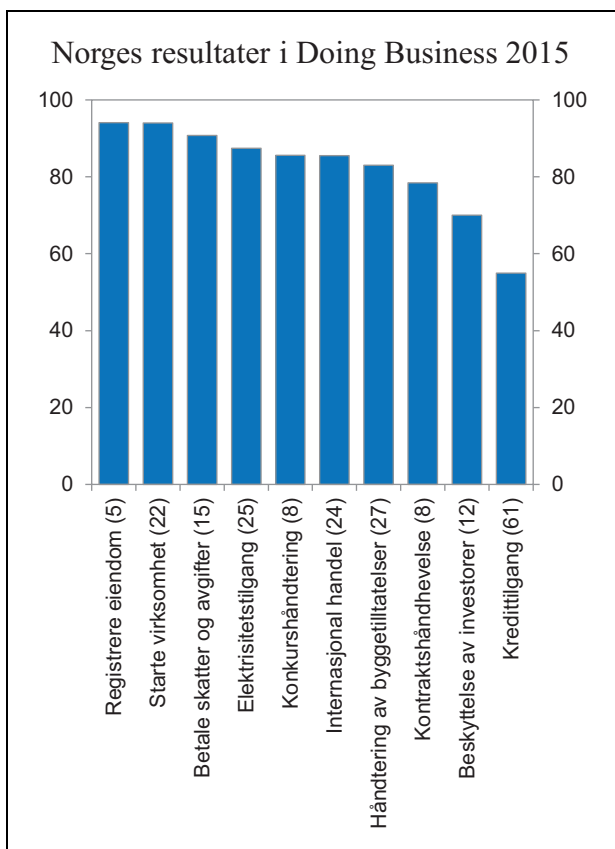
	Rangering 2015	Antall reformer i 2014	Rangering 2014	Antall reformer i 2013
Danmark	4	1	5	0
Finland	9	1	12	0
Norge	6	1	9	0
Sverige	11	1	14	1
USA	7	1	4	0

<sup>1</sup> Rangeringen er basert på hvert lands gjennomsnittlige avstand til beste praksis over de ti underkategoriene. Kilde: Verdensbanken.

mot fronten i denne perioden.<sup>9</sup> Siden 2005 har særlig de svakeste landene hatt en sterk konvergens mot beste praksis.

Ifølge rapporten har Norge gjennomført én reform i 2014, at små aksjeselskaper kan velge bort revisjon, som har gjort det enklere å starte virksomheter. Det siste året (2014) har også Danmark, Finland, USA og Sverige gjennomført én reform som vurderes som relevant for å drive virksomhet i landet. Sverige har gjort det enklere å registrere eiendom, ved å innføre et nytt system for eiendomsregistrering, mens Danmark har redusert minste tillatte aksjekapital for å starte ny virksomhet. Finland har fjernet kravet om å opplyse en tredjepart før man sier opp ansatte, mens det i USA (i New York) har blitt raskere å gjennomføre prosedyrer på nett.

Figur 5.6 viser resultater for Norge for de ulike indikatorene. Blant områdene Norge kommer nær beste praksis er registrering av eiendom, opp-



Figur 5.6 Norges avstand til beste praksis for underindikatorene i Doing Business 2015. Rangering for indikatoren i parentes

Kilde: Verdensbanken.

<sup>9</sup> Avstanden til fronten viser hvor langt en økonomi i gjennomsnitt er fra beste praksis på alle indikatorene. Norge har her en score på 82,4 av totalt 100, og innebærer at Norge er 17,6 poeng fra fronten (USA).

start av virksomheter og betaling av skatter og avgifter. Også for elektrisitets tilgang og konkurshåndtering skårer Norge godt sammenlignet med beste praksis. Lave konkurstkostnader og lite tidkrevende konkurshåndtering gjør at Norge kommer godt ut på konkurshåndtering. Tilsvarende gode resultater for Norge framkommer i OECDs undersøkelse av produktmarkedsreguleringer.

Selv om Norge ligger nært opp mot beste praksis for oppstart av nye virksomheter, med en score på 94 av 100, kommer Norge her på en 22. plass. Ifølge rapporten tar det i gjennomsnitt fem dager å starte en virksomhet i Norge, mot én i New Zealand, som vurderes å ha beste praksis for denne indikatoren. Gjennomsnittet i OECD er 9,2 dager. I Norge kreves det at virksomhetene gjennomfører fire prosedyrer, bl.a. innskudd av minimums kapitalkrav, registrering i Brønnøysundregistrene og inngåelse av pensjonsavtaler for ansatte. New Zealand vurderes å ha beste praksis også her, med én prosedyre, mens gjennomsnittet for alle landene i studien er syv prosedyrer. Også OECDs produktmarkedsindikator, som ser på administrative byrder for oppstartsvirksomheter, viser at Norge har strengere reguleringer enn OECD-gjennomsnittet for oppstart av virksomheter.

Norge skårer i rapporten, noe overraskende, dårlig på tilgang til kreditt. På dette området ser rapporten bl.a. på om informasjon om individer og selskaper er tilgjengelig i offentlige og private kredittregistre. Norge har ifølge undersøkelsen en offentlig registerdekning på 0 pst., mot 100 pst. dekning i private kredittregistre. Det er imidlertid svært vanskelig å finne gode indikatorer for kredittilgang. Bank for International Settlements presenterer data for total kredittilgang i en rekke land. Ifølge disse dataene er Norge og Sverige de eneste landene i Vest-Europa som har hatt en økning i kredittilgangen siden 2009.<sup>10</sup> I Danmark og resten av eurosonen er det ingen økning i kredittilgangen. Faktisk kredittilgang har dermed trolig vært bedre i Norge enn i de fleste andre europeiske land.

Over tid har det blitt lettere å starte virksomheter i Norge. I 2006 falt antall dager for å starte virksomhet fra gjennomsnittlig 17 til syv dager. Dette kan bl.a. henge sammen med opprettelsen av det elektroniske registreringssystemet i Altinn i 2004, som siden har blitt benyttet av næringslivet i økende grad. Kostnaden ved å starte opp virksomhet har også falt noe over tid, bl.a. gjennom en

<sup>10</sup> Se [www.bis.org/statistics/credtopriv.htm](http://www.bis.org/statistics/credtopriv.htm)



reduksjon i minste tillatte aksjekapital for aksjeselskaper, fra 100 000 til 30 000 kroner i 2012.

Ifølge rapporten tar det i gjennomsnitt 122,5 dager, ti prosedyrer og koster 0,6 pst. av eiendomsverdien å få en byggetillatelse i Norge. Det er store variasjoner i saksbehandlingstiden mellom byer og kommuner, trolig bl.a. som følge av forskjeller i prosjektene kommunene behandler. Det er gitt en rekke tidsfrister i saksbehandlingen, men ikke alle kommuner overholder disse. For eksempel er tidsfristen for å behandle en rammetillatelse, som er det første steget mot å få en byggetillatelse, 84 dager. Likevel oppgir myndighetene selv at det i Oslo for tiden tar i gjennomsnitt tre måneder å få en rammetillatelse. Dette kommer av høy byggeaktivitet, en økning i antall byggesøknader og knapphet på saksbehandlere i kommunen. Prosessen for å få rammetillatelse koster i snitt over 50 000 kroner.

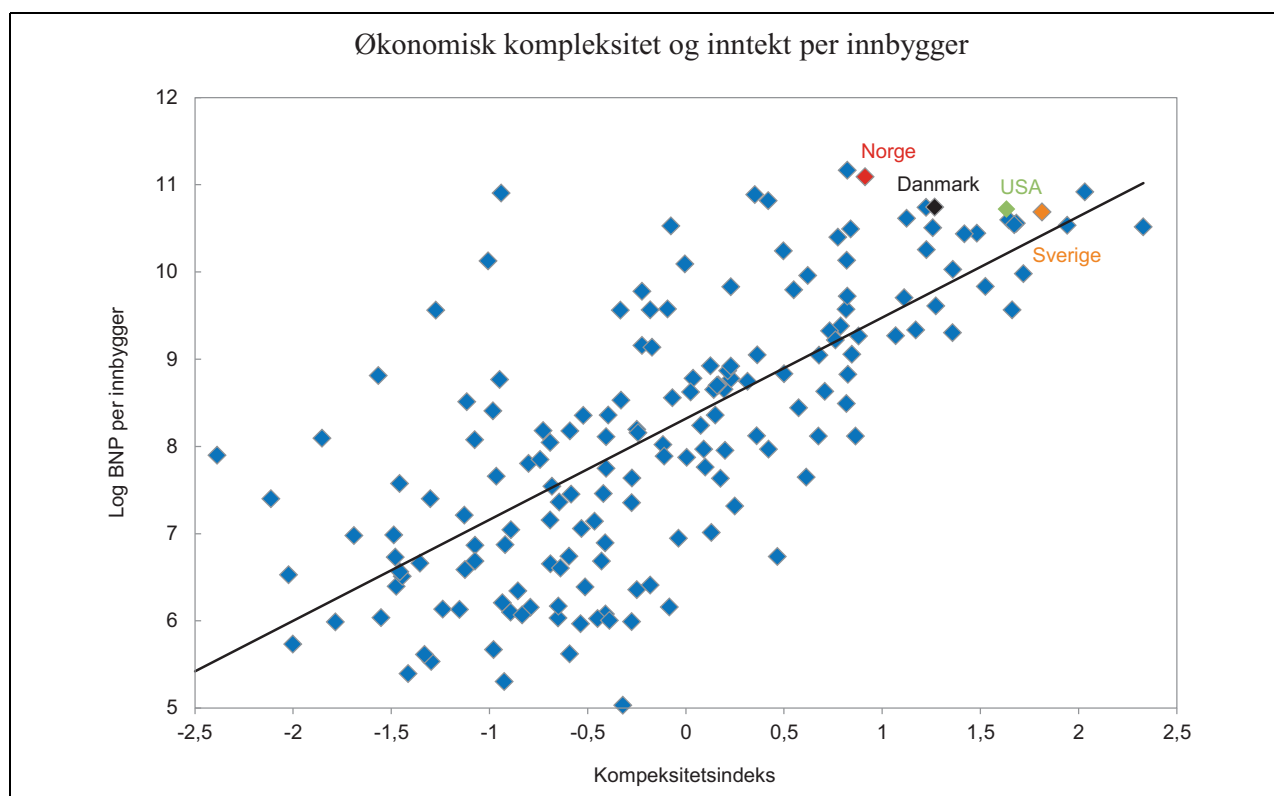
Verdensbankens rapport kan tyde på at det er potensial for forbedring i de generelle kravene som stilles i forbindelse med oppstart av nye virksomheter i Norge, og håndtering av tillatelser innenfor enkelte næringer, særlig bygg.

CID – The Atlas of Economic Complexity

Center for International Development (CID) ved Harvard University publiserte i 2011 den første versjonen av The Atlas of Economic Complexity. Rapporten definerer økonomisk kompleksitet som et mål på hvordan kunnskapen i et samfunn blir utnyttet i produkter landet produserer og eksporterer. Produktene som måles som mest komplekse er sofistikerte kjemikalier og maskiner, mens de minst komplekse produktene er råvarer og enkle jordbruksvarer. Jo flere komplekse produkter et land eksporterer, desto høyere kompleksitetsindeks.

Rapporten viser at kompleksitet henger nært sammen med landenes produktivitetutvikling. Det hevdes i rapporten at økonomisk kompleksitet ikke bare er et symptom eller et uttrykk for velstand, men også en drivkraft for velstand. Den siste rapporten, publisert i 2013, er basert på data fra 2012. Rapporten presenterer fem rangeringer; økonomisk kompleksitet, utsikter for økonomisk kompleksitet, forventet vekst i BNP per innbygger mot 2020, forventet BNP-vekst mot 2020 og endring i økonomisk kompleksitet fra 1964 til 2010.

Figur 5.7 illustrerer samvariasjon mellom indeksen for økonomisk kompleksitet og inntekt



Figur 5.7 Sammenheng mellom økonomisk kompleksitet og inntekt per innbygger. 2012

Kilde: Center for International Development.

Tabell 5.4 Norges rangering i Atlas of Economic Complexity

	Økonomisk kompleksitet 2010	Økonomisk kompleksitet 2008	Utsikter for økonomisk kompleksitet	Forventet årlig vekst i BNP per innbygger 2010–2020	Endring i økonomisk kompleksitet 1964–2010
Danmark	18	17	26	74	52
Finland	7	6	22	40	28
Norge	41	33	61	118	94
Sverige	5	4	45	58	65
USA	12	13	83	93	72

Kilde: Center for International Development.

per innbygger for de 128 landene som er med i rapporten. Figuren viser at Norge har et klart høyere nivå på BNP per innbygger enn den økonomiske kompleksiteten alene skulle tilsi. Ifølge rapporten vil land med store naturressurser ofte være rike, men ha lav økonomisk kompleksitet. Land uten stor tilgang på naturressurser har derimot en tydeligere sammenheng mellom inntekt per innbygger og økonomisk kompleksitet. For denne gruppen land forklarer økonomisk kompleksitet 75 pst. av variasjonen i inntekt per innbygger.

Norge kommer et godt stykke ned på rangeringen for økonomisk kompleksitet, med en 33. plass av totalt 128 land. Sverige og Finland kommer på henholdsvis fjerde- og sjetteplass. Disse landene eksporterer i stor grad komplekse produkter, og har i tillegg et større mangfold i sine eksportprodukter enn hva tilfellet er for Norge. Ettersom petroleumsnæringen er den viktigste eksportnæringen i Norge, vil den lave verdien i kompleksitet for råoljeutvinning påvirke den samlede norske indeksverdien. Mye av det som leveres til petroleumsindustrien i form av avansert utstyr, vil derimot være komplekse produkter og bidra til å trekke den samlede indeksen noe opp.

Rapportens anslag for BNP-vekst, særlig i inneværende tiår, er trolig kraftig utdatert for mange land. Blant annet er den økonomiske utviklingen i industrilandene blitt langt svakere fra 2010 enn det er lagt til grunn i CID-rapporten. En bør derfor ikke legge stor vekt på denne delen av rapporten.

#### NHOs Konkurranssevnebarometer 2012

I Norge har Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) en rekke år laget et konkurranssevnebarometer, og rapporten fra 2012 er siste utgave i serien. Formålet med rapporten er å gi et mål på

hvor godt Norge som nasjon legger til rette for å beholde de konkurranseutsatte bedriftene vi har i dag og legger grunnlaget for etablering av nye bedrifter.

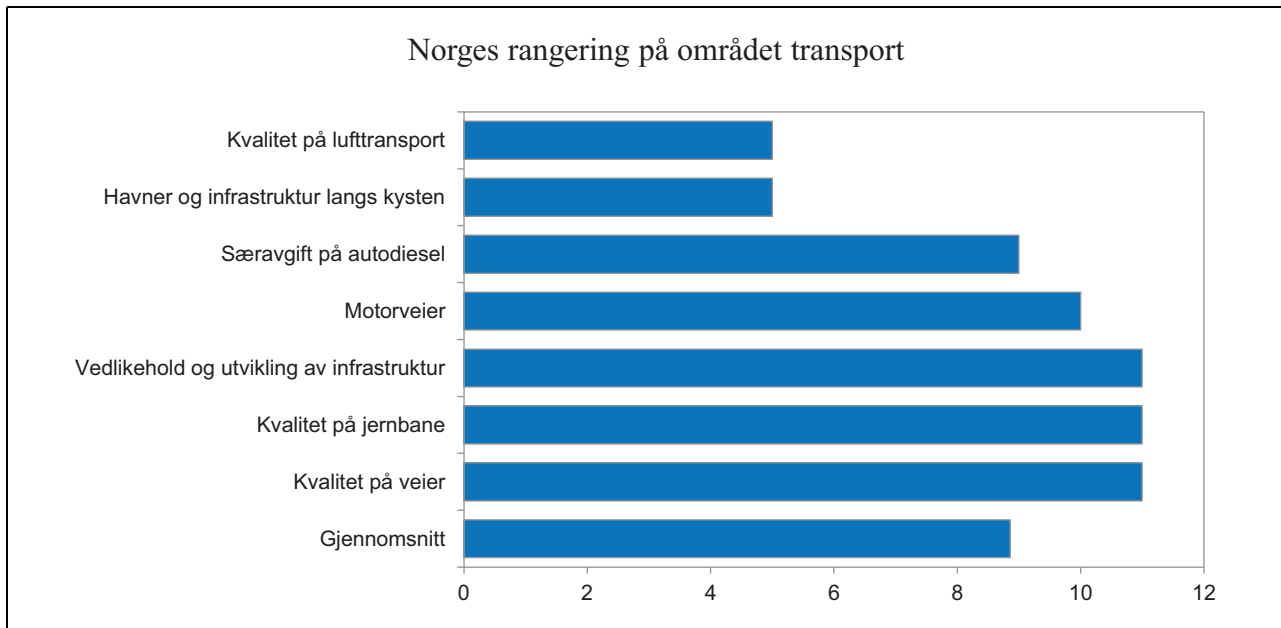
I barometeret benyttes statistisk informasjon til å sammenligne Norge med de elleve viktigste konkurrentlandene<sup>11</sup> på ni områder som anses å henge sammen med konkurranseevnen. Disse ni områdene er *internasjonal tilpasning, arbeidsmarked og lønnskostnader, kompetanse og utdanning, forskning og innovasjon, transport, IKT-infrastruktur, økonomisk stabilitet, skatter og avgifter og offentlig byråkrati*.

Om lag to tredeler av indikatorene er basert på kvantitative data, hvorav de fleste er hentet fra OECD og Eurostat. De resterende indikatorene stammer fra spørreundersøkelser blant næringslivsledere våren 2012. Hoveddelen av spørreundersøkelsen er utført i forbindelse med World Competitiveness Yearbook, jf. omtale over. Ettersom NHOs rapport ble utgitt i 2012, kan noen av resultatene være utdaterte.

På hovedindikatorene i NHOs konkurranssevnebarometer kommer Norge stort sett i midtsjiktet blant landene som er omfattet. Norge skiller seg særlig positivt ut på økonomisk stabilitet og særlig negativt på transport. Svak infrastruktur trekkes også fram som begrensende for vekst og konkurranseevne i flere av studiene omtalt over

Indikatorene for transport er kilometer motorvei per tusen mill. tonn kilometer, varefrakt og særavgift på autodiesel. Fra spørreundersøkelser inngår kvalitet på veier og jernbane, infrastruktur, vedlikehold og framtidig utvikling, kvalitet på lufttransport og infrastruktur langs kysten. Norges rangering blant de tolv landene på disse indikato-

<sup>11</sup> Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Storbritannia, Irland, Nederland, Frankrike, USA, Tsjekia og Polen.



Figur 5.8 Norges rangering på transportområdet i NHOs konkurransevnebarometer for 2012

Kilde: NHO.

rene er illustrert i figur 5.8. I gjennomsnitt kommer Norge på en niendeplass.

Blant øvrige enkeltindikatorer hvor Norge skårer lavt er produktivitetsvekst, høy lønnsvekst, lav eksportvekst, forskning og utvikling utført av næringslivet, investering i telekommunikasjon, et høyt rentenivå, en sterk og volatil kronekurs og det totale skattetrykket.

NHO peker på utfordringer i tilgang på relevant arbeidskraft som ingeniører og personer med vitenskapelig utdanning. Norge skårer også gjennomgående dårlig på resultater i grunnskolen og fullføring i videregående skole, særlig på yrkesfagene.

Norge skårer høyest blant de tolv landene i Konkurransevnebarometeret for en rekke indikatorer for utvikling i bytteforholdet, tilgang til kapitalmarkeder, produktivitet per sysselsatt, arbeidsledighet, sysselsatte som andel av befolkning, ungdomsledighet, offentlige utdanningsutgifter, andel av befolkningen med høyere utdanning, landets kreditt-rating og offentlig sparing.

## 5.2 OECDs anbefalinger om strukturpolitikk

OECDs arbeid med politikkanbefalinger for å øke vekstevnen i økonomien går helt tilbake til etableringen av organisasjonen i 1961. Anbefalingene tillegges stor vekt både i landgjennomgangene som OECD foretar av medlemslandene, og i mer sek-

torspesifikke analyser. EU-landene får tilsvarende råd også fra EU-kommisjonen. Ettersom Norge ikke er dekket av dette arbeidet omtales ikke EUs arbeid med strukturpolitiske anbefalinger i dette kapitlet.

I 2005 ble den første rapporten i serien «Going for Growth» publisert. I disse rapportene blir reformer som påvirker produktivitetsveksten eller utnyttelsen av arbeidskraften, eller begge, analysert og vurdert opp mot råd som tidligere har vært gitt for å styrke veksten i økonomien. Hvert land får råd på fem områder der det blir ansett å være særlig behov for reformer. Spennet av forslag til reformer som tas opp er stort, fra skattereformer, utdanningsreformer, reformer av pensjons- og helsesystemer, deregulering av produkt- og tjenestemarkeder til reformer av innovasjonssystemer og handelspolitikk. I stor grad er de rådene som gis basert på internasjonalt sammenlignbare indikatorer som har vist seg (bl.a. basert på økonometriske analyser) å være viktige for utviklingen i produktiviteten og/eller sysselsettingen. I tillegg til den rene indikortilnærmingen foretar OECD på en rekke områder grundigere analyser der f.eks. utdanningssystemet, skattesystemet eller innovasjonssystemet i et medlemsland blir vurdert opp mot beste praksis. Det blir også gitt relativt detaljerte råd om mulige reformer, basert på disse analysene.

OECDs «Going for Growth» kommer ut hvert år, og hvert annet år er det en detaljert landgjennomgang med nye vurderinger av mulige refor-

mer for økt vekst. I de andre årene går rapportene gjennom hvordan landene har fulgt opp rådene som er blitt gitt.

OECD har også i flere studier sett på hvilke faktorer som driver fram strukturreformer i ulike land. En gjennomgang av disse er gitt i kapittel 18.

### 5.2.1 OECDs vurdering av trender som har påvirket produktivitetsveksten

I «Going for Growth»-rapporten fra 2013 trekkes det fram flere faktorer som kan bidra til å forklare at trendveksten i arbeidskraftproduktiviteten i OECD-landene ser ut til å ha avtatt etter finanskrisen. Det pekes på at flere av disse faktorene kan være langvarige, og rapporten advarer mot «the low growth trap» og at vi som følge av avdempingen i produktivitetsveksten nå kan være inne i en lengre periode med lav økonomisk vekst. Samtidig blir det påpekt at det er vanskelig å vurdere hvor mye av fallet i produktivitetsveksten som er konjunktorelt betinget og hvor mye som skyldes strukturelle forhold.

OECD peker på at *veksten i verdenshandelen har falt* sammenlignet med veksten i produksjonen. Veksten i verdenshandelen har vært en viktig drivkraft for teknologi- og kunnskapsoverføring, og økt internasjonal handel er også svært viktig for å skjerpe konkurransen for innenlandske leverandører av varer og tjenester. En svakere vekst i verdenshandelen kan derfor bidra til å bremse produktivitetsveksten både i framvoksende og i utviklede økonomier.

OECD påpeker også at *den vedvarende høye arbeidsledigheten i mange land kan ha varige effekter* på produktivitetsveksten ved at den menneskelige kapitalen (den samlede kunnskapskapitalen) svekkes, såkalte hysterese-effekter. Viktige tiltak for å unngå dette er utdanning gjennom hele livet (livslang læring) og arbeidsmarkedstiltak med større vekt på kompetansebygging.

I tillegg viser OECD til at *forskjellene mellom den kompetansen næringsliv og offentlig sektor trenger og den kompetansen de arbeidsledige besitter*, ser ut til å ha økt i mange land, noe som gjør det vanskeligere å utnytte arbeidsressursene på en god måte. Tiltak for å skape bedre samsvar mellom ledige jobber og ledig arbeidskraft er derfor viktig for å holde veksten oppe.

Et lavt investeringsnivå holder også veksten nede, ifølge OECD. Rapporten peker på *betydningen av å styrke finanssektoren for å få i gang investeringer og skape nye jobber*, særlig i Europa. En styrket finanssektor vil også kunne gjøre at effektene av andre typer reformer som OECD anbefa-

ler, får sterkere effekt, både på vekst og sysselsetting. Det vil f.eks. være lettere for bedriftene å utnytte en større fleksibilitet i arbeidskraften dersom de kan finansiere investeringer i nye maskiner.

Kombinasjonen av produktmarkedsreformer og reformer av arbeidsmarkedet er ifølge OECD særlig gunstig for å skape økt vekst.

### 5.2.2 OECDs indikatorer for produktmarksregulering

Land med lavt omfang av konkurransehennende reguleringer har generelt hatt høyest BNP per innbygger og høyest produktivitetsvekst. Dette kan skyldes at reguleringer kan svekke konkurransen, øke etableringshindringene og gi økte kostnader for næringslivet. Selv om reguleringer i enkelte tilfeller kan være nødvendige og riktige, kan de likevel ha uheldige konsekvenser. For å vurdere den samlede effekten av en regulering må alle kostnader, både direkte og indirekte, veies opp mot fordelene.

I forbindelse med arbeidet med Going for Growth utarbeider OECD indikatorer for produktmarksreguleringer (PMR). PMR-indikatorene oppdateres hvert femte år, og den siste oppdateringen er fra 2013. Indikatorene sammenstilles på bakgrunn av et omfattende spørreskjema som sendes ut til alle medlemslandene og BRIICS-landene.<sup>12</sup> Indikatorene skal illustrere hvordan offentlige reguleringer begrenser konkurransen i ulike sektorer, som nettverksindustrier (energi, telekommunikasjon og transport), forretningsmessig tjenesteyting (advokater, arkitekter, revisorer mv.) og detaljhandel. Reguleringer av industrien er ikke omfattet. Indikatorene tar ikke sikte på å måle kostnadene av ulike reguleringer, men snarere å peke på reguleringer som kan virke begrensende for etableringer og/eller konkurransen i disse markedene. Norge kommer ut nær OECD-gjennomsnittet for indikatorene sett under ett.

Også på de mange delområdene som dekkes av PMR-indikatorene, kommer Norge et stykke bak land som Nederland, Storbritannia, Østerrike og Tyskland. Det er særlig på områdene telekommunikasjon og energi at Norge kommer dårlig ut. For reguleringer av forretningsmessige tjenester, samt reguleringer av transportsektoren, kommer Norge relativt godt ut. I telesektoren vurderes de norske reguleringene strengere enn i mange

<sup>12</sup> BRIICS er samlebetegnelsen på Brasil, Russland, Indonesia, India, Kina og Sør Afrika.

andre land. En rekke land har gjennomført dereguleringer av disse sektorene siden forrige gjennomgang (2008), mens den norske indeksverdien ikke har endret seg.

Figur 5.9 viser verdien av PMR-indikatoren for Norge fordelt på undergrupper og sammenlignet både med gjennomsnittet for OECD og med det landet som har lavest PMR-indikator (skårer best) på de ulike områdene. Figuren viser at selv om Norge ligger nær gjennomsnittet for flere av disse indikatorene, er det fortsatt et godt stykke igjen til beste praksis på mange områder.

Reguleringene av energisektoren i Norge er også strengere enn for mange andre OECD-land målt ved PMR-indikatorene. Dette skyldes ifølge OECD særlig reguleringen av gassmarkedet, og kan skyldes at norske husholdninger ikke bruker gass til oppvarming og matlaging. Det norske gassmarkedet avviker dermed fra markedene i en del andre OECD-land ved at Norge er på tilbudssiden, mens andre land er på etterspørselssiden. For elektrisitetmarkedet er imidlertid de norske reguleringene noe lempeligere enn for snittet av andre OECD-land.

Figur 5.9 viser at Norge har et svært høyt statlig eierskap. Dette bidrar til å trekke den samlede PMR-indikatoren for Norge opp. Det er ikke lagt vekt på hvordan det statlige eierskapet utøves.

I rapporten presenteres en oversikt over strukturendringer eller reformer som er gjennom-

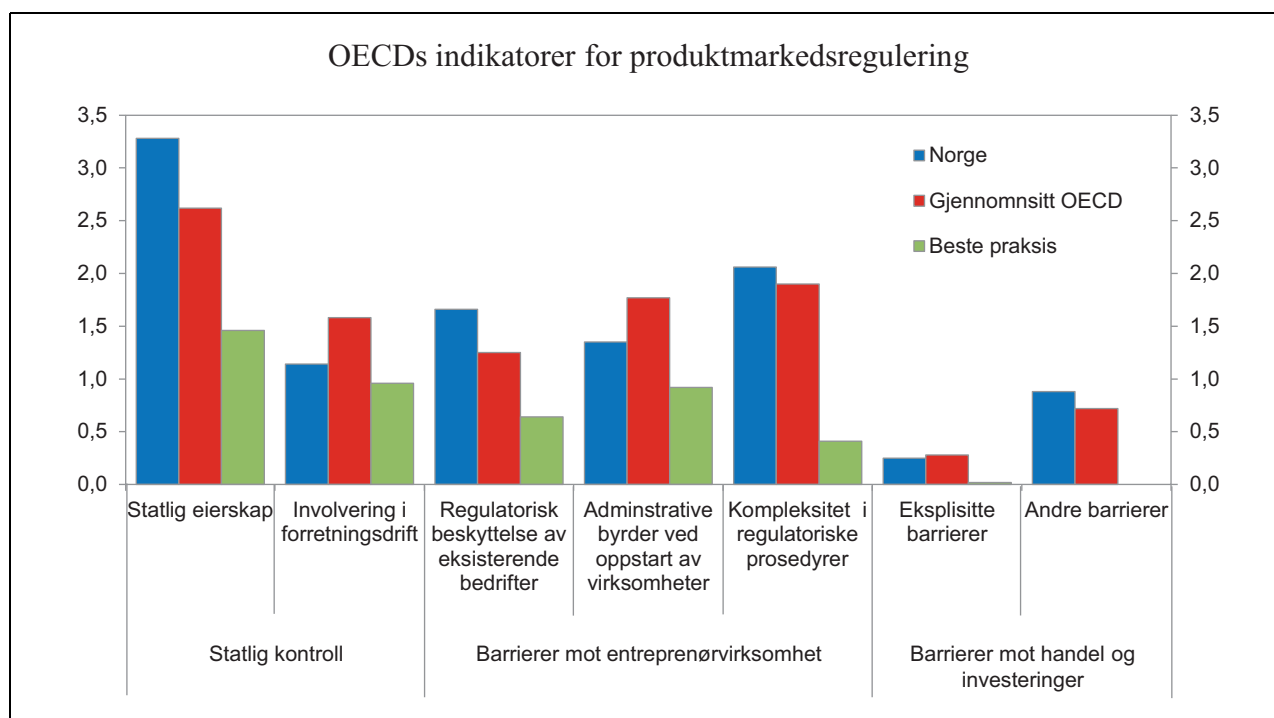
ført i landene de siste årene. I Norge har det de siste ti årene skjedd lite som har påvirket OECDs PMR-indikatorer, og på de fleste områder er endringene klart mindre enn gjennomsnittet for OECD-landene. På enkelte områder, som prisreguleringer og direkte kontroll over private bedrifter, har utviklingen i Norge gått i retning av strengere reguleringer. På noen områder har det likevel skjedd lettelsener også i Norge. Det gjelder først og fremst administrative byrder for næringslivet og forenklinger i kommunikasjon mellom det offentlige og næringslivet.

### 5.2.3 OECDs råd om vekstfremmende tiltak i Norge

Den siste «Going for Growth»-rapporten, med konkrete råd til medlemslandene og BRIICS-landene om vekstfremmende reformer, ble publisert i februar 2013. I mars 2014 la OECD fram en landgjennomgang («Economic Survey») av Norge, der strukturreformer er ett av temaene. OECDs råd til Norge i de to rapportene er gjengitt nedenfor.

1. *Reformere uføretrygd- og sykepengeordningene og bringe offentlig tjenestepensjon i samsvar med prinsippene i pensjonsreformen*

OECD anbefaler at man styrker arbeidet med å få sykemeldte raskt tilbake i arbeid ytterligere, og at man følger opp legenes sykemel-



Figur 5.9 Norske resultater i OECDs indikatorer for produktmarkedsreguleringer. 2013

Kilde: OECD.

dingspraksis. Dersom dette ikke hjelper, foreslår OECD at man strammer inn på ordningene og lar arbeidsgivere betale en større del av kostnadene ved sykemeldingene. OECD tilrår videre å vurdere lavere kompensasjonsnivå for lang tids sykefravær og i uføreordningen dersom andre tiltak ikke har ønsket effekt. OECD peker på at alderspensjonen i de offentlige tjenstepensjonsordningene ikke stimulerer arbeidstakere til å stå lenger i arbeid, slik ordningene i privat sektor gjør, og tilrår at offentlige ordninger må gjøres mer lik ordningene i privat sektor.

## 2. *Øke konkurransen i produktmarkedene*

OECD mener stort offentlig eierskap og hindringer mot nyetablering i enkelte næringer, eksempelvis i varehandel, kan gi lavere produktivitet og vekst.

## 3. *Redusere støtten til landbruket*

Den sterke beskyttelsen av norsk landbruk hindrer effektiv ressursutnyttelse, og OECD mener derfor at landsbruksstøtten og importvernet gradvis bør reduseres.

## 4. *Bedre resultatene i utdanningssystemet*

OECD peker på følgende tiltak for å bedre skoleprestasjonene i grunnskolen og videregående skole: redusere antall skoler, gi bedre informasjon om skoleresultatene både for den enkelte skole og for den enkelte lærer, samt i større grad å vurdere rektor ut fra resultatene for skolen. OECD anbefaler også å bedre etterutdanningen og karrieremulighetene for lærerne. OECD anbefaler bl.a. å vurdere studieavgift for høyere utdanning, for å stimulere til høyere kvalitet i utdanningen og raskere studiegjennomføring.

## 5. *Rette opp skjevheter i skattesystemet*

En hovedanbefaling fra OECD i den siste landrapporten for Norge er gradvis å redusere skattenivået innenfor de rammer handlingsregelen setter. OECD peker her på forskjellene i beskatning av ulike typer kapital, og særlig på skattefavouriseringen av egen bolig. OECD anbefaler videre at Norge vurderer ytterligere reduksjoner i formuesskatten for å øke insentivene til entreprenørvirksomhet.

## 6. *Entreprenørskap*

OECD anbefaler å basere støtte til innovasjon på konkurranse mellom næringsaktører framfor øremerking og faste støtteordninger for enkelt næringer. OECD mener at politikk overfor klynger bør baseres på å forbedre rammebetingelser generelt, framfor å støtte bestemte klynger.

Kommisjonen har gått nærmere inn på noen av de temaene som OECD tar opp. Konkurransen i produktmarkedene behandles i kapittel 10, landbruksstøtten i kapittel 13, utdanningssystemet i kapittel 17 og entreprenørskap i kapittel 9.

For å måle intensiteten i reformarbeidet har OECD konstruert en indikator som skal illustrere i hvilken grad landene har fulgt opp de anbefalingene de har fått. Norge er i rapporten ikke ført opp med en eneste «action taken». Dette innebærer at OECD ikke har vurdert noen av tiltakene som har vært gjennomført i Norge det siste året som omfattende nok til å møte de utfordringene som ligger til grunn for OECDs anbefalinger. Det framgår av rapporten at kriserammede land generelt har gjennomført vesentlig mer omfattende strukturelle reformer de siste årene enn land som har sluppet lettere fra finanskrisen og ettervirkningene av den. En må kunne regne med at de landene som slapp lettest fra den økonomiske krisen fra 2008, gjennom reformarbeid tidligere og på annen måte, gjennomgående var mer robuste overfor en økonomisk krise enn de landene som ble rammet hardest av krisen.

Norske erfaringer med strukturreformer og vilkår for vellykkede reformer er drøftet i kapittel 19.

## 5.3 **IMFs råd til Norge i artikkel IV-konsultasjon**

Det internasjonale valutafondet (IMF) gjennomfører jevnlig vurderinger av medlemslandenes økonomiske utvikling og økonomiske politikk, i såkalte artikkel IV-konsultasjoner, som siste gang ble gjennomført for Norge i september 2014. I rapporten vurderes en rekke forhold, herunder innretningen på strukturpolitikken. IMF peker på at det finnes åpenbare gevinster ved å gjennomføre konkurranse- og produktivitetsfremmende strukturreformer.

IMF viser til at den sterke veksten i petroleumsinntekter og bytteforholdsgevinster generelt over tid, har kunnet tåle stigende lønnskostnader og et høyt kostnadsnivå for eksporterende bedrifter. Under oppsummeres noen av IMF's forslag til strukturreformer:

- **Kommunestruktur:** Små kommuner har vanskelig for å oppnå stordriftsfordeler, og IMF peker på muligheten for å forbedre tjenester og redusere ressursbruken ved å slå sammen kommuner.
- **Offentlige investeringer:** Mange offentlige investeringer, særlig i samferdselssektoren,

har negativ netto nytte.<sup>13</sup> Det er ifølge IMF potensial for økt effektivitet ved å legge større vekt på nytte-kostnadsanalyser ved utvelgelsen av prosjekter.

- Lønnsdifferensiering: IMF påpeker at den norske modellen med sentral lønnsdannelse krever en nøktern lønnsutvikling i hele økonomien for å opprettholde Norges konkurransevne. IMF mener at lønnsdannelsen i større grad bør ta hensyn til ulikt produktivetsnivå i forskjellige sektorer.
- Nøytralitet i skattesystemet: IMF påpeker at skattefavoriseringen av bolig reduserer produktive investeringer i sektorer som etter hvert må erstatte petroleumssektoren. Fjerning av unntak fra den generelle, høye satsen for merverdiavgift trekkes fram som et område, bla. for å gi rom for generelle skattelettelser, inkludert selskapskatten.
- Ytterligere reformer av pensjon og uføretrygden: Som OECD peker IMF på at alderspensjonen i de offentlige tjenstepensjonsordningene ikke stimulerer til å stå lengre i arbeid. Videre mener IMF at en reform i sykepenge- og uføreordningene kan gjøre norsk økonomi mer effektiv og styrke konkurransevnen, og på den måten bidra til økonomisk vekst og økt sysselsetting.

## 5.4 Produktivitetskommisjoner i andre land

### 5.4.1 Danmark

Den danske Produktivitetskommisjon ble oppnevnt i mars 2012 og avga sin sluttrapport i mars 2014. Peter Birch Sørensen, som også er medlem i den norske kommisjonen, ledet arbeidet. Underveis publiserte den seks til dels omfattende analyserapporter og holdt flere seminarer og debattmøter. Alt materiale er tilgjengelig på kommisjonens nettside. Utgangspunktet for oppnevningen var at Danmark ikke lenger er blant de fem rikeste landene i OECD målt per innbygger, slik situasjonen var i 1998, bl.a. fordi produktiviteten har vokst mindre enn Sverige, USA og mange andre land. Oppgaven for kommisjonen var å kartlegge årsakene til den relativt svake produktivetsveksten i Danmark, og å komme med konkrete anbefalinger om tiltak som kan styrke produktiviteten både i privat og offentlig sektor.

I den første *analyserapporten* stilles spørsmålet: *Danmarks produktivitet – hvor er problemene?* Det fastslås at måleproblemene er betydelige, men overkommelige i privat sektor, og meget store i offentlig sektor. Kommisjonen fester seg ved *produksjon per timeverk* som det sentrale mål på produktiviteten i privat sektor.

Arbeidsproduktiviteten kan økes med økt kapitalinnsats, men kapitalinnsatsen i forhold til arbeidsinnsats i Danmark avviker ikke vesentlig fra andre land. Det er ifølge kommisjonen den svake utviklingen i total faktorproduktivitet som forklarer den svake utviklingen i arbeidsproduktiviteten.

Ved siden av et relativt lite hjemmemarked finner den danske kommisjonen mange holdningsmessige forhold som medvirker til lav konkurranseintensitet, bl.a. motvilje blant forbrukere mot å skifte bank, og at samhold og laugsmentalitet for mange aktører er viktigere enn å konkurrere for å bli større. Hovedutfordringen for privat sektor er, ifølge kommisjonen, at mange private tjenesteytende næringer er lite utsatt for internasjonal konkurranse. Dette bidrar til å redusere konkurransepresset og dermed også produktivetsveksten. Manglende virksomhetsdynamikk, dvs. at det startes og nedlegges relativt få bedrifter sammenlignet med f.eks. USA, er også en viktig forklaring på lav produktivetsvekst i privat sektor. I Danmark er det 115 næringsområder som er gjenstand for offentlig regulering som kan bidra til svak konkurranse. Byggenæringen hemmes f.eks. av streng planlovgivning og varehandelen av etableringshindringer for kjøpesentre. For offentlig sektor er måleproblemene ifølge kommisjonen betydelige, og det danske nasjonalregnskapet har ikke data som egner seg for å beregne produktivetsveksten i denne sektoren. Kommisjonen mener derfor det er viktig å legge hovedvekt på «*Resultater for borgerne*» som mål for det en skal oppnå.

En egen analyserapport går grundig og kritisk gjennom det danske utdanningssystemet. Selv om Danmark er det landet i OECD som bruker mest penger på utdanning (Norge følger like bak<sup>14</sup>), mener kommisjonen at resultatene ikke står i forhold til innsatsen. Danmark skårer middels i internasjonale kunnskapstester, og det er et betydelig frafall i yrkesrettet utdanning. I gjennomsnitt er danskene 28 år når de fullfører yrkesutdanningen

<sup>13</sup> Netto nytte er den samlede økonomiske nytten av et prosjekt fratrukket totale kostnader.

<sup>14</sup> Målt i pst. av BNP (for Norge BNP for Fastlands-Norge). Norge bruker et høyere beløp enn Danmark per elev/student når man tar hensyn til forskjeller i kostnadsnivå (PPP).

(som er på videregående nivå, tilsvarende norsk fagopplæring).

Kommisjonen mener at bedre utdanning av arbeidstakerne kan være en viktig kilde til økt produktivitet, men at utdanningssystemet ikke i tilstrekkelig grad leverer den kompetanse arbeidslivet har bruk for. I tillegg bruker studentene lang tid på å slutføre utdanningen. Kommisjonen mener dette henger sammen med meget generøs studiefinansiering, som har medvirket til at undervisningen ofte er lite effektiv, med få undervisningstimer og lav egeninnsats. En stor andel av de danske studentene velger humaniora eller andre fag som gir relativ lav inntekt og betydelig sannsynlighet for arbeidsløshet. Gymnasundervisningen gir ofte ikke kunnskaper for opptak til attraktive studier, og mange må ta suppleringskurs for å bli tatt opp. Det er fortsatt et potensial for Danmark i å heve det generelle utdanningsnivået, men kvaliteten i utdanningen og koblingen til næringslivet er viktigere for produktiviteten. Lærerutdanningen er også svak, med 13 timers ukentlig undervisning og i gjennomsnitt ti timer arbeid på egen hånd. De som tas opp til lærerutdanningen, har lavere karakterer enn gjennomsnittet for de som får studenteksamen (tilsvarende allmennfag ved norsk videregående skole). Kommisjonen mener at andre land (herunder Norge) er flinkere til å offentliggjøre resultater av utdanning og arbeid som kan hjelpe elever og studenter til å velge riktig utdanning.

I en egen rapport om infrastruktur understrekes det at en velfungerende infrastruktur er et viktig grunnlag for produktivitetsutvikling. Hovedanbefalingene er at investeringene må prioriteres ut fra samfunnsøkonomisk avkastning og at prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme ikke bør igangsettes. Brukerbetaling (køprising) bør dessuten tas i bruk i større grad for å redusere trengsel og overbelastning der det finnes.

En egen analyserapport om offentlig-privat samarbeid omfatter alle aktiviteter der private virksomheter leverer varer og tjenester til innbyggerne som blir betalt av det offentlige. Rapporten legger hovedvekten på betydningen av å teste ut alle muligheter for konkurranse om leveranser og å legge til rette for dette gjennom oversiktlige krav til innhold. Det norske innkjøpet av politibiler i 2013, med 150 krav og til slutt bare én tilbyder, trekkes fram som et eksempel på hvordan det *ikke* bør gjøres. Kommisjonen viser til materiale fra 13000 anbud i EU, som viste besparelser på mellom 10 og 20 pst. og et stigende antall tilbud.

*Sluttrapporten* fra mars 2014 inneholder 25 hovedanbefalinger og 123 forslag som kommisjo-

nen mener kan styrke produktiviteten i dansk økonomi. Anbefalingene er oppsummert i tre hovedpunkter:

- Sterkere konkurranse, dynamikk og internasjonalisering
- Utdanning av høyere kvalitet og med større verdi i arbeidsmarkedet
- Gode rammer for nye løsninger og effektivitet i offentlig sektor

Av de 25 hovedanbefalingene nevnes her følgende:

- Fjerne reguleringer som skjermer hjemmemarkedet og begrenser konkurransen.
- Bruk av skattepolitikken til å styrke produktiviteten, bl.a. ved omlegging fra skatt på inntekt til skatt på eiendom.
- Investere bare i infrastruktur som er samfunnsøkonomisk lønnsom.
- Bruke betaling («køprising») for å redusere trengselen i trafikken.
- Gi institusjoner for høyere utdanning sterkere føringer om å levere utdanning med høy studieintensitet og etterfølgende høy sysselsetting og lønn.
- Gi de utdanningssøkende vesentlig sterkere insentiver, herunder mindre generøs støtte, til å velge utdanning som gir gode sysselsettings- og inntjeningsmuligheter.
- Gi utdanningssøkende god tilgang til sammenlignbare nøkkeltall for utdanningens kvalitet og relevans for arbeidsmarkedet.
- Arbeide systematisk med avbyråkratisering og regelforenkling.
- Sette mål for offentlig virksomhet og styre ut fra resultater for innbyggerne.
- Inngå brede og fleksible offentlige avtaler, på tvers av faggrupper og med lokal fleksibilitet.
- Øke oppmerksomhet om tydelig ledelse og motivasjon i offentlig sektor.
- Skape konkurranse om alle offentlige oppgaver som egner seg til det.

#### 5.4.2 Australia

Den australske produktivitetskommisjonen er et permanent, uavhengig utredningsinstitutt opprettet ved egen lov i 1998. Den avløste da to andre kommisjoner, som siden henholdsvis 1989 og 1974 særlig hadde arbeidet med næringssspørsmål. Historisk sto problemstillinger som proteksjonisme og detaljert næringsregulering sentralt i arbeidet. Kommisjonen skal gi råd til myndighetene om sosiale, økonomiske og miljømessige forhold av betydning for velferden i Australia. Pro-



### Boks 5.1 Oppfølging av den danske produktivitetskommissjonen

Danmark har ikke samme tradisjon som Norge for at regjeringen presenterer sin vurdering av offentlige utredninger etter høring, i en melding eller en proposisjon til nasjonalforsamlingen, eventuelt som del av et budsjettforslag. Det har således ikke vært gjennomført formell høring eller en presentasjon av regjeringens vurdering av forslagene til den danske produktivitetskommissjonen.

Kommissjonens arbeid og rapport har imidlertid spilt en vesentlig rolle ved utformingen av «Vekstpakke 2014», som regjeringen la fram forslag til i mai 2014. Vekstpakken er senere basert på en avtale mellom regjeringen og fem av partiene i Folketinget. Mange av tiltakene vil lette byrdene for virksomhetene ved enklere forvaltning og regelverk, bl.a. redusert saksbehandlingstid i stat og kommune med en tredel i saker som gjelder næringsvirksomhet innen 2016, forenklet regnskapsførsel og rapportering for enkeltmannsforetak, analyse av mulig redusert revisjonsplikt og gjennomgang og reduksjon av autorisasjonskrav. Spesielt skal danske særregler på matvareområdet vurderes, bl.a. for merking og hygiene, og krav til næringsbrev i matvarevirksomhet skal oppheves. Videre skal klausuler som gjør jobbskifte vanskelig begrenses. Som et resultat av reformer over en seksårsperiode siktes det mot samlede «byrdereduksjoner», eller kostnadsreduksjoner for næringslivet, på om lag 2 mrd. kroner innen 2020.

Det foreslås at kommunene skal få sin andel av selskapsskatten økt fra 13,41 til 15,24 pst., for å stimulere kommunenes næringsrettede virksomhet. Næringsvirksomheter skal videre kunne forholde seg til ett enkelt inngangs- eller kontaktpunkt i kommunen.

En del tiltak i vekstpakken gjelder finansiering gjennom spesielle låne- og kapitalordninger, med romslige rammer for vekstlån og eksportlån. Utbyttebeskatningen foreslås redusert ved at bare 70 pst. av utbytte skal regnes med ved selskapsbeskatningen, som skal settes til 22 pst. for selskaper fra og med 2016 – dvs. en reell utbytteskattesats på 15,4 pst. Et nytt utvalg skal se nærmere på næringsbeskatningen. På flere områder tas det sikte på økt konkurranse og økende anvendelse av internasjonale standarder. Det skal videre gjennomføres en rekke tiltak innen utdanning, herunder praksisplasser, gjennomstrømming og større transparens i høyere utdanning. Regjeringen har også inngått en avtale med danske arbeidsgivere og dansk LO om bedre voksenopplæring, som de fleste partene i vekstpakken slutter seg til. Ytterligere informasjon kan finnes på det danske Finansministeriets hjemmeside.

Regjeringen har også inngått en avtale med danske arbeidsgivere og dansk LO om bedre voksenopplæring, som de fleste partene i vekstpakken slutter seg til. Ytterligere informasjon kan finnes på det danske Finansministeriets hjemmeside.

duktivitet som nøkkel til høyere levestandard danner utgangspunkt for arbeidet i kommissjonen. Det har vært lagt vekt på at kommissjonen skal være uavhengig, arbeide med høy grad av åpenhet og ha et bredt og helhetlig samfunnsperspektiv.

Kommissjonen, med om lag 200 ansatte, er organisert som en etat under regjeringen, og rapporterer til Finansdepartementet. Hovedvirksomheten er å utføre undersøkelser på oppdrag fra regjeringen, med et særlig mandat fra Finansdepartementet for hver undersøkelse. Kommissjonen foretar i tillegg selvstendige utredninger som ledd i utvikling av egen kompetanse om produktivitet og andre spørsmål, og bidrar til å overvåke offentlige tjenester for en interdepartemental styringsgruppe. Den driver en aktiv debatt- og dialogvirksomhet, med seminarer og foredrag.

De senere års undersøkelser spenner meget vidt, fra en rapport om avfallshåndtering i 2006 til en rapport om omsorg for og støtte til funksjonshemmede i 2011. I 2014 har kommissjonen bl.a.

lagt fram en omfattende og kritisk rapport om infrastrukturinvesteringene i Australia, med påpeking av dårlig forberedelse og lønnsomhet i mange prosjekter.

Hvert år foretar kommissjonen oppdaterte vurderinger av produktivitetsutviklingen. Utgangspunktet var at en kombinasjon av makro stabilitet og vellykkede mikroreformer førte til at den årlige veksten i arbeidsproduktiviteten i Australia økte til mellom 2 og 3 pst. i 1990-årene. Produktivitetsveksten har senere gått vesentlig ned og har de siste årene vært lavere enn i mange andre OECD-land. Arbeidsproduktiviteten tok seg imidlertid opp i 2012–2013. Dette hadde sammenheng med økte investeringer, mens den samlede faktorproduktiviteten var negativ. Det er dermed fortsatt en utfordring å skape et grunnlag for sterkere produktivitetsvekst i Australia.

Australia har, som Norge, nytt godt av høye priser på råvarer og lave priser på importvarer de siste årene. Den australske kommissjonen legger

vekt på at en ikke kan regne med en like gunstig utvikling i årene framover. Velstandsutviklingen framover vil derfor være avhengig av at en oppnår en bedre produktivitet utvikling. Kommisjonen peker på behovet for mikroreformer som kan stimulere innovasjon og føre til kostnadsreduksjoner, og viser til skjevheter i prisstrukturen som gir feil ressursanvendelse.

### 5.4.3 New Zealand

Produktivitetskommisjonen i New Zealand ble opprettet ved egen lov og begynte sitt arbeid i 2011. Kommisjonen har om lag 15 fast ansatte. Den er utformet etter mønster fra Australia som en permanent «Crown Entity», men i mindre målestokk.

Etter loven er hovedformålet med kommisjonen å gi råd til regjeringen om tiltak for å bedre produktiviteten, slik at velferden kan økes samtidig som det tas hensyn til de ulike regionene og folkegruppene i New Zealand.

Flere observatører har bemerket at New Zealand har et «produktivitetsparadoks»: den gode politikken som er ført skulle ha gitt en produktivitet klart over OECD-snittet, mens den faktiske produktiviteten ligger vesentlig under dette snittet. New Zealand ble på 1980- og 1990-tallet ofte framhevet av OECD som et positivt eksempel for reformer i forvaltning og politikk. Den gjennomsnittlige årlige veksten i arbeidsproduktiviteten avtok fra 2,6 pst. på 1990-tallet til 1,3 pst. fra 2000 til 2008 og videre til 0,6 pst. fra 2008 til 2012. Det har vært en økende innsats av kapital og arbeid, slik at de svake resultatene reflekterer synkende total faktorproduktivitet. Kommisjonen har lagt fram omfattende og detaljerte analyser for ulike næringsgrener, for å forstå årsakene til den svake produktivitet utviklingen.

Kommisjonen la i 2013 fram en studie som sammenligner produktivitetsnivået i New Zealand

med Australia innenfor 24 ulike industrigrener. Arbeidsproduktiviteten er nærmere en tredjedel lavere i New Zealand enn i Australia, og gapet har vært økende. Hovedtyngden (22 pst.) forklares med forskjeller i total faktorproduktivitet, og ikke med forskjeller i kapitalinnsats, selv om denne er vesentlig lavere enn i Australia. Generelt forklares den lave produktiviteten med at landet er isolert og lite, med svak innenlands konkurranse på mange områder. Dette bildet bekreftes i en fersk rapport som kommisjonen la fram i april 2014 der tre OECD-økonomer påpeker at New Zealand i liten grad deltar i internasjonale verdikjeder, at internasjonal handel er relativt lav og at landet i liten grad har investert i kunnskapsbasert kapital.

Sommeren 2014 la kommisjonen fram en rapport om produktiviteten i tjenesteytende næringer, som står for 70 pst. av BNP. Bedrifter i andre næringer benytter vesentlig mer til innkjøp av tjenester enn til lønninger. Svak utvikling i tjenesteytende næringer er derfor en vesentlig årsak til det generelle produktivetsproblemet i New Zealand. Mer omfattende konkurranse er det viktigste svaret på utfordringene, både ved mer konkurranse utenfra og bedre forutsetninger for innenlandsk konkurranse. Reformen i konkurranselov-givningen og lettere adgang til bytte av bank er eksempler på forslag. Kommisjonen har også pekt på betydningen av å utvikle IKT-kompetanse, både gjennom økt utdanning og ved å lette beskatningen ved bruk av utenlandske IKT-eksperter.

Kommisjonen la i 2014 fram en kritisk rapport om systemet for forberedelser av lover og reguleringer og påpekte betydelige svakheter. Selv om Parlamentet i New Zealand bare møtes 90 dager i året, produserer det fire ganger så mange lover («Public Acts») som det britiske parlamentet. Kommisjonen fant at mange av lovene er preget av mangelfull forberedelse, og kom med en rekke forslag til å forbedre systemet.

## Kapittel 6

# Hva driver produktivitsveksten?

*Produktivitsvekst er en global prosess hvor ulike land på ulike måter er koblet til utviklingen av den globale teknologifronten. Landenes bidrag til og læring fra teknologifronten varierer med økonomiske og institusjonelle forutsetninger, spesielt tilgang til kunnskapskapital, konkurranse og regulering av innenlandske markeder, og grad av internasjonalisering av økonomien.*

*På lengre sikt vil et lands produktivitsvekst avhenge av landets evne til å flytte teknologifronten gjennom innovasjon, og ikke minst evnen til å ta i bruk frontteknologi som utvikles i utlandet (teknologiadopsjon). I tillegg til slike læringseffekter bestemmes produktiviteten av omstillinger, ved overflytting av produksjon fra lavproduktive til høyproduktive virksomheter og geografiske områder.*

*For et lite land som Norge er teknologiadopsjon fra utlandet avgjørende for produktivitsvekst, fordi nesten all ny teknologi utvikles i utlandet. Åpenhet overfor omverdenen i form av handel, utenlandsk eierskap og mobilitet av mennesker bidrar ifølge forskningen, til å lette teknologiadopsjon. Et lands evne til å utnytte teknologi som er utviklet i utlandet, landets absorpsjonskapasitet, bestemmes i stor grad av den samlede kunnskapskapitalen, som igjen påvirkes av utdannings- og forskningssystemet.*

*Konkurranse gir eksisterende virksomheter insentiver til både innovasjon og teknologiadopsjon, men konkurranse kan også begrense innovasjon.<sup>1</sup> Konkurranse bidrar til å realisere overflyttingsgevinster ved at lite produktive virksomheter legges ned og mer produktive virksomheter vokser eller oppstår. Institusjonelle forhold påvirker både forutsetningene for innovasjon og teknologioverføring, og markedets evne til å frambringe nye, høyt produktive virksomheter og legge ned lavproduktive virksomheter.*

*Internasjonal handel øker markedsstørrelsen slik at bedriftene kan dra nytte av stordriftsfordeler, og bidrar til økt produktivitet gjennom teknologiadopsjon mellom land, og øker konkurransen i produktmarkedene. Fri tilgang til importerte varer er positivt for produktiviteten, noe som i stor grad er reflektert i norsk handelspolitikk.*

*En sentral, underliggende mekanisme for produktivitsvekst er urbanisering. Byvekst gir positive agglomerasjonseffekter, eller fordeler ved geografisk nærhet, – noe som bidrar til produktivitet. Disse effektene ser særlig ut til å være knyttet til at byer fremmer rask spredning av ideer og kunnskap.*

*Det pågår betydelig forskning om produktivitsutvikling, og dette kapitlet gir en oversikt over forståelsen av de viktigste drivkreftene. Forskningen i den senere tid har rettet seg mot betydningen av institusjonelle forhold, faktorer som forklarer innovasjon på bedriftsnivå, og analyser av de underliggende årsakene til at urbanisering er positivt for produktivitsvekst.*

## 6.1 Innledning

### 6.1.1 Produktivitsforskjeller mellom land, regioner og bedrifter

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over internasjonal teoretisk og empirisk forskning om produktivitet. Et siktemål er å identifisere forhold som har relevans for politikktutforming. Dette følges opp i øvrige kapitler i denne rapporten, hvor internasjonale lærdommer gjøres relevante for norske forhold.

Utgangspunktet for analysen er at et lands totale produksjon, og dermed inntekt, bestemmes av tilgangen på innsatsfaktorer og hvor effektivt disse brukes. De grunnleggende innsatsfaktorene arbeidskraft og realkapital kombineres for å produsere varer og tjenester. Hvor effektivt den samlede kunnskapskapitalen og realkapitalen kombineres, målt ved hvor mye som produseres ut fra en gitt mengde arbeid og realkapital, omtales som *produktivitet*. Mange internasjonale studier har

<sup>1</sup> I litteraturen beskrives forholdet mellom konkurranse og innovasjon som «den omvendte u». I markeder med lite konkurranse er det lite innovasjon, mens innovasjonstakten øker når konkurransen øker. Det ser imidlertid ut til å være et toppunkt, slik at innovasjonen synker når konkurransen blir for hard.

vist at produktivetsforskjeller er den viktigste kilden til inntektsforskjeller mellom land (Hall og Jones 1999, Caselli 2005). At produktivetsveksten har større betydning for inntektsveksten enn økt tilgang på arbeid og kapital, viser også studier av Norge og andre land over tid.

Det er påvist at institusjonelle forhold, teknologi og kunnskap og feilallokering av ressurser forklarer en del av forskjellene mellom land (Hall og Jones 1999, Hsieh og Klenow 2009, Klenow og Rodríguez-Clare 2005). For å forstå de underliggende drivkreftene for produktivetsutvikling, er det imidlertid også interessant å avdekke hva som ligger bak de store og vedvarende forskjellene i produktivitet som observeres mellom regioner i samme land, og mellom bedrifter innenfor samme næring.

Moretti (2011) beskriver store geografiske ulikheter i produktivitet i USA på grunnlag av data for 2 126 distrikter i 1992. Han finner at bedrifter i det mest produktive distriktet i gjennomsnitt var 2,9 ganger så produktive som i det minst produktive distriktet. Ved å sammenligne med tilsvarende fordeling i 1977, finner han at disse forskjellene hadde holdt seg nokså stabile over tid. Slike forskjeller på tvers av geografiske områder er ikke særegne for USA. Noen steder ser ut til å ha noe ved seg som gjør dem mer produktive enn andre. Implikasjonen av dette er at det er mulig å hente ut produktivetsgevinster ved at innsatsfaktorer flyttes fra lavproduktive til høyproduktive regioner, jf. diskusjonen i kapitlet om urbanisering.

Det er godt dokumentert at det er svært store produktivetsforskjeller også mellom bedrifter innenfor samme næring, selv når næringene defineres relativt snevert. Syverson (2011) refererer forskning fra USA som finner at innenfor den samme næringen produserer bedriftene på den nittiende persentilen nesten dobbelt så mye med den samme bruken av kapital og arbeidskraft som bedriftene på den tiende persentilen. Videre er det et mønster at de store produktivetsforskjellene synes å være relativt permanente, også i den forstand at den enkelte bedrifts rangering ikke endres mye over tid. Disse mønstrene gjelder i de fleste næringer og land som har vært studert, og de gjelder også for norske næringer. Mønstrene er bemerkelsesverdige i lys av at konkurransen mellom bedriftene tilsier både at bedriftene vil kopiere teknologi og organisering i den mest lønnsomme bedriften, og at de minst produktive bedriftene utkonkurreres.

### 6.1.2 Innovasjon og teknologiadopsjon

Teknologiske framskritt i vid forstand er den viktigste drivkraften bak produktivetsvekst. En etter hvert standard økonomisk vekstmodell (se Acemoglu m.fl. 2006) er basert på at den teknologiske fronten på lang sikt bestemmer vekstraten til alle land i verden. For land som ligger bak teknologifronten er det billigere å ta innpå teknologifronten gjennom å ta i bruk teknologi som er utviklet i andre land (gjennom *teknologiadopsjon*), enn å utvikle ny teknologi selv (gjennom *innovasjon*)<sup>2</sup>. Ifølge teorien vil landene bak fronten derfor etter hvert nærme seg teknologifronten (Gerschenkron 1962, Nelson og Phelps 1966). Denne konvergensens var viktig for produktivetsutviklingen i USA fra slutten av 1800-tallet, for Europa i etterkrigstiden fram til midten av 1970-tallet og for Kina og andre framvoksende økonomier de siste tiårene (Bergeaud m.fl. 2014, Johansson m.fl. 2013).

En slik konvergens avhenger imidlertid av at landene bak fronten har kapasitet til å ta i bruk ny teknologi som er utviklet i andre land (teknologiadopsjon). Evnen til å ta i bruk ny teknologi kalles gjerne absorpsjonskapasitet (Arrow 1969). Manglende absorpsjonskapasitet og økonomiske sjokk som følge av bl.a. krig og kriser, kan stanse

<sup>2</sup> Det er ingen enhetlig begrepsbruk i forskningslitteraturen når det gjelder dette temaet. Framstillingen her er basert på Acemoglu m.fl. (2006), som skiller mellom *innovation* (utvikle ny teknologi) og *adoption* (ta i bruk eksisterende teknologi). I dette kapitlet er begrepet «adoption» oversatt med «teknologiadopsjon». Andre begreper som brukes på norsk om mer eller mindre det samme, er teknologioverføring, kunnskapsoverføring og teknologiabsorpsjon.

OECDs definisjon av innovasjon inkluderer en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform (som også kan inkludere ledelse) som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen i privat eller offentlig sektor for å skape verdier. Denne definisjonen er forenlig med utvikling av ny teknologi i vid forstand slik Acemoglu m.fl. beskriver.

I mange sammenhenger, herunder EUs innovasjonsundersøkelse, defineres innovasjon videre og omfatter det som er nytt for *bedriften*, selv om det ikke nødvendigvis er genuint nytt (Fagerberg 2013). I Acemoglus begrepsbruk vil dette ofte være teknologiadopsjon og ikke innovasjon.

I motsetning til en «oppfinnelse» er en innovasjon per definisjon tatt i bruk. Innovasjon, slik vi bruker begrepet her, er også snevrere enn «forbedring», fordi innovasjon forutsetter noe nytt.

Det skiller gjerne mellom radikale og gradvise innovasjoner. Radikale innovasjoner krever investeringer i forskning og utvikling (FoU) og sterk seleksjon av arbeidskraft. Radikale innovasjoner kan gi opphav til en rekke gradvise innovasjoner. På lang sikt er FoU derfor nødvendig for innovasjon, selv om altså gradvis innovasjon i mange tilfeller ikke krever FoU. Innovasjon er nærmere drøftet i kapittel 9.

eller endog reversere konvergensprosessen (Bergeaud m.fl. 2014).

Et lands absorpsjonskapasitet kan også omtales som landets lærings- og omstillingsevne, og er nært knyttet til landets kunnskapsbase, som påvirkes bl.a. av nivå og kvalitet på utdanning og investeringer i FoU, og åpenhet overfor omverdenen gjennom handel, utenlandsinvesteringer og mobilitet av arbeidskraft. En god kunnskapsbase og åpenhet legger til rette for at nye ideer og teknologier kan flyte over landets grenser. Disse mekanismene ser ut til å forsterke hverandre. For eksempel finner Bøler m.fl. (2014) at bedriftenes FoU øker når de får tilgang til importert vareinnsett og omvendt. Begge deler gir opphav til kostnadsreduksjoner og dermed produktivetsgevinster.

Norge er en liten økonomi, og har derfor ikke kapasitet til å ligge teknologisk i front innenfor alle sektorer. Det foreligger lite empiri som kan belyse Norges plassering nærmere, men noen studier tyder på at Norge ligger et stykke bak teknologifronten i mange næringer (Griffith m.fl. 2004, Brasch 2014). Det største potensialet for produktivetsvekst for et lite land som Norge ligger derfor trolig i å lære av andre land gjennom teknologiadopsjon, som understreker betydningen av høy absorpsjonskapasitet. Innenfor enkelte områder er det også mulig for Norge å flytte teknologifronten gjennom å investere i innovasjon.

## 6.2 Økonomiske mekanismer som driver produktivetsveksten

Gitt de observerte store produktivetsforskjellene mellom regioner og bedrifter, og gitt at produktivetsveksten i Norge avhenger av at bedriftene evner å utnytte teknologifronten som i hovedsak utvikles i andre land, hvordan kan myndighetene stimulere til økt produktivitet? Nedenfor følger en beskrivelse av faktorer som ifølge sentral økonomisk forskning påvirker produktivitet. Generelt kan disse faktorene påvirke produktivitet gjennom læring, seleksjon eller insentiver.

### 6.2.1 Konkurransen

Økt konkurranse ser ut til å være en generell mekanisme som fremmer produktivitet, ifølge studier av industrisektoren i USA, i Storbritannia og i mange OECD-land (Syverson 2011). Produktiviteten i en økonomi kan øke både ved at eksisterende virksomheter blir mer produktive og ved

at mer produktive virksomheter vokser på bekostning av de mindre produktive.

Gjennom det som ofte kalles darwinistisk seleksjon vil de svakeste bedriftene bli konkurrert ut, terskelen for nyetableringer i form av produktivetsnivå øker, og markedsandelene øker for de mer produktive bedriftene. Ved denne formen for ressursallokering på tvers av bedrifter, der kapital og arbeidskraft flyttes til de bedriftene som har best teknologi og produserer billigst, oppnås det produktivetsgevinster for samfunnet. Oversikten til Syverson tyder på at det er god empirisk støtte for at slike seleksjonseffekter eksisterer. Et eksempel er sementindustrien i USA, som er et marked med sterk konkurranse, høy gjennomsnittlig produktivitet og relativt små produktivetsforskjeller mellom bedriftene, og der det er vanskelig for de minst produktive bedriftene å overleve, se for eksempel Arnold m.fl. (2011). Til tross for disse effektene av konkurranse, er det altså likevel store og relativt permanente produktivetsforskjeller mellom bedriftene innen relativt homogene næringer.

Den danske produktivetskommissjonen viser at om lag halvparten av produktivetsveksten i Danmark forklares av etablering og avvikling av virksomheter, samt overflytting av kapital fra mindre til mer produktive virksomheter (Produktivetskommissjonen 2013, analyserapport 2). Noen studier tyder på at produktivetsseffektene av avvikling og etablering kan være særlig store i en tidlig fase i utviklingen av markeder eller produkter og at effektene er mindre i sektorer der markeder og produkter er mer modne (Scarpetta m.fl. 2002).

Den andre sentrale mekanismen der økt konkurranse øker produktiveten, er gjennom å stimulere til innovasjon, omstilling og investeringer. I et marked med virksom konkurranse vil en markedsledende virksomhet som ikke greier å forsvare sin posisjon, presses ut av markedet når mer innovative konkurrenter kommer inn. Innovasjon må her forstås i vid forstand, slik at det ikke bare handler om å forbedre varer og tjenester, men også for eksempel forbedret organisasjonsstruktur og ledelse, utnyttelse av nye markedsmuligheter eller nye anvendelser for produkter. Virksom konkurranse vil også kunne gi insentiver til å kommersialisere innovasjoner raskt. Aktører som ikke er utsatt for tilstrekkelig konkurranse, kan derimot ha insentiver til å vente med å lansere nye produkter i markedet, fordi salg av nye produkter vil kunne fortrenge salg av tidligere utviklede produkter og dermed redusere de samlede inntek-

tene. En velfungerende konkurransepolitikk vil derfor bidra til en mer effektiv ressursbruk.

Det kan imidlertid oppstå konflikt mellom målet om effektivitet og mål om lønnsomme innovasjoner. Noe av motivasjonen for å innovere kan være å skape seg et midlertidig monopol eller markedsrettigheter som kan gi mulighet for renprofitt, dvs. overskudd ut over det som følger av en normal avkastning på kapital og normal avlønning av arbeidskraften. Patenter, varemerker og andre immaterielle rettigheter gir grunnlag for slik markedsrettigheter.

Dersom slike muligheter begrenses ut fra hensynet til effektivitet i dag, kan insentivene til å innovere svekkes. I litteraturen beskrives derfor forholdet mellom konkurranse og innovasjon som «den omvendte u» (Aghion m.fl. 2005). I markeder med lite konkurranse er det lite innovasjon, mens innovasjonstakten øker når konkurransen øker. Det ser imidlertid ut til å være et toppunkt, slik at når konkurransen blir for hard, synker innovasjonen. Hard konkurranse tvinger foretakene til å sette prisene så lavt at de ikke skal bli utkonkurrert. Da reduseres renprofitten, og insentivene til innovasjon for å kapre markedsandeler minsker.

Innovasjonsinsentivene i et marked er effektive hvis innovatøren mottar en andel av den samlede avkastningen av innovasjonen som gjenspeiler den andelen innovatørene har båret av innovasjonskostnadene («full appropriabilitet»). Hvis dette er oppfylt, vil innovatøren balansere kostnader mot gevinster på en måte som samsvarer med samfunnets interesser (Riis 2014). I hvilken grad innovatøren får beholde gevinsten ved innovasjonen, avhenger dels av hvor sterk konkurransen er i markedet og dels av graden av beskyttelse for nyvinninger i form av bl.a. patenter og varemerker. Riis (2014) peker på at sammenhengen mellom graden av konkurranse i et marked og innovasjon bør vektlegges i konkurransepolitikken.

Aghion og Howitt (2009) oppsummerer litteraturen om konkurranse og vekst og presenterer en modell med to hovedprediksjoner. For det første vil konkurransefremmende tiltak som å legge bedre til rette for nyetableringer – for eksempel lettere tilgang for utenlandske aktører – øke innovasjonstakten i næringer som ligger nær teknologifronten. Det motsatte skjer i næringer som ligger langt fra teknologifronten. Årsaken er at bedrifter som ligger nær teknologifronten, har en rimelig sjanse for å lykkes i konkurranse med utenlandske aktører. Ved å innovere kan de klare å holde på sitt hjemmemarked. For det andre vil reformer som flytter inntekt fra arbeidstakere til

eiere, som for eksempel svekkelse av arbeidstakerrettigheter, gjøre at innovasjonen øker i alle sektorer. I tillegg vil en svekkelse av arbeidstakerrettighetene ytterligere øke den positive effekten økt konkurranse har på innovasjon. Konklusjonen om at en svekkelse av arbeidstakernes rettigheter virker produktivitetsfremmende er imidlertid kontroversiell, jf. omtalen nedenfor.

Aghion m.fl. (2009) studerer britiske data for perioden 1987–1993 og bruker tre politikkreformer i denne perioden til å analysere hvordan økt konkurranse påvirker innovasjoner: privatiseringsprogrammer, utviklingen av EUs indre marked og tiltak satt i verk av britiske konkurransemyndigheter.<sup>3</sup> De finner støtte for at disse tre reformene økte etableringen av utenlandske bedrifter i Storbritannia. De finner videre støtte for at økt etablering av utenlandske bedrifter øker produktivitetsveksten for bedrifter nær teknologifronten, mens produktivitetsveksten kan avta for næringer langt fra teknologifronten. Dette gjelder både arbeidsproduktiviteten og den totale faktorproduktiviteten. Siden produktivitetsvekst kan reflektere innovasjon og imitasjon, samt sammenhengseffekter internt i næringene ved at de minst produktive bedriftene legges ned, studerer forfatterne også utviklingen i patenter i den samme perioden.<sup>4</sup> De konkluderer med at innovasjon, målt ved patenter, er en betydelig drivkraft for den økte produktivitetsveksten.

Andre studier tyder også på at reguleringer som har hindret konkurranse, har holdt tilbake produktiviteten. Nicoletti og Scarpetta (2005) finner støtte for at dereguleringer i OECD-land som har gitt økt konkurranse i produktmarkedene, har bidratt til å øke investeringer og produktivitet. Bouis og Duval (2011) finner at produktmarkedreguleringer i tråd med beste praksis har økt arbeidsproduktiviteten med flere prosentenheter over en periode på ti år i mange OECD land.

Andre mekanismer som diskuteres i konkurransepolitikken, er at liberalisering av service-sektoren har positive effekter for produktiviteten i industrisektorer (Barone og Cingano 2011, Arnold m.fl. 2008) og at det oppstår læringseffek-

<sup>3</sup> Ideen er at disse reformene ble drevet av andre hensyn enn innovasjonshensyn, og de er dermed egnet til å bryte effekten som eventuelt løper fra innovasjon til økt konkurranse. Dette er ment å løse den empiriske utfordringen at innovasjon påvirker konkurranse samtidig som konkurranse påvirker innovasjonen. Det er den siste effekten forskerne ønsker å tallfeste.

<sup>4</sup> De finner for patenter den samme omvendte U-formen som de fant i Aghion m.fl. (2005).

ter gjennom arbeidskraftmobilitet (Syverson 2011).

### 6.2.2 Den samlede kunnskapskapitalen

Innenfor en modell med teknologifront og land som befinner seg i varierende avstand til denne fronten, illustrerer Aghion og Howitt (2009) at vekstraten for en økonomi ikke bare avhenger av nivået på landets samlede kunnskapskapital, definert som arbeidskraftens kunnskaps- og ferdighetsnivå. Også økonomiens avstand til teknologifronten og sammensetningen av samlet kunnskapskapital er viktig. Land som ligger nær teknologifronten, vokser mer hvis arbeidsstyrken har et høyt kunnskaps- og ferdighetsnivå.

Empiriske studier av sammenhengen mellom gjennomsnittlig utdanningsnivå og økonomisk vekst på landnivå finner relativt små effekter av antall år med utdanning. Dette har sammenheng med at antall år med formell utdanning er et dårlig mål på kunnskaper og ferdigheter og dermed et lands samlede kunnskapskapital, bl.a. fordi kvaliteten på utdanningssystemene varierer mellom land<sup>5</sup>. Slike sammenhenger er dessuten vanskelige å studere fordi det tar lang tid fra elevene går inn i grunnskolen og til de er veletablert i arbeidsmarkedet. Hanushek og Woessmann (2008, 2012) utnytter i stedet internasjonale, sammenlignbare kunnskaps- og ferdighetstester som er gjennomført fra 1960-tallet og framover. På basis av dette konstruerer de et mål på kunnskapsnivået i hvert land og viser at dette er sterkt relatert til økonomisk vekst over en lengre periode. Sammenhengen mellom kunnskapsnivå og vekst er så kraftig at den over tid har avgjørende effekt på økonomisk velstand. En framstilling av dette er bl.a. presentert i OECD (2010b).

I tillegg til utdanning vil også forskning og utvikling (FoU) øke kunnskapsnivået i økonomien. Acharya og Kellers (2009) studie av 22 næringer i 17 OECD land finner at 10 pst. økning i egen FoU i gjennomsnitt øker total faktorproduktivitet (TFP) med 1,4 pst. Effekten av andre lands FoU er større enn effekten av egen FoU, fordi det meste av ny kunnskap genereres i utlandet. Den samlede effekten av FoU utført i G6-landene er beregnet til minst tre ganger så stor som effekten av egen FoU. Tilsvarende finner en studie av 16 OECD-land, inkludert Norge, en langsiktig TFP-

elastisitet av FoU i perioden 1980–1998 på 0,13 for FoU utført av næringslivet, 0,45 for FoU utført i utlandet, og 0,17 for FoU utført av høyere utdanningsinstitusjoner og offentlige forskningsinstitutter (Guellec og Van Pottelsberghe 2004).

Den store betydningen av utenlandsk FoU understreker hvor viktig flyt av teknologi, kompetanse og ideer over landegrensene er for produktivtetsveksten. Teknologi kan imidlertid ikke overføres kostnadsfritt fra et land til et annet. Teknologiadopsjon fra utlandet forutsetter som nevnt absorpsjonskapasitet i mottakerlandet. Et generelt funn er at betydningen av utenlandsk FoU avhenger av landets utdanningsnivå og egen FoU-innsats fordi disse faktorene øker landet absorpsjonskapasitet.

Griffith m.fl. (2004) viser hvordan FoU og utdanning har positiv effekt på produktivtetsveksten både gjennom innovasjon og teknologiadopsjon. Betydningen av de to effektene varierer med landets avstand til teknologifronten. I USA er nesten hele samfunnets avkastning av egen FoU forårsaket av innovasjon. I land et stykke bak fronten, som Norge og Finland, bidrar FoU nesten like mye til verdiskaping gjennom å lette teknologiadopsjon som det bidrar direkte via innovasjon. Tilsvarende er nesten all effekt av utdanning på produktivitet i landene nær fronten knyttet til innovasjon, mens opp mot halve effekten i land som Norge er knyttet til at utdanning letter teknologiadopsjon. Kneller og Stevens (2006) undersøkelse av ineffektivitet i ni industrinæringer i 12 OECD-land konkluderer også med at utdanningsnivå er viktig for absorpsjonskapasitet og dermed produktivitetsforskjeller mellom land. Når det gjelder FoU, finner de at sammenhengen er mindre robust.

Bye og Fæhn (2012) har estimert en endogen vekstmodell for Norge som illustrerer hvordan utdanning samspiller med egen forskning og teknologiansorpsjon fra utlandet og genererer positive produktivitetseffekter.

Center for International Development (CID) ved Harvard University har lansert begrepet «produktiv kunnskap». Her er det ikke individenes utdanning som står i sentrum, men hvordan individenes eksplisitte og tause kunnskap er knyttet sammen i bedrifter, organisasjoner og markeder. Et høyt nivå på den produktive kunnskapen gjør det mulig å utvikle en kompleks økonomi, som igjen er en forutsetning for økonomisk vekst i land som ikke har spesielt mye naturressurser. CID har utviklet et mål på et lands økonomiske kompleksitet (se omtale i kapittel 5). Dette er

<sup>5</sup> Datakvalitet er også et problem. De la Fuente (2006, 2011) forsøker å bøte på problemene med datakvalitet og finner at utdanning forklarer 30 pst. av forskjellene i arbeidsproduktivitet mellom OECD-land.

sterkt korrelert med befolkningens utdanningsnivå (Hausman m.fl. 2013).

Et viktig aspekt ved teknologiutviklingen de siste tiårene ser ut til å være at den har bidratt til å heve produktiviteten til høyt utdannet arbeidskraft, såkalt «skilled biased technical change» (OECD 2014). Videre har teknologien ført til at lavt utdannet arbeidskraft kan erstattes av kapital (maskiner). Acemoglu (2002) gir en oversikt over betydningen av dette for bl.a. økt ulikhet mellom avlønningen av høyt utdannet versus lavt utdannet arbeidskraft. Økt ulikhet i favør av høyere utdannede har skjedd til tross for at det relative tilbudet av høyt utdannede har økt, fordi produktiviteten til høyt utdannede har økt raskere enn produktiviteten til lavt utdannede<sup>6</sup>. Acemoglu og Zilibotti (2001) drøfter hvordan utviklingsland kan ha permanent lavere produktivetsnivå enn rike land, selv om teknologien flyter fritt mellom land. Årsaken er at teknologien er tilpasset arbeidsstyrken i de rike landene som har utviklet teknologien, mens utviklingsland med lavt utdanningsnivå i liten grad evner å ta i bruk teknologien og dermed får mindre ut av den i form av økt produktivitet. Forfatterne finner at denne effekten kan forklare mellom en tredjedel og halvparten av produktivitetsgapet mellom USA og utviklingsland.

Akerman et al. (2013) undersøker hvordan norske bedrifter tilpasset seg innføringen av bredbånd-internett i perioden 2001–2007. De finner at bredbånd gjorde middels og høyt utdannede mer produktive. Spesielt gjaldt dette arbeidstakere med utdanning innen realfag og økonomi. Arbeidstakere med kun grunnskoleutdanning ble mindre produktive og ble til en viss grad erstattet med internett. Det samme finner de når de ser på lønn, der arbeidstakere med middels og høyere utdanning fikk økning i sin lønn på grunn av internett, mens det motsatte var tilfelle for dem uten videregående skole. Dette illustrerer igjen hvordan utdanningsnivået til arbeidstakerne samspiller med ny teknologi og at IKT favoriserer utdannede arbeidstakere også i Norge.

OECDs analyser av ulikhet og vekst konkluderer med at «skilled biased technical change» er den viktigste årsaken til økning i veksthemmende<sup>7</sup> ulikhet i OECD. Teknologi erstatter i økende grad jobbene i den midterste delen av inn-

tektsfordelingen, og fører til økt polarisering. En stor del av befolkningen (kanskje hele 40 pst.) henger etter inntektsutviklingen i samfunnet. Lav inntekt og sosial reproduksjon fører til for lav akkumulasjon av samlet kunnskapskapital i denne gruppen, noe som på sikt skader økonomisk vekst. Tiltak som øker utdanningsnivået i hele befolkningen vil derfor bidra til både redusert ulikhet og vekst (OECD 2014, Cingano 2014).

### 6.2.3 Åpenhet: Handel, utenlandsk eierskap og mobilitet

Internasjonalisering gjennom handel og outsourcing, utenlandsinvesteringer og migrasjon er viktige kilder til både konkurranse, større markeder og teknologiadopsjon som igjen er avgjørende for produktivetsveksten. Det er en klar sammenheng mellom et lands størrelse og åpenhet overfor omverden (Alesina m.fl. 2005). Yang og Driffelds (2012) oppsummering av forskningen konkluderer med at internasjonalisering også er positivt for bedriftenes lønnsomhet.

#### Handel

En sentral innsikt fra de siste 20 årenes økonomiske forskning innenfor handel er at de minst produktive bedriftene typisk kun leverer til hjemmemarkedet<sup>8</sup>. De mer produktive eksporterer, mens de aller mest produktive foretar direkte utenlandske investeringer. En forklaring er at det er betydelige faste kostnader knyttet til å eksportere og operere internasjonalt. Kun de gode klarer å ta disse kostnadene. Implikasjonen er at en prosess der en lar de svake bedriftene bli nedlagt og lar ressurser flyttes til de mer livskraftige, er bra for samlet produktivitet. Meltiz (2003) viser teoretisk at en handelsliberalisering skaper en produktivetsgevinst på grunn av slike sammensetnings-effekter.

I tillegg til at handel øker markedsstørrelsen slik at bedriftene kan dra nytte av stordriftsfordeler, bidrar handel til økt produktivitet gjennom teknologiadopsjon mellom land, samt ved å øke konkurransen i produktmarkedene. Fri tilgang til importerte varer er positivt for produktivitet, noe som er reflektert i norsk handelspolitikk. Tilgang til utenlandskproduserte innsatsvarer gir høyere produktivetsnivå og bedrer evnen til innovasjon, og bidrar dermed til produktivetsveksten (Goldberg m.fl. 2009).

<sup>6</sup> Økt internasjonal handel og redusert fagforeningsdelta-kelse er lansert som to alternative forklaringer. Fall i etter-spørsmål etter lavutdannede som følge av at de erstattes av kapital (maskiner), er også en mulig forklaring.

<sup>7</sup> En annen kilde til økt ulikhet – veksten blant de ekstremt rike – er ikke på tilsvarende måte skadelig for økonomiske vekst iflg. OECD.

<sup>8</sup> Sentrale bidrag er Melitz (2003), Helpman m.fl. 2004 og Eaton m.fl. (2011).



Internasjonal handel stimulerer også konkurransen i produktmarkedene og bidrar på den måten til at innenlandske bedrifter innoverer for å holde på sine hjemmemarkeder. Trefler (2004) studerer effekter for Canada av handelsliberaliseringen mellom Canada og USA i 1989. Arbeidsproduktiviteten i industrien som helhet økte med hele 6 pst. på grunn av liberaliseringen. Produktiviteten økte både i eksport- og importsektorer. I sistnevnte var en viktig mekanisme at de mindre produktive bedriftene mistet markedsandeler eller ble nedlagt.

Balsvik m.fl. (2013) studerer økt importkonkurranse fra Kina i Norge. De finner at omtrent en tredjedel av nedgangen i norsk industrisyssetting kan forklares med økt konkurranse fra Kina. De finner videre at mange arbeidstakere med lav utdanning enten blir arbeidsledige eller faller ut av arbeidsstyrken, men at lønnsnivået er upåvirket. Uten at de studerer produktivitet direkte, er det sannsynlig at det er de minst produktive bedriftene og arbeiderne som blir tvunget til å omstille seg. I såfall er dette positivt for produktiviteten på lenger sikt<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten kan likevel bli svekket dersom den økte produktiviteten oppnås ved at de minst produktive arbeidstakerne faller ut av arbeidsmarkedet. Dette illustrerer at økt produktivitet ikke er et mål i seg selv.

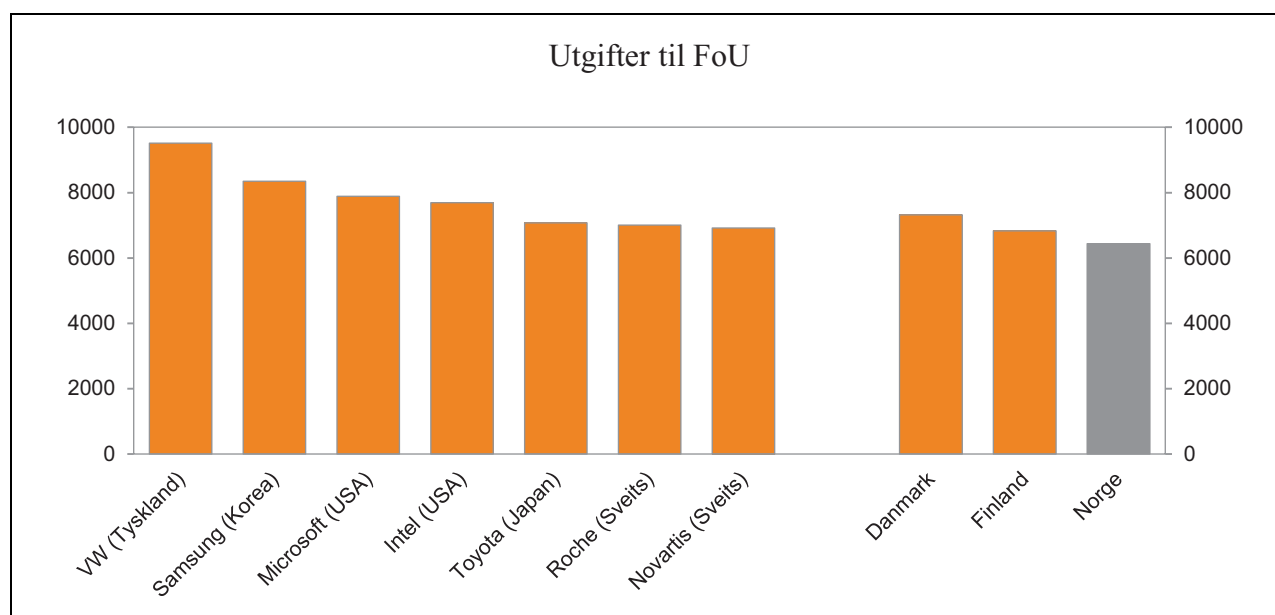
Direkteinvesteringer – utenlandsk direkte eierskap

Direkteinvesteringer (FDI) i form av utenlandsk direkte eierskap, typisk definert som eierskapsposisjon på 10 pst. eller mer, er dokumentert å ha positive effekter på produktivitet, spesielt i utviklingsland.

Det kan skyldes flere mekanismer.<sup>10</sup> For Norge er FDI trolig særlig viktig for å stimulere til teknologiadopsjon. Multinasjonale selskaper er blant de mest produktive selskapene, de er gjerne involverte i kunnskapsintensive sektorer, og de investerer tungt i forskning og utvikling (Helpman m.fl. 2004, Markusen 1995). I 2002 stod 700 multinasjonale selskaper for 46 pst. av verdens totale FoU-utgifter og 69 pst. av verdens næringslivs FoU-utgifter (UNCTAD 2005). FoU-budsjettene til de største selskapene er høyere enn de totale FoU-utgiftene til mange land, herunder Norge (se figur 6.1). En stor andel av patent-royalties betales av datterselskaper av multinasjonale selskaper. Ikke bare står de store multinasjonale selskapene for mye teknologiutvikling, men de overfører også teknologien til sine filialer.

Det foreligger en stor empirisk litteratur på effektene av FDI på andre bedrifter i vertslandet. En fokuserer gjerne på fire typer relasjoner;

<sup>10</sup> Vi fokuserer her ikke på kredittbegrensninger og åpne markeder for finanskapital. Se eventuelt Aghion og Howitt (2009, kapittel 6).



Figur 6.1 FoU-utgiftene til de syv multinasjonale selskapene med høyest FoU-utgifter i verden, sammenlignet med de totale FoU-utgiftene i Norge, Danmark og Finland. Mill. euro. 2012

<sup>1</sup> Bedrifter: <http://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard.html>

Land: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science\\_technology\\_innovation/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/database)

Kilde: EU-kommisjonen<sup>1</sup>

bedriften det investeres i, bedrifter i den samme sektoren (konkurransoeffekt og demonstrasjonseffekt), bedrifter i sektorer den utenlandske bedriften kjøper innsatsvarer fra («backward linkages» som virker ved at utenlandske bedrifter kan være mer krevende kunder enn innenlandske kunder) og bedrifter i sektorer den utenlandske bedriften selger varer til («forward linkages» som virker ved at utenlandske bedrifter kan tilby høyere kvalitet, lavere pris eller andre produkter enn sine nasjonaleidende konkurrenter).

Mye av litteraturen har fokusert på utviklingsland, og en har typisk funnet produktivitetseffekter for bedriftene som kjøpes opp, tap for de som konkurrerer i samme sektor, gevinster for leverandørsektorene og ganske beskjedne virkninger for kundene.

Som omtalt i avsnittet om konkurranse ovenfor, kan økt konkurranse ha positive produktivitetseffekter for bedrifter som er nær teknologifronten. Der er i dette lyset interessant at denne effekten for bedrifter i samme sektor som den utenlandske, typisk er funnet å være negativ i utviklingsland. I Storbritannia derimot fant Haskel m.fl. (2007) ved å studere bedriftsdata over perioden 1973–1992 at nærvær av direkte utenlandske investorer hadde en positiv effekt på produktiviteten i bedrifter i samme sektor. I denne studien ble det anslått at 10 prosentenheter økning i tilstedeværelse av direkte utenlandsk eierskap ville øke produktiviteten til bedrifter i samme sektor med 0,5 pst. i gjennomsnitt. Forfatterne antyder at de positive virkningene i Storbritannia kan skyldes at Storbritannia har investert mye i FoU og dermed har kapasitet til å absorbere ny teknologi som utenlandske eiere bringer inn. Konklusjonen om de positive effektene synes også å samsvare med arbeidene til Aghion m.fl., jf. avsnittet om konkurranse ovenfor, hvor økt konkurranse øker produktiviteten til bedrifter som er nær teknologifronten.

Balsvik (2011) viser at bedrifter med en relativt stor andel arbeidstakere med erfaring fra bedrifter med direkte utenlandsk eierskap er mer produktive enn andre bedrifter. Arbeidstakere med erfaring fra utenlandske bedrifter bidrar også mer til produktiviteten der de jobber enn arbeidstakere uten slik erfaring. Arbeidstakerne får imidlertid ikke dette bidraget fullt ut i form av høyere lønn, noe som gir støtte for at utenlandsk direkte eierskap skaper en felles fordel som andre bedrifter kan dra nytte av via arbeidsmarkedet.

At tilstedeværelse av utenlandske eiere fører til produktivitetseffekter, er ikke overraskende. For å bli og å være en internasjonalt vellykket bedrift må en være like god som eller bedre enn

de andre i de landene en opererer i. Et forhold som særlig kan bidra til at utenlandsk eide bedrifter er særlig produktive, kan være at de innehar immaterielle kvaliteter, som teknologi, som kan overføres mellom land (Markusen 1995).

#### Arbeidskraftmobilitet

Hvis varer og kapital kan bringe med seg teknologi og kunnskap over landegrensene, er det enda mer åpenbart at arbeidstakere kan gjøre dette. Innvandring bidrar også til økt konkurranse blant arbeidstakere, noe som også kan øke produktiviteten.

Dustman m.fl. (2012) viser at innvandrere til Storbritannia i perioden 1997–2005 typisk hadde høyere utdanning enn ikke-innvandrere, men at de tok jobber de gjerne var overkvalifiserte for, særlig i lavlønnssyrker. Dette bidro til at innvandringen reduserte lønnen for de 20 pst. lavest lønnede, og økte lønnen til de 60 pst. høyest lønnede. Effekten på samlet gjennomsnittslønn var ifølge Dustman m.fl. svakt positiv. En mulig grunn kan ha vært at innvandrerne bidro mer til verdiskapingen enn de selv faktisk ble betalt for, og at noe av denne merverdien kom andre lønnstakere til gode.

Resultatene til Peri (2012), basert på data for 50 amerikanske delstater i perioden 1960–2000, tyder på at økt innvandring, som trolig særlig omfattet lavt utdannede, har bidratt til å øke produktiviteten i amerikansk økonomi. Det synes særlig å ha skyldes at økt innvandring gjorde det mulig å spesialisere produksjonen og øke innføringen av teknologier som ikke krevde en høyt utdannet arbeidskraft. Peri fant for øvrig ikke støtte for at sysselsettingen ble påvirket negativt i disse statene.

Bratsberg og Raaum (2012) studerer bygg- og anleggssektoren i Norge i perioden 1998–2005. De anslår at en økt innvandring på 10 pst. kan føre til reduserte lønninger med 0,6 pst. i sektoren. De finner videre at reduksjonene i lønningene, og dermed kostnadene for bedriftene, kom kundene til gode i form av lavere priser. Det er imidlertid usikkert hva som skjedde med produktiviteten. I perioden 1998 til 2005 har det vært et absolutt fall i produktiviteten i bygg og anlegg. Det kan tenkes at arbeidsinnvandringen har bidratt til dette. Den utenlandske arbeidskraften kan være mindre produktiv enn den norske, bl.a. pga. språkproblemer og lavere kompetanse, samtidig som de er mye billigere. Dermed blir det lønnsomt for arbeidsgiverne å ansette innvandrere selv om produktiviteten svekkes og prisene settes ned.

Samlet virkning på produktiviteten i et land av arbeidsinnvandring vil avhenge av kompetansen til de som kommer, og hvordan arbeidsinnvandrernes kompetanse utnyttes i arbeidsmarkedet. Friberg m.fl. (2013) viser at høyt kvalifiserte personer som reiser ut fra Polen og andre østeuropeiske land, foretrekker å reise til land der de behersker språket, som for eksempel Storbritannia. Det er først og fremst tjenesteytende næringer med lav produktivitet som har vokst etter at tilgangen på arbeidskraft fra nye EU-land startet å øke, jf. omtalen i kapittel 3.

#### 6.2.4 Ledelse

Bloom m.fl. (2013) undersøker hvorvidt store og vedvarende produktivitetsforskjeller mellom bedrifter og land også kan skyldes variasjon i ledelsespraksis. Ledelse kan ses på som en form for teknologi, som er med på å bestemme hvor effektivt innsatsfaktorer omsettes til produkter og tjenester. Betydningen av ledelse for produktivitet undersøkes ved hjelp av intervjudata for ledelsespraksis i over 8000 virksomheter i 20 land.

USA kommer best ut mht. ledelseskvalitet, men også Japan og Sverige skårer høyt (det er ikke samlet inn data for Norge). Land som Hellas, Kina og Frankrike kommer dårlig ut. Høy skår på ledelse har positiv effekt på virksomhetens produktivitet, lønnsomhet, vekst og overlevelse. Bedre ledelse kan forklare opp mot halvparten av produktivitetsforskjellene mellom USA og andre land.

Mye av USAs høye ledelses-skår skyldes at økonomisk aktivitet flyttes fra virksomheter med dårlig ledelse til virksomheter med bedre ledelse. Slik omstilling fremmes av lave handelshindringer, et fleksibelt arbeidsmarked og av negative økonomiske sjokk (finanskrisen). Høy konkurranse i produktmarkedene fremmer også god ledelse gjennom tilbakemelding fra markedet. God ledelse kan altså se ut til å være en sentral virkningsmekanisme for hvordan konkurranse, åpenhet mv. påvirker produktiviteten i økonomien.

### 6.3 Institusjonelle forutsetninger for produktivitsvekst

#### 6.3.1 Institusjoner og godt styresett

De økonomiske forskjellene mellom rike og fattige land skyldes ifølge Acemoglu og Robinson (2012) først og fremst kvaliteten på samfunnets institusjoner. De mener at det avgjørende for pro-

duktivitsveksten i et land er at landet har institusjoner som fremmer innovasjon. Mer konkret sikter de til institusjoner som sikrer innovatørene eiendomsrett til avkastningen av innovasjonene. Omvendt vil institusjoner som beskytter interessene til en fåtallig elite, ofte de som styrer landet, eller institusjoner som ikke gjør det lønnsomt å innovere, bidra til å hindre økonomisk vekst. Myndighetenes sentrale rolle i denne sammenhengen er å sikre et velfungerende rettssystem, inkludert håndhevelse av kontrakter, og et godt utdanningssystem.

Acemoglu m.fl. (2014) hevder at USA er verdens teknologileder nettopp på grunn av de sterke insentivene for innovasjon. På en motsatt ende av denne skalaen står de skandinaviske (eller nordiske, som er et videre begrep, jf. også neste avsnitt) landene, som har svake insentiver til innovasjon på grunn av små lønnsforskjeller og et generøst trygdesystem. Slike land kan ikke lede utviklingen, men kan likevel ha det bekvemt et stykke bak teknologifronten. Selv om de kan tape på det målt ved samlet inntektsskaping, kan velferden for befolkningen være høyere enn i land på fronten fordi godene er jevnere fordelt.

Stiglitz (2014) er uenig i den sterke vektleggingen av insentiver som drivkraft for innovasjon, og sår tvil om hvorvidt USA er teknologisk overlegen skandinaviske land. Stiglitz argumenterer med at den nordiske modellen inneholder nettopp slike mekanismer som man kan forvente å se i et land som ligger i front teknologisk, bl. a. et sosialt sikkerhetsnett som gjør det enklere å ta stor risiko. Høye skatter gjør offentlig sektor til en partner som deler både inntekter og tap og bidrar til at individer og bedrifter kan ta større risiko. Stiglitz nevner også billig høyere utdanning som innovasjonsfremmende.

Barth og Moene (2014) peker også på at det er flere trekk ved den nordiske samfunns- og arbeidslivsmodellen som bidrar til høy omstillings- og innovasjonsevne og god produktivitsutvikling, og samtidig små inntektsforskjeller. Et høyt utdanningsnivå, bl.a. som følge av at det er forbundet med lave kostnader å ta utdanning, letter omstilling og styrker evnen til å håndtere de utfordringer omstillinger kan medføre for inntektsfordelingen. Universelle og ganske sjenerøse velferdsordninger, som ikke er knyttet til den enkelte bedrift slik tilfellet er for helseforsikringer i USA, reduserer dessuten usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstilling.

Stiglitz (2014) hevder videre at både land i front og de som ligger bak og lærer, kan ha nytte av aktiv statlig innovasjonspolitik. Her henviser

han bl.a. til Mazzucato (2014), som dokumenterer at USAs posisjon som teknologileder i stor grad skyldes en sterk statlig satsing på utvikling av utvalgte teknologier (IT, nano- og bioteknologi).

Serritzlew m.fl. (2014) gir en gjennomgang av forskning om betydningen av henholdsvis tillit og korrupsjon for produktiviteten i økonomien. De konkluderer med at høy grad av tillit og fravær av korrupsjon bidrar til økonomisk vekst. Videre ser det ut til å være en årsakssammenheng mellom korrupsjon og tillit, slik at et styresett som bekjemper korrupsjon, fører til økt produktivitet direkte og indirekte gjennom økt tillit i samfunnet.

### 6.3.2 Faktormarkeder og lønnsdannelse

Som diskutert ovenfor, bestemmes produktiviteten delvis av hvordan ressurser allokeres mellom mer og mindre produktive regioner, sektorer og bedrifter. Hvis for eksempel økt konkurranse gjør at etterspørselen skifter mot mer produktive produsenter, er det viktig at disse kan skalere opp produksjonen for å møte den økte etterspørselen. Hvis faktormarkeder som arbeidsmarked og kapitalmarked ikke er tilsvarende fleksible, er det fare for at produktivetsforbedrende omstillinger skjer tregere, evt. helt eller delvis forhindres.

Petrin and Sivadasan (2013) finner at en endring som gjorde det dyrere å si opp arbeidstakere i Chile, reduserte produktiviteten ved at arbeidskraften ikke lenger kunne «matches» like godt med de rette bedriftene. Hsieh and Klenow (2009) finner at om Kina og India hadde en like effektiv allokering av arbeidskraft og kapital som USA, kunne deres produktivitet økt med henholdsvis 30–50 og 40–60 pst. Bartelsman m.fl. (2013) bruker data fra USA og sju europeiske land og viser i en modell at en reduksjon av tilpasningsfriksjoner knyttet til arbeidskraft og kapital samsvarer med at mer produktive bedrifter har en større markedsandel.

Den nordiske modellen, med stor grad av koordinert lønnsdannelse, kan bidra til økt produktivitet. Koordinert lønnsdannelse som vektlegger relativt høye lønninger for lavproduktiv arbeidskraft, vil begrense omfanget av lavproduktive virksomheter og gi rom for ekspansjon av høyproduktive virksomheter. Denne ekspansjonen forsterkes dersom den koordinerte lønnsdannelsen bidrar til å holde lønningene for høyproduktiv arbeidskraft nede.

Barth og Moene (2014) nevner også at lokale forhandlinger fungerer som en slags overskuddsdeling, noe som gjør at de ansatte også kan ha interesse av produktivetsfremmende tiltak.

Lokale forhandlinger kan øke tillit mellom ansatte og ledelse, fordi de lokale fagforeningene kan være med på å måle og overvåke arbeidsinnsatsen (produktivetsavtaler mv.).

Barth og Moene (2013) kobler lønnsdannelsen til landets åpenhet. Det er spesielt viktig for eksportørene i små åpne økonomier å holde lønnsveksten i skjermet sektor nede, og dette kan ha ført til framveksten av koordinerte lønnsforhandlinger. Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) poengterer også hvordan en koordinert lønnsdannelse i samsvar med hovedkursteorien vil kunne gi høy produktivetsvekst, og samtidig lavere arbeidsledighet og høyere sysselsetting enn man ellers ville fått.

### 6.3.3 Infrastruktur

Infrastruktur inkluderer transportsystemer som veier, jernbane og havner, samt telekommunikasjon, kraftforsyning, vannforsyning, avløp og avfallshåndtering. God kommunikasjon kan bidra til at agglomerasjonseffekter får virkning for større geografiske områder, ved at områder blir sentrumsnære. God kommunikasjon bidrar dessuten til at mindre tid går med til transport, som legger til rette for økt produktivitet.

Enkelte tidlige studier av sammenhengen mellom infrastruktur og produktivitet fant svært høye effekter, men en systematisk gjennomgang av forskningen på feltet tyder på at effekten er mer moderat (Bom og Ligthart 2008). Dette bekreftes i en nyere studie fra Verdensbanken som bl.a. inkluderer data fra Norge. Norge er et av landene der det ser ut til å være en negativ sammenheng mellom infrastruktur og produktivitet over tid (Calderón m.fl. 2011). Dette kan skyldes at det i liten grad legges økonomiske avveininger til grunn for utbygging av infrastruktur i Norge, jf. kapittel 18 om effektivitet i samferdselssektoren. En analyse på bedriftsnivå i Norge finner positive produktivitetseffekter av veiinvesteringer (Skogstrøm m.fl. 2013).

### 6.3.4 Urbanisering

På bakgrunn av de store observerte forskjellene i inntekt og produktivitet mellom regioner og områder innen land, er det et viktig spørsmål hva som driver disse forskjellene. Noe av variasjonen er knyttet til befolkningstetthet, og store byer har ofte høy produktivitet. Dette kan skyldes ulike forhold, som i noen grad kan være historisk og kulturelt betinget eller naturgitt.

Glaeser og Gottlieb (2009) ser på tre standard teorier for agglomerasjonseffekter. Disse tar alle utgangspunkt i at byer innebærer nærhet; de har lave transportkostnader for varer, de har et felles arbeidsmarked, og det er lett å spre kunnskap og ideer mellom folk og bedrifter. De framhever at erfaringsmateriale særlig understøtter den siste av disse mekanismene, at spredningen av ideer er høy i byer, noe som stimulerer innovasjon. En studie viser for eksempel at arbeidstakere som flytter

til byer, mottar de høyere «bylønningene» først etter en viss tid. I begynnelsen opplever de høyere lønnsvekst enn andre, i takt med at deres kompetanse bygges opp på grunn av eksponering til byen. Med bakgrunn i forskningen på byer peker Glaeser og Gottlieb på at akkumulasjon av samlet kunnskapskapital ser ut til spille en spesielt viktig rolle for produktivitsutvikling. Urbanisering og produktivitet er nærmere drøftet i kapittel 7.

## Kapittel 7

# Urbanisering og produktivitet

Ny litteratur om byens betydning viser at det er sterk sammenheng mellom produktivitet og urbanisering. Urbanisering er dels et resultat av økt produktivitet og dels en viktig faktor som kan fremme produktivtetsvekst. En økende andel av Norges befolkning bor i store og mellomstore byregioner. Hvordan byene og byregionene utvikler seg, har derfor stor betydning for nasjonens utvikling. Urbaniseringen i Norge henger, som i andre land, sammen med omstillingen fra primærnæringer til sekundærnæringer og videre til tjenesteytende næringer, og produktivitetseffekten henger sammen med byenes rolle i den globale økonomien. Byene har særlig bedre forutsetninger for kobling, deling og læring, dvs. å utnytte såkalte agglomerasjonseffekter eller bygevinster. Også i Norge er det høyere produktivitet i større byområder enn i mindre byregioner og spredtbygde strøk. Produktivitetsforskjellene mellom by og land har imidlertid blitt mindre over tid. Som forventet vil innovasjoner i byene gradvis tas i bruk ut over hele landet.

Det er klare styringsutfordringer i norske byområder knyttet til helhetlige areal- og transportløsninger. Byområdene består ofte av flere kommuner. Det gir fragmentert ansvar for arealplanlegging i regioner som naturlig danner felles arbeidsmarkeder. Ansvar for transportløsninger er delt mellom ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. Kommunesammenslåinger kan gi bedre styringsmuligheter på dette området. I de største arbeidsmarkedsregionene må dette suppleres med sterkere regional samordning.

Trengsel og kø i byområder kan gi agglomerasjonsulepper og effektivitetstap. Særlig i Osloregionen ser man tendenser til dette gjennom økende køkostnader. En areal- og transportpolitikk som legger til rette for høy kollektivdekning i byområder, er sentral for et kostnadseffektivt transportsystem. Det må fortettes rundt trafikknutepunkt og satses på kollektivtransport i byområder. Transportinvesteringer som kobler sammen arbeidsmarkeder kan bidra til å øke produktiviteten, ved å skape agglomerasjonseffekter som krymper avstandene og gjør arbeidsmarkedene større.

Storbyregionen gir i utgangspunktet gode betingelser for kunnskapstunge næringer, noe som er illustrert av bl.a. høye FoU-investeringer og høy andel sysselsatte med høyere utdanning. I Norge er produktivitet i næringslivet høyest i urbaniserte områder. Byene har likevel ikke betydelig høyere innovasjonsrater eller vekst i produktiviteten enn resten av landet. Det kan skyldes den økte betydningen av tjenesteytende sektorer i byene og et stort arbeidsmarked for ufaglært arbeidskraft. Mangel på et effektivt beslutningssystem som dekker byregionene kan hemme utnyttelsen av bygevinstene.

Sammenhengene mellom urbanisering og produktivitet og økonomisk utvikling har vært undervurdert i politiske beslutningsprosesser. Det er viktig at kunnskapen på dette feltet bedres og at utfordringer knyttet til produktivitetsutvikling i byområder får større plass i politikktutforming.

### 7.1 Byenes økte betydning for samfunnsutviklingen

Det tyvende århundret har blitt kalt urbaniseringshundreår. I 2010 hadde minst 450 byer mer enn én million innbyggere, mens det hundre år tidligere kun fantes 13 millionbyer. Majoriteten av verdens befolkning bor i dag i byer og urbane områder. Globalt spiller metropoler en økende rolle i samfunnsutviklingen. Byer er motorer i nasjonal og global vekst, og står for om lag 80 pst. av verdens vare- og tjenesteproduksjon (The Global Commission on the Economy and Climate 2013). De fleste suksessrike høyinntektslandene har økonomisk dynamiske byer i sentrum av sine regioner og nasjonale økonomier.<sup>1</sup> Det er forventet at byenes betydning som vekstsentra i den globale tjenesteøkonomien vil fortsette å øke (McCormick m.fl. 2013). I Norge er byene små, men også her er byveksten en viktig faktor for sam-

<sup>1</sup> The Global Commission on Economy and Climate 2014: «Better growth, better climate», <http://newclimateeconomy.report/>.

funnsutviklingen. For 150 år siden bodde bare 20 pst. av Norges befolkning i byer og tettsteder. I dag er denne andelen 80 pst.<sup>2</sup> Hvordan byene utvikler seg, har dermed stor betydning for nasjonens utvikling.

Forskning viser at det er en positiv sammenheng mellom urbanisering og produktivitet, og i forlengelsen av dette, en sammenheng mellom urbanisering og økonomisk vekst (Johansson 2006). Det finnes også en veletablert sammenheng mellom kunnskapskapital (arbeidskraftens kunnskaps- og ferdighetsnivå) og vekst. Fordi storbyer har en høy andel høyt utdannet arbeidskraft, er det også naturlig å se sammenheng mellom byer, kunnskapskapital og vekst. Det er likevel en diskusjon om årsakssammenhengene her; er byen i seg selv en drivkraft for vekst, eller er byveksten mer et resultat av strukturendringene?

Dette kapitlet ser på forholdet mellom urbanisering og produktivitet generelt og i Norge spesielt. Kapitlet er todelt. Første del (kapittel 7.2) går gjennom ulike teorier og internasjonal litteratur om sammenhengene mellom urbanisering og produktivitet. Her er forståelsen av agglomerasjonseffekter sentral. Den første delen ser også på utviklingstrekk i Norge knyttet til byvekst, produktivitet og kunnskapskapital. Et sentralt funn er at produktivitetforskjellene mellom by og land i Norge har blitt mindre over tid.

Andre del (kapittel 7.3) tar opp ulike politikkrelaterte tema som kan belyse grunnlaget for byenes produktivitetutvikling. Innovasjon, areal- og transportløsninger og styringsutfordringer i byområder diskuteres.

## 7.2 Urbaniseringens betydning for produktivitet

### 7.2.1 Urbanisering i Norge

Urbanisering har nær sammenheng med endringer i næringsvirksomhet og nærings sammensetning. Urbaniseringen i Norge henger, som i andre land, sammen med omstillingen fra primærnæringer til sekundærnæringer og videre til tjenesteytende sektorer. I Norge startet urbaniseringen på 1840-tallet gjennom begynnende industrialisering. Industriell produksjonsvirksomhet var en viktig basis for byenes økonomi helt fram til 1970-tallet. På 1970-tallet fulgte en omstrukture-

ring av økonomien som bl.a. innebar nedlegging eller utflytting av industriell aktivitet fra bykjerne, først til ytre deler av byen eller til mindre byer og distrikter, og etter hvert til lavkostland (Vatne 2005).

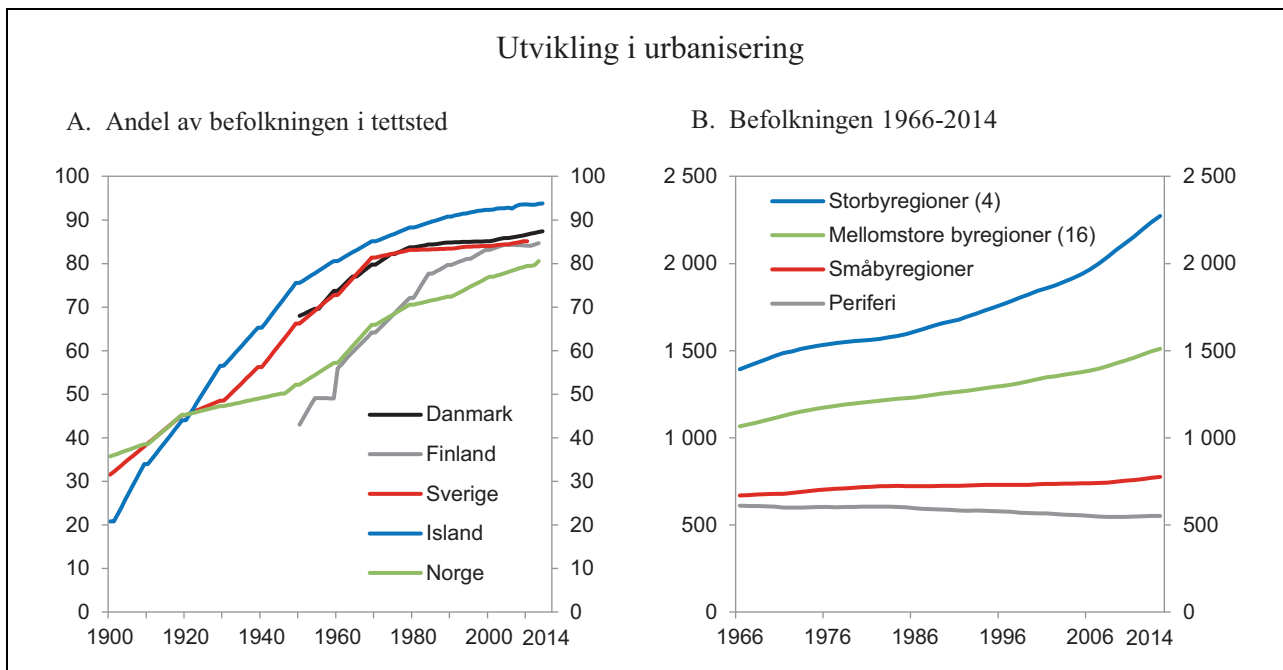
Figur 7.1a viser at Norge har hatt en avvikende urbaniseringsprosess i løpet av 1900-tallet sammenlignet med særlig Sverige, Danmark og Island. Urbaniseringen gikk spesielt sakte i Norge i mellomkrigstiden. Dette utsatte urbaniseringen i Norge sammenlignet med våre naboland med flere tiår. Sverige og Danmark nådde en tettstedsandel på godt over 80 pst. allerede på 1960-tallet. Norges urbanisering har dessuten vært mer avdempet i etterkrigstiden, og vi har nå den laveste urbaniseringsgraden i Norden. Mye av denne forskjellen kan også tilskrives ulik politikk, der Norge har forsøkt å bremse sentraliseringen gjennom en sterkere regional utviklingspolitikk (Bütikofer m.fl. 2014).

Tettstedsdefinisjonen i figur 7.1a inkluderer alle tettsteder med mer enn 200 innbyggere. Et markert trekk ved utviklingen i etterkrigstiden er ikke bare at en økende andel av befolkningen bor i tettsteder, men også at veksten er sterkest i større byregioner. Nesten 90 pst. av befolkningen bor nå i byregioner.<sup>3</sup> Siden 1966 har nesten hele befolkningsveksten i Norge, på over 1,3 millioner, kommet i de store og mellomstore byregionene, jf. figur 7.1B. De fire storbyregionene har stått for brorparten av veksten, særlig i perioden etter 1990, der vekstandelen har vært nærmere 70 pst. Denne vekstandelen er faktisk høyere enn storbyregionenes andel av sysselsettingsveksten i samme periode (om lag 60 pst.). I etterkant av finanskrisen har storbyregionene hatt en overveiende del av sysselsettingsveksten, med over 80 pst.

For byer som ligger utenfor de større byregionene, er den regionale «motoren» gjerne oljesektoren og offentlig sektor (Karlsen 2004). Karlsen finner at byene som har hatt tilbakegang, alle er utenfor storbyenes influensområde, de er perifert beliggende, har ensidig næringsstruktur og har ikke lyktes med omstillingsprosessene. Rattsø (2014) konstaterer det samme. Norge nærmer seg altså nivået til resten av Norden når det gjel-

<sup>2</sup> Dette referer til Statistisk sentralbyrås tettstedsdefinisjon: En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter.

<sup>3</sup> Det finnes ulike måter å avgrense regioner på. Her brukes inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner definert av Gundersen og Juvkam (2013). Det er etter denne inndelingen fire storbyregioner (Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim), 16 mellomstore byregioner (Fredrikstad/Sarpsborg, Moss, Hamar, Lillehammer, Gjøvik, Drammen, Tønsberg, Sandefjord/Larvik, Grenland, Arendal, Kristiansand, Haugesund, Molde, Ålesund, Bodø og Tromsø) og 32 småbyregioner.



Figur 7.1 Utvikling i urbanisering i Norge og andre nordiske land<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Det eksisterer ikke data for alle år i perioden, og figuren inneholder derfor interpolerte tall mellom datapunkter. Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statistics Iceland, Statistiska centralbyrån, Statistikcentralen, FN og Panda.

der andel av befolkningen som bor i tettsteder. Samtidig har Norge den høyeste andelen av befolkningen bosatt i ikke-urbane områder i Norden. Norge skiller seg også ut ved å ha en mindre andel av befolkningen i store og mellomstore byregioner utenom hovedstadsregionen enn våre naboland.<sup>4</sup>

Med unntak av hovedstadsområdet og de tre største byene er norske byområder små i internasjonal sammenheng. De er i tillegg stort sett plassert langt fra hverandre og har lav tetthet både når det gjelder antallet innbyggere og antallet arbeidsplasser. Analyser av arealbruk i knutepunkt i norske byområder viser at befolkningstettheten i sentrumsområdene i utgangspunktet er lav, med rundt fem bosatte pr. dekar. Videre er boligtettheten i områder regulert for boligformål forholdsvis lav, og det samme er tettheten nær kollektivknutepunktene (Asplan Viak 2013). Etterkrigstiden har således vært preget av sterk byvekst gjennom byspredning, og av at en økende andel av befolkningen bor i tettsteder. Byenes tetthet har dermed vært holdt på et lavt nivå. Det har likevel vært en tydelig tendens de siste 10 årene til fortetting i de største byområdene. I Oslo har andelen bosatte nær sentrum økt betydelig i

denne perioden og bidratt til høyere befolkningstetthet. Dette står i motsetning til utviklingen på 1980-tallet, da den største andelen boliger ble bygget 10 – 12 km utenfor sentrum (Engebretsen 2013 og Haagensen 2011).

### 7.2.2 Agglomerasjon gir kobling, deling og læring

Agglomerasjonsfordeler er grunnleggende for å forstå hvorfor byer i det hele tatt eksisterer (Duranton og Puga 2013). En generell forklaring på byenes vekst er at tetthet og mangfold tilrettelegger for at folk samhandler og lærer av hverandre (Glaeser m.fl. 1992). Det stimulerer til innovasjon, spredning av kunnskap og tilegnelse av ferdigheter.<sup>5</sup> Dessuten gir storbyen stordriftsfordeler i form av større markeder, flere leverandører og større tjeneste- og infrastrukturtilbud. Tilgang til goder øker når flere deler kostnadene. Det er enklere å finne gode samarbeidspartnere når det er flere å velge mellom. Og det er i samar-

<sup>4</sup> Se for eksempel tall fra Nordregio i figur 3.4 i Regionale utviklingstrekk 2014 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<sup>5</sup> Agglomerasjonsfordeler er ikke den eneste årsaken til at gjennomsnittlig produktivitet er høyere i større byer. Et større antall foretak i byene gjør konkurransen sterkere, noe som tvinger mindre produktive foretak ut av konkurransen. Høyere gjennomsnittlig produktivitet i større byer kan derfor skyldes at foretakseleksjon eliminerer de minst produktive foretakene, heller enn at agglomerasjonsfordelene styrker produktiviteten til alle foretak i byen (Duranton og Puga 2013).



beid med andre at det skjer utvikling og læring, som kan gi grunnlag for nye ideer, kompetanse og innovasjon. De mange forklaringene kan tyde på at byenes fordeler er sammensatte, og at det er en rekke prosesser og mekanismer som kan forklare ulike sider ved og former for byvekst. Under trekkes fram ulike mekanismer for byvekst som framheves i litteraturen.

Agglomerasjon i form av et større arbeidsmarked gir enklere og bedre *kobling* mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, kunder og leverandører, partnere i felles prosjekter, eller entreprenører og finansører. Et stort arbeidsmarked styrker muligheten for å finne en egnet jobb eller en ansatt med de rette kvalifikasjoner. Par der begge ektefeller har universitetsgrad, har større sjanse for at begge finner egnede jobber dersom de bor i en by (Puga 2010). Tilstedeværelse av et stort antall arbeidsgivere gir lavere risiko for ikke å finne ny jobb, og et stort arbeidsmarked reduserer risikoen for at foretak ikke finner kvalifisert arbeidskraft (Moretti 2010). Dermed øker sannsynligheten for at jobbene blir besatt av personer som best kan fylle dem, og at den enkelte får en jobb å trives i. Muligheten til å skifte jobb er større i et stort arbeidsmarked enn i et lite, noe som reduserer sannsynligheten for å bli innelåst i en jobb man ikke egner seg for. Begge deler fører til høyere produktivitet. Økte valgmuligheter i et større arbeidsmarked gjør det også mer attraktivt både for bedrifter og personer å søke seg til dette markedet, som gir en selvforsterkende produktivitetsvekst (Heum m.fl. 2012).

Et større marked åpner også for mer effektiv *deling* av lokal infrastruktur og fasiliteter og et større mangfold av leverandører (Puga 2010, Combes m.fl. 2010). Slike *urbaniseringsfordeler* er et resultat av byens stordriftsfordeler, uavhengig av bransjestruktur. Det er i de større byene at det finnes universiteter og andre kunnskapsorganisasjoner, en velfungerende transport- og kommunikasjonsinfrastruktur, nærhet til markeder og bedre tilgang til spesialiserte tjenester. Geografisk nærhet tilrettelegger for samhandling. Det er altså størrelsen på det samlede markedet, dvs. bystørrelse og tetthet, som gir agglomerasjonsfordeler (Beaudry og Schiffauerova 2008). Et mangfold av produkter og sektorer krever tilstrekkelig lokal etterspørsel, både for innsatsfaktorer og ferdigprodukter. Derfor vil urbanisering generelt ha en positiv virkning på økonomisk vekst (Frenken m.fl. 2007).

*Lokaliseringsfordeler* henger sammen med geografisk konsentrasjon og spesialisering på bransjenivå, og er knyttet til tilgang til et stort arbeids-

marked, utvikling av spesialiserte leverandører og lokal kunnskapsoverføring (Frenken m.fl. 2007, Boschma og Frenken 2011).

Et større marked kan tilrettelegge for *læring*, gjennom utvikling og spredning av ny teknologi og forretningspraksis. Det er ulike meninger om det er geografisk spesialisering eller mangfold som gir størst potensial for læring og innovasjon. Spesialisering stimulerer til utveksling av kunnskap, ideer og informasjon, og legger til rette for innovasjon (Beaudry og Schiffauerova 2008).<sup>6</sup> Allerede i 1890 fant Alfred Marshall at konsentrasjon av en bransje i en region legger til rette for overføring av kunnskap, reduserte transportkostnader og et mer effektivt arbeidsmarked (Marshall 1890). Jacobs (1969) mente derimot at det er *mangfoldet* i byen som er den viktigste drivkraften for vekst. Det er ikke regional spesialisering som gir kunnskapsspredning og innovasjon, men det store mangfoldet av sektorer som finnes i byen.<sup>7</sup> En mangfoldig by gir mange muligheter for å prøve ut nye forretningsideer eller jobbmuligheter uten å måtte flytte, og dette fremmer innovasjon og gir dynamiske fortrinn (Puga 2010, Duranton og Puga 2013). Feldman og Audretsch (1999) finner en positiv sammenheng mellom innovasjon og sektormangfold, gitt at mangfoldet er relevant for sektoren, og en negativ kobling mellom innovasjon og spesialisering.

Fordi byene har størst mangfold av bransjer, er det i byene at de fleste innovasjoner utvikles. En sammensatt og mangfoldig bransjestruktur styrker muligheten for interaksjon, samarbeid, innovasjon, arbeidsmåter og teknologier på tvers av bransjer.<sup>8</sup> Av den grunn omtaler Duranton og Puga (2013) diversifiserte byer som «nursery cities», der læring finner sted og bransjer og foretak oppstår.

Alle de nevnte former for agglomerasjonsfordeler kan i prinsippet være til stede i en by, men deres relative betydning avhenger av forhold som bystørrelse og bransjesammensetning. Foretak kan lære av andre foretak i sektoren, av foretak i andre sektorer, eller av en konsentrasjon av andre aktører enn foretak, som forbrukere, universiteter

<sup>6</sup> Glaeser mfl (1992) mener at fordelene ved spesialisering ikke er kunnskapsoverføring, men statiske lokaliseringsfordeler som et felles marked for leverandører og tilgang på et spesialisert arbeidsmarked (*jf. deling*).

<sup>7</sup> Også kalt *Jacobs externalities*.

<sup>8</sup> Fordelene av spesialisering og mangfold er ikke gjensidig ekskluderende. Spesialisering kjennetegner en bestemt sektor innen et lokalt system, mens mangfold er en egenkap som kjennetegner hele området (Beaudry og Schiffauerova 2008).

og myndigheter (Frenken m.fl. 2007). Alle former for agglomerasjonsfordeler kan dessuten bidra til regional økonomisk utvikling, men på ulike måter, avhengig av *bransjesammensetning*. Lokaliseringsfordeler antas å stimulere til trinnvis innovasjon og prosessinnovasjon, noe som gir økt produktivitet. Mangfold, derimot, forventes å gi radikale innovasjoner og produktinnovasjon, fordi det legger til rette for nye kombinasjoner av kunnskap og teknologi fra ulike sektorer. Dette bidrar til utvikling av nye markeder og sysselsetting, heller enn økt produktivitet. Det betyr at mangfold vil gi sysselsettingsvekst og innovasjon, mens spesialisering gir økt produktivitet (Duranton og Puga 2001, i Beaudry og Schiffauerova 2008, Frenken m.fl. 2007).

Duranton og Puga (2013) påpeker likevel at vi har utilstrekkelig kunnskap om byers innovasjonsprosesser, spredning av kunnskap og læring mellom ansatte, og koblingen mellom utdanning og entreprenørskap jf. diskusjonen i kapittel 17. Mer empirisk forskning er nødvendig for en bedre forståelse, ikke bare av årsaker til *byvekst*, men av betingelser for økonomisk vekst og teknologisk utvikling generelt, jf. kapittel 6 og kapittel 9.

### 7.2.3 Hovedkontor og forretningstjenester lokaliseres i større byer

Teknologisk utvikling og forbedringer i transport og kommunikasjon har tilrettelagt for økende spesialisering innen tradisjonell industri. Et resultat av dette er at ledelsesfunksjoner og forretningstjenester i økende grad blir konsentrert til større byer, mens produksjon konsentreres til små og mellomstore byer. Dette innebærer en økende spesialisering av *funksjoner* heller enn langs tradisjonelle sektorskiller (Duranton og Puga 2005).

Den samlede effekten er at også *byer* går fra å være spesialisert etter sektorer til å bli spesialisert etter funksjoner. Denne utviklingen er særlig tydelig ved at hovedkontor og forretningstjenester klynger seg sammen i større byer. Duranton og Puga (2005) har studert utviklingen i USA, og finner at det i 1950 ikke var stor forskjell mellom byer når det gjaldt forholdet mellom sysselsetting i ledelse og produksjon. Det var heller ingen klar rangering av byer etter størrelse. I 1980 hadde forskjellene økt betraktelig, ved at store byer var spesialisert i ledelsesfunksjoner, mens mindre byer var spesialisert i produksjon. I 1990 hadde de ni største metropolene i USA 39 pst. flere ledere per produksjonsansatt enn det nasjonale gjennomsnittet (Duranton og Puga 2005).

Det er også en økende tendens til at hovedkontor relokaliserte *deler* av hovedkontorfunksjonene, som virksomhetsledelse og finans. Dette kan gi strategiske fordeler, for eksempel gjennom mer effektiv kunnskapsutveksling med eksterne og interne interessenter, og forbedret tilgang til internasjonale kapitalmarkeder, «talent pools» og klynger av forretningstjenester (Baaij m.fl. 2014). Stor variasjon i lokalt tjenestetilbud gjør det mulig for hovedkontoret å dekke sine behov bedre gjennom spesifikke tjenestetilbud. Dette gir læring, som bidrar til økt produktivitet. Hovedkontorer tjener også på samlokalisering med andre hovedkontor (Davis og Henderson 2008). Nærhet mellom hovedkontor kan gi agglomerasjonsfordeler i form av informasjonsoverføring, ved at selskapene lærer av hverandre om innsatsfaktorer, markedsutvikling, produksjon og teknologivalg (Voget 2011).

Hovedkontor har behov for spesialiserte forretningstjenester knyttet til regnskap, juridisk rådgivning, markedsføring og andre konsulenttjenester. Tilgang på representative kontorlokaler og eiendom for nybygg er også viktig (Baaij m.fl. 2004). Lokalisering av hovedkontor skjer gjerne i storbyområder med høy sysselsetting og variasjon i tilbudet av forretningstjenester (Davis og Henderson 2008, Henderson og Ono 2008). Omstillingen fra sektor- til funksjonsspesialisering innebærer en utvikling mot få og store forretningssentra, og flere og mindre produksjonssentra (Duranton og Puga 2005).

### 7.2.4 Store, tette byer gir økt mangfold og økonomisk robusthet

I tillegg til å være kilde til regional kunnskapsoverføring kan mangfold beskytte regioner mot eksterne sjokk i etterspørsel.<sup>9</sup> Større byer kan ha en større grad av differensiering som gjør disse byene mindre sårbare for konjunktursvingninger og endrede konkurranseforhold i enkelte sektorer. En slik differensiering vil særlig beskytte arbeidsmarkedet og forhindre vedvarende, økende arbeidsledighet (Frenken m.fl. 2007). I den forbindelse er det viktig å skille mellom *relatert* og *urelatert* mangfold. Mens *relatert mangfold* (komplementær kunnskap) er viktig for å stimulere til kunnskapsoverføring og innovasjon, er *urelatert mangfold* (risikospredning) viktig for å beskytte en region mot eksterne sjokk og økende

<sup>9</sup> Også kalt asymmetriske sjokk som treffer kun én eller noen få sektorer, som oljeprissjokk, handelskrig, en radikal innovasjon.

arbeidsledighet. Et mangfold av bransjer på regionalt nivå kan redusere regional arbeidsledighet og stimulere regional økonomisk vekst, mens spesialisering kan øke risikoen for arbeidsledighet og føre til redusert vekst. Relatert mangfold forventes å øke sysselsettingsveksten, mens urelatert mangfold demper veksten i arbeidsledighet.<sup>10</sup>

Mangfold har en *langsiktig virkning* på det økonomiske systemet. En økonomi uten økende sektormangfold over tid risikerer å få økende strukturell arbeidsledighet og til slutt stagnere. Utvikling av nye sektorer er derfor nødvendig for å absorbere arbeidskraft som blir overflødig i andre sektorer. Slike prosesser har geografiske konsekvenser: Nye sektorer oppstår typisk i urbane områder, mens gamle sektorer dominerer utenfor byene. Dette bidrar til at arbeidskraft først og fremst blir overflødig i rurale områder, mens ny sysselsetting først og fremst skapes i urbane områder (Frenken m.fl. 2007).

Resultatene fra forskning på byers størrelse og produktivitet er ikke entydig, men peker på at det er en sammenheng. Studier kan tyde på at tettheten i store byer er det sentrale. Ut fra amerikanske data fant Ciccone og Hall (1996) at en fordobling av sysselsettingen i en region økte produktiviteten med 6 pst. Forfatterne trekker den slutningen at en økt befolkningstetthet fører til høyere produktivitet og økonomisk vekst. De mener tetthet er et mer nøyaktig mål enn byenes absolutte størrelse, og at tetthet måles bedre på regionalt nivå, delvis fordi byene kan inngå i agglomerasjoner av ulike byer som skaper et felles arbeidsmarked. Abel m.fl. (2012) mener at tetthet i seg selv gir økt produktivitet i store byer, et funn som er i samsvar med teorier om læring og kunnskapsoverføring i byer. De viser at byer med høy befolkningstetthet har sterkere økonomisk vekst og at en dobling av befolkningstettheten kan gi så mye som 2–4 pst. økt produktivitet.

Ciccone og Halls (1996) definisjon av tetthet samsvarer med Glaeser og Gottliebs (2008) definisjon av nærhet. Glaeser og Gottlieb legger også til grunn at byer innebærer nærhet, særlig knyttet til transportavstand og nærhet til arbeidsmarkeder. For Ciccone og Hall handler tetthet om forholdet mellom arbeidskraft, kunnskapskapital og det are-

alet som er tilgjengelig i byene, der en tett stor by er mer produktiv enn en spredt stor by. I Abel m.fl. (2012) varierer forventet effekt av tetthet med utdanning. Tilsvarende er effekten av tetthet på produktivitet ingen eller svært lav i byer preget av lav utdanning.

Dermed blir spørsmålet om produktivitetsvekst i byer også et spørsmål om hva slags type by man har å gjøre med, hvorvidt det er en tett eller spredt bosetting i byen, hva slags areal- og transportplanlegging som preger utbyggingen, og hvordan næringslivet er satt sammen, ikke minst knyttet til kunnskapsintensiv virksomhet.

### 7.2.5 Utdanning og urbanisering

En viktig grunn til at byene i større grad framheves som drivkrefter i den økonomiske utviklingen, er at globaliseringen har ført til et nytt produksjonsmønster i de vestlige land, med økende grad av spesialisering. Dette har ført til vekst i mer kunnskapsintensiv virksomhet med behov for høyt utdannet arbeidskraft. Internasjonale studier viser sterk sammenheng mellom utdanningsnivå, inntektsnivå og befolkningsvekst på regionalt nivå. Personer med høyere utdanning har høyere lønnsnivå, som igjen er en indikator på produktivitet, i hvert fall i privat sektor, jf. diskusjonen i kapittel 17. Med en sterk konsentrasjon av personer med høy utdanning blir produktivitet og lønnsnivå høyere i store byer (Rattsø 2014). Det er også i byene at det er størst innovasjonsaktivitet (Combes m.fl. 2010, Puga 2010).

Forklaringen som gis for konsentrasjonen av høyt utdannet arbeidskraft i byene, er todelt. På den ene siden søker de med høy utdanning seg til storbyens tilbud, og kompetansekrevene bedrifter må følge etter. Samtidig finner slike bedrifter gjerne fordeler ved byenes spesialisering og brede arbeidsmarked, og de med høy utdanning søker seg til byene for å gjøre yrkeskarriere (Rattsø 2014).

Dette reiser spørsmålet om den urbane lønnsgevinsten kun avspeiler evnene til de med høy utdanning, og ikke en iboende fordel ved urban lokalisering (Puga 2010). Med utgangspunkt i norske data undersøker Bütikofer m.fl. (2014) om denne lønnsforskjellen skyldes at byregionen samler personer som i utgangspunktet er mer produktive (seleksjon), eller om byen også gjør en person mer produktiv. De finner en viss seleksjonseffekt knyttet til utdanning og alder, men også at arbeid i byregioner gir en egen produktivitetsgevinst. Lønnsgevinsten skjer ikke umiddelbart, men er tydelig etter noen år i byen.

<sup>10</sup> Hvorvidt det er mangfold eller spesialisering som best stimulerer til teknologisk endring/en byregions økonomiske utvikling, er diskutert. Det kommer an på *hvordan* det måles, *hvor* det måles, *hvilke bransjer* det dreier seg om, og på hvilket *aggregeringsnivå* det måles (både geografisk enhet og om det er foretak-/bransjenivå). Ulike studier ser også på ulike *performance measures*: økonomisk vekst, produktivitet eller innovasjon (Beaudry og Schiffauerova 2008).

Bacolod m.fl. (2009) hevder at den urbane lønnsgevinsten avhenger av ferdigheter. Det er arbeidstakere med høye kognitive og sosiale ferdigheter som tjener mest på å bo i byene, fordi disse egenskapene tilrettelegger mer for læring. På samme måte hevder Andersson m.fl. (2013) at agglomerasjon gir produktivetsgevinster i sammenhenger der problemløsning og interaksjon er viktig. Roca og Puga (2014) mener derfor at mer kunnskapsrike arbeidstakere tjener mer på å jobbe i større byer.<sup>11</sup>

Også Carlsen m.fl. (2014) finner at læringseffekten av å bo i by (økonomiske regioner over 150 000 innbyggere) er større for de som har høyest utdanning. Denne læringseffekten vedvarer også ved flytting fra by til spredtbygde strøk. Personer med høyere utdanning tjener også mer på å skifte arbeidsgivere, mens personer med lavere utdanning tjener på ansiennitet i en virksomhet. Lønns- og produktivetsnivået er dermed høyere i byene fordi læringseffekten ved å jobbe i by er høyere, pga. økt potensial for samhandling og interaksjon. Byer kan tilrettelegge for eksperimentering og læring og kan tilby sysselsatte muligheter for å tilegne seg mer verdifull erfaring.

### 7.2.6 Urbane kvaliteter

Sammenhengen mellom utdanning og urbanisering har fått mange til å mene at det viktigste for å skape byvekst, er å tiltrekke seg høyt utdannede innbyggere. De tjener gjennomgående mer enn de med lav utdannelse, og stimulerer derfor til høyere etterspørsel etter forbruksvarer og -tjenester (Glaeser m.fl. 2000, Shapiro 2006, Lee 2009). Forskningen knyttet til såkalte «skilled cities» eller «smarte byer» henter mye av sitt empiriske materiale fra land med flere byer som er i reell konkurranse med hverandre om innbyggere og bedriftsetableringer, og det kan diskuteres i hvilken grad dette har relevans for Norge, som i realiteten kun har én stor by.

Ifølge Glaeser og Saiz (2003) er det tre visjoner om den moderne byen: Den ene er at byer i økende grad er organisert rundt forbrugsgoder (*The Consumer City*), den andre er at byer legger til rette for flyt av ideer (*The Information City*), og den tredje er at byer overlever ved å tilpasse sin økonomi til nye teknologier (*The Reinvention City*). Forfatterne mener at etter hvert som foretak blir mer mobile, vil byers suksess i økende

grad være avhengig av deres rolle som forbrukssenter.

Tanken om forbrukerbyen er knyttet til det Rattsø (2014) kaller «den krevende borger», som i større grad flytter til områder med bedre tilbud. Storbyer tilbyr stor variasjon i mulighetene for konsum (Lee 2009). Ifølge Glaeser m.fl. (2000) finnes det fire hovedtyper av urbane goder. Det første er den store variasjonen i tjenester, bl.a. i restauranter og teatre, forbruksvarer og sosial kontakt. Det andre godet er estetisk vakre bygninger og fysiske omgivelser, inkludert lokalklimatiske forhold.<sup>12</sup> Det tredje er offentlige tjenester av god kvalitet, mens det fjerde er tempo, i betydningen framkommelighet i byen. Høy tetthet gir lave transportkostnader og tilrettelegger for sosial kontakt og konsum av tjenester.

Forskning viser at befolkningen øker raskest i områder som har mange goder (Duranton og Puga 2013). Glaeser m.fl. (2000) finner at byvekst stimuleres av geografiske faktorer som mange soldager og nærhet til kyst, og av et variert tilbud av tjenester og goder i form av underholdning og restauranter, gode skoler og lav kriminalitet. På tilsvarende vis hevder Shapiro (2006) at konsentrasjon av høyutdannede innbyggere kan stimulere til vekst i forbrukstjenester, som igjen gjør området mer tiltrekkende for potensielle innflyttere. Begge finner at høyt utdannet (og høyt lønnet) arbeidskraft stimulerer til vekst i tilbudet av forbrugsgoder og tjenestetilbud.

Gode kommunale tjenestetilbud, som skoler, barnehager og kulturtilbud, har positiv effekt på innflytting. Men også offentlige transportinvesteringer, tilrettelegging for boligutvikling og kvalitet i det offentlige rom er av betydning (Isdahl 2012). Korte avstander fra boligen til barnehage, skole og arbeidsplass gir barn og voksne en enklere hverdag med minimal tid brukt til transport og tilsvarende mer tid til familie og fritid. En strategi for økt byvekst blir derfor å tiltrekke seg høyt utdannede forbrukere, gjennom å utvikle trygge bomiljøer og gode skoler, i tillegg til å legge til rette for en attraktiv by som det er enkelt å bevege seg rundt i (Glaeser m.fl. 2000, Glaeser og Saiz 2003).

<sup>11</sup> Roca og Puga (2014) har sett på sysselsatte i spanske byer som varierer i størrelse fra i underkant av 50.000 innbyggere til i underkant av to millioner.

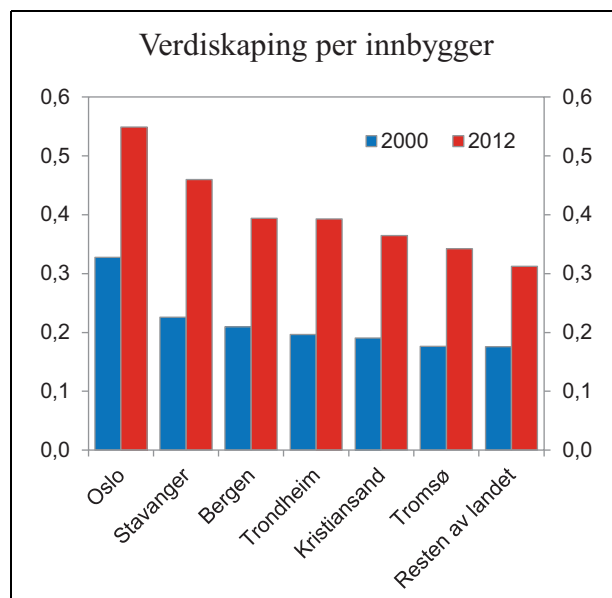
<sup>12</sup> Glaesers bruk av begrepet «climate» henviser her primært til lokalklimatiske forhold som vær og temperatur. Duranton og Puga (2013) stiller spørsmål ved om lokalklimatiske forhold (som varme og soldager) er en reell driver for byvekst, slik mye av forskningen fra USA hevder. Byer i sørstatene i USA som har opplevd vekst er også kjennetegnet av lavere boligpriser og lønnsnivå, noe som kan være en vel så viktig forklaring på vekst.

Tilgang på urbane goder er også viktig i internasjonale selskapers lokaliseringsbeslutninger. Tilgang på høyt utdannet arbeidskraft er viktig for hovedkontor, og levestandarden i en by er viktig for å tiltrekke seg høyt utdannet arbeidskraft. Baaij m.fl. (2004) trekker fram følgende goder som viktige i denne sammenheng: tilgang på hoteller, restauranter og boliger av høy kvalitet, internasjonale skoler og et rikt rekreasjons- og kulturtilbud. Sikkerhet, skattenivå og levekostnader er andre faktorer som påvirker lokaliseringsbeslutningen. God infrastruktur og trafikkflyt er særdeles viktig, ettersom hovedkontor har behov for god reiseinfrastruktur (fly, tog, vei) og kommunikasjon (IT og telekommunikasjon). Nærhet til en internasjonal lufthavn er av overveiende stor betydning for hovedkontorlokalisering (Baaij m.fl. 2004). Også Strauss-Kahn og Vives (2009) framhever betydningen av gode flyplassfasiliteter for å tiltrekke seg hovedkontor, i tillegg til faktorer som lavt skattenivå, lavt gjennomsnittlig lønnsnivå, høyt nivå på forretningstjenester, relevant bransjespesialisering og konsentrasjon av hovedkontor i samme sektor.

### 7.2.7 Verdiskaping og produktivitet i norske byregioner

Det finnes i utgangspunktet lite statistikk knyttet til verdiskaping og produktivitet for byregioner i Norge. Statistisk sentralbyrå produserer statistikk over regionalt bruttoprodukt på fylkesnivå. OECD (2007b) brukte disse tallene for å se på regionale forskjeller i bruttoproduktet per innbygger. Også etter å ha kontrollert for pendling, finner de at Oslo har det klart høyeste nivået på bruttoproduktet per innbygger. Det er særlig høy arbeidsproduktivitet og høy deltakelse i arbeidslivet som forklarer Oslos dominerende posisjon. OECD finner at størstedelen av forskjellene i produktivitet mellom fylkene blir forklart av de ulike fylkenes urbaniseringsgrad. OECD mener at dette viser effekten av agglomerasjon, men vektlegger også at investeringer i FoU, utdanningsnivå og infrastruktur gjerne er konsentrert i byområder. OECDs undersøkelse viser at bransjesammensetningen bidrar positivt til bruttoproduktet i mange fylker utenfor storbyregionene, gjennom en overvekt av industri og gruvevirksomhet i disse fylkene. En stor grad av personlig tjenesteyting trekker ned bruttoproduktet i Oslo og Akershus.

Menon (2014) har undersøkt storbyenes verdiskapingsevne ved å basere seg på registerdata for økonomisk aktivitet/verdiskaping i både næringsliv, offentlig sektor og husholdningene på kommu-



Figur 7.2 Verdiskaping (bruttoprodukt) per innbygger 2000 og 2012 i mill. kroner i byregioner. Løpende priser

Kilde: Menon (2014)

nenivå. Basert på dette har de beregnet verdiskaping (bruttoproduktet) per innbygger i seks byregioner og landet som helhet.<sup>13</sup> Undersøkelsen viser som forventet, at storbyregionene har klart høyere verdiskaping per innbygger enn resten av landet, og at Osloregionen er på topp, jf. figur 7.2. Men på tross av Osloregionens dominerende posisjon, har regionen hatt en betydelig svakere vekst i bruttoproduktet per innbygger enn resten av storbyregionene i perioden fra år 2000 til 2011. Mye av dette skyldes en klart svakere vekst i sysselsetting enn i befolkningen. Men også produktivitsveksten har vært svakere enn i andre storbyregioner i Norge, jf. tabell 7.1.

Menons undersøkelse viser også betydelige forskjeller mellom de ulike storbyregionene i hvilke sektorer som har hatt vekst og hvilke sektorer som har hatt en svakere utvikling. Stavanger og Kristiansand har hatt sterk vekst i privat sektor, både den lokale og den eksportrettede.

<sup>13</sup> Menon har følgende inndeling av regionene: Osloregionen (Oslo, alle kommunene i Akershus, Lunner, Gran, Spydeberg, Hobøl, Hurum, Hole, Lier og Drammen), Kristiansandregionen (Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Vennessla, Iveland, Songdalen, Søgne og Marnardal), Stavangerregionen (Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp, Time, Gjesdal, Rennesøy, Strand, Kvitsøy, Hå, Forsand, Finnøy, Hjelmeland og Bjerkreim). Bergensregionen (Bergen, Askøy, Fjell, Sund, Øygarden, Meland, Lindås, Radøy, Os, Samnanger, Osterøy, Vaksdal, Masfjorden og Fusa) Trondheimsregionen (Trondheim, Skaun, Klæbu, Melhus, Malvik, Midtre Gauldal, Stjørdal, Rissa, Orkdal, Leksvik). Tromsøregionen (Tromsø og Karlsøy).

Tabell 7.1 Årlig bidrag til vekst i verdiskaping per innbygger. 2000 til 2011.<sup>1</sup> Prosent

	Bidrag fra produktivitetsvekst	Bidrag fra sysselsettingsvekst	Bidrag fra befolkningsvekst	Vekst i verdiskaping per innbygger
Osloregionen	3,1	1,3	-2,4	2,0
Kristiansandregionen	2,5	4,3	-2,1	4,7
Stavangerregionen	4,3	2,8	-2,8	4,3
Bergensregionen	4,4	1,3	-1,8	3,9
Trondheimsregionen	4,0	1,7	-1,9	3,8
Tromsøregionen	3,0	3,1	-2,2	3,9
Resten av landet	3,7	0,7	-0,7	3,7

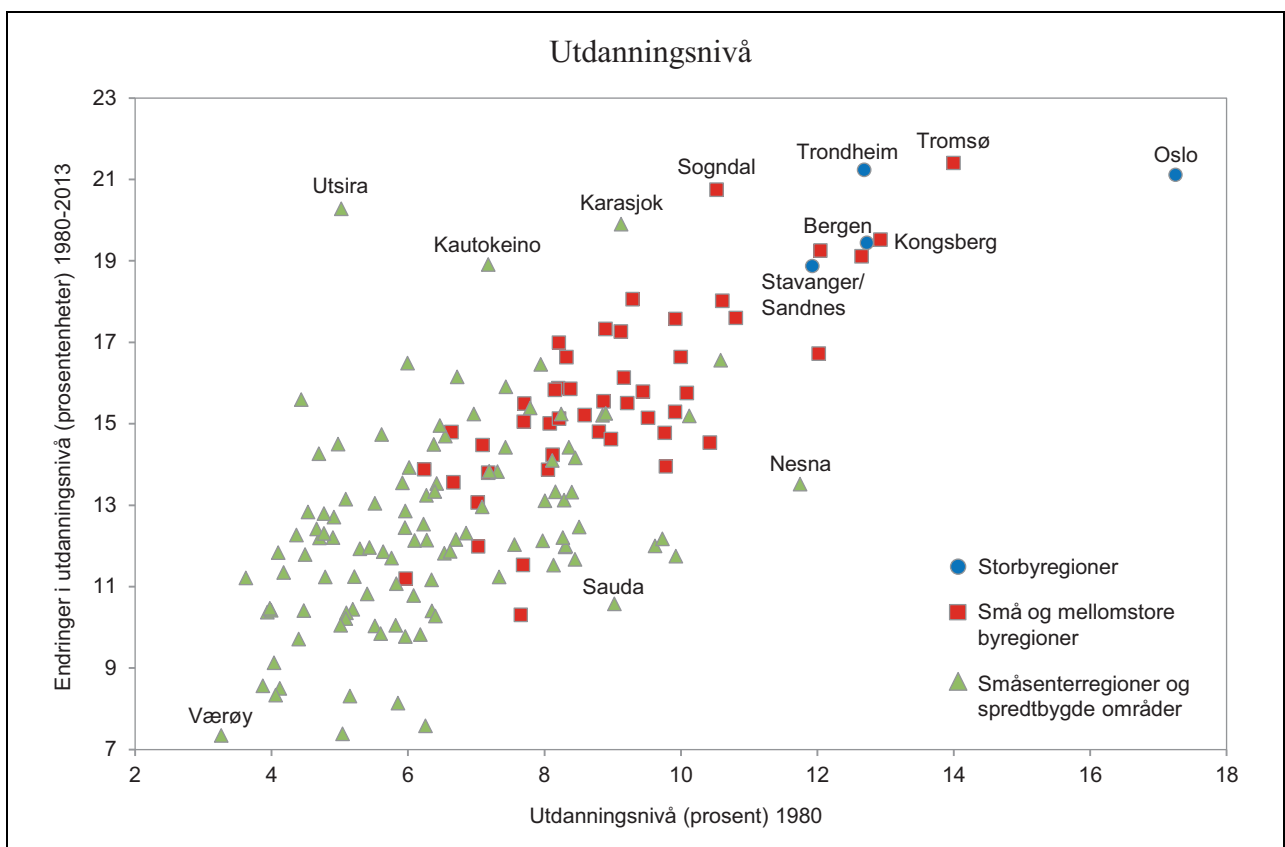
<sup>1</sup> Regnskapet beskriver hvor mye faktorene bidrar til vekst i verdiskaping per innbygger, ikke hvor mye de vokser i seg selv. Sagt med andre ord, dersom totalveksten er lav, vil også bidraget fra eksempelvis sysselsetting bli lavt. Effekten av befolkningsveksten på verdiskaping per innbygger blir eksempelvis stor i Oslo, fordi befolkningen vokser fort i forhold til verdiskapingsveksten. Tallene er høye sammenlignet med BNP per innbygger i nasjonalregnskapet. Det knytter seg til at Menon har brukt konsumprisindeks og ikke BNP-deflator.

Kilde: MENON, basert på Menon (2014).

Trondheim og Oslo har særlige utfordringer i den lokalmarkedsbaserte og kommunale sektoren, men Trondheim har betydelig bedre vekst i eksportrettet sektor. Det er nærliggende å tro at veksten i eksportrettet sektor i Kristiansand, Stavanger og Trondheim henger sammen med

den petroleumsrettede virksomheten. Bergen har også noe vekst i eksportrettet sektor, men skiller seg mest ut med svak vekst i statlig sektor og sterk vekst i kommunal sektor (Menon 2014).

Kompetansearbeidsplassutvalget (NOU 2011: 3) framhevet i sin analyse betydningen av kunnskap-



Figur 7.3 Utdanningsnivå, målt ved prosentandel av befolkningen 16 år og over med høyere utdanning i BA-regioner i 1980, og vekst i prosentenheter i utdanningsnivå. 1980–2013

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014).

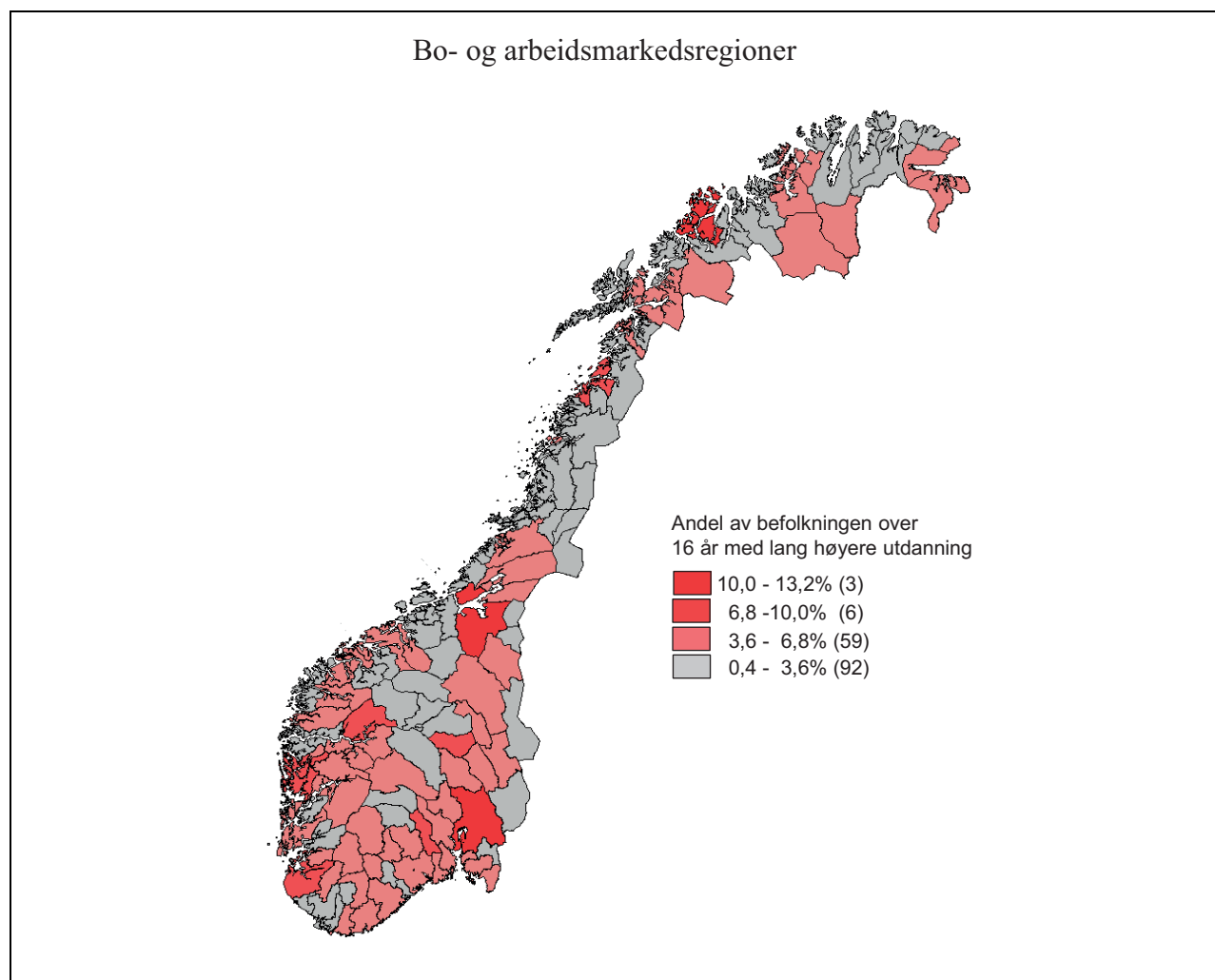
sintensive virksomheter for nasjonal og regional vekst, som de mente ville øke i årene framover. Denne omstillingen vises tydelig i veksten av personer med høyere utdanning de siste tiårene. Samtidig har veksten i stor grad vært konsentrert til regioner som hadde et høyt utdanningsnivå i utgangspunktet. Figur 7.3 viser at jo høyere utdanningsnivå regionen hadde i 1980, desto høyere vekst i andelen personer med høyere utdanning har regionen hatt siden.

Tendensen til konsentrasjon av utdanningskompetanse, ser man enda tydeligere hos de med lang høyere utdanning (over fire år). Figur 7.4 viser en klar konsentrasjon i de større byområdene.

Det har i første rekke vært en vekst i antallet sysselsatte personer i kompetanseintensive næringer i privat sektor og særlig i Osloregionen (NOU 2011: 3). Osloregionen trer således fram som landets sentrum for kunnskapsintensiv virksomhet. Oslo-regionen har tatt 40 pst. av veksten i antall

personer med lang høyere utdanning de siste ti årene. Likevel er det ikke slik at all vekst skjer i Oslo. Den sterkeste prosentvise veksten har kommet i de tre andre storbyregionene som nesten har fordoblet antallet høyt utdannede på ti år, og én mindre byregion som Kongsberg, som hele tiden har hatt en stor andel sysselsatte med høyere utdanning. Det er likevel verd å merke seg at Osloregionen i mindre grad enn de andre storbyregionene har klart å omsette veksten i personer med høyere utdanning de siste 10–15 årene til produktivitetsvekst.

Kompetansearbeidsplassutvalget var opptatt av at en utvikling som bidrar til økt sentralisering av kompetansearbeidsplasser, kan innebære store samfunnsøkonomiske kostnader ved at andre tilgjengelige ressurser, som ikke er like mobile, ikke utnyttes fullt ut. Geografisk spredning av verdiskapende aktivitet vil være en forutsetning for full utnyttelse av ikke minst menneskelige ressurser og høyest mulig nasjonalinntekt. Bedriftenes,



Figur 7.4 Andel med lang høyere utdanning. Bo- og arbeidsmarkedsregioner. 2014

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

institusjonenes og menneskenes lokaliseringvalg gjør at kompetansearbeidsplasser i stor grad vokser fram i større arbeidsmarkeder. Større fagmiljøer og et større mangfold av arbeidsgivere er attraktivt både for bedrifter som ønsker å ekspandere eller etablere ny virksomhet og for høyt utdannede arbeidstakere med behov for karrieremuligheter for seg selv og andre familiemedlemmer. Velfungerende regionale sentra kan være en avgjørende faktor for at et regionalt arbeidsmarked skal oppnå en kritisk masse, og med det gi grobunn for vekst i kompetansearbeidsplasser (NOU 2011: 3).

### 7.2.8 Minkende regionale forskjeller i produktivitet

Agglomerasjonseffekten (økt produktivitet ved agglomerasjon), som er vektlagt i dette kapitlet, trekker i retning av økende forskjeller mellom regioner (divergens), ved at større byer har produktivetsfordel. Samtidig kan det forventes minkende inntekts- og produktivetsforskjeller (konvergens) mellom regioner, fordi kunnskap og innovasjon raskt blir spredd utover landet (diffusjon), noe som bidrar til at alle kan trekke på samme kunnskap og teknologi (OECD 2012), jf. også kapittel 6 om kunnskapsabsorpsjon som viktig drivkraft for produktivitet.

Uavhengig av om man ser på lønnsforskjeller (Bütikofer m.fl. 2014), inntektsforskjeller på kommunenivå (Rattsø 2008 og Rattsø og Stokke 2014) eller produktivetsforskjeller på fylkesnivå (Østby og Westerlund 2011), er utviklingen i Norge preget av avtakende forskjeller mellom regioner generelt, og by og land spesielt, siden 1960-tallet.<sup>14</sup>

Midt på 1960-tallet var for eksempel lønnsforskjellen mellom by og land 26 pst., mens den i 2010 var redusert til 10 pst. (Bütikofer m.fl. 2014).

Denne tendensen gjelder ikke spesielt for Norge, men er noe man finner generelt i OECD-området. OECD (2012b) har sett på utviklingen i en rekke OECD-land i perioden 1995–2007 og viser at de aller fleste urbane områdene i 1995 hadde et nivå på bruttoproduktet per innbygger som var over landsgjennomsnittet.<sup>15</sup> Samtidig hadde et flertall av disse regionene en vekst som var lavere enn gjennomsnittet. De områdene som klarte å kombinere høyt bruttoproduktnivå med

høy vekst var bare i urbane regioner, noe som skulle indikere klare agglomerasjonseffekter og at disse bare finner sted i urbane områder.

Men den dominerende tendensen er at veksten i urbane områder har en tendens til å bremse når de når et visst nivå av bruttoprodukt per innbygger. Forklaringer på denne oppbremsingen kan være at de ledende regionene opplever høyere faktorkostnader og/eller ulemper ved agglomerasjonen, slik som høyere transportkostnader, mindre produktivitet knyttet til lang pendlingstid og arbeidskraftoverskudd (OECD 2012).

Rattsø og Stokke (2014) antyder også at konsentrasjon av innvandrere med lav utdanning kan være en mulig forklaring på svakere inntektsutvikling i byregionene. Men samtidig har andelen med lang utdanning økt klart i de største byregionene, med Oslo i spissen, jf. avsnitt 7.2.7 ovenfor. Den samlede effekten av dette viser seg antakelig i økende inntektsforskjeller innad i storbyregionene, og særlig Oslo, de siste 20 årene (Meld. St. 9 (2008–2009)).

Parallelt med mindre økonomiske forskjeller mellom regioner i Norge har det vært en økende sentralisering av folk og arbeidskraft. Byregionene med høyt inntektsnivå har høy befolkningsvekst. Bütikofer m.fl. (2014) er opptatt av hvilken betydning flyttingen fra by til land i perioden fra 1960 til i dag har hatt for utviklingen. De finner at den kraftigste tilnærmingen i lønninger mellom by og land skjedde i 1960- og 70-årene. Deretter var forskjellen i lønnsnivå ganske stabil, før den igjen ble redusert på 2000-tallet. Noe av utviklingen kan skyldes en endring i sammensetningen av innflyttere til byene over tid. I de første to tiårene tjente de som flyttet fra mindre sentrale områder til byområder noe mer i årene før flyttingen enn de som ble igjen. Etter flyttingen økte lønnen markant og var nesten på nivå med lønnsnivået til arbeiderne i byene. I de siste to tiårene tjente flytterne klart mindre enn de som ble igjen før flyttingen, og selv om de hadde en bedre lønnsutvikling etter flyttingen, tok de ikke igjen lønnsnivået til bybefolkningen. Personer som tar høyere utdanning, har særlig tendens til å bosette seg i byer. I begynnelsen av perioden var det en stor forskjell i utdanningsnivå mellom de som flyttet og de som ble igjen. Flytterne hadde også klart høyere utdanningsnivå enn byens egen befolkning. Etter hvert som utdanningsnivået har økt, har også forskjellen mellom flytterne og de bofaste blitt stadig mindre, noe som indikerer at selv-seleksjonen blant flytterne har blitt mindre over tid.

<sup>14</sup> De ulike studiene bruker litt ulike definisjoner av byområder og landområder i Norge.

<sup>15</sup> OECD skiller mellom regioner som er enten urbane, i en mellomkategori, eller rurale.



To prosesser har vært sentrale for å forklare flytting av de økonomiske tyngdepunktene i Norge de siste tiårene. Det ene er framveksten av petroleumssektoren, der særlig Vestlandet med Stavangerregionen har sterk konsentrasjon av oljerelatert virksomhet. Det andre er den store strukturendringen der Oslo er gått fra å være et sentrum for industri til et sentrum for kunnskapsintensiv tjenesteyting (NOU 2011: 3). Samtidig har Osloregionen en stor andel sysselsatte i tjenesteytende næringer med lavere produktivetsnivå. En betydelig del av sysselsettingsveksten i byene er de seneste årene kommet innenfor sektorer med lavere produktivetsnivå.

Rattsø (2008) antyder at periferiens vekst også kan forklares ved at denne i større grad har vært beskyttet mot konjunktursvingninger, gjennom en stor kommunal sektor og hjemmemarkedsbasert virksomhet. Utviklingen i Norge kan således henge sammen med sysselsettings- og lønnsutviklingen i privat og offentlig sektor mellom by og land. Fevang m.fl. (2008) undersøker hvilke deler av arbeidslivet som er lønnsledende, bl.a. etter sentralitet. De finner at kommunal sektor generelt har en mer sammenpresset lønnsstruktur i alle sentralitetstyper og generelt ikke er lønnsledende. Mens private foretak gjerne bidrar til å heve lønnstaket, særlig i de mest sentrale kommunene, hever offentlig, og særlig statlig sektor lønnsgulvet i alle kommunetypene.<sup>16</sup> Mens gjennomsnittslønnen er forholdsvis lik i kommunal sektor mellom sentralitetsnivåene, øker lønnen med sentralitet (særlig for de mest sentrale kommunene) for statlig og privat sektor.

### 7.2.9 Et regionalt paradoks – storbyenes manglende innovasjon?

En parallell til de minkende forskjellene i produktivitet er også påpekt når det gjelder regionale forskjeller i innovasjon. Storbyene har gode betingelser for den kunnskapstunge delen av næringslivet, som skal gi gode forutsetninger for innovasjon og dermed for produktivetsvekst. Gundersen og Onsager (2011) påpeker likevel at betydelige forskjeller i ulike regiontypers innovasjonsressurser ikke motsvares av tilsvarende store forskjeller i regionale innovasjonsrater.<sup>17</sup> Dette har blitt omtalt som et regionalt paradoks (Leknes

og Thesen 2013). Likevel har større regioner et annet innovasjonsmønster, med mer radikal innovasjon, mer markeds- og produktinnovasjon, nyetableringer og internasjonalt innovasjonssamarbeid. Forklaringene som gis på dette regionale paradokset, er at næringsgeografien bidrar til å utjevne forskjellene mellom by og land. Sterke nasjonale klynger (maritim, olje/gass, matsektor) med betydelig forskningsinnsats er tungt til stede i storbyregioner utenom hovedstaden, og mange små og mellomstore byregioner er spesialisert innen FoU-intensiv industri og kunnskapsintensiv tjenesteyting. Reve og Sasson (2013) problematiserer i hvilken grad Norge er blitt en kunnskapsbasert nasjon, med utgangspunkt i at såkalte kunnskapsnav er viktigere enn geografisk nærhet. De viktige kunnskapsbaserte næringene, som finans, IT og kunnskapsbaserte tjenester, har tyngdepunkt i Osloregionen, men er tett knyttet til nettopp energisektoren, maritime næringer og sjømatproduksjon. Dette har gitt en geografisk arbeidsdeling der storbyene fungerer som nasjonalt administrasjonssentrum og sted for utvikling og distribusjon av kunnskapsbaserte tjenester. Vatne (2005) mener at dette kan hemme veksten i de næringene som baserer seg på utvikling og kommersialisering av ny kunnskap. Særlig for Oslo-, Bergens-, og Trondheimsregionen mangler det i noen grad en kobling mellom forskningsbasert og mer praktisk, produksjonsorientert kunnskap. De kunnskapsbaserte tjenestene er helt avhengige av å være komplementære til de sterke klyngene hvis de skal lykkes internasjonalt (Reve og Sasson (2013).

Det pekes på at utfordringene er særlig store i Osloregionen. Ifølge Onsager og Sørli (2010) lider regionen under mangelen på et effektivt regionalt beslutningssystem og en tydelig innovasjons- og utviklingsledelse med gjennomføringskraft for hele Osloregionen. Men også for de andre storbyregionene er det klare styringsutfordringer (Onsager m.fl. 2010).

En del av utfordringen er knyttet til at næringslivet i storbyregionene opererer på tvers av kommuner og fylkeskommuner. For å løse utfordringen i disse flerkommunale byområdene har det vokst fram et system av nettverksstyring. Selv om nettverkene har klart å skape et strategisk samarbeid i en større region, er ressurstilgangen til disse nettverkene relativt beskjeden, og handlekraften ligger først og fremst hos de enkelte partnerne og aktørene i nettverket (Farsund og Leknes 2010).

<sup>16</sup> Fevang m.fl. (2008) finner at helseforetakene er lønnsledende i de minst sentrale kommunetypene.

<sup>17</sup> FoU-investeringer, andel med høyere utdanning, næringsdiversitet, andel kunnskapsintensive og kreative næringer.

### 7.3 Politikkrelevante analyser

#### 7.3.1 Infrastrukturinvesteringer kan gi agglomerasjonseffekter

Mens det er mye litteratur om grenser for byvekst, er det ikke skrevet mye om minstestørrelser for byer. Norges bystruktur, med mange småsteder, gjør at enkelte arbeidsmarkeder er for små og har for lav tetthet til å gi særlig potensial for agglomerasjonsfordeler. Transportinvesteringer kan bidra til økt produktivitet gjennom kobling av arbeidsmarkeder. Potensialet for interaksjon påvirkes både av kvaliteten ved transportsystemet og av arealanvendelsen i det konkrete området (Straatemeier 2008).

Engebretsen og Gjerdåker (2012) viser at det er en sammenheng mellom befolkningsutvikling og tilgang på arbeidsplasser innenfor 45 minutters reisetid (akseptabel daglig pendlingsavstand). I områder i Norge som i dag har under 4 000 arbeidsplasser, har det vært betydelig nedgang i bosettingen, jf. figur 7.5. Områder med 4 000–10 000 arbeidsplasser har vært preget av stagnasjon, mens større områder enn dette har hatt vekst. Befolkningsveksten har vært særlig stor i områder der det er mer enn 100 000 arbeidsplasser innenfor 45 minutters reisetid.<sup>18</sup>

Arbeidsmarkedets størrelse kan påvirkes direkte av kommunikasjonsmulighetene. Kompe-

tansearbeidsplassutvalget framhevet betydningen av å knytte mindre arbeidsmarkeder sammen gjennom infrastrukturinvesteringer, som et avgjørende ledd i å stimulere til utvikling av robuste arbeidsmarkeder også utenfor storbyområdene. Dynamiske arbeidsmarkeder forutsetter et godt transportnett i form av infrastruktur og transportsystemer (NOU 2011: 3). Investeringer som utvider eller knytter sammen regionale arbeidsmarkeder, kan derfor skape mer robuste regioner og legge grunnlaget for agglomerasjonsfordeler og økt produktivitet. Et virkemiddel for å skape større arbeidsmarkeder er transportinvesteringer som bidrar til å redusere reisetider og således til å skape bedre kobling mellom arbeidsplasser og arbeidstakere. Økt mulighet for pendling kan gi bedre samsvar i arbeidsmarkedet mellom etterspurte og tilbudte kvalifikasjoner, ved å styrke arbeidsgivers tilgang til ulike kategorier arbeidskraft og arbeidstakers tilgang til ulike typer arbeid. Forskning om befolkningens arbeidsreiser indikerer at arbeidstakerne i byområdene nå aksepterer lengre avstander mellom bolig og arbeidssted enn tidligere: I gjennomsnitt har arbeidsreisen økt fra omtrent 11 km til 16 km

<sup>18</sup> Figuren er basert på målinger på grunnkrets nivå og omfatter arbeidsplasser som er stedfestet. Grunnkretsene er gruppert i 20 like store grupper etter tilgangen på arbeidsplasser.



Figur 7.5 Befolkningsutvikling 2001–2010 etter antall arbeidsplasser innenfor 45 minutter med bil (inkl. ferge) høsten 2010. Reisetidene beregnet etter skiltet hastighet. Prosent

Kilde: Engebretsen og Gjerdåker (2012).

fra 1992 til 2013, og lengden varierer fra byområde til byområde (Hjorthol m.fl. 2014).

Venables (2007) påpeker at dersom et infrastrukturtiltak i en by fører til at flere arbeidstakere kan pendle til byen, innebærer det at byen funksjonelt blir større. En produktivetsgevinst kan da regnes som en positiv netto ringvirkning av transporttiltaket. En fullstendig analyse av transporttiltaket må også inkludere negative virkninger av økt trengsel og kødannelse, som vil trekke i motsatt retning. Dette vil særlig være tilfelle i større byområder der det allerede er stor trafikk og innpendling, og der de marginale gevinstene fra et større arbeidsmarked kanskje er mindre enn effekten ville vært for mindre arbeidsmarkeder.

Den samfunnsøkonomiske nytten av en infrastrukturinvestering blir gjerne vurdert i en nytte-kostnadsanalyse, som oppsummerer effekten for aktører som er direkte berørt av et tiltak, målt i kroner. Noen prosjekter vil imidlertid kunne gi ringvirkninger av en viss betydning i andre markeder enn transportmarkedene, som for eksempel i arbeidsmarkedet, eiendomsmarkedet og i markeder for de varer og tjenester som bruker transporttjenester (NOU 2012: 16).

Transporttiltak i et område med uutnyttede stordriftsfordeler kan for eksempel gi opphav til produktivetsvirkninger av økt geografisk tetthet. Slike virkninger kan komme som følge av et mer velfungerende arbeidsmarked, bedre markedskoplinger i verdikjeden, og kunnskapsspredning i nettverk (Duranton og Puga 2004).

Skogstrøm m.fl. (2013) sammenligner tre konkrete veiutbygginger (Lofast, Eiksundsambandet, E18 Grimstad-Kristiansand) med kontrollgrupper av kommuner som ikke ble berørt av utbygginger. De ser på forskjeller i verdiskaping per ansatt i kommuner som er berørt av veiutbygging (treatment-gruppen) og kommuner som ikke er berørt (kontroll-gruppen).<sup>19</sup> De konkluderer med at det er sterke produktivitetseffekter for både E18 Grimstad-Kristiansand og Eiksundsambandet, «selv om sistnevnte effekt er preget av at de berørte kommunene har en underliggende produktivetsvekst som er høyere enn resten av regionen» (Skogstrøm m.fl. 2013).<sup>20</sup> For Lofast finner de ingen produktivetsgevinster ved utbygging-

gen, til tross for redusert reisetid. De konkluderer med at utbygginger som forbinder små kommuner med lange reisetider har lavere gevinster enn utbygginger som binder kommuner sammen til ett funksjonelt arbeidsmarked eller øker samhandlingen i et eksisterende arbeidsmarked.

Henderson og Wang (2007) argumenterer for at kommunale myndigheter må stimulere til utvikling av nye byer, bl.a. gjennom bedre arealutvikling og finansiering av ny infrastruktur slik at eksisterende småbyer kan vokse til større byer.

### 7.3.2 Agglomerasjonsulemper og transport

Som nevnt kan urbanisering også skape agglomerasjonsulemper. Konsentrasjon av foretak og folk skaper trengsel, press på infrastruktur og tjenester, samt kostnader i form av høye lønninger og eiendomspriser (Puga 2010). Slike agglomerasjonsulemper kan redusere produktivetsgevinstene ved urbanisering. Flere studier påpeker at det er grenser for agglomerasjonsfordeler (Rizov m.fl. 2012), fordi trengsel påvirker produktivetsvekst negativt. Trengsel og kø i urbane transport-systemer er en kilde til ineffektivitet for den enkelte arbeidstaker gjennom økt pendlertidsbruk (Urbanet Analyse 2011). Andre ulemper med urbanisering kan være forurensning og økt kriminalitet (Glaeser og Gottlieb 2008). For mange typer økonomisk aktivitet er det ikke optimalt med en svært urbanisert lokalisering.

Norges bystruktur er relativt unik i internasjonal sammenheng, med mange småsteder og småbyer og kun én storby. Likevel ser man også her tendenser til agglomerasjonsulemper i form av økende trafikkproblemer, særlig i Osloregionen (Urbanet Analyse 2011, Røed Larsen og Sommervoll 2003). Pöyry (2012) har beregnet at kostnadene for næringslivet ved kø og forsinkelser på E18-vestkorridoren beløper seg til 30 mrd. kroner fram mot 2030. Hvis ikke byområdenes transport-system fungerer godt nok, gir dette køkostnader for arbeidspendlere og godstransporten (Urbanet Analyse 2011, Pöyry 2012).

En viktig forklaring på trafikkøkning i de store byområdene er at befolkningen vokser og at veikapasiteten samtidig øker. Forskningen er tydelig på at utvidet veikapasitet genererer ny trafikk utover det befolkningsveksten skulle tilsi (Downs 2004, Lian 2005). Bedre veier gjør det mer attraktivt å velge bil framfor andre transportformer. På sikt vil et bedret overordnet veisystem og nye veier gjøre det mer attraktivt å bruke personbil til pendling over lengre avstander og kunne bidra til byspredning gjennom å påvirke lokaliseringsvalg

<sup>19</sup> Menon bruker verdiskaping per sysselsatt i faste priser som produktivetsmål (dvs. bruttoprodukt eller differansen mellom omsetning og vare- og tjenestekostnadene).

<sup>20</sup> Menon viser til at det er utfordringer knyttet til å finne relevante treatment- og kontrollgrupper, uten at dette problematiseres nærmere.

(Strand og Langmyr 2011). Kapasitetsøkninger i en del av transportsystemet vil kunne medføre kødannelse i andre flaskehals og forverre situasjonen i hele området (Braess 1969). Dagens bypakker inneholder til dels tiltak som vil gi økt veikapasitet på enkelte strekninger, men mange av tiltakene på vei er miljøtiltak, for eksempel å bygge tunnel eller bedre framkommeligheten for kollektivtransport, sykkel og gange.

Hvor stor effekten av kapasitetsutvidelser vil være, vil også avhenge av andre tiltak, slik som forbedret kollektivtilbud, tilgang på parkeringsplasser og fortetting i byggesonen og nær sentrum. Dette forklarer hvorfor Oslopakke 2 og 3 ikke førte til like stor økning i trafikken som Bergenspakken (Lian 2005).

Ovenstående er eksempler på at det oppstår effektivitetstap i transporten ved mye bilbruk og dårlig utbygd kollektivtilbud. Bypolitikk og arealplanlegging som legger til rette for riktig lokalisering av boliger og arbeidsplasser og gir grunnlag for høy kollektivdekning, er derfor helt sentralt for et kostnadseffektivt transportsystem. Dette er en forutsetning for å kunne ta ut produktivitetspotensialet uten agglomerasjonsulemper i store og tette byer.

Dette er en strategi som også nylig er vektlagt av den internasjonale kommisjonen for økonomi og klima. De legger vekt på at byer er en nøkkel til økt produktivitet globalt, og understreker at «to unlock a new wave of sustained, long-term urban productivity improvements, cities will need to shift to compact, connected and coordinated urban development, termed the «3C model of urban development»<sup>21</sup>. En slik vekst innebærer fortetting og funksjonsblanding med sosialt blandede nabolag og nærhet til det man trenger i hverdagslivet. Investeringer i infrastruktur må knyttes opp mot smartere transportsystemer som kan forbinde og utnytte de økonomiske fordelene mer kompakte byer gir. Betydningen av god koordinering mellom ulike styringsnivå understrekes som særlig viktig for en samordnet planlegging, både i offentlig, privat og sivil sektor.

En byutvikling som legger opp til fortetting rundt trafikkknutepunkt, vil gi mindre bilbruk og bilkø, som igjen reduserer kostnadene for de som er på veiene. Med effektiv arealplanlegging, framkommelighet for kollektivtransporten og restriksjoner på biltrafikken kan man også redusere klimautslippene betydelig (Urbanet Analyse 2012).

Arealplanlegging som tar hensyn til effekten av kommende klimaendringer, er dessuten en nøkkelfaktor for reduksjon av økonomiske kostnader ved global oppvarming (European Environment Agency 2012, Rhodium Group 2014).

### 7.3.3 Styringsutfordringer i byområder knyttet til areal og transport

Den sterke befolkningsveksten som er ventet i byområdene de nærmeste årene, øker behovet for rask og helhetlig planlegging av arealbruk, transport, infrastruktur, næringsområder og boligområder.<sup>22</sup>

Mesteparten av befolknings- og sysselsettingsveksten har kommet og er ventet å komme i områder med sterkt fragmentert kommuneinndeling. Flerkommunale byområder skaper særlig utfordringer med å legge til rette for areal- og transportløsninger som ser boligbygging, næringsetableringer og transportløsninger i sammenheng. Videre er ansvaret for virkemidler for en samordning av areal-, bolig- og transportplanlegging fordelt på flere sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. Det er fylkeskommunen som har ansvar for kollektivtransporten og fylkesveiene, mens store statlige aktører som Statens vegvesen, Jernbaneverket og NSB har ansvar for nasjonale vei- og baneløsninger. Samferdselsdepartementet har i sin tur ansvar for kjøp av togtenester (Ekspertutvalg for kommunestruktur 2014).

Når planer og tiltak som berører større funksjonelle regioner skal behandles og vedtas i flere kommuner, setter det store krav til gode planprosesser. Ellers kan planprosessene bli krevende og langvarige. OECD (2014f) viser at mange kommuner i et funksjonelt storbyområde reduserer produktiviteten. Utrekninger indikerer at sammenlignet med byregioner på samme størrelse og i samme land, så vil en byregion med dobbelt så mange kommuner ha 3,4 pst. lavere produktivitet, sammenlignet med byregionen med halvparten så mange kommuner. Denne effekten kan bli redusert gjennom forekomsten av et styringsorgan for storbyområdet, med særlig ansvar for transport, areal og regional utvikling.

For de ulike byområdene i Norge er det ulike organisatoriske utfordringer knyttet til en samordnet areal- og transportplanlegging:

- I hovedstadsområdet skjer planleggingen på fylkesnivå og i de 22 kommunene i Oslo og Akershus. Kollektivtransporten er organisert gjennom et felles selskap, Ruter, eid av Oslo

<sup>21</sup> The Global Commission on Economy and Climate 2014:9 Ch. 2 Cities <http://newclimateeconomy.report/>

<sup>22</sup> Jf. Ekspertutvalg for Kommunereform (2014).

kommune og Akershus fylkeskommune, mens NSB er ansvarlig for regionale togruter. Gjennom Plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus utarbeides en felles areal- og transportplan for Oslo og Akershus. I Akershus vedtas planen i fylkestinget, og denne planen vil da være retningsgivende for kommunene i Akershus. Utfordringen for hovedstadsregionen vil bl.a. være i hvilken grad de regionale føringene følges opp i de enkelte kommunene, og i hvilken grad de kommunale arealplanene bygger opp under et kollektivtilbud med hyppige avganger og kortere og mer effektive reiseveier gjennom fortetting i sentrale kollektivknutepunkter. Dette reiser særlige utfordringer for organisering av oppfølgingen av den regionale areal- og transportplanen.

- Regionsentrene i Norge er større byer med en tydelig rolle som dominerende bykommune i regionen, slik som Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. Disse regionene har flere mindre kommuner rundt regionsentra med betydelig innpendling. I disse byregionene vil det kunne være konflikt mellom fortetting og sentrumsnær utbygging i den dominerende bykommunen og bosetting og lokalisering av større arbeidsplasser i omlandskommunene. Samtidig vil regionsenteret med sin dominerende stilling kunne være en tydelig vekstmotor for hele byregionen. Utfordringen knyttet til areal- og transportplanleggingen i disse områdene vil, med dagens kommunestruktur, særlig være avveiningen mellom omegnskommunenes ønske om etableringer i egen kommune og tilrettelegging for effektiv arealbruk i byregionen. Samtidig vil disse byregionene måtte avklare prioriteringen av midler til kollektivtransport i fylket, mellom bysentra med godt trafikkgrunnlag på enkelte strekninger, kollektivdekning mellom sentrene i regionene og fylkesdekkende kollektivtransport.
- Byregioner med flere mindre byer vil typisk være regioner med flere små og mellomstore byer i en arbeidsmarkedsregion, slik som Vestfoldbyene, Grenland, Buskerudbyene og Nedre Glomma. I disse byene vil det være for liten befolkning til å skape et godt kollektivtilbud internt i kommunene, hvor de fleste reiser foregår (Strand m.fl. 2009). Bilandelen av reiser dominerer derfor. Samtidig er avstanden mellom byene i disse regionene så stor at byregionen framstår som lite tett og for langt unna de regionale senterne til at disse vil kunne være vekstmotor for byene. Utfordringen knyttet til areal- og transportplanleggingen i disse

byregionene vil, med dagens kommunestruktur, særlig være samordning av arealplanleggingen på tvers av kommunegrensene og konkurranse om lokalisering av boliger, handel og arbeidsplasser. I slike byregioner vil det være færre felles og flere motstridende interesser knyttet til regional planlegging.

Det er en utfordring at enkelte av de mellomstore byene og mindre tettsteder kan ha lokale interesser for lokal vekst og bosetting som samsvarer dårlig med regionens mer overordnede interesse for et effektivt transportsystem. Det er dyrt å tilrettelegge for et godt kollektivtransportsystem i områder i storbyområdenes utkant med lite trafikkgrunnlag, og det er også dyrt å sikre bilbasert tilgjengelighet (Urbanet Analyse 2011). Byer rundt hovedstaden som ikke prioriterer fortetting, bidrar i prinsippet til mindre produktivitet ved at de skaper behov for mer kostnadskrevenende transportløsninger, enten ved økt veikapasitet og tilknytningskostnader, eller ved at tilskuddsbehovet per kollektivreisende blir høyere (Bekken m.fl. 2003).

Mange norske studier viser at det er en avstand mellom nasjonale mål for samordnet areal- og transportplanlegging og hva som er oppnådd på området, og at norske bysentra har en relativt lav fortetting (Nielsen m.fl. 2000, Leite m.fl. 2008, Civitas 2014, Asplan Viak 2013). En vertikal og horisontal segmentering i transportsektoren kan forklare hvorfor en ikke oppnår en slik samordning av areal- og transportplanleggingen. Den vertikale segmenteringen fører til at transportmyndighetenes ansvar er delt på ulike nivåer (kommune, fylke og stat), mens den horisontale segmenteringen innebærer at ulike sektorer på samme nivå har ansvar for hvert sitt delområde. Regional samstyring er av betydning for å redusere avstanden mellom nasjonale mål og det som faktisk blir bestemt, men et sterkere regionalt nivå er ikke uten videre tilstrekkelig. Det knytter seg mange utfordringer til ulike regionale styringsmodeller som hjelpemiddel til å nå nasjonale mål om en mer bærekraftig utvikling innen areal- og transportplanlegging (Leite m.fl. 2008).

Ekspertutvalget for kommunestruktur (2014) la avgjørende vekt på at kommunene måtte utgjøre funksjonelle områder, og at de hadde en viktig rolle i areal- og transportplanleggingen. Utvalget konkluderte med at dagens samarbeidsformer ikke gir gode helhetlige løsninger, og anbefalte kommunesammenslåinger i flerkommunale byområder, ved at

- Et tettsted (slik dette er definert i Statistisk sentralbyrås tettstedsdefinisjon) i sin helhet bør ligge i én kommune.
- Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune.

Utvalget mente at juridisk forpliktende interkommunalt samarbeid, økt myndighet til det regionale nivået eller økt bruk av statlig plan, er dårlige alternativer til kommunesammenslåing. Samtidig vil det, uavhengig av kommunestruktur, også i framtiden være nødvendig med samordning på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer for å motvirke agglomerasjonsulemper som skyldes byspredning,<sup>23</sup> og mangelfull samordning mellom arealplanlegging og transport. Dette siste gjelder

---

<sup>23</sup> Det vil si at byene vokser ut i flere retninger og legger beslag på stadig større areal, ofte med lav utnyttelsesgrad.

særlig i Osloområdet, der det også etter eventuelle endringer i kommunestruktur vil være flere primærkommuner innenfor et felles bo- og arbeidsmarked.

Gjennom Nasjonal transportplan for 2014–2023 er det vedtatt å inngå helhetlige bymiljøavtaler med de største byregionene som nytt virkemiddel for å sikre samordning av virkemidler for å nå klimaforlikets mål om at veksten i persontransport i storbyområdene skal skje med kollektivtransport, bruk av sykkel og til fots (Meld. St. 26 (2012–2013)). For å inngå bymiljøavtale må byområdene ha en regional eller interkommunal areal- og transportplan som bidrar til å nå målene om nullvekst i biltrafikken. Vektlegging av arealdimensjonen i bymiljøavtalene er ny i forhold til dagens virkemidler knyttet til bypakker og belønningsordning for miljøvennlig bytransport, jf. kapittel 18 om samferdselssektoren.

## Kapittel 8

# Omstilling og vekst i norsk næringsliv

*Økonomien er i stadig endring. Utviklingen i teknologi, endringer i organisasjonsformer, endrede etterspørsels- og konkurranseforhold samt endringer i økonomiske rammebetingelser, fører til at bedrifter vokser eller avtar i betydning og at næringsstrukturen endres over tid. Siden 1970 har nesten all vekst i sysselsettingen skjedd i privat og offentlig tjenesteyting i Norge. Åtte av ti jobber i dag i tjenesteytende sektor. Denne utviklingen ventes å fortsette, også som et resultat av vekst i omsorgssektoren. Dette er gjerne jobber der relasjoner mellom mennesker er det sentrale, og der mulighetene for økt produktivitet kan være mer begrensede. I mange øvrige deler av tjenestesektoren er imidlertid potensialet for økt produktivitet trolig like stort som i vareproduksjon. Varehandel har for eksempel hatt sterkere produktivitsvekst enn industriproduksjon siden 1970. Det er bygget opp en petroleumsrettet industri gjennom de siste tiårene, mens tradisjonell eksportindustri har avtatt i betydning. Dette har gjort Norge sårbart for svingninger i aktivitetsnivået på norsk sokkel. Når aktiviteten i petroleumsrettede næringer etter hvert avtar, må andre eksportnæringer bygges opp. På lengre sikt kan Norge være avhengig av å omstille økonomien mot mer sammensatte og komplekse verdikjeder. Det er allerede sterk vekst på nye områder i industri og eksport som lover godt for framtidig omstilling.*

*Overføring av arbeidskraft fra virksomheter eller sektorer med lav produktivitet til virksomheter eller sektorer med høyere produktivitet gir grunnlag for bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Slike omstillingsprosesser, sammen med intern vekst i foretak, er viktige kilder til produktivitsvekst og velstandsutvikling. Nyere forskning er opptatt av betydningen av bedriftsledelse og generelt arbeidsmiljø for produktivitet.*

*Norge har fram til nå lyktes godt med å omstille økonomien til skiftende omstendigheter. En godt utdannet og omstillingsvillig arbeidsstyrke og rammevilkår for næringslivet som støtter opp under omstilling, har vært viktig. Samtidig er det bekymringsfullt at mange står utenfor arbeidsmarkedet. Noe av dette kan skyldes at omstillingene har gjort*

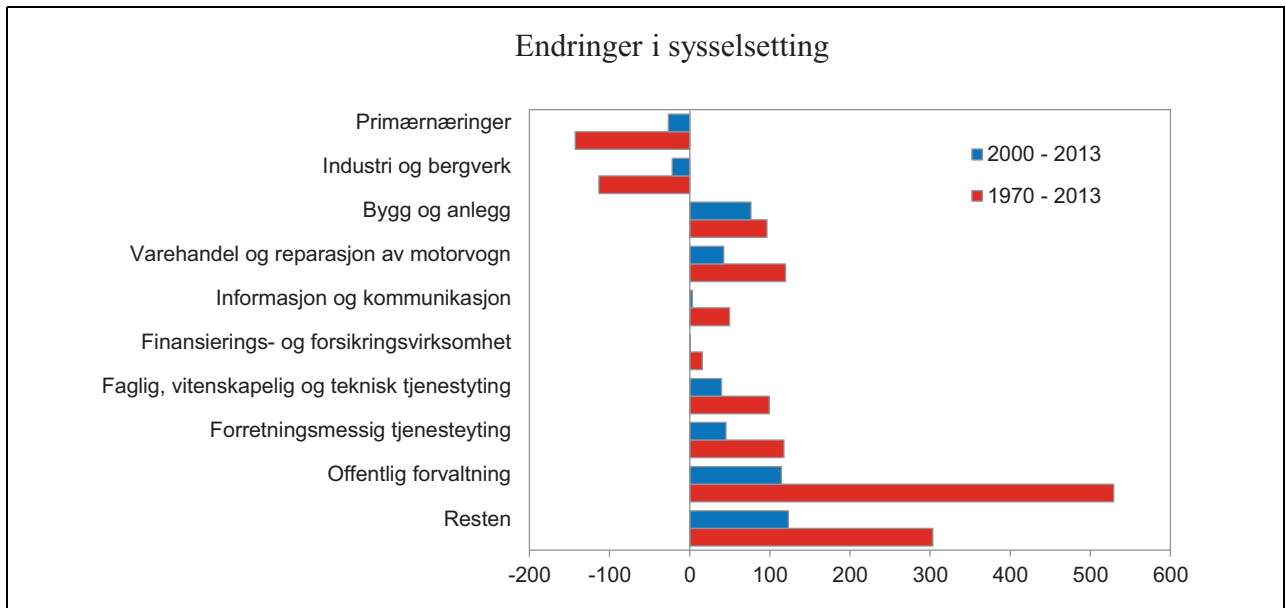
*det vanskeligere for de med en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet å få innpass. Med omstillingene norsk økonomi står overfor i årene framover, blir det viktig å sikre at omstillingskostnader ved at mange forblir utenfor arbeidsmarkedet reduseres.*

### 8.1 Nærings sammensetningen er i stadig endring

Som i andre industrialiserte land har både sysselsetting og verdiskaping innen tjenesteytende næringer økt de siste tiårene i Norge, mens primærnæringene og industrien har avtatt i betydning, jf. figur 8.1. I dag er de tjenesteytende næringene klart størst, målt ved både verdiskaping og sysselsetting. Nesten all sysselsettingsvekst siden 1970 har skjedd i offentlig sektor eller privat tjenesteyting. Teknologisk utvikling og stadig tettere økonomiske forbindelser med andre land har vært viktige drivkrefter bak denne utviklingen. I tillegg har økt inntekt og levestandard bidratt til økt etterspørsel etter tjenester. Økt kvinnelig yrkesdeltakelse har også gjort at mye tjenesteproduksjon er flyttet fra hjemmene til markedet. Sysselsettingsveksten har vært særlig sterk i kunnskapsbaserte næringer.

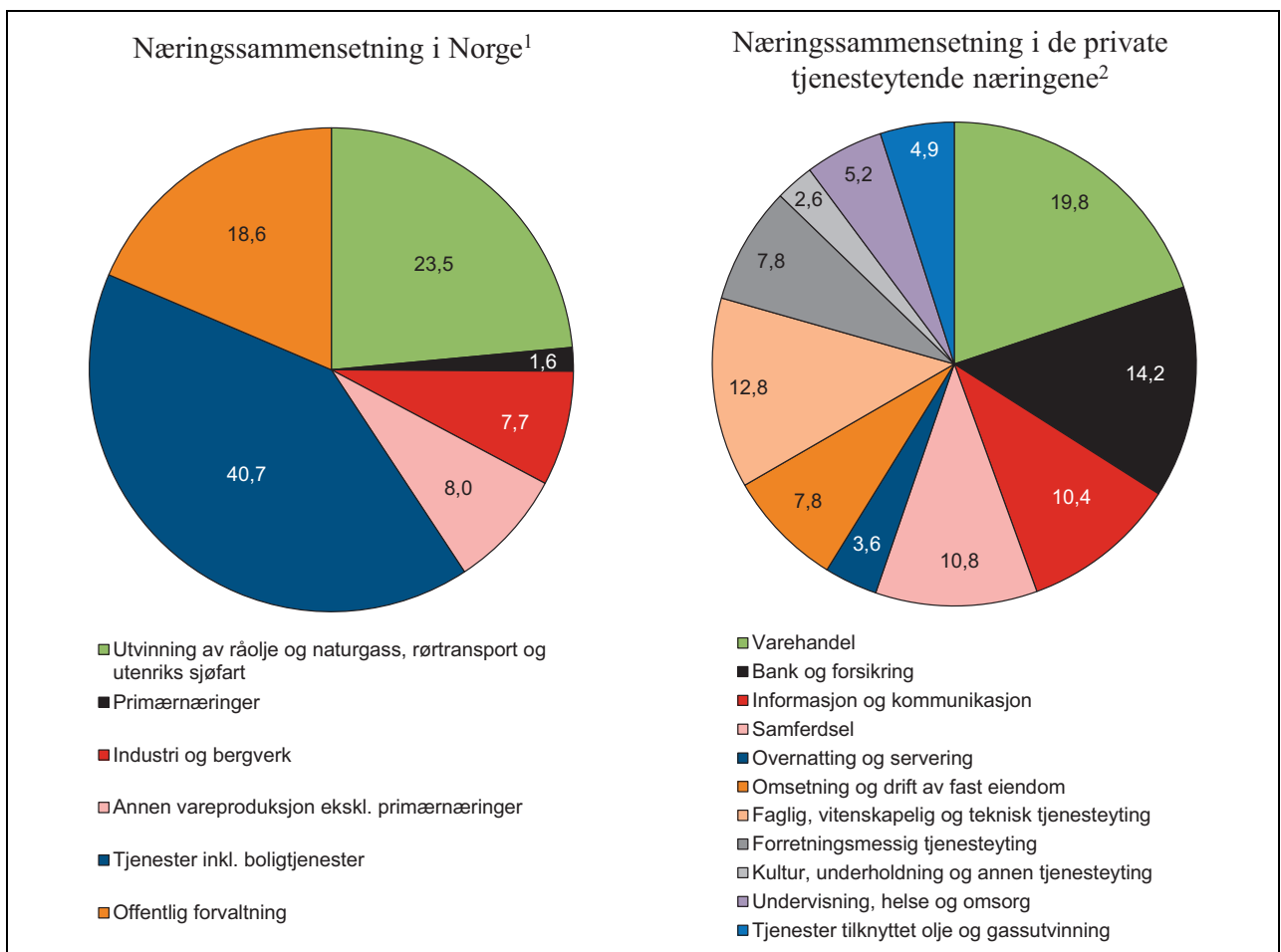
Målt som andel av sysselsettingen utgjorde industrien om lag 20 pst. i 1970 mot rundt 10 pst. i 2013. Mer effektive produksjonsmetoder, automatisering og bruk av ny teknologi har ført til at færre ansatte er direkte knyttet til industriproduksjonen. Samme utvikling har gjort seg gjeldende hvis man ser på industriens andel av samlet bruttonasjonalprodukt, jf. figur 8.2. Enkelte tjenester som tidligere ble utført av egne ansatte, som rengjøring og kantinedrift, har i økende grad blitt kjøpt fra selskaper i tjenesteytende sektor. I tillegg er arbeidsintensiv produksjon i Norge blitt flyttet til lavkostland.

Det har også vært endringer i sammensetningen av industrien. Det har blitt bygget opp en leverandørindustri til petroleumsnæringen de siste tiårene som har vokst, mens den tradisjonelle



Figur 8.1 Endring i sysselsetting i periodene 1970–2013 og 2000–2013. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 8.2 Nærings sammensetning i Norge og i privat tjenesteytende næringer 2013

<sup>1</sup> Prosent av BNP.

<sup>2</sup> Prosent av samlet bruttoprodukt i private tjenesteytende fastlandsnæringer (ekskl. bolig tjenester).

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



eksportindustrien har avtatt i betydning. Om lag halvparten av de ansatte i industrien arbeider i dag i verfts- og verkstedsnæringene, der mange er leverandører til petroleumssektoren, og i underkant av 10 pst. jobber i den tradisjonelle eksportindustrien. Den tilsvarende sysselsettingsandelen for den norske næringsmiddelindustrien, som i stor grad er en skjermet næring, er om lag 20 pst., som er om lag dobbelt så høyt som i Sverige der denne næringen i større grad er utsatt for internasjonal konkurranse.

Petroleumsnæringens betydning for norsk økonomi har vokst kraftig siden begynnelsen av 1970-tallet. Næringen er både svært lønnsom og kapitalintensiv. I 2013 sto næringen for rundt en firedel av den samlede verdiskapingen i Norge, mens andelen av sysselsettingen var på vel 1 pst. Ringvirkningene av næringen er imidlertid store, og ifølge beregninger gjort i Statistisk sentralbyrå av Eika m.fl. (2010) var rundt 8 pst. av alle sysselsatte i Norge i 2009 enten direkte eller indirekte knyttet til leveranser til petroleumsvirksomheten og i selve petroleumsvirksomheten. Utsikter til lavere aktivitet i petroleumsnæringen, bl.a. som følge av en lavere oljepris, vil påvirke andre deler av norsk næringsliv og kreve omstillinger i økonomien, jf. nærmere omtale i kapittel 3.

Som påpekt i kapittel 4 er det vanskelig å beregne produktiviteten i petroleumssektoren ettersom tømningen av olje og gass, som er ikke-fornybare naturressurser, ikke regnes med i faktorinnsatsen, og en stor del av produksjonsverdien i næringen er såkalt grunnrente.

Rystad Energy (2014) har analysert produksjons- og sysselsettingsutviklingen i olje- og oljeserviceselskaper i Norge fra oppstarten i 1970 og til i dag. Totalproduksjon per sysselsatt har utviklet seg gjennomgående svakt siden 1970-tallet, med unntak av tiåret fra 1990 til 2000, som var preget av et hardt kostnadspress i oljeindustrien og stor oppmerksomhet om effektivitet blant operatørene. En del av fallet i produksjonen per sysselsatt på 2000-tallet kan ifølge Rystad Energy skyldes økte krav til dokumentasjon, rotasjonsordninger som krever flere ansatte og økte krav til helse, miljø og sikkerhet. Utover på 2010-tallet skyldes fallet i produksjon per sysselsatt i tillegg at feltene som bygges ut er mindre og mer kostnadskrevende per utvunnet enhet, og at utnyttelsen av produksjonskapasiteten på flere av de store feltene går ned etter hvert som produksjonen reduseres.

Den senere tiden har petroleumsselskapene hatt økt oppmerksomhet på kostnadskontroll og økt effektivitet i produksjonen. Dette har bl.a.

sammenheng med utsiktene til lavere aktivitet framover og i den senere tid lavere oljepriser, jf. nærmere omtale i kapittel 3. Når selskapene ser ut til å kunne kutte kostnadene betydelig, kan det tyde på at noe av den sterke kostnadsveksten og den svake produktivetsutviklingen de siste årene har vært knyttet til svak kostnadskontroll og svært god lønnsomhet i lang tid. Blant annet kan riggrater reagere raskt på endringer i oljeprisen, slik vi bl.a. så i 2014. Det kan være vanskeligere å redusere andre kostnadskomponenter, som lønn og kostnader knyttet til arbeidstidsordninger, like raskt og like mye.

Ifølge Rystad Energy (2014) må man forvente en fortsatt negativ utvikling i produksjon per sysselsatt i petroleumssektoren de neste tiårene. Samtidig finnes det mulige tiltak for å bremse denne nedgangen. Ett slikt tiltak er å innføre nye kontraktsmodeller som gir insentiver til hurtighet og effektivitet. I mange prosesser tar dokumentasjonsarbeidet svært mye tid. Det er få standardiseringer, og leverandører må ofte tilpasse seg fordyrende krav som egentlig ikke er vesentlig for anvendelsen. Videre pekes det på at borehastigheten kan økes gjennom økt bruk av parallellitet i arbeidsprosessene, teknologisk innovasjon som sikrer kontinuerlig framdrift og belønningstiltak som stimulerer ansatte til hurtighet og presisjon. Både Rystad Energy (2014) og Riggutvalget (2012) trekker fram at mer fleksible arbeidstidsordninger kan gi økt produktivitet og lønnsomhet, jf. omtale i kapittel 12.

Tjenesteytende næringer har stått for den største veksten i eksporten fra fastlandsøkonomien de senere årene, særlig siden 2000. Samtidig er norsk eksport blitt stadig mer knyttet opp mot petroleumsvirksomhet, og den er derfor i økende grad blitt sårbar for svingninger i oljeprisen. Leverandørbedriftene eksporterte ifølge Mellbye m.fl. (2012) for 107 mrd. kroner i 2011, tilsvarende 18,5 pst. av den samlede eksporten utenom råolje og naturgass. En del av eksporten fra disse bedriftene går trolig som innsats i produksjon på verft i andre land som eksporteres til norsk sokkel. Dette forsterker leverandørbedriftenes avhengighet av aktiviteten på norsk sokkel og utviklingen i oljeprisen.

I The Atlas of Economic Complexity (2013) pekes det på at nivået på økonomisk kompleksitet i dag kan bidra til å predikere framtidig økonomisk vekst. Som omtalt i kapittel 5, kommer Norge et godt stykke ned på rangeringen for økonomisk kompleksitet. Resultatene indikerer at Norge er særlig sårbar for reduksjon i aktivitet i oljesektoren, ettersom Norge har færre ulike

eksportprodukter enn landene med høyest kompleksitet i undersøkelsen. På lengre sikt, med fall i oljereelatert eksport, indikerer studien at økonomisk vekst i Norge kan avhenge av en omstilling mot produksjon og eksport av mer komplekse produkter enn i dag.

Den markerte veksten i både verdiskaping og sysselsetting i tjenesteytende næringer de siste tiårene gjør produktivitetsutviklingen i disse næringene særlig viktig for den samlede produktivitsveksten i økonomien.

Som beskrevet i kapittel 4, er det særlig de private tjenesteytende næringene som har bidratt til nedgangen i produktivitsveksten i fastlandsnæringene etter 2005. Det var også i disse næringene produktivitsveksten var særlig sterk på 1990-tallet. Nedgangen i produktivitsveksten rundt 2005 kan ha både strukturelle og konjunkturelle årsaker. De underliggende årsakene til nedgangen er viktige for produktivitsveksten framover.

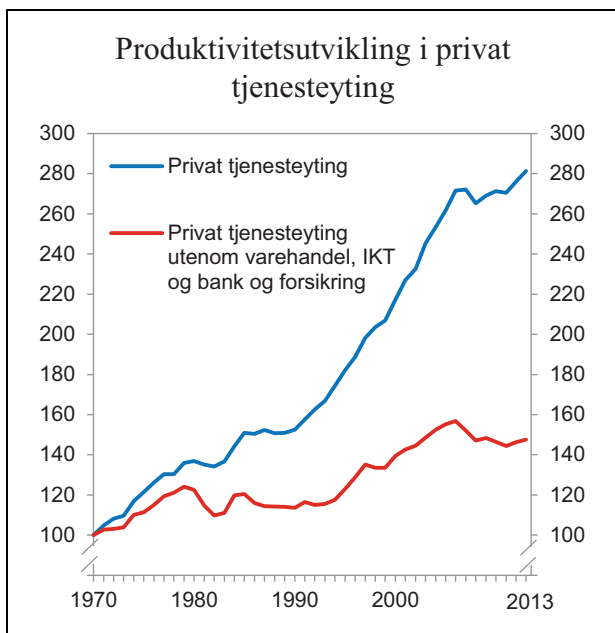
Gjennom å skille ut noen tjenesteytende sektorer som har hatt særlig sterk produktivitsvekst, kan man få et bedre bilde av om utviklingen i produktiviten i tjenesteyting domineres av noen få sektorer, eller om utviklingen er nokså lik i de ulike tjenesteytende sektorene.

Som figur 8.3 illustrerer har veksten i produktiviten siden 1970 i tjenesteytende næringer blitt holdt oppe av sektorene varehandel, bank og forsikring og IKT. For hele sektoren privat tjenestey-

ting var den gjennomsnittlige, årlige produktivitsveksten fra 1971 til 2013 2,3 pst. og utenom disse tre sektorene bare 0,9 pst. De tre sektorene utgjør om lag halvparten av verdiskapingen i private tjenesteytende fastlandsnæringer, jf. figur 8.2. Den sterke veksten i produktiviten i varehandelen på 1990-tallet kan knyttes til hardere konkurranse, kjededannelse, avvikling av småbutikker til fordel for store kjøpesentre og økt bruk av IKT i næringen, som omtalt i kapittel 4. Dette er en utvikling Norge deler med mange andre land, men fordi den trolig startet fra et lavere produktivitsnivå i Norge, var mulighetene til å ta ut slike gevinster større i Norge enn i mange andre land, og produktivitsnivået i varehandelen har nærmet seg nivåene i de landene som har ligget lengre framme, jf. Brasch (2014). Også for bank og forsikring er det tatt ut store produktivitsgevinster gjennom 1990-tallet og første halvdel av 2000-tallet. Dette skyldes trolig i noen grad engangsgevinster ved innføring av elektronisk betalingsformidling og nettbank.

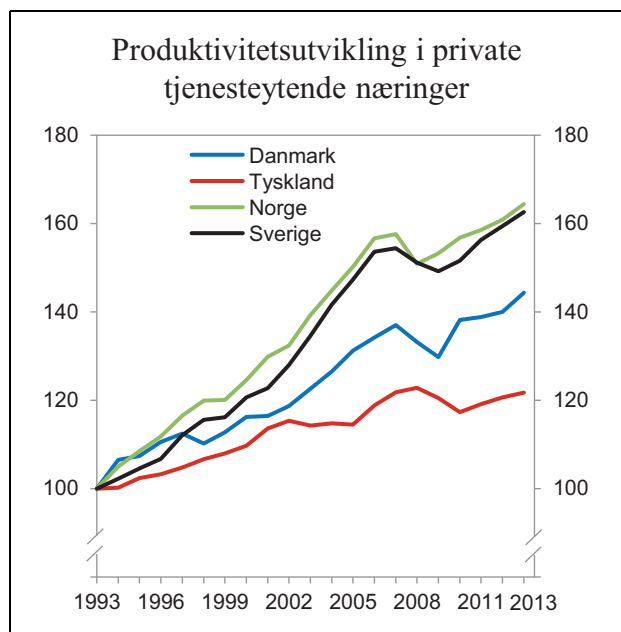
Et annet viktig forhold som trolig har trukket opp produktivitsveksten i privat tjenesteyting er en økende spesialisering i produksjon av en rekke tjenester som rengjøring, kantinedrift og regnskap. Dette var tjenester som før i større grad ble produsert innenfor foretakene, men som gjennom de siste tiårene er blitt flyttet ut til store tjenesteleverandører. Denne formen for «outsourcing» har gjort det mulig å hente ut stordriftsfordeler og organisere tjenesteproduksjonen på en mer effektiv måte enn tidligere.

Ettersom etterspørselen etter tjenester gjerne øker raskere enn inntektene, kan en forvente at andelen sysselsatte i tjenesteytende næringer vil øke også i framtiden. Som Baumol og Bowen (1966) pekte på kan tjenesteytende næringer ha et lavere potensiale for produktivitsvekst enn vareproduksjon og privat sektor for øvrig fordi arbeidsinnsats utgjør en stor del av sluttproduktet. Tjenesteytende næringer som er særlig arbeidsintensive og som i liten grad kan nyttiggjøre seg den teknologiske utviklingen, vil dermed ha lavere potensial for å øke produktiviten enn andre næringer. Et eksempel på dette er overnatting og servering, som har hatt nedgang i produktiviten siden 1970. Potensialet for vekst i produktiviten i Norge framover vil bl.a. avhenge av hvordan produktivitsutviklingen i de tjenesteytende næringene utvikler seg og om teknologiinnholdet i tjenestene fortsetter å øke slik det har gjort de siste årene. I tillegg vil den samlede produktivits-



Figur 8.3 Utvikling i arbeidsproduktiviten i private tjenesteytende fastlandsnæringer. Indeks 1970 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 8.4 Utvikling i arbeidsproduktiviteten i private tjenesteytende næringer utenom bolig-tjenester i utvalgte land. Indeks 1993 = 100

Kilde: OECD.

veksten påvirkes av hvilke næringer som vil vokse og hvilke som vil oppleve nedgang.

Veksten i produktiviteten i privat tjenesteyting i Norge de siste tiårene har vært om lag på linje med utviklingen i Sverige, men klart høyere enn i Danmark og Tyskland, jf. figur 8.4.

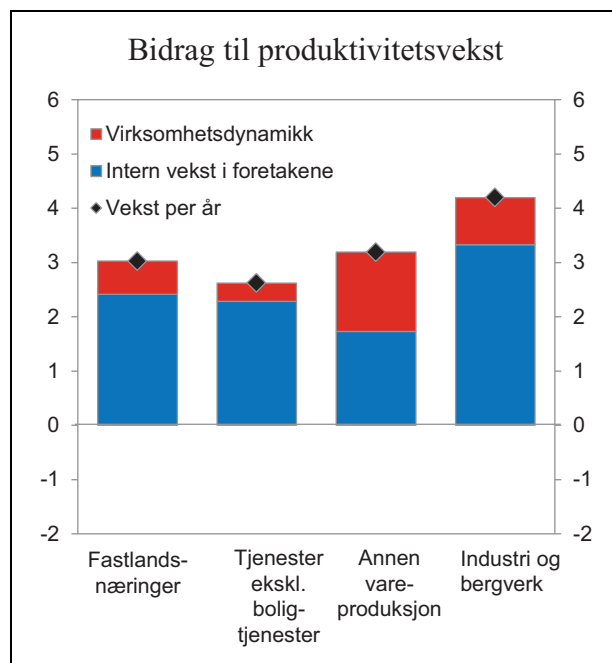
## 8.2 Bidrag til produktivitetsutvikling i norske foretak

Økonomen Joseph Schumpeter beskrev i 1912 det han kalte kreativ destruksjon, der nye teknologier og prosesser som tar i bruk teknologiske og økonomiske nyvinninger erstatter eksisterende løsninger. Etablerte og mindre produktive foretak legges ned eller omstilles, og nye foretak kommer til. Slik kreativ destruksjon kan være en viktig drivkraft for produktivitetsvekst.

Analysen av mikrodata utført av Statistisk sentralbyrå<sup>1</sup> på oppdrag fra kommisjonen bekrefter at det er store forskjeller i produktivitetsvekst mellom foretak<sup>2</sup> og næringer. Under er produktivi-

<sup>1</sup> Mikrodata på aggregerte nivå avviker fra nasjonalregnskapstallene bl.a. fordi nasjonalregnskapet bruker timeverk og ikke antall ansatte i beregningen av produktivitetsvekst og bruk av ulike deflatorer. Foretak med manglende eller ingen ansatt eller bruttoprodukt er ikke med i utvalget.

<sup>2</sup> Inkluderer kun aksjeselskap.



Figur 8.5 Bidrag til gjennomsnittlig årlig produktivitetsvekst i utvalgte næringer. 1995-2012. Prosent. Faste priser

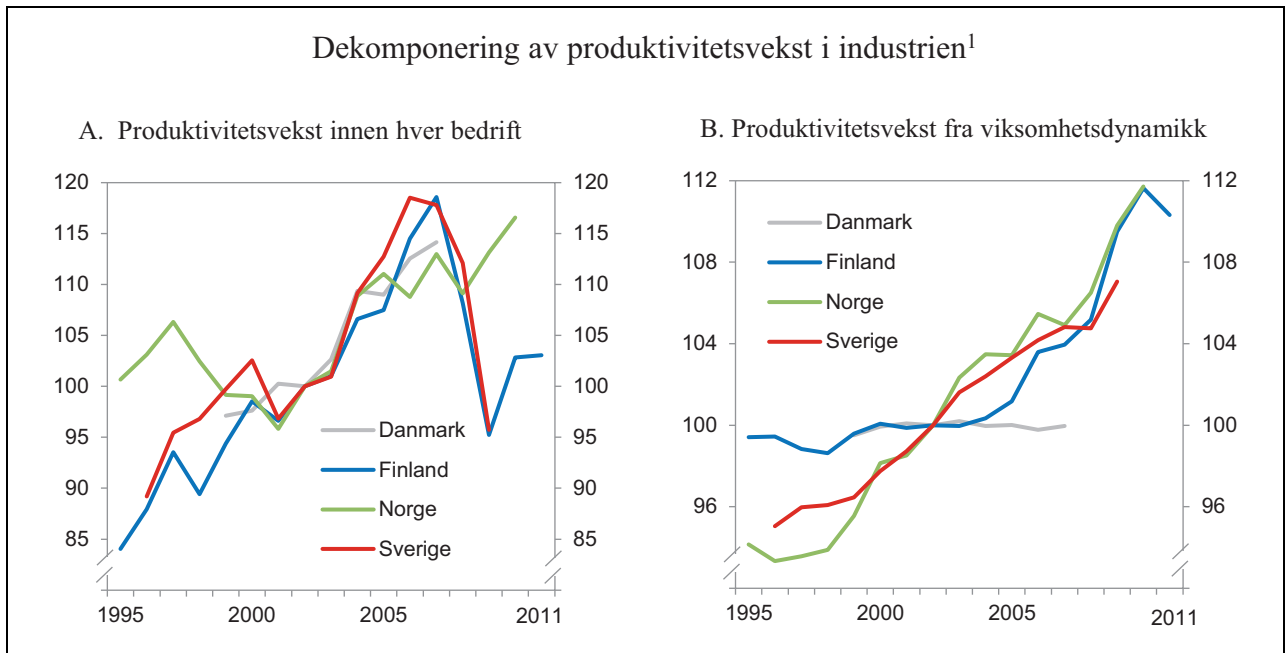
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tetsveksten dekomponert i produktivitetsvekst som skjer internt i foretak og vekst som følge av reallokering av arbeidskraft gjennom bedriftsetablering og -avvikling. Det siste har vi kalt virksomhetsdynamikk.

Figur 8.5 illustrerer at virksomhetsdynamikk bidrar positivt til produktivitetsutvikling, men at det er forskjeller i størrelsen på dette bidraget mellom næringer. Bidraget fra virksomhetsdynamikk oppstår ved at nyetablerte foretak i gjennomsnitt er mer produktive enn foretakene som avvikles. Den interne veksten i foretakene bidrar imidlertid til over to tredeler av den samlede produktivitetsveksten i fastlandsnæringene. Dette tyder på at det skjer vesentlige endringer internt som øker foretakenes produktivitet.

Kauhann og Maliranta (2014) sammenligner konkurranseevne og arbeidsproduktivitet i industrien for de nordiske landene fra 1995 til 2010, jf. figur 8.6. De finner at produktivitetsveksten oppstår både som følge av forbedringer innen virksomhetene og fra reallokering fra mindre til mer produktive virksomheter. Norge skiller seg fra de andre nordiske landene med en betydelig høyere produktivitetsvekst ved slik reallokering. Dette stemmer godt med figur 8.5.

Figur 8.7 viser spredning i produktivitetsutviklingen mellom foretak i samme næring i perioden 1995 til 2012. Som figuren viser har den gjennom-



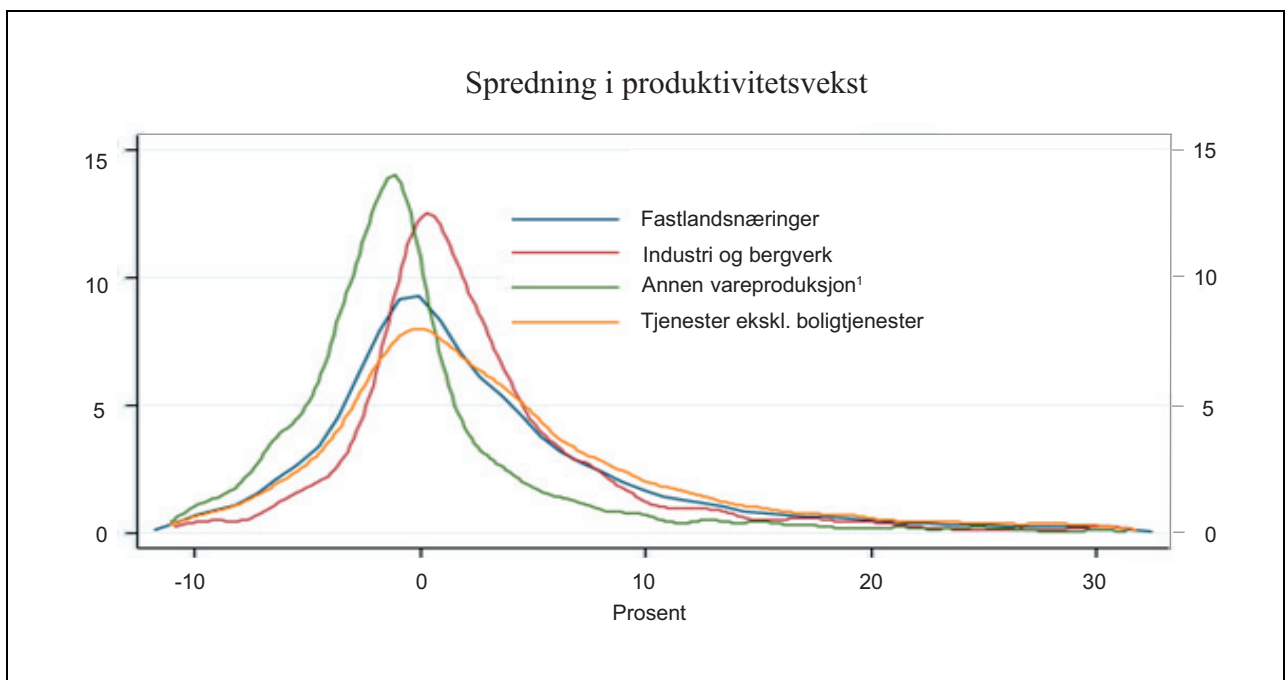
Figur 8.6 Dekomponering av vekst i arbeidsproduktivitet i Norden i industribedrifter.<sup>1</sup> 1995–2010

<sup>1</sup> Basert på separate analyser for ti industri- og åtte tjenesteytende bransjer. Aggregert med felles bruttoproduktandeler beregnet for elleve OECD-land i perioden 1995 til 2010.

Kilde: Kauhann og Maliranta (2004).

snittlige årlige produktivitsveksten vært konsentrert rundt null for de fleste næringene, men det har vært varierende grad av spredning i de ulike

næringene. Halene til venstre viser gruppen foretak som har hatt en gjennomsnittlig negativ produktivitsutvikling, mens halene til høyre viser



Figur 8.7 Spredning i gjennomsnittlig årlig vekst i produktivitet.<sup>2</sup> 1995–2012. Faste priser

<sup>1</sup> Annen vareproduksjon defineres som primærnæringer, kraftforsyning og bygg og anlegg.

<sup>2</sup> Den horisontale akse angir produktivitsvekst, mens den vertikale akse angir tetthet av foretak på hvert nivå. Observasjonene med produktivitsvekst i laveste og høyeste fem persentiler er fjernet. Kun foretak som er med hele perioden er med i utvalget.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

foretakene som har hatt en gjennomsnittlig positiv produktivitetsutvikling. Jo lenger halen mot høyere, desto flere foretak har hatt en positiv produktivitetsutvikling. Noen, men relativt få, foretak, har hatt en svært høy produktivetsvekst og på den måten bidratt til å trekke opp den samlede veksten. Den delen av produktivitetsutviklingen som skyldes at eksisterende foretak legges ned og nye etableres er ikke fanget opp i figur 8.7.

Stor spredning mellom virksomheter i samme næringer kan tyde på at ressursene ikke flyttes raskt dit de kaster mest av seg. Samtidig kan det være mye å hente på å flytte ressurser fra bedrifter med svak produktivitetsutvikling til virksomheter der produktiviteten utvikler seg bedre. Ifølge Syverson (2011) er store og vedvarende produktivetsforskjeller mellom virksomheter, et trekk man finner igjen i mange land. Forskjell i ledelse, kvalitet på arbeidskraft og kapital samt bruk av IKT er blant de mange forklaringene som trekkes fram. Det konkluderes imidlertid med at man vet lite om hva som ligger bak slike produktivetsforskjeller.

### 8.3 Hvor omstillingsdyktig er norsk næringsliv?

En omstillingsdyktig økonomi karakteriseres ved at ressurser lett kanaliseres dit de kaster mest av seg og ved at ledige ressurser raskt fanges opp i alternative anvendelser. God omstillingsevne gir lavere kostnader ved konjunktursvingninger og endringer i de økonomiske rammebetingelsene. Omstillingsevne har dermed stor betydning for inntektsnivået på lang sikt.

Norge har i stor grad lykket med omstillinger. De siste fire tiårene har dette i noen grad skjedd ved at en del av næringslivet er blitt store leverandører til petroleumssektoren. Denne omstillingen har bidratt til innovasjon og ny teknologi. Drahjelpen fra petroleumsvirksomheten har samtidig langt på vei skjermet norsk økonomi fra lav aktivitet og høy arbeidsledighet under og i kjølvannet av finanskrisen fra 2008, slik mange andre land i Europa erfarer.

Norsk økonomi står imidlertid overfor omstillinger framover, etter hvert som oljevirkosmheten bygges ned. Om denne nedbyggingen skjer gradvis over lang tid, vil disse omstillingene trolig være overkommelige. Utfordringene vil bli større hvis aktiviteten reduseres raskt, for eksempel som følge av en varig lav oljepris. Norsk økonomi vil da være meget sårbar, jf. omtalen i kapittel 3.

En godt utdannet og omstillingsdyktig arbeidsstyrke, virksom konkurranse og velfungerende finansmarkeder som bidrar til at kapitalen blir kanalisert dit den kaster mest av seg vil bidra til å lette omstillingskostnadene i økonomien. Et fleksibelt og inkluderende arbeidsmarked som reduserer risikoen for at utsatte grupper faller ut av arbeidsmarkedet, er viktig.

#### 8.3.1 Mobilitet i arbeidsmarkedet og kostnader ved omstilling

En mobil arbeidsstyrke er en forutsetning for arbeidsmarkedet skal fungere godt. God utnyttelse av arbeidskraften fordrer et godt samsvar mellom tilbud og etterspørsel i regionale arbeidsmarkeder. Mobilitet er ikke bare viktig når bedrifter legges ned og nye oppstår, men også når det skjer endringer innad i bedriftene.

Størrelsen på arbeidsledigheten og yrkesdeltakelsen gir en indikasjon på en økonomis omstillingsevne. Norge har siden årtusenskiftet hatt lavere arbeidsledighet og høyere yrkesdeltakelse enn nesten alle andre OECD-land, jf. figur 3.10 i kapittel 3.

I OECDs mobilitetsindeks fra 2009 er Norge blant de landene som har høyest mobilitet i arbeidsmarkedet, målt bl.a. ved arbeidsledighet, flytting av arbeidskraft og forskjeller i arbeidsledighet mellom næringer. Disse resultatene samsvarer godt med andre funn. I Holden I-utvalgets rapport fra 2000 (jf. NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*) pekes det bl.a. på at den geografiske mobiliteten blant arbeidsledige i Norge også under nedgangsperioden på slutten av 1980-tallet og under oppgangsperioden midt på 1990-tallet var relativt høy.

Flere internasjonale studier viser at flyttetilbøyeligheten øker med utdanningsnivået. Machin m.fl. (2011) finner bl.a. at lengden på den obligatoriske utdannelsen øker mobiliteten mellom regioner. Regionene med størst arbeidskraftmobilitet ser også ut til å ha høyest sysselsettingsvekst, jf. Stambøl (2005). Denne sammenhengen er sterkest for høyt utdannet arbeidskraft. En viktig årsak til dette er trolig at høyt utdannede har god tilgang til det nasjonale arbeidsmarkedet. Siden mye av omstillingene framover trolig vil være knyttet til vekst i kunnskapsintensive tjenestenæringer, er det viktig at utdanningsinstitusjonene produserer gode kandidater med relevant utdanning.

Globalisering har bidratt til at arbeidskraft har blitt mer mobil på tvers av landegrensene. Særlig siden EU-utvidelsen i 2004 har det vært en kraftig

arbeidsinnvandring til Norge, jf. omtale i kapittel 3. Norske studenter har samtidig fått økte muligheter til å utdanne seg i utlandet, samtidig som antallet utenlandske studenter i Norge har økt. Som det pekes på i kapittel 10 er mobilitet i arbeidsmarkedet en viktig kilde til kunnskaps-spredning.

Salvanes m.fl. (2009) analyserer kostnader på kort og lang sikt for de som mister jobben ved store nedbemanninger og bedriftsnedleggelse i Norge. De finner at det skjer en betydelig overgang fra jobb til varige trygdeytelser i slike situasjoner, men at omstillingene i liten grad påvirker lønnsnivået for de som jobber. Resultatene stemmer godt overens med tidligere studier for Norge og Europa for øvrig.

Den største kostnaden ved omstilling er at noen langvarig faller ut av arbeidsstyrken etter en bedriftsnedleggelse. Salvanes m.fl. (2009) finner at om lag 12 pst. av de som mistet jobben ved en bedriftsnedleggelse i perioden 1991–2000, var ute av arbeidsstyrken fem år etter. Dette er om lag 3,5 prosentenheter høyere enn for en kontrollgruppe som ikke ble omfattet av bedriftsnedleggelse i samme periode. Huttunen m.fl. (2011) finner at om lag 18 pst. ikke var i arbeid syv år etter en bedriftsnedleggelse i industrien og at majoriteten av disse, nærmere 13 pst. av de opprinnelig oppsagte, står utenfor arbeidsstyrken. Også Rege m.fl. (2009) viser at det er en markant økning i uføretrygding i etterkant av bedriftsnedleggelse og nedbemanninger. Fulltidsansatte som i 1995 arbeidet i en bedrift som ble lagt ned mellom 1995 og 2000 hadde 24 pst. høyere sannsynlighet for å være ufør i 2001 enn andre arbeidstakere.

En viktig årsak til at bedrifter legges ned er økt konkurranse fra utlandet. Balsvik m.fl. (2014) finner at økt importkonkurranse fra Kina har medført lavere industrisysselsetting i lokale arbeidsmarkeder. Nesten 10 pst. av reduksjonen i sysselsettingen i industrien fra 1996 til 2007 kan ifølge denne studien forklares av økt importkonkurranse fra Kina. Virkningen har vært særlig stor for ufaglært arbeidskraft, som i større grad har blitt arbeidsledige eller falt permanent ut av arbeidsstyrken og blitt varige stønadsmottakere. Ifølge analysene påvirkes ikke lønnsnivået av nedbemanning eller bedriftsnedleggelse.

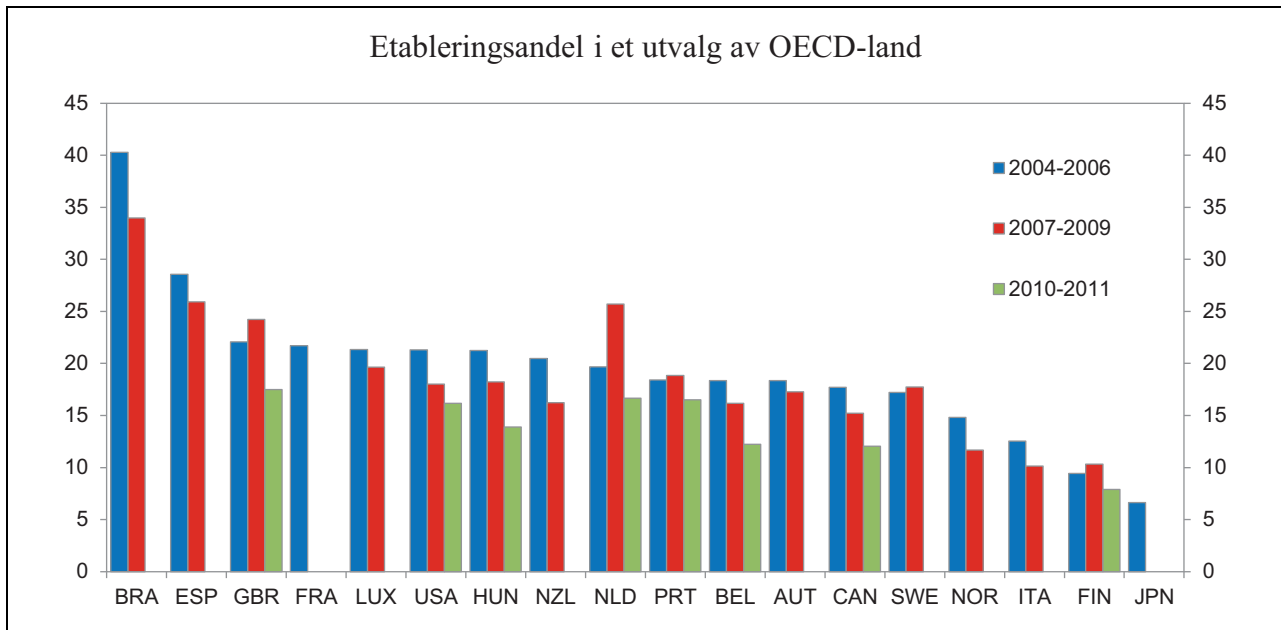
Endringer i valutakursen kan også være en viktig drivkraft for omstilling. Ekholm m.fl. (2011) ser på effekten av et valutakurssjokk på sysselsetting, produksjon, investering og produktivitet i industrien. Hypotesen er at en styrking av kronen (realappresiering) kan øke konkurransepresset og tvinge fram restrukturering i industrien, som

igjen vil gi produktivetsgevinster. I hvilken grad konkurransepresset i en næring påvirkes av et sjokk i valutakursen, avhenger av hvor konkurranseutsatt næringen er. Forfatterne studerer perioden 2002 til 2004 da kronen styrket seg kraftig og sysselsettingen i industrien falt med 11 pst. Nesten halvparten av fallet skjedde i bedrifter som fortsatte virksomheten. Omstillingen førte til at arbeidsproduktiviteten i norsk industri økte med hele 24 pst. i perioden. En dekomponering av produktivetsveksten viste at veksten i hovedsak var knyttet til bedret produktivitet innad i bedrifter, og en stor del av dette kunne tilskrives styrkingen av kronen. Produktivetsøkningen var større jo større andel av bedriftens salg som var eksport og desto mindre andel av innsatsfaktorene som var importert. Studien bekrefter at økt konkurransepress fra utlandet bidrar til å stimulere effektivitet og produktivitet.

Ifølge Norman og Ulltveit-Moe (2008) omstiller norsk økonomi seg i stor grad fra industri til kunnskapsintensive tjenester. Bedriftsintern vekst og nedbemanninger gir en nettoøkning i jobber for personer med høyere utdanning og en netto-reduksjon i jobber for personer med lavere utdanning. Omstillinger kan dermed føre til at jobber utført av lavt utdannede faller bort. Samtidig skjer det meste av veksten i kunnskapsintensive næringer i store byer og hovedstadsområdet. Det er derfor grunn til å forvente at omstillinger framover vil bidra til ytterligere urbanisering. Hvordan urbanisering kan fremme produktivitet er omtalt nærmere i kapittel 7.

Måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på, med universelle og sjenerøse velferdsordninger, begrenser usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstillinger. Dette bidrar til større risikovillighet og høyere evne til omstilling og innovasjon. Et system med lokale forhandlinger i industrien der produktivetsvekst er ett av kriteriene for lønnsvekst, bidrar også til å redusere motstanden mot omstillinger. Det kan imidlertid være store kostnader ved omstilling for den enkelte arbeidstaker, for bedrifter og for samfunnet som helhet. I noen grad kan kostnadene ved omstilling reduseres gjennom tiltak for å sikre fleksibilitet i arbeidsmarkedet og gjennom å ha gode institusjoner og systemer for å følge opp de som faller utenfor.

I 2013 mottok i overkant av 300000 personer uførepensjon. Om lag 80 pst. av disse var helt uføre, mens de resterende mottok en gradert ytelse. Det høye uførenivået er bl.a. en konsekvens av at det er vanskelig å omstille seg til andre yrker for mange av de som faller ut av



Figur 8.9 Etableringsandel i et utvalg OECD-land. Prosent av alle foretak

Kilde: OECD.

arbeidslivet. Dette kan skyldes lavt utdanningsnivå og at de er spesialisert innenfor yrker som forsvinner. Et generelt høyt lønnsnivå gjør også at kravene til produktivitet for den enkelte blir høyt. Det kan også være trekk ved utformingen av de norske velferdsordningene som bidrar til at enkelte faller varig ut av arbeidsstyrken. For samfunnet er det særlig kostbart.

Tiltak for å få flere inn i arbeidslivet kan i en del tilfeller bidra til å redusere produktiviteten slik den måles, jf. omtale i kapittel 4. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt å få flere i utsatte grupper inn i jobb. Det vil også redusere kostnadene ved omstillinger, noe som kan gi store positive produktivetsgevinster. For at få med uføreytelser skal komme tilbake i arbeid, er det avgjørende at stønadssystemet er innrettet slik at nødvendige omstillinger ikke får varige effekter på yrkesdeltakelsen.

### 8.3.2 Nyetablering og omstilling i etablerte foretak

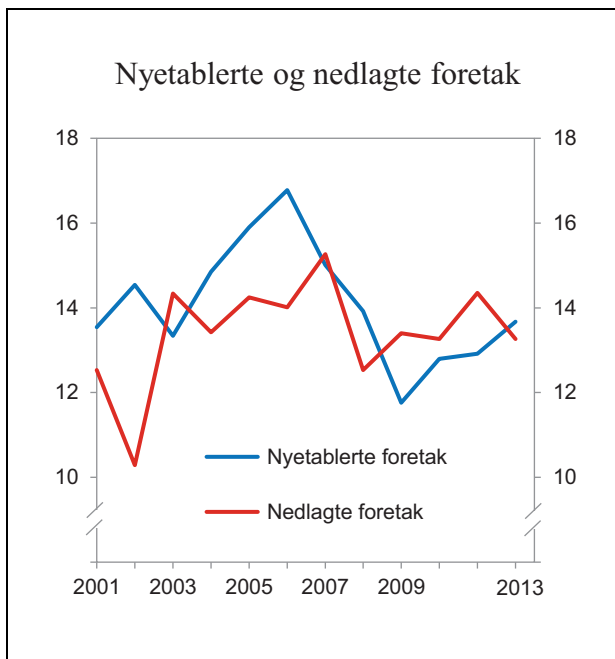
Tradisjonelt blir nyetablering av foretak sett på som en viktig kanal for utvikling av varer, tjenester og konkurranse. Ofte forekommer det store teknologiomlegginger ved nyetableringer eller ved endringer i markedsandeler som kan påvirke produktivetsutviklingen. Det foregår en betydelig omstrukturering av næringslivet ved at eksisterende bedrifter legges ned og nye oppstår. Internasjonale studier viser at det er store og varige

produktivetsforskjeller mellom bedrifter innen samme næring, og at det er bedrifter med lav produktivitet som har størst sannsynlighet for å bli nedlagt. Dette er en viktig forklaring på den historiske produktivets- og velstandsveksten i høyinntektsland.

Bare 30 pst. av foretakene som ble etablert i Norge i 2007, var fortsatt aktive i 2012. Til gjengjeld hadde foretakene som overlevde, samlet sett nesten fire ganger så mange sysselsatte i 2012 som de hadde i 2007.

I 2013 ble det etablert i overkant av 50 000 nye foretak i Norge, som utgjør om lag 13 pst. av alle foretak, jf. figur 8.8. Figuren viser at det var en topp av nyetableringer i 2006, da nyetableringer sto for 17 pst. av alle foretak, og en bunn i 2009 da nyetableringer sto for 12 pst. av alle foretak. Antall nyetableringer lå høyere enn antall nedleggelse i årene fra 2001 til 2007, med unntak av 2003. I årene etter finanskrisen var det imidlertid flere foretak som ble nedlagt enn etablert. Etter hvert ser denne trenden igjen ut til å ha snudd.

Figur 8.9 viser at etableringsandelen i Norge er lav sammenlignet med andre OECD-land. I Norge blir i tillegg en mindre andel av de unge foretakene til hurtigvoksende bedrifter. Både EUs Innovation Union Scoreboard og OECDs rapport *The Dynamics of Employment Growth* (2014) viser at andelen små foretak som kan karakteriseres som hurtigvoksende, ligger langt lavere i Norge enn i de fleste andre land.



Figur 8.8 Nyetablerte og nedlagte foretak i privat sektor. Prosent av alle foretak

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Bedriftsstørrelse har en betydning for produktivitet. Registerdata fra Statistisk sentralbyrå viser at bedrifter med flest ansatte bidro relativt mest til den samlede produktivitsveksten i Norge i perioden 1995–2012. Deretter kom de mellomstore bedriftene, mens de med færrest ansatte bidro minst til den samlede produktivitsveksten.

Familieide bedrifter anslås å utgjøre om lag to tredeler av alle bedrifter i Norge. Disse bedriftene har gjerne få ansatte og har ofte i mindre grad et mål om ekspansjon enn andre privateide bedrifter. Ifølge Kindersley (2006) er den gjennomsnittlige andelen familieide bedrifter over 75 pst. i industrialiserte land. Ifølge Barth m.fl. (2002) er norske familiebedrifter mindre produktive enn bedrifter med en annen eierform. Denne forskjellen er anslått til om lag 10 pst. Produktivitsforskjellen skyldes imidlertid ikke eierskapet i seg selv, men organiseringen av den daglige ledelsen. I familiebedrifter hvor en person fra eierfamilien samtidig er daglig leder, er produktiviteten klart lavere enn i ikke-familiebedrifter. Familiebedrifter med en ekstern daglig leder er like produktive som ikke-familiebedrifter.

Også Bloom m.fl. (2014) peker på at bedriftsledelse er viktig for produktivitet. For å måle bedriftsledelse har forfatterne utarbeidet *The World Management Survey*, som er gjennomført blant ledere i nærmere 40 land. Studien er bl.a. basert på en spørreundersøkelse blant bedriftsle-

dere i en rekke land, der en høy skår indikerer god ledelse. Faktorer som bidrar til at bedrifter oppnår en lav ledelsesskår er mangel på effektive mål, mangel på kartlegging av bedriftens utvikling og at bedriften mangler et system for å håndtere vedvarende dårlige prestasjoner hos ansatte. Sve- rige, som er det eneste nordiske landet i studien, kommer svært godt ut på bedriftsledelse. Forfatterne mener at produktivitsforskjellene de finner mellom bedrifter og land et stykke på vei kan forklares med ulik ledelsespraksis. Det antydes at så mye som mellom en firedel og en tredel av produktivitsforskjellen mellom land og innad i et land kan henge sammen med ledelse. Forfatterne trekker fram at konkurranse i produktmarkedene og reduksjoner i etableringshindringer er viktige faktorer for å stimulere til god ledelse. Reguleringer som hindrer effektiv reallokering av ressurser samt barrierer mot utdanning og opplæring, kan ifølge forfatterne hindre en positiv ledelsesutvikling.

Nordisk Ministerråd publiserte i 2014 en rapport som tar for seg sammenhengen mellom arbeidsmiljø og produktivitet. Prosjektet bygger på nasjonale registerdata og undersøkelser i nordiske land i perioden 2000 til 2010. Analysene viser en positiv sammenheng mellom et godt arbeidsmiljø og trivsel blant medarbeiderne på den ene siden og virksomhetens produktivitet på den andre siden. Denne sammenhengen ser ut til å gjelde for alle de nordiske landene. For Norge finner rapporten at et lavt sykefravær gjennomgående går sammen med en høy produktivitet, men rapporten gir ikke i seg selv et grunnlag for å fastslå at det her er en årsakssammenheng.

Om lag tre firedeler av alle bedriftsavviklinger i Norge er, ifølge Renestad og Christophersen (2013), frivillige og snaut en firedel er knyttet til konkurser, mens andelen som skyldes sammenslåing og oppkjøp er liten. Det er imidlertid store variasjoner mellom år. Eksempelvis var det i 2007 en sammenslåings- og oppkjøpsaktivitet som utgjorde i underkant av 20 pst. av alle bedriftsavviklinger, mens slik aktivitet nesten ikke fant sted i 2011. Det er likevel en rekke forhold slike tall ikke belyser. Hvorvidt opphørs- og konkursmekanismene fungerer godt nok til å velge ut hvilke bedrifter som forsvinner, hvor raskt det går og til hvilke kostnader det skjer, avhenger av en rekke faktorer. Blant annet er kostnadene knyttet til oppstart av nye virksomheter eller bedriftsavgang viktig. Ifølge IMF's rapport om finansiell stabilitet fra 2014 har Norge et godt system for konkurshåndtering. Det er lave kostnader forbundet med konkurser, og behandlingen av konkurser er lite tid-



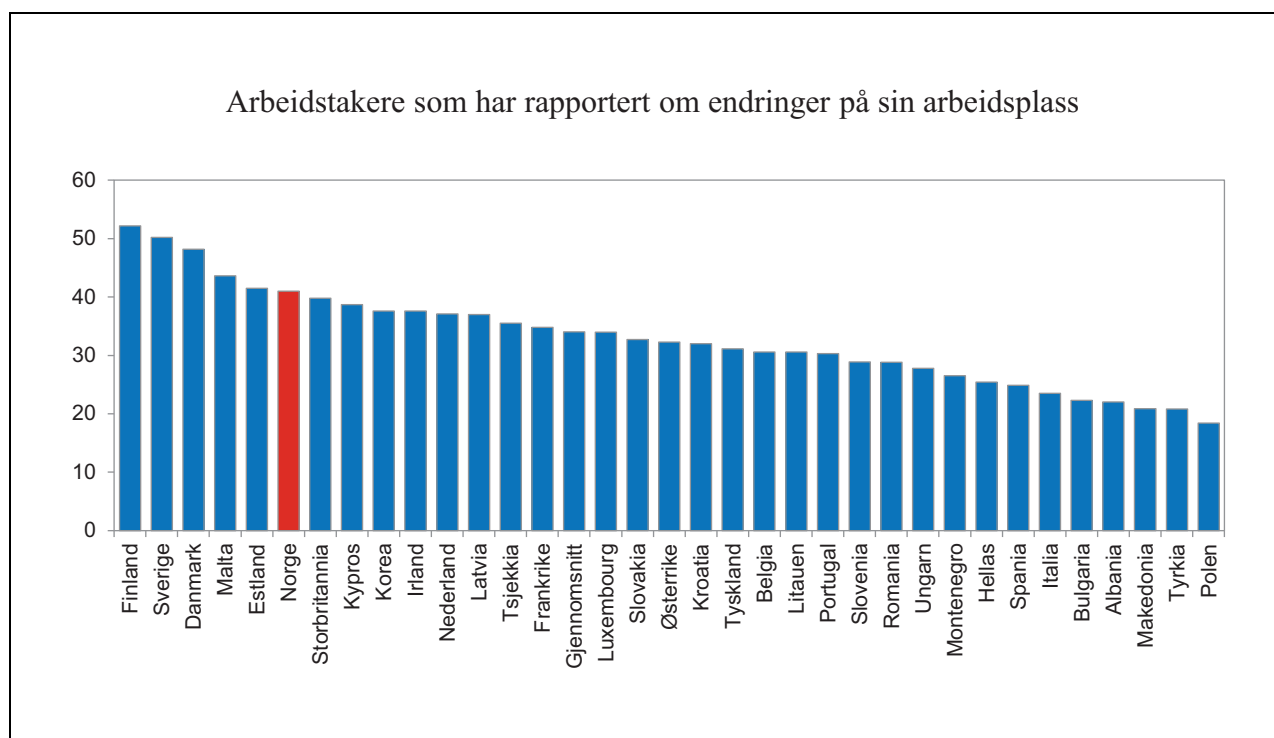
krevene i Norge sammenlignet med andre land. Det samme gjelder for å starte virksomheter i Norge, sammenlignet med gjennomsnittet i OECD, jf. kapittel 5.

OECDs Skills Outlook fra 2013 viser at norske bedrifter og arbeidstakere omstiller seg raskt. Figur 8.10 viser andelen ansatte som i 2011 rapporterte at deres arbeidsplass hadde vært gjennom en substansiell restrukturering eller omorganisering de siste tre årene. Målt på denne måten er de fire nordiske landene blant landene med høyest omstillingstakt. I Norge har hele 41 pst. av de ansatte opplevd organisatoriske endringer de siste tre årene, og innføring av ny teknologi skjer raskt. Ifølge OECD-undersøkelsen rapporterte 48 pst. av norske arbeidstakere at de hadde opplevd innføring av en ny produksjonsprosess eller teknologi de siste tre årene.

Det finnes flere eksempler på hvordan næringer og bedrifter har klart å omstille produksjonen til nye markeder, bl.a. gjennom å ta i bruk egenutviklede eller eksisterende teknologier. Borregaards omstilling fra en cellulosefabrikk til et demonstrasjonsanlegg for ny teknologi i treverkindustrien er ett slikt eksempel. Andre eksempler finnes blant leverandører til petroleumsvirksomheten, som i mange tilfeller er bedrifter som tidligere produserte for skipsindustrien. Kompetansen i leverandørnæringene til å utvikle avanserte, høyteknologiske produkter kan dessuten benyttes også i andre deler av samfunnet, bl.a. i helse- og omsorgssektoren. Dette viser betydningen av læring («spill-over-effekter») som kan fremme omstillingsevnen. Ved en nedtrapping av petroleumssektoren er det viktig at eksisterende kompetanse og teknologi kan finne nye markeder å videreutvikles i.

Over flere tiår har man sett tiltakende spesialisering i næringslivet. De fleste varer og tjenester som handles internasjonalt er i dag resultat av en lang internasjonal verdikjede med innsatsvarer fra og produksjon i flere land. Med lengre verdikjeder vil internasjonale nettverk, koblinger og kunnskapsoverføringer bli stadig viktigere. Det er ikke lenger slik at et sluttprodukt blir produsert bare på ett produksjonsanlegg. Selvstendige tjenesteleverandører har fått en viktigere rolle, inkludert salg av støtte- og andre tjenester i sluttmarkedet. Samlet utgjør innsatsvarer og -tjenester over 66 pst. av verdien av varene og 70 pst. av verdien av tjenestene som handles (OECD 2013).

Norge skiller seg ut ved at andelen samlet eksport som er produsert med innsats av varer og tjenester fra andre land er lav, mens andelen norsk eksport som brukes som innsats i produksjon i andre land er høy. Det innebærer at norsk



Figur 8.10 Prosentandel av arbeidstakere som har rapportert om substansiell restrukturering eller omorganisering av sin arbeidsplass de tre siste årene. 2011

Kilde: OECD.

næringsliv i stor grad er orientert framover i verdikjeden, mot sine nære kunder. Det betyr at norsk næringsliv i relativt liten grad er involvert i de internasjonale verdikjedene. I innovasjonsundersøkelsen, gjennomført av Statistisk sentralbyrå, trekker foretakene fram samarbeid og kunnskapsutveksling med leverandører og kunder som

viktige innovasjonsdrivkrefter. Konsekvensene av at norsk næringsliv i relativt liten grad tar del i internasjonale verdikjeder kan være at teknologitvikling, markedssignaler og ny kunnskap kommer sent eller krever større innsats enn i andre land.

## Kapittel 9

# Innovasjon og entreprenørskap

*Et viktig grunnlag for omstilling i form av nye arbeidsplasser og nye markeder, er at foretakene utvikler nye eller forbedrede produkter og prosesser. En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon som gir verdiskaping og produktivitsvekst før den er kommet til praktisk anvendelse og skaper verdier. Bare en begrenset andel av næringslivets innovasjoner er basert på forskning, i Norge og i andre land.*

*Det er i næringslivet selv, i foretakenes styre og ledelse, at beslutningene om å investere i FoU og innovasjon blir tatt. Disse beslutningene påvirkes av «den store innovasjonspolitikken», som omfatter rammevilkår som konkurranseforhold, skattesystemet, utdanning, finansiering, egenkapitalmarkeder mv. De påvirkes også av de direkte virkemidlene («den lille innovasjonspolitikken») som tilskuddsordninger, skattefordeler, offentlig finansiering av forskningsinstitutter mv. For at de direkte virkemidlene skal virke fullt ut og bidra til at det gjennomføres mer innovasjonsaktivitet enn ellers, må den store innovasjonspolitikken være på plass.*

*Den overveiende delen av verdens forskning og innovasjon skjer utenfor Norges grenser. Imitasjon eller adopsjon av den teknologien som allerede er utviklet kan være en effektiv måte for et land å nærme seg den teknologiske fronten på, og dette er også på de fleste områder enklere enn å utvikle egen teknologi. For å forstå og assimilere den relevante kunnskapen som må importeres, trenges både et høyt nasjonalt kompetansenivå og innsikt i den internasjonale forskningsfronten. I praksis består næringsutvikling av kombinasjoner av egenutvikling og kopiering eller adopsjon av løsninger og innsikt utviklet i utlandet. Innsikt i og overføringskanaler for løsninger og metoder utviklet andre steder, er viktige bidrag til lansering og forbedring av egne produkter og prosesser.*

*Tilgang på ressurser som gode forskere, god infrastruktur og gode kunnskapsmiljøer styrker norsk næringslivs konkurranseevne. Om utdanningssystemet og andre institusjoner som er kilder til kunnskap både nasjonalt og internasjonalt leverer gode kandidater, er det opp til næringslivet å*

*dimensjonere sin innsats for sine formål. På den annen side er det en risiko for at næringslivet på egenhånd vil investere mindre i kunnskapsoppbygging og FoU enn det samfunnsøkonomisk ønskelige, fordi resultater, metoder og funn fra foretakenes forskning også har effekter utover bedret lønnsomhet for den enkelte bedrift. Gevinster for andre norske bedrifter inngår ikke i den enkelte bedriftens investeringskalkyler. Det er derfor i samfunnets interesse å stimulere næringslivet til å bygge opp og utnytte kunnskap gjennom forskning og utvikling.*

*Til tross for en forholdsvis god samlet produktivitsutvikling plasserer norsk næringsliv seg gjennomgående nær eller under gjennomsnittet i internasjonal sammenheng når det gjelder innovasjons- og FoU-aktivitet, tilgangen til venture-kapital og investeringer i ulike former for bedriftsspesifikk kunnskapskapital.*

*Investeringer i ulike former for bedriftsspesifikk kunnskapskapital (immaterielle verdier) er lavere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. I flere andre land er slike investeringer nå viktigere for verdiskapingen enn tradisjonelle investeringer i fysisk kapital.*

*FoU-aktivitet er vanligvis høyest i store foretak. Lav FoU-innsats i Norge skyldes bl.a. at vi har relativt sett færre store foretak enn mange andre land. En spesiell utfordring for Norge er derfor mangelen på typiske FoU-aktører.*

*Næringslivet trekker selv fram for høye kostnader og mangel på finansiering som forklaringer på lav innovasjonsaktivitet. Det forholdet som ifølge de siste innovasjonsundersøkelsene særlig og i økende grad har bidratt til å begrense innovasjonsaktiviteten, er problemer med å holde på eller rekruttere kvalifisert personell. I 2012 trakk også usikkerhet om etterspørselen ned aktiviteten. Utdanningssystemet sitter med en viktig nøkkel til forskningsaktiviteten i næringslivet. Tiltak som bedrer produktiviteten i undervisningssektoren vil kunne bidra til å trekke opp produktiviteten også i næringslivet.*

*Norge skiller seg fra andre land ved at både privatpersoner, venturefond og en del institusjonelle investorer ser ut til å velge bort investeringer i nye,*

*voksende bedrifter. Noe av dette skyldes skattefavoriseringen av eiendom, men kommisjonen mener at langsiktige investorer bør kunne spille en større rolle for egenkapital til unge og voksende foretak.*

*Det ser ut til å være misforhold mellom hvor mye midler som bevilges over statsbudsjettet til forskning og hvor lite som bevilges til å ta resultater og funn i bruk og bringe dem til markedet. Tilskudd fra offentlige såkornfond for næringslivet er et eksempel på virkemidler for kommersialisering og markeds lansering. Lovendringer som pålegger universitetene å legge til rette for kunnskapsbasert næringsutvikling gjennom kommersiell utnyttelse av forskningsresultater, og gir universitetene eierrettigheter til arbeidstakeroppfinnelser, er et annet eksempel. Målet er i begge tilfeller å øke verdiskapingen, og alle parter skal tjene på samarbeid – både forskere, bedrifter og investorer. Derfor har universitetene opprettet såkalte Technology Transfer Offices (TTO). Det er viktig at utformingen av virkemidlene evalueres og forbedres løpende. Kommisjonen mener at økt vekt på kommersialisering kan bidra til å få mer næringsaktivitet og verdiskaping ut av forskningen i privat og offentlig sektor. Støtte til store forskningsbedrifter ser ut til å kaste mest av seg, ifølge nyere forskning. Disse resultatene tilsier at de offentlige virkemidlene fremover i større grad bør rettes inn mot de store og profesjonelle FoU-foretakene. Fornyelse til nytt, kompetansebasert næringsliv krever imidlertid også nye bedrifter på nye områder. Offentlig politikk må legge til rette både for vekst i etablerte foretak og fornying ved vekst i nyetablerte foretak.*

## 9.1 Utfordringer for innovasjon og kunnskapsbruk i næringslivet

Et viktig grunnlag for omstilling i form av nye arbeidsplasser og nye markeder, er at foretakene utvikler nye eller forbedrede produkter og prosesser. Innovasjon innebærer å etablere noe nytt og å bringe det til markedet. En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon før den kommer til praktisk anvendelse og skaper verdier. Foretakets beslutning om å gjennomføre en innovasjonsprosess avhenger av tilgang til ideer og et miljø av kvalifiserte medarbeidere som kan relatere en idé til nye eller forbedrede produkter. Det handler også om tilgangen til produksjonsressurser, finansiering, markeder og rammebetingelser som skattesystem, offentlige institusjoner mv.

Ideer og innovasjon kan ha utspring i formell forskning eller i mindre formaliserte kunnskapsprosesser. Næringslivet vil i utgangspunktet

investere mindre i kunnskap enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, fordi eiendomsretten til og mulighetene for å utnytte kunnskap er større enn det enkelte foretaket alene kan ta del i. Andre foretak kan utnytte etablert kunnskap i andre sammenhenger, eller videreutvikle den til nye produkter og prosesser uten å måtte legge ned de samme grunnlagsinvesteringene. Denne markedssvikten innebærer at det offentlige har flere roller knyttet til forskning og innovasjon, både gjennom å gjøre innsatsfaktoren «kunnskap» så god som mulig for næringslivet, og ved å stille den til rådighet for så mange som mulig. Dette må bl.a. ivaretas gjennom utdanningssystemet, finansieringsordninger for forskning og innovasjon, et system for immaterielle eiendomsrettigheter og ved å tilby ordninger som senker den marginale prisen på forskning og innovasjon.

Det er vanlig å skille mellom gradvise innovasjoner og mer radikale innovasjoner. Radikale innovasjoner innebærer å skape kvalitativt nye produkter, prosesser eller tenkesett, enten teknologisk eller på andre områder. Slike innovasjoner kan gjerne ha sitt utspring i banebrytende forskning og kan utdatere eksisterende produkter eller prosesser. Gradvise innovasjoner, gjerne gjennom videreutvikling av eksisterende produkter, forekommer langt hyppigere, og den samlede økonomiske effekten av gradvise innovasjoner kan bli betydelig. I praksis er overgangen flytende mellom de ulike typene innovasjoner. Nyten av å kategorisere innovasjoner er også tvilsom – det er først i ettertid man vil vite hvor stort gjennomslag, hvor stor utbredelse og verdi en innovasjon hadde, og da er beslutningene tatt og nye innovasjoner allerede lansert. Boks 9.1 gir en oversikt over definisjoner av innovasjon som er i bruk.

Det meste av verdens forskning og innovasjon skjer utenfor Norges grenser. Acemoglu et al. (2006) argumenterer for at imitasjon eller adopsjon av den teknologien som alt er utviklet, kan være en effektiv måte for et land å nærme seg den teknologiske fronten på, og at dette er enklere enn å utvikle egen teknologi videre. Spørsmålet blir i hvilken grad det legges til rette for videreutvikling, og om det ev. reiser problemstillinger om dominerende næringslivsaktører. For å forstå og assimilere all den relevante kunnskapen vi trenger å importere, er vi avhengig av et høyt nasjonalt kompetansenivå og innsikt i den internasjonale forskningsfronten. I praksis består næringsutvikling av kombinasjoner av egenutvikling og kopiering eller adopsjon av løsninger og innsikt utviklet i utlandet. Innsikt i og operative overføringskanaler for løsninger og metoder utviklet

andre steder, vil som oftest være viktige bidrag til lansering og forbedring av egne produkter og prosesser.

Cappelen (2014) understreker at for å omsette en idé eller oppfinnelse til en innovasjon må man vanligvis kombinere flere typer kunnskap og ressurser. Det betyr at foretaket må ha kjennskap til markedet, konkurrenter og underleverandører. Det må ha tilgang til kapital og arbeidsstyrke til å kunne produsere varen eller tjenesten. Dersom foretaket legger ned ressurser i forskning eller annen kunnskapsinnsats, bør det også kunne sikre eiendomsrett til de immaterielle verdiene gjennom patentering, varemerker eller mønsterbeskyttelse. Mangel på ressurser eller kunnskap kan føre til at innovasjon uteblir. Økonomiske forhold kan også tilsi at en oppfinnelse ikke omsettes til et salgbart produkt eller prosess. Fravær av en mulig økonomisk verdi kan forårsake at ideen aldri kommer lenger enn til oppfinnerstadiet eller

prototypen, og aldri når markedet. Det samme kan føre til at et produkt ikke blir videreutviklet eller kombinert med andre produkter til bruk i andre sammenhenger eller i nye markeder.

Det betyr at en rekke forhold som i hovedsak er omtalt andre steder i kommisjonens utredning, som konkurranse, markedsregulering, utdanning og internasjonalisering, er viktige og nødvendige rammebetingelser for innovasjon. Slike rammebetingelser formuleres gjerne som «den store innovasjonspolitikken», i motsetning til «den lille innovasjonspolitikken» som består av spesifikke ordninger for støtte til FoU, innovasjon, entreprenørskap og finansiering. Den store politikken når ut til alle foretak, mens den lille politikken bare kan rettes mot en andel av foretakene. En god utforming av de spesifikke ordningene hjelper bare når rammevilkårene gir gode vilkår for innovasjon og omstilling.

### Boks 9.1 Noen definisjoner av innovasjon

Innovasjon kan defineres på en rekke ulike måter og det foreligger et utall av definisjoner fra enkeltland, akademiske miljøer, EU og andre organisasjoner. Uttrykket innovasjon kommer fra det latinske ordet «innovare» som betyr å fornye eller å lage noe nytt. Stortinget behandlet våren 2009 St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge (Innovasjonsmeldingen). I meldingens kapittel 2 ble følgende brede definisjon lagt til grunn for innovasjon:

«en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier.»

En ny idé eller oppfinnelse blir ikke til en innovasjon før den er kommet til praktisk anvendelse. Innovasjon defineres gjennom markedsintroduksjon og verdiskaping. Ofte er det andre enn idéskaperen selv som står for selve innovasjonen, som kan finne sted på helt andre steder og lenge etter at ideen ble unnfanget. Aktiviteter som forskning og utvikling er derfor ikke innovasjon i seg selv, men dette er helt nødvendig som grunnlag for senere innovasjoner.

En innovasjon går gjerne gjennom flere faser og store forandringer underveis i sin utvikling.

Slike endringer kan bidra til vesentlige økninger i den økonomiske betydningen. Det er derfor sjelden nyttig å avgrense innovasjon mot annen produktutvikling mv. Insentivene til å innovere påvirkes av foretakets vurderinger av framtidige kostnader og inntekter, men også av direkte offentlige virkemidler og tilgangen til de nødvendige ressursene for slik aktivitet.

I Innovasjonsmeldingen la regjeringen til grunn en bred forståelse av begrepet *innovasjonssystem*, som inkluderer alle rammebetingelser, strukturer og institusjoner som har vesentlig betydning for om private og offentlige virksomheter lykkes i sitt arbeid med å få fram lønnsomme innovasjoner. Det innebærer at det norske innovasjonssystemet inkluderer de fleste politikkområder, regelverk, offentlige næringsstøttesystemer, sosiale strukturer og støtteapparat, forsknings- og undervisningsinstitusjoner, medarbeidere og ledere, kunder, leverandører mm.

Begrepet innovasjonssystem benyttes på ulike nivåer, for eksempel nasjonalt, regionalt, lokalt og sektorielt. Det sentrale innholdet er at aktørene har den nødvendige tilgang til kunnskap, ideer og kvalifikasjoner. Som med begrepet innovasjon finnes det flere ulike definisjoner av begrepet innovasjonssystem og begrepet er fremdeles under utvikling.

## 9.2 Måling av innovasjon i næringslivet

Internasjonalt rangeres norsk næringsliv om lag midt på treet for innovasjonsevne. Det er gjerne EUs Innovation Union Scoreboard som er hovedreferansen for slike rangeringer.<sup>1</sup> I 2014-undersøkelsen ble Norge rangert på 17.-plass blant 34 EU- og EFTA-land på en samleindikator som både skal si noe om faktisk innovasjon og betingelsene for innovasjon, jf. figur 9.1. Dette er samme plassering som året før. Rapporten deler landene inn i fire grupper etter innovasjonsevne, og Norge ligger øverst sammen med land som Italia, Portugal og Spania i gruppen kalt *moderate innovatører*. Blant EU-landene topper Sverige den ledende gruppen sammen med Danmark, Tyskland og Finland. Sveits oppnår i likhet med året før, den høyeste poengsummen.

Samleindikatoren består av en omfattende rekke enkeltindikatorer. Figur 9.2 viser en oppsplitting av indikatoren på hovedgrupper av enkeltindikatorer. Norge skiller seg mest fra EU-landene på finansieringssiden, omfanget av immaterielle verdier, samt foretaksetableringer og vekstforetak.

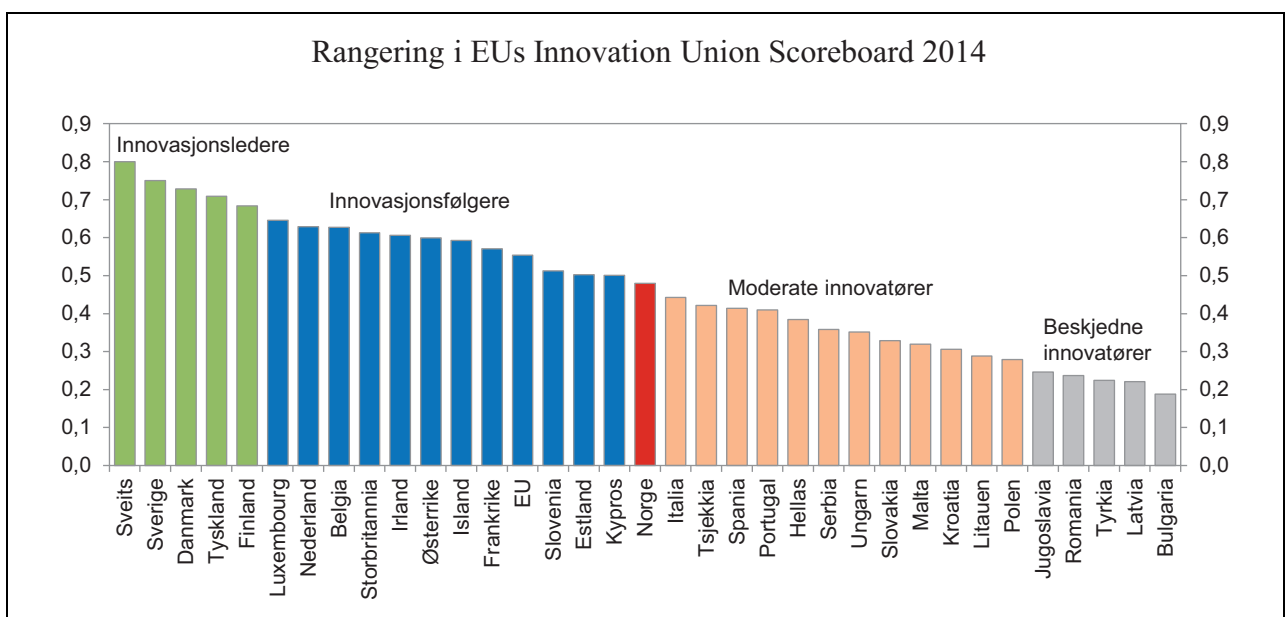
<sup>1</sup> Innovation Union Scoreboard er en årlig rapport fra Europakommisjonen, sist publisert 4. mars 2014. Rapporten går gjennom 25 enkeltindikatorer som oppsummeres i én samleindikator. Indikatorene er hentet fra forskjellige kilder, særlig fra den såkalte Community Innovation Survey (CIS). Den norske FoU- og innovasjonsundersøkelsen, som Statistisk sentralbyrå står for, inngår i CIS.

Utvikling av varer og tjenester krever ressursbruk knyttet til produkt- og prosessinnovasjon. Statistisk sentralbyrå har etablert oversikt over dette gjennom FoU- og innovasjonsundersøkelsene.<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrås Innovasjonsundersøkelse blir gjennomført hvert annet år. Den er en del av Community Innovation Survey (CIS) i Eurostat, og den brukes også av OECD. I Norge er Innovasjonsundersøkelsen obligatorisk og besvares av alle foretak med mer enn 50 ansatte, og et representativt utvalg av foretak med færre ansatte.

Noen hovedfunn fra disse undersøkelsene er:

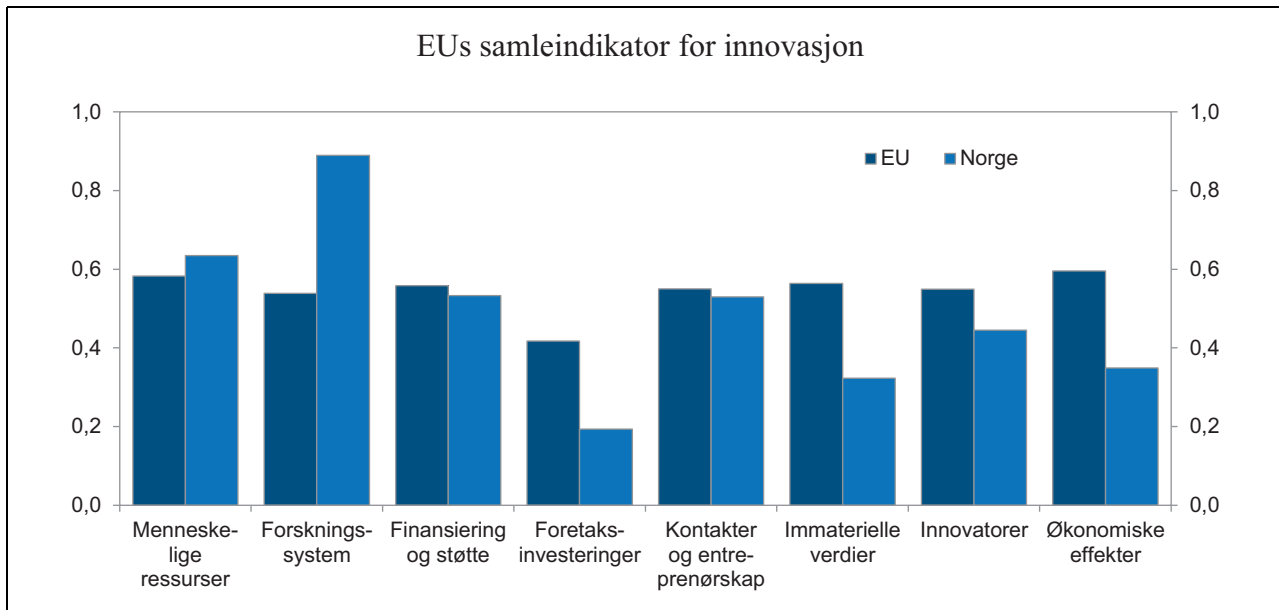
- Det har gjennom de siste årene vært fall i andelen foretak som svarer at de har gjennomført produkt- og/eller prosessinnovasjon. I den siste undersøkelsen, som dekker perioden 2010–2012, var andelen produktinnovatører i næringslivet redusert fra 19 til 16 pst. fra forrige undersøkelse (2008–2010). I undersøkelsen for 2006–2008 var den 21 pst. Det er altså en langvarig tendens til at færre foretak rapporterer om innovasjonsaktiviteter.
- Norske foretak svarer i hovedsak at det er produkt- og prosessinnovasjon som dominerer blant innovasjonsaktivitetene. Men mens disse

<sup>2</sup> Innovasjonsundersøkelsen gjennomføres hvert annet år, men inneholder spørsmål om aktiviteter i de siste tre årene. Den bygger på retningslinjer og definisjoner utviklet i OECD, og inngår også blant statistikkforpliktelsene Norge har påtatt seg etter EØS-avtalen. Det er en nærmere presentasjon av undersøkelsen på <http://www.ssb.no/innov>. De endelige resultatene fra Innovasjonsundersøkelsen for perioden 2010–2012 ble presentert i mars 2014.



Figur 9.1 Rangering i EUs samleindikator for innovasjon 2014

Kilde: EU-kommisjonen.



Figur 9.2 EUs samleindikator for innovasjon. Områder der Norge skiller seg fra EU

Kilde: EU-kommisjonen.

områdene har nedgang, jf. strekpunktet over, er det stabilitet eller økning i andelene som rapporterer om organisasjons- og markedsinnovasjon.

- I underkant av 14 pst. av produktinnovatørenes omsetning i 2012 var et resultat av nye eller vesentlig forbedrede produkter, i form av varer eller tjenester (produktinnovasjoner) introdusert i løpet av perioden 2010–2012. Dette er en liten nedgang fra 15,5 pst. i 2010 for innovasjoner introdusert i perioden 2008–2010. Det tilsvarende om lag 5 pst. av samlet omsetning i næringslivet.

Fra undersøkelsen framgår det også at omsetning fra varer og tjenester som er nye for foretakenes marked, er høyere enn for varer og tjenester som bare er nye for foretaket. Norske foretak har altså ikke bare kopiert produkter som alt finnes i det relevante markedet, men selv utviklet produktet eller adoptert og videreutviklet det fra andre markeder.

Både blant foretak med og uten innovasjonsaktivitet har det vært en økning i andelen foretak som rapporterer at en eller flere faktorer har hemmet innovasjonsaktiviteten. Økonomiske faktorer er viktigst, og *For høye innovasjonskostnader* og *Mangel på finansiering* er mest rapportert. Faktoren som har økt mest gjennom de siste undersøkelsene, har imidlertid vært *Problemer med å holde på eller rekruttere kvalifisert personell*. To forhold som hemmer innovasjonsaktiviteten synes dermed å være finansiering og kvalifikasjoner.

Innovasjonsinvesteringene øker samlet sett. Samlede kostnader til utvikling av nye eller vesentlig forbedrede produkter eller prosesser, utgjorde 34,5 mrd. kroner i 2012, en klar økning fra om lag 29 mrd. ved forrige måling. Næringslivets FoU-utgifter i Norge var 21,2 mrd. kroner i 2012, og FoU er dermed den viktigste kostnads-komponenten. Over tid er det et lite fall i den relative betydningen av FoU for samlet innovasjonsaktivitet (fra 83,0 pst. i 2008 til 78,5 pst. i 2012). Observasjonene fra undersøkelsen inkluderer at de som gjennomfører ulike former for innovasjon, får resultater i form av økt omsetning. Likevel ser det ut til at det over tid er en lavere andel av foretakene som gjennomfører slike omstillingsstrategier.

### 9.2.1 En eksperimentell innovasjonsundersøkelse fra 2014

Statistisk sentralbyrå la i 2014 fram en spesialundersøkelse om innovasjon i næringslivet. Tradisjonelt gjennomføres Innovasjonsundersøkelsen hvert annet år som en kombinert FoU- og innovasjonsundersøkelse. I enkelte andre land er disse undersøkelsene separate. Dersom undersøkelsen av innovasjonsaktivitet kombineres med FoU-undersøkelsen, vil dette kunne påvirke svarene ved at det i hovedsak er foretakene som også har FoU-aktivitet som svarer (Wilhelmsen, 2012). Den eksperimentelle undersøkelsen ble gjennomført *separat* fra FoU-undersøkelsen, for første gang i Norge.

Undersøkelsen viser at ulike måter å utforme undersøkelsen på, vil påvirke svarene mer enn tidligere antatt. En betydelig større del av det norske næringslivet rapporterte om innovasjonsaktivitet i løpet av den siste treårsperioden enn hva tidligere undersøkelser har vist. For visse typer av innovasjon er andelen innovatører mer enn fordoblet. Utslagene er størst for produktinnovasjon av typen *nye tjenester og nye prosesser*. Andelen som rapporterer om disse innovasjonstypene, er mer enn fordoblet i denne separate undersøkelsen i forhold til forrige, ordinære undersøkelse. Ofte fokuseres det på produkt- og prosessinnovasjon (såkalt PP-innovasjon), og andelen foretak med PP-innovasjon stiger fra 21 pst. i de ordinære undersøkelsene, til 35 pst. i spesialundersøkelsen. Både anslagene for næringslivets samlede innovasjonsinvesteringer og anslagene for omsetning som kommer fra nye og forbedrede produkter er markant høyere enn i den kombinerte undersøkelsen for 2012.

Det er som nevnt først og fremst EUs Innovation Union Scoreboard som sammenligner innovasjonsaktivitet og innovasjonsevne mellom land. Tidligere undersøkelser har vist at andelen innovatører er lavere i Norge enn i de andre nordiske landene. I denne spesialundersøkelsen blir forskjellene i hovedsak utjevnet. Men EUs Scoreboard består av 25 enkeltindikatorer, og bare fire av dem kommer fra de berørte dataene i innovasjonsundersøkelsen. Det er derfor grunn til å vente en begrenset norsk forbedring i disse rangeringene. Mens Norge i dag karakteriseres som en *moderat innovatør* i undersøkelsene, er det grunn til å tro at vi kan rykke opp til den nest høyeste gruppen – *innovasjonsfølgere* – i rangeringen.

Årsakene til det store avviket er under vurdering i Statistisk sentralbyrå, og mer informasjon fra undersøkelsen vil bli publisert senere, jf. Cappelen (2014). De foreløpige observasjonene inkluderer at det er mer «småskala-innovasjon» som rapporteres inn med den nye metoden. Dette bidrar til at andelen som har innovasjonsaktivitet i perioden øker. Samtidig har en del aktører som var store i de tradisjonelle undersøkelsene, rapportert inn større beløp enn de gjorde tidligere. Det kan synes som om disse nå rapporterer inn et bredere, men mindre tydelig avgrensede kostnader av et vidt sett aktiviteter.

Blant andre OECD-land som har kombinerte undersøkelser, er både Danmark og USA. Det er derfor ikke en spesiell praksis Statistisk sentralbyrå så langt har fulgt, og det må forventes at de internasjonale rangeringene vil endres dersom flere land velger å gjennomføre separate undersø-

kelser. Statistisk sentralbyrå understreker at det ennå ikke finnes tilstrekkelig informasjon til å trekke konklusjoner om hvordan det samlede, målte innovasjonsnivået vil utvikle seg over tid dersom alle undersøkelsene hadde vært gjennomført separat. Det blir gjennomført en innovasjonsundersøkelse etter de samme prinsippene i første halvår 2015, og det vil gi et bedre grunnlag for å vurdere hvor robust funnene er.

### 9.3 FoU som kanal for utvikling og kunnskapsfordyping

Forskning og utviklingsarbeid er en viktig kilde til utvikling og innovasjon i næringslivet. Figur 9.3 viser FoU-investeringer i norsk næringsliv sammenlignet med andre land. Norge kommer lavt ut sammenlignet med de store aktørene og med gjennomsnittet for OECD-landene og EU. I norsk næringsliv ser det ut til å være vanskelig å finne den aktive og bevisste bruken av FoU til utvikling av produkter og prosesser som man ser i mange andre land, for eksempel i Sverige, Danmark og Finland.

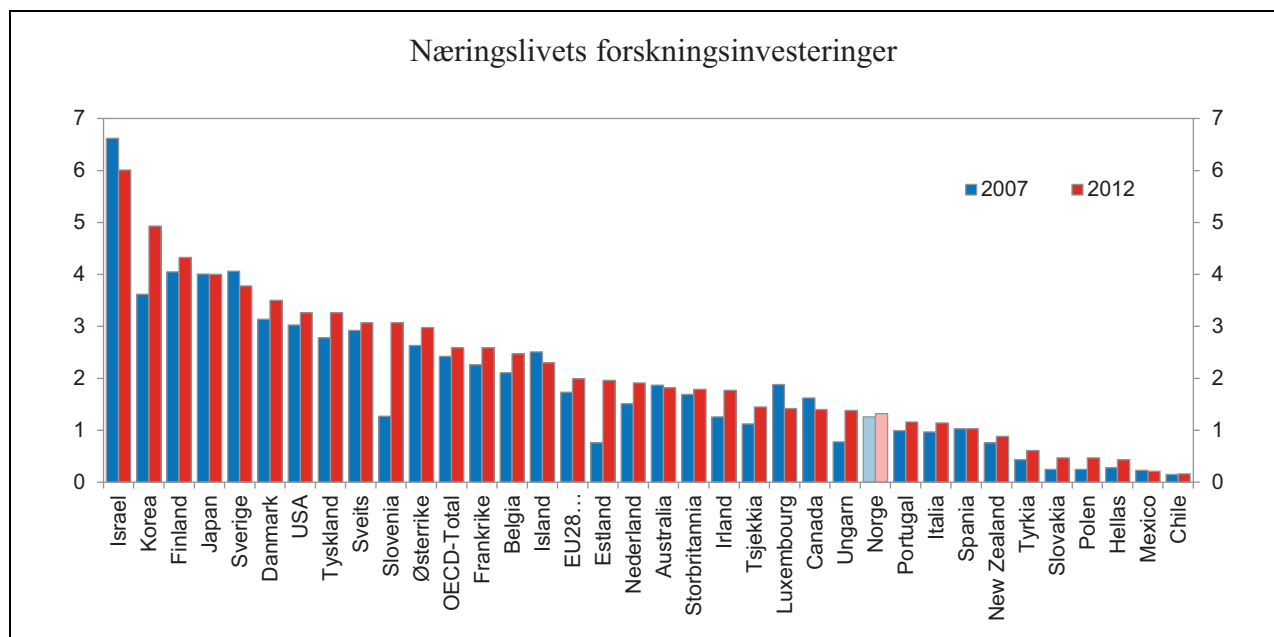
Kombineres de tradisjonelle innovasjons- og FoU-undersøkelsene, går det fram at kostnader til egenutført og innkjøpt FoU utgjør hoveddelen av de samlede innovasjonskostnadene i norsk næringsliv. Næringslivet står for 44 pst. av total forskningsinnsats og er dermed en større aktør innen FoU enn både instituttsektor og universitets- og høyskolesektor.<sup>3</sup> Likevel er ikke norsk næringsliv blant de som gjeninvesterer mye av verdiskapingen i FoU, sammenlignet med andre land.

Den viktigste kilden til informasjon om forskningsaktivitetene i næringslivet er FoU-statistikken fra Statistisk sentralbyrå.<sup>4</sup> Andelen med FoU-investeringer øker med foretaksstørrelse. Foretak med minst 50 sysselsatte utførte til sammen FoU for om lag 17 mrd. kroner i 2013, eller tre firedeler av næringslivets samlede FoU-investeringer. De store forskningsaktørene i Norge er industrielle konsern som Kongsberg Gruppen og Norsk Hydro og petroleumsaktører som Statoil, samt tjenestevirksomheter som

<sup>3</sup> Med stadig økt satsing på forskning i offentlig sektor, har denne andelen vært fallende gjennom flere år (den var rundt 50 pst. i 2003).

<sup>4</sup> FoU-undersøkelsene gjennomføres hvert år, og annethvert år sammen med innovasjonsundersøkelsen. Undersøkelsen utføres i henhold til internasjonale retningslinjer, og alle virksomheter med minst 50 sysselsatte deltar hvert år i tillegg til et tilfeldig utvalg enheter med 10–49 sysselsatte. Svarandelen er høy, rundt 95 pst. Nærmere presentasjon av undersøkelsen på <http://ssb.no/fou>.





Figur 9.3 Næringslivets forskningsinvesteringer. 2007 og 2012. Prosent av BNP

Kilde: OECD.

Telenor. FoU-kostnadene i tjenesteytende næringer utgjør nå 51 pst. av næringslivets samlede FoU-kostnader. For ti år siden, i 2001, var det industrien som var den største FoU-aktøren i norsk næringsliv. Nå er industriens andel 37 pst. til tross for en realøkning det siste året.

Selv om næringslivets FoU-utgifter har økt, har andelen bedrifter som utfører FoU gått ned. Lien og Knudsen (2012, 2014) oppsummer et omfattende arbeid om nivå og sammensetning av kunnskapsinvesteringer i foretakene gjennom finansuroen. De viser at mange foretak kuttet i FoU og innovasjonsinvesteringer under uroen, og isteden ekspanderte opplæringen av ansatte, utviklet organisatoriske løsninger og effektiviserte prosesser. Lien og Knudsen forklarer dette med at etterspørselsbortfallet bedriftene opplevde under finansuroen, medførte ledig kapasitet og dermed lav alternativkostnad for disse aktivitetene. Samtidig betyr dette at aktiviteter som var rettet mot å utnytte eksisterende kunnskap bedre, dominerte over aktiviteter rettet mot å generere ny kunnskap. På kort sikt vil bedre utnyttelse av eksisterende ressurser drive opp produktiviteten, men på lengre sikt er det et spørsmål om tilgangen på ny kunnskap, nye produkter og nye prosesser blir god nok til å opprettholde produktiviteitsveksten.

I 2006 presenterte OECD en sammenligning av næringslivets forskningsinnsats i et utvalg av medlemsland, der det ble justert for ulikheter i enkeltnæringsenes størrelse («Going for Growth»,

OECD (2006) basert på data fra 1999–2002). Dette slo kraftig ut for Norge, som etter korrigering ble rangert blant de fire ledende landene. OECDs oppdateringer av denne såkalte næringsjusterte forskningsintensiteten, viser at dette ikke lenger slår kraftig ut. Endringene mellom 2006- og 2013-publiseringene skyldes både at beregningene er gjennomført for flere land, og at det i Norge og i de andre OECD-landene har skjedd endringer i næringsstrukturen, bl.a. som følge av Kinas framvekst over perioden. Mens Norge i sammenligninger av virkelig FoU-intensitet havner på 17. plass blant de 26 landene som inngår i rangeringen, bidro justeringene i 2013 bare til å heve rangeringen til 11. plass. Også etter korrigering for forskjeller i næringsstruktur ligger Norge lavere enn OECD-gjennomsnittet.

Boks 9.2 inkluderer en sammenligning av FoU-innsatsen i norsk næringsliv med nabolandene. Det framgår at det særlig er i gruppen store foretak at norsk innsats er lav, og at dette henger sammen med at vi har færre store foretak enn de andre landene.

### 9.3.1 Forskningsrådet og de største støtteordningene

Rammebetingelsene for forsknings- og utviklingsarbeid – «den store innovasjonspolitikken» – omfatter bl.a. tilgang til kvalifiserte kandidater fra utdanningssystemet, kapital til utvikling og investeringer, skattesystemet og andre reguleringer, jf.

foran. «Den lille innovasjonspolitikken» omfatter de direkte virkemidlene som direkte tilskudd og støtte til foretak. Sistnevnte gruppe har betydning for det mindretallet av foretakene i næringslivet som kommer inn under ordningene.

*Skattefunn* er den største enkeltordningen for støtte til FoU i næringslivet. Ordningen ble innført for små og mellomstore foretak fra 1. januar 2002, og for alle foretak fra 1. januar 2003. Gjennom Skattefunn-ordningen gis det et ekstra skattefradrag for kostnader knyttet direkte til godkjente forsknings- og utviklingsprosjekter i tillegg til vanlig fradragsrett for disse kostnadene. Dersom skattefradraget er høyere enn utlignet skatt, blir det overskytende beløpet utbetalt i forbindelse med skatteoppgjøret. Skatteutgiften for 2014 er anslått til om lag 1,8 mrd. kroner. Med en økning av taket for årlige kostnader og i timesatsen i 2014, er den forventet å øke framover. Opprettelsen av Skattefunn fulgte anbefalingene fra Hervik-utvalget i NOU 2000: 7 Ny giv for nyskaping.

Flere begrunnelser kan gis for denne ordningen, jf. Cappelen (2014). For det første er det ønskelig å bidra til at FoU-innsats i norsk næringsliv øker siden den er relativt lav. Dessuten er det viktig å nå ut med virkemidler til små og mellomstore foretak som ikke er FoU-aktive. Poenget er å få flere aktører på banen, ikke bare øke FoU-innsatsen til de foretakene som allerede driver med FoU. Skattefunn skulle således komplettere virkemidlene for FoU og nå utover de relativt få virksomhetene som Norges forskningsråd normalt vil kunne nå gjennom sine støtteordninger. Ordningen har ekstra stimulans for samarbeid mellom foretak og forskningsinstitusjoner slik teoribakgrunnen anbefaler.

*Brukerstyrt innovasjonsarena*, eller BIA på kortform, er det største enkeltprogrammet for tilskudd til næringslivets FoU og det største programmet i Norges forskningsråd (400 mill. kroner

i 2013). Hensikten med BIA var å etablere en åpen arena for forskning, der prosjektsøknader konkurrerer om midler uavhengig av prosjektenes tematiske innhold og bransjetilknytning. BIA ble formelt opprettet fra høsten 2005, etter sammenslåing av flere andre brukerstyrte innovasjonsprogrammer. Prosjektene organiseres i konsortier hvor bedrifter og norske og utenlandske forskningsmiljøer samarbeider om prosjektet og resultatene. Bedriftene som deltar i prosjektene, deler således på kunnskapen, samtidig som det bygges kompetansemiljøer i Norge.

Gjennom lengre tid har flere ordninger basert på *senterdannelse* blitt tatt i bruk, inkludert Senter for fremragende forskning (SFF), Senter for miljøvennlig energi (FME) og Senter for forskningsbasert innovasjon (SFI). Formålet med SFF-ordningen er å etablere tidsbegrensede akademisk orienterte forskningssentre med målrettet og langsiktig forskningsinnsats på høyt internasjonalt nivå. Vertsinstitusjoner for SFF er normalt universiteter og tilsvarende. Formålet med FME-ordningen er å etablere tidsbegrensede forskningssentre for å løse utpekte utfordringer på energiområdet. Et SFF ledes av forskningsinstitutter eller universiteter og har deltakelse fra næringslivet. Formålet med SFI-ordningen er forskning i samarbeid mellom FoU-aktive bedrifter og fremstående forskningsmiljøer. I 2014 ble det utpekt 17 nye sentre i SFI-ordningen med en samlet bevilgning på 1,6 mrd. kroner over de neste åtte årene.

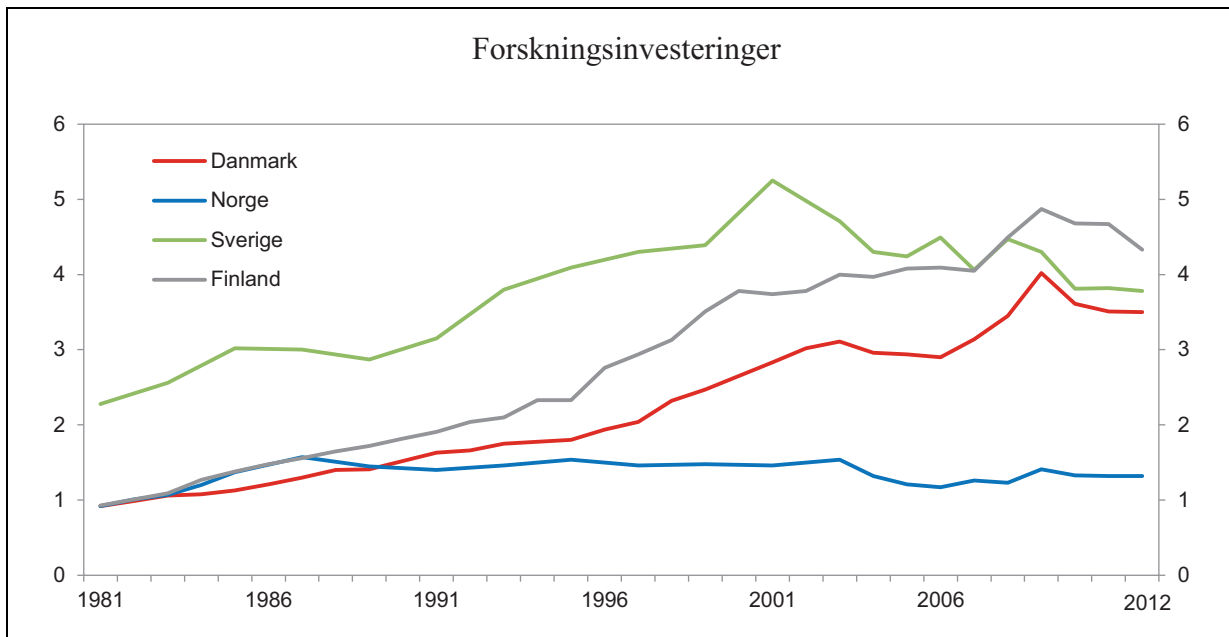
Utover disse store ordningene er det en rekke andre ordninger som bidrar med støtte til næringslivets FoU, jf. tabell 9.1. Det er i hovedsak Norges forskningsråd som forvalter disse ordningene. De fleste av disse, avhengig av alder og størrelse, har vært gjennom eksterne evalueringer en eller flere ganger. For de store ordningene som BIA og Skattefunn, finner evalueringene at de i hovedsak fungerer etter hensikten.

Tabell 9.1 Noen store, næringsrelevante forskningsprogrammer i Norges forskningsråd

Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA)	Nærings-ph.d
Maritim og offshore (Maroff-programmet)	IKT2025
Bærekraftig verdiskaping i mat og biobaserte næringer (Bionær-programmet)	Økt verdiskaping i naturgass-kjeden (Gassmaks-programmet)
Nano2021	EnergiX
Biotek2021	Havbruk – en næring i vekst
Havet og kysten	Klimaforsk – Stort program for klima
Andre programmer	

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

### Boks 9.2 Hva skiller næringslivets FoU-arbeid i Norge fra nabolandenes?



Figur 9.4 Forskningsinvesteringer i nordisk næringsliv. 1981–2012. Prosent av bruttoproduktet i næringslivet

Kilde: OECD.

Næringslivets forskningsarbeid utgjør en lavere andel av samlet verdiskaping i Norge enn i våre naboland Sverige, Danmark og Finland. Hva karakteriserer foretakene som står for mesteparten av næringslivets FoU, og hva skiller norske foretak fra foretak i disse landene?

Figur 9.4 viser FoU-investeringene i norsk, dansk, svensk og finsk næringsliv i perioden 1981–2012. Det er slående hvordan Sverige i lang tid skilte seg fra de øvrige nordiske landene, og gjennom det siste tiåret har konvergert mot de øvrige landene. Norge hadde forskningsinvesteringer på samme nivå som Finland og Danmark fram til om lag starten på 1990-tallet, men har siden da ikke hatt samme vekst som de andre tre landene.

Det er verdt å understreke forskjellene i reaksjonsmønster mellom de ulike landene etter at finansuroen slo inn i 2007–2008. I Danmark og Finland økte investeringene i ny kunnskap og FoU gjennom krisen, mens det ikke skjedde i Sverige og Norge. Samtidig er det i Sverige og Norge at produktiviteten har kommet seg best

etter krisen, men spørsmålet er igjen om dette legger godt nok grunnlag for langsiktig vekst i verdiskaping og produktivitet.

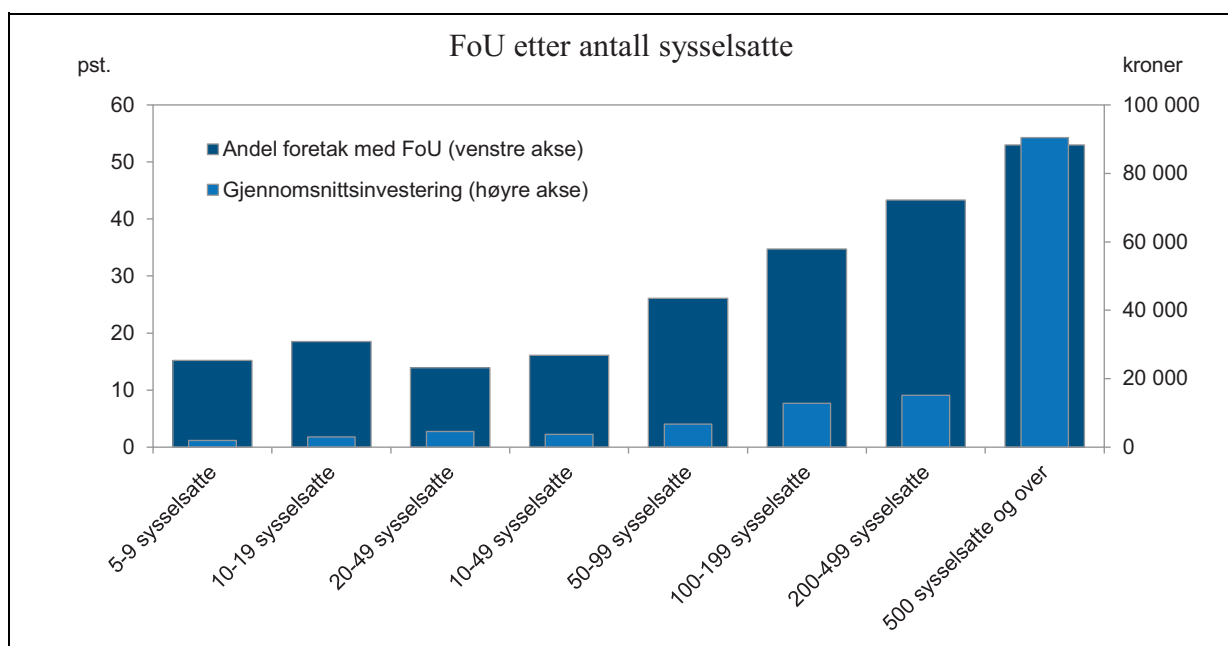
Det er to forhold som slår igjennom i slike sammenligninger: andel FoU-aktører og gjennomsnittsstørrelsen på FoU-investeringene. Bare en mindre andel av alle foretak har forskningsaktivitet – i Norge mellom 15 og 20 pst. avhengig av om en ser på foretak eller bedrifter og til hvilket tidspunkt. Mellom enkelt-næringene varierer den mye mer, fra næringer der omtrent ingen aktører har FoU-virksomhet («transport og lagring» og «bygge- og anleggsvirksomhet») til næringer der tilnærmet alle har det («bioteknologi»).

Figur 9.5 viser en sammenligning av andel foretak med FoU etter antall sysselsatte. Andelen øker med foretakets størrelse, fra under 15 pst. blant de minste til over 50 pst. blant de største. Gjennomsnittsinvesteringene blant FoU-aktørene i hver størrelsesgruppe øker også klart med antall sysselsatte, og de er svært mye høyere blant de store enn blant de små.

**Boks 9.2 forts.**

De siste årene har EU presentert oversikt over de største FoU-foretakene i verden, jf. «2013 EU Industrial R&D Investment Scoreboard». Oversikten er basert på regnskapsopplysninger, og fordi regnskapsreglene ikke er identiske med de statistiske retningslinjene som offisiell FoU-statistikk bygger på, er ikke tallene direkte sammenlignbare med de tallene som er anvendt i avsnittet her. Blant annet betyr konsernbegre-

pet at FoU innen konsernet, men spredd over flere land, i regnskapet forbindes med morselskapets hjemland. Oversikten fra 2013 omfatter 2000 selskaper, og det framgår at antall store FoU-aktører er vesentlig større i Sverige (40), Danmark (25) og Finland (20), enn i Norge (11). Våre naboland har altså alle flere store aktører enn oss, og de aller største aktørene er markant større enn de største norske aktørene.



Figur 9.5 BNP Andel og gjennomsnittsinvestering for FoU etter antall sysselsatte. 2012. Prosent og kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**9.4 Finansiering av utvikling, entreprenørskap og foretaksvekst**

Både finansiering av innovasjonsaktiviteter, foretaksvekst og etablering av nye foretak krever tilgang til finansiering. I kapittel 5 omtales Verdensbankens rapport «Doing Business 2015», der det framgår at det norske kredittmarkedet rangeres som godt over gjennomsnittet blant verdens land.<sup>5</sup>

Det har vært bedre tilgang til normal bankkreditt i Norge enn i de fleste andre europeiske land de siste 6–7 årene. Bankene er den viktigste eksterne finansieringskilden for investeringer i

mange foretak, og samlede banklån økte vesentlig i perioden fra 1997 til 2012 tross en liten tilbakegang i 2009. Dette henger bl.a. sammen med at norske banker kom bedre gjennom finanskrisen enn banker i mange andre land. Hetland og Mjøs (2014) viser likevel at lån til nyetablerte bedrifter er redusert fra 2007. Rentemarginene som bedriftene betaler på sine lån, har økt etter krisen og varierer også mer mellom ulike bedrifter (herunder mellom SMB og mellom SMB og store). Hetland og Mjøs finner også at mens redusert kreditttilgang til norske bedrifter reduserte investeringene for store bedrifter under selve finanskrisen, påvirket mangel på kreditt under krisen i mindre grad langsiktig vekst etter krisen. Det var foretakene som opplevde redusert etterspørsel fra

<sup>5</sup> I «Doing Business 2015» rangeres Norge på 61. plass på underindikatoren «Getting credit».

sine markeder som fikk langsiktig lavere omsetningsvekst gjennom og etter krisen.

Som allerede omtalt, oppgir bedrifter at finansielle faktorer har hindret eller begrenset foretakenes innovasjonsaktiviteter. Finansieringsbegrepet inkluderer både formell og uformell finansiering:

- Tradisjonell bankfinansiering har de siste årene vært påvirket av den internasjonale finanskrisen, og det er en pågående diskusjon om hvordan ny regulering framover kan påvirke finansieringen av ulike grupper låntakere. Det har vært en klar tendens til at risiko er blitt priset høyere, selv om dette er mindre markert nå enn i de første årene etter finanskrisen. Næringslivet har i økende grad tydd til obligasjonsmarkedet i stedet for å låne i bank. Små og mellomstore bedrifter, og særlig tjenesteforetak, har i mindre grad tilgang til lån, pantesikring og obligasjonsmarkedet, enn store bedrifter. Kapitlet går ikke nærmere inn på slike forhold.
- Ekstern finansiering i oppstartsfasen kalles gjerne forretningsengler (formuende privatpersoner), fulgt av mer profesjonell venturefinansiering når bedriftene kommersialiserer sine produkter og fram mot at nye eiere overtar ut fra bedre forutsetninger eller mot børsnotering. Andre kilder til eierkapital er institusjonelle investorer som forsikringsselskaper, og direkte investeringer fra utenlandske investorer.

Norske forretningsengler er som i andre land. På verdensbasis er slik finansiering en større kilde til finansiering enn venturekapitalfond (eierfond). En utredning fra Menon (2010) viser at om lag 2 400 forretningsengler i Norge har investert i 4500 bedrifter. Antallet stemmer godt overens med tall fra en tilsvarende kartlegging i Sverige. Utredningen viser også at omfanget i Norge ligger på nivå med de fleste europeiske land.<sup>6</sup> Målt i antall eierposisjoner er norske forretningsengler involvert i om lag seks ganger så mange bedrifter som eierkapital- eller venturefond.

Utviklingen i eierkapital eller venturefondene skiller seg fra andre land. Utviklingen de siste årene i de norske fondene er beskrevet av Menon (2014). Fondene er i hovedsak investert innenfor

IT/telekom, olje/energi og bioteknologi, mange med utspring i norske FoU-miljøer, og nesten 70 000 personer er sysselsatt i disse virksomhetene. Det er altså et omfattende eierskap gjennom slike fond i eksisterende foretak allerede. I 2013 investerte norske og utenlandske aktive eierfond om lag 13 mrd. kroner i norske selskaper. Aktiviteten i et eierfond kan deles i såkorn- eller førstegangs- og oppfølgingsinvesteringer på den ene siden, og «buyout»-investeringer i etablerte foretak på den andre. Siktemålet med «buyout»-investeringer er å overta styringen av et eksisterende foretak, ofte med børsnotering som formål. Omfanget av slike investeringer har økt markert fram til 2013 og utgjør den overveiende delen av eierfondselskapenes investeringer. Året 2013 hadde det laveste antallet førstegangs- og oppfølgingsinvesteringer fra norske eierfond siden starten av statistikken i 2007 – den gangen var det om lag 160 såkorninvesteringer (førstegangsinvesteringer), mens det i 2013 var 15. Tilsvarende hadde fondene oppfølgingsinvesteringer i om lag 70 selskaper i 2007, mot bare to i 2013.

Institusjonelle eiere som banker, har sin hovedaktivitet i lånemarkedet, og ikke i markedet for egenkapital. Andre kilder til egenkapital inkluderer bl.a. forsikringsselskaper, pensjonskasser og andre store investorer. Et stort norsk livsforsikringsselskap som DNB liv holdt i størrelsesorden 2 pst. av forvaltningskapitalen som unoterte akser og andre eierposisjoner (Private Equity-kapital, PE), og har altså liten betydning som finansieringskilde av nyskaping og oppstartsvirksomhet. Det kan synes å være rom for at langsiktige investorer kan bidra med mer kapital til investeringer i små, men voksende foretak, enn i dag.

Utenlandske investeringer i Norge kan gi overføring av teknologi og kunnskap, og bidra til sterkere konkurranse. Utenlandske direkteinvesteringer i Norge utgjorde 1115 mrd. kroner ved utgangen av 2012, i hovedsak fra europeiske land.<sup>7</sup> De er ofte rettet mot større og etablerte foretak. Heum og Braunerhjelm har i ulike artikler målt vekst og internasjonalisering i de til enhver tid 30 største industribedrifter i Norge og de til enhver tid 30 største foretak i privat sektor. En oppdatering av datasettet av Heum (2013)

<sup>6</sup> Til sammenlikning har vi i dag lag 50 norske forvaltningsmiljøer som forvalter om lag 100 aktive eierfond med eierinteresser i mer enn 750 virksomheter, hvorav hovedtyngden er norske. Målt i antall eierposisjoner er norske forretningsengler altså involvert i om lag 6 ganger så mange bedrifter som fondene.

<sup>7</sup> Statistisk sentralbyrå definerer direkteinvesteringer som investeringer over landegrenser der investor har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i et investeringsobjekt. Denne definisjonen følger internasjonale retningslinjer på området. Med bakgrunn i at datafangsten bygger på regnskapsinformasjon brukes 20 pst. eierandel som grense for å skille mellom direkteinvestering og porteføljeinvestering. Internasjonale statistikkbefalinger tilsier 10 pst. grense.

viser at stadig flere orienterer seg internasjonalt, og de største foretakene vokser først og fremst utenfor Norge. De siste 25 årene har stadig flere norske storforetak kjøpt og etablert datterselskap i utlandet. Foretak har en relativt høyere andel av sine ansatte i utlandet jo større de er og jo mer engasjert de er i FoU.

Studier av utenlandsk eierskap konkluderer som oftest med at virksomheter som eies av utlendinger drives mer effektivt og fører til større verdiskaping enn andre nasjonalt eide virksomheter (Benito, 2007). Sammenligninger av utenlandske versus innenlandske oppkjøp – dvs. selskaper som er kjøpt opp av utlendinger versus selskaper som er kjøpt opp av innenlandske investorer – viser også at utenlandskeide selskaper ofte er mer effektive og profitable enn tilsvarende innenlandsk eide selskaper. Etter en jevn økning de siste årene eier utenlandske investorer midt i 2014 om lag 37 pst. av markedsverdien og er den største eiergruppen på Oslo Børs.

Kapitaltilførsel fra det offentlige kan skje gjennom tilskudd, skattefradrag eller gjennom markedsbasert finansiering. Tilskudd kommer bl.a. gjennom ordninger som forvaltes av Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Enova. Markedsbasert finansiering inkluderer bl.a. såkornfond, Innovasjon Norges lavrisikolån, eksportkreditter gjennom Eksportkreditt Norge, eksportgarantier gjennom Garanti-instituttet for eksportkreditt og egenkapital gjennom Investinor og Argentum. Det er de senere årene blitt lagt større vekt på støtte til markedsnær kommersialisering og på egenkapitalinstrumenter.

EØS-avtalen forbyr i utgangspunktet direkte støtte til næringslivet, men det er relevante unntaksområder innenfor statsstøttereglene for finansiering av bedrifter. Det gjelder reglene for tilgang til finansiering for SMB, spesielt oppstartsstøtte til unge, innovative bedrifter og risikokapital i gruppeunntaket, retningslinjene for risikokapitalstøtte og forordningen om bagatellmessig støtte. Årsaken til at disse er særlig viktig i tidlig fase er at de åpner for driftstøtte, og at det er relativt begrensede krav til privat medfinansiering. I tillegg kan staten finansiere det den vil så lenge den opptrer etter markedsinvestorprinsippet, det vil si på samme måte som en privat investor ville gjort. Argentum er et eksempel på at staten benytter markedsinvestorprinsippet.

Videre er det de siste årene etablert en *ny generasjon offentlige såkornfond*. Disse investerer egenkapital i tidlig fase, etter at selskapet er etablert. Typiske investeringsobjekter for slike fond er prosjekter som kan skaleres, har høy risiko

knyttet til teknologi og marked, middels stort kapitalbehov, men samtidig høyt verdiskapingspotensial. Prosjektene er i liten grad egnet for bankfinansiering fordi det som regel er liten sikkerhet i prosjektene og fordi en normal rente på vellykkede investeringer ikke vil kunne dekke tapene i dårlige prosjekter. Den siste (tredje) generasjonen såkornfond er basert på at staten deltar med egenkapital og en enkel risikoavlastning gjennom overføring av eierandeler fra staten til private, for å sikre like insentiver mellom staten og private, og relativt store fond (mer enn 350 mill. kroner under forvaltning) for å sikre robust og profesjonell forvaltning. Fondene kan investere i hele landet for å kunne rette oppmerksomheten mot bransjer, ulikt tidligere hvor det ofte var landsdelsbindinger. Fondene fylles ikke på slik at det vil bli behov for å vurdere et eventuelt nytt initiativ når de er fullinvestert. Sommeren 2014 ble to nye såkornfond satt i drift for prosjekter innen IKT og energi, finansieringen av to til ble vedtatt under behandlingen av Statsbudsjettet for 2015, og det er varslet at ytterligere to fond vil bli opprettet. Økte midler til kommersialisering kan bidra til å få mer næringsaktivitet ut av forskningen, noe som igjen kan bidra til å øke verdiskapingen.

Ved endringen av EUs statsstøtteregler på 2000-tallet til også å omfatte eksperimentell utvikling, ble anledningen til å støtte markedsnær utvikling større også i Norge. Innenfor miljøretningslinjene er det også åpnet for såkalt *investeringsstøtte*. Dette handlingsrommet ble tatt i bruk høsten 2009 med forslag om bevilgning til en ny ordning for *miljøteknologi*. Innovasjon Norge fikk i oppgave å forvalte bevilgningen som en støtteordning for pilot- og demonstrasjonsprosjekter innenfor utvikling av miljøteknologi. Ordningen ble evaluert i 2014 av Menon. Ved siden av dette har Innovasjon Norge ansvar for en rekke andre finansieringsordninger, herunder lån og garantier, egenkapitalverktøy og direkte tilskudd.

I samsvar med det såkalte klimaforliket i Stortinget er det opprettet et *klima- og energifond til teknologiutvikling* som får ned klimagassutslippene. Fondet skal gradvis økes til 50 mrd. kroner i 2020. Dette innebar nye oppgaver for Enova, som i utgangspunktet ble opprettet for å stimulere fornybar energi og energieffektivisering bl.a. i hushold. Som følge av den store usikkerheten som er knyttet til FoU og innovasjon, har myndighetenes politikk vært at klima- og miljøsatsingen via Enova skal rettes mot spesifikke teknologier og foretak, jf. Enovas satsing på å utvikle Norsk Hydro som «nasjonal champion» på aluminiumsområdet.<sup>8</sup> Satsingen på Norsk Hydro og anlegget på Karmøy

utgjør mellom tre og fire ganger den årlige bevilgningen til BIA.

Virkemiddelapparatet i Norge har gjennom langt tid blitt konsentrert om noen få offentlige aktører, i motsetning til mange andre land som har valgt modeller der ulike offentlige aktører har ansvar for forskjellige fag eller næringer, ofte med betydelig grad av overlapping. De store aktørene i Norge er i dag *Norges forskningsråd*, som har ansvar for hoveddelen av de offentlige bevilgningene til næringslivets FoU (jf. omtale foran), *Innovasjon Norge* og *Enova*. NFR ble senest evaluert i 2012 av *Technopolis* og *Innovasjon Norge* ble evaluert av *Econ Pöyry* m.fl. i 2010.

## 9.5 Tilgang til kvalifisert personell og samarbeidspartnere

Vi hadde en mer kunnskapsintensiv økonomi og et mer kunnskapsintensivt næringsliv i 2013 enn fem år tidligere, målt i antall sysselsatte med utdanning fra universitet og høyskole. I 2013 hadde drøyt 1 million sysselsatte utdanning fra universitet og høyskole. Men kunnskapsintensiteten er ujevnt fordelt. I 2013 hadde 57 pst. av de sysselsatte i offentlig sektor høyere utdanning i 2013, mot 29 pst. i næringslivet.<sup>9</sup> Over tid er bildet motsatt: De siste fem årene har sysselsettingsveksten vært størst i offentlig sektor, men veksten blant høyt utdannede har vært størst i næringslivet. Forskjellene var altså større før.

Mobilitet i arbeidsmarkedet er også kilde til kunnskapsspredning mellom bedrifter. I internasjonale analyser finner man stort sett at økt tilgang på utenlandsk arbeidskraft øker produktiviteten, jf. drøftingen i kapittel 5. Norge skiller seg i denne sammenheng fra mange andre OECD-land, fordi innvandringen hos oss har hatt en tendens til å føre til at flere går på ulike trygdeytelser og økende lavlønnskonkurranse for arbeidstakere med relativt lav utdanning, jf. kapittel 6 i *Holden III-utvalgets rapport*. Men også i Norge er det eksempler på immigrasjon av høykompetent arbeidskraft, bl.a. av ingeniører og forskere ved universitetene og hos næringslivets store forskningsaktører.

<sup>8</sup> I mai 2014 ble det gjort kjent at staten går inn med 1,55 mrd. kroner i investeringsstøtte til uttesting av Hydros nye teknologi for produksjon av aluminium. *Enova* (2014) mener at denne teknologien kan representere et stort sprang for verdens aluminiumsproduksjon.

<sup>9</sup> Utdanningsbakgrunn og utvikling framgår for eksempel av Statistisk sentralbyrås *Arbeidskraftundersøkelser*.

Den store kanalen for personmobilitet og kunnskap er studenter som studerer i utlandet. Samlet har antall norske studenter i utlandet økt de siste årene, etter en lengre periode med nedgang. I studieåret 2011–2012 var det ifølge Statens lånekasse for utdanning om lag 23 000 norske studenter ved utenlandske studiesteder, opp fra 18 000 i 2006–2007. Storbritannia og Danmark er de mest populære studiestedene. Det har også vært en liten oppgang siden 2007–2008 til USA, en gang det store målet for norske utenlandsstudenter. Men trenden bort fra de tunge landene og over mot land uten etablert akademisk tyngde, ser ut til å være brutt, og de tradisjonelt sterke utenlandske fagmiljøene tiltrekker seg igjen norske studenter. Samtidig har antallet utenlandske studenter ved norske studiesteder økt betydelig det siste tiåret. Nesten halvparten av alle doktorgradstudenter i Norge er fra utlandet, og i realfag er det over halvparten.

Selv om antallet sysselsatte med universitets- eller høyskoleutdanning vokste kraftig i femårsperioden 2008–2013, har det ikke slått ut i økt bruk av kunnskapsarbeidere i svært avansert anvendelse. Foretakene fortsetter å etterlyse kvalifisert personell i FoU- og innovasjonsundersøkelsene. Det tilsier at blant kandidatene som utdannings-systemet produserer, er det en andel som ikke er relevant for næringslivet. Det er en utfordring for utdanningssystemet igjen å bli relevant for verdiskapingen i Norge.

Samarbeid med andre foretak om innovasjonsaktiviteter er en annen viktig overføringskanal for ny kunnskap og forretningsmessige impulser i næringslivet. Rapportering om samarbeidskonstellasjoner skjer i hovedsak gjennom de regelmessige innovasjonsundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå, jf. avsnitt 9.1. *Cappelen* (2014) understreker at det i tillegg er verdt å merke seg omfanget og betydningen av ulike eksterne kilder, som i stor grad er kunder, leverandører og konkurrenter. Det betyr at mye av innovasjonsvirksomheten foregår ganske åpent. Kontakten med typiske FoU-institusjoner er også av en viss betydning, men ikke dominerende. Samarbeid, særlig om FoU, kan ligge i skjæringen mellom kunnskapsoverføring og samarbeid som er ugreit i konkurransemessig sammenheng.<sup>10</sup> Hvorvidt innskjerpinger av konkurranselovgevingen fører

<sup>10</sup> Forskrift om visse grupper av forsknings- og utviklingsavtaler, jf. konkurranselovens § 10 tredje ledd, setter rammer for deler av det aktuelle samarbeidet mellom foretak i slike sammenhenger.

Tabell 9.2 Samarbeid over tid. Prosentandel innovative foretak med samarbeid<sup>1</sup>

	2004–2006	2006–2008	2008–2010	2010–2012
Næringslivet totalt	43,6	36,5	30,5	29,0
Industri	47,5	41,9	33,7	30,8
Tjenesteytende næringer	39,4	30,8	27,2	25,0
Andre næringer	46,6	46,1	34,1	41,8

<sup>1</sup> Bare foretak med ti eller flere ansatte er inkludert.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 9.3 Geografisk fordeling av samarbeid

	Lokalt/ regionalt i Norge	Norge ellers	Norden	EU/EFTA utenom Norden	USA	Kina eller India	Andre
Næringslivet totalt	70	59	38	41	19	7	11
Industri	70	64	41	49	21	10	15
Tjenesteytende næringer	69	54	38	40	20	5	8
Andre næringer	79	69	30	25	12	11	15

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

til at utveksling og overføring av kunnskap mellom foretak avtar, er derfor et relevant spørsmål.

Tabell 9.2 viser at mens over 40 pst. av de innovative foretakene rapporterte om samarbeid i 2004–2006, er andelen nå nede i underkant av 30 pst. Nedgangen slår igjennom i alle hovednæringene.

Tabell 9.3 viser hvordan dette samarbeidet fordeles seg internasjonalt. Fordi hvert foretak kan ha mange samarbeidsforhold, summerer dette seg til mer enn 100 pst. Verden utenfor Norge og Norden er relativt godt representert. Blant de som samarbeider er det flere kontaktpunkter nå enn tidligere. Mens andelen innovative foretak med samarbeid faller, øker antall kontaktpunkter, særlig i fjernere områder. Det betyr at de som er aktive er stadig mer aktive, samtidig som en økende andel er passive. Tjenestenæringene har minst samarbeid, særlig i de framvoksende landene i Asia, som Kina og India.

Gruppen «andre næringer» har minst samarbeid internasjonalt, samtidig som de rapporterer om mer samarbeid nasjonalt enn de andre hovednæringene.<sup>11</sup> Gruppen inkluderer bl.a. petroleumsutvinning og fiskeoppdrett, samt byggenærin-

gen. Dersom disse store næringene ikke mottar internasjonale impulser i samme grad som andre næringer, vil det være mindre grunnlag for utvikling og produktivitetsvekst i disse næringene. Internasjonale impulser kan imidlertid også komme gjennom underleverandører og gjennom andre organisatoriske konstruksjoner – som akademiske kanaler knyttet til biologisk forskning i fiskeoppdrett.

Andelen av innovative foretak som rapporterer om samarbeid har altså falt jevnt det siste tiåret. Samtidig har de offentlige ordningene i perioden krevd eller belønnet samarbeid, og særlig internasjonalt samarbeid. Det er uklart hvorfor andelen har falt så systematisk, og det er et signal om at innflytelsen av ideer og produkter som adopteres i Norge, kan være fallende.

## 9.6 Lav norsk innovasjons- og FoU-aktivitet

Til tross for en forholdsvis god samlet produktivtetsutvikling, jf. kapittel 4, kommer Norge som vist over nokså dårlig ut langs flere dimensjoner av innovasjon og FoU. For noen av disse størrelsene kan tallene tyde på at utviklingen går i feil retning.

– Innovasjonsaktiviteten er jevnt over lavere i norsk næringsliv enn i EU og OECD, og vi er langt etter de beste landene. Mindre oppmerk-

<sup>11</sup> «Andre næringer» inkluderer næringsgruppene «Bergverksdrift og utvinning», «Elektrisitet, gass, damp og varmtvannsforsyning», «Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet», «Bygge- og anleggsvirksomhet» samt næringen «Fiske, fangst og fiskeoppdrett».



somhet og bruk av immaterielle rettigheter, færre kontaktflater og lavere innovasjonsinvesteringer betyr mindre utvikling av produkter, prosesser og organisasjoner.

- Et av de sentrale områdene for kunnskapsutvikling og innovasjonsaktivitet, FoU-investeringer i næringslivet, er også lavere i norsk næringsliv enn i det som er vanlig i EU og OECD, og vi er langt etter de mest aktive landene. FoU betyr bedre produkter og prosesser, mindre ressursbruk, større konkurransevne og stordriftsfordeler der produktivitsvekst gir priser.
- Avansert kunnskapsbruk forutsetter tilgang til høyt kvalifiserte medarbeidere. Næringslivet konkurrerer med offentlig sektor om kandidater, og ekspansjonen som har brakt offentlig forskning opp mot 1 pst. av BNP har nødvendigvis betydd at offentlig sektor legger beslag på en større andel av nye kandidater fra utdanningssystemet. Samtidig har næringslivet rekruttert fra utlandet, men den sterke depresieringen av kronen fra høsten 2014 betyr at en gitt avlønning i norske kroner ikke lenger er like attraktiv for utenlandsk arbeidskraft og vil gi et press også på denne rekrutteringskanalen. Næringslivet kan stå overfor rekrutteringsutfordringer framover.
- Sammenlignet med OECD og EU er nyetableringer av foretak i Norge på et relativt lavt nivå. Andelen hurtigvoksende bedrifter er også lav, jf. kapittel 7. Voksende bedrifter er produktive bedrifter.
- Kapitaltilgangen til norske oppstartsselskaper ser ut til å være en viktig faktor bak den lave innovasjonsaktiviteten. Venture-kapital bidrar mindre til å finansiere nye foretak i Norge enn det som er vanlig i EU og OECD. Voksende bedrifter trenger kapitaltilførsel, uten det kan de ikke vokse eller de må vokse saktere.
- Investeringer i ulike former for bedriftsspesifikk kunnskapskapital (immaterielle verdier) er lavere i Norge enn i de fleste andre OECD-land. I flere andre land er slike investeringer nå viktigere for verdiskapingen enn tradisjonelle investeringer i fysisk kapital. Kunnskapsintensive, produktive bedrifter utvikles gjennom kunnskapsinvesteringer. Lave investeringer betyr at det blir færre og mindre slike bedrifter.

OECDs spør i siste landrapport for Norge (OECD 2014) om det norske systemet har frambrakt en tilstrekkelig sterk entreprenørskapskultur til å sikre etablering og verdiskaping i framtiden. En lav etableringsrate og lav andel hurtigvoksende

foretak vil trolig ikke gi en betydelig vekst i verdiskaping og sysselsetting fra nye entreprenører i framtiden.

## 9.7 Sammenhengen mellom virkemidler og utfordringer

Offentlige tiltak bør underlegges løpende vurdering og stadig måles mot alternative tiltak og anvendelser. Evalueringer er et virkemiddel for dette, men gode evalueringer av næringsvirksomhet krever avanserte metoder og stor datatilgang. Det er derfor viktig å utforme ordninger med klare mål og systemer som genererer relevante data.

### 9.7.1 Hva vet vi om de direkte virkemidlene for innovasjon i næringslivet?

I begynnelsen av 1990-tallet ble det lagt opp til å knytte FoU og innovasjonspolitikken til eksisterende næringer som petroleumsvirksomhet og oppdrettsvirksomhet (Cappelen 2014). Samtidig ble utformingen av virkemidlene mer generelle og mindre direkte foretaksspesifikke. Narula (2002) kritiserte det norske systemet for «innlåsnings effekter», dvs. at eksisterende og ikke ny næringsvirksomhet fikk hoveddelen av støtten. Med økende satsing på de brukerstyrte ordningene, der det er prosjektets samlede kvaliteter og ikke forhåndsvalg av tema eller teknologier som ligger til grunn for prioriteringene, er systemet nå utformet slik at det ikke foretas avgrensinger og utpekinger i utformingsprosessen. Fordelingen av FoU-kostnader i Skattefunn, den overlegent største enkeltordningen for støtte til FoU i næringslivet, avviker for eksempel fra næringsstrukturen i Norge på mange måter, og fordelingen har også endret seg over tid. De store næringene er representert i Skattefunn uten at disse næringene dominerer. Dette tilsier at dagsorden og støtte ikke settes av eksisterende aktører som kan holde nye utenfor. Slike innlåsnings effekter framstår derfor ikke som en utfordring i dag. Framveksten av nye støtteordninger (for eksempel energi) reiser derimot spørsmål om det er mulig å trekke på kunnskap og oversikt hos etablerte aktører uten at det går på bekostning av framtidens næringslivs interesser og tilgang til ordningene.

NOU 2000: 7 Ny giv for nyskaping var et eksempel på nyorientering av politikken, jf. Cappelen (2014). For det første, og helt i tråd med tidligere utredninger på feltet, argumenteres det for nytten av økt satsing på FoU og innovasjon. Man

var opptatt av at politikken burde favne vidt og ikke være for spesifikk. Det ble oppmerksomhet om innovasjonssamarbeid, og ikke bare på det enkelte foretak. Som følge av den store usikkerheten som er knyttet til FoU og innovasjon, bør man ikke satse på spesifikke teknologier eller foretak. Det påpekes også hvor viktig det er å se helheten i innovasjonssystemet og ta i betraktning mulig komplementaritet i systemet. Dette har vært hovedlinjene nærings- og innovasjonspolitikken siden utredningen ble lagt fram.

Virkemidlene skal virke utløsende, dvs. innrettes slik at de bidrar til ny aktivitet framfor å belønne eksisterende aktivitet. I mange av de store ordningene er det ganske tydelig at dette skjer, jf. de omfattende evalueringene. Men det finnes også eksempler på det motsatte. Man vet ikke hvordan opphevingen av det såkalte «lærerunntaket» og etableringen av TTO'er har virket. Lærerunntaket ble opphevet i 2003. Dette var en særregel som ga akademisk ansatte rett til selv å utnytte immaterielle verdier knyttet til funn og resultater som var gjort i arbeidsforholdet. Hovedregelen er nå at arbeidsgiver har retten til de innovative resultater en ansatt finner i arbeidstiden. Med dette fikk universiteter og høyskoler også behov for et apparat for kommersialisering, og dette har fått betegnelsen TTO'er etter det amerikanske «technology transfer offices» (teknologioverføringskontorer). TTO'ene skal bistå forskere innen et bredt spekter av teknologier og sektorer med å videreutvikle ideer med sikte på kommersialisering.<sup>12</sup> Ved bedriftsetableringer vil ofte TTO-ene selv også gå inn på eiersiden.

Det foreligger ikke oversikt over akademisk ansattes deltakelse i etablering og kommersialisering før dette ble gjort. OECDs Science, Technology and Industry Scoreboard indikerer fortsatt at Norge skårer dårlig på indikatoren for internasjonale patenter tatt ut av universiteter og offentlige forskningsinstitutter. Først nylig ble det utlyst en konkret evaluering av TTO-ordningen, og den er ikke ferdigstilt.<sup>13</sup> I Hvide (2014) vises det bl.a. at akademisk ansattes deltakelse i næringsvirksomhet har falt etter opphevingen av lærerunntaket, altså motsatt av tilsiktet effekt. På samme måte har akademisk ansattes deltakelse i patentsøknader og etablering av andre kunnskapsverdier falt.

<sup>12</sup> I dette inngår patentering og salg av lisenser, samt markedsundersøkelser foruten selskapsetablering og kontakt med investorer. En viss andel av inntektene fra lisenssalg tilfaller vertsinstitusjonene og bidrar slik til å finansiere bl.a. ny forskning.

<sup>13</sup> Kunnskapsdepartementet har utlyst en begrenset evaluering av ordningen våren 2014.

Det synes dermed ikke som om reformen har fungert etter hensikten.

Det er viktig at utformingen av virkemidlene evalueres og forbedres løpende. Det er også pekt på at det kan se ut til å være et misforhold mellom hvor mye midler som bevilges til forskning og hvor lite som bevilges til å ta resultater og funn i bruk og bringe dem til markedet. Økte midler til kommersialisering, slik TTO-systemet bør gi, kan bidra til å få mer næringsaktivitet ut av forskningen, noe som igjen kan bidra til å øke verdiskapingen. Dette vil kunne øke verdien av forskningsinnsatsen både i offentlig og privat sektor.

I en analyse som forklarer om en prosjektsøknad får støtte basert på data fra Forskningsrådets saksbehandlingssystem («eVurdering»), finner Hervik et al. (2014) at samfunnsøkonomisk nytteverdi er signifikant med stor effekt. I tillegg er risiko og relevans, innovasjons- og forskningsgrad, verdiskapingspotensial og addisjonalitet også signifikante for å forklare om et prosjekt får støtte. Disse resultatene tilsier at systemet er godt egnet til å støtte de beste prosjektene, et funn som ikke så mange andre land kan vise til for sine ordninger. Men som det framgår over, har det også vært lagt større vekt på å utvikle det konkurransebaserte prioriteringssystemet i Norge.

Evalueringene som har vært gjennomført gir hovedsakelig støtte til det eksisterende systemet. I gjennomgangen av det norske innovasjonssystemet i 2008 fant OECD at systemet så ut til å inkludere sentrale virkemidler og at det ikke var noen hull eller mangler. OECD fant heller ikke at enkeltvirkemidler framsto som særlig svake (OECD 2008). Det er likevel et spørsmål om vi klarer å ta fatt i og forbedre de tiltakene som ikke ser ut til å oppfylle formålet, som opphevingen av lærerfritaket og reduksjonen i kontakt mellom akademia og næringsliv har gitt. Evalueringene som er gjennomført er dessuten alle orientert mot enkeltordninger eller institusjoner. Det betyr at vi vet mindre om hvordan ordningene samspiller.

Sommeren 2014 utlyste Nærings- og fiskeridepartementet et program på om lag 7 mill. kroner for å kartlegge virkemidler for innovasjon og verdiskaping, og for å bidra til å øke vår kunnskap om de størrelsesmessige effektene av virkemidlene. Arbeidet skal være empirisk anlagt, og skal ut fra tilgjengelige data kombinert med teoretiske og empiriske metoder, oppsummere erfaringene. Dette skal gjøre det mulig å sammenligne og innrette virkemidler bedre enn i dag. Arbeidet skal bygge på nasjonale og internasjonale erfaringer og litteratur. Samtidig skal det foreslås tiltak som legger til rette for analyser av virkemidler i framti-

den. Det er bevilget midler til Statistisk sentralbyrå og Damvad fra programmet. Hvordan en portefølje av ordninger fungerer, er et av spørsmålene Nærings- og fiskeridepartementets nye evalueringsprogram for innovasjon og verdiskaping bør belyse.

### 9.7.2 Mye eller lite støtte til forskning og innovasjon i næringslivet?

Investeringer i forskning og utvikling har virkninger utover hva det enkelte selskap kan høste. Resultater og metoder kan videreutvikles av andre eller anvendes i annen sammenheng uten at det påvirker foretaket som først utviklet dem, og uten at foretaket som tar over stafettpinnen, trenger å legge ned de samme grunnlagsinvesteringene. Men gevinster for andre foretak inngår ikke i bedriftens interne investeringskalkyler. Det er derfor i samfunnets interesse å stimulere til mer forskning, kunnskapsoppbygging og kunnskapsutnyttelse i næringslivet.

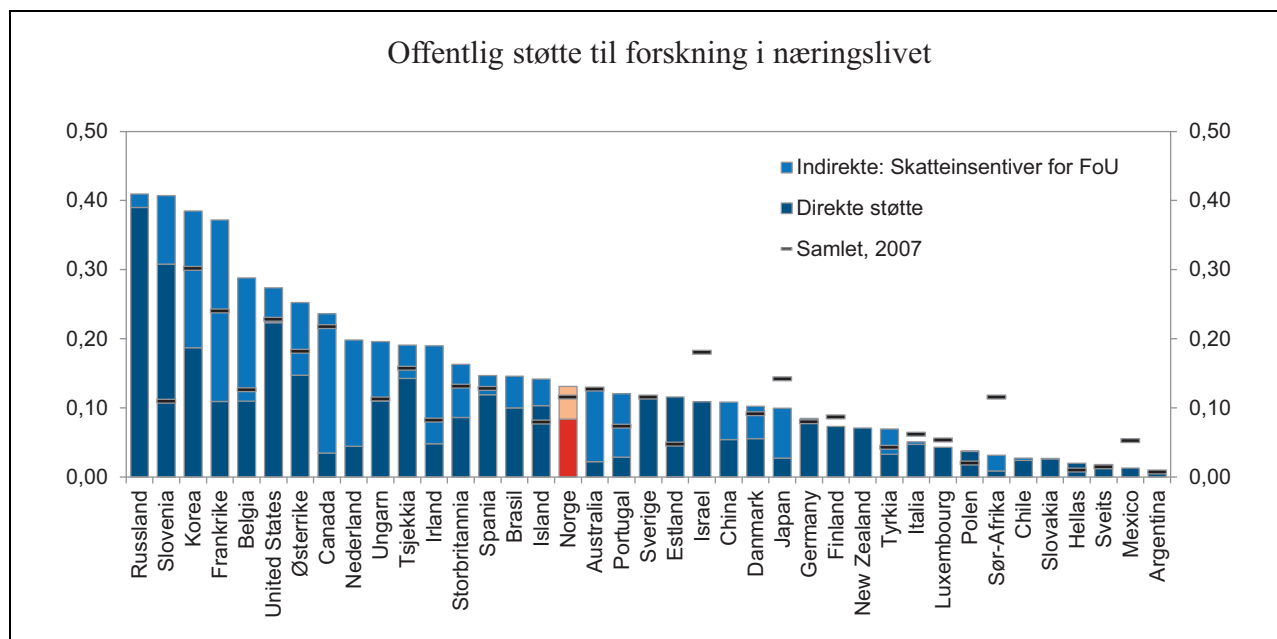
Fram til nylig har det vært vanskelig å sammenligne den samlede FoU-støtten til næringslivet på tvers av land, men OECD har de siste årene sammenlignbare tall for et flertall av organisasjonens medlemsland, jf. figur 9.6. I noen land utgjør støtten gjennom skattesystemet størstedelen av den samlede støtten. Samlet offentlig støtte til FoU i næringslivet i Norge kan karakteriseres ved uttrykket «midt på treet».

### 9.7.3 Virkemidlene og vekstbedriftene

Foretak med minst 50 sysselsatte utførte til sammen FoU for nesten 17 mrd. kroner i 2012, dvs. 76 pst. av næringslivets samlede FoU-kostnader. I boken «Innovation, Path Dependency, and Policy», som utkom på Oxford University Press i 2009, uttrykker professor Jan Fagerberg ved Universitetet i Oslo, sammen med David Mowery og Bart Verspagen, at norsk forskningspolitikk i for liten grad understøtter behovene til små foretak og foretak uten innovasjonserfaring.

Professor ved Norges Handelshøyskole Jarle Møen og forsker Mariana Rybalka i Statistisk sentralbyrå fant imidlertid at innføringen av Skattefunn økte forskningsstøtten til små foretak markant (Møen og Rybalka 2002). Næringslivets Hovedorganisasjon har også reist spørsmål om Norge i iveren etter å fremme forsknings- og utviklingsinnsatsen hos små og mellomstore foretak, har glemt hvilken betydning de store foretakene har for kunnskapsproduksjonen. Professor Karen Helene Ulltveit Moe ved Universitetet i Oslo har nylig tatt opp det samme, og uttrykte bekymring om manglende oppmerksomhet om de store aktørene (Ulltveit Moe 2014).

Møen og Rybalka fant at Skattefunn-prosjekter i gjennomsnitt skårer lavere på forskningsinnhold enn store prosjekter gjennomført med direkte støtte fra Forskningsrådet, og hevder at støtte til store og forskningstunge foretak kan generere større kunnskapseksternaliteter enn støtte til små



Figur 9.6 Offentlig støtte til forskning i næringslivet. Prosent av BNP. 2012

Kilde: OECD.

foretak. På den andre siden kan den relative forbedringen i kunnskapsbruk være større for samme innsats i små foretak enn i store. Blant argumentene for å introdusere Skattefunn veier også behovet for en inngangsport for nye forskningsbedrifter til forskningssystemet tungt (NOU 2000: 7 Ny giv for nyskaping (Hervik-utvalget)).

I evalueringen av Forskningsrådet spør Technopolis (2012) om delingen i små og store foretak er den mest fruktbare. Det er ingen tvil om at små forskningsaktører, som ofte vil være SMB'er eller foretak som er i ferd med å starte FoU-virksomhet, gjennom Skattefunn har en ordning som bidrar til å senke marginalkostnadene for FoU-aktiviteter. Dermed vil man forvente at de øker denne aktiviteten, i hvert fall til de når opp i taket for årlige kostnader i ordningen. På samme måte har de store forskningsaktørene tilbud gjennom BIA og andre brukerstyrte ordninger, bare begrenset av rammene som settes av samlede bevilgninger til ordningen. Technopolis' spørsmål er om foretak som har større FoU-kostnader enn rammene i Skattefunn, men som ikke har nådd en størrelse og profesjonalitet som kvalifiserer dem for de brukerstyrte ordningene, har et relevant tilbud. Det er et systemspørsmål siden foretakene som har vokst ut av SMB-rollen, kan være på vei til å bli de store foretakene i framtiden. Det er likevel ikke et nytt spørsmål, for kravene til samarbeid i de brukerstyrte ordningene er laget for å bidra til at de store og profesjonelle trekker med seg mindre foretak i sine prosjekter. Det betyr at også voksende foretak har en plass i ordningene, men innenfor rammer som Forskningsrådet og de etablerte foretakene velger. Det kan være grunn til å kartlegge bedre hvilke foretak som deltar i de ulike konsortiene som mottar offentlige tilskudd til forskning, for å vurdere om denne gruppen har tydelig deltakelse eller om den faktisk faller utenfor.

Bloom et al. (2013) argumenterer for at de såkalte «spillover-effektene», dvs. at FoU i et foretak kan anvendes i andre sammenhenger eller videreutvikles av andre uten at de samme grunnlagsinvesteringene må gjentas, går sammen

med aktivitetene i større foretak. Den mekanismen forfatterne vektlegger, er bredden i store foretaks kontaktflater både innen forskning og som nasjonal og internasjonal forretningsaktør. Små foretak som opererer i teknologinischer, har et mye mindre antall kontakter de kan influere. Forfatterne understreker likevel at det er andre grunner, for eksempel likviditetsargumenter, til å støtte forskning også i små foretak, jf. også Cappelen (2014). Kravene til samarbeid som ligger i ordninger som BIA og i senterdannelser som SFI, bygger på tilsvarende vurderinger som Bloom et al. trekker fram, og disse argumentene styrker derfor valgene som er gjort i disse ordningene.

## 9.8 Kommisjonens vurderinger

Kommisjonen mener at det nå er viktigere å ha oppmerksomhet om foretaksvekst, også i de offentlige støtteordningene for forskning og innovasjon.

Kommisjonen mener at ny forskning viser at det offentlige tilbudet til de store og profesjonelle FoU-foretakene bør prioriteres.

Kommisjonen mener at økte midler til kommersialisering kan bidra til å få mer næringsaktivitet ut av forskningen, noe som igjen kan bidra til økt verdiskaping.

Kommisjonen mener at Norge trenger at både privatpersoner og institusjonelle investorer investerer i voksende bedrifter i Norge.

Den store økningen i andelen med utdanning fra universitet og høyskole ser ikke ut til å ha slått igjennom i mer avansert kunnskapsanvendelse som FoU i næringslivet. Utdanningssystemet må bli mer relevant for verdiskapingen i store sektorer i Norge.

Kommisjonen mener det må legges mer innsats i å evaluere store ordninger og samspillet mellom slike tiltak, at evalueringene må ha høyt faglig nivå og utnytte de store datamengdene som Norge sitter på i registre mv., og ikke minst at det må konkluderes og gjennomføres endringer dersom funn i evalueringene tilsier det.

## Kapittel 10

# Konkurransen og regulering

*Konkurransen er en viktig drivkraft for produktivitet. Graden av virksom konkurranse i et marked er nært knyttet til hvordan konkurranseloven er utformet og hvordan den håndheves. Grenseflaten mellom offentlig og privat sektor, konkurransevilkår for offentlige foretak samt omfang og utforming av ulike former for reguleringer, står også sentralt i denne sammenheng.*

*Den norske konkurranseloven er i stor grad sammenfallende med konkurransereglene i EU, og ser i hovedsak ut til å fungere godt. Unntakene fra konkurranseloven for samarbeid ved omsetning av bøker og samarbeid mv. innen landbruk og fiske innebærer imidlertid at samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukerhensyn her viker for andre formål. Dette kan ha uheldige konsekvenser for produktivitet og velferd. Det er også uheldig at Nærings- og fiskeridepartementet er ankeinstans i konkurransesaker, og kommisjonen støtter etablering av et uavhengig klageorgan. Økte terskelverdier for meldeplikt ved fusjonssaker kan ha ført til at fusjoner med vesentlige konkurransebegrensninger blir gjennomført uten at Konkurransetilsynet blir kjent med disse. Kommisjonen mener de økte terskelverdiene bør vurderes etter noe tid.*

*Kommisjonen mener at virkemidlene i konkurranseloven ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. Konkurransemyndighetene i våre naboland har de senere årene fått nye redskap som tar sikte på å løse konkurranseutfordringer som oppstår når det offentlige utfører oppgaver i et konkurransemarked. Kommisjonen mener at det er viktig at Norge får et sterkere håndhevingsregime på dette området.*

*Internasjonalisering og konkurranse fra utlandet bidrar til økt produktivitet. Særlig er dette tydelig innenfor industrien der foretak med høy eksport bidrar til nesten hele den årlige gjennomsnittlige produktivitetsveksten i perioden fra 1995 – 2012. Den sterke produktivitetsveksten i eksporterende næringer kan reflektere at foretak med høy eksport i utgangspunktet er mer produktive enn andre foretak. I litteraturen legges det vekt på at åpenhet for*

*internasjonale markeder både gir større konkurranse og økt mulighet for teknologisk læring.*

*Under gitte betingelser vil markedet generere en effektiv ressursallokering, men i tilfeller med markedssvikt vil regulering være nødvendig for å bringe økonomien nærmere en slik situasjon. En rekke reguleringer er dessuten innført for å fremme politiske mål om bl.a. distriktpolitikk og fordeling. Reguleringer kan fortone seg nødvendige og riktige ut fra det formålet de er satt til å ivareta, men ofte begrenses konkurransen mer enn nødvendig for å oppnå målet. Resultatet er mindre effektiv ressursutnyttelse og lavere produktivitet. Slike kostnader ved reguleringer bør utredes før nye reguleringer innføres.*

*Land og sektorer med relativt få konkurransebegrensende reguleringer har generelt hatt høyere BNP per innbygger og høyere produktivitetsvekst enn land med mer omfattende inngrep som begrenser konkurransen. Dette kan skyldes at reguleringene skaper lavere rivalisering mellom eksisterende bedrifter, og dermed hemmer insentivene til teknologiabsorpsjon. Reguleringene kan også øke etableringshindringene for nye, innovative virksomheter og dermed hemme insentivene til å innovere. Konkurransbegrensende reguleringer i en næring kan videre gi ringvirkninger til andre næringer, og således begrense produktivitetsveksten gjennom hele verdikjeden. Et eksempel på dette er reguleringen av landbruket som bidrar til å svekke produktiviteten også i matvareindustrien. Denne næringen står for 20 pst. av den samlede industriproduksjonen i Norge.*

*Gjennomgangen i kapitlet viser flere eksempler på reguleringer som kan være konkurransebegrensende og som kan gi lavere produktivitet og høyere kostnader. Gjennomgangen viser også at konkurransen ser ut til å være svak i flere markeder. Kommisjonen mener det er behov for en mer systematisk gjennomgang av konkurransesituasjonen i Norge. Det innebærer både at reguleringer som virker konkurransebegrensende og konkurransebegrensninger som oppstår av andre årsaker bør vurderes.*

## 10.1 Konkurranseloven

Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) har som formål å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konkurranseloven forbyr samarbeid som begrenser konkurransen, misbruk av dominerende stilling og sammenslåinger som vil begrense konkurransen. Konkurranseloven gjelder for foretak, som i loven er definert som enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet. Gjeldende konkurranselov trådte i kraft 1. mai 2004 og erstattet konkurranseloven av 1993. Håndhevingen av loven er lagt til Konkurransetilsynet.

Konkurranselovens formålsparagraf legger samfunnsøkonomisk effektivitet til grunn, samt at det skal tas særlig hensyn til forbrukerinteressene. Internasjonalt er det to standarder som konkurransepolitikken måles opp mot. Det ene er en totalvelferdsstandard, som innebærer at det totale samfunnsøkonomiske overskuddet, altså summen av produsent- og konsumentoverskuddet, skal ligge til grunn for konkurransemyndighetens vurderinger. Den andre standarden er en ren konsumentstandard, som innebærer at kun effektivitetsgevinster som kommer konsumentene til gode, tillegges vekt. I Norge praktiseres en totalvelferdsstandard i fusjonskontrollen, mens forbudene mot konkurransebegrensende samarbeid og mot misbruk av dominerende stilling derimot er basert på en konsumentvelferdsstandard. Konkurranselovutvalget (NOU 2012: 7) foreslo å gå over til en konsumentvelferdsstandard også ved vurderingen av fusjoner, bl.a. av hensyn til harmonisering med konkurransereglene i EU. Konkurranselovutvalgets forslag på dette punktet ble ikke fulgt, se Prop. 75 L (2012–2013) Endringer i konkurranseloven. Totalvelferdsstandard gir størst mulig effektivitet og ressursutnyttelse.

### 10.1.1 Om konkurranselovens bestemmelser og rekkevidde

Forbudet mot *konkurransbegrensende samarbeid* i konkurranseloven § 10 gjelder avtaler mellom foretak som vil begrense konkurransen. Forbudet omfatter avtaler mellom foretak som opererer innenfor samme omsetningsledd (horisontalt samarbeid), og samarbeid mellom foretak som opererer på forskjellige trinn i omsetningskjeden (vertikalt samarbeid). Eksempler på typer samarbeid som kan være omfattet av forbudet, er samarbeid om priser, oppdeling av markeder og begrensninger i produksjon eller salg. Et samar-

beid som i utgangspunktet begrenser konkurransen, kan likevel være lovlig dersom det kan påvises betydelige økonomiske eller teknologiske gevinster som kommer konsumentene til gode. Skadevirkningene av begrenset konkurranse vil da kunne vurderes å være oppveiet.

Det kan gis lempning for foretak som bistår Konkurransetilsynet med oppklaring av egen eller andres overtredelse av forbudet mot konkurransebegrensende avtaler. Formålet med lempningsadgangen er å gi deltakere i ulovlig samarbeid insentiver til å bryte ut av samarbeidet og bidra til tilsynets arbeid med å avsløre ulovlige brudd på konkurranseloven.

Ett eller flere foretaks *utilbørlige utnyttelse av dominerende stilling* er forbudt etter konkurranselovens § 11. Et foretak vil normalt være dominerende dersom det i betydelig grad kan opptre uavhengig av sine konkurrenter og kunder. Vanligvis vil dominerende bedrifter være kjennetegnet ved at de har en markedsandel i det relevante markedet på 40–50 pst. eller mer. Det er ikke forbudt for et foretak å være dominerende, men foretaket har et særlig ansvar for at dets opptreden i markedet ikke begrenser konkurransen. Eksempler på utilbørlig utnyttelse kan være underprising og lojalitetsrabatter, eksklusivitetsavtaler eller fastsettelse av urimelige priser og andre forretningsvilkår. Slik taktikk kan være et forsøk på å presse konkurrerende foretak ut av markedet.

Konkurransetilsynet skal etter konkurranseloven § 16 *gripe inn mot foretakssammenslutninger* som vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen. I tillegg til fusjoner og oppkjøp kan andre typer avtaler og faktiske forhold som innebærer at det overtas varig kontroll over et foretak, anses som foretakssammenslutninger. Foretakssammenslutninger som omfatter foretak med en samlet årlig omsetning i Norge på mer enn 1 mrd. kroner, og hvor begge foretakene har en årlig omsetning på over 100 mill. kroner, skal meldes til Konkurransetilsynet. Loven gir korte frister for tilsynets behandling av slike saker.

Ved brudd på forbudsbestemmelsene kan Konkurransetilsynet pålegge opphør av den konkurranseskadelige aktiviteten. I tillegg kan tilsynet ilegge foretakene at administrativt gebyr på inntil 10 pst. av selskapets årlige omsetning. Ved brudd på forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid kan det i tillegg gis personlige bøter og fengselsstraff på inntil tre år, og seks år i særlige alvorlige tilfeller. Meningen med disse sanksjonene er at de skal virke avskrekkende for foretak som vurderer å inngi seg på ulovlig handlinger.

Konkurransetilsynet skal også føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markedene, herunder *påpeke konkurranseregulerende virkninger* av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter (§ 9 e). Tilsynet kan altså på selvstendig grunnlag vurdere offentlige ordninger og reguleringer og påpeke konkurransebegrensende effekter. I arbeidet med påpekinger kan tilsynet fremme forslag om hvordan målsettingen bak reguleringen kan oppnås på en mindre konkurransebegrensende måte, og dermed til en lavere kostnad for samfunnet. Tilsynet kan også argumentere for at reguleringen ikke er nødvendig.

Sett bort fra spørsmålet om standard for konkurransepolitikken er den norske konkurranseloven er i stor grad sammenfallende med konkurransereglene i EU. Særlig gjelder dette forbudsbestemmelsene. EØS-artikkel 53 og 54 tilsvarer §§ 10 og 11 i konkurranseloven (forbud mot konkurranseskadelig samarbeid og utnyttelse av dominerende stilling). EØS-artiklene omfatter brudd på konkurransereglene som får betydning over grensene i EU/EØS, dvs. at samhandelen i EU/EØS er berørt. Innenfor konkurranselovgevingen plikter Konkurransetilsynet også å håndheve EØS-artiklene 53 og 54. Det er regler som sikrer at Konkurransetilsynet og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) ikke behandler samme sak. Dersom ESA tar en sak til behandling, mister Konkurransetilsynet vedtakskompetanse i saken.

Etter dagens regelverk behandler Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) klager på Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser etter inngrepsbestemmelsene (fusjoner og overtredelsesaker uten overtredelsesgebyr). Departementets klagevurdering vil være basert på det samme inngrepskriteriet som lå til grunn for Konkurransetilsynets vurdering. Vedtak om overtredelsesgebyr etter forbudsbestemmelsene kan ikke påklages til NFD og må derfor bringes inn for domstolene, jf. konkurranseloven § 29. Alle inngrepsvedtak kan oppheves av Kongen i Statsråd. Avgjørelser kan fattes på politisk grunnlag i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning.

Norge er det eneste landet i Norden der departementet er ankeinstans i konkurransesaker. Når klager på Konkurransetilsynets vedtak vurderes i NFD, kan det oppstå uklarhet om klagebehandlingen er politisk eller faglig fundert. Større avstand mellom den konkurransefaglige vurderingen og politiske føringer i enkeltsaker vil derfor på sikt kunne føre til mer velfungerende markeder og dermed samfunnsøkonomiske effektivitetsgevin-

ster. Det er viktig at beslutninger tas på bakgrunn av faglige vurderinger som vekker tillit hos både sakens parter og allmennheten. Regjeringen nedsatte våren 2014 et ekspertutvalg som skal utrede hvordan et uavhengig klageorgan for konkurransesaker kan etableres. Utvalget leverte sine forslag i NOU 2014: 11 Konkurranseskadene i november 2014, og rapporten er sendt på høring.

### 10.1.2 Unntak fra konkurranseloven

Konkurranseloven gjelder ikke for arbeids- og ansettelsesvilkår, og Kongen kan ved forskrift gjøre unntak for hele eller deler av konkurranseloven for bestemte markeder og næringer. Det er også fastslått i loven at Kongen ved forskrift skal fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendig for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.

I dag er det tre forskrifter som gir unntak fra konkurranseloven. Den viktigste er forskriften om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske. De andre to forskriftene gjelder unntak fra konkurranseloven § 10 om samarbeid ved omsetning av bøker og samarbeid for enkelte grupper helsepersonell.

#### *Unntaket for landbruk og fiske*

Unntaket for landbruk og fiske innebærer at primærprodusentene i disse næringene kan danne salgs- og produksjonskarteller som begrenser produksjonen og som innebærer samarbeid mellom disse uten å komme i strid med loven. Unntaket omfatter alle avtaler, beslutninger, samordnet og ensidig opptreden foretatt av primærprodusenter og deres organisasjoner. Det omfatter hele verdikjeden fra forskning og utvikling til markedsføring og tiltak for å bringe produktene til markedet, og dekker store deler av omsetningen.

Unntaket tillater produksjonsbegrensninger gjennom horisontalt samarbeid mellom primærprodusenter, såkalte markedsreguleringer. Unntaket beskytter dermed norske primærprodusenter for nasjonal konkurranse. Uten et slikt unntak ville konkurransemyndighetene ha kunnet gripe inn mot horisontale avtaler. Unntaket fra konkurranseloven er en forutsetning for omsetningsloven og markedsordningene som gir samvirkeorganisasjonene (Tine, Nortura og Felleskjøpet) myndighet og midler til å regulere prisdannelsen (markedsbalansen) i førstehåndsomsetningen av melk, kjøtt og korn, jf. omtale i kapittel 13.

Gabrielsen (2011) bruker melkemarkedet som et eksempel på hvordan unntaket virker. I dette

markedet begrenses den totale produksjonen av melk gjennom kvotesystemet, som er hjemlet i Omsetningsloven av 1936. De årlige jordbruksavtalene, som forhandles mellom landbruksorganisasjonene og norske myndigheter, setter prismålene (målprisen) og dermed behovet for justering av kvotene. På grunnlag av den totale melkekvoten gis den enkelte melkebonde sin kvote. Ved levering av melk utover kvote pålegges bøndene en overproduksjonsavgift. De fleste melkebøndene er medlemmer og eiere av samvirket Tine, som også regulerer balansen i markedet. Tine mottar melk fra medlemmene, har mottaksplicht for all melk og forsyningsplicht på likeverdige vilkår til egen foredlingsvirksomhet og til konkurrenter. Tine har rollen som markedsregulator, som bl.a. innebærer at selskapet skal søke å regulere tilbudet til etterspørselen over tid slik at den gjennomsnittlige prisen som oppnås for melken tilsvare målprisen. Melkeprisen tas ut fra markedet gjennom markedsuttaket for foredlede produkter, og bestemmes residuelt når kostnadene i foredling og råvarehåndtering er trukket fra.

Jordbruk og fiske står i tillegg ovenfor en omfattende og detaljert regulering. Landbrukssektoren og konsekvensene for næringsmiddelindustrien er drøftet i kapittel 13. For fisk har unntaket fra konkurranseloven mindre konkurranse-skadelige virkninger enn for landbruk. Det skyldes bl.a. at havbruksnæringen ikke er unntatt fra konkurranseloven, at det er innført markedsløsninger på omsetningsleddet og at en stor del av omsetningen skjer i globale markeder. Fiskerinæringen og reguleringer i næringen er omtalt i kapittel 13.

#### *Unntaket for samarbeid ved omsetning av bøker*

Unntaket ved omsetning av bøker innebærer at leverandørene kan samarbeide om bl.a. å sette fastpris på bøker (bindende videresalgpris), fastprisens varighet, maksimale rabattsatser, frakt- og leveringsbetingelser og skaffe- og leveringsplicht. Bokavtalen mellom Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforening er det mest nærliggende eksempelet på samarbeid som omfattes av unntaket. I henhold til dagens bokavtale gjelder den faste prisen på bøker fram til 1. mai året etter utgivelsesåret, og maksimal tillatt rabattsats er 12,5 pst.

Konkurransetilsynet har gjennom en årrekke uttalt seg kritisk til bokbransjens fastprisavtale og mener at det er flere konkurransemessig uheldige sider ved avtalen. Selv om unntaket fra konkurranseloven ikke omfatter horisontalt samarbeid mel-

lom forlagene, viser det seg at fastprisavtalen i stor grad har medført høye og like priser på nye bøker. Konkurransetilsynet (2012) viser til at prisene på norske skjønnlitterære bestselgere er nesten fire ganger så høye som i friprislandet Sverige for pocketbøker, og nesten dobbelt så høye for innbundne bøker. Tilsynet trekker også fram at det er konkurransehennende at avtalen gir aktørene mulighet til å fastsette lik fastprisperiode. Dette gir aktørene mulighet til troverdig å binde seg til en prisdiskrimineringsstrategi.<sup>1</sup> Videre mener tilsynet at bokavtalen synes å hennne innovasjonstakten i bransjen, særlig for salg av digitale bøker. Resultatet er lavere salg av e-bøker og at engelske bøker vinner terreng.

Unntaket fra konkurranseloven er ett av flere virkemidler i den statlige litteraturpolitikken. Hovedmålene med litteraturpolitikken er å legge til rette for kvalitet, bredde, mangfold og tilgjengelighet for leserne. Innkjøpsordninger for skjønnlitteratur og sakprosa og fritak for bøker fra merverdiavgift er andre sentrale virkemidler. Fastpris på bøker er ikke et særnorsk fenomen. Lignende ordninger finnes i en rekke land, enten gjennom lov eller bransjeavtaler (Rønning m.fl. 2012). Et vanlig argument for fastprisordninger er kryssubsidiering, der ev. høyere profitt for populære titler kan brukes til å finansiere økonomisk ulønnsomme bøker som likevel har en kulturell verdi (Andersen 2012). Noen argumenterer også for at faste priser kan være effektivitetsfremnende. Begrunnelsen er at faste priser kan løse vertikale eksternaliteter knyttet til dobbelt prispåslag, gratispassasjerproblemet og eksternaliteter knyttet til for lite service.<sup>2</sup>

Faste priser på bøker bidrar til å øke overskuddet hos forlag og bokhandlere, uten at ordningen gir forlagene insentiver til å gi ut et bredere utvalg av bøker. Forlagsbransjen består av kommersielle virksomheter med profesjonelle eiere som har krav til utbytte. Det er derfor ikke opplagt at fastprissystemet fører til mangfold og kvalitet i litteraturen ut over det som allerede er kommersielt lønnsomt, og det som følger av andre virkemidler, som innkjøpsordningen. Fastprisordningens virkning på kulturpolitikken er følgelig indirekte, og basert på en tillit til at forlagene på altruistisk vis anvender sitt overskudd til å kryssubsidiere smal litteratur. Som Andersen (2012) peker på, er det

<sup>1</sup> Bøkene kommer gjerne først ut som innbundne utgaver, og deretter gis de ut i nye formater som får ny fastprisperiode. Priskontrollen som bokavtalen innebærer, fører dermed til at bøker i liten grad selges utenfor bokhandlerne.

<sup>2</sup> Se Andersen (2012) for en oppsummering.



ikke mulig å si om forlagene faktisk bruker økt profitt fra bestselgere til å gi ut ulønnsomme bøker av kulturell verdi, ettersom en slik atferd aldri vil være rasjonell i økonomisk forstand. Fastpris er derfor et lite presist virkemiddel for å nå de kulturpolitiske målsetningene.

### 10.1.3 Håndheving

Den største delen av Konkurransetilsynets ressurser går med til å håndheve forbuds- og inngrepsbestemmelsene i konkurranseloven, dvs. saker om ulovlig samarbeid, misbruk av dominerende stilling og foretakssammenslutninger (fusjoner) som kan skade konkurransen. Figur 10.1 viser Konkurransetilsynets bruk av ressurser på fusjonssaker, etterforskningsaker og andre saker (påpekninger, markedsundersøkelser og lignende) målt fra 2012 til 2014.

#### Fusjonssakene

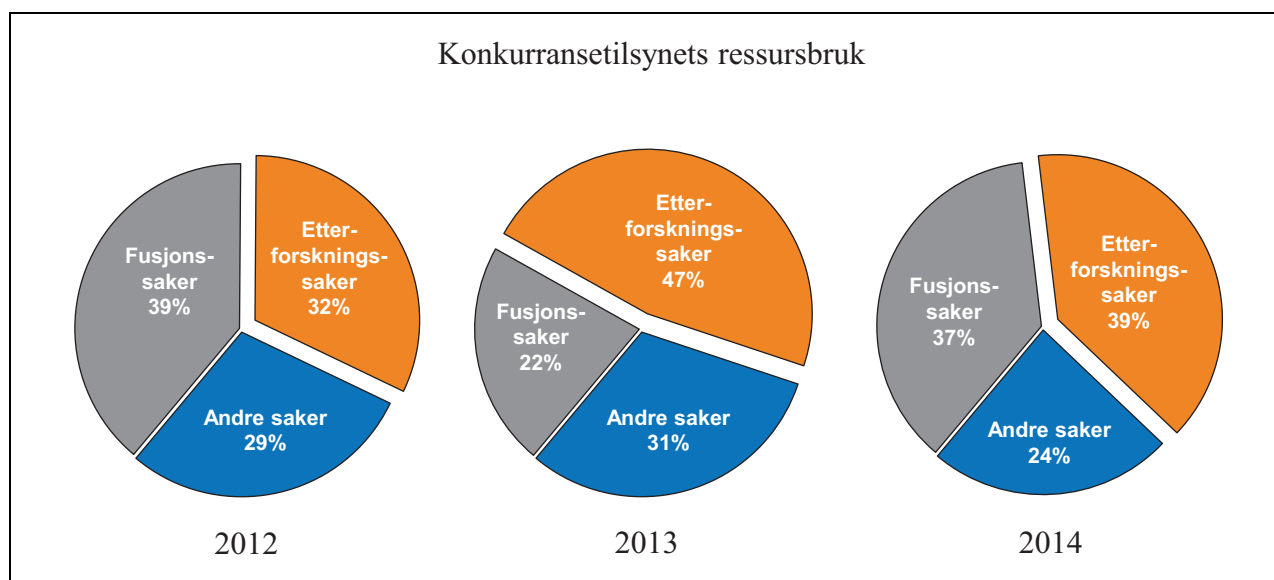
Aktiviteten i fusjonssakene varierer fra år til år. Ettersom bestemmelsen om fusjonssaker i konkurranseloven er en «skal-bestemmelse» og tidsfristene for saksbehandlingen er knappe, vil fusjonssaker alltid få prioritet framfor andre saker.

I årene fra 2011 til 2014 har Konkurransetilsynet lagt ned forbud i fire saker og truffet seks vedtak med avhjelpende tiltak. I mange av fusjonene tilsynet behandler, er det viktig å få oversikt over hvilke konkurranseskader som kan oppstå både i nasjonale og lokale markeder. I flere av sakene der Konkurransetilsynet har grepet inn, har store,

landsomfattende aktører kjøpt seg opp til en sterk stilling i lokale markeder. Dette gjaldt bl.a. Telenors oppkjøp av LOS, Plantasjens oppkjøp av Oddernes og Norsk Gjenvinnings oppkjøp av Avfall Sør Bedrift.

Det har blitt mer krevende å oppdage og gripe inn mot oppkjøp i lokale markeder etter at *terskelverdiene for meldeplikt om fusjoner* til Konkurransetilsynet ble hevet. Det var tidligere meldeplikt for fusjoner der minst én av partene hadde en omsetning på over 20 mill. kroner, og fusjoner der partene til sammen hadde en omsetning på over 50 mill. kroner. Disse terskelverdiene ble hevet til hhv. 100 mill. kroner og 1 mrd. kroner fra januar 2014. I Prop. 75 L (2012–2013) Endringer i konkurranseloven pekes det på at økte terskelverdier vil gi ressursbesparelse og forenkling for næringslivet og redusert ressursbruk hos Konkurransetilsynet i forbindelse med uproblematiske transaksjoner. Fra å få inn rundt 400 meldinger i året før regelendringen, fikk tilsynet inn 89 meldinger i 2014.

Konkurranselovutvalget (NOU 2012: 7) viste at i perioden 2007–2010 ville om lag 20 pst. av alle begrunnede varsler/vedtak falt bort hvis dagens terskelverdier hadde vært gjeldende i perioden. Dersom terskelverdiene settes for høyt, kan fusjoner og oppkjøp med vesentlige konkurransebegrensninger bli gjennomført uten at tilsynet blir kjent med disse. Høye terskelverdier fører også til at oppdagelsesrisikoen blir lav, og den preventive effekten av kontroll reduseres. Norge skiller seg fra Sverige, Danmark og mange andre EU-land ved at norsk økonomi er preget av smale og lokale



Figur 10.1 Konkurransetilsynets ressursbruk 2012–2014

Kilde: Konkurransetilsynet.

markeder med få aktører og lav omsetning. Dette innebærer at lave terskelverdier vil være spesielt viktig for å sikre at skadelige fusjoner oppdages.

Hevingen av terskelverdiene betyr at tilsynet i større grad må overvåke markedene for å få informasjon om potensielle konkurranseskadelige fusjoner. Konkurransetilsynet har valgt å pålegge informasjonsplikt til enkelte større norske foretak som tilsynet mener det er sannsynlig vil kjøpe opp mindre foretak i lokale markeder, og hvor det kan oppstå lokale monopoler. Det er imidlertid sannsynlig at det vil kunne være en god del konkurranseskadelige sammenslåinger under terskelverdiene som Konkurransetilsynet ikke vil fange opp tidnok til å gripe inn i.

#### *Etterforskningssakene*

Ulovlig samarbeid og misbruk av dominerende stilling er adferd som er svært vanskelig å oppdage og bevise. Konkurransetilsynet mottar mellom ti og 30 tips hver måned, og er gitt en relativt vid adgang til å sikre og søke etter bevis. I 2013 var tilsynet på to bevissikringer, mens det i 2014 var seks bevissikringer, herunder én bevissikring for EFTAs overvåkingorgan ESA.<sup>3</sup>

Etterforskningssakene er svært tid- og ressurskrevende. Fra bevissikring til vedtak vil det typisk gå mellom to og tre år. Det er en tydelig utvikling mot mer utstrakt bruk av økonomiske analyser for å vurdere mulige konkurranseskadelige effekter av samarbeid, og slike analyser vil typisk forlenge saksbehandlingstiden. I tillegg vil det være betydelig arbeid knyttet til å gjennomgå beslag, ta forklaringsopptak og bearbeide et stort datamateriale. Siden konkurransepolitikken er lovbasert og det kan pålegges relativt strenge sanksjoner ved å bryte loven, må Konkurransetilsynet selvsagt føre bevis for både selve atferden og at atferden har konkurranseskadelige effekter. I mange konkurransesaker kan dette by på utfordringer og føre til at tilsynet må avslutte saker der det ikke kan føres tilstrekkelig bevis.

I tillegg til effektiv håndheving virker offentlig oppmerksomhet om tilsynets vedtak og illeggelse av bøter avskrekkende. Det lave antallet domnanssaker de siste årene representerer således en

utfordring for virkningene av dominansforbudet. Konkurransetilsynet har gjennom det siste året derfor hatt en mer systematisk satsing på å identifisere tilfeller der det kan ha skjedd misbruk av dominerende stilling. Dette arbeidet har resultert i identifikasjon av flere aktører som kan ha misbrukt sin dominerende stilling.

For å utnytte tilsynets kapasitet og samtidig være en effektiv håndhever av konkurranseloven, har tilsynet i økende grad tatt i bruk myk håndheving for å løse konkurranseproblemer (soft law-tilnærming). Et eksempel på dette var en sak om signalisering av renter fra bankene. Som følge av økte kapitalkrav var det flere banker som i mediene signaliserte at de ville øke rentene. Flere presenterte også anslag for hvor mye rentene ville komme til å øke framover. Konkurransetilsynet mente dette var en form for signalisering egnet til å skade konkurransen, og som således kunne være i strid med konkurranseloven. Konkurransetilsynet valgte å ta kontakt med Finans Norge og de største bankene, og redegjøre for hvordan tilsynet vurderte praksisen. Resultatet var at bankene ble betydelig mer varsomme med å signalisere renteopp ganger i mediene.

Ett område hvor tilsynet bevisst valgte en annen tilnærming enn full etterforskning var ved vurdering av garantivilkår for bilreparasjoner. Bakgrunnen var at tilsynet hadde fått flere henvendelser og klager på garantivilkår som bidro til at forbrukerne ble innelåst til merkeverksteder. Tilsynet valgte å utarbeide en rapport om garantivilkår i bilbransjen. Formålet med rapporten var todelt. Det første formålet var å veilede forbrukeren til trygt å kunne velge mellom merkeverksted og andre offentlig godkjente verksteder når forbrukeren selv betaler for reparasjonene. Det andre formålet var å få bilprodusenter og importører til å endre sine garantivilkår dersom de påla bruk av merkeverksted, eller skapte usikkerhet hos forbrukerne om krav til valg av verksted. Dette arbeidet har ført til at mange produsenter og importører har ryddet opp i garantivilkårene.

Tilsynet har også gjennomført en omfattende undersøkelse av drivstoffmarkedet i Norge, der det ble vist at bruttomarginene til bensinstasjonskjedene har økt betydelig de siste årene, og at de var klart høyere i Norge enn i Sverige (Konkurransetilsynet 2014). Undersøkelsen konkluderer med at den viktigste forklaringen på dette var en ny pristopp på bensin på torsdager i tillegg til på mandager. Resultatene kan tyde på at den nasjonale konkurransen er svekket.

Konkurransetilsynet er også i gang med å undersøke konkurransen i utlån til privatpersoner

<sup>3</sup> Konkurransetilsynet kan gjennomføre bevissikring dersom det er rimelig grunn til å anta at konkurranseloven eller vedtak i medhold av loven er overtrådt, men må søke en begjæring hos tingretten for å få rettslig beslutning. Tilsynet kan også gjennomføre bevissikring dersom det er nødvendig for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser, for eksempel når tilsynet bistår ESA eller EU-kommisjonen.

i bankmarkedet, og rammene for utvikling av tomtemarkedet i de store byene. I begge disse markedsundersøkelsene vil tilsynet se på betydningen av myndighetenes regulering for konkurransen, og på markedsforholdene i bransjen.

Det har også vært tradisjon for at de nordiske tilsynene samarbeider om markedsanalyser, og den neste nordiske rapporten vil se nærmere på markedet for avfall.

#### *Påpekninger og konkurransekultur*

Å påpeke konkurransebegrensende virkninger krever en grundig forståelse av markedet, en analyse av hvordan reguleringen påvirker konkurransen og en forståelse av grunnlaget for reguleringen. I perioden fra 2007 til 2013 brukte tilsynet påpekningens mulighet elleve ganger og utarbeidet 204 høringsuttalelser. Påpekninger er imidlertid et svakt virkemiddel. Selv om Norge er det eneste landet i Norden der Konkurransetilsynet kan pålegge offentlige myndigheter å svare på en påpekning, kan mottakeren av påpekningen velge ikke å vektlegge Konkurransetilsynets bekymring. I hvilken grad Konkurransetilsynet har mulighet til å påpeke konkurransebegrensende reguleringer er også et spørsmål om ressurser.

En annen viktig oppgave for Konkurransetilsynet er å påvirke konkurransekultur, for eksempel gjennom avskrekking av ulovlig atferd, informasjon og veiledning og å stimulere foretakene til å gjennomføre tiltak for økt etterlevelse. Konkurranseskultur handler om holdninger, bevissthet og kultur i virksomheter, hos forbrukere og i det offentlige. For noen år siden gjennomførte Konkurransetilsynet en undersøkelse blant bedriftsledere som viste at det er et betydelig potensial for forbedringer i konkurransekulturen i næringslivet (Synovate Research reinvented 2011). Riktignok oppga de fleste næringslivsledere i utvalget at det er god konkurranse i markedene de opererer i, men nesten 20 pst. svarte at det ofte eller av og til forekommer brudd på konkurranseloven i deres bransje. Like mange svarte at de ikke ville kontakke Konkurransetilsynet dersom de kjente til brudd på konkurranseloven. Bare om lag halvparten av de spurte trodde at konkurransekriminalitet vil bli oppdaget.

En sterk konkurransekultur i virksomhetene er imidlertid ikke tilstrekkelig for at sikre at markedene fungerer effektivt. Konkurranseskulturen blant forbrukerne er også vesentlig. Opplyste og aktive forbrukere vil fremme konkurransen ved aktivt å søke mot de beste produktene og de laveste prisene. For at forbrukerne skal gi seg ut

på slike søk, må det ligge til grunn en forventning om økonomisk gevinst ved adferden. Det betyr at tiltak som kan gi reduserte søkekostnader eller økt sannsynlighet for gevinst, vil bidra til styrket konkurranse i markedene. Kraftprisportalen og Finansportalen er eksempler på tiltak som kan ha bidratt til økt konkurranse gjennom økt kunnskap om prisene i markedene.

#### *Virker håndhevingen?*

Buccirossi m.fl. (2013) finner en empirisk sammenheng mellom konkurransepolitikk og total faktorproduktivitet. Internasjonale erfaringer viser også nærmest entydig at det er store besparelser for forbrukerne som følge av konkurransemyndighetenes inngrep. Copenhagen Economics (2007) viser at forbud mot fusjoner har ført til lavere priser på opp mot 10 pst. sammenlignet med hva som ville blitt resultatet uten inngrep. Videre viser rapporten at karteller gir økte priser på opp til 30 pst., noe som tilsier at å avdekke karteller gir betydelige besparelser for forbrukerne.

Den direkte virkningen av et konkret inngrep er et lavere prisnivå og høyere kvalitet for forbrukerne. I tillegg kommer indirekte virkninger gjennom andre aktørers adferd. Videre kommer de avskrekkende virkningene. Når konkurransemyndighetenes håndheving fungerer effektivt, betyr det at aktørene avstår fra å inngå i konkurranse-skadelige samarbeid, at fusjoner stoppes før de kommer på konkurransemyndighetenes bord og at dominerende foretak har en tydelig bevissthet knyttet til ikke å misbruke sin stilling. Samlet underbygger dette håndhevingens betydning for innenlandsk konkurranse og økonomisk vekst.

## **10.2 Konkurranse i og fra offentlig sektor**

Ifølge Statistisk sentralbyrå var det ved utgangen av 2011 registrert i overkant av 3 200 offentlige, ikke-finansielle foretak i Norge. Om lag 2500 av disse (78 pst.) var kommunalt eide, og de resterende var eid av staten. Foretakene var i hovedsak organisert som aksjeselskaper. Utøvelsen av det offentlige eierskapet belyses i kapittel 14 om offentlig eierskap, herunder de 70 statselskapene der departementet forvalter eierskapet. I dette avsnittet belyses betydningen av de offentlige selskapene for konkurransen.

Offentlig eide virksomheter opererer på en rekke ulike områder, ofte i konkurranse med private. Videre ser man at private i økende grad

ønsker å tilby samme type tjenester som det offentlige tradisjonelt har hatt ansvaret for. De siste tiårene har det funnet sted en liberalisering av markeder slik at mer av den tradisjonelt offentlige tjenesteproduksjonen drives som kommersiell virksomhet, og private har også sluppet til. Eksempler er parkeringstjenester, avfallshåndtering, undervisning, drift av sykehjem mv. Utviklingen innebærer at det offentlige har blitt aktive både på tilbuds- og innkjøpssiden i markedet, og grensedragningen mellom offentlig og privat tjenesteproduksjon er blitt langt mindre klar.

Konkurransen mellom offentlige og private tjenestetilbydere bør skje på like vilkår i den forstand at rammebetingelsene for offentlige og private virksomheter er konkurransenøytrale. Både konkurranseloven og forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalen er viktig i denne sammenheng.

#### *Konkurranseloven*

Når offentlig virksomhet er av en slik art at den regnes som et foretak i konkurranselovens forstand, gjelder forbuds- og inngrepsbestemmelsene i konkurranseloven. I henhold til konkurranseloven er et foretak enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet. Det er ikke krav til bestemte selskapsformer, slik at kommunale og interkommunale foretak også vil kunne omfattes dersom de driver ervervsvirksomhet.

Konkurransetilsynet får en rekke klager fra private bedrifter som mener at offentlige aktører opptrer på en måte som er i strid med konkurranseloven. I all hovedsak dreier klagen seg om at offentlige virksomheter setter priser som private bedrifter ikke har mulighet til å konkurrere mot. Kildene til dette kan være mange. Det kan dreie seg om direkte støtte og subsidier, krysssubsidiering fra beskyttet til konkurranseekspostert del av virksomhet, at det offentlige foretaket er underlagt mer fordelaktig regulering, at de som legger rammene for virksomheten også er eiere, mer gunstige skattemessige vilkår, fravær av konkurrisiko, samt lavere avkastnings- og utbyttekrav.

Håndheving av forbudet mot misbruk av dominerende stilling er et virkemiddel som brukes til å adressere konkurransevidringer mellom offentlige og private foretak. Med misbruk av dominerende stilling siktes det til at foretaket direkte eller indirekte forhindrer konkurranse fra andre foretak (utestenging). For eksempel kan et offentlig eid foretak med monopolstilling for sin kjernevirksomhet ekspandere inn i konkurranseutsatte områder. Misbruk av dominerende stilling kan forekomme dersom kjernevirksomheten brukes

til å subsidiere den konkurranseutsatte delen av virksomheten, eller dersom det offentlige foretaket favoriserer egen kommersiell virksomhet. Misbruk av dominerende stilling kan også oppstå hvis det offentlige foretaket kobler produkter i kjernevirksomheten med produkter som tilbys på kommersiell basis. Et eksempel kan være når tilgang til et treningsstudio er koblet med tilgang til drift av et offentlig eid badebasseng.

Konkurransetilsynet har mulighet til å gripe inn dersom prisene settes så lavt at det offentlig eide selskapet går med tap, eller dersom en minst like effektiv konkurrent ikke har mulighet til å konkurrere. En slik vurdering utløser imidlertid en rekke vanskelige spørsmål, både med å påvise at det faktisk foreligger en dominerende stilling og med å påvise at denne misbrukes. Det stilles strenge krav til informasjon om kostnader og kostnadsstruktur. Det kan også være vanskelig å bevise at utestenging har vært formålet med markedsadferden.

Opphavet til konkurranseproblemer mellom offentlige og private tjenestetilbydere trenger imidlertid ikke å være misbruk av dominerende stilling i konkurranselovens forstand. Ulike former for offentlig støtte kan skape ulike vilkår for private og offentlige tjenestetilbydere. I tillegg vil håndheving av forbudet mot fusjoner som svekker konkurransen, ha betydning for hvor mye offentlige foretak kan vokse. Tilsynet har valgt å pålegge informasjonsplikt til enkelte større norske foretak som sannsynlig vil kjøpe opp mindre foretak i lokale markeder. Blant annet er Statkraft AS pålagt plikt til å opplyse om erverv av eiendeler i kraftverk og foretak som eier kraftverk i Norge. Opplysningsplikten gjelder også når selskaper som Statkraft har eiendeler i, foretar slike erverv.

#### *Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalen*

EØS-avtalen forbyr offentlig støtte til foretak dersom støtten kan vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen innen EØS-området. EØS-avtalens regler om offentlig støtte skiller ikke mellom private og offentlige støttemottakere. Det vil si at også offentlig eid virksomhet kan være gjenstand for statsstøtteforbudet.

Flere konkrete saker EFTAs overvåkingorgan (ESA) har tatt opp de siste årene viser at gjeldende norsk regelverk knyttet til kommunal markedsrettet virksomhet ikke er tilfredsstillende med hensyn til oppfyllelse av EØS-avtalen. I flere saker har ESA kommet til at det generelle skattefritaket i skatteloven er problematisk. Kommuner

og fylkeskommuner er i utgangspunktet skattefrie. Når de utfører tjenester i markedet, vil virksomheten i hovedsak være skattefri. Kommunale og fylkeskommunale aktører vil dermed ha en konkurransefordel sammenlignet med private aktører som opererer i markedet. ESA har også pekt på at manglende organisatorisk og regnskapsmessig skille mellom ulike typer kommunal virksomhet skaper risiko for krysssubsidierting og at manglende fortjenestekrav til kommunal virksomhet kan være problematisk.

På bakgrunn av ESAs påpekninger må kommunale avfallsaktører fra og med inntektsåret 2014 betale skatt når de håndterer næringsavfall og husholdningsavfall fra andre kommuner.<sup>4</sup> Videre besluttet ESA 20. november 2013 at finansieringen av norske offentlig eide sykehusapotek innebærer offentlig støtte i strid med EØS-avtalen. ESA uttaler også at det manglende organisatoriske eller regnskapsmessige skillet mellom publikumsutsalget og sykehusapotekenes øvrige virksomhet, åpner for at det kan skje ulovlig krysssubsidierting av publikumsutsalget. På bakgrunn av ESAs vedtak er det fra 2015 innført skatteplikt på inntekter fra de offentlige sykehusapotekenes publikumsutvalg. De regionale helseforetakene skal også etablere rutiner for separate regnskaper, riktig kostnadsfordeling og fortjenestekrav.

Konkurransetilsynet har i dag ingen rolle i håndhevingen av reglene om offentlig støtte. Reglene håndheves av ESA, som har eksklusiv kompetanse til å fastslå om støtte er forenelig med EØS-avtalen. ESA vil i utgangspunktet prioritere de formene for statsstøtte som har størst innvirkning på samhandelen mellom EØS-landene. Det kan innebære at støtteordninger som i liten grad berører andre land, men som likevel kan ha betydning for den innenlandske konkurransen, ikke prioriteres av ESA, selv om støtten kan være omfattet av EØS-reglene.

Mer effektiv kontroll av at statsstøttereguleringen overholdes har vært en av drivkreftene bak EUs moderniseringsdirektiv. Moderniseringen innebærer bl.a. forenkling, at flere støtteformer faller inn under det generelle gruppeunntaket (GBER), og at EU-kommisjonen direkte vil kontrollere en mindre andel av støtten enn før. Motstykket er et større ansvar for medlemsstatene for å forhåndsvurdere at støtten ikke bryter med regelverket. EUs moderniseringsdirektiv vil også være relevant for ESA og Norge.

Konkurransemyndighetene i våre naboland har de siste årene fått direkte virkemidler for å

møte utfordringer som oppstår når offentlige virksomheter utfører oppgaver i et konkurransemarked. Den *svenske konkurranseloven* fikk i 2010 et forbud mot at staten, kommuner eller fylkeskommuner driver salgsvirksomhet av økonomisk art eller kommersiell natur hvis dette vrir konkurransen eller er egnet til å begrense utviklingen av effektiv konkurranse. Tingretten kan etter anmodning fra det svenske konkurransetilsynet legge ned forbud mot konkurransebegrensende selgervirksomhet. Den *finske konkurranseloven* har en lignende bestemmelse. Konkurransetilsynet og forbrukermyndigheten kan – under visse forutsetninger – gripe inn mot en kommune, en sammenslutning av kommuner, staten eller en enhet som kontrolleres av en av de nevnte aktører. Forutsetningen er at de driver kommersiell virksomhet som har forretningspraksis eller en organisatorisk struktur som er egnet til å hindre eller vri konkurransen. Før et eventuelt inngrep skal konkurranse- og forbrukermyndigheten prøve å løse saken gjennom konsultasjoner med ansvarlig myndighet. Da den *danske konkurranseloven* ble endret i 2000, ble det innført en bestemmelse som skal medvirke til at offentlig næringsvirksomhet skjer på samme vilkår som privat. Regelen tar sikte på at offentlig næringsvirksomhet ikke mottar ulovlig konkurransevridende støtte, der støtte forstås vidt og omfatter for eksempel krysssubsidierting og indirekte fordeler i form av leiepriser under markedspris, i tillegg til avgiftslettelser, garantier eller lån på særlig gunstige vilkår. Bestemmelsen kan derfor ses på som en aktiv, nasjonal håndheving av statsstøttereguleringen.

Norge har således færre virkemidler for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlig og private virksomheter enn våre naboland. Konkurransetilsynet mottar en rekke klager fra private bedrifter som mener offentlige aktører opptrer på en måte som er i strid med prinsippet om konkurransenøytralitet, men som tilsynet ikke har hjemmel i konkurranseloven for å følge opp. Konsekvensene av manglende konkurransenøytralitet er svekket konkurranse, redusert produktivitet og økonomisk vekst.

## 10.3 Regulering

### 10.3.1 Hvorfor regulere og kostnader ved gal regulering

*Hvorfor regulere?*

En regulering kan defineres som enhver handling eller ethvert inngrep fra myndighetene som er

<sup>4</sup> ESAs vedtak i brev av 27. februar 2013.

ment å forandre adferden til individer, grupper, bedrifter mv. Regulering kan gi rettigheter (for eksempel rett til utbygging) eller begrensninger (for eksempel krav om bruk av renseteknologi for bedrifter). Reguleringer begrunnes gjerne med ulike former for markedssvikt, slik som for eksempel forurensning (negative eksterne effekter i produksjonen) eller naturlige monopoler, og da vil regulering være nødvendig for å bringe økonomien nærmere en effektiv ressursallokering. Det er imidlertid sjelden åpenbart hvordan reguleringen skal utformes og hvor omfattende regulering som er nødvendig for å sikre konkurranse.

Naturlige monopoler kan oppstå i markeder hvor en stor del av produksjonskostnaden er knyttet til investeringer i infrastrukturen. Virksomheter i nettverksnæringer som elektrisitetsforsyning, telekommunikasjon, post, vannforsyning og avløp, jernbane og flyplassdrift har i større eller mindre grad karakter av å være naturlige monopoler. I flere nettverksnæringer er det etablert særskilte reguleringer for å oppnå konkurranse på områder der det er mulig, og for å sikre effektivitet innenfor det resterende monopolområdet.

Monopoler kan også oppstå i lokale eller regionale markeder. Et eksempel kan hentes fra markedet for bredbånd. Dersom en leverandør har lagt fiberkabler i bakken, vil det sjelden være lønnsomt for en annen leverandør å legge kabler ved siden av. Hver enkelt kabeleier trenger ofte et flertall av husholdningene i et område som kunder dersom investeringen skal lønne seg. Det betyr at den som først la kablet, får et tilnærmet monopol på bredbåndstjenester i det området kablet ligger. Det er riktignok mulig å benytte seg av andre teknologier, men disse vil ikke være fullverdige substitutter ettersom kapasiteten vil være betydelig lavere. Vi ender dermed opp med lokale og regionale monopoler der kundene er prisgitt én fibertilbyder.

Reguleringer kan også innføres for å fremme viktige mål innen områder som distriktpolitikk og fordeling. I arbeidsmarkedet er det for eksempel flere reguleringer knyttet til sikkerhet og helse. Andre reguleringer tar sikte på å ivareta ulike samfunnshensyn, for eksempel gjennom pålegg om landsdekkende forsyning av en tjeneste eller krav om et visst kvalitetsnivå på tjenestene.

Norges tilslutning til EØS-avtalen i 1992 har ført til at flere reguleringer kommer utenfra. EØS-avtalen fungerer som et generelt rammeverk for norsk næringspolitikk, og legger i prinsippet føringer på norsk næringslivsregulering. Samlet sett har EU/EØS-reglene om de fire friheter, stats-

støtte, offentlige anskaffelser og konkurranse stor betydning for norsk næringspolitikk og næringsliv (NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor). For at EU/EØS-retten skal bli gjeldende rett i Norge, må den gjennomføres av norsk lovgiver enten som lov eller forskrift. I 2011 var det om lag tusen norske forskrifter og 174 norske lover som helt eller delvis inneholder EU/EØS-rett.

#### *Kostnader ved gal regulering*

Reguleringer kan være nødvendige og riktige, men likevel ha uheldige konsekvenser. For å vurdere den samfunnsøkonomiske nytten av en regulering må alle kostnader, både direkte og indirekte, veies opp mot fordelene (nytten) ved reguleringen. Direkte kostnader rommer administrative kostnader (søknader, rapporter, statistikk mv.) både for virksomheter og for det offentlige, utgifter knyttet til reguleringen (beskyttelse av helse, miljø mv.) og finansielle kostnader (skatter og avgifter). Indirekte kostnader er kostnader som oppstår på virksomhetsnivå (investeringsvridninger, produksjonsdynamikk) og på samfunnsnivå (virkninger på produktivitet, entreprenørskap, vekst og sysselsetting).

I en svensk rapport (Tilväxtanalys 2010) gjøres det et forsøk på å måle størrelsen på direkte og indirekte kostnader ved reguleringer. Rapporten bruker Verdensbankens Doing Business-indikator som mål på reguleringsbyrden.<sup>5</sup> Det studeres hvordan de indirekte kostnadene påvirker bedrifter og økonomisk vekst gjennom en analyse av investeringsaktiviteter og oppstart og utvikling av bedrifter. Konklusjonen i rapporten er at de indirekte kostnadene er betydelige og større enn de direkte administrative kostnadene for foretak.

Land og sektorer med relativt få konkurransehemmende reguleringer har generelt hatt høyere BNP per innbygger og høyere produktivitetvekst (Arnold m.fl. 2011) enn land med mer omfattende konkurransebegrensende reguleringer. Dette kan skyldes at reguleringene, skaper lavere rivalisering mellom eksisterende bedrifter, og dermed hemmer insentivene til teknologiadopsjon. Videre kan reguleringene øke etableringsbarrierene for nye, innovative virksomheter og dermed hemme insentivene til å innovere. Reguleringer kan videre bidra til økte kostnader i næringslivet og dermed skape ineffektivitet. Det finnes eksempler på dette innfor bygg og anlegg og i landbruket, som omtales i henholdsvis kapittel 11 og 13.

<sup>5</sup> Verdensbankens Doing Business-indikator er omtalt i kapittel 5.

Konkurransbegrensende reguleringer påvirker ikke bare produktiviteten i den regulerte næringen. Også andre næringer kan påvirkes. Fravær av konkurranse i en næring kan skape såkalte «trickle-down»-effekter i andre næringer fordi kostnadene øker, kvaliteten reduseres eller tilgjengeligheten til innsatsvarer blir mindre (Boulés m.fl. 2010).

Bouris og Duval (2011) ser på sammenhengen mellom reguleringer i hhv. produkt- og arbeidsmarkedet og produktivitet i en rekke OECD-land. De finner at produktmarksreguleringer som gradvis utformes i tråd med beste praksis (dvs. gjennomsnittet av de tre landene med mest konkurransevennlige reguleringer) kan ha potensial for å øke produktiviteten. Resultatene viser at Norge kan oppnå produktivetsgevinster (målt ved total faktorproduktivitet) på 1,5–3,5 pst. over en periode på fem år, og 4–6 pst. over en periode på ti år dersom produktmarksreguleringene endres til beste praksis. Arbeidet til Bouris og Duval viser at reformer i arbeidsmarkedet også kan øke produktiviteten, men resultatene her anslås å være mindre enn ved produktmarksreformer. Disse resultatene viser at Norge kan oppnå produktivetsgevinster på 0,1–0,2 pst. over en periode på fem år, og 0,3–0,4 pst. over en periode på ti år dersom arbeidsmarksreguleringene endres til beste praksis. Slike beregninger er beheftet med stor usikkerhet, men de illustrerer likevel at det kan gi betydelige produktivetsgevinster dersom et land beveger seg mot beste praksis.

### 10.3.2 Prinsipper for god regulering

Næringslivet bruker mye ressurser på å etterleve offentlige reguleringer. For å redusere slik ressursbruk er det ønskelig å forenkle næringslovgivingen. Et lett forståelig regelverk bidrar til reduserte kostnader til systemer som skal sikre at lovene etterleves, større forutsigbarhet for både næringslivet og forbrukere, og en mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Det er ikke uten videre enkelt å stille opp prinsipper for god regulering, men noen holdepunkter kan være:<sup>6</sup>

- *Proporsjonalitet*: Myndighetene bør kun intervenere når det er nødvendig. Inngrepet bør være formålstjenlig, og kostnadene ved reguleringen bør kartlegges, tallfestes og minimeres. Hvis reguleringene gir vesentlige ekstrakost-

nader for konsumenter eller bedrifter, bør det vurderes om de samme formål kan oppnås på en mindre kostnadskrevende måte.

- *Ansvarliggjøring*: Regulator må kunne begrunne avgjørelsene om regulering og begrunnelsen og beslutningsgrunnlaget bør utformes slik at det kan ettergås av andre.
- *Konsistens*: Ulike reguleringer må være konsistente med hverandre, og nye reguleringer bør vurderes opp mot eksisterende.
- *Transparens*: Begrunnelsen for reguleringer må være klart definert, og bestemmelsene må være brukervennlig utformet.
- *Målrettet*: Reguleringer må fokusere på problemet og minimere bieffekter.

I statsbudsjettet for 2015 foreslår regjeringen å opprette et uavhengig *regelråd for næringslivet*. Regelrådet skal granske utformingen av nytt regelverk og ta stilling til om konsekvensene for næringslivet er godt nok utredet etter de kravene som utredningsinstruksen stiller. Utredningsinstruksen og etterlevelsen av den er nærmere omtalt i kapittel 19. Videre skal rådet etter regjeringens forslag vurdere om nytt regelverk er utformet slik at målene nås til en relativt lav kostnad for næringslivet. Rådet skal komme med rådgivende, offentlige vurderinger. Tanken er at dette etter hvert vil bedre kvaliteten på konsekvensutredningene, og dermed sikre at det ikke vedtas unødig tyngende plikter for næringslivet. Regjeringen vil sende forslaget om etablering og drift av et regelråd på høring, og arbeidet med opprettelsen av rådet og rådets mandat skal ses i lys av hva som kommer fram i høringsrunden. Arbeidet vil også koordineres med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementets arbeid med revisjon av utredningsinstruksen.

Flere land har i de senere år opprettet tilsvarende uavhengige kvalitetssikringsorganer, bl.a. Nederland, Storbritannia, Tyskland, Tsjekkia og Sverige. Regelrådet i Sverige startet som et prøveprosjekt i 2008, og ble høsten 2013 besluttet gjort permanent fra januar 2015.

### 10.3.3 Konkurransbegrensende reguleringer i Norge

Konkurransetilsynet har uttrykt bekymring for at det på enkelte områder er innført mer omfattende reguleringer de senere årene. Tilsynet har bl.a. trukket fram økt importtoll på landbruksvarer, strengere regulering av byggenæringen og mer omfattende regulering av bokmarkedet. Konkur-

<sup>6</sup> Gjennomgangen er basert på Principles of Good Regulation, The Better Regulation Task Force, UK.

ransetilsynet arbeider nå med å gjennomgå konkurransesituasjonen innenfor tomteutvikling, herunder myndighetenes regulering av bygg- og anleggssektoren.

Fiskerisektoren er gjenstand for reguleringer som bidrar til et betydelig effektivitetstap, ved at den potensielle ressursrenten i næringen ikke realiseres. Steinshamn (2005) har beregnet at fiskerierne i 2004 hadde potensial for å generere en årlig ressursrente på 7 mrd. kroner, mens den realiserte ressursrenten samme år anslås til om lag null, jf. kapittel 13.

Det er vanskelig å måle hvor mye konkurransen reduseres av ulike reguleringer. OECDs Competition Assessment Toolkit (OECD 2011a) representerer en metode som er utviklet for at medlemslandene skal kunne identifisere konkurransebegrensende reguleringer og sammenligne disse med reguleringene i andre land. Metoden gir en sjekkliste med fire punkter: (i) reguleringer som virker etableringshindrende, dvs. reguleringer som begrenser antall eller type tilbydere; (ii) reguleringer som hindrer effektiv konkurranseferd, dvs. reguleringer som begrenser tilbyderes mulighet til å konkurrere; (iii) reguleringer som påvirker bedriftsøkonomiske valg, dvs. reguleringer som begrenser tilbyderes insentiver til å konkurrere; og iv) reguleringer som begrenser forbrukernes valgmulighet og informasjonsgrunnlag.

I tillegg til å vurdere om reguleringer virker etableringshindrende, jf. pkt. i) over, er det også viktig å vurdere hvorvidt reguleringer kan virke hemmende for at bedrifter trer ut av markedet (OECD 2011a, Meyer 2014). Det er ikke tilstrekkelig at inngangsbarrierene er lave – utgangsbarrierene må også være lave slik at virksomheter med lav produktivitet selekteres ut.

#### (i) Reguleringer som virker etableringshindrende

Etableringshindringer kan bidra til at aktører som allerede er i et marked, kan utnytte markedsmakt. Hvis eksisterende virksomheter ikke står overfor reell konkurranse (også fra ev. nyetableringer i markedet), vil mulighetene for samarbeid eller stilltende avtaler være store og insentivene til å effektivisere driften små. Dette vil kunne gi høyere priser og lavere effektivitet i sektoren. Eksempler på reguleringer som skaper etableringsbarrierer, er eksklusive rettigheter, etablering betinget av lisens, tillatelse eller autorisasjon, geografiske barrierer og krav til geografisk dekning. Begrunnelsene for å innføre slike reguleringer er ofte

ønsket om å sikre en viss kvalitet på tjenestene, eller at alle deler av landet får tilbud om visse tjenester. Noen reguleringer er også ment å beskytte innenlandske produsenter mot konkurranse.

Et eksempel på reguleringer som virker etableringshindrende er markedet for offentlig, tjenestepensjon. KLP er i dag eneste aktør i dette markedet. I tillegg har noen kommuner valgt å håndtere sine pensjoner gjennom egne pensjonskasser. Storebrand og DNB valgte å trekke seg ut av markedet, delvis fordi de mente rammevilkårene favoriserte den etablerte aktøren bl.a. gjennom premieutjevningsordningen og manglende krav til at offentlige pensjonsordninger skal ut på anbud.

Eksempler på reguleringer som gir *eksklusive rettigheter* til én aktør, er NSB som er gitt enerett til å trafikkere skinnegangen med svært få unntak, og Norsk Heiskontroll som har enerett på kontroll av heiser. Kiosk- og serveringsrettigheter på Avinors flyplasser er et tredje eksempel.

En annen etableringsbarriere oppstår når det må søkes om *tillatelse for å etablere seg i markedet*. I drosjemarkedet kreves det løyve for å drive drosjeselskap. Innenfor bygg- og anleggssektoren illustreres det i kapittel 11 at mangel på regulerte tomter og lange og usikre plan- og byggesaksprosesser kan utgjøre etableringshindringer. Behovet for kunnskap om reguleringene og krav til dokumentasjon i bygg- og anleggssektoren kan også utgjøre en etableringshindring. Jo mer omfattende og kompleks reguleringen er, desto mer kan etableringskostnadene øke.

Det mest framtrædende eksempelet på en *geografisk barriere* er importvernet for landbruksvarer. Høye tollsatser på utenlandskprodusert mat er konkurransebegrensende, og utformingen av tollsatsene kan hindre nyetablering. Beskyttelsen av norsk landbruk har virkninger også for resten av matvarekjeden, se boks 8.1 om konkurranse og etablering i dagligvarebransjen. Landbruksstøtten og konsekvenser av denne bl.a. for næringsmiddelindustrien er også drøftet i kapittel 13.

Når reguleringer stiller krav til geografisk dekning, kan det være vanskelig for nye eller mindre virksomheter å få tilgang til markedet. *Krav til geografisk dekning* har for eksempel vært satt som en forutsetning i regelverket for innsamling av EE-avfall (kasserte elektroniske og elektriske produkter). Regelverket stiller krav om at avfallsselskaper skal hente EE-avfall fra minst 75 pst. av alle landets kommuner de første tre årene, og 90 pst. av alle landets kommuner deretter. En slik bestemmelse favoriserer store virksomheter.



### Boks 10.1 Konkurransen og etablering i dagligvarebransjen

Dagligvaremarkedet har stor betydning for norske forbrukere, med en omsetning på mer enn 150 mrd. kroner, eksklusive merverdiavgift, i 2013 (Dagligvarefasiten 2014). Norske matvarepriser er langt høyere enn i øvrige skandinaviske land og i EU, og samtidig er vareutvalget smalere (NOU 2011: 4). Rapportene fra Matkjedeutvalget (NOU 2011: 4) og Hjelmenutvalget (NOU 2013: 6) har særlig rettet oppmerksomheten mot den vertikale relasjonen mellom dagligvarekjeder og leverandører. Den viktigste forutsetningen for lavere priser og bedre utvalg til forbrukerne er imidlertid sterk horisontal konkurranse mellom dagligvarekjedene.

Det norske dagligvaremarkedet er svært konsentrert på detaljist- og engrosleddet. Fire vertikalt integrerte kjeder dekker til sammen om lag 96 pst. av markedet. Norgesgruppen hadde i 2013 en markedsandel på 39,3 pst., Rema 1000 hadde en markedsandel på 23,1 pst. Coop og Ica Norge hadde markedsandeler på hhv. 22,7 pst. og 11,1 pst. (Dagligvare rapporten 2014).

Forbrukerne handler nær bosted og arbeidssted, slik at markedene i utgangspunktet er lokale, men flere viktige konkurranseparametere bestemmes av kjedene på nasjonalt hold. Dette gjelder bl.a. grunnsortiment i profilkjedene, nasjonale markedsføringskampanjer og nasjonale maksimalpriser. Nasjonale markedsandeler er likevel ikke nødvendigvis et godt mål på konkurranseintensiteten i markedet. Dagligvarekjedene har insentiver til å fastsette også nasjonale konkurranseparametere ut fra konkurransesituasjonen i de lokale markedene. Konsentrasjonen i en rekke lokale markeder er betydelig høyere enn de nasjonale markedsandelene til dagligvarekjedene skulle tilsi. Samtidig er etableringsbarrierene i mange lokale markeder betydelige, for eksempel på grunn av mangel på egnede tomter eller håndheving av reguleringer som plan- og bygningsloven og bestemmelser gitt i medhold av denne. Dette tyder på at konkurransen i mange lokale markeder er begrenset.

Også på nasjonalt nivå er det vesentlige etableringshindringer. I 2008 trakk tyske Lidl seg

ut av det norske markedet etter å ha oppnådd markedsandeler på 1–2 pst. Samme år solgte den norske kjeden Smart Club sine butikker. Ingen andre landsdekkende kjeder har etablert seg i Norge de siste 20 årene. Dette indikerer at etableringshindringene er betydelige. Både Gaasland (2011 a) og Gabrielsen (2011) argumenterer for at importvernet er en etableringshindring i det norske dagligvaremarkedet. Utenlandske kjeder med stor omsetning i andre land kan ikke dra nytte av sine leverandøravtaler fra utlandet for produktgrupper som er beskyttet av importvernet. De blir dermed avhengig av avtaler med norske næringsmiddelleverandører for videresalg i det norske markedet, og må derfor kjøpe inn i liten skala til høye priser inntil de når en høyere markedsandel i det norske markedet.

Etableringsbarrierer påvirker konsentrasjonen og konkurransen i dagligvaremarkedet. En stor forskjell mellom det norske og de andre skandinaviske markedene er fraværet av små utenlandske utfordrere, og fraværet av potensiell konkurranse fra utenlandske kjeder. I forbindelse med salget av Ica Norge til Coop høsten 2014 uttalte den svenske konsernsjefen at det var stor interesse fra lokale norske aktører for å overta Ica-butikkene, mens interessen fra utenlandske aktører ikke var til stede.

I tillegg til høy konsentrasjon på engros- og detaljistleddet, er også leverandørleddet svært konsentrert. For store produktgrupper som f.eks. meieriprodukter og kjøttprodukter er importvernet en viktig årsak til dette. Manglende konkurranse på leverandørleddet kan være en medvirkende årsak til høye priser og liten bredde i utvalget, og markedsrett på leverandørleddet kan også bidra til etableringshindringene på detaljleddet. At primærprodusentene innenfor landbruket kan ta ut økte priser på sine produkter, er en tilsiktet virkning av importvernet. Svekket konkurranse på både industri-, engros- og detaljleddet er utilsiktede virkninger som er til skade for forbrukerne og samfunnet.

(ii) Reguleringer som hindrer effektiv konkurranseatferd

Myndighetene kan begrense mulighetene for effektiv konkurranseatferd ved å begrense aktørene

nes handlefrihet. Foruten landbrukssektoren, er det særlig to sektorer hvor prisen settes eller påvirkes gjennom regulering – bokbransjen og drosjenæringen. I bokbransjen gir unntak fra konkurranseloven og aktørenes egen bransjeregule-

ring mulighet til å sette fastpris på bøker, jf. omtalte i avsnitt 10.1.2.

I drosjenæringen fastsetter og justerer Konkurransetilsynet priser i regulerte områder (alle deler av landet unntatt de seks største byene). Samtidig begrenses tilgangen til drosjemarkedet gjennom offentlig behovsprøving av drosjeløyver. Dersom behovsprøvingen og prisreguleringen oppheves, vil markedet i større grad enn i dag kunne følge etterspørselen etter drosjetjenester. Dette ville fremme nyetablering i drosjenæringen, øke konkurransen, effektivisere og gi muligheter for et mer differensiert tilbud.

Pris kan også påvirkes gjennom andre offentlige reguleringer som skatter og avgifter. I dag er det flere særregler i merverdiavgiftssystemet. En lang rekke tjenester er utenfor merverdiavgiftssystemet. Enkelte vare- og tjenesteområder har en lavere merverdiavgiftssats enn den generelle satsen og enkelte varer har nullsats i merverdiavgiftssystemet. Et annet eksempel er dokumentavgiften for kjøp av bolig, som innebærer en betydelig kostnad ved bytte av bolig og som derfor virker mobilitetshindrende. Dette kan også redusere mulighetene for en effektiv utnyttelse av arbeidskraften ved at det blir kostbart for arbeidstakere å skifte arbeidssted hvis dette medfører flyttebehov.

Også lokale reguleringer kan påvirke konkurransen. Enkelte fylkeskommuner har vært kritisert av buss- og transportselskapene for at de begrenser konkurransen om andre konkurranseparametere (enn pris) ved å utlyse svært detaljerte anbudsdokumenter og overta en stor del av logistikkoperasjonen, herunder ruteadministrasjon og planlegging. Generelt er det slik at jo lenger bestiller strekker grensen mot utfører, desto mindre blir det å konkurrere om. Dette er aktuelt for eksempel i godstransporten, der private aktører ønsker å ha kontroll over hele logistikkoperasjonen (bl.a. lasting og lossing på jernbaneterminalene), og ikke bare transporten på skinnegangene.

(iii) Reguleringer som begrenser insentivene til å konkurrere

Reguleringer som stiller eksplisitte krav til hvordan produksjonen skal foregå, begrenser aktørenes mulighet til å utnytte naturlige fortrinn, eller til å videreutvikle varer og tjenester.

I mange tilfeller inneholder offentlige reguleringer forenklede rutiner for små og mellomstore bedrifter. Dette fører nødvendigvis til at de administrative kostnadene stiger når virksomheten

vokser forbi slike regelverksgrenser, og det kan forventes å se en opphoping av foretak med størrelse rett under den fastsatte grensen. Det er for eksempel en stor kostnad for et foretak å gå fra forenklet til full regnskapslov, og følgelig kan foretakets valg av antall ansatte mv. bestemmes av andre forhold enn bedriftsøkonomiske hensyn. Små aksjeselskap har også mulighet til ikke å la seg revidere, og det er forenklede regler for oppbevaring av regnskap og vedlegg for små selskap. Ved siden av regnskapsreglene reduseres også kompensasjonsgraden i enkelte støtteordninger ved fastsatte innslagspunkt.

Nyere undersøkelser fra bl.a. OECD viser at nettopp forholdsvis nystartede og hurtigvoksende selskap bidrar til en stor del av sysselsettingsveksten og dermed et lands vekstevne og produktivtetsvekst (OECD 2014e). Reguleringer som hemmer veksten i selskapene, kan derfor bidra til å redusere den samlede produktiviteten i økonomien. På den annen side er mange av disse reguleringene ment å redusere kostnadene ved å etablere en virksomhet, og på den måten redusere etableringshindringer. Slike reguleringer påvirker også andre forhold i markedet, slik at de samlede effektene er vanskelig å anslå.

Garciano, Lelarge og Van Reenen (2013) viser at den franske grensen på 50 ansatte før fulle trygde- og sosiale forpliktelser slår inn, har ført til en kraftig opphoping av foretak i størrelsesgruppene noe under grensen, og tilsvarende lave tall like over grensen. På noen områder er det også i Norge slik at en økning i antall ansatte gir foretak større regulerings- og rapporteringskostnader. Et eksempel er når ansettelse fører til en overgang fra regnskapsavleggelse som små- og mellomstort foretak til regnskapsavleggelse etter de mer omfattende og krevende reglene for store foretak. Det foreligger lite empirisk forskning i Norge om ulike former for terskelverdier på dette området.

Konkurransen mellom eksisterende aktører i en bransje kan også begrenses av at insentivene til konkurranse forstyrres. Dette kan skje ved at myndighets- og aktørrollen blandes, at en sektor reguleres med lag på lag med detaljerte reguleringer, at konkurranseskadelig informasjon deles mellom konkurrenter og ved hemmende kundemobilitet mellom ulike tilbydere eller unntak fra bestemmelsene i konkurranseloven.

I næringsmiddelindustrien har de største aktørene, Tine og Nortura, rollen som markedsaktør samtidig som de er tildelt rollen som markedsregulator i flere av markedene de opptre i. Dette kan innebære en *sammenblanding av myndighets-*

og aktørrollen som kan være uheldig for konkurransen.

Bruk av standarder kan også være eksempler på sammenblanding av myndighets- og aktørrollen. Standarder kan bidra til forenkling og effektivisering, men kan også virke konkurranseshemmende. Markedsaktørene deltar som regel i arbeidet med å utvikle standarder, og kan ha insentiver til å fremme forslag som favoriserer egne løsninger. Standarder er frivillige å bruke, men benyttes bl.a. som referanser i offentlige veiledere som eksempler på hvordan krav kan oppfylles. Bygge- og anleggsværingen er eksempel på en næring hvor standarder har stor betydning, jf. kapittel 11.

Det er flere eksempler på at regulering avler regulering. *Lag på lag med detaljerte reguleringer* begrenser konkurransen og vrir markedsaktørenes oppmerksomhet bort fra konkurranse og innovasjon og over til å finne måter å omgå regulering på, utnytte mulighetene reguleringen gir og ikke minst bruke ressurser til å påvirke myndighetene.

Regelverket for innsamling av EE-avfall (kasserte elektroniske og elektriske produkter) er et eksempel på at en type regulering kan skape behov for ny regulering. Miljødirektoratets mål om å samle inn EE-avfall i hele landet er løst ved innsamlingskrav til avfallsselskapene. Dette er omtalt over som et eksempel på regulering som virker etableringshindrende. Til tross for reguleringen har avfall blitt stående uavhentet i flere regioner over lang tid. For å bøte på problemet har direktoratet foreslått en etterregulering som legger til rette for at under- eller overoppfyllelse av innsamlingsforpliktelsen kan tas med i beregningen av neste års innsamlingsforpliktelse. Det er satt et tak på hvor mye selskapene kan få godtgjort i neste periode for å hindre insentiver til hamstring. Tilsvarende er det, for å hindre at selskapene samler inn for lite avfall, foreslått et rentepåslag. I tillegg er det foreslått at rapportering i forbindelse med etterreguleringen skal kvalitetssikres av en uavhengig part. Samlet vil kostnaden ved å overvåke ordningen øke, og ressursutnyttelsen kan bli mindre effektiv. Dette må veies opp mot hvorvidt man i større grad klarer å oppnå målet om innsamling av EE-avfall.

Et av formålene med regelverket for *offentlige anskaffelser* er å bidra til økt verdiskaping gjennom konkurranse. Regelverket har imidlertid blitt så komplisert at det er fare for at virksomhetene, framfor å bruke ressurser på å gjennomføre gode innkjøp, bruker for mye ressurser på å forsøke å unngå å bli klaget inn til Klagenemnda for offentlige anskaffelser.<sup>7</sup> Resultatet kan bli at gevinstene

ved konkurranse spises opp av kostnadene ved etterlevelse av regelverket.

Et annet bekymringsfullt aspekt er at offentliglova åpner for at konkurrenter kan gis informasjon om hverandres tilbud i en periode mellom valg av tilbyder og kontraktsignering. Bakgrunnen er å gi mulighet til å klage på anbudskonkurransen, bl.a. for å hindre korrupsjon og samarbeid om kontrakter mellom selskaper. Denne åpenheten kan imidlertid føre til at *konkurranseskadelig informasjon deles* mellom konkurrenter. Konkurransen kan komme til å bli avlyst (fordi noen trekker seg i frykt for å måtte dele informasjon), og konkurrentene vil kunne møte hverandre i andre konkurranser, og der gi anbud basert på informasjon om konkurrenten i forrige anbud. Avhengig av hvor godt anbudene er «vasket» for forretningshemmeligheter, kan også forretnings sensitiv informasjon på denne måten komme på avveie.

iv) Reguleringer som begrenser forbrukernes valgmulighet og informasjonsgrunnlag

Reguleringer kan både fremme og hemme mobilitet mellom ulike tilbydere. Da energiloven kom i 1991, var det viktig at kundene lett kunne få oversikt over priser hos alternative tilbydere, og lett kunne skifte leverandør til så lav kostnad som mulig. Kraftprisdatabasen i regi av Konkurransetilsynet var et virkemiddel i så måte. Reguleringer innenfor finanssektoren, bl.a. krav om å oppgi opplysninger om effektiv rente og forbud mot innelåsende produktpakker, gjør det enklere å skifte bank. Finansportalen, som ble etablert etter initiativ fra Finanstilsynet, Forbrukerrådet og Forbrukerombudet, er også et virkemiddel for å øke konkurransen.

Tilsvarende kan reguleringer hemme kundemobilitet, for eksempel gjennom lovpålagte direkte eller indirekte kostnader knyttet til bytte av leverandør, eller ved å begrense hvem forbrukerne kan kjøpe varer eller tjenester hos. Videre kan reguleringer legge begrensninger på kundenes informasjon, for eksempel gjennom begrensninger på markedsføring. Høye tinglysningsgebyr kan være et hinder for bytte av bank for boliglån, og reguleringer for fastsettelse av bindingstid for ulike abonnementer kan gjøre det kostbart å bytte leverandør og dermed redusere konkurransen mellom ulike tilbydere.

<sup>7</sup> Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) behandler klager fra leverandører eller andre som gjelder brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

For en rekke offentlige tjenester er det sterke begrensninger på forbrukernes valgmuligheter. I noen tilfeller finnes det ikke valgmulighet, i andre tilfeller kan det kun velges mellom offentlige tilbydere. I tilfeller der også private tilbydere kan velges, vil valgmulighetene ofte være begrenset til nasjonale tilbydere

(v) Konkurransbegrensende utgangsbarrierer

For at konkurransen skal virke, må det ikke bare skje en etablering av bedrifter som utfordrer de bestående. Lavproduktive bedrifter må også selekteres ut. I en rekke sektorer er det reguleringer eller offentlige støtteordninger som hindrer at denne seleksjonen får virke. Lavproduktive bedrifter vil da stenge for nykommere eller hindre at høyproduktive eksisterende bedrifter får vilkår som bidrar til vekst. En effektiv seleksjon av bedrifter er derfor helt sentralt for produktivitetsvekst. En effektiv konkurslovgivning, som gjør det mulig for de som driver dårlig å gå konkurs, men også til å starte ny virksomhet, er viktig. Banksektorens behandling av bedrifter som får betalingsproblemer, kan også påvirke produktivitetstutviklingen.

Også innenfor offentlig sektor er det flere eksempler på manglende seleksjon av virksomheter som driver dårlig. Det finnes eksempler på sykehjem, skoler, sykehus og andre virksomheter som ikke legges ned selv om driften er av lav kvalitet. Heller ikke ved fritt brukervalg er det tilstrekkelige mekanismer for å selektere ut svake virksomheter. Et eksempel på dette er universitets- og høyskolesektoren. Riktignok gir lave søkertall og lave gjennomsnittskarakterer økonomiske konsekvenser, men dette fører sjelden til nedlegging, fordi institusjonene ofte reddes av politiske beslutninger om å videreføre tilbudene. Universitets- og høyskolesektoren drives i all hovedsak med offentlige midler, og fortsatt støtte til lavproduktive enheter fortrenger nye studier og vekst hos mer produktive og bedre læresteder. Universitets- og høyskolesektoren er drøftet i kapittel 17.

Spørsmål om *offentlig støtte* oppstår ofte når virksomheter på ensidige industristeder eller virksomheter som regnes som nasjonale helter, er nedleggingsstruet. Flere forsøk på å beskytte slike bedrifter fra nedleggelse har ikke vært vellykket, og problemene har i flere tilfeller bare blitt utsatt og forlenget. Slik støtte vil dessuten i de fleste tilfeller være forbudt etter EØS-avtalen. Flere av bedriftene som er nedlagt, har imidlertid skapt grunnlag for knoppskyting av en rekke kompetan-

semiljøer. Nedleggelse har derfor gitt rom for nyetablering. Eksempler på dette er Norsk Data, Kongsberg Våpenfabrikk og Union.

## 10.4 Konkurrans og produktivitet

### 10.4.1 Konkurrans som drivkraft for produktivitet

I litteraturen pekes det særlig på to sentrale mekanismer som gjør at konkurrans er en viktig drivkraft for produktivitet, jf. omtale i kapittel 6. Den første handler om at konkurrans skaper og styrker insentiver til omstilling, innovasjon og økt effektivitet i eksisterende bedrifter. Den andre mekanismen handler om at konkurrans bidrar til omstilling ved at ressursene flyttes dit de kaster mest av seg. Mer produktive bedrifter slipper til og vokser, og mindre produktive bedriftene selekteres ut.

Barth og Moene (2014) skiller mellom det de kaller ideell og reell konkurrans. Den ideelle konkurransen beskrives som statisk priskonkurrans og er konkurrans på marginen. Den skjer når de viktigste teknologiske og organisasjonsmessige forholdene er fastlagt. Den reelle konkurransen skjer på et tidligere trinn i prosessen og er dynamisk. Reell konkurrans er knyttet til innovasjon og nye ideer, og er av Barth og Moene trukket fram som den viktigste formen for konkurrans. Om konkurransen er reell eller ideell, vil trolig avhenge av sektor og graden av modenhet i sektoren.

Kapittel 6 peker også på at internasjonalisering gjennom handel og outsourcing, utenlandsinvesteringer og migrasjon er viktige kilder til konkurrans, større markeder og teknologiadopsjon som igjen er avgjørende for produktivitetstveksten. En sentral konklusjon fra den danske produktivitetstkommissjonen er at internasjonalisering er en av de viktigste drivkreftene for produktivitetstvekst.

Konkurrans vil kun være en drivkraft for produktivitet hvis virksomhetene har mulighet til å konkurrere om kunder og markedsandeler, og hvis insentivene til å konkurrere er til stede. For å vinne markedsandeler fra konkurrenter må produktive virksomheter ha mulighet til å utvide produksjonen. Reguleringer som hindrer slike utvidelser, for eksempel begrensede åpningstider og forbud mot å åpne nye butikker, kan hindre konkurransen. Regelverk som er vanskelig å forstå, og treg eller ressurskrevende saksbehandling, kan også hemme utvidelser.

Det er viktig at barrierene for både etablering og avvikling av virksomheter er lave. Kampen blant virksomhetene om å forsvare og styrke sin posisjon i markedet skaper insentiver til kostnadsreduksjon og innovasjon. Bedrifter vil bl.a. søke å høyne kvaliteten på varene og tjenestene de produserer, bedre organisasjonsstrukturen og utforske nye markedsmuligheter eller nye anvendelser for produkter og tjenester.

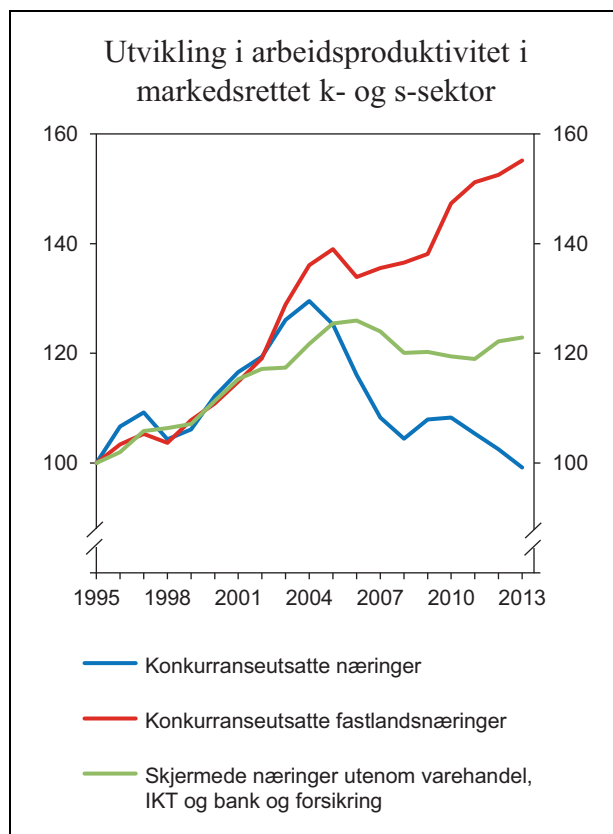
Virksomheter som taper markedsandeler eller må avvikle, må kunne kvitte seg med overflødig kapital og arbeidskraft slik at disse ressursene kan tilflyte virksomheter som trenger mer ressurser for å utvide produksjonen. Et fleksibelt arbeidsmarked og en velfungerende finansiell sektor er viktige forutsetninger for virksom konkurranse. Offentlige støtteordninger som holder kunstig liv i lavproduktive bedrifter vil hindre konkurranse-mekanismene i å virke. Offentlig sektor har videre en viktig rolle som tjenesteleverandør. Hvordan denne rollen utøves vil påvirke konkurransen.

Det er ikke nok at virksomhetene har mulighet og insentiver til å konkurrere om kunder og markedsandeler. De må også avskjæres fra å samarbeide (sette høyere priser, dele markeder mellom seg eller begrense produksjonen), forsøke å presse andre virksomheter ut av markedet, hindre nye virksomheter å etablere seg eller slå seg sammen med andre for å oppnå større kontroll og høyere lønnsomhet i et marked. Konkurranseloven forbyr i stor grad denne typen atferd.

Det er vanskelig, om ikke umulig, å få til velfungerende konkurranse dersom forbrukerne ikke er godt informert om markedsforhold og sine rettigheter som forbrukere (Gabrielsen, 2012). God informasjon til kundene og muligheten til å bytte mellom alternative tilbydere er viktige faktorer i denne sammenhengen.

Noen næringer er mer utsatt for konkurranse enn andre. Dette skyldes bl.a. forskjeller i transportkostnader, nærhet til naturressurser, skjerming som følge av politiske vedtak og andre produkt- og næringsspesifikke forhold.

Holden III-utvalget definerte i sin rapport konkurranseutsatte og skjermede næringer med utgangspunkt i næringenes eksport- og importandeler. Konkurranseutsatte næringer ble definert som næringer der summen av eksport- og importandelen er større enn 50 pst.<sup>8</sup> Basert på definisjonen i Holden III sto de konkurranseutsatte næringene i 2013 for rundt 45 pst. av verdiskapingen i de markedsrettede næringene i økonomien, jf. tabell 10.1. Konkurranseutsatte fast-



Figur 10.2 Utvikling i arbeidsproduktivitet i markedsrettet k- og s-sektor. Bruttoprodukt per utførte timeverk. Indeks 1995 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

landsnæringer<sup>9</sup> sto for om lag 20 pst. av verdiskapingen i de markedsrettede fastlandsnæringene.

De konkurranseutsatte fastlandsnæringene har siden 2006 hatt en klart sterkere produktivtetsvekst enn de skjermede næringene utenom varehandel, IKT og bank og forsikring jf. figur 10.2. De konkurranseutsatte næringene medregnet petroleumsutvinning hadde et klart fall i produktivtetsveksten fra 2004. Dette skyldes bl.a. at utvinning av petroleum nådde en topp i 2004, og at det deretter har vært en nedgang. For hele perioden fra 1995 til 2013 var den gjennomsnittlige årlige produktivtetsveksten rundt null for de konkurranseutsatte næringene samlet, men 2,5 pst. for de konkurranseutsatte fastlandsnæringene, og 1,2 pst. for de skjermede næringene utenom varehandel, IKT og bank og forsikring. Leverandører

<sup>8</sup> Eksportandel er definert som verdiskaping direkte og indirekte til eksport som andel av bruttoproduktet i næringen, og importandel er definert som import som andel av innenlandsk anvendelse av produkter assosiert med de enkelte næringene.

<sup>9</sup> Petroleumssektoren er her definert som utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

Tabell 10.1 Konkurransetsatte og skjermede markedsrettede næringer. Prosent av samlet bruttoprodukt og sysselsetting i 2013

	Andel av bruttoprodukt	Andel av sysselsettingen
<i>Konkurransetsatte næringer</i>	44,5	20,2
Utvinning av råolje og naturgass	28,6	1,7
Bergverksdrift	0,2	0,3
Fiske, fangst og akvakultur	1,2	0,9
Skogbruk	0,2	0,3
Trelast- og trevareindustri, unntatt møbler	0,4	0,8
Produksjon av metaller	0,3	0,5
Produksjon av papir og papirvare	0,1	0,2
Nærings-, drikkevare- og tobakksindustri	1,8	3,0
Tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass	2,3	1,7
Reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr	0,8	1,1
Verftsindustri og annen transportmiddelindustri	1,2	1,7
Rørtransport	0,8	0,0
Utenriks sjøfart	1,5	1,9
Oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri	0,7	0,7
Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner	3,3	3,8
Tekstil-, beklednings- og lærvareindustri	0,1	0,2
Gummivare- og plastindustri, mineralindustri	0,6	0,9
Produksjon av møbler og annen industriproduksjon	0,3	0,5
<i>Markedsrettede skjermede næringer</i>	55,5	79,7
Jordbruk	0,6	2,5
Trykking og reproduksjon av innspilte opptak	0,2	0,3
Elektrisitet-, gass- og varmtvannsforsyning	2,8	0,7
Vannforsyning, avløp og renovasjon	0,3	0,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	7,6	11,5
Varehandel og reparasjon av motorvogner	9,2	20,1
Transport utenom utenriks sjøfart	4,2	6,5
Post og distribusjonsvirksomhet	0,4	1,1
Overnattings- og serveringsvirksomhet	1,7	4,7
Informasjon og kommunikasjon	4,9	4,8
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	6,6	2,7
Omsetning og drift av fast eiendom	3,6	1,4
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	5,9	6,7
Forretningsmessig tjenesteyting	3,6	7,1
Undervisning	0,4	0,8
Helse- og omsorgstjenester	2,1	5,3
Kultur, underholdning og annen tjenesteyting	1,2	2,9

Kilder: NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi (Holden III-utvalget) og Finansdepartementet.

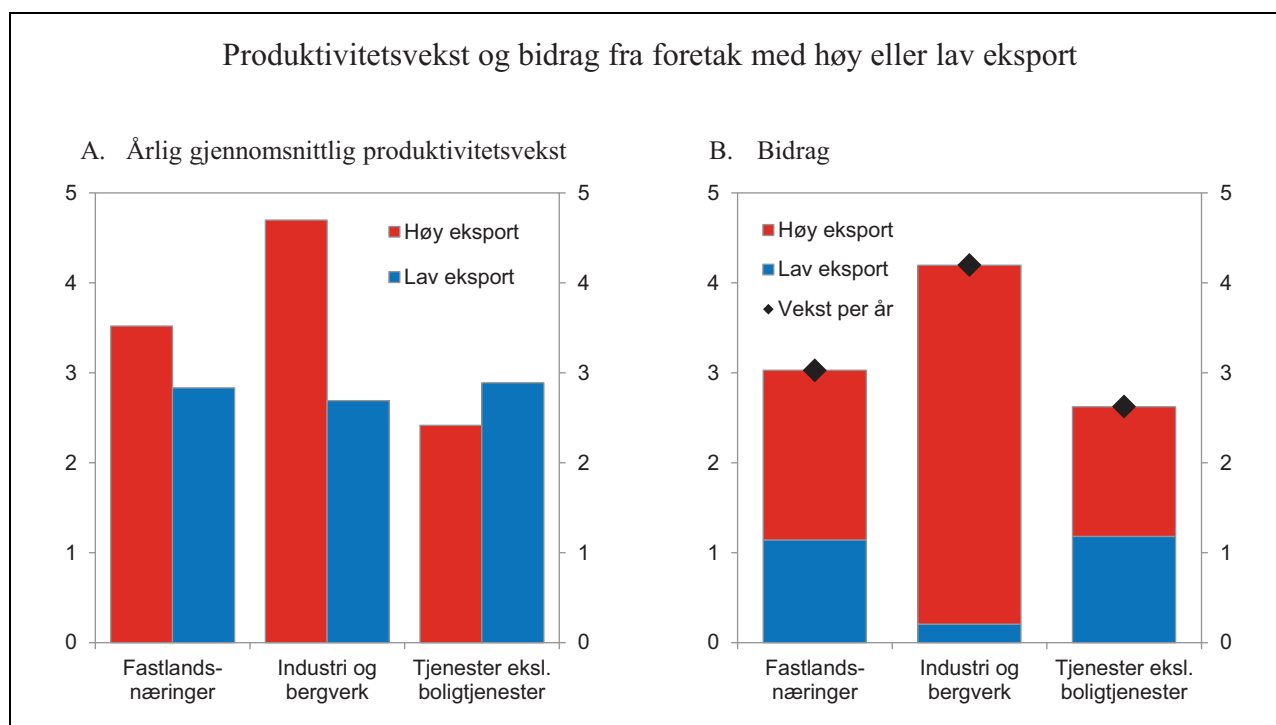
til petroleumsvirksomheten, der både aktiviteten og produktivitetsveksten er påvirket av aktivitetsnivået i petroleumssektoren, inngår blant de konkurranseutsatte fastlandsnæringene. I perioden 2006–2013 økte petroleumsinvesteringene med nærmere 60 pst.

Det vil alltid være avgrensingsproblemer ved klassifiseringer av konkurranseutsatte og ikke-konkurranseutsatte næringer. Over tid vil bildet heller ikke være statisk fordi stadig flere næringer utsettes for konkurranse fra utlandet. Dette skjer både i eksportmarkedene og ved at utenlandske bedrifter i økende grad ønsker å konkurrere i det norske markedet. Også blant de næringene som Holden III definerte som skjermede, er det flere som er utsatt for internasjonal konkurranse, for eksempel transport, forretningsmessig tjenesteyting og faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting.

Graden av utenlandsk konkurranse en virksomhet står overfor, kan også måles ved å se på eksportverdi som andel av de samlede driftsinntektene. Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra kommisjonen foretatt beregninger på mikrodata.<sup>10</sup> Figur 10.3 A viser gjennomsnittlig årlig

produktivitetsvekst i perioden 1995–2012 når det skilles mellom foretak med høy og lav, ingen eksport. Figur 10.3 B viser bidrag til årlig gjennomsnittlig produktivitetsvekst i samme periode. Høy eksport er her definert ved at eksportverdien utgjør minst 25 pst. av de samlede driftsinntektene. I overkant av 20 pst. av alle foretak i fastlandsnæringene er i gruppen høy eksport. Andelen er om lag 50 pst. for industriforetak og rundt 20 pst. for tjenesteproduserende foretak. Figuren viser at internasjonalisering og konkurranse fra utlandet bidrar til økt produktivitet. Særlig er dette tydelig innenfor industrien, der gjennomsnittlig årlig produktivitetsvekst er betydelig høyere for foretak med høy eksport enn for foretak med lav eksport (figur 10.3 A), og foretak med høy eksport bidrar til nesten hele den årlige gjennomsnittlige produktivitetsveksten i perioden (figur 10.3 B). Også når en ser alle fastlandsnæringene under ett har foretak med høy eksport hatt en høyere produktivitetsvekst enn foretak med lav eksport, og bidraget til den årlige gjennomsnitt-

<sup>10</sup> Som omtalt i kapittel 8 avviker beregningene på mikrodataene fra nasjonalregnskapstall.



Figur 10.3 Årlig gjennomsnittlig produktivitetsvekst og bidrag til produktivitetsvekst i fastlandsnæringene samlet, tjenesteytende næringer<sup>1</sup> og industri og bergverk for foretak med høy eller lav/ingen eksport.<sup>2</sup> 1995–2012

<sup>1</sup> Tjenesteytende næringer eksklusive bolig tjenester.

<sup>2</sup> Foretak med høy og lav eksport er definert som foretak med en eksportverdi som er henholdsvis større eller mindre enn 25 pst. av driftsinntekten i hele perioden.

lige produktivitetsveksten i perioden er størst fra foretak med høy eksport.

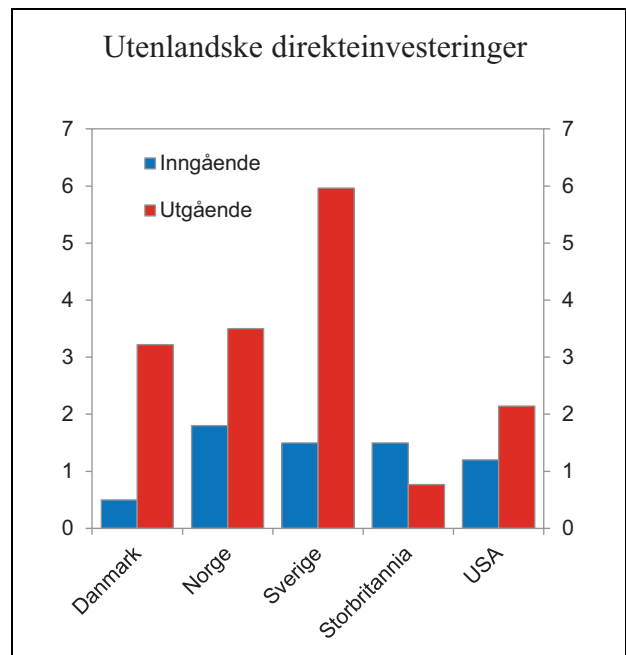
For tjenesteytende foretak er årlig gjennomsnittlig produktivitetsvekst høyere for foretak med lav eksport enn for foretak med høy eksport. Bidraget til årlig gjennomsnittlig produktivitetsvekst er likevel om lag like stort fra foretak med hhv. høy og lav eksport. Ettersom det er færre foretak med høy eksport enn med lav, tyder dette på at det er noen få store tjenesteytende foretak med høy eksport som bidrar mye og trekker opp det samlede bidraget.

Ifølge Syverson (2011) er det en sterk samvariasjon mellom gjennomsnittlig produktivetsnivå for en virksomhet og eksponeringen for konkurranse fra utlandet. Internasjonale studier tyder imidlertid på at dette ikke nødvendigvis er en ren årsakssammenheng. Det kan også reflektere at eksporterende foretak er mer produktive enn andre foretak i utgangspunktet. I litteraturen legges det vekt på at åpenhet for internasjonale markeder både gir større konkurranse og økt mulighet for teknologisk læring, jf. kapittel 6.

Direkteinvesteringer og utenlandsk eierskap er en viktig kilde til teknologioverføring mellom land og styrking av konkurransen i vertslandet, se for eksempel Caves (1974). Internasjonale foretak er ofte blant de mest produktive fordi de gjerne har høy kunnskapsintensivitet og investerer mye i forskning og utvikling. Omfanget av direkteinvesteringer på tvers av land, FDI, har vokst betydelig gjennom de siste tiårene. Som omtalt i kapittel 9, viser Heum (2013) at det stadig er flere norske foretak som orienterer seg internasjonalt, og de største foretakene vokser først og fremst utenfor Norge. De siste 25 årene har stadig flere norske storforetak kjøpt og etablert datterselskap i utlandet. Dette avspeiler bl.a. at barrierene for internasjonale kapitalbevegelser har blitt redusert.

FDI kan fremme produktiviteten i et land ved at de bringer med seg ny kunnskap og bidrar til økt konkurranse i landet. FDI kan også øke den internasjonale arbeidsdelingen ved at de mest arbeidsintensive delene av produksjonen flyttes til land med stor tilgang på arbeidskraft, mens kunnskapsintensive funksjoner legges til land med en høyt utdannet arbeidsstyrke. FDI bidrar også til å redusere transportkostnader og handelsrestriksjoner ved å legge produksjonen nærmere markedet.

Utenlandske direkteinvesteringer i Norge tilsvarte i 2013 i underkant av 2 pst. av BNP, jf. figur 10.4. Dette er høyere enn i Sverige, Danmark, USA og Storbritannia. Norske direkteinvesteringer i utlandet har svingt en del de siste årene, fra



Figur 10.4 Utenlandske direkteinvesteringer. Inngående og utgående. Andel av BNP i 2013

Kilde: OECD.

et nivå på 1,3 pst. av BNP i 2001 til 7,5 pst. i 2005. I 2013 svarte direkteinvesteringene til 3,5 pst. av BNP, som er relativt høyt i internasjonal sammenheng.

I 2011 genererte utenlandskeide bedrifter i Norge i underkant av 200 000 fulltidsjobber. Dette tilsvarer om lag 17 pst. av alle fulltidsjobbene i Norge ekskludert offentlig sektor. (Nordkvelde, Gowda og Reve 2014). Det var flest svenskeide virksomheter, etterfulgt av amerikanske og danske. Verdiskapingen i de utenlandsk eide virksomhetene som andel av total verdiskaping i Norge, har økt fra rundt 20 pst. i 2008 til 25 pst. i 2012, og de finnes i flere ulike sektorer. Ifølge samme rapport er utenlandskeide virksomheter mer produktive enn de norskeide for hele norsk økonomi under ett. Tallene for norskeide bedrifter kan imidlertid ha blitt trukket ned ved at de inkluderer offentlig sektor. Norskeide virksomheter er mer produktive enn utenlandskeide i noen næringer, som petroleumssektoren og IKT, mens de utenlandskeide virksomhetene er mer produktive enn de norskeide innenfor detaljhandel og finans.

Forskjeller i produktmarkedsregulering, skattesystem og offentlige institusjoner mellom land kan påvirke nivået på utenlandske direkteinvesteringer. Som omtalt i kapittel 5, skårer Norge høyt for bl.a. oppstart av virksomheter, betaling av skatter og avgifter og konkurshåndtering i Verdensbankens Doing Business-rapport fra 2014. Ifølge rapporten har imidlertid Norge strengere og mer



omfattende reguleringer enn våre naboland på enkelte områder.

Balsvik og Haller (2009) ser på forholdet mellom etablering av utenlandsk eide bedrifter og produktivitet i vertslandet. Ved bruk av 24-års paneldata for norsk industri finner de at etablering av utenlandske selskaper i Norge har en negativ effekt på produktiviteten i de eksisterende bedriftene i bransjen, trolig fordi den økte konkurransen på kort sikt tvinger de eksisterende bedriftene til å redusere produksjonen, mens det tar tid før sysselsettingen justeres. Etablering gjennom oppkjøp av norske virksomheter virker derimot positivt for produktiviteten også i eksisterende bedrifter. Dette kan skyldes at slike oppkjøp bidrar til spredning av teknologi også til andre bedrifter i samme næring.

#### 10.4.2 Næringer med mangelfull konkurranse

Konkurransen i markeder som er utsatt for internasjonal konkurranse synes å være sterkere enn i markeder som er skjermet, jf. avsnitt 10.4.1. Konkurransen kan imidlertid være sterk også i det som karakteriseres som skjermede næringer fordi nasjonale aktører konkurrerer mot hverandre, eller fordi utenlandske aktører er etablert på det norske markedet. Eksempler på dette kan være servicenæringer som hoteller og restauranter i store byer, og butikker og kjøpesentra i samme geografiske område.

Graden av konkurranse i et marked kan ikke måles ved hjelp av enkeltindikatorer. Konkurransintensitet vil variere mellom ulike markeder, både produktmessig og geografisk, og et relevant marked, slik det blir definert i en konkurransefaglig analyse, vil avvike fra næringer eller sektorer slik de vanligvis er definert i offentlig tilgjengelig statistikk. Konkurransintensitet kan best vurderes ved å se på særskilte avgrensede markeder hver for seg, og i hvert tilfelle kreves en grundig konkurransefaglig analyse.

Sentrale begreper for å vurdere konkurranseintensitet er markedsstruktur og konkurransekultur. Disse påvirkes av hverandre og av det regulatoriske rammeverket, konkurransen fra offentlig sektor og ikke minst hvordan konkurranseloven er utformet og håndhevet. Disse problemstillingene er drøftet i avsnitt 10.1–10.3.

Jo færre aktører det er i et marked, desto mer konsentrert blir markedsstrukturen. En konsentrert markedsstruktur trenger ikke i seg selv å være et tegn på begrenset konkurranse.<sup>11</sup> Problemet oppstår gjerne når strukturen er slik at det ligger til rette for implisitt eller eksplisitt samar-

beid, dvs. når det oppstår en svak konkurransekultur, for eksempel ved at høye etableringshindringer begrenser den disiplinen som ligger i nyetablering.

Bortsett fra de kjente markedene for tele, transport, jernbane mv. vil markedsstrukturen kunne indentifiseres gjennom en strukturell analyse av konsentrasjonsindekser (for eksempel Herfindahl-Hirshman-indeks). Konkurranseskultur kan identifiseres ved strukturelle eller atferdsmessige tilnæringer. En strukturell tilnærming innebærer at man velger ut markeder som skal analyseres basert på ulike indikatorer som for eksempel antall selskap, homogenitet i produkter og tjenester, stabilitet på etterspørsel, transparens og eksistensen av bransjeforeninger. En atferdsmessig tilnærming innebærer at en forsøker å avdekke samarbeid eller resultat av samarbeid. Ofte brukes en kombinasjon av begge tilnærmingene, der den strukturelle tilnærmingen brukes som et grunnlag for å angi hvilke sektorer som skal studeres nærmere i en konkurransefaglig analyse.

Hvis det er få aktører i et marked, kan aktørene lettere øke prisene uten å miste kundene til konkurrenter. Ved å sammenligne prispåslag innenfor samme type næringer mellom land kan man dermed få et bilde av om konkurransen i en næring er sterk eller svak. Novella og Monár (2010) estimerer prispåslag for tjenesteytende næringer i en rekke OECD-land i perioden 1993–2006. Studien viser store variasjoner mellom land, og det konkluderes på et overordnet nivå med at konkurranseintensiteten ser ut til å være høy i Storbritannia, Danmark og Norge, og lavere i Sentral-Europa, Sverige og Italia. Spania, Tyskland og Frankrike ligger mellom de to grupperingene. For Norge trekkes det fram at prispåslagene ser ut til å være lavere enn i andre land for eksempel for arkitekttjenester, ingeniørtjenester og regnskapstjenester. I likhet med i flere andre land er imidlertid prispåslagene i Norge høye for advokattjenester.

Denne studien gir likevel ikke grunnlag for å friskmelde konkurransesituasjonen i Norge. En systematisk gjennomgang av bransjer som av ulike grunner har konkurransebegrensninger, vil være en tid- og ressurskrevende øvelse. I Danmark har de hatt en slik gjennomgang. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har hvert år fra 1999–2010 presentert anbefalinger for å styrke konkurransen i Danmark i publikasjonen Konkur-

<sup>11</sup> I oligopol, markeder med få aktører og vesentlige etableringshindringer, kan konkurransen være sterk.

renceredegørelse. Hvert år er ulike sektorer og reguleringer plukket ut for vurdering. Kriteriene for å velge ut sektorer har vært basert på potensielle konkurransebegrensende reguleringer, selvregulering (for eksempel bransjeforeninger med ulike bransjestandarder) eller dårlig skår på indikatorer som måler konkurranseintensiteten.

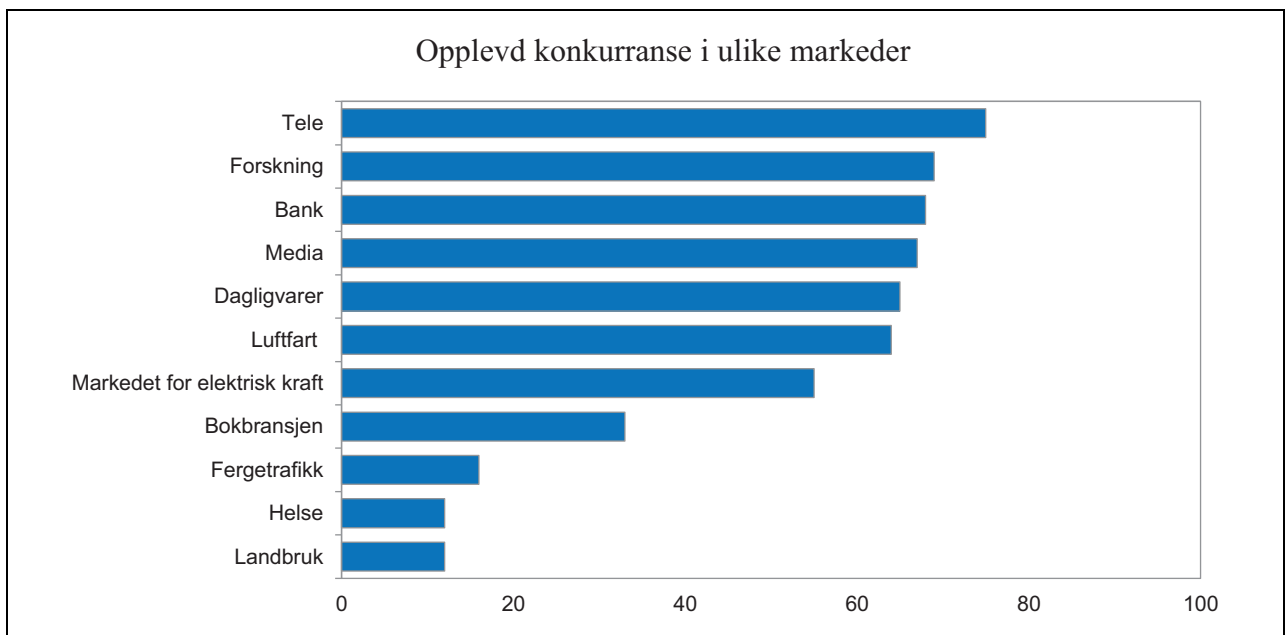
I Sverige ga den svenske regjeringen i 2008 Konkurrenserverket i oppdrag å vurdere konkurransesituasjonen i Sverige bredt, og komme med forslag til tiltak for å styrke konkurransen. Konkurrenserverket valgte å oppfordre næringslivet og offentlige aktører til å komme med innspill. Over 600 etater og organisasjoner ble kontaktet. Også publikum kunne sende inn forslag, og forskere og konsulenter ble bedt om å utarbeide rapporter på spesifikke problemstillinger.

Norge har ikke hatt noen tilsvarende systematisk gjennomgang, og kommisjonen har ikke hatt anledning til å gjennomføre en slik omfattende analyse. Gjennomgangen i avsnitt 10.3 viser imidlertid flere eksempler på reguleringer som kan være konkurransebegrensende. I avsnitt 10.1.2 er det pekt på markeder der unntak fra konkurranseloven svekker konkurransen. Flere kapitler i denne rapporten viser videre at konkurransen i ulike markeder i Norge ikke er så sterk som en kunne ønske. Kapittel 11 viser bl.a. at reguleringene i byggebransjen hever terskelen for nyeta-

bleringer, noe som svekker konkurransen og dermed insentivene til effektivisering og innovasjon. Næringsstøtte, som drøftes i kapittel 13, påvirker konkurransen mellom bedrifter og næringer. Her drøftes også hvordan importvernet og andre reguleringer påvirker konkurransen i landbruket, næringsmiddelindustrien og dagligvarehandelen. I kapittel 14 om offentlig eierskap drøftes bl.a. hvordan industrikonkurrensebestemmelser om offentlig eierskap i kraftsektoren (konsolideringsmodellen) virker innelåsende på eierskapet i sektoren. Kapittel 15 drøfter konkurranse som virkemiddel i offentlig sektor.

Konkurransetilsynet har gjennom sitt arbeid opparbeidet seg betydelig kunnskap om markeder som av ulike grunner har konkurranseutfordringer. Noen av disse utfordringene har blitt pekt på i markedsstudier, høringsuttalelser, aviskronikker og i publikasjoner, for eksempel Konkurransen i Norge fra 2009. Tabell 10.2 viser eksempler på noen markeder der det ser ut til å være konkurranseutfordringer. Tabellen er basert på en oppsummering av tilsynets løpende arbeid.

Et supplement finnes også i Konkurransetilsynets omdømmeundersøkelse. Her blir profesjonelle målgrupper (advokater, næringslivsledere, journalister mv.) spurt om deres oppfatning av konkurransesituasjonen i ulike sektorer. Figur



Figur 10.5 Profesjonelle målgruppers<sup>1</sup> opplevelse av i hvilken grad det er reell konkurranse i ulike markeder. 2008

<sup>1</sup> Advokater, næringslivsledere, journalister, representanter for akademien, sentralforvaltningen, tilsyn, næringspolitiske organisasjoner og politiske miljø.

Kilde: Synovate Research reinvented (2008).

Tabell 10.2 Næringer med konkurranseutfordringer basert på en oppsummering av tilsynets løpende arbeid

	Sektor/næring	Problem
Næringer med svak konkurransekultur	Bygg- og anleggssektoren med tilknyttede næringer (elektro, vvs, asfalt mv.)	Markeder som erfaringsmessig er eksponert for eksplisitt eller implisitt samarbeid
	Drosjemarkedet (anbud)	Markeder som erfaringsmessig er eksponert for eksplisitt eller implisitt samarbeid
Naturlige monopol, infrastruktur	Telekom	Konsentrert marked, rammeverk for frekvenstildeling
	Bredbånd	Lokale og regionale monopol
	Persontransport på jernbane	I all hovedsak ikke konkurranse i persontransportmarkedet
	Busstransport	Rammeverk for tildeling av lokale og regionale driftsrettigheter
	Fergetransport	Rammeverk for tildeling av lokale og regionale driftsrettigheter
	Flytransport Havner	Tilrettelegging for konkurranse på kortbanenettet Tilgang til essensielle fasiliteter
Offentlige regulering og selvregulering	Landbruk	Unntak fra konkurranseloven
	Bokbransjen	Unntak fra konkurranseloven
	Førstehåndsomsetning av fisk	Unntak fra konkurranseloven
	Media (NRK)	Aktør med offentlig enerett som opptre (eller ønsker å opptre) i konkurransemarkeder
	Kraft – produksjon og nett	Aktør med offentlig enerett som opptre (eller ønsker å opptre) i konkurransemarkeder
	Avfall – kommunale forbrenningsanlegg	Aktør med offentlig enerett som opptre (eller ønsker å opptre) i konkurransemarkeder
	Helse – avtalespesialister	Aktør med offentlig enerett som opptre (eller ønsker å opptre) i konkurransemarkeder
	Pensjonsmarkedet	Kapitalkrav, regler for overgang fra ytelse- til innskuddsbasert pensjon
	Bankmarkedet	Kapitalkrav
	Miljøsektoren	Ulike reguleringer, grønne sertifikater, regulering av kasserte elektroniske og elektriske produkter
	Bygg og anlegg	Standardene TEK 07 og TEK 10, regulering av tomteutvikling og bygging
	Kraftsektoren	Konsolideringsmodellen (hjemfallsinstituttet)
	Næringsmiddel	Regulering av landbruk og importvern
	Dagligvare	Regulering av landbruk og importvern og utfordring med tilgang til tomter
	Drosje	Behovsprøvd løyvetildeling, manglende og dårlig prisinformasjon
	Landbrukssamvirkebedriftene	Markedsaktør og markedsregulator
	Fri yrker og andre selvregulerte bransjer	Markedsføring, klausuler, uforholdsmessige profesjonsstandarder, krav til fagutdanning mv.

Kilde: Konkurransetilsynet.

10.5 viser svarene fra siste undersøkelse for året 2008.

## **10.5 Kommisjonens vurderinger**

Konkurransen er en viktig drivkraft for produktivitet. Den norske konkurranseloven fungerer i all hovedsak godt, men kommisjonen vil peke på at unntakene fra loven innebærer at andre hensyn settes foran samfunnsøkonomisk effektivitet og hensynet til forbrukerne. Dette kan ha uheldige konsekvenser for produktivitet og velferd. Unntaket fra konkurranseloven for landbruk og fiske er omfattende og tillater horisontale produksjonsavtaler som skjermer for nasjonal konkurranse. Unntaket for bokmarkedet innebærer ingen direkte insentiver som sørger for at målene i litteraturpolitikken oppnås. Kommisjonen mener at mer målrettede virkemidler som ikke har de samme konkurranseskadelige virkningene, bør benyttes for å oppnå kulturpolitiske mål. Videre støtter kommisjonen etablering av et uavhengig klageorgan og mener at terskelverdiene for meldeplikt ved fusjonssaker bør vurderes etter noe tid.

Kommisjonen mener at virkemidlene i konkurranseloven ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. Konkurransemyndighetene i våre naboland har de senere årene fått nye

redskap som tar sikte på å løse konkurranseutfordringer som oppstår når det offentlige utfører oppgaver i et konkurransemarked. Slike redskap vil kunne sørge for at konkurransevidninger knyttet til skattefritak for offentlige virksomheter, risiko for krysssubsidiering pga. manglende organisatorisk og regnskapsmessig skille og manglende for tjenestekrav til offentlige virksomheter vil kunne begrenses. Kommisjonen mener det er viktig at Norge får et sterkere håndhevingsregime for å sikre likere konkurransevilkår mellom offentlige og privat aktører.

Gjennomgangen i avsnitt 10.3.3 viser flere eksempler på reguleringer som kan være konkurransebegrensende og som kan gi lavere produktivitet og høyere kostnader. Kommisjonen mener det er behov for en mer systematisk gjennomgang av reguleringer som kan virke konkurransebegrensende. Når det innføres nye reguleringer, bør eventuelle konkurranse- og produktivitetshemmende effekter vurderes særskilt. Avsnitt 10.4.2 viser at en systematisk gjennomgang av bransjer som av ulike grunner har konkurransebegrensninger, vil være en tid- og ressurskrevende øvelse. Basert på arbeid som er tilgjengelig så langt, har kommisjonen likevel pekt på flere næringer der det ser ut til å være konkurransemessige utfordringer. Kommisjonen mener generelt det er behov for en mer systematisk gjennomgang konkurransebegrensninger som oppstår i ulike markeder.

## Kapittel 11

# Regulering av byggevirkksomheten

*Dette kapitlet drøfter sammenhenger mellom reguleringer, konkurranse og produktivitet i byggenæringen. Kapitlet går grundigere inn på denne næringen, dels fordi den målte produktivitetsutviklingen i denne sektoren har vært svak de to siste tiårene og dels fordi reguleringene av sektoren har økt. Kommisjonen legger i dette kapitlet særlig vekt på offentlige krav og reguleringer som påvirker bygge- og tomteknadene som årsaker til kostnadsvekst og terskler for nyetableringer. Deler av tallgrunnlaget gjelder bygg- og anleggsnæringen under ett, og en del av utfordringene, gjelder også anleggsnæringen. Hovedvekt er likevel på byggenæringen.*

*Bygge- og anleggsnæringen spiller en viktig rolle i norsk økonomi og har hatt økende betydning for produksjon og investeringer de senere årene. Boliginvesteringene utgjorde 44 pst. av de private fastlandsinvesteringene i 2013. Bygge- og anleggsnæringen, som leverer det meste av boliginvesteringene, sto for 12 pst. av bruttoproduktet i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge. Lønnsomheten i næringen har generelt sett vært god. Samtidig er det indikasjoner på at innovasjonsgraden er lavere enn i andre næringer, og den målte produktivitsveksten har vært lav siden midt på 1990-tallet.*

*Kostnadene ved å bygge nye boliger har økt kraftig de siste årene. Årsakene til kostnadsveksten kan være mange, herunder økt kvalitet, dyrere materialer, mer kompliserte grunnforhold og dyrere tomter som følge av sentralisering, strengere byggetekniske krav og lav produktivitsvekst i næringen. I perioder med sterkt etterspørselspress og kapasitetsbegrensninger kan høye priser også ha bidratt til å øke kostnadene gjennom høyere tomtepriser, økte lønninger og høyere fortjenestemarginer. Strengere reguleringer av byggenæringen har bidratt til kostnadsøkninger ved bygging av nye boliger. Det er behov for en grundig gjennomgang av om reguleringene i tilstrekkelig grad veier velferds- og energipolitiske hensyn og jordbruksvern opp mot hensynet til kostnadsutviklingen i byggeprosjekter. Det bør derfor være jevnlig, kritiske gjennomganger av reguleringene av næringen, for å vurdere om regelverket*

*har utilsiktede konsekvenser og om det kan gjøres forenklinger.*

*Den sterke produktivitsveksten i næringen kan tyde på at rammevilkårene relativt sett er gode. Det kan likevel stilles spørsmål ved om det er terskler i markedet som hindrer nye aktører i å etablere seg, noe som ville kunne øke effektiviteten og innovasjonsgraden i næringen. Kompliserte produkter, bl.a. som følge av offentlige krav, kan skape hindre for nye aktører. Få og dyre tomter, og lange og usikre reguleringsprosesser, kan også gi terskler for nyetableringer. Potensialet for økt internasjonal konkurranse kan være stort, herunder å få større skalerbarhet i produksjon gjennom utnyttelse av industrielle produksjons- og logistikkmetoder. Det er derfor grunn til å vente en utvikling med flere internasjonale aktører og arbeidstakere. Den internasjonale konkurransen bør stimuleres, og kommisjonen vil særlig peke på økt digitalisering av plan- og byggesaksprosesser og mer effektive og forutsigbare planprosesser som virkemidler for å fremme konkurransen. Samtidig har man hatt en utvikling med mer ufaglært arbeidskraft, og utfordringer med svart arbeid, brudd på lønns- og arbeidsbetingelsene og annen kriminalitet. Manglende kvalifikasjoner kan gjøre det krevende å sikre kvaliteten på byggeprosjektene. Arbeidslivskriminalitet kan skape vanskelige konkurranseforhold og presse ut seriøse aktører.*

### 11.1 Byggekostnader, boligpriser og verdiskaping

Tall for utviklingen av byggekostnadene og boligprisene viser vekst i en rekke ulike faktorer. Figur 11.1 viser fire indekser på pris- og kostnadsutviklingen fra 2003 til 2013.

*Byggekostnadsindeksen for eneboliger i tre fra Statistisk sentralbyrå viser en vekst over perioden 2003–2013 på 46 pst. Veksten i konsumprisindeksen var til sammenligning 19 pst. Byggekostnadsindeksen viser prisveksten i material- og arbeidskraftkostnader. Den skal måle kostnadsendringene for en gitt kvalitet over tid.*

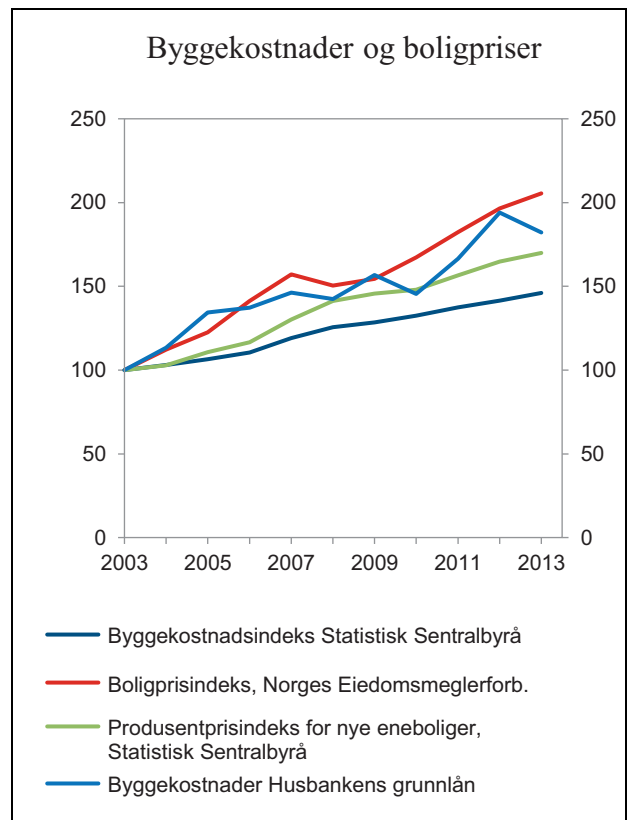
*Produsentprisen for nye eneboliger*, også den fra Statistisk sentralbyrå, ligger klart høyere med en vekst på 70 pst. over den samme perioden. Økningen indikerer at kostnadene knyttet til andre forhold enn de som måles gjennom innsatsfaktorene, også har økt. Mulige forklaringer kan være økte fortjenestemarginer i ulike ledd av produksjonskjeden, redusert produktivitet eller mer komplisert planlegging og grunnforhold, bl.a. som følge av endrede offentlige krav som påvirker planlegging eller bygging i tettere strøk. Produsentprisindeksen er en output-prisindeks for byggenæringen. Den skal i utgangspunktet måle prisutviklingen for kvalitativt like boliger, og tomtekostnadene skal ikke inngå. Det er vanskelig å korrigere for kvalitet, men det gjøres langs følgende dimensjoner: bruksareal, geografisk beliggenhet, antall bad, antall WC, antall peiser, ulike typer egeninnsats, finansiering, grunnforhold, ventilasjon, oppvarming, produksjonsmetode, badstue, sentralstøvsuger, flislagt bad, utbyggingsprosjekt, isolasjonstykkelse, solskjerming og hovedenergikilde. Figur 11.2 viser sammenhengen mellom ulike begreper i pris- og kostnadsindeksene for nye boliger.

*Byggekostnadene for boliger finansiert med Husbankens grunnlån* økte fra 13 400 kroner per kvm i gjennomsnitt i 2003 til 24 400 kroner per kvm i 2013, dvs. en økning på om lag 80 pst. Utviklingen i disse kostnadene skal i utgangspunktet omfatte både prisendringer og kvalitetsendringer. Kvalitetsendringer skyldes både endringer i boligkjøperes preferanser og endringer i Husbankens kvalitetskrav. Tomtekostnader er ikke inkludert.

*Norges Eiendomsmeglerforbunds boligprisindeks* viser prisutviklingen på brukte boliger, og har en vekst på 106 pst. over perioden fra 2003 til 2013. Prisene økte i gjennomsnitt fra 15 000 per kvm i januar 2003 til 31 000 per kvm i januar 2013.

Figur 11.1 indikerer at innsatsfaktorene står for den sterkeste kostnadsveksten (byggekostnadsindeksen). Den høyere veksttakten for produsentprisindeksen indikerer at det også har vært en vekst i næringens fortjenestemarginer og/eller kostnadene ved planlegging og tomtetilrettelegging. Avstanden mellom veksten i produsentprisen og byggekostnadene for Husbankens grunnlån indikerer kostnadsveksten som følge av bl.a. kvalitetsendringer. Vekst i tomtekostnader og salgsfortjenester illustreres i forholdet mellom kostnadene og boligprisindeksen.

Tomtekostnader og byggekostnader vil i prinsippet kunne påvirke hverandre. Økte byggekostnader kan, for gitt etterspørsel i boligmarkedet, gi reduserte tomtekostnader. Omvendt kan redu-

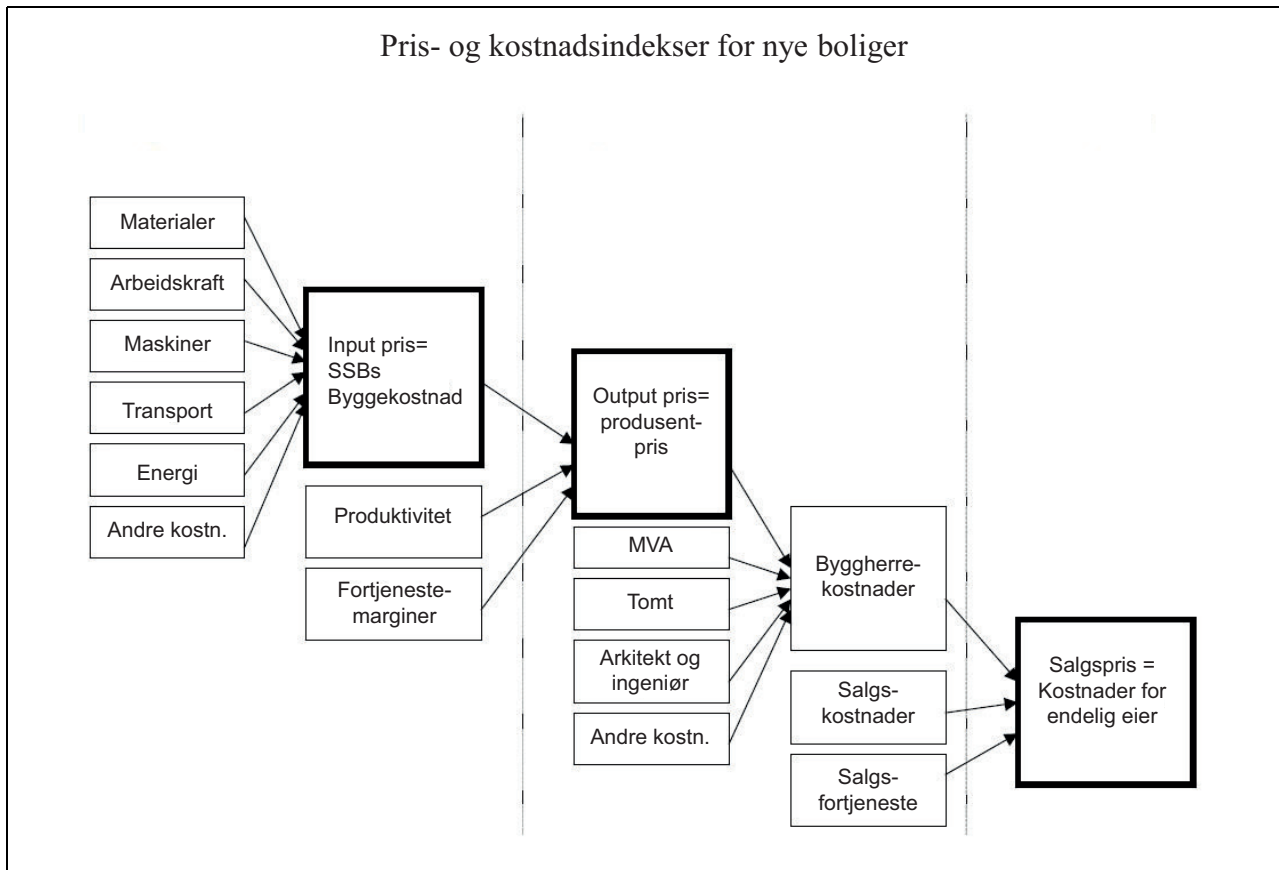


Figur 11.1 Byggekostnader og boligpriser. Indeks 2003 = 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Husbanken, Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi.

serte byggekostnader, igjen for gitt etterspørsel, bidra til økte tomtekostnader. Det er begrenset kunnskap om hvordan prisfastsettingen i tomtemarkedet fungerer i praksis, og om samspillet med pris- og kostnadsutviklingen i byggemarkedet. Over tid har det imidlertid vært en klar tendens til at tomtekostnadene, særlig i byene, har økt vesentlig raskere enn både byggekostnader og boligpriser, noe som reflekterer at tomter i byområder i økende grad er et knapt gode.

Tomteprisene har økt sterkt de siste tiårene, særlig i sentrale strøk. For boliger finansiert med Husbankens grunnlån har gjennomsnittlige tomtekostnader per kvm for landet som helhet økt fra 1 700 kroner i 2005 til 3 000 kroner i 2013. I Bygganalyse (2011) ble byggekostnadene for en standard enebolig i Oslo på 247 kvm anslått til 4,25 mill. kroner, og tomtekostnadene til 2,45 mill. kroner i 2011. Økningen i henholdsvis bygge- og tomtekostnadene ble anslått å ha om lag like stor betydning for økningen i de samlede prosjektkostnadene for en slik bolig i perioden 2003 – 2011. Det er grunn til å tro at utviklingen i tomtekostnadene i landet som helhet har vært svakere enn i Oslo-området i denne perioden.



Figur 11.2 Pris- og kostnadsindekser for nye boliger – sammenheng mellom begrepene

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Korrigert for den generelle prisstigningen har bruktboligprisen per kvadratmeter steget med 90 pst. siden årtusensskiftet, jf. figur 11.3. Mens boligprisene falt kraftig i mange andre OECD-land som følge av finanskrisen fra 2008, var fallet i Norge lite og det ble raskt etterfulgt av oppgang, jf. figur 11.4. Deflateres boligprisene med årslønn eller disponibel inntekt for husholdningene er imidlertid prisveksten lavere. Det er også store geografiske variasjoner i prisveksten og prisnivået i ulike deler av landet.

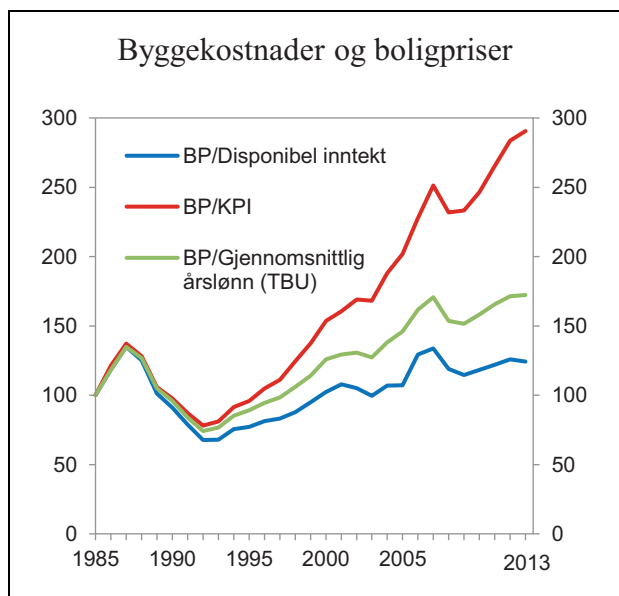
Byggenæringen har, i likhet med de fleste andre næringer i Norge, vært gjennom en lang periode med økt vekst i verdiskaping. Fra 1996 til 2011 økte verdiskapingen i bygge-, anleggs- og eiendomsnæringen (BAE-næringen) med 265 pst., mot 240 pst. for øvrig næringsliv (unntatt olje og gass). Næringen var tilsynelatende mer berørt av finanskrisen enn andre næringer, men Goldeng og Bygballe (2013) viser at veksten samlet sett for bygg- og anleggsnæringen likevel har vært godt over gjennomsnittet. De siste par årene er veksten i vareproduksjonen i hovedsak drevet av veksten i bygg og anlegg.

Lønnsomheten i BAE-næringen har generelt sett vært god, selv om næringen er noe svekket etter finanskrisen. Bedriftene akkumulerte egenkapital og styrket soliditeten i hele perioden fram mot 2011, ifølge Goldeng og Bygballe (2013). Driftsmarginene ble imidlertid svekket i løpet av finanskrisen, og ingen av BAE-næringene har foreløpig kommet opp på nivået fra før finanskrisen. Entreprenørprisene ser ut til å svinge betydelig med konjunktorene. Det kan i noen grad ha sammenheng med at prisene på underleveranser som rørleggertjenester er svært konjunkturfølsomme, jf. Barlindhaug og Nordahl (2011).

## 11.2 Innovasjon, effektivitet og konkurranse i byggenæringen

### 11.2.1 Effektivitetsutfordringer i byggenæringen

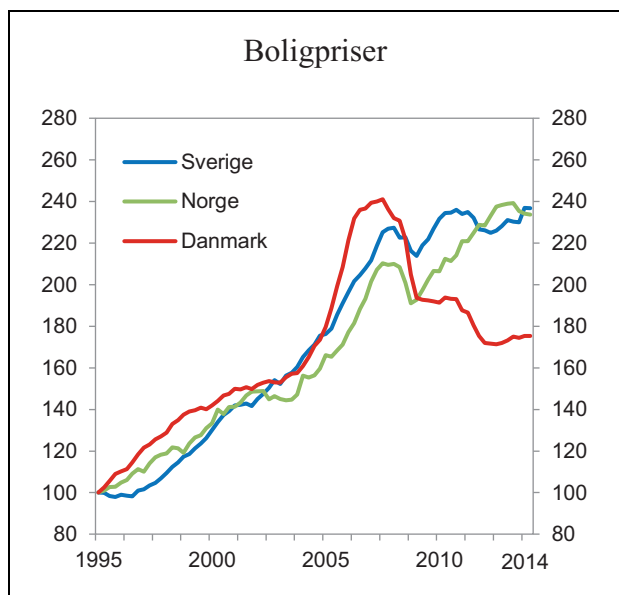
Bygge- og anleggsnæringen satser mindre på forskning og utvikling enn mange andre næringer, og en rekke studier finner at næringen generelt sett er lite innovativ. Se gjennomgang av studier av innovasjon og FoU i bygge- og anleggsnæringen i



Figur 11.3 Boligpriser deflatert med konsumpriser, årslønn og disponibel inntekt for husholdningene. Indeks 1985 = 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, Eiendom Norge, FINN og Eienomsverdi.

Bygballe og Goldeng (2011). Effektiviteten i næringen svekkes også av produksjonsfeil som senere må rettes opp. De årlige kostnadene for å utbedre byggfeil er anslått å utgjøre 2–6 pst. av investeringskostnadene ved nybygging, ifølge Ingvaldsen (2008).



Figur 11.4 Boligpriser i Norge<sup>1</sup> og enkelte andre land, i realverdi. Indeks 1. kvartal 1995 = 100. 1. kv.1995 – 4. kv.2013. Sesongjusterte tall

<sup>1</sup> For Norge er 2. kvartal 2014 inkludert.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Samtidig er det store forskjeller i effektivitet innad i bygge- og anleggsnæringen. I et prosjekt gjennomført i perioden 2001–2006 undersøkte SINTEF 122 forholdsvis like boligblokkprosjekter, og utviklet en metode for sammenligning av prosjektene. De mest effektive prosjektene var dobbelt så effektive som prosjektene med lavest effektivitet. I gjennomsnitt hadde prosjektene en effektivitet på 79 pst. av det beste prosjektet. Det indikerer at potensialet for mer effektiv produksjon kan være betydelig.

### 11.2.2 Mulige årsaker til effektivitetsutfordringer

Lav innovasjonsgrad kan henge sammen med strukturelle forhold som gjør innovasjon og kunnskapsspredning vanskelig, jf. Ørstavik m.fl. (2003). Produksjonen består av kompliserte prosesser, hvor et stort antall ulike aktører må spille sammen. Det er mye kompetanse i næringen, men aktørene har svært ulik kompetanse. Det kan være utfordrende å få oversikt over problemer i gråsonene mellom ulike fagområder. I tillegg er det forskjeller fra ett prosjekt til et annet, og produksjonen må tilpasses den enkelte tomten og rammene for prosjektene.

Bygge- og anleggsnæringen består av en overveiende andel små bedrifter. Over halvparten av bedriftene har en omsetning på mindre enn 10 mill. kroner, jf. Goldeng og Bygballe (2013). Samtidig har næringen også en betydelig andel mellomstore bedrifter, og noen store bedrifter med mer enn 500 mill. kroner i omsetning. Store bedrifter bruker mer ressurser på forskning og utvikling, og kostnadsbesparelsen ved standardisering er større. Standardiserte prosesser og prefabrikkerte materialer ser ut til å være mer utbredt i en del andre land hvor det er flere store aktører, ifølge McKinsey (2010). Små bedrifter kan være fleksible, og bidra til utvikling av nye arbeidsformer. Imidlertid kan det være krevende for små, spesialiserte bedrifter å bidra til effektiv samhandling og innovasjon i kompliserte prosjekter.

Bygge- og anleggsnæringen er en konjunktursatt næring, hvor det har vært store svingninger i aktiviteten. Dette har blitt framholdt som et hinder for næringens evne til å skape kumulative læringsprosesser over tid og på tvers av organisasjoner, jf. Ørstavik m.fl. (2013). I nedgangstider forsvinner kompetansen, mens ufaglært arbeidskraft og organisasjoner uten erfaring får store og krevende oppgaver i oppgangstider. Er etterspørselspresset for sterkt kan det bety at insentivene til kvalitetsforbedringer og langsiktig innovasjon



### Boks 11.1 Produktivitetsmåling for bygge- og anleggsnæringen

Ifølge Nasjonalregnskapet har produktivitetsutviklingen vært svært dårlig i bygge- og anleggsnæringen de siste 15–20 årene. Fra 1995 til 2005 falt produktiviteten, men den har tatt seg noe opp de siste årene. En slik utvikling virker lite rimelig, og måleproblemer kan her gjøre at en ikke får skilt ordentlig mellom kvantums- og prisutvikling. Videre omfatter beregningene av timeverk kun timeverk til ansatte og selvstendig næringsdrivende. Timeverk utført av innleid arbeidskraft inngår ikke, men føres som produktinnsats, og ikke lønnskostnader. Anslag på svart arbeid og ikke-betalt overtid er også mulige kilder til feilberegninger. Bygge- og anleggsnæringen er trolig den sektoren med høyest andel svart arbeid. Anslag fra Statistisk sentralbyrås undersøkelser fra 1998 og 2002 tyder på at opp mot 40 pst. av totalt antall svarte arbeidstimer i økonomien er i bygge- og anleggsnæringen, jf. Andersen m.fl. (2014) og Pedersen (2003).

Språkproblemer og manglende kompetanse om norske regler og byggemetoder kan bety at produktiviteten synker med økt arbeidsinnvandring, selv om det kan øke bedriftenes lønnsomhet og redusere kostnadene i produksjonen.

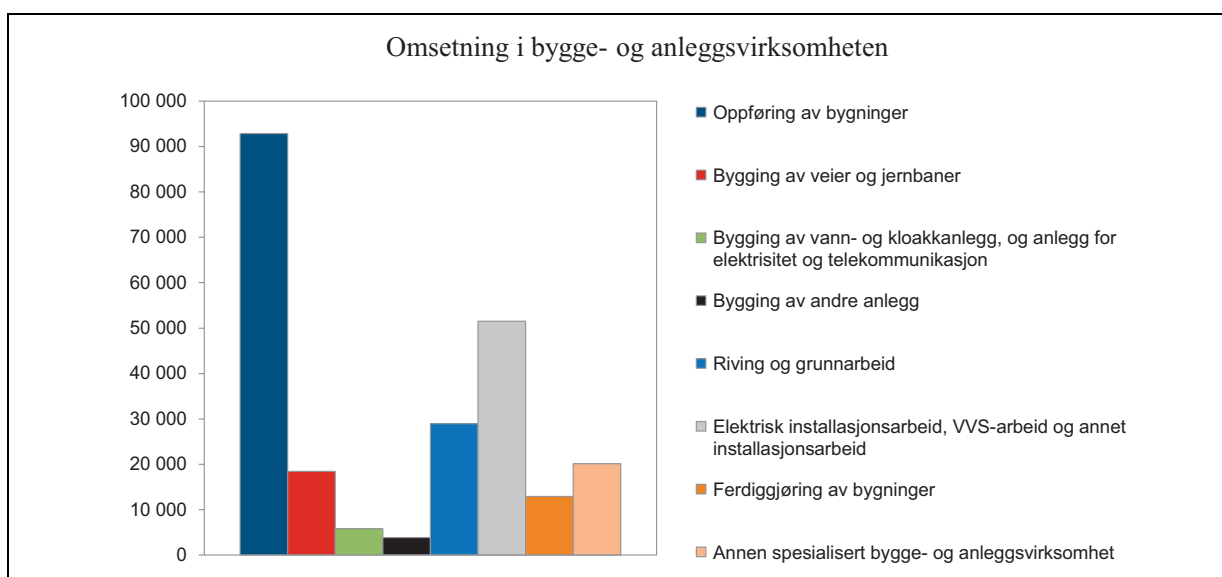
Bygge- og anleggsnæringen er i Statistisk sentralbyrås produktivitetsmålinger basert på norsk Standard for næringsgruppering (SN 2007). SN 2007 bygger på EUs næringsstandard NACE Rev. 2 og FNs næringsstandard ISIC Rev. 3. I denne inngår:

- utvikling av byggeprosjekter
- oppføring av bygninger
- anleggsvirksomhet
- annen spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet (f.eks. riving, grunnarbeid, ferdiggjøring av bygninger)

Næringsgruppen oppføring av bygninger har størst omsetning, jf. figur 11.5.

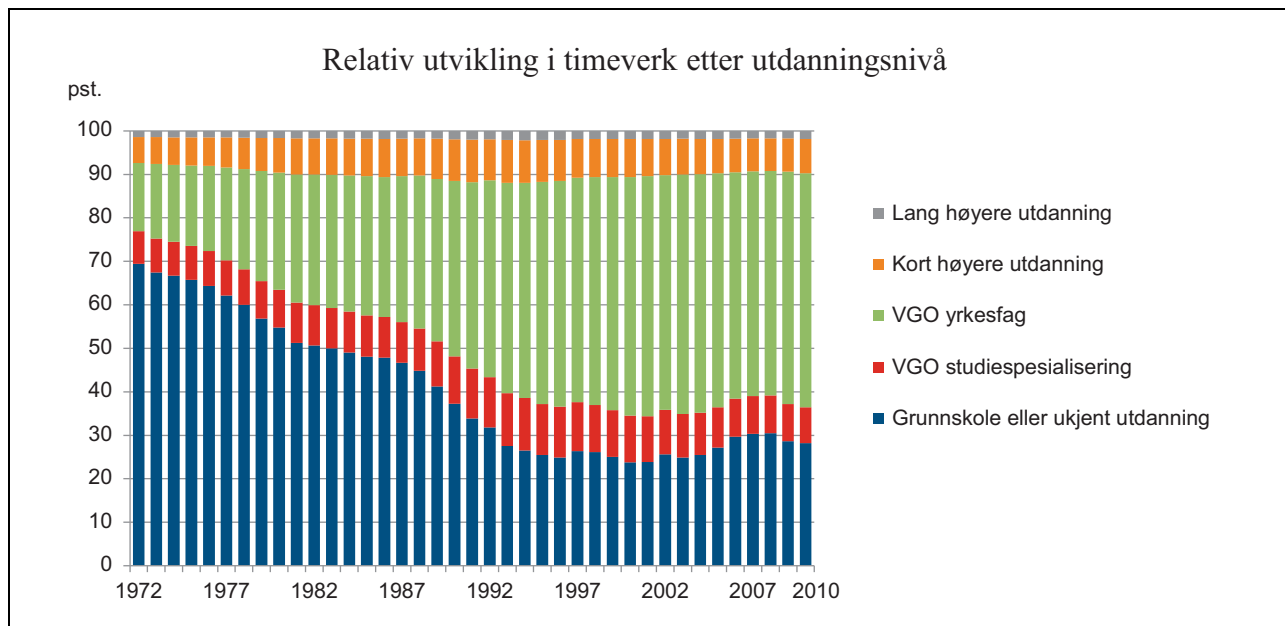
Bygge- og anleggsnæringen inngår i en verdikjede med bl.a. eiendomsformidling og eiendomsutvikling, omtalt som BAE-næringen. Også andre næringer inngår i en verdikjede med bygge- og anleggsnæringen, særlig produksjon av prefabrikkerte bygningselementer. Det har vært en kraftig økning i modul- og elementimport til norske byggeprosjekter, fra 1,4 mrd. kroner i 2002 til mer enn 4 mrd. kroner i 2012, ifølge Prognosesenteret (2014). En mulig årsak til svak målt produktivitetsutvikling i bygge- og anleggsnæringen er at større deler av produksjonen og produktivitetsutviklingen skjer gjennom prefabrikasjon, og at denne produktivitetsutviklingen ikke måles for bygge- og anleggsnæringen (Ingvaldsen og Edvardsen 2007).

Den danske Produktivitetskommissionen (2013a) pekte på at aktiviteten i bygge- og anleggsbransjen de siste 20 årene har forskjøvet seg i retning av mindre anleggsvirksomhet og mer bygging og rehabilitering. Det kan også ha betydning for produktiviteten, ettersom produktiviteten i anleggsbransjen anses å være høyere enn for bygging og rehabilitering. Den danske kommisjonen mente at det prinsipielt sett bør skilles mellom bygging, rehabilitering og anlegg, og foreslo at Danmarks Statistikk skulle samarbeide med representanter for bygge- og anleggsbransjen for å utvikle et bedre statistikkgrunnlag. Slike sammensetningseffekter ville være interessante å studere også for Norge.



Figur 11.5 Omsetning i bygge- og anleggsvirksomheten. T.o.m. 4. termin 2014. Mill. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 11.6 Relativ utvikling i timeverk etter utdanningsnivå i byggehøringen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

svekkes. De siste 15–20 årene har det vært sterkt etterspørselspress i næringen.

Bygge- og anleggsnæringen er dessuten en arbeidsintensiv næring, noe som kan gjøre at innovasjonspotensialet er lavere. Det har også vært en vekst i antall ufaglærte i byggenæringen siden 1990-tallet, mens næringen i tiden før 1990 var preget av økende utdanningsnivå. Generelt sett har utdanningsnivået i byggenæringen stått stille de siste tiårene, jf. figur 11.6. I samme periode har kompleksiteten økt i mange byggeprosjekter.

Aktører i næringen har pekt på lave marginer og ressursmangel som årsaker til lav innovasjonsgrad, og etterlyst mer offentlige midler. Samtidig er det pekt på at innovasjon og utvikling ikke skjer i de store forskningsprogrammene, men gjennom de enkelte byggeprosjektene og den daglige praksisen (Ingvaldsen og Edvardsen 2007).

Også i andre land har byggenæringen utfordringer med effektivitet og byggfeil. I Storbritannia ble det på 1990-tallet gjennomført to offentlige utredninger som gjennomgikk næringens strukturelle utfordringer (Department of Trade and Industry, 1998 og Latham, Sir M, 1994). Dette bidro til tiltak for bedre byggeprosesser.

For å bidra til en mer kunnskapsbasert byggenæring og økt kompetanse ble Bygg 21, et samarbeidsprogram mellom næringen og myndighetene, etablert i 2013. Programmet skal bidra til økt produktivitet og innovasjonstakt, samt færre byggfeil. Programmet har lagt fram tre nasjonale strategier for byggenæringen innenfor FoU og

innovasjon, utdanning og kompetanseutvikling, og formidling av kunnskap og erfaringer. I strategien legges det til grunn at byggekostnadene potensielt kan reduseres med 20 pst. Langlo m.fl. (2014) har gjennomgått metoder for måling av produktivitet og prestasjoner i byggenæringen. De mener at dagens målemetoder i liten grad fremmer læring, og anbefaler at det utvikles et systematisk rammeverk for prestasjonsmåling.

### 11.2.3 Konkurransen i byggenæringen

Historisk har bygge- og anleggsnæringen vært lite utsatt for internasjonal konkurranse, ettersom produksjonen foregår innenlands. Med et felles indre marked i Europa har den internasjonale konkurransen økt, gjennom arbeidsinnvandring og utenlandske firmaer. Andelen utførende bygge- og anleggsfirmaer hvor største eier er utenlandsk økte fra under 1 pst. i 2000 til 3 pst. i 2011, jf. Goldeng og Bygballe (2013). Dette omfatter arbeidsinnvandrere som organiserer seg i små firmaer. I 2009 var 26 pst. av bedriftslederne i byggenæringen helt enig i at EU-utvidelsen har ført til økt konkurranse fra bedrifter fra nye EU-land, ifølge Andersen (2014). I 2013 var 51 pst. helt enig i dette.

Lav innovasjonsgrad og lite effektive produksjonsmetoder kan være en indikasjon på at det er svak konkurranse i byggmarkedet, på tross av økningen i internasjonale aktører. Samtidig kan mange små bedrifter indikere at det er mulig for

nye, små bedrifter å etablere seg i bransjen, og at konkurransevilkårene er gode. Trolig er det forskjeller i konkurransevilkårene mellom ulike deler av næringen. Mange underleverandører, som snekker-, rørlegger- og elektrikerbedrifter, er ofte små. Dette er bransjer hvor opplæring og kompetansenivå kan utgjøre primære etableringsterskler. I andre deler av næringen er det større aktører, innen bl.a. eiendoms- og boligutvikling i de store byene. Undersøkelser fra Trondheim og Oslo i 2008 og 2009 tyder på at noen utviklere dominerer bildet, men at aktiviteten også er betydelig blant mindre utbyggere (Nordahl 2011). For eiendoms- og boligutviklere kan etableringstersklene være større, da det krever investeringer i tomter og binding av kapital ved reguleringsprosessene. Konkurransetilsynet undersøker markedet for boligutvikling for å vurdere om det er forhold ved myndighetsregulering eller markedet som hemmer konkurransen og favoriserer store aktører.

Andre forhold kan også være konkurransehemmende. Svart arbeid er trolig framtreddende i deler av næringen. Ifølge Arbeidstilsynet (2013) skaper samtidig det høye aktivitetsnivået i byggenæringen og bruk av mange utenlandske arbeidstakere og virksomheter, høy risiko for ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser. Arbeidstilsynets erfaring fra tilsyn er at ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser oftest forekommer hos utenlandske virksomheter som utfører oppdrag nederst i en leverandørkjede. Én av tre utenlandske arbeidstakere oppgir i en undersøkelse gjennomført av Fafo (Andersen 2014) at de tjener mindre enn den allmenngjorte minstesatsen for ufaglærte. Svart arbeid og ulovlige lønns- og arbeidsvilkår kan skape vanskelige konkurranseforhold for seriøse aktører. Konkurransen og innovasjonen kan også hemmes av forhold på etterspørselssiden. Etterspørselssiden i byggmarkedet preges av mange private aktører som kun er i dette markedet én eller noen få ganger i livet. Byggmarkedet kan framstå som lite oversiktig for kjøperne, og mange kjøpere har begrenset kompetanse om produksjon av bygg. Det kan også være vanskelig for etterspørselssiden å avdekke dårlig kvalitet i byggene eller ulovlige arbeidsforhold.

Regjeringen har i januar 2015 lagt fram en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Strategien skal styrke innsatsen mot useriøse aktører i arbeidslivet, herunder byggenæringen. Dette gjelder bl.a. bestemmelser for å regulere antall underleverandører i offentlige anskaffelser, forbedre ordningen med ID-kort og videreutvikle ordningen med sen-

tral godkjenning av foretak i bygge- og anleggsnæringen.

Flere andre land har undersøkt konkurranse-situasjonen i byggenæringen på bakgrunn av høye boligpriser og antatt lav boligbygging. Konkurrentverket (2013) i Sverige konkluderte bl. a. med at små entreprenører har vanskeligere for å klare kompliserte og lange plan- og byggesaksprosesser, og at lange prosesser hemmer investeringer. Office of Fair Trading (2008) i Storbritannia konkluderte i 2008 med at de i liten grad fant bevis på konkurranseproblemer ved bygging av nye boliger. Det pekes imidlertid på at huskjøpere opplever betydelige problemer med byggfeil, og at mangel på informasjon hos boligkjøpere kan være en årsak til at ikke bedre bygg utkonkurrerer dårligere bygg.

## 11.3 Regelverk og konsekvensvurderinger

---

### 11.3.1 Oversikt over relevant regelverk

Tabell 11.1 gir en oversikt over sentrale lover og forskrifter som påvirker byggenæringen. I tillegg påvirkes næringen av skatte- og avgiftssystemet. Flere EU-direktiver legger også rammer for norsk regelverk, herunder byggeveredirektivet, bygningsenergidirektivet og tjenstedirektivet. Utvidelsen av EU i 2004 og EØS-området regler for fri bevegelse av kapital, arbeid og tjenester har hatt særlig stor betydning for byggebransjen.

### 11.3.2 Noen overordnede problemstillinger

#### *Kostnader og nytte fordelt på ulike aktører*

Reguleringer kan innebære økte kostnader for byggenæringen og boligkjøpere selv om de samlet sett kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme. I teorien vil økt kvalitet som representerer en økt nytte for kjøpere, føre til høyere betalingsvillighet. I slike tilfeller vil salgsinntektene også kunne økes. I praksis er ikke dette alltid tilfelle, i hvert fall ikke på kort sikt. Boligkjøperes betalingsvillighet for en del av kvalitetene som reguleres av teknisk forskrift er trolig liten. Det betyr ikke nødvendigvis at disse kvalitetene er uviktige for kjøper, men at de stoler på at det er ivaretatt av megler, utbygger og regelverk, jf. Barlindhaug (2012). Da må utbygger i første omgang bære kostnadene, og det kan føre til at færre prosjekter blir realisert.

*Omstillingskostnader og kompetansebehov*

Nye krav kan utløse behov for kompetanseheving og nye arbeidsmetoder i næringen. For eksempel har nye krav til energieffektivitet utløst behov for økt kompetanse blant håndverkere, entreprenører, rådgivende arkitekter og ingeniører, og innen byggevarer- og modulproduksjon. Nye krav til tilgjengelighet og universell utforming har utløst behov for særskilt kompetanseheving i planleggingsfasen. Representanter for næringen har bl.a. uttalt at det var utfordrende at endringene i byggeteknisk forskrift og standard for elektroinstallasjoner kom samtidig, jf. Kvinge (2012).

Krav til kompetanse for å utføre byggearbeider må avveie hensynene til sikkerhet og kvalitet i bygg mot hensynet til nasjonal og internasjonal konkurranse. Det er i 2014 gjort endringer i regelverket for godkjenning av foretak og kvalifikasjonskrav, jf. omtalen nedenfor av saksbehandlingsregler i plan- og bygningsloven. Gjennom endringene er hensynet til like konkurransevilkår for foretak innenfor det europeiske, felles markedet tillagt vekt. Endringene har utgangspunkt i en sak reist av ESA, og skal sørge for at reglene ligger innenfor tjenestedirektivet. I tillegg til kvalifikasjonskrav vil både norske og utenlandske firmaer måtte kjenne til tekniske krav til bygg mv.

Tabell 11.1 Oversikt over nasjonale regelverk som påvirker byggebransjen (ikke uttømmende)

Hva	Innhold	Hvem
Plan- og bygningsloven med forskrifter og veiledning	Regulerer plan- og byggesaksprosess og byggetekniske krav	KMD/Direktoratet for byggkvalitet
Kulturminneloven	Regulerer bl.a. fredede bygg	MD/Riksantikvaren
Energilovgivningen	Har en egen forskrift som krever energimerking ved omsetning og utleie av bygg	OED/NVE
Brann- og eksplosjonsvernloven	Inneholder bl.a. krav om forebyggende sikringstiltak og vedlikehold	JD/Direktoratet for sikkerhet og beredskap
El-tilsynsloven	Tar for seg elektriske anlegg og utstyr, el.trygghet, kvalifikasjonskrav til virksomheter og personell	JD/ Direktoratet for sikkerhet og beredskap
Helselovgivningen	Gir bl.a. retningslinjer om inneluft, støy og radon	HOD/Helsedirektoratet
Arbeidsmiljølovgivningen	Stiller krav til forhold på byggeplass og arbeidsplasser i bygg	AD/Arbeidstilsynet
Diskrimineringsloven	Regulerer tilgjengelighet og universell utforming i bygg	BLD/Likestillings- og diskrimineringsombudet
Forbrukerlovgivningen (bustadoppføringslova, eieendomsmeglingsloven, avhendingsloven mv.)	Gir forbrukervern ved kjøp av bolig og håndverkertjenester	JD/BLD/Forbrukerrådet
Kontrakts- og entreprislovgivningen (offentlig anskaffelseslov, avtalelov, kjøpslov mv.)	Regulerer privatrettslige forhold mellom parter i byggeprosjekt	JD/FAD/NHD
Offentlige høringsinstanser i forbindelse med planer og byggesaker	Retningslinjer for hvilke offentlige instanser som må høres i plan- og byggesaker	Inntil 14 offentlige myndigheter
Miljølovgivningen	En rekke lover som setter miljøkrav ved utbygging	MD/Klima- og forurensningsdirektoratet/ Direktoratet for naturmangfold m. fl.

for å kunne oppføre bygninger i tråd med regelverket.

#### *Standardisering, innovasjon og teknologinøytralitet*

Standardisering av produksjonen kan være et virkemiddel for økt effektivitet og lavere kostnader. Samtidig kan krav som fremmer standardisering, gi svakere insentiver til innovasjon. Byggteknisk forskrift består dels av minstekrav og dels av funksjonskrav. Minstekrav kan styre utviklingen i en samfunnsmessig ønsket retning, men kan svekke insentivene til å prøve ut andre løsninger. Ved funksjonskrav står utbyggere fritt i å oppfylle kravene på en rimeligst mulig måte, gitt at det kan dokumenteres at kravene er oppfylt. Funksjonskrav skal i større grad kunne bidra til innovasjon i byggenæringen, og i større grad være teknologinøytrale. Samtidig øker funksjonskrav behovet for dokumentasjon, noe som kan være en ulempe for mindre aktører.

#### *Tomtemarked og areal- og transportplanlegging*

Begrenset tilgang på tomter vil kunne hemme konkurransen og øke kostnader og priser. Mange kommuner har trolig nok regulerte tomter, jf. Barlundhaug (2002). Tomt er imidlertid et heterogent gode, og det er store forskjeller på hvor attraktive tomter er for utbygging og salg. Antall regulerte tomter er derfor bare delvis en indikator på tomte-tilgangen. Andre kommuner kan ha ønske om å begrense omfanget av regulerte tomter av hensyn til kommunens veksttakt. Manglende kollektivtransport eller vegkapasitet kan også være årsaker til at tomter ikke er byggeklare eller at kommunene ikke regulerer til boligbygging. Samferdselsprosjekter i pressområder og områder egnet for boligbygging vil således kunne bidra til økt tomtetilbud og dempe etterspørselspresset i sentrale strøk.

Større kommuner, særlig i store byområder, vil kunne medvirke til at kommunene tar et mer helhetlig ansvar for regionens samlede behov for tomter og boliger. Mer samarbeid på tvers av kommunegrensene vil også kunne ha slike effekter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet nye statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging, hvor betydningen av å planlegge for tilstrekkelig boligbygging blir framhevet. Innsigelser og medvirkningsprosesser kan også ha betydning for omfanget og plasseringen av regulerte boligtomter. Bindinger på arealbruken, f.eks. som følge av jord-

vern, kan også begrense arealdisponeringen i sentrale strøk.

Samtidig kan også markedet i seg selv bidra til lavt tomtetilbud. Med stigende priser og stor etterspørsel vil grunneiere kunne vurdere det som lønnsomt å utsette salget. Dette er beskrevet i internasjonal litteratur som «hold-out»-strategier, jf. Nordahl (2012). Attraktive tomter i sentrale strøk kan da bli liggende uutviklet. Mange tomter gir også inntekter uten videre utbygging, for eksempel som parkeringsplasser, lager eller industri. Det reduserer grunneiers insentiver til å bygge ut eller selge.

Større utbyggere kan finne det ønskelig og lønnsomt å binde opp ressurser i tomtereserver, for å sikre jevn utbygging. Undersøkelser tyder på at utbyggernes tomtereserver i Oslo-området har økt fra tilsvarende tre til fem års boligproduksjon til ti års produksjon, jf. Nordahl (2012). Økende bruk av tomtereserver kan være en indikasjon på at utbyggere opplever tomtetilbudet som begrenset. Tomtereserver hos boligutviklingselskaper kan samtidig redusere tomtetilbudet for andre, og det kan gjøre terskelen for nye aktører høyere. Reservene kan også benyttes til å porsjonere ut boligbyggingen og holde prisene oppe. Utbredt bruk av tomtereserver omtales som en utfordring blant flere aktører i næringen, jf. Barlundhaug og Nordahl (2011). Noen kommuner har forsøkt å tilrettelegge for mindre utbyggere, gjennom avtaler og salg av kommunale tomter.

#### *Forslag til tiltak for forenklinger og reduserte krav*

En rekke aktører har spilt inn forslag til forenklinger av regelverket og reduserte krav til bygging av boliger. Etter et høringsmøte i Kommunal- og moderniseringsdepartementet 3. november 2011, ble det på initiativ fra boligprodusentene og Byggenæringens Landsforbund opprettet et utvalg med sentrale aktører i boligmarkedet som skulle foreslå tiltak for å oppnå økt boligbygging på kort og lang sikt. Utvalget foreslo bl.a. reduserte krav til tilgjengelighet og universell utforming, sammenhengende utvikling av infrastruktur og boligbygging, og begrensninger i bruken av innsigelser (Boligprodusentenes forening m.fl. 2011).

Det er de seneste årene gjennomført flere tiltak i tråd med utvalgets forslag, herunder presisering av føringene for innsigelser, nye statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging, justerte krav til tilgjengelighet og administrativ samordning av ansvaret for plan- og bygningssløvvingen.

### 11.3.3 Nærmere om utvalgte reguleringer og regelverksendringer

#### *Plandelen av plan- og bygningsloven*

Totalt 83 pst. av landets ikke-vernede arealressurser forvaltes etter plan- og bygningsloven. Avveining mellom ulike hensyn som ikke allerede er avklart i kommuneplanen, må håndteres i reguleringsprosessen. Ordningen med kommuneplaner bidrar følgelig til mer forutberegnelighet i den etterfølgende reguleringsprosessen og korter ned saksbehandlingstiden for detaljreguleringen. Mellom 60 og 70 pst. av reguleringsplanene som kommunene vedtar har utgangspunkt i private planforslag. En uregulert tomt har som oftest liten verdi, men en ferdig regulert tomt kan ha betydelig verdi. Verdistingen som følge av reguleringen representerer ofte flere hundre prosent av den opprinnelige tomteverdien.

Byggenæringens kritikk av plansystemet gjelder spesielt mangel på byggeklare tomter og lang planleggingstid. I tillegg møter enkelte kommuner kritikk for å ha satt særlige krav i reguleringsplanen.

Kommunene kan gjennom reguleringsplaner stille krav til boligens utforming som ikke er regulert i teknisk forskrift. Det kan stilles krav til lysforhold, for eksempel at boliger ikke kun kan ha lysinngang fra nord. Det kan også stilles krav til boligens størrelse. Oslo kommune har for eksempel en begrensning på antall små leiligheter i indre by, for å gi en balansert befolkningssammensetning og gode bomiljøer. I 2013 ble normen endret, med mulighet for større innslag av små leiligheter.<sup>1</sup>

Det er grunn til å anta at behandlingstiden for reguleringsplaner har økt gjennom de siste tiår. Høringsfristen er nå seks uker, mens den tidligere var fire. Det skyldes at EU har krav til seks uker høring for konsekvensutredninger (KU), noe Norge er bundet av. En viktigere årsak til økt tidsbruk er trolig at det er blitt flere hensyn (interesser) som skal samordnes og avklares gjennom planleggingen, for eksempel miljøforhold (klima, forurensning, naturmangfold, kulturminner og kulturmiljø), folkehelse, kriminalitetsforebygging, samfunnsikkerhet, jordvern, landskapsvern,

hensynet til barn og unge mv. Alt dette er vurderinger som kan kreve til dels omfattende utredninger. Kravene til, og mulighetene for, medvirkning fra publikum, berørte grunneiere og sektormyndigheter er blitt vesentlig større enn før, noe som også bidrar til økt behandlingstid. Medvirkningsbestemmelsene kom inn i loven fra 1985.

Mer av utbyggingen skjer nå i tettbygde områder. Jo tettere bebygde områder, desto mer komplisert blir gjennomføringen av planleggingen. Videre varierer planleggingskompetansen mellom kommunene, noe som gjør at framdrift og kvalitet på planprosessen også varierer. Det brukes i dag også mye tid på å finne ut hvem som skal bekoste nødvendig infrastruktur for større utbygginger, jf. for eksempel Fornebu-utbyggingen.

Fram til 1985 ble alle reguleringsplaner stadfestet i Miljøverndepartementet, noe som bidro til lang saksbehandlingstid. Kommuners egengodkjenning av reguleringsplaner, som ble innført med den nye loven i 1985, var et betydelig forenklingstiltak. Det ga raskere prosesser og mer nærhet til beslutningene. Samtidig med denne endringen ble det imidlertid innført en ordning med innsigelser som begrenser kommunenes myndighet. Denne ordningen skal sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivare tatt. Innsigelsesmyndighetenes rolle er å formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer gjennom faglige råd og merknader, og eventuelt fremme innsigelse. En innsigelse betyr at kommunens planvedtak ikke blir rettslig bindende, og at myndigheten til å treffe planvedtak overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I en rapport bestilt av Kommunens Sentralforbund (Asplan Viak og Agenda 2012) ble det konkludert med at praktiseringen av innsigelsesinstituttet varierer fra å være god og konstruktiv til å være misbruk av systemet. En høy andel innsigelser hadde grunnlag i ikke-juridiske dokumenter som stortingsmeldinger, konvensjoner mv. Dette er dokumenter hvor det åpnes for stor grad av skjønnsvurderinger. Ifølge undersøkelsen er også mange innsigelser ikke dokumentert ut fra nasjonale eller vesentlig regionale hensyn. Nesten halvparten av innsigelsesmyndighetene oppga at de i stor eller noen grad bruker innsigelsesinstituttet til å komme i dialog med kommunene. 13 pst. av de spurte i administrasjonen i kommunene og 40 pst. blant innsigelsesmyndighetene mente at innsigelsesmyndighetene avveier interesser og bidrar til helhetsløsninger. I de tilfeller der innsigelsesmyndighetene ikke bidrar til helhetsløsninger, kan kommunene måtte mekle mellom ulike sektorinteresser i utviklingen av planforslagene. I

<sup>1</sup> Ifølge leilighetsnormen skal det bygges maks 35 pst. små leiligheter (35-50 kvm) og minst 40 pst. leiligheter over 80 kvm (20 pst. kan bygges med utleieenheter på inntil 20 kvm). Reglene inneholder kriterier for når det kan avvikes fra normen. Tidligere leilighetsnorm tilsa at det skulle bygges maks 20 pst. små leiligheter (40-50 kvm), minst 30 pst. middels leiligheter (50-80 kvm), og minst 50 pst. over 80 kvm.

NIBR-rapport 2013:10 Innsigelser etter plan- og bygningsloven blir det framhevet at tidlig medvirkning i planprosessene og økt koordinering mellom regionale myndigheter er viktig for å få til gode planløsninger og redusere antall innsigelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i rundskriv H-2/14 videreført rundskriv fra 2013 om retningslinjer for bruken av innsigelser. I tilhørende brev av 17.02.2014 er det presisert at innsigelser bare skal fremmes når dette er nødvendig for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser, og at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere framover. I tillegg er det igangsatt et forsøk i seks fylker hvor fylkesmannen gis myndighet til å samordne, og om nødvendig avskjære, statlige innsigelser. Forsøksordningen utvides med seks nye fylker i 2015. Foreløpige erfaringer tyder på at ordningen og signalene som er gitt i innsigelsesrundskrivet, fører til færre innsigelser.

Loven pålegger samordning i saker som involverer flere sektorer. For å kunne utnytte denne effekten best mulig er det viktig å avdekke konfliktområder mellom berørte parter og interessenter så tidlig som mulig i prosessen. Konflikter som ikke allerede er avklart i kommuneplanen, må håndteres i reguleringssaken. Jo lenger kommunen kommer i sin planlegging uten at konfliktene avdekkes og håndtert, jo større er faren for at konfliktene medfører innsigelser. Dersom flere konflikter løses gjennom overordnede planer, som kommuneplan, vil det kunne være tidsbesparende. Det er foreslått innført nye tidsfrister for å redusere tiden en sak ligger i ro uten behandling. Undersøkelser viser at private forslagsstillere bruker lang tid på å framskaffe nødvendig dokumentasjon og opplysninger, og at kvaliteten på de private planforslagene ofte er mangelfulle. Det øker også tidsbruken i planprosessene.

### *Utbyggingsavtaler*

Utbyggingsavtaler er en avtaleform som ble lovregulert i 2005, som en del av plan- og bygningsloven. I en del tilfeller er utbygging hindret av manglende kommunal finansiering av teknisk infrastruktur som vei, vann og anløp. Da kan avtaler om finansieringsbidrag fra utbyggere framskynde byggeprosessen. Lovreglene stiller krav til prosess og setter genser for hva kommunen kan kreve av bidrag fra utbyggere, ved at bidragene må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang. Det er også forbud mot at avtalene kan omfatte bidrag til «sosial» infrastruktur, som barnehager, skoler og sykehjem. Utbyggingsavtaler

kan delvis fungere som et alternativ til at kommunen krever refusjon fra utbygger for opparbeiding av vei, vann og avløp etter regler angitt i plan- og bygningsloven.

Bruken av slike avtaler har vært økende, og de kan medføre betydelige ekstrakostnader for utbyggere. I en undersøkelse utført av NIBR uttalte en representant for byggebransjen at de største kostnadene for regulering har sammenheng med utbyggingsavtaler. Utbyggeren mente det ofte innebar bidrag på 100 000 kroner per bolig for å dekke infrastrukturkostnader, jf. Kvinge m. fl. (2012). Effektene for boligbyggingen avhenger av hvordan ordningen blir praktisert i kommunene. Utbyggingsavtaler kan føre til at kommuner aksepterer utbygging i områder hvor de ikke selv prioriterer finansiering av nødvendig infrastruktur. Det kan også føre til at prosjekter blir skrinlagt på grunn av kostnadspåslagene. I en forhandlingssituasjon hvor utbygger har sterkt ønske om å bygge ut, og dette er mindre presserende for kommunen, kan også reglene om forholdsmessighet bli satt under press. Det vil si at utbygger i teorien kan se seg tjent med å finansiere mer enn reglene tilsier, framfor å utsette utbygging.

Utbygging i områder med ledig kapasitet i infrastrukturen vil kunne være god ressursforvaltning og samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kommunene benytter ofte rekkefølge-bestemmelser for å styre hvor infrastruktur må på plass før det kan bygges. Kombinert med kommunenes investeringsbudsjetter legger disse bestemmelsene føringer for hvor utbygginger kan finne sted. Mange kommuner kombinerer også rekkefølgebestemmelsene med forhandlinger om utbyggingsavtaler. Utbyggerne får da mulighet til å bygge i områder hvor infrastrukturen ikke er tilstrekkelig, ved selv å bidra til finansieringen. Utbyggingsavtaler kan på denne måten føre til at utbyggerne internaliserer kostnadene ved infrastrukturutbygging, og byggeprosjektene rettes mot områder hvor lønnsomheten er størst. Det kan gi økt samfunnsøkonomisk effektivitet, jf. Borge (2002).

### *Saksbehandlingsregler i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften<sup>2</sup>*

Plan- og bygningsloven med forskrifter skal sikre kvalitet i bygg og hindre ulemper for omgivelsene og samfunnet. I tillegg er det bestemmelser som skal ivareta rettssikkerhet og sørge for effektiv byggesaksbehandling. I utgangspunktet er det

<sup>2</sup> Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak.

nødvendig med en byggetillatelse, og en rekke tiltak skal også forestås av kvalifiserte foretak. Flere tiltak er unntatt fra søknadsplikt. For disse tiltakene er konsekvensene av eventuelle feil ikke så alvorlige at krav om saksbehandling står i forhold til ulempene for tiltakshaveren.

Ulike forhold i et søknadspliktig byggetiltak behandles forskjellig, avhengig av om de berører omgivelsene eller ikke. Ytre forhold (naboer, forurensing, utseende mv.) skal vurderes av kommunen, eventuelt ved behandling av en egen søknad om rammetillatelse. Andre forhold (teknisk kvalitet mv.) er tiltakshaverens ansvar, eventuelt ved bruk av kvalifiserte foretak, og disse løsningene vil bare vurderes av kommunen ved tilsyn. Dette vil inngå i en igangsettingstillatelse.

Det er stor variasjon i hvor lang tid kommunene bruker på byggesaksbehandling. Komplexiteten i prosjektene, og hvor mye utbyggernes forslag avviker fra de foreliggende kommunale planene, kan ha betydning for tidsbruken. En del kommuner prioriterer å få raskt gjennom enkle saker, mens andre kommuner i større grad prioriterer behandlingen av saker etter når søknadene kommer inn. For å sikre større forutsigbarhet og minske negative konsekvenser av lang saksbehandlingstid ble det i 2003 innført tidsfrister for kommunens behandling av søknader om byggetillatelse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i 2014 gjennomført flere tiltak for å forenkle og effektivisere byggesaksprosessene. Blant annet skal det gis unntak fra søknadsplikt for frittliggende bygg på under 50 kvm som ikke skal brukes til beboelse eller varig opphold, som garasjer, uthus og lignende. Byggesaksreglene er også forenklet med hensyn til reglene om nabovarsling, bl. a. ved at det ikke skal stilles krav om nytt nabovarsel i byggesak når tiltaket framgår detaljert nok i vedtatt detaljregulering eller områderegulering. I tillegg er det innført noen begrensninger i klageadgangen for byggesaker og skjerpede tidsfrister i saksbehandlingen.<sup>3</sup> Endringene vil tre i kraft sammen med forskriften til bestemmelsene.

Departementet har også initiert arbeidet med elektroniske saksbehandlingssystemer for å effektivisere saksbehandlingen. ByggSøk ble tatt i bruk for over 10 år siden og har vært et viktig første skritt i retning av en elektronisk byggesøknad. Nåværende ByggSøk bygger imidlertid på gam-

mel teknologi som ikke tilfredsstiller dagens forventninger til regelsjekk og økt grad av selvbetjening. Det er også kostbart og tidkrevende å programmere om systemet når det kommer nye regler. Ved behandling av søknadspliktige byggesøknader er en rekke myndigheter involvert, og mye av denne involveringen er papirbasert. I tillegg har byggenæringen selv i varierende grad tatt i bruk digitale verktøy i prosjektutformingen. Økt bruk av digitale verktøy åpner for større grad av selvbetjent saksbehandling, og vil gjøre det enklere å følge regelverket. Det vil spare både næringen og kommunene for tid og kostnader. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har utarbeidet en strategi for digitalisering av byggsektoren, med mål om bedre IKT-verktøy i alle faser av et byggs levetid. De identifiserte tiltakene er beregnet til å kunne spare samfunnet for om lag to mrd. kroner, med en investering på om lag 400 mill. kroner, jf. Oslo Economics (2014). Etter strategien skal de konkrete løsningene utvikles av kommunene og byggenæringen. DiBK skal først og fremst legge til rette for utviklingen.

#### *Kontroll, tilsyn og godkjenningsordning*

Fram til 1997 hadde kommunene et hovedansvar for å se til at kravene i teknisk forskrift var oppfylt. Fra 1997 ble ansvaret i større grad lagt på søker, prosjekterende og utførende, bl.a. fordi kommunene kontrollerte kvaliteten på byggverk i mindre grad enn regelverket forutsatte. Hensikten var bl.a. å redusere omfanget av byggfeil gjennom tydeligere ansvar hos tiltakshaver og hos de foretakene som utførte arbeidet. Reformen medførte endringer i ressursbruken både for næringen og kommunene. Den første tiden var det samlet sett noe økt ressursbruk til dokumentasjon for næringen. Samtidig har ordningen gitt byggenæringen større grad av ansvar for selv å styre oppfyllelsen av krav etter plan- og bygningsloven.

Hovedprinsippet i 1997 var at tiltak skulle kontrolleres først og fremst gjennom egenkontroll, og at kommunene skulle føre tilsyn med at den planlagte kontrollen ble gjennomført. I 2003 ble det offentliges rolle ytterligere redusert ved at kontrollplanen ikke lenger skulle godkjennes av kommunen og at kommunale vedtekter ikke skulle godkjennes av departementet. Det er også gjort flere endringer etter 1997 for å forenkle systemet med kontroll og tilsyn.

Som følge av et fortsatt stort omfang av byggfeil, ble det fra 2013 innført nye regler om uavhengig kontroll av bl.a. våtrom i småhus og konstruksjonssikkerhet i større hus.<sup>4</sup> Kommunal- og

<sup>3</sup> Prop. 99 L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om godkjenning av foretak), oversendt Stortinget 14. mai 2014.



moderniseringsdepartementet har anslått kostnadene til 1 000 – 5 000 kroner per bygg. Byggebransjen har anslått kostnadene til om lag 30 000 kroner per bygg, jf. Tellevik (2011).

Siden tiltakshaver og foretak skulle få mer ansvar for kvaliteten, ble det i 1997 innført en ordning hvor foretak i sentrale roller i byggeprosjekter skal godkjennes av kommunen, for å sikre at de er kvalifisert. Ordningen med lokal godkjenning ble opphevet i 2014, fordi EFTAs overvåningsorgan (ESA) anså ordningen å være i strid med tjenestedirektivet.<sup>5</sup> Selv om foretak ikke lenger skal godkjennes av kommunen for å utføre byggeprosjekter, kreves det at foretak påtar seg ansvar for sentrale roller for større tiltak som boliger. Det skal fastsettes hvem som har ansvar for søknad, prosjektering og utføring av byggeprosjekter. Foretakene skal være kvalifiserte. Kvalifikasjonskravene skal i henhold til EØS-regelverket utformes slik at de tilfører kvalitet i det konkrete tiltaket og står i rimelig forhold til behovet for sikkerhet mv. I utgangspunktet skal regelverket utformes slik at norske og utenlandske firmaer stiller mest mulig likt, og at kvalifikasjonskravene ikke er til hinder for utenlandske firmaer. Det vil si at foretak som kan oppføre en enebolig i hjemlandet, som hovedregel er kvalifisert for å oppføre eneboliger i Norge. Det opprettholdes en ordning hvor foretak frivillig kan søke om sentral godkjenning for å dokumentere sine kvalifikasjoner. Yrker innen bygg og anlegg er ikke lovregulert, med unntak av elektrisk arbeid. I samarbeid med byggenæringen vil det bli vurdert om ordningen med sentral godkjenning skal endres for å bli et mer effektivt hjelpemiddel for seriøse foretak og motvirke svart arbeid. Et utvalg med aktører fra bygge- og anleggsnæringen har utarbeidet en rapport med en rekke forslag til tiltak for å fremme kvalifikasjoner og seriositet i bygge- og anleggsnæringen (Byggenæringens Landsforening m.fl. 2014). Utvalget foreslår bl. a. å utvide den sentrale godkjenningsordningen til å synliggjøre og dokumentere kvalifikasjoner i hele foretaket og at det opprettes sterkere og mer målrettede tilsyn og kontroll og automatisk informasjonsflyt mellom offentlige myndigheter. Regjeringen arbeider med å videreutvikle ordningen med sentral godkjenning av foretak og utrede mulig

modeller for registre eller godkjenningsordninger som synliggjør om foretak følger regelverket, jf. regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

#### *Byggteknisk forskrift – TEK 10*

Byggteknisk forskrift er endret de siste årene. Forskriften fra 1997 ble primært endret i 2007 (energikrav), og 2010 (krav til tilgjengelighet, energi og sikkerhet). I det følgende gjennomgås sentrale endringer og anslag på økning i byggekostnader som følge av endringene.

Boliger finansiert med lån fra Husbanken skal i tillegg oppfylle krav tilknyttet lånene. En rekke av disse kravene er redusert over tid, samtidig som andelen husbankfinansierte boliger generelt sett er redusert.

#### *Tilgjengelighet og universell utforming*

I 2010 ble det innført krav om heis i boligbygg med tre etasjer eller mer. Samtidig ble det åpnet for at det kan brukes løfteplattform istedenfor heis hvis heisen ikke betjener mer enn seks boenheter. For arbeids- og publikumsbygg gjelder kravet om heis ved to eller flere etasjer. Før 2010 gjaldt kravet om heis for boligblokker med fem etasjer eller flere og felles inngang til flere enn 12 boenheter, og for arbeids- og publikumsbygg med mer enn tre etasjer. Ifølge en gjennomgang gjort på oppdrag for Boligprodusentene koster bygging av en heis om lag 1,5 mill. kroner. I tillegg må det settes av areal til heisen.

Heis gir sannsynligvis økt nytteverdi for beboerne, som reflekteres i at boligkjøpere er villige til å betale mer for boliger med heis. Heis anses av mange utbyggere som god standard som det er ønskelig å tilby kjøpere, jf. Kvinge m.fl. (2012). Også eiendomsmeglere rapporterer at mange er opptatt av heis for komforten skyld, jf. Barlindehaug m.fl. (2012).

I 2010 ble også reglene for boligenes inngangsparti skjerpet. Videre ble kravene til tilgjengelighet inne i boligene endret. Før 2010 var kravene noe rundere formulert, og rommene skulle ha plass til en sirkel med diameter på 1,4 meter, bl.a. for å kunne snu en rullestol. Etter 2010 er det satt et klarere minstekrav på en snusirkel på 1,5 meter. I tillegg kom det krav til fri passasjebredde på bad. Kravet om 1,5 snusirkel er basert på NAVs krav til elektrisk rullestol for begrenset utendørsbruk.

I en leilighet med bad, gang, åpen stue/kjøkken-løsning og ett soverom vil endringen fra 1,4 til 1,5 meter tilsi et behov for 0,4 kvm ekstra areal.

<sup>4</sup> Ny byggesaksdel til plan- og bygningsloven som ble vedtatt i 2009. Nye regler om uavhengig kontroll trådte i kraft 1. januar 2013.

<sup>5</sup> Prop. 99 L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om godkjenning av foretak), oversendt Stortinget 14. mai 2014. Endringene skal etter planen tre i kraft i 2015.

Arealeffektene er sannsynligvis større, da de tidligere kravene var formulert mindre tydelig, noe som trolig innebar at færre forholdt seg eksplisitt til dem. Arealkravene fra før 2010 har blitt betegnet som i stor grad sovende, jf. Nørve m.fl. (2006). Endringene i kravene er anslått å innebære om lag 4 pst. økt bruttoareal i en typisk boligblokk, ifølge Bånerud og Rudén (2013). En typisk toroms leilighet på rundt 48 kvm ble anslått økt til om lag 50 kvm. Kravene til tilgjengelighet i boliger har særlig betydning for små boliger med høye tomtekostnader. Det kan gjøre det vanskelig å få bygd de minste boligene på 30–40 kvm, og boliger på 50–60 kvm må utvides noe for å få en egnet arealfordeling. I perioden 2001–2011 ble det bygget mellom 20 000 og 30 000 boliger årlig, hvorav om lag 15 pst. var under 50 kvm. Bedre tilgjengelighet kan gi noe økt betalingsvillighet, men trolig i liten grad, jf. Barlindhaug m.fl. (2012).

Arealøkning på boliger kan bety at det bygges noe færre boliger i de enkelte prosjektene, at det avsettes mindre uteareal eller at utbygger må kjøpe større tomt. På den annen side vil større boliger kunne selges til høyere pris. Dette vil, i hvert fall delvis, kunne motvirke utbyggernes inntektstap, men vil kunne medføre en noe lavere nytte for boligkjøpere som ikke har behov for en ekstra kvadratmeter i gang eller bad.

Kravene til tilgjengelighet i boliger bidrar til at flere kan bo hjemme lenger og klare seg med mindre hjelp i hjemmet. Det kan spare samfunnet for kostnader til omsorgsboliger og sykehjemsplasser og ombygginger av eksisterende boliger. En tilgjengelig boligmasse er også i tråd med prinsippet om et likestilt samfunn. Kravene er også begrunnet ut fra hensynet til forbrukervern. Det er basert på undersøkelser som tilsier at forbrukerne bl.a. kan ha problemer med å vurdere det reelle plassbehovet til senger og garderober av normal størrelse. Besparelsene kan dermed være høyere enn kostnadene for samfunnet, selv om det kan innebære lavere nytte for boligkjøpere.

Fra 1. januar 2015 ble det lempet på enkelte av kravene til tilgjengelighet i Byggteknisk forskrift. Det gis bl. a. unntak fra tilgjengelighetskravene på halvparten av leilighetene på 50 kvm eller mindre med ett eller to rom. I tillegg er kravene til stigningsforhold på atkomstvei og ramper justert slik at det skal kreve mindre terrenginngrep og være mulig å bygge i brattere terreng.

Tilgjengelighet i boliger fremmes også gjennom økonomiske støtteordninger. Husbankens tilskudd til etablering og tilpasning skal bl. a. bidra til tilpasning av bolig for personer med nedsatt funksjonsevne, til investering i heis i eksisterende

boligbygg og til kjøp av egnet bolig for vanskeligstilte på boligmarkedet.

### *Energi*

I 2007 ble kravene til varmeisolasjon, varmetap og tetthet i bygningsskallet skjerpet. Det ble også stilt krav til ventilasjonsanlegg og energiforsyning. I 2010 kom bl.a. strengere krav til glassareal og til varmegjenvinning i næringsbygg. Også krav til energiforsyning ble skjerpet i 2010 for bygg over 500 kvm, og det ble innført forbud mot å installere oljekjel. De største endringene kom i 2007.

Økt isolasjon i vegger og tak reduserer det salgbare arealet. Aktører i byggenæringen anslår at dette utgjør om lag 2 pst. av en blokkleilighets areal. Det vil si én kvadratmeter i en leilighet på 50 kvm. Merkostnaden som følge av 2007-kravene ble anslått til 450 kroner per kvm for småhus, 340 kroner per kvm for boligblokk og 430 kroner per kvm for kontorbygg. For et småhus på 160 kvm innebar det økning i investeringskostnadene på 70 000 kroner. Beregningene var basert på en nedbetalingstid på 10 år for boligblokk og 18 år for småhus, grunnet lavere energiutgifter.<sup>6</sup> Kravet til varmegjenvinning i næringsbygg, som kom i 2010, ble beregnet å gi en ekstrakostnad på 3,50 kroner per kvm, og en nedbetalingstid på 2 måneder.

Gjennom Stortingets behandling av Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk ble det vedtatt å skjerpe kravene i byggteknisk forskrift til passivhusnivå i 2015 og nesten nullenerginivå i 2020.

Innsparingspotensialet ved mer energieffektive bygg er stort. Om lag 40 pst. av energiforbruket går til drift av bygninger. Energieffektive bygg gir lavere energiutgifter, som på sikt kan kompensere helt eller delvis for de ekstra investeringskostnadene. Krav til energieffektive bygg er begrunnet ut fra markedssvikt. Offentlige inngrep på dette området er basert på hensynet til energiforsyningsikkerhet og de antatte negative konsekvensene ved klimaproblemer. Eksterne effekter som følger direkte av energiforbruket, bør primært korrigeres av energiprisen. Når det likevel er innført energikrav, begrunnes det med at det er vanskelig for kjøper å skaffe seg kunnskap om boligens energikvaliteter, at kostnadsreduksjon på energieffektive løsninger forutsetter en betyde-

<sup>6</sup> Revisjon av TEK, høringsforslag juni 2006. Vedlegg 1 «Høringsforslag juni 2006 endringer i tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven».

### Boks 11.2 Merkostnader pga. skjerpede myndighetskrav – anslag fra boligbyggere

Flere boligbyggere har kommet med anslag på hva endrede krav til kvalitet koster. Tabell 11.2 oppsummerer anslagene fra tre utbyggere. Ulikhetene i anslagene kan skyldes at de er usikre, og at de baseres på ulike byggemetoder. Kost-

nadsanslagene er også til dels betydelig høyere enn anslag gjort på oppdrag for offentlige myndigheter. Anslagene ble gitt før de siste lempingene i kravene til universell tilgjengelighet.

Tabell 11.2 Anslag fra boligbyggere på merkostnader ved forskriftsendringer fra TEK97 til TEK10. Kroner per bolig. Leiligheter på 60–65 kvm, tre etasjer

Kostnader	Selvaag	OBOS	Entreprenør X
Saksomkostninger	1 000	1 000	n.a.
Tredjepartskontroll	19 000	20 000	4 850
NEK400	19 000	20 000	n.a.
Energikrav	195 000	100 000	109 500
Energimerke	1 500	1 500	1 500
Brann	25 000	65 000	15 000
Lyd	15 000	15 000	n.a.
Radon	2 000	11 300	4 000
Økt areal / tilgjengelighet	150 000	112 500	150 000
Heis	150 000	55 000	62 500
Garanti	6 000	2 000	n.a.
Vannsikring/bad	n.a.	6 000	n.a.
Universell utforming ute	20 000	n.a.	n.a.
Sum	600 000	408 300	351 500

Kilde: Kvinge m.fl. (2012).

Kostnadsanslagene baseres bl.a. på forutsetninger om at boligen blir om lag 5 kvm større pga. kravene til universell utforming og at heiskravet var endret, dvs. at bygningen har tre eller fire etasjer. Hvis en for de postene som mangler i

tabellen bruker gjennomsnittet av de øvrige anslagene, øker Selvaags anslag til 606 000 kroner, OBOSs anslag til 428 300 kroner og anslaget fra den tredje entreprenøren til 417 500 kroner.

lig etterspørsel, at kortsiktige investeringskostnader kan veie tyngre enn langsiktige gevinster, og at det er vanskelig korrigerer energiprisen gjennom virkemidler som avgifter slik at denne reflekterer alle eksterne effekter.

#### Sikkerhet og helse

For bygninger med heis skal det installeres automatisk brannsløkkeanlegg, og det er innført krav om at røykvarslere innenfor samme branncelle skal være seriekoblede. Ifølge tall fra boligprodu-

senter er kostnaden for et automatisk brannsløkkeanlegg 25 000 kroner, og for seriekoplede røykvarsleranlegg om lag 3 300 kroner per bolig, jf. Tellevik (2011).

I 2010 ble også kravene til radontiltak skjerpet. Dette er av boligprodusenter anslått å koste 10 000–20 000 kroner per bolig (Tellevik 2011). Det ble også innført krav om at det i rom med sluk skal finnes lekkasjevarsler og en installasjon som fører til automatisk avstenging av vannet om lekkasje skulle inntreffe. Dette er anslått av boligprodusenter å koste 10 000 kroner per bolig.

#### *Standard for elektroinstallasjoner – NEK 400*

NEK 400 ble revidert i 2010 med bl.a. krav til overspenningsvern og jordfeilbryter, flere elektriske kurser og stikkontakter og strengere krav til overført effekt per kurs. Hensikten var å redusere risiko for brann grunnet overspenninger. Boligprodusenter har anslått at endringene gir en ekstrakostnad på 20 000 – 30 000 kroner per bolig (Tellevik 2011).

Økt sikkerhet mot brann og vannlekkasje kan bidra til kvalitetsheving av byggene og økt nytte for kjøper, uten at dette reflekteres i økt salgspris. Det er vanskelig å overprøve faglige myndigheters vurdering av hva som er et forsvarlig minimumnivå, selv om også disse avgjørelsene må baseres på en vurdering av kostnadene ved kravene veid opp mot nytten.

#### *Garantibestemmelser i bustadoppføringslova*

I 2011 ble garantibestemmelsene i bustadoppføringslova endret. Bestemmelsene regulerer entreprenørens økonomiske garanti for oppfyllelse av avtalen og dekking av kjøpers tap ved byggfeil. Garantiperioden ble utvidet fra to til fem år, og prosentsatsen for garantien ble økt. Endringen gir økt binding for entreprenørens egenkapital. Bakgrunnen for forslaget var det store omfanget av byggfeil. Endringen var basert på en avveining mellom hensynet til forbrukernes økonomiske sikkerhet og ulempene for boligprodusentene ved utvidede garantiordninger. Boligprodusentenes forening har anslått at kostnaden ville være mellom 2 000 og 15 000 kroner. De konkrete kostnadene for tiltaket vil avhenge av bankenes individuelle vurderinger av entreprenøren.

### **11.4 Kommisjonens vurderinger**

Kostnadene ved å bygge nye boliger har økt markert de siste årene. Årsakene til kostnadsveksten kan være mange, herunder økt kvalitet, dyrere materialer, mer kompliserte grunnforhold og dyrere tomter som følge av sentralisering, strengere byggtekniske krav og lav produktivitetsvekst i næringen. I perioder med sterkt etterspørselspress og kapasitetsbegrensninger kan høye priser også ha bidratt til å øke kostnadene gjennom høyere tomtepriser, lønninger og fortjenestemarginer.

Byggenæringen sliter med lav grad av innovasjon og standardisering, sammenlignet med andre næringer, og et betydelig omfang av byggfeil. Det

kan være ulike forhold ved næringsstrukturen som hemmer en effektivisering. Mange byggeprosjekter er kompliserte, og involverer en rekke underleverandører og små firmaer med spesialisert kompetanse. Effektivisering avhenger da av at mange aktører drar i samme retning. Komplexiteten og manglende kompetanse på etterspørselsiden kan svekke insentivene til kvalitetsforbedringer. Prosjektene må tilpasses omgivelsene og lokale planer, og det kan gjøre erfaringsoverføring vanskelig. Byggenæringen har hovedansvaret for å effektivisere egen virksomhet. Imidlertid tilsier næringens kompleksitet og betydningen byggenæringen har for norsk velferd at det offentlige bør bidra til kompetanseheving gjennom initiativ som Bygg 21. Økt bruk av IKT og benchmarking kan bidra til økt effektivitet i næringen og gjøre næringen mer transparent.

Strengere reguleringer av byggenæringen har bidratt til kostnadsøkninger ved bygging av nye boliger. Det er behov for en grundig gjennomgang av om reguleringene av byggenæringen er blitt for omfattende og om de i tilstrekkelig grad veier velferds- og energipolitiske hensyn opp mot hensynet til kostnadsutviklingen i byggeprosjekter. Krav til energi og tilgjengelighet kan være eksempler på dette.

Som et generelt prinsipp bør en ved alle nye byggtekniske reguleringer forsøke å beregne hvor mye det slår ut i økte kostnader for typeeksemplere av boliger. De økte kostnadene må veies opp med gevinsten ved den nye reguleringen. Ved større endringer bør det foretas beregninger av konsekvensene også for boligproduksjonen. Det bør være jevnlig, kritiske gjennomganger av regelverket i Byggteknisk forskrift, for å vurdere om konsekvensvurderingene er gode nok, om regelverket har utilsiktede konsekvenser eller om det kan gjøres forenklinger. Minst hvert fjerde år bør det gis en samlet gjennomgang av kostnadsvirkninger av de siste års regelendringer. Det bør bl.a. vurderes om kostnadsanslagene er gode nok, og om reglene motiverer til standardisering og innovasjon. Slike gjennomganger bør motvirke at de enkelte myndigheter kun vurderer effektene av reguleringene innenfor sitt ansvarsområde.

Plan- og byggesaksprosesser utgjør en vesentlig kostnad for boligutviklere. Som en del av en gjennomgang av reguleringene av byggenæringen bør det også evalueres om innsigelsesinstituttet ved behandling av reguleringsplaner er for omfattende og tidkrevende, til tross for de siste årenes endringer for å redusere unødvendige innsigelser.

Ved økt bruk av IKT i plan- og byggesaksbehandlingen kan utbyggere lettere utarbeide søknader i tråd med gjeldende regler, og både næringsen og kommunene kan spare tid og ressurser. Behandlingen av enkle saker vil i større grad kunne automatiseres, og kommunale saksbehandlere vil kunne prioritere tiden på de kompliserte sakene. Digitale søknadsprosesser, med enklere tilgang på informasjon, vil også kunne gi bedre forutberegnelighet og senke tersklene for nyetablerere. Kommisjonen mener derfor det er behov for økt satsing på IKT i plan- og byggesaksbehandlingen. Besparelsene ved økt IKT-bruk i saksbehandlingen blir større hvis også byggenæringen satser på IKT i prosjektutformingen.

Kommunene tok tidligere et større ansvar enn i dag for tomtetilrettelegging ved boligutbygging. I dag er det i hovedsak private aktører som tar ansvaret for tomteanskaffelser, infrastruktur og reguleringsplanarbeid. Lange og usikre reguleringsplanprosesser og høye tomtekostnader kan utgjøre en terskel for nye aktører som vil etablere seg i markedet. Dersom kommunenes overordnede planer og tilrettelegging i liten grad bidrar til økonomisk lønnsom utbygging, vil det kunne gi langvarige omkamper. Aktive kommuner, med markedstilpassede kommuneplaner, vil kunne senke terskelen for nye aktører. Planmyndigheter på kommunalt og regionalt nivå bør få økt ansvar og kompetanse på å tilrettelegge for tilstrekkelig boligbygging. Jordvern bør ikke begrense utbygging i sentrale strøk dersom arealbruken til boligformål gir vesentlig høyere avkastning enn jordbruksformål, jf. nærmere drøfting av prinsipper for prising av dyrket mark i kapittel 13.

Samordnet areal- og transportplanlegging kan bidra til gode kollektiv- og samferdselsårer til områder som egner seg for nye boligområder. Samferdselsprosjekter i pressområder og tilrettelegging av områder egnet for boligbygging vil kunne bidra til økt tomtetilbud. Endret kommunestruktur i retning av større kommuner, særlig i store byområder, vil kunne medvirke til at kommunene tar et mer helhetlig ansvar for regionens

samlede behov for tomter og boliger. Mer samarbeid på tvers av kommunegrensene vil også kunne ha slike effekter. Se nærmere drøfting i kapittel 7.

Konkurransen er en viktig drivkraft for effektivisering, og kompliserte regler kan hindre konkurransen. De seneste årene har det skjedd en sterk økning av internasjonale aktører i bygg- og anleggsbransjen, sammen med høy etterspørsel og vekst i verdiskapingen. Kommisjonen mener at potensialet for økt internasjonal konkurranse trolig er stort, og det er grunn til å tro at utviklingen med flere internasjonale aktører og arbeidstakere vil fortsette. Den internasjonale konkurransen bør stimuleres, og kommisjonen vil særlig peke på økt digitalisering av plan- og byggesaksprosesser og mer effektive og forutsigbare planprosesser som virkemidler for å fremme konkurransen. Samtidig har vi sett en utvikling med mer ufaglært arbeidskraft, og utfordringer med svart arbeid, brudd på lønns- og arbeidsbetingelsene, og annen kriminalitet. Manglende kvalifikasjoner kan gjøre det krevende å sikre kvaliteten på byggeprosjektene. Arbeidslivskriminalitet kan skape vanskelige konkurranseforhold og presse ut seriøse aktører.

Reguleringen av utbyggingsavtaler bør evalueres, for å vurdere om kommunene i tilstrekkelig grad stiller krav som står i et rimelig til utbyggingsart og omfang, og for å vurdere om regelverket i tilstrekkelig grad bidrar til at det bygges nye boliger.

Strengere byggtekniske løsninger og økt kvalitet på boligene har trolig i Statistisk sentralbyrås statistikk i for stor grad blitt registrert som prisøkninger, og i for liten grad som volumøkninger. Informasjonsverdien av produktivitetstallene for byggenæringen kan derfor være liten. Dette bør forbedres. Det er også behov for å øke kunnskapen om hvor godt konkurransen fungerer i byggemarkedet. Det bør bl.a. undersøkes om det er regionale forskjeller som kan belyse ulike konkurransehindre, og hvordan kostnadsnivået er i Norge sammenlignet med andre land.

## Kapittel 12

# Arbeidstidsreguleringer

*Arbeidsmiljøloven er en vernelov. Behovet for å ha et vern knyttet til lange arbeidsøkter, skiftarbeid og nattarbeid er godt dokumentert. Norge har særlig høy yrkesdeltakelse blant kvinner og eldre i sammenlignet med andre OECD-land. Noe av dette kan knyttes til rammebetingelsene i arbeidsmarkedet, for eksempel ved at de samlet sett legger til rette for å kunne kombinere jobb og omsorg for barn. Radikale endringer vil derfor kunne påvirke tilgangen på arbeidskraft.*

*På den annen side er det store forskjeller mellom ulike deler av arbeidslivet, både når det gjelder risiko (helseeffekter for ansatte, arbeidsulykker og fare for feil) og i hvilken grad virksomhetene har behov for fleksibilitet ut over hovedreglene i loven. Arbeidstakere er forskjellige og har ulike ønsker om bl.a. annet overtid og arbeidsrytme.*

*Fleksibel bruk av arbeidskraft over tid, for å møte variasjoner i etterspørsel og for å utnytte produksjonsutstyr bedre, kan være viktig for produktivitetens utviklingen. I arbeidsmarkedet er det flere reguleringer som skal sikre arbeidstakerens behov for vern og velferdsmessige og sosiale behov. Arbeidstidsreguleringer, enten de er lovfestede eller tariffestede, kan begrense muligheten for fleksibel bruk av arbeidskraften og effektiv utnyttelse av infrastruktur og utstyr. Eventuelle produktivetsgevinster av en mer fleksibel bruk av arbeidskraften må imidlertid veies mot ulempene for arbeidstakerne ved lang og/eller ugunstig arbeidstid.*

*Som gjennomgangen i dette kapitlet viser, er ulike typer avtaler om alternative arbeidstidsordninger utbredt. På den ene siden sikrer dette fleksibilitet og at det tas hensyn til lokale forhold. På den andre siden er mengden søknader om unntak til både fagforeningene og tilsynene stor, og innvilgede unntak må fornyes jevnlig. Systemet er derfor forholdsvis byråkratisk.*

*I deler av offentlig sektor er bemanningen på kveldstid og i helger vesentlig lavere enn det som er ønskelig, både fra et effektivitets- og et brukersperspektiv. Arbeidstidsreguleringer på sykehusene bidrar til at en del aktivitet bare drives innenfor et forholdsvis snevert tidsrom på dagtid, slik at dyrt*

*utstyr og infrastruktur er ubenyttet store deler av døgnet. Mange pasienter og brukere ønsker også tilbud utenfor egen arbeidstid. Arbeidstidsreguleringer i politiet bidrar til at det er færrest på vakt når behovet er størst, på kveldene og i helgene. Også i skolen har tariffavtalte arbeidstidsreguleringer betydning for lærernes tidsbruk og skoleledelsens styringsrett over arbeidstiden.*

*Arbeidstidsordninger i petroleumssektoren gir høyere kostnader i norsk oljevirkosomhet enn for eksempel på britisk sokkel, og dermed svakere konkurranseevne for norsk oljenæring. Dette kan bidra til å redusere andelen av norske petroleumsressurser som blir utvunnet.*

*Kommisjonen mener det er nødvendig å se nærmere på behovet for fleksibilitet, variasjoner i behovet for regulering i ulike deler av arbeidsmarkedet og muligheter for å regulere unntak fra arbeidsmiljøloven på en enklere måte. Det er oppnevnt et eget arbeidstidsutvalg, som vil komme inn på enkelte av disse problemstillingene.*

### 12.1 Innledning

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i samfunnet. Høy yrkesdeltakelse og en godt kvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for vekst og velstand. Samtidig er det avgjørende hvordan arbeidstiden innrettes, slik at kapitalutstyr og viktige behov kan ivaretas på en kostnadseffektiv måte. Dette kapitlet drøfter hvordan arbeidstidsreguleringer, enten de er lovfestede eller tariffestede, kan påvirke muligheten for fleksibel bruk av arbeidskraften.

Arbeidstidsreguleringer er fastsatt for å sikre arbeidstakerens behov for vern og velferdsmessige og sosiale behov, samt ivareta hensynet til sikkerhet. Fleksibel bruk av arbeidskraft over tid, for å møte variasjoner i etterspørsel og for å utnytte produksjonsutstyr bedre, kan være viktig for produktivitetens utviklingen. Eventuelle produktivetsgevinster av en mer fleksibel bruk av arbeidskraften må imidlertid avveies mot de hen-

syn arbeidstidsreguleringene er ment å ivareta. Dette kapitlet belyser at denne avveiningen på noen punkter bør tas opp til ny vurdering.

Skatt på arbeid kan føre til at den enkelte arbeidstaker velger å arbeide mindre enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Reguleringer i arbeidslivet bidrar til at den enkelte ikke velger arbeidsinnsats på helt fritt grunnlag. Reguleringer av arbeidstid, men også pensjonsordninger og retten til deltid, kan bidra til å holde gjennomsnittlig arbeidstid oppe, selv med økende preferanser for fritid i befolkningen. I dette perspektivet er det derfor viktig for samfunnet å holde fast ved en norm om heltid, og at heltidsnormen ikke er for lav. Det er likevel verdt å minne om at for liten fleksibilitet til å jobbe deltid kan hemme yrkesdel-takelsen, særlig blant kvinner, eldre og personer med nedsatt arbeidsevne. Det er samtidig viktig å sørge for tilstrekkelig fleksibilitet til å jobbe overtid.

## 12.2 Arbeidstid og produktivitet

Som vist i figur 3.9 i kapittel 3, er arbeidsproduktiviteten høy i Norge. Andelen av befolkningen som er i arbeid, er også høy i internasjonal sammenheng, særlig blant kvinner og eldre. Antall arbeidede timer per sysselsatt er derimot forholdsvis lavt i forhold til andre land. Det må bl.a. ses i sammenheng med godt utbygde permisjonsordninger og høyt sykefravær, i tillegg til at deltidsandelen er noe høyere enn i gjennomsnitt for OECD-området. Dessuten vil økende produktivitet på samfunnsnivå føre til at gjennomsnittlig arbeidstid går ned. Dette har sammenheng med at god produktivitetsvekst legger til rette for velstandsvekst, som delvis tas ut som økte inntekter, og dels som økt fritid.

Den motsatte effekten, altså hvordan økt arbeidstid påvirker produktiviteten, er mer komplisert og mindre entydig. Det er godt dokumentert at lang arbeidstid (herunder bl.a. lange arbeidsøkter) gir negative helseeffekter, flere arbeidsulykker og økt fare for feil (Lie m.fl. 2014). Særlig i fysisk krevende arbeid og for arbeid som krever stor konsentrasjon og oppmerksomhet, må det antas at det er produktivitetsfremmende å ha klare grenser for arbeidstiden.

På den annen side vil kort arbeidstid i noen tilfeller ha klart negative virkninger på produktiviteten. Dette gjelder for eksempel når arbeidsgiver må dele oppgaver på mange stillinger, slik det er vanlig i pleie- og omsorgssektoren i kommunene. Det kan føre til lite effektiv drift, dårlig kvalitet på

tjenestene og dårlig arbeidsmiljø for de ansatte (Moland 2013). I slike tilfeller kan samfunnet få dårlig utbytte av den enkeltes kompetanse. I tillegg vil mye ressurser gå med til rekruttering, planlegging og opplæring. Læringen hos den enkelte kan også bli dårligere dersom tiden på jobben er lav. I disse tilfellene kan en organisering som muliggjør flere heltidsstillinger, gi produktivtetsgevinster.

Sett fra mange bedrifiers side kan produktiviteten bedres dersom arbeidskraften kan brukes fleksibelt over tid. Det gjelder særlig i bedrifter der det er behov for mye arbeidskraft i perioder med stor etterspørsel, og mindre arbeidskraft i perioder med lavere etterspørsel. Eksempler på dette finnes i virksomheter som står overfor sesongvariasjoner, som reiselivsnæringen, eller virksomheter som konkurrerer om store kontrakter som kan gi arbeidstopper i perioder, for eksempel verftsindustrien. Både overtidsreglene og reglene for gjennomsnittsberegning av arbeidstid gir en viss fleksibilitet til å møte slike variasjoner, og kan dermed bidra til høyere produktivitet enn ved midlertidige ansettelser eller innleie av arbeidskraft. Det er ikke ønskelig ut i fra et produktivitetsperspektiv å ha en grunnbemanning som er tilpasset høy etterspørsel eller høysesong. Dette kan både innebære høy bruk av permitteringer og/eller at arbeidsstokken er unødig stor i perioder med lav etterspørsel. Blant arbeidstakerne vil det trolig være noen som ønsker fleksibilitet til å jobbe mer intensivt i enkelte perioder for å kunne ta fri senere, mens andre har behov for regelmessig arbeidstid. Overtid anses som en ulempe som kompenseres økonomisk. Et minstenivå på denne kompensasjonen er fastsatt i arbeidsmiljøloven.

Plasseringen av arbeidstiden gjennom døgnet og uka (dag, kveld, natt og/eller helg) er også av vesentlig betydning i mange typer virksomhet. Restaurantbransjen er et eksempel. Nye krav til åpningstider og tilgjengelighet har gjort at behovet for lang driftstid og stor fleksibilitet har økt også i andre bransjer. Internasjonalisering trekker i samme retning, bl.a. fordi samhandlingen med land i andre tidssoner har økt. Økte muligheter til å spre arbeidsinnsatsen over døgnet eller uka kan bidra til at produksjonsutstyr utnyttes bedre. Det kan øke produktiviteten, særlig der det er mye produksjonskapital bak hver arbeidstaker. På den annen side opplever de fleste arbeidstakere natt- og helgearbeid som belastende, og vil kreve at ubekvem arbeidstid kompenseres økonomisk. Størrelsen på den økonomiske kompensasjonen er ofte fastsatt i tariffavtale. Virksomhetenes even-

tuelle valg om å spre arbeidsinnsatsen utover døgnet og uka skjer derfor etter en avveining mellom produktivitet- eller andre gevinster ved lengre driftstid og økte kostnader som kompensasjon av ubekvem arbeidstid medfører. I private bedrifter vil en slik avveining skje ut fra hensynet til lønnsomhet og gitt de begrensningene som finnes i lov- og avtaleverk.

Virksomheter i offentlig sektor forholder seg til andre og delvis mer komplekse mål enn å maksimere lønnsomheten. Her vil et valg om (for) lav bemanning på kveldstid og i helger gi innsparing på budsjettene, mens konsekvensene for en stor del bæres av en tredjepart, dvs. brukerne. Det er derfor en fare for at hensynet til brukerne tillegges for liten vekt. Figur 12.1 illustrerer problemet med for lav politibemanning på tidspunkter i uka da visse former for kriminalitet er høy, spesielt om kvelden og i helgene. Dette er omfattende beskrevet og dokumentert både i 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012: 14) og i Politianalysen (NOU 2013: 9).

Et annet eksempel er at en del aktivitet på sykehusene bare drives innenfor et forholdsvis kort tidsrom på dagtid, slik at dyrt utstyr står ledig store deler av døgnet. Helse- og omsorgsdepartementet ga våren 2013 de regionale helseforetakene i oppdrag å iverksette tiltak som utvider sykehusenes driftstid for planlagt virksomhet til tidsrommet 08:00 til 17:00 i første omgang og deretter en ytterligere utvidelse til tidsrommet mellom kl. 06:00 og 21:00, dvs. innenfor hele tidsrommet for dagarbeid i arbeidsmiljøloven (Helse- og

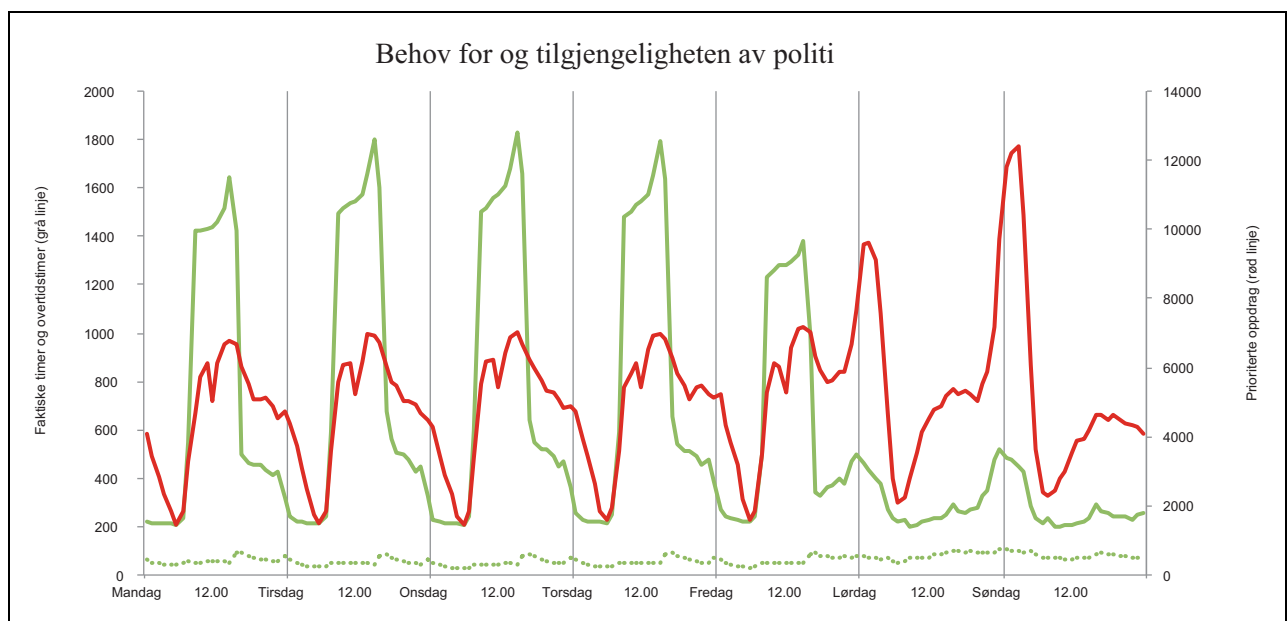
omsorgsdepartementet 2013, pressemelding. De formelle utfordringene med å få innført slike åpningstider lå først og fremst i tariffavtalene, og spørsmålet ble derfor tatt inn i forhandlingene om hovedtariffavtalen mellom Spekter og Legeforeningen. Resultatet ble at sykehusene, uten å inngå særskilt avtale med lokal fagforening, kan ha driftstid for planlagt virksomhet i tidsrommet 07:00 til 18:00. Også i skolen har tariffavtalte arbeidstidsreguleringer betydning for lærernes tidsbruk og styringsrett over arbeidstiden, se omtale i kapittel 17.

Reguleringen av arbeidstid både gjennom lov og tariffavtaler påvirker mulighetene til og kostnadene ved å benytte lang driftstid eller døgnkontinuerlig drift. Endringer av rammebetingelsene i loven endrer de praktiske mulighetene til å fordele arbeidstiden etter virksomhetens behov, men kan også endre kostnadene, enten direkte eller ved at referansepunktet for forhandlinger om økonomisk kompensasjon for ubekvem arbeidstid endres.

## 12.3 Hvordan fungerer dagens regelverk?

### 12.3.1 Regler og unntaksmuligheter – beskrivelse

Arbeidsmiljøloven setter noen ytre rammer for arbeidstiden, men arbeidstiden er også regulert i tariffavtaler. Etter loven er for eksempel ukentlig arbeidstid som hovedregel 40 timer, mens den i



Figur 12.1 Behovet for og tilgjengeligheten av politi, hele landet, 2011

Kilde: NOU 2012: 14 22-juli-kommisjonens rapport.



tariffavtalene som hovedregel er satt til 37,5 timer. For skift- og turnusarbeid er både lovbestemt og tariffbestemt arbeidstid noe kortere. Enkelte yrkesgrupper har særavtaler om arbeidstid som gir andre og til dels bedre rettigheter. Forholdet mellom regulering i lov og regulering i avtaler skal vurderes av Arbeidstidsutvalget, som skal levere sin innstilling innen utgangen av 2015.

Arbeidsmiljølovens grenser for *alminnelig arbeidstid* angir hvor lang arbeidstiden kan være før arbeidet regnes som overtid per døgn, per uke og i gjennomsnitt over angitte perioder. Regjeringen har foreslått å øke grensen for hvor lang arbeidstiden maksimalt kan være i løpet av ett enkelt døgn når det benyttes gjennomsnittsberegning, jf. Prop. 48 L (2014–2015). Arbeides det *overtid*, kan en gå ut over grensene for tillatt alminnelig arbeidstid, men overtidsarbeidet må ha en særlig og tidsavgrenset grunn og må kompenseres med overtidstillegg. Det er videre lovbestemte grenser for overtid per uke, per fire uker og per år. Grensene per uke og per fire uker er også foreslått utvidet.

Arbeidsmiljøloven regulerer også *nattarbeid og søndagsarbeid*. Nattarbeid regnes som hovedregel som arbeid mellom kl. 21:00 og kl. 06:00. Nattarbeid og arbeid på søn- og helgedager er ikke tillatt med mindre arbeidets art gjør det nødvendig. Arbeidstaker som har jobbet på en søn- eller helgedag, skal som hovedregel ha fri påfølgende søn- eller helgedagsdøgn. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan imidlertid avtale en annen rytme for søn- og helgedagsarbeidet. Arbeidstaker må uansett ha fri halvparten av søn- og helgedagene over en 26 ukers periode, og det ukentlige fridøgn må falle på en søn- eller helgedag minst hver tredje uke. Regjeringen har bl.a. foreslått at arbeidsgiver og arbeidstaker skal kunne avtale at det ukentlige fridøgn minst hver sjettede uke skal falle på en søn- eller helgedag.

Arbeidstakere med ledende eller særlig uavhengig stillinger er unntatt fra bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, såfremt arbeidstiden er forsvarlig. Det er også flere muligheter for å avvike fra hovedreglene gjennom avtale eller dispensasjon. Enkelte unntak kan avtales mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker. Noe større unntak, bl.a. utvidet ramme for overtid og lengre alminnelig arbeidstid enkelte dager, kan avtales lokalt med tillitsvalgt i virksomhet som er bundet av tariffavtale.

Ønskes videre unntak enn det som kan avtales med den enkelte eller lokalt, kan bedriftene i enkelte tilfeller søke om dispensasjon fra Arbeidstilsynet eller Petroleumsstilsynet. Dersom det inn-

går avtale med fagforening med innstillingsrett etter arbeids- eller tjenestetvistloven (dvs. fagforening med flere enn 10000 medlemmer og forhandlingsberettigede organisasjoner i det statlige tariffområdet), kan det i utgangspunktet gis unntak fra hele arbeidstidskapitlet i arbeidsmiljøloven, såfremt arbeidstidsordningen vurderes som forsvarlig.

### 12.3.2 Arbeidstid i praksis

I 2013 hadde 67 pst. av arbeidstakerne arbeidstid innenfor ordinær dagtid (06:00 til 18:00). De øvrige 33 pst. arbeidet regelmessig utenom ordinær dagtid, herunder 24 pst. i skift- eller turnusordning. Helse- og sosialtjenester, transport og lagring og overnatting og servering skiller seg ut med en særlig høy andel arbeidstakere (om lag 50 pst.) som regelmessig arbeider utenom ordinær dagtid. Det er også mange med arbeid utenfor ordinær dagtid i industri og utvinning, samt i varehandelen.

Gjennomsnittlig faktisk arbeidstid i 2013 var om lag 34 timer. Om lag 26 pst. av alle sysselsatte jobbet deltid i 2013. Det finnes ikke gode opplysninger om hvor mange arbeidstakere som regelmessig jobber overtid.

Det meste av deltiden i norsk arbeidsliv er frivillig.<sup>1</sup> I yrker med turnus, særlig i de kvinne-dominerte yrkene i helse- og omsorgssektoren, er deltidsbruken høy. Nærmere halvparten av kvinner i helse- og sosialtjenester jobbet deltid i 2013, mens deltidsandelen for kvinner i alt var i underkant av 40 pst. I den kommunale delen av helse- og omsorgssektoren er deltidsandelen enda høyere. En del av deltidsbruken i sektoren skyldes praksisen med arbeid kun hver tredje helg. Denne begrensningen medfører et stort behov for vikarer og deltidsansatte i små stillinger for å dekke opp bemanningsbehovet i helgene. Bruk av deltid skaper i seg selv behov for å dekke opp resterende arbeidstid med mer deltid. I helse- og omsorgssektoren er ufrivillig deltid relativt utbredt og dessuten mer varig enn i andre sektorer (Svalund 2011).

Seip m.fl. (2013) dokumenterer at lokalt avtalte unntak fra arbeidstidsbestemmelsene er

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse viser at 9,6 pst. av de deltidsansatte var undersysselsatt i 2013. Undersysselsatt defineres som at man ønsker lengre arbeidstid, har forsøkt aktivt å få lengre arbeidstid og er tilgjengelig for å begynne i større stillingsprosent i løpet av én mnd. I Nergård (2010) inkluderes også personer som ønsker lengre arbeidstid, men som ikke aktivt har forsøkt å oppnå dette. Ut fra denne definisjonen defineres om lag 20 pst. av de deltidsansatte som ufrivillig deltidsansatt.

svært vanlig, og vanligst blant virksomheter som har skift- eller turnusordning. Slike unntak kan for eksempel være avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Dette er vanligst blant offentlig eide virksomheter med mer enn 50 ansatte og skift- eller turnusordning. Blant samme type virksomhet hadde halvparten også fravik fra hviletidsbestemmelsene. Avvik fra overtidsbestemmelsene ble i størst grad brukt av større virksomheter i privat sektor. Avtaler om arbeid oftere enn annenhver søndag er relativt lite utbredt. Sett under ett for alle bestemmelsene er det svært utbredt å ha en eller annen form for unntak blant virksomheter med skift- eller turnusordning (mellom 60 og 78 pst.). Selv blant virksomheter der arbeidet i utgangspunktet skjer på ordinær dagtid, praktiserte om lag en tredel fravik fra de arbeidstidsbestemmelsene de ble bedt om å rapportere om.

Antall av unntak fra arbeidstidsbestemmelsene ved sentrale tariffavtaler er også stort, og det har vært en sterk økning i slike avtaler (Stokke m.fl. 2010). Forslaget fra Regjeringen til endringer i arbeidsmiljøloven, jf. Prop. 48 L (2014–2015), innebærer at tilsynene vil kunne gi dispensasjon også når partene i virksomheten har kompetanse til å etablere den aktuelle arbeidstidsordningen ved tariffavtale. Dette vil kunne føre til at flere virksomheter får mulighet til å søke tilsynene om dispensasjon, som et alternativ til unntak via tariffavtale.

Det har vært gjennomført flere forsøk med ordninger som ikke krever dispensasjon fra arbeidsmiljøloven, med hensikt å redusere bruken av deltid (Moland og Bråthen 2012a). Noen slike ordninger er vikarpool (en ordning der tidligere «løse ekstravakter» samles til faste vikarstillinger), hyppigere arbeid i helgene, kombinasjon av deltidsstillinger ved flere arbeidssteder til større stillingsbrøker, økt grunnbemanning, kvalifiseringstiltak<sup>2</sup> og alternative turnuser, slik som fleksibel turnus eller forhandlingsturnus. Alle tiltakene bidro ifølge denne studien til å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Størst effekt hadde økt grunnbemanning, etterfulgt av arbeid flere helger og kombinert arbeid ved flere arbeidssteder. Fleksibel turnus hadde dårligst effekt. Noen av tiltakene innebar imidlertid i utgangspunktet høyere kostnader for arbeidsgiver, slik som økt grunnbemanning og alternativ turnus med arbeidstidsforkortelse. I studien rapporteres det

også at tiltakene bidro til å bedre tjenestekvaliteten og arbeidsmiljøet.

I helse- og omsorgssektoren praktiseres og prøves det også ut en rekke alternative arbeidstidsordninger som krever unntak fra arbeidstidsbestemmelsene, slik som turnus med innslag av lange vakter. I mange tilfeller har hensikten med forsøkene vært å redusere deltidsbruken. Moland og Bråthen (2012a) finner i en studie av fem kommuner at langturnus med dispensasjon fra arbeidstidsbestemmelsene hadde god effekt på arbeidsmiljøet og tjenestekvaliteten. En studie av langturnusordninger i Bergen kommune finner at virkningene av ordningene var overveiende positive både når det gjaldt kvalitet i tjenestene, arbeidsmiljø og mulighetene for å øke andelen som jobber heltid (Moland og Bråthen 2012b). Om effektivitet heter det i rapporten at «suksess koster» – langvaktene utløste avspaserings- og turnustillegg, og langturnusen førte videre til at det i større grad ble brukt (dyr) utdannet arbeidskraft med lang ansiennitet framfor (billig) ufaglært arbeidskraft. På den annen side sparte kommunen noe på lavere turnover og mindre tidsbruk på opplæring, samt at sykefraværet gikk ned. I rapporten pekes det på at noe av gevinsten i form av bedre kvalitet kunne tilskrives langturnusordningen i seg selv, men at mye også skyldtes at ordningen muliggjorde økt bruk av heltid. Det er usikkert om resultatene fra forsøkene i Bergen er overførbare til andre arbeidsplasser, i og med at langturnusordningene i stor grad var selvvalgt og frivillig fra de ansattes side. For å unngå slik utvalgsskjevhet bør en benytte eksperimentelle studier.

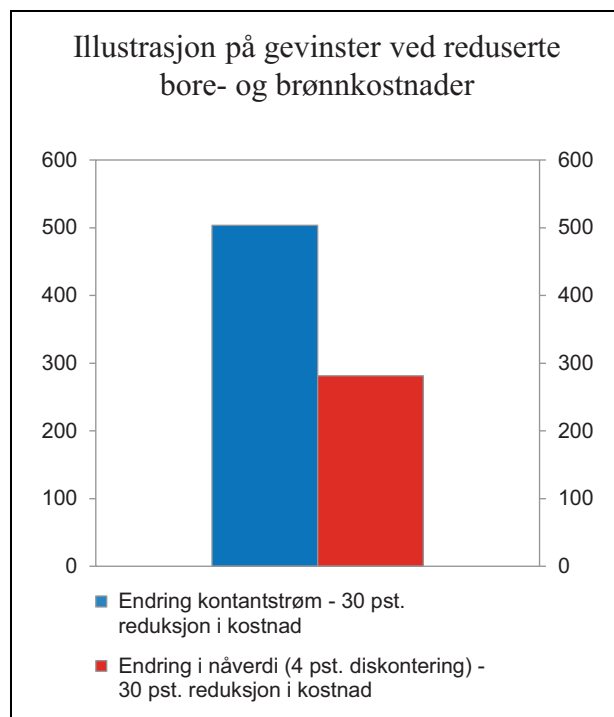
Blant annet i deler av industrien og i bygg og anlegg praktiseres en del rotasjons- og innarbeidingsordninger begrunnet i at arbeidstaker oppholder seg langt borte fra hjemmet. Ordningene krever store avvik fra hovedreglene i arbeidsmiljøloven og dermed avtale med fagforening med innstillingsrett. Med slike ordninger sparer arbeidsgiver utgifter til transport av arbeidstakere over lange avstander fordi antallet oppmøter reduseres, samtidig som arbeidstakerne får konsentrerte og effektive arbeidsperioder på arbeidsstedet og mest mulig sammenhengende fritid hjemme. Et eksempel på rotasjonsordning er skiftordningene i Nordsjøen, som innebærer konsentrasjon av arbeidstid og i mange tilfeller forkortet arbeidstid sammenlignet med skiftarbeidere på land. Den vanligste ordningen i dag er 14–28-rotasjon, det vil si 14 dager med vakter på 12 timer etterfulgt av en friperiode på 28 døgn. Tariffestet arbeidstid er imidlertid 33,6-timersuke (tilsva-

<sup>2</sup> Hensikten med kvalifiseringstiltak er å få flere deltidsansatte til å bli formelt kvalifisert til utlyste heltidsstillinger.

rende timetall som skiftarbeidere i helkontinuerlig skift på land). Med 14–28-rotasjon kommer man ikke opp i dette timetallet, og ordningen er derfor en deltidsoverordning. I henhold til noen tariffavtaler trekkes arbeidstakerne derfor om lag 8 pst. i lønn for manglende timer, mens det i andre avtaler er innrømmet lønnskompensasjon. Denne ordningen gir høyere kostnader i norsk oljevirk-somhet sammenlignet med for eksempel på britisk sokkel. I perioden fra 2000 til 2010 ble kostnadsnivået for bore- og brønnoperasjoner mer enn doblet. Riggutvalget (2012) fant at driftskostnadene var om lag 90 pst. høyere i Norge enn i Storbritannia. Hovedårsaken til denne forskjellen var ifølge utvalget høyere personellkostnader i Norge. 63 pst. av forskjellen skyldes ulike arbeidstidsordninger, mens resten skyldes høyere indirekte lønnskostnader (21 pst.) og høyere timelønn (16 pst.). Lavere tidsbruk gjennom mer effektiv bore- og brønnoperasjoner kan kompensere for et høyere kostnadsnivå i Norge. Ifølge Riggutvalget er det imidlertid ikke dokumentert vesentlige forskjeller i boreeffektiviteten<sup>3</sup> mellom Norge og Storbritannia, og de høyere kostnadene i norsk oljevirk-somhet gir dermed svakere konkurransevne for norsk oljenæring.

Riggutvalget påpekte at det kan gi store gevinster, både for selskapene og for samfunnet, å få bore- og brønnkostnadene ned på britisk nivå. Reduserte kostnader ville ifølge utvalget gi en direkte effekt på kontantstrømmen fra petroleumssektoren gjennom høyere overskudd. Den direkte effekten på netto kontantstrøm over tid ble anslått til rundt 500 mrd. kroner, og noe under 300 mrd. kroner når tallene neddiskonteres, jf. figur 12.2. I tillegg kom de direkte effektene på kostnader ved brønnvedlikehold og kostnader ved «plugging» av brønner, som også vil være betydelige. Riggutvalget pekte også på en rekke indirekte virkninger, bl.a. endringer i lønnsomhet for prosjekter på felt i drift og økt lønnsomhet ved utbygging av nye felt. De direkte og indirekte effektene på nettokontantstrømmen anslås av Riggutvalget til over 1 000 mrd. kroner tilsammen. Slike anslag er naturligvis beheftet med stor usikkerhet, men anslaget viser likevel at det er betydelige økonomiske gevinster knyttet til en reduksjon i kostnadsnivået på norsk sokkel. Riggutvalget anbefalte i sin rapport at partene i arbeidslivet gjennomgår arbeidstidsordningene for offshorepersonell i lys av det særnorske kostnadsnivået og

<sup>3</sup> Målt som boret meter per dag.



Figur 12.2 Direkte effekt av en 30 pst. reduksjon i borekostnad knyttet til boring av nye utvinnings- og letebrønner fra flyttbare boreinnetninger. Mrd. kroner

Kilde: Riggutvalget (2012).

det økende behovet for kvalifisert arbeidskraft i årene som kommer.

Den lave arbeidstiden til norske oljarbeidere kan ses som en alternativ form for avlønning. Den samlet sett svært gode avlønningen i næringen gjenspeiler høy lønnsomhet. Alternativt kunne mer av inntjeningen bidratt til økt overskudd i selskapene, som skattlegges særlig høyt gjennom petroleumsskatten. Inntektene ville da i større grad kommet samfunnet som helhet til gode. I et lengre tidsperspektiv kan den høye avlønningen i norsk oljenæring, herunder arbeidstidsordningen, representere et tap for samfunnet også av andre grunner. Etter hvert som olje- og gassressursene tømmes, vil utvinningskostandene øke, og konkurransepresset i petroleumsnæringen øke. Dette kan bidra til å redusere andelen av norske petroleumsressurser som blir utvunnet.

## 12.4 Kommisjonens vurderinger

Behovene for regulering av arbeidstid varierer mellom ulike deler av arbeidsmarkedet, og omfanget av unntak fra reguleringene er stort. Ulike

arbeidstakergrupper ser også ut til å ha ulike preferanser når det gjelder arbeidstid.

Som gjennomgangen i dette kapitlet viser, er ulike typer avtaler om alternative arbeidstidsordninger utbredt. På den ene siden sikrer dette fleksibilitet og at det tas hensyn til lokale forhold. På den andre siden er mengden søknader om unntak til både fagforeningene og tilsynene stor, og innvilgede unntak må fornyes jevnlig. Systemet er derfor forholdsvis byråkratisk. Kommisjonen har ikke gått nærmere inn i spørsmålet om hva som er et hensiktsmessig system for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet, men registrerer at Regjeringens forslag i Prop. 48 L (2014–2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven med bl.a. økte rammer for overtid og gjennomsnittsberegning og økt adgang til å søke dispensasjon fra Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet, vil gi større fleksibilitet.

Større fleksibilitet til å møte variasjoner i etterspørselen eller for å kunne forlenge driftstiden over større deler av døgnet og i helger, vil i mange tilfeller gi høyere produktivitet. I deler av offentlig sektor er det en fare for at bemanningen utenom ordinær dagtid blir lavere enn det som er optimalt, fordi konsekvensene av dette ikke rammer virksomheten som sådan, men snarere brukerne av offentlige tjenester. Produktivitetskommisjonen støtter derfor anbefalingene fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14) og Politianalysen (NOU 2013: 9) om at bemanningen i politiet i større grad må tilpasses til behovet. Kommisjonen støtter også Helse- og omsorgsdepartementets initiativ til utvidet driftstid for planlagt virksomhet på syke-

husene og mener en bør fortsette å jobbe for ytterligere utvidelser. Også i skolen har tariffavtalte arbeidstidsreguleringer betydning for lærernes tidsbruk og skoleledelsens styringsrett over arbeidstiden, jf. omtale i kapittel 17.

Kommisjonen ser at den høye deltidsbruken i helse- og omsorgssektoren gir produktivetsutfordringer. Kommisjonen ser derfor positivt på at det arbeides med ulike tiltak for å øke andelen fulltidsstillinger i helse- og omsorgssektoren.

Arbeidstidsordninger i petroleumssektoren gir høyere kostnader i norsk oljevirksomhet enn for eksempel på britisk sokkel, og dermed svake konkurranseevne for norsk oljenæring. Dette kan bidra til å redusere andelen av norske petroleumsressurser som blir utvunnet. Kommisjonen støtter Riggutvalgets anbefaling om at partene i norsk arbeidsliv gjennomgår arbeidstidsordningene for offshore personell på norsk sokkel, med sikte på å redusere det særnorske kostnadsnivået. Kommisjonen er videre enig med Riggutvalget i at det kan gi store gevinster, både for selskapene og for samfunnet, å få bore- og brønnkostnadene på norsk sokkel ned på britisk nivå.

Kommisjonen mener det er nødvendig å se nærmere på behovet for fleksibilitet, variasjoner i behovet for regulering mellom ulike deler av arbeidsmarkedet og muligheter for å regulere unntak fra arbeidsmiljøloven på en enklere måte. Det er oppnevnt et eget arbeidstidsutvalg, som vil komme inn på enkelte av problemstillingene.

## Kapittel 13

# Offentlige støtteordninger

*Offentlige støtteordninger til privat næringsliv kan fremme bedre effektivitet i økonomien og produktivtetsvekst. Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Ideelt sett skal næringsstøtten motvirke en eller annen form for markedssvikt eller bidra til å oppnå mål knyttet til fordeling. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse. Støtteordninger overfor næringslivet kan ha forskjellige mål. Næringsstøtte som ikke korrigerer markedssvikt, fører til et samfunnsøkonomisk tap ved at ressursene ikke benyttes der de kaster mest av seg for samfunnet. Dette tapet forsterkes av at slik støtte må finansieres ved skatter.*

Om lag to tredeler av den budsjettmessige næringsstøtten går til landbruket (jordbruk, skogbruk og reindrift), det meste til jordbruket. I tillegg kommer skatteutgifter og skjermingsstøtte, samt at jordbruket er unntatt fra kvoteplikt og avgifter på klimagassutslipp. Ifølge OECD utgjorde den samlede støtten til jordbruket 21,5 mrd. kroner i 2013. Det tilsvarer om lag 450 000 kroner per årsverk.

Effektivitetstapet som følge av landbrukspolitikken kan være så høyt som 40 mrd. kroner årlig. Dette er en kostnad som må avveies mot nytten av landbrukets rolle for bosettingsmønster, miljøgoder og matvareberedskap. Et særlig problem er at virkningene av importvernet og andre reguleringer på konkurranse, og på effektiviteten i næringsmiddelindustrien og dagligvarehandelen, i liten grad er kjent. Jordbruksavtalesystemet er trolig bedre egnet til å sikre bøndene en ønsket inntektsutvikling enn til å korrigere markedssvikt til nytte for samfunnet.

Kommisjonen mener at dagens landbrukspolitikk i for liten grad veier kostnadene ved budsjettstøtte, skjerming, unntak fra klimamål og særskilt skattebegunstigelse opp mot nytten av de målene man ønsker å oppnå. Kommisjonen mener at et mål om høyest mulig selvforsyning av jordbruksvarer gir lite mening, især dersom man ikke ser Norges matforsyningsevne i sammenheng med produksjonen av sjømat. Dersom det politiske hovedmålet likevel er å opprettholde selvforsyningen med jordbruksvarer,

*kan det trolig oppnås med langt lavere kostnader enn i dag. Samtidig mener kommisjonen at det vil være mulig å redusere klimagassutslippene fra jordbruket vesentlig ved omlegging av støtteordningene og ved ikke å unnta landbruket fra kvotesystemet eller fra klimavgifter.*

Landbrukspolitikken er preget av en sammensatt og diffus målstruktur og et komplekst virkemiddelsystem som i praksis har vært utformet ut fra andre hensyn og prinsipper enn å korrigere markedssvikt med lavest mulige kostnader. Politikken innebærer trolig et betydelig tap av økonomisk effektivitet, selv når det tas hensyn til at markedssvikt forekommer og at kompenserende tiltak kan være relevant. Dette forsterkes av at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av landbrukspolitiske hensyn på andre politikkområder/sectorer i liten grad er erkjent eller tatt tilstrekkelig hensyn til i politiske beslutningsprosesser. Det er uheldig at hensynet til skjermingen av landbruket og næringsmiddelindustrien (samt resten av matverdikjeden) kan svekke mulighetene for markedsadgang for norske sjømatprodukter som er mye viktigere for verdiskapingen i Norge. Norges generelt gode økonomi og sterke statsfinanser har trolig medvirket til at det har vært politisk mulig å holde landbruksstøtten på et høyt nivå.

Kystfisket har tradisjonelt vært en viktig del av inntektsgrunnlaget og kulturen langs kysten. Fisk og fiskeprodukter utgjør betydelige eksportverdier og er viktig for sysselsettingen i mange lokalsamfunn. Til tross for at fiskeriene er en næring som høster ressursrente, har foredlingsindustrien og deler av kystflåten svak lønnsomhet. Fiskerinæringen står overfor strukturelle utfordringer som forsterkes og delvis også forårsakes av reguleringer som demper produktivtetsvekst og innovasjon. Reguleringene av fiskerinæringen reduserer lønnsomheten og svekker insentivene til nødvendig omstilling. Reguleringer som hindrer realisering av ressursrenten bør mykes opp.

Energi- og klimapolitikk

Klimaproblemene er globale og kan bare løses hvis alle store utslippsland innfører tilstrekkelige virke-

midler. Det har ingen betydning for klimaet om utslippene stammer fra kullkraftverk i Kina, avskoging i Brasil eller fra biltrafikk i Norge. Det tilsier at utslippene bør reduseres i de land og sektorer der det koster minst. En slik kostnadseffektiv tilnærming oppnås enklest ved at det koster omtrent det samme å slippe ut klimagasser overalt i verden. Vi er langt derfra i dag. Bare vel 10 pst. av verdens utslipp er pålagt en pris gjennom avgift eller kvoteplikt, mens en tilsvarende del av de globale utslippene er subsidiert. Globale klimagassutslipp har tiltatt de siste tiår.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergripende virkemidler, avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet, er hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er underlagt økonomiske virkemidler. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig. Norge er blant de landene som har høyest karboneffektivitet, dvs. lavest utslipp per BNP-enhet.

Om lag halvparten av norske klimagassutslipp (petroleumssektoren og store deler av industrien) omfattes av det europeiske kvotesystemet. Det er den samlede kvotemengden som har betydning for samlede utslipp. Ytterligere tiltak overfor norske bedrifter som deltar i kvotesystemet reduserer norske utslipp, men fører til at utslippene i andre land øker tilsvarende.

Gjennomsnittlig pris på utslipp i Norge er om lag 220 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, men det er store variasjoner mellom utslippskildene, fra null i landbruket til om lag 470 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent i petroleumssektoren. Flere utslippskilder/sektorer er også pålagt andre klimabegrunnede virkemidler. For eksempel innebærer avgiftsfritak ved kjøp av elbiler, ifølge Statistisk sentralbyrå, en gjennomsnittlig kostnad for samfunnet på mer enn 4 500 kroner per tonn sparte CO<sub>2</sub>-utslipp.

Samfunnsøkonomisk effektivitet tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i karbonpris mellom ulike sektorer eller mellom land.

Klimapolitikken bør være sektorovergripende og kostnadseffektiv. Mål om innenlandske utslippsreduksjoner og sektormål kan føre klimapolitikken langt bort fra kostnadseffektivitet og bør derfor utformes med tilstrekkelig grad av fleksibilitet. Et nasjonalt mål bør uansett ikke omfatte kvotepliktig sektor.

Grønn skattekommissjon, som ble satt ned sommeren 2014, skal bl.a. vurdere hvordan en grønn skatteomlegging kan bidra til bedre ressursutnyttelse og til å oppfylle målene i klimaforliket.

Det er ofte knyttet positive eksterne effekter til utvikling av teknologi. Tilstrekkelig teknologiutvikling med positive eksterne effekter krever offentlige bidrag. Samtidig er det klart at om ny utslippsreducerende teknologi skal bli tatt i bruk må utslipp av klimagasser prises.

### 13.1 Budsjettmessig næringsstøtte

Finansdepartementet gjennomfører årlige beregninger av budsjettmessig næringsstøtte. Beregningene omfatter støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. I Nasjonalbudsjettet 2015 framgår det at den budsjettmessige næringsstøtten i 2013 i alt utgjorde 22,3 mrd. kroner, hvorav 18 mrd. kroner var næringsrettet, jf. tabell 13.2. Over de siste syv årene har det vært en viss vekst i realverdien av støtten etter at den budsjettmessige støtten viste nedgang i flere år. Siden 2005 er den statlige budsjettmessige næringsstøtten økt med om lag 1,3 mrd. kroner i realverdi. I 2013 var næringsstøtens andel av BNP 0,74 pst.

Tabell 13.1 Samlet oversikt over statlig, budsjettmessig støtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2013 fordelt på næringer. Mrd. 2013-kroner

	Budsjettmessig støtte	Skatteutgifter og -sanksjoner	Annen næringsstøtte	Sum
Landbruk	14,8	1,3	7,6	23,7
Fiske og havbruk	0,1	0,6		0,7
Sjøfart og skipsbygging	1,8	2,8		4,6
Industri og tjenester	1,3	21,9	0,7	23,9
Horisontale ordninger	4,3	10,7		15,0

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2015.

Tabell 13.2 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål i 2013. Nettokostnader. Mrd. 2013-kroner<sup>1</sup>

Formål	2003	2008	2012	2013	Anslag 2014
Horisontal støtte	3,4	3,7	5,2	4,3	5,0
Herav:					
FoU	0,7	1,2	1,2	1,3	1,3
Regional	1,5	1,5	1,4	1,4	1,2
SMB	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Miljø og energi	0,4	0,5	1,8	1,0	1,7
Næringsrettet støtte	20,2	18,3	18,1	18,0	18,0
Herav:					
Landbruk	16,8	14,4	14,8	14,8	14,9
Fiske og havbruk	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Skipsbygging	1,1	0,3	0,2	0,1	0,1
Sjøfart	0,9	2,1	1,7	1,7	1,7
Sum	23,7	22,0	23,4	22,3	23,1

<sup>1</sup> Deflatert med årlig prisendring for bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge.  
Kilde: Nasjonalbudsjettet 2015.

Støtten til landbruket utgjorde om lag to tredeler av den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2013. Det alt vesentlige av landbruksstøtten er rettet mot jordbruket.

### 13.2 Skatteutgifter

Skatte- og avgiftssystemet benyttes av og til som virkemiddel for å nå andre politiske mål enn å finansiere offentlige utgifter. Det kan gi utslag i unntak og særordninger som innebærer en støtte til enkelte grupper og aktiviteter og reduserer inntektene til staten. Eksempler er særordninger for næringsdrivende i jordbruket og industrien. Den beregnede støtten kalles skattesubsidier eller skatteutgifter.

I motsetning til tilsvarende tiltak over budsjettets utgiftsside vedtar ikke Stortinget nivået på skatteutgifter og -sanksjoner i de årlige budsjettene. Tabell 13.3 illustrerer beregnede skatteutgifter direkte knyttet til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling innenfor ulike områder og sektorer.

Næringsstøtten gjennom skattesystemet er størst for skipsfart og industri, når petroleumsektoren holdes utenom. For skipsfart er det en rekke ulike ordninger, herunder særlige skatteregler for rederier, fritak for miljøavgifter mv. I industrien er hovedvekten av subsidien knyttet til fritak for elavgift for kraftkrevende industri (4 100 mill. kroner i 2014). Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, bl.a. gjennom det særskilte fiskerfradraget. Jordbruks-

Tabell 13.3 Skatteutgifter for næringslivet. Mill. kroner, løpende priser

Formål	2013	2014
FoU	1 570	2 170
Skipsfart	2 799	3 073
Fiske	633	640
Landbruk	1 266	1 258
Industri	5 035	5 490
Transport vei	-340	-280
Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester	17 266	16 925

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2015.

fradraget, som er det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk utgjør den klart største andelen av skatteubsidieringen av landbruket. For transport på vei er størstedelen av skatteutgiften knyttet til den lave veibruksavgiften på autodiesel. Skatteutgiften for FoU gjelder Skattefunnordningen som gir et særskilt fradrag for kostnader til FoU.

I petroleumsvirksomheten er det en betydelig grunnrente. I tillegg til ordinær selskapsskatt er det derfor en særskatt på 51 pst. ved utvinning av ressursen. En godt utformet (nøytral) grunnrenteskatt kan sikre staten en betydelig del av grunnrenten uten å svekke investeringsinsentivene for selskapene og uten å skape effektivitetstap i økonomien. Et ekspertutvalg utredet petroleumsskattesystemet og påpekte i NOU 2000: 18 at de investeringsbaserte fradragene (avskrivning samt friinntekt og rentefradrag i særskatt) er for sjenerøse. Disse vurderingene er gjentatt i Revidert Nasjonalbudsjett 2004 og Revidert Nasjonalbudsjett 2013 der det påpekes at selskapene får høyere investeringsfradrag enn de ville i en nøytral petroleumsskatt. I Nasjonalbudsjettet for 2015 er den årlige skatteutgiften ved for høye investeringsfradrag i petroleumsvirksomheten i 2014 anslått til 20,8 mrd. kroner.

I en nøytral grunnrenteskatt skal inntekter og kostnader ha like skattevilkår. Investeringskostnader får i dag et effektivt fradrag på 88 pst, jf. Prop. 150 LS (2012–2013). Etter skatt vil dermed selskapene bare dekke om lag 12 pst. av investeringskostnaden, mens de i en nøytral petroleumsskatt skulle dekket 25 pst. av investeringskostnaden etter skatt<sup>1</sup>. Selskapenes lave investeringsandel etter skatt skaper sterke vridninger som kan gi seg utslag på flere måter. Samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer kan være lønnsomme for selskapene etter skatt. Selskapene kan da ta umodne investeringsbeslutninger og gjennomføre prosjekter med høy investeringsrisiko samtidig som det reduserer selskapenes insentiver til kontroll med investeringskostnadene.

Petroleumsinvesteringene utgjør en vesentlig del av investeringene i Norge. De sterke vridningene i petroleumsskattesystemet medfører dermed en klar risiko for effektivitetstap i økonomien.

<sup>1</sup> Petroleumsskattesystemet bør bygge på den samme ordinære selskapsskatten som for landvirksomhet, der den nominelle investeringskostnaden avskrives i takt med økonomisk verdifall. Fradraget for investering i ordinær skatt vil da være noe lavere enn den ordinære skattesatsen, og selskapenes samlede investeringsandel på 25 pst. er noe høyere enn etter-skatt andelen for inntekter på 22 pst.

### 13.3 Horisontale ordninger

Næringsstøtte som gis på tvers av næringer for å oppnå spesifikke politiske mål, såkalt horisontale ordninger, utgjorde i sum den nest største andelen av næringsstøtten over budsjettet utgiftsside etter støtten til landbruket. Denne formen for støtte er i hovedsak begrunnet med forskjellige former for markedssvikt. Staten bør så langt som mulig unngå ordninger der politikere og byråkrater «plukker vinnere». Brede, næringsnøytrale virkemidler vil normalt gi færre uheldige virkninger enn ordninger rettet inn mot enkelt næringer eller bedrifter. Et eksempel på dette er ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Ofte er det likevel uklart om markedssvikten som brukes som begrunnelse for en støtteordning er reell. Selv i tilfeller der det er påvist markedssvikt bør det utvises tilbakeholdenhet med å tildele næringsstøtte, fordi det er vanskelig å unngå uønskede markedsvidringer som følge av like ordninger.

Næringsstøtte begrunnet av miljø- eller energihensyn utgjør en betydelig del av den horisontale næringsstøtten. Eksempler på denne typen næringsstøtte er Miljøteknologiordningen under Innovasjon Norge, ordninger under Enova, CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen under Klima- og miljødepartementet, utbetalinger fra NO<sub>x</sub>-fondet og elsertifikatorordningen. Noen av disse ordningene, herunder NO<sub>x</sub>-fondet og elsertifikatorordningen, inngår ikke i statsbudsjettet, og framkommer derfor ikke av oversikten i tabellene 13.1 og 13.2. Miljøproblemer som skyldes at markedsaktørene ikke priser inn de eksterne virkningene av at produksjon og forbruk gir utslipp, er klassiske eksempler på markedssvikt. Prising av utslipp gjennom avgifter eller kvotesystem gir imidlertid insentiver til kostnadseffektive utslippsreduksjoner. I Norge er i overkant av 80 pst. av utslipp av klimagasser priset. Næringsstøtte er en lite kostnadseffektiv måte å adressere denne formen for markedssvikt på, og innebærer en uheldig dobbeltregulering der utslipp allerede er priset.

En annen omfattende form for næringsstøtte er støtte som skal bedre tilgangen på kapital, særlig for små- og mellomstore bedrifter eller bedrifter i oppstartsfasen. Ordninger av denne typen er støtte som gis av Innovasjon Norge og SIVA, såkornfond, statlige selskaper som Investinor og Argentum, og eksportfinansiering i regi av Eksportkreditt Norge og GIEK. Det er i liten grad påvist markedssvikt som grunnlag for ordningene. Manglende tilgang på kapital for små bedrifter og bedrifter kan i stor grad forklares med lav



forventet avkastning og høy risiko. Det må antas at det norske kapitalmarkedet er rimelig velfungerende, og at lønnsomme prosjekter i Norge vanligvis blir finansiert. Sammenlignet med andre land synes også tilgangen på kreditt for norske bedrifter god. OECD (2013f) refererer til en undersøkelse som rangerer Norge på en tredjeplass blant 144 land. Dersom staten gir støtte til bedrifter med lav forventet avkastning binder det opp samfunnets ressurser i lite produktiv virksomhet. I flere ordninger gir staten også risikoavlastning til private investorer. Dette gjelder bl.a. såkornfond. Dersom de private investeringene utløses av statens risikoavlastning innebærer det at staten i verste fall bidrar til at også privat kapital blir rettet mot ulønnsomme investeringer. Eksportfinansiering innebærer en subsidiering av visse typer eksport, særlig produksjon av skip og petroleumsinstallasjoner. Det begrunnes med at andre land har tilsvarende ordninger. Denne formen for subsidier vrir næringssammensetningen i retning av de næringene som subsidieres, og kan i verste fall motvirke innovasjon og omstilling i økonomien.

Forskning og utvikling gis støtte gjennom ordninger som Skattefunn og gjennom Innovasjon Norge og Norges forskningsråd. Kunnskap fra forskningsresultater er et offentlig gode, i betydningen at nytten ikke begrenses til dem som betaler for forskningen og hvor en aktørs bruk av kunnskapen ikke går ut over andre aktørers bruk. Det kan gi en for lav forsknings- og utviklingsinnsats blant privat aktører. Dette er et eksempel på markedssvikt. Kommersialisering av forskningsresultater eller utvikling av teknologi som er spesifikk for en bedrift, gir imidlertid i hovedsak gevinster til bedriftene selv. I slike tilfeller er det ikke behov for særskilt støtte fra staten. Patentsystemet er også et virkemiddel som skal sørge for at gevinsten fra innovasjon internaliseres av bedriftene og som dermed reduserer behovet for offentlig støtte til FoU. Generelt kan det sies at desto nærmere FoU'en er rettet mot et kommersielt produkt, og i desto større grad gevinstene fra FoU'en tilfaller en enkeltbedrift, desto mindre grunn er det til å gi statlig støtte.

#### *Differensiert arbeidsgiveravgift*

Arbeidsgiveravgiften betales av arbeidsgiver som en andel av arbeidstakers lønn. Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at satsene varierer etter hvor virksomheten er lokalisert. Satsene er lavere i distriktene enn i sentrale strøk. Landet er delt inn i sju ulike arbeidsgiveravgiftssoner (sone 1, 1a, 2, 3, 4, 4a og 5). Satsene varierer fra 14,1 pst.

i sentrale strøk (sone 1) til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms (sone 5).

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er det mest omfattende distriktpolitiske virkemiddelet i Norge. I 2013 var det beregnet en avgiftslettelse på om lag 13 mrd. kroner for hele ordningen (sone 1a-5). Dette beløpet omfatter også støtte til offentlig forvaltning.

Differensiert arbeidsgiveravgift virker ved at den reduserer kostnaden ved å ansette personer i distriktene direkte. Ordningen er forutsigbar fordi den er automatisk tilgjengelig for alle bedrifter i distriktene, med unntak av visse sektorer. Differensiert arbeidsgiveravgift virker ved å favorisere bruk av arbeidskraft framfor andre innsatsfaktorer som f.eks. maskiner og transporttjenester, og ved å favorisere bruk av arbeidskraft i distriktene framfor i sentrale strøk. I den grad avgiftslettelsen ikke i sin helhet tilfaller bedriften, men veltes over i høyere lønn, kan subsidien fungere som en direkte bosettingsstøtte (høyere livsinntekt ved å arbeide og bo i distriktene).

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fører til at ressurser blir kanalisert til regioner med en lavere avkastning før skatt. Det innebærer at ordningen bidrar til å redusere den samlede produktiviteten i Norge, men den øker konkurransekraften til de bedriftene som nyter godt av ordningen. Kostnaden med å avvikle ordningen er at færre mennesker vil være bosatt i distriktene.

### **13.4 Landbruk og næringsmiddelindustri**

Tabell 13.1 gir en oversikt over samlet støtte fordelt på næringer, men tabellen fanger ikke opp skjermingsstøtte til næringsmiddelindustri og dagligvarehandel som følge av importvernet for landbruksprodukter. På 1990-tallet beregnet Statistisk sentralbyrå såkalte effektive støtterater for konkurranseutsatte næringer i Norge (Fæhn m.fl. 2001). Beregningene fanger opp virkningen av en rekke offentlige tiltak utover direkte budsjettstøtte på primærfaktoravlønningen i næringene. Også målt på denne måten utgjorde støtten til landbrukssektoren en betydelig andel av den samlede næringsstøtten (om lag 2/3 av i alt 37 mrd. kroner i 1998). Beregningene viste dessuten at ikke bare jordbruket, men også den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien mottok betydelig støtte i form av skjerming fra importkonkurranse. Støtten til næringsmiddelindustrien ble den gangen anslått til om lag 1/3 av støttenivået til primærnæringene.

Ut over den tradisjonelle landbrukspolitikken spiller landbrukspolitiske hensyn en rolle som kan medføre vesentlige kostnader også på andre politikkområder:

- Klima- og miljøpolitikken. Jordbrukets eksterne kostnader i form av avrenning og klimagassutslipp er i stor grad unntatt fra sanksjoner i form av avgifter eller kvoter. Utslipp fra jordbruket representerer 8,5 pst. av Norges samlede klimagassutslipp.<sup>2</sup> Andelen er vel 12 pst. dersom utslipp fra jord regnes med (Grønlund og Harstad, 2014).
- Et restriktivt jordvern, uten klare regler for avveining av nytte og kostnader, kan medføre betydelig effektivitetstap i samferdselsprosjekter og ved arealdisponering i byområder.
- Lav momssats på matvarer. Da merverdiavgiften på matvarer ble redusert i 2001, var en del av begrunnelsen at det skulle bidra til redusert grensehandel og økt avsetningsgrunnlag for norskproduserte matvarer. Avgiftslettelsen ble introdusert på et tidspunkt med betydelig overproduksjon i jordbruket. I 2014 er den reduserte satsen for næringsmidler 15 pst., mens alminnelig sats i merverdiavgiften er 25 pst. Skatteutgiften ved redusert sats for matvarer og alkoholfrie drikkevarer anslås til om lag 14 mrd. kroner i 2014, dvs. om lag samme beløp som budsjettstøtten til jordbruket. I et frikonkurransemarked virker redusert momssats på samme måte som en produksjonssubsidie. Overveltningen i produsentpriser og omsetningsvolumer er ikke kjent,<sup>3</sup> men virkningen for jordbruket fanges opp f.eks. i OECDs støtdeberegninger.
- Norges restriktive handelspolitikk på landbruksområdet kan skade andre handelspolitiske interesser. Ikke minst gjelder dette fiskerisektoren der mange land forsvarer en proteksjonistisk politikk med de samme hensyn som Norge legger vekt på i sin landbrukspolitik.

<sup>2</sup> Motsetningene mellom landbrukspolitikken og klimahensyn kan illustreres ved at produksjon basert på drøvtyggere (sau, storfe, geit) både er de mest støtteintensive og de mest utslippintensive produksjonene i norsk landbruk. I sauekjøttproduksjonen utgjør budsjettstøtten i størrelsesorden 110 kroner per kilo kjøtt, mens klimagassutslippene utgjør 26 kg CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per kilo kjøtt. Dette er 12 ganger høyere enn tilsvarende for kylling. Samlet utslipp fra produksjon av rødt kjøtt kan anslås til vel 2 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, jf Grønlund (2013).

<sup>3</sup> Umiddelbart etter innføringen av lav momssats falt matvareprisene om lag like mye som satsreduksjonen skulle tilsi. Det foreligger ikke studier som analyserer overveltningseffektene over tid.

Nominelle støttebeløp sier i utgangspunktet lite om støttens virkninger på ressursallokeringen og effektiviteten i økonomien. Gaasland (2009) har ved hjelp av en generell likevektsmodell for norsk økonomi beregnet det samlede økonomiske velferdstapet som følge av landbruksstøtten og handelshindringer for norsk sjømateksport til mellom 1,2 og 2,7 pst. av BNP i 2004, tilsvarende mellom 21 og 47 mrd. kroner dette året.<sup>4</sup> Det alt vesentlige av tapet skyldes landbrukspolitikken som gir opphav til ressursinnsats med liten eller ingen avkastning, tilskudd finansiert ved vridende skatter og tapt konsumentvelferd som følge av høye matpriser. Velferdstap som følge av et begrenset vareutvalg kommer på toppen av dette. I Perspektivmeldingen (2013) er det anslått at jordbruket genererte en negativ grunnrente på om lag 8000 kroner per innbygger i 2010. Det tilsvarer om lag 40 mrd. kroner.

I tillegg til de økonomiske virkemidlene (tilskuddsordninger, importvernet og skatte- og avgiftsordninger) omfatter landbrukspolitikken en rekke juridiske virkemidler som påvirker næringsstruktur, eierforhold og konkurranse. Sektorlovgivningen på landbruksområdet består av omsetningsloven, konsesjonsloven, husdyrkonsesjonsloven, odelsloven og jordloven.<sup>5</sup> I tillegg har samvirkeoven og primærnæringsunntaket i konkurranseloven konsekvenser for konkurransen i matvaremarkedet. Primærnæringsunntaket i konkurranseloven er en forutsetning for omsetningsloven og markedsordningene som gir samvirkeorganisasjonene Tine, Nortura og Felleskjøpet myndighet og midler til å regulere prisdannelsen/markedsbalansen i førstehåndsomsetningen av melk, kjøtt og korn. Markedsordningene forutsetter at markedsregulatorne har evne til å utøve markedsrett i de aktuelle markedene. Trolig kan liberalisering av sektorlovgivningen på landbruksområdet i seg selv innebære vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster, men dette er ikke vurdert nærmere her.

<sup>4</sup> Bredden på intervallet skyldes ulike forutsetninger om fordeling av redusert skattebyrde som følge av bortfall av budsjettstøtten til jordbruket og substitusjonsforholdet mellom importert og innenlandsk produserte varer i etterspørselen etter mat.

<sup>5</sup> Omsetningsloven er grunnlaget for markedsreguleringen i sektoren. Konsesjonsloven hjemler bl.a. priskontroll, boplikt og andre konsesjonsvilkår, herunder begrensninger på foretakenes organisering. Husdyrkonsesjonsloven gir regler for maksimal besetningsstørrelse i kraftfôrbasert husdyrhold. Jordloven har bestemmelser om fradeling og driveplikt. Odelsloven skal sikre eiendomsoverdragelser innen familien.

### 13.4.1 Utviklingstrekk

#### Syssetting, produksjon og produktivitet

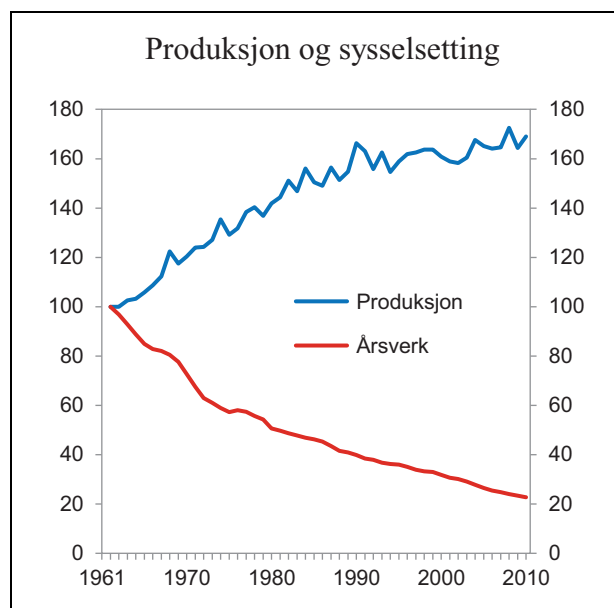
I 2012 var det 44 800 jordbruksbedrifter i Norge (Budsjettnemnda for jordbruket, 2014). Det samlede arbeidsforbruket er anslått til 49 200 årsverk, tilsvarende knapt 2 pst. av den samlede sysselsettingen i landet. I perioden 2000–2012 ble antall jordbruksbedrifter redusert med i gjennomsnitt 3,5 pst. per år, mens antall årsverk ble redusert med knapt 4 pst. per år. I løpet av de siste 50 årene har antall årsverk i jordbruket blitt redusert med nesten 80 pst., mens produksjonen har økt med nesten 70 pst., jf. figur 13.1. Produksjonen per foretak var i 2010 om lag 8 ganger høyere enn i 1961. Antall årsverk per foretak er likevel lavere i dag enn for 50 år siden. Produksjonsveksten har de senere årene avtatt. Flere dårlige avlingsår i kornproduksjonen er blant årsakene til dette.

Figur 13.2 viser at kraftfôrkrevende husdyrproduksjon (fjørfe, egg, gris) har økt til dels betydelig siden 2005, mens melkeproduksjonen har vært konstant (innenfor en tilnærmet konstant totalkvote) og annen produksjon er redusert.

I tiårsperioden 2003–2013 økte arbeidsproduktiviteten med 4,6 pst. per år i gjennomsnitt, mens kapitalproduktiviteten økte med 0,6 pst., jf. figur 13.3. Fra 2009 har imidlertid produktivetsveksten avtatt målt ved alle produktivetsmål. Det framgår for øvrig at TFP-veksten er langt lavere enn veksten i arbeidsproduktivitet i norsk jordbruk. Dette skyldes at økt arbeidsproduktivitet bl.a. kan forklares med økt kapitalinnsats og sub-

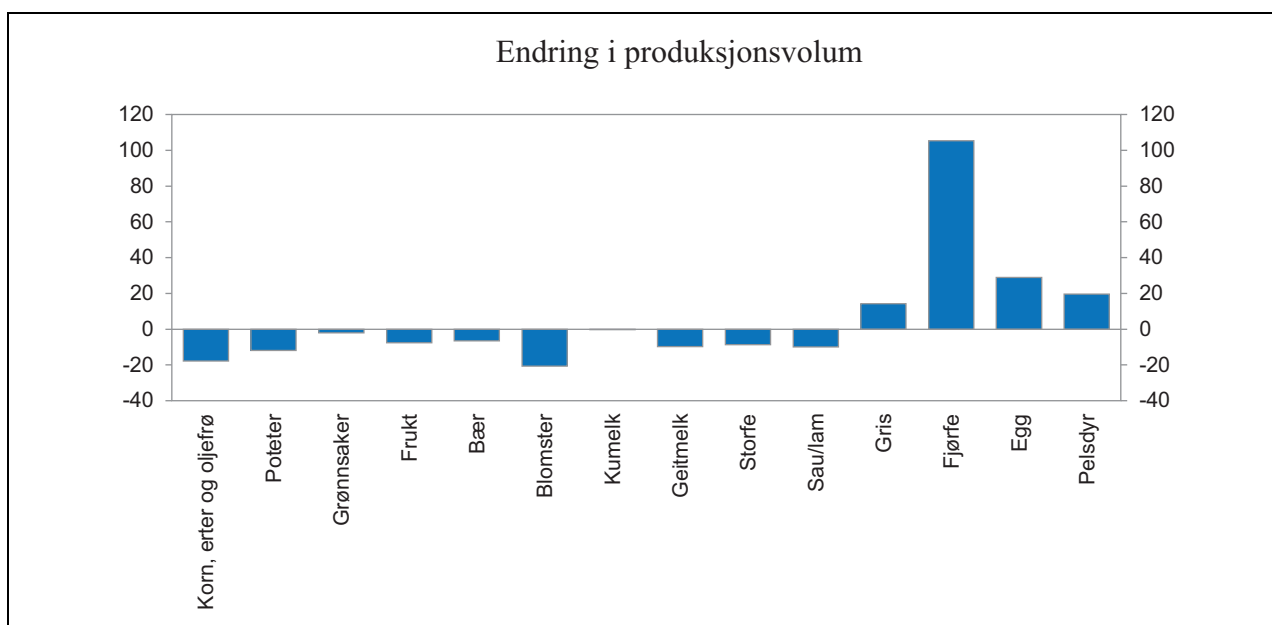
stitusjon. TFP-vekst måler produktivetsvekst som ikke skyldes økt arbeids- eller kapitalinnsats.

Figur 13.4 sammenligner produktivetsutviklingen i perioden 1991–2010 (målt ved TFP) i utvalgte land. Figuren viser at TFP-veksten i norsk jordbruk har vært relativt moderat sammenlignet med utviklingen i mange andre industrialiserte land.



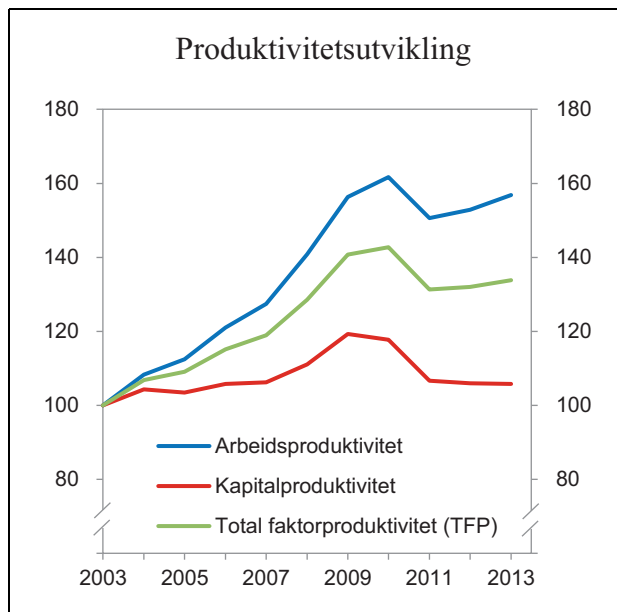
Figur 13.1 Produksjon og sysselsetting i jordbruket, 1961–2010. Volumindekser 1961 = 100

Kilder: Budsjettnemnda for jordbruket og Statistisk sentralbyrå.



Figur 13.2 Endring i produksjonsvolum i jordbruket, 2005–2014. Prosent

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket.



Figur 13.3 Produktivitetsutvikling i jordbruket 2003–2013. Indeks 2003 = 100

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket.

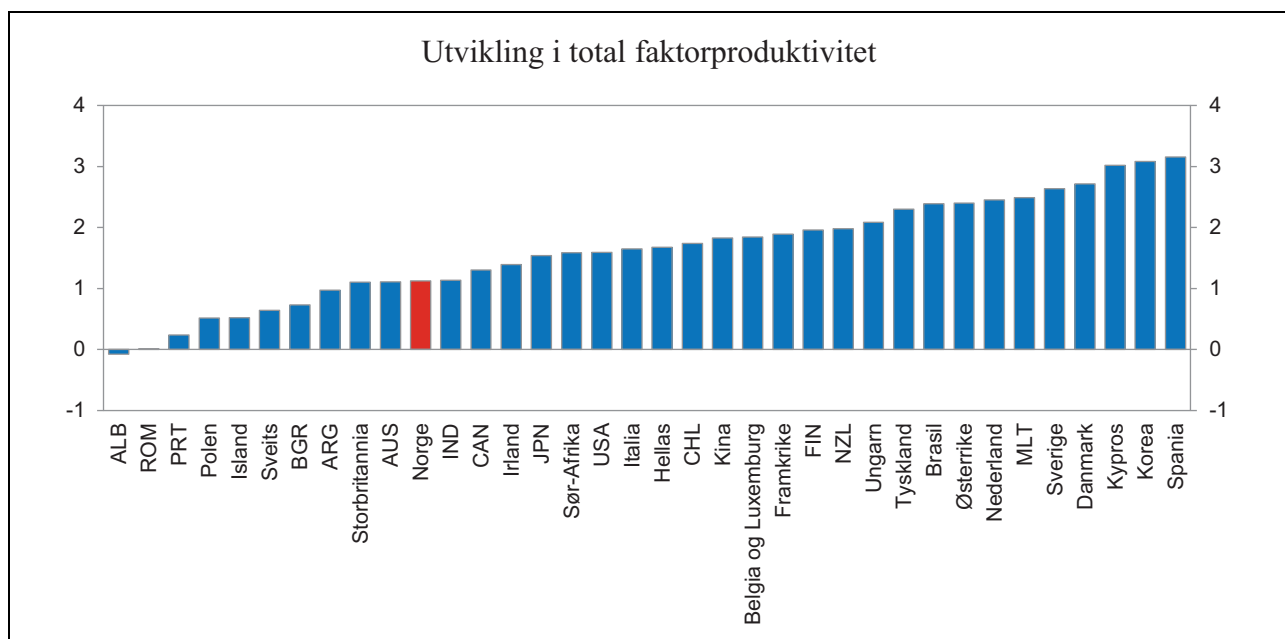
Nedgangen i sysselsettingen innebærer at grunnlaget for rent distriktspolitiske hensyn i landbrukspolitikken har endret seg. Bare i løpet av perioden 2000–2012 ble antall kommuner der sysselsetting i jordbruk, skogbruk og fiske utgjør mer enn 20 pst. av total sysselsetting, redusert fra 41 til 10 (Statistisk sentralbyrå 2014). Til sammen var 1 250 personer sysselsatt i primærnæringene i

disse kommunene i 2012. Når det tas hensyn til at flere av kommunene først og fremst er fiskerikommuner, er det trolig mindre enn 1000 personer som er sysselsatt i jordbruket i kommuner der jordbruket fremdeles er en dominerende yrkesvei og inntektskilde basert på definisjon ovenfor.

#### Næringsmiddelindustri om omsetning

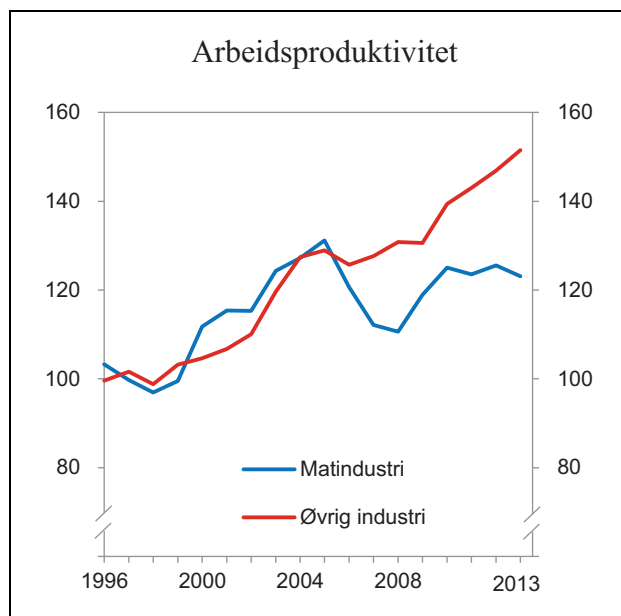
Landbrukspolitikken og importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og for etablering av utenlandske konkurrenter i både foredling og detaljhandel. Effektivitetstap som følge av skjerming av verdikjeden utover primærjordbruket, er imidlertid lite kartlagt.

I 2012 sysselsatte norsk næringsmiddelindustri 48 600 årsverk. Om lag 35 000 var sysselsatt i virksomheter hovedsakelig basert på norske landbruksråvarer, herav knapt 1/3 i samvirkebedriftene Tine og Nortura og vel 1/3 i den såkalte RÅK-industrien som er omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen.<sup>6</sup> Både antall sysselsatte og antall næringsmiddelbedrifter var om lag på samme nivå i 2012 som i 1990 (Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2013). Det generelle fallet i industrisysselsettingen har bidratt til at næringsmiddelindustriens andel av industrisysselsettingen



Figur 13.4 Utvikling i total faktorproduktiviteten i jordbruket i utvalgte land. Gjennomsnittlig årlig endring 1991–2010. Prosent

Kilde: United States Department of Agriculture.



Figur 13.5 Utvikling i arbeidsproduktiviteten i matindustrien og annen industri 1996–2013. Indeks gjennomsnitt 1996–1998 = 100

Kilde: Rålm (2014).

gen økte fra 18 pst. i 1990 til 21 pst. i 2012. Andelen er om lag dobbelt så høy som i Sverige. Den norske matindustriens relative størrelse reflekteres også ved at industriens bruttoprodukt per innbygger i Norge er 70 pst. høyere enn i Sverige og nesten 40 pst. høyere enn i Danmark (Pettersen, 2013). Matindustriens produktivitetsutvikling har vært svak sammenlignet med annen industri etter 2005, jf. figur 13.5. Ifølge Rålm (2014) var arbeidsproduktiviteten i matindustrien 6 pst. lavere i 2013 enn i 2005. I samme periode økte arbeidsproduktiviteten i annen industri med 18 pst.

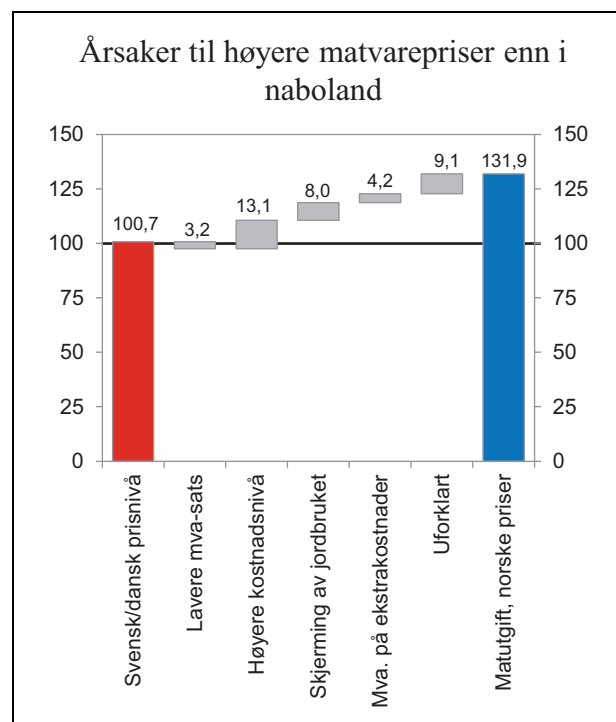
Pettersen og Kjus (2011) har analysert årsaker til at norske matvarepriser er betydelig høyere enn i resten av Europa. Her framkommer det at norske matvarepriser i 2010 var 64 pst. høyere enn gjennomsnittet i EU og 21 og 36 pst. høyere enn henholdsvis i Danmark og Sverige. Det anslås

<sup>6</sup> Protokoll 3 regulerer handelen mellom Norge og EU med industrielt bearbejdede landbruksvarer, såkalte RÅK-varer. Intensjonen er å legge til rette for konkurranse på bearbejdingsleddet, samtidig som innenlandsk landbruk skal beskyttes. Tollsatsen for RÅK-varer beregnes ut fra produktets innhold av visse jordbruksråvarer, med utgangspunkt i prisdifferansen mellom Norge og EU i 1994. Disse varene får derfor en lavere tollsats enn basis landbruksvarer, og er dermed i større grad utsatt for importkonkurranse enn andre landbruksvarer. Råvareprisforskjellene mellom Norge og EU har gjennomgående økt siden 1994. Den norske RÅK-industrien kompenseres for prisforskjeller utover de fastsatte tollsatsene med prisnedskrivning på råvarer. I tillegg gis det eksportsubsidier ved eksport av bearbejdede produkter.

at norske forbrukere i 2010 måtte betale vel 30 mrd. kroner mer for maten i norske butikker enn om den hadde vært kjøpt til et gjennomsnittlig dansk/svensk prisnivå, jf. figur 13.6. Om lag en firedel av prisforskjellen tilskrives skjermingsstøtten til jordbruket. Avgifter og «naturlige merkostnader» i distribusjon og omsetning (som ikke skyldes skjerming) utgjør 45 pst., mens en «uforklart rest» på 9 mrd. kroner tolkes som et uttrykk for effekten av skjerming av næringsmiddelindustri og dagligvarehandel. Selv om usikkerheten er stor, er skjermingen av næringsmiddelindustri og omsetning vel så høy som skjermingsstøtten til jordbruket i denne beregningen. For forbrukerne og samfunnet er det de samlede virkninger gjennom verdikjeden som bidrar til at maten i Norge er dyrere enn i andre land og at vi på disse områdene har en lite effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Ifølge Statistisk sentralbyrå (2013) hadde prisforskjellene sammenlignet med EU, Danmark og Sverige økt til henholdsvis 84, 32 og 48 pst. i 2012. Norske forbrukere betalte dermed i størrelsesordenen 45 mrd. kroner mer for maten enn om den hadde vært kjøpt i Sverige dette året. Det tilsvarer om lag 9 000 kroner per innbygger.

Ut over virkningen på pris- og kostnadsnivå i hele distribusjonskjeden, bidrar importvernet til å begrense vareutvalget i norske dagligvarebutik-



Figur 13.6 Årsaker til høyere matvarepriser enn i våre naboland 2010. Mrd. 2010-kroner

Kilde: Pettersen og Kjus (2011).

ker. Matkjedeutvalget (2011) fant at vareutvalget i svenske butikker var om lag dobbelt så stort som i sammenlignbare norske butikker, men gjorde ingen nærmere vurdering av importvernets betydning for denne forskjellen. Gaasland (2011) legger vekt på at importvernet innebærer at utenlandske produkter stenges ute og at produksjon for et begrenset norsk marked innebærer småskala- og diversifiseringsulemper for innenlandsk næringsmiddelindustri. I tillegg virker markedsreguleringssystemet standardiserende og begrensende på produktvariasjonen.

#### Jordbruksstøtten

Ifølge OECD (2014c) har Norge de senere årene hatt verdens høyeste jordbrukssubsidier per produsert enhet. Det høye støttenivået må ses i sammenheng med produktivetsulemper som følge av klimatiske og topografiske forhold (lave avlinger, små, spredte og bratte teiger, høye krav til kvalitet på husdyrbygg og maskinutstyr, store transportavstander), høye priser på innsatsfaktorer (herunder pris og krav til avkastning på arbeid) og struktur- og lokaliseringssulemper som følge av politiske mål og virkemidler.

Figur 13.7 viser utviklingen i støtteintensitet målt ved PSE<sup>7</sup> i utvalgte OECD-land siden 1986. PSE er «producer subsidy equivalent», dvs. støtens andel av brutto produksjonsverdi i sektoren, målt i prosent. I gjennomsnitt for alle OECD-land har PSE falt fra knapt 40 pst. i 1986 til knapt 20 pst. i 2013. Også i Norge har støtteintensiteten falt,

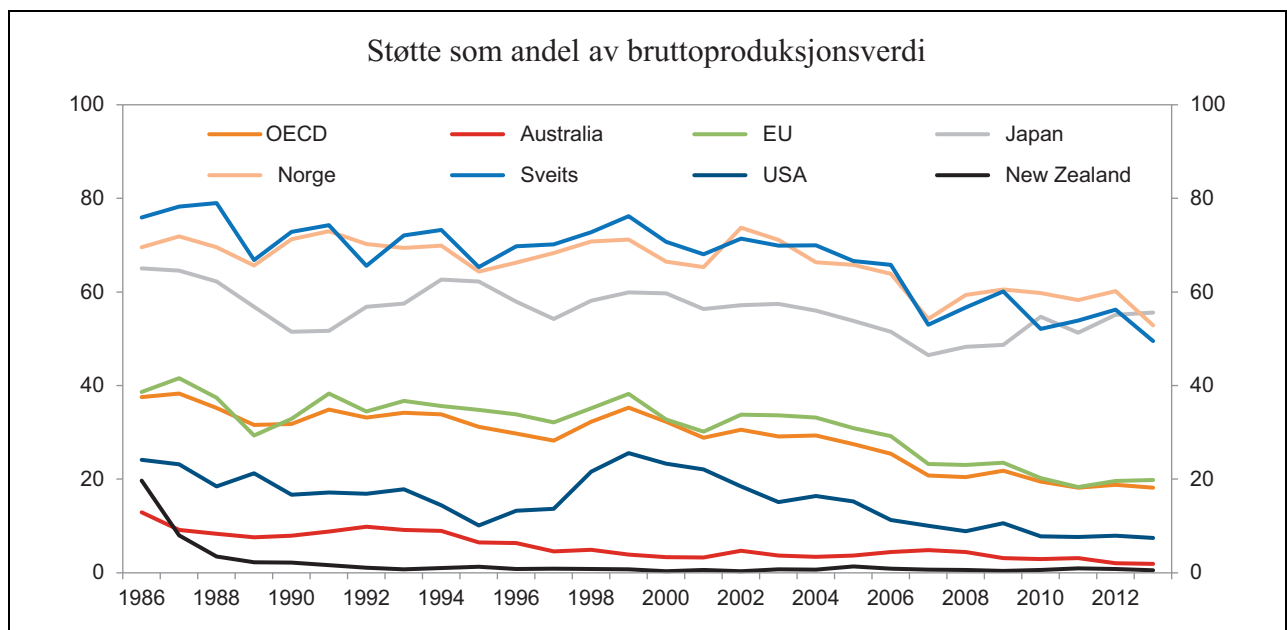
men mindre enn gjennomsnittet i OECD. Fallet etter tusenårsskiftet henger i stor grad sammen med økte verdensmarkedspriser som isolert sett har bidratt til redusert skjermingsstøtte. De relativt lave nivåene på støtten i 2007 og 2013 kan knyttes til ekstraordinært høye verdensmarkedspriser disse årene. Fluktuasjoner i valutakurser påvirker også skjermingsstøtten.

Dersom norsk støttenivå skulle vært redusert til gjennomsnittlig nivå i OECD (eller EU) i 2013, ville det innebære en støttereduksjon på 17 mrd. kroner, eller om lag 80 pst. ved uendret produksjons sammensetning og -omfang. Bruttoinntektene i sektoren hadde i så fall blitt redusert med 40 pst.

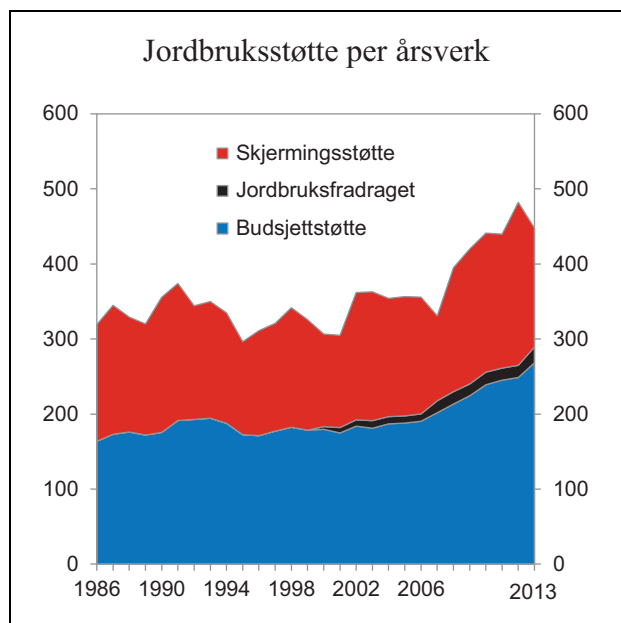
Ifølge OECD utgjorde den samlede støtten til jordbruket i Norge 21,5 mrd. kroner i 2013 (herav skjermingsstøtte 7,6 mrd. kroner, budsjettstøtte 12,9<sup>8</sup> mrd. kroner og skattesubsidier/jordbruksfradraget 1 mrd. kroner). Dette tilsvarer 450 000 kroner per årsverk og 53 pst. av brutto inntekter i sektoren (prosent PSE). Bevilgningen til jordbruksavtalen på statsbudsjettet for 2015 er på 14,3 mrd. kroner, eller om lag 310 000 kroner per

<sup>7</sup> OECDs årlige PSE-beregninger omfatter i prinsippet all støtte direkte til primærprodusentene. Jordbruksfradraget er inkludert, men ikke andre skatteutgifter. Vel 2 mrd. kroner av bevilgningen til jordbruksavtalen regnes ikke som direkte til primærprodusentene.

<sup>8</sup> OECDs anslag for budsjettstøtte avviker fra budsjettstøtten i tabell 13.1 fra bevilgningen til jordbruksavtalen på grunn av ulike sektoravgrensninger.



Figur 13.7 Jordbruksstøtte i OECD 1986–2013. Støtte som andel av bruttoproduksjonsverdi. Prosent  
Kilde: OECD.



Figur 13.8 Norsk jordbruksstøtte per årsverk, 1986–2013. Tusen 2013-kroner

Kilde: OECD.

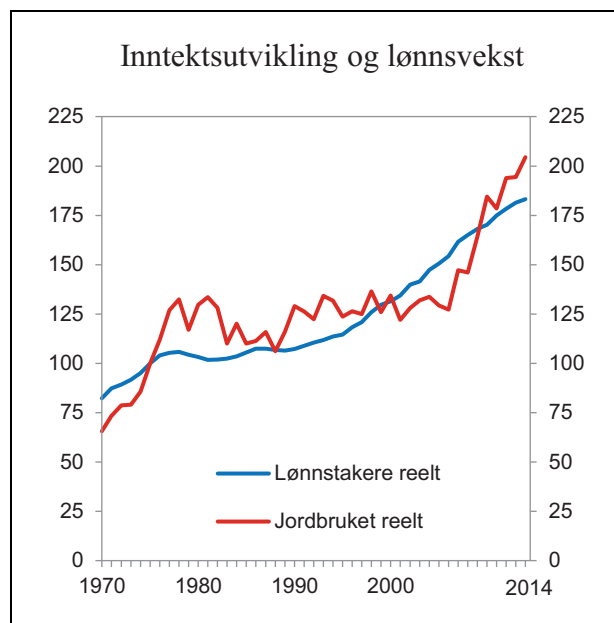
årsverk. Bevilgningen har de senere årene vært høyere enn den samlede avkastningen på arbeid og kapital i sektoren. På toppen av dette kommer skjermingsstøtte og skattesubsidier.

Figur 13.8 viser utviklingen i norske jordbruksstøttemidler per årsverk i perioden 1986–2013, målt i faste 2013-kroner. Målt på denne måten var støttenivået relativt stabilt fram til 2007. Etter 2007 har støttenivået økt med 35 pst.

#### Inntektsutvikling

Figur 13.9 viser inntektsutviklingen i jordbruket (jordbruksavtalens viktigste resultatmål; vederlag til arbeid og egenkapital pluss verdien av jordbruksfradraget) sammenlignet med lønnsveksten (gjennomsnittet av alle lønnstakere) siden 1970. Inntektsutvikling og inntektsfordeling er dominerende tema i jordbruksoppgjøret.

Etter Stortingets «opptrappingsvedtak» i 1975 økte subsidiene og årsverksinntektene i jordbruket kraftig noen år. Fra begynnelsen av 1980-tallet bidro det høye investeringsnivået til overproduksjon og fallende inntekter. Jordbruket hadde deretter gjennomgående en svak inntektsutvikling sammenlignet med lønnsveksten fram til 2006. Etter 2006 har jordbruksinntektene økt vesentlig sterkere enn lønnsveksten. Dette må bl.a. ses i sammenheng med opptrappingen av subsidiene i denne perioden.



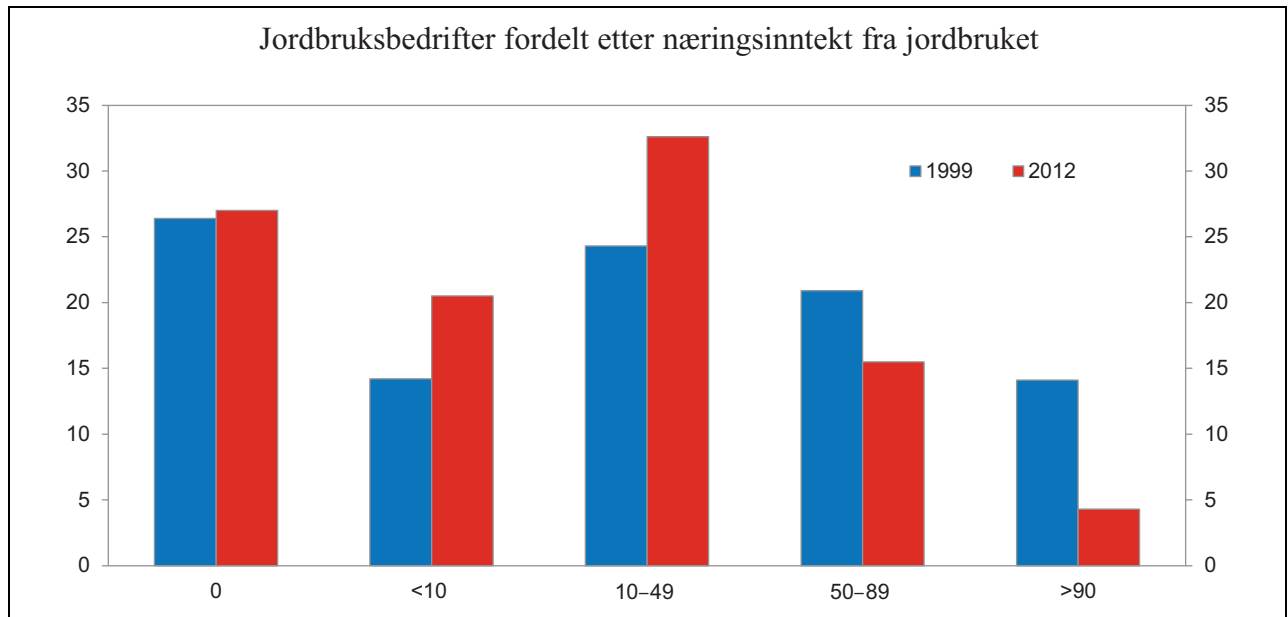
Figur 13.9 Inntektsutvikling i jordbruket (vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk) og lønnsvekst (lønn per normalårsverk). Indeks 1975 = 100

Kilder: Budsjettmemnda for jordbruket og Statistisk sentralbyrå.

Nær 90 pst. av realinntektsveksten i sektoren i perioden 1975–2013 skjedde i «opptrappingsperioden» fram til 1981 og i årene fra 2006. Det er samtidig verdt å merke seg at den kraftige inntektsveksten de senere årene (så langt) ikke er korrelert med produksjonsvekst eller redusert bruksnedleggelse.

En stor og økende andel av bøndene har sitt hovedyrke utenfor jordbruket. Nær halvparten av jordbrukshusholdningene hentet mindre enn 10 pst. av husholdningsinntektene fra jordbruket i 2012, jf. figur 13.10. Bare 1/5 av jordbrukshusholdningene hadde jordbruk som hovedinntektskilde. Jordbruksinntektene andel av husholdningsinntektene er størst i melkeproduksjonen og lavest i kornproduksjon og sauehold.

Jordbrukshusholdninger der næringsinntekten utgjør mindre enn 10 pst. av brutto husholdningsinntekt mottar om lag  $\frac{1}{4}$  av totale produksjonstilskudd. Generelt er støtteintensiteten (budsjettstøtte per produsert enhet) avtakende med produksjonsomfanget. Støttesystemet favoriserer derfor bønder med lav produktivitet som i liten grad har jordbruk som inntektskilde. Summen av budsjett-, skjermingsstøtte og skattesubsidier per årsverk vil likevel gjennomgående øke med bruksstørrelsen.



Figur 13.10 Jordbruksbedrifter fordelt etter næringsinntekt fra jordbruket som andel av brutto husholdningsinntekt. Prosent

Kilde: Budsjettneemnda for jordbruket.

#### Forvaltningsmessige kostnader

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har anslått den samlede sysselsettingen i landbruksforvaltningen til om lag 2 000 årsverk. Disse er fordelt på LMD (150), Mattilsynet, Statens landbruksforvaltning (SLF, nå Landbruksdirektoratet) og Reindriftsforvaltningen (630), Fylkesmannen (330), Innovasjon Norge (100) og den kommunale landbruksforvaltningen (780). Disse tallene innebærer at det er om lag én «landbruksbyråkrat» per 30 bønder, skogbrukere og reineiere. Tollmyndighetenes kostnader ved forvaltning av importvernet kommer i tillegg til dette.

Det er vanskelig å finne sammenlignbare tall for andre land. SLF har anslått at forvaltning og kontroll av tilskudd til jordbruket utgjør 460 årsverk i Norge og 700 årsverk i Sverige.

#### Selvforsyning, arealutvikling og jordvern

Hensynet til matvareberedskap, produksjon og selvforsyning står sentralt i landbrukspolitikken, og kanskje mer sentralt etter hvert som rene distriktspolitiske hensyn er blitt mindre relevante. Tabell 13.4 viser utviklingen i det mest brukte målet på selvforsyning; den norskproduserte andelen av matvareforbruket målt på kaloribasis. Denne andelen har ligget stabilt omkring 50 pst. over mange tiår, med noen unntak som i hovedsak skyldes varierende kornavlinger. Sukker og matkorn er de viktigste kalorikildene som i stor grad

importeres. Husdyrproduksjonen, og især den ensidig kraftfôrbaserte produksjonen (egg, kylling og gris), er avhengig av import av proteinråvarer og vil antakelig raskt bli redusert uten tilgang på slik import. Dette er reflektert i forskjellen mellom andre og tredje linje i tabellen.

Hjemmemarkedsandelen på kaloribasis sier svært lite om matvareberedskap og forsynings-evne i en krisesituasjon, bl.a. fordi dette målet ikke tar hensyn til muligheten for omlegging av produksjon og kosthold, og fordi det ikke tar hensyn til at Norge er en betydelig netto eksportør av matvarer når sjømat inkluderes. Volumet av norsk sjømatproduksjon er mer enn 8 ganger høyere enn den samlede kjøttproduksjonen, og i størrelsesorden én million tonn fisk står til enhver tid i norske merder som en «forsyningsreserve». I 2013 var eksportverdien av sjømat 60 mrd. kroner, mens den samlede importen av mat hadde en verdi på om lag 35 mrd. kroner. Norge er dermed blant verdens største netto eksportører av mat målt per innbygger. Tallene i tabellen fanger bare opp den delen av sjømatproduksjonen som konsumeres i Norge. Under 2 pst. av kaloriforbruket kommer fra sjømat.

Jordbruksarealet i Norge nådde sitt høyeste nivå i moderne tid rundt årtusenskiftet. Siden har arealet blitt redusert med om lag 5 pst., hvorav om lag 3 pst. kan tilskrives forbedret registrering som følge av innføring av digitale kart over en periode på noen år etter 2005.



Tabell 13.4 Norskprodusert andel av matvareforbruket på energibasis

	1979	1989	1999	2009	2013
Norskprodusert i alt	49	50	47	48	46
Produsert jordbruket	41	44	46	48	45
Produsert i jordbruket på norsk fôr	35	36	-	43	37

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket.

Reduksjon av jordbruksarealet framheves ofte som bekymringsfullt med tanke på Norges matvareberedskap og selvforsyningssevne. Klimaendringer, befolkningsvekst og ustabile internasjonale priser har bidratt til dette. Mens jordbruksarealet reduseres, vokser befolkningen i Norge. Norge har i dag om lag 2 dekar jordbruksareal per innbygger, noe som er lavere enn de fleste land i Europa, men høyere enn land som Storbritannia, Sveits, Korea og Japan.

Tabell 13.5 viser at omdisponeringen av jordbruksareal til andre formål (i hovedsak arealutvikling i tettstedsområder og samferdselsprosjekter) fra 2000 til 2013 totalt har vært 1,1 pst. av det totale registrerte jordbruksarealet i 2000, eller i gjennomsnitt knapt 1 promille per år. Omdisponering forklarer om lag  $\frac{1}{4}$  av den registrerte *reduksjonen* av jordbruksarealet i denne perioden. Samtidig har nydyrkingen vært 36 pst. høyere enn omdisponeringen.<sup>9</sup>

Nedbygging av fulldyrket matjord er blitt framstilt som en særlig trussel mot matvareberedskapen fordi inngrepene som oftest er irreversible. Det synes å være bred politisk enighet om behovet for et sterkt jordvern. Stortingets næringskomite har således enstemmig bedt Regjeringen om å utarbeide en strategi med sikte på å styrke jordvernet. Det er antakelig ikke samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser komiteen etterlyser når den mener at det bør legges mer vekt på samfunnsøkonomiske kostnader i jordvernsaker, jf. Innst. 149 S (2013–2014): «*I en slik strategi bør det særlig vurderes positive virkemidler og insitamenter som stimulerer kommunene til å prioritere jordvern, og som bidrar til at de totale samfunns-*

<sup>9</sup> Det må samtidig tas hensyn til at omdisponering ofte gjelder arealer med relativt høyt avlingspotensial rundt byene, og at nydyrkede arealer ofte ikke har tilsvarende kvalitet. Nydyrking kan for øvrig ha negative miljøeffekter, bl.a. i form av klimagassutslipp.

Tabell 13.5 Arealutvikling i jordbruket

	Registrert jordbruksareal (1000. dekar)	Omdisponert dyrket areal (dekar)	Tillatt nydyrket (dekar)	Netto nydyrket og omdisponert. i pst. av totalareal
2000	10 422	10 554	9 252	-0,01 pst.
2001	10 467	13 302	7 492	-0,06 pst.
2002	10 466	14 225	7 269	-0,07 pst.
2003	10 404	13 457	7 485	-0,06 pst.
2004	10 397	7 349	7 961	0,01 pst.
2005	10 354	6 657	10 693	0,04 pst.
2006	10 345	7 643	11 606	0,04 pst.
2007	10 320	8 510	13 119	0,04 pst.
2008	10 245	7 900	14 157	0,06 pst.
2009	10 143	8 308	15 153	0,07 pst.
2010	10 060	6 687	19 860	0,13 pst.
2011	9 989	6 648	15 875	0,09 pst.
2012	9 929	6 567	13 417	0,07 pst.
2013	9 831	5 620	14 557	0,09 pst.

Kilder: Budsjettnemnda for jordbruket og KOSTRA.

*økonomiske kostnadene ved å bygge ned matjord vektlegges i sterkere grad.»*

Den forrige regjeringen satte som mål å redusere omdisponeringen til under 6000 dekar årlig. Dette målet ble nådd i 2013. Arealer til boligbygging utgjorde da om lag 1/3 av omdisponeringen. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur la beslag på en tilsvarende andel.

Jordvernet har de senere årene fått en sterkere stilling i Plan- og bygningsloven og ved planlegging av samferdselsprosjekter. Jordvern har skapt konflikter og debatt i flere saker i det siste, bl.a. IKEA-utbyggingen i Vestby, omregulering av kornarealer i Trondheim, økologisk melkeproduksjon i Bodø, trasevalg for jernbane og E6 langs Mjøsa, trasevalg for ny RV4 på Hadeland. I Nasjonal transportplan for perioden 2010–2019 ble det anslått at riksvei- og jernbaneprosjekter ville legge beslag på 600 dekar årlig i planperioden. Det utgjør 0,6 promille av jordbruksarealet i løpet av ti år. Dette indikerer at man allerede i planleggingsfasen har lagt nærmest avgjørende vekt på å unngå å måtte omdisponere dyrket jord til veiformål, men uten at det kommer fram hvor mye dette fordyrer prosjektene, dvs. hvilken implisitt pris man har lagt til grunn på et dekar matjord.

I Statens vegvesens håndbok for konsekvensanalyser ved veiutbygging er samfunnets kostnader ved nedbygging av matjord ikke kategorisert blant prissatte konsekvenser (utover erstatning til grunneier). Pettersen m.fl. (2013) har i forbindelse med revisjon av håndboka anbefalt at en i mangel av et presist mål for verdien av de eksterne jordvernet skal ivareta, bør prissette matjord som kostnaden ved å opparbeide nye arealer. Det ville ha sikret at jordvern ble behandlet på en konsekvent måte i alle prosjekter, samt at man ville ha unngått prohibitivt høye priser som man i realiteten legger til grunn dersom man i planleggingen tar utgangspunkt i at dyrket mark skal skjermes.

### 13.4.2 Produktivitetspotensialet

Norsk jordbruk er karakterisert ved stor variasjon i tilpasningene på mikronivå. Potensialet for stordriftsfordeler er jevnt over betydelig, men med store geografiske variasjoner på grunn av topografi. Stordriftsfordelene er først og fremst knyttet til kapital- og arbeidsinnsats. Mittenzwei og Gaasland (2008) har anslått at kapitalkostnadene per produsert enhet i gjennomsnitt over kapitalutstyrets levetid vil være mer enn dobbelt så høye på melkebruk med norsk gjennomsnittsstørrelse som på bruk i «dansk» skala under norske for-

hold. Stordriftsfordelene i arbeidsforbruket er enda større. Dette er trolig situasjonen i alle hovedproduksjoner.

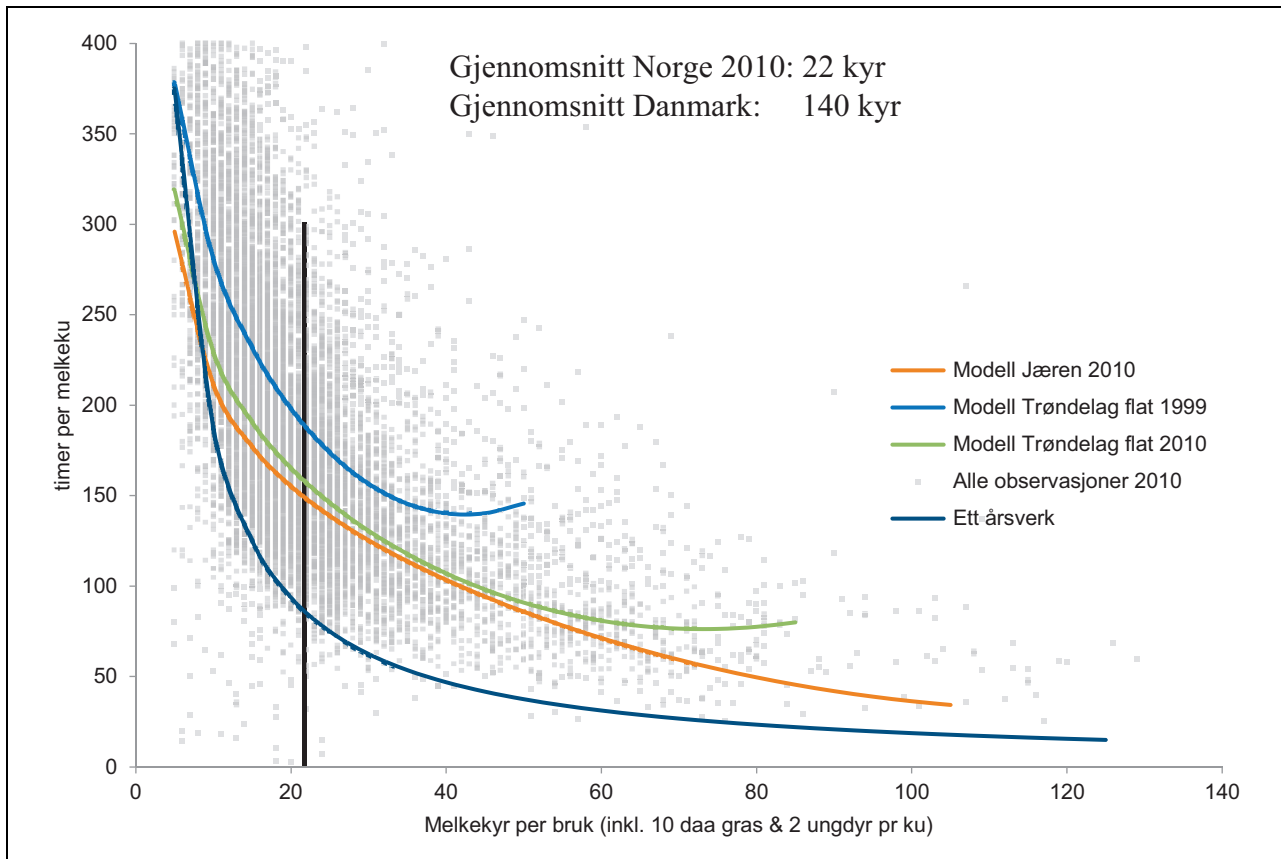
Stordriftsfordeler i arbeidsforbruket er illustrert i figur 13.11. Figuren er basert på Mittenzwei (2014)<sup>10</sup> og viser arbeidsforbruk dividert på antall melkekyr på alle bruk med melkeproduksjon i Statistisk sentralbyrås totaltelling for 2010 (den vertikale aksene), plottet mot besetningsstørrelse eller areal (den horisontale aksene). Videre er en modellberegnet sammenheng mellom arbeidsforbruk og bruksstørrelse tegnet inn med heltrukne linjer, basert på totaltellingene henholdsvis for 1999 og 2010.<sup>11</sup>

Modellberegningene viser både arbeidsforbruk som funksjon av bruksstørrelse på et gitt tidspunkt, geografisk variasjon og utviklingen over tid. Over tid vil investeringer i ny teknologi føre til at arbeidsproduktiviteten øker over hele skalaen. I melkeproduksjonen kan det betydelige skiftet fra 1999 til 2010 for eksempel ha sammenheng med investeringer i løsdriftsfjøs og introduksjonen av melkeroboten (som i Norge er mer utbredt enn i de fleste andre land). Mange bruk som har investert i melkerobot har for øvrig ikke kunnet utnytte kapasiteten fullt ut. En typisk melkerobot har en kapasitet på opp mot 600 000 liter årlig, mens kvotesystemet for melk før jordbruksoppgjøret 2014 begrenset produksjonen til maksimalt 412 000 liter på enkeltbruk og 773 000 liter i samdrifter. Verken én eller to roboter kunne derfor utnyttes effektivt ved maksimal kvote. Som følge av Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2014 er maksimal kvote økt til 927 000 liter, og det spesielle regelverket for samdrifter opphevet. Kapasiteten til to roboter kan fremdeles ikke utnyttes effektivt ved maksimal kvote.

NILF har gjort tilsvarende beregninger for kornproduksjon og sauehold. Basert på NILFs modell vil en økning av gjennomsnittlig bruksstørrelse fra dagens nivå til hhv. det dobbelte og tredobbelte<sup>12</sup> i produksjon av melk/storfekjøtt, sauekjøtt og korn innebære en reduksjon i arbeidsforbruket med anslagsvis 13 000 til 18 000 årsverk, tilsvarende 24 til 35 pst. av samlet arbeidsinnsats i

<sup>10</sup> NILF ved Klaus Mittenzwei er ansvarlig for utarbeiding av modellen og regresjonsanalysen. Modellen er spesifisert som et tredjegradspolynom som forklarer arbeidsforbruk per bruk som funksjon av arealinnsats, dyretall, og geografisk plassering (8 regioner).

<sup>11</sup> Spredningen i observasjonene skyldes bl.a. at det ikke er korrigert for arbeidsforbruk knyttet til sideproduksjoner. Dette har størst betydning for små og mindre spesialiserte bruk i kornproduksjonen. I modellberegningene er derimot forklaringsvariablene knyttet til sideproduksjoner satt til 0.



Figur 13.11 Arbeidsforbruk i melkeproduksjon

Kilde: Mittenzwei (2014).

sektoren i 2010. Det er grunn til å anta at det er potensial for betydelig reduksjon av arbeidsforbruket også i kraftfôrbasert husdyrhold (egg, svin, kylling) der maksimal besetningsstørrelse er begrenset iht. Husdyrkonsesjonsloven. Vederlag til arbeid og kapital utgjør om lag 1/3 av bruttoinntektene i sektoren.

Ut over redusert arbeidsforbruk vil utnyttelse av stordriftsfordeler trolig kunne bidra til vesentlig lavere kapitalkostnader over tid. Kapitalkostnader (avskrivninger, leasing og gjeldsrenter) utgjør om lag 1/3 av kostnadene i sektoren. Vareinnsatsen per produsert enhet synes derimot i mindre grad å variere med produksjonsskalaen.

Som det framgår av figur 13.11, er det tilsynelatende stor variasjon i arbeidsforbruket på like store bruk og stor avstand mellom gjennomsnittlig og «best practice». Utover betydningen av sideproduksjoner (først og fremst i den delen av spredningen som ligger over de modellberegnete

kurvene), kan variasjonen skyldes naturgitte forhold, kompetanse, kapitalinnsats (påvirket bl.a. av investeringstidspunkt), bondens preferanser (andre virksomhetsmål enn overskuddsmaksimering er trolig utbredt) og målefeil.<sup>13</sup>

### 13.4.3 Mål, virkemidler og effektivitet

Hovedmålene for landbrukspolitikken har i grove trekk endret seg lite siden 1950-tallet. Jordbrukets bidrag til matvareberedskap, miljøgoder (kulturlandskap og biodiversitet) og levende bygder (bosetting og sysselsetting over hele landet) har i ulike varianter stått sentralt. I tillegg har det vært lagt vekt på at bønder skal kunne ha en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet (inntektsmålet) og at produksjonen innenfor de overordnede rammene skal tilfredsstillende visse krav til effektivitet og miljøstandard. Jordbruksstøtten har vært begrunnet velferdsteoretisk med at jordbruket gir opphav til

<sup>12</sup> Mer enn halvparten av de beregnede innsparingene gjelder melkeproduksjonen. I melkeproduksjonen vil en tredobling fra dagens nivå på om lag 25 kyr per bruk innebære en gjennomsnittlig produksjon per bruk på 60-70 pst. av maksimalt tillatt nivå i kvoteregulverket (927 000 liter).

<sup>13</sup> Tellingene er basert på bøndenes egne opplysninger om eget, familiens og ansattes arbeidsforbruk ett år eller mer etter at arbeidet er utført, uten krav til dokumentasjon og uten kontroll.

kollektive goder/positive eksternaliteter som i stor grad er koblet til vareproduksjonen. Virkemiddelbruken, herunder skjerming fra internasjonal konkurranse, hevdes å være innrettet mot å nøytralisere markedssvikt.

Etter 2011 har Stortingets behandling av Meld. St. 9 (2011–2012) dannet grunnlaget for landbrukspolitikken. Sammenlignet med tidligere styringsdokumenter legger denne meldingen relativt større vekt på selvforsyning og økt produksjon som mål for politikken. Mens andre hovedmål er lite konkrete i formen, er produksjonsmålet formulert slik: «*Regjeringen vil [...] legge til rette for økt matproduksjon i takt med en økende befolknings etterspørsel.*» Dette har blitt tolket som at hjemmemarkedsandelen for norsk produksjon skal opprettholdes om lag på dagens nivå. Distriktpolitiske hensyn framstår først og fremst som avledet av produksjonsmålet; skal produksjonsmålet oppfylles må hele landet tas i bruk.

Den nåværende regjeringens landbrukspolitikk er trukket opp i Sundvolden-erklæringen. Også her står produksjon sentralt, men målet er mindre konkret, og det er lagt vekt på at kostnadene og overføringsnivået bør reduseres: *Hovedformålet med landbrukspolitikken skal være en kostnadseffektiv matproduksjon. [Regjeringen vil] arbeide for en høyest mulig selvforsyning av mat av beredskapshensyn. [Regjeringen vil] gjøre jordbruket mindre avhengig av statlige overføringer, redusere jordbrukets kostnadsnivå og gi bonden nye og bedre inntektsmuligheter.* Stortingets behandling av jordbruksoppgjøret 2014 endrer ikke den sterke vektleggingen av produksjon.

De viktigste økonomiske virkemidlene i landbrukspolitikken utformes i de årlige jordbruksoppgjørene i mai.<sup>14</sup> Stortinget fatter formelle vedtak ved behandling av proposisjonen om jordbruksoppgjøret i juni, men har i praksis aldri gjort endringer i en framforhandlet avtale. Ved forhandlingsbrudd er det som hovedregel statens siste tilbud som går til Stortinget. Også i en slik situasjon har det vært tradisjon for at Stortinget ikke fatter vedtak som avviker mye fra regjeringens forslag.

Jordbruksoppgjøret 2014 endte med brudd og proposisjonen til Stortinget ble i samsvar med etablert praksis basert på statens tilbud. Stortingsflertallet vedtok likevel et opplegg som på vesentlige punkter avvek fra proposisjonen. Blant annet ble budsjettstøtten økt med 250 mill. kroner og

produktivitetsfremmende strukturtiltak dempet, sammenlignet med regjeringens forslag. Det gjenstår å se i hvilken grad dette bruddet med etablert praksis kan ha svekket avtaleinstituttet framover. Det synes inntil videre å være bred enighet om å bevare instituttet i en eller annen form.

Riksrevisjonen (2010) har undersøkt måloppnåelse og styring i jordbruket, og peker bl.a. på manglende klargjøring av hvordan ulike mål prioriteres mot hverandre og på områder hvor det er stor risiko for at dagens virkemidler ikke vil gi måloppnåelse. Det gjelder bl.a. målene om å opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet, å beskytte arealressursene og ivareta kulturlandskapet. Riksrevisjonen tar ikke stilling til om målene er «fornuftige» eller hva som måtte være effektiv virkemiddelbruk for å nå målene.

Fra akademiske miljøer har kritikken mot landbrukspolitikken vært mer grunnleggende. Brunstad og Vårdal (2010) har f.eks. (i en kommentar til Riksrevisjonen) lagt vekt på at en velferdsteoretisk betraktning tilsier at målene ikke bare bør klargjøres; de bør legges betydelig om. De peker på at det særlig er målet om selvforsyning med matvarer som kan komme i konflikt med de andre landbrukspolitiske målene innenfor en knapp økonomisk ramme. De argumenterer for at landbrukspolitikken bør følge «fellesgodelinjen» (direkte premiering av identifiserte positive eksternaliteter) snarere enn «effektiviseringslinjen» (med høy andel produksjonsrettet støtte). Disse rådene samsvarer i stor grad med anbefalingene OECD har gitt Norge i en årrekke, og de er konsistent med målet for Doha-runden i WTO som for tiden ligger på is.

I modellberegningene som Brunstad og Vårdal bygger på (Brunstad og Gaasland, 2006), er det forutsatt at importvernet bygges betydelig ned (som følge av en WTO-avtale), mens ulike betalingsvillighetsundersøkelser benyttes som grunnlag for å tallfeste verdien for samfunnet av kulturlandskap og spredt bosetting. Beredskapsmålet ivaretas ved lagerhold og en «krisemeny» som bl.a. krever at en viss løpende produksjon opprettholdes. Innenfor denne rammen optimaliseres<sup>15</sup> virkemiddelbruken i modellen.

Konsekvensene av «fellesgodelinjen» som beskrives i artikkelen, er følsom for forutsetningene, men i prinsippet er analysen relevant. Resultatene ligger imidlertid langt unna det som i dag må anses som politisk realistisk. I beregningen øker budsjettstøtten per årsverk med nær 40 pst.

<sup>14</sup> I avtalen fastsettes målpriser og tilskudd. Lovgivning, avgifter/skatt og tollsatser er formelt ikke forhandlingstema, men blir likevel ofte berørt som en del av premissgrunnlaget for avtalen.

<sup>15</sup> Løsningen er ikke fullt ut teoretisk optimal så lenge noe av importvernet beholdes.

(bl.a. for å kompensere jordbruket for bortfall av skjermingsstøtte). Sysselsettingen halveres, og en stor andel av den gjenværende aktiviteten består av små sauebruk og melkeproduksjonsbruk i distriktene som henter nesten all (brutto) næringsinntekt fra produksjonsuavhengige tilskudd.<sup>16</sup> Forvaltningskostnadene per utbetalt krone vil øke. De minst produktive bøndene premieres enda sterkere enn i dag, og produktiviteten vil falle. Heltidsbonden forsvinner, mens deltidbonden blir. Gode arealer i sentrale strøk går ut av produksjon, mens dårligere arealer i distriktene opprettholdes. Produksjonen av sauekjøtt og poteter øker, mens annen produksjon reduseres med mellom 40 og 70 pst. På den annen side går samlet støtte ned med 50 pst., herav budsjettstøtten med 30 pst.

#### 13.4.4 Vurderinger

Landbrukspolitikken er preget av en sammensatt og diffus målstruktur og et komplekst virkemiddelsystem som i praksis har vært utformet ut fra andre hensyn og prinsipper enn å korrigere markedssvikt med lavest mulige kostnader. Politikken innebærer trolig et betydelig velferdstap, selv når det tas hensyn til at markedssvikt forekommer og at kompensierende tiltak kan være relevant. Dette forsterkes av at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av landbrukspolitiske hensyn på andre politikkområder/sectorer i liten grad er erkjent eller tatt tilstrekkelig hensyn til i politiske beslutningsprosesser. Norges generelt gode økonomi og sterke statsfinanser har trolig medvirket til at det har vært politisk mulig å holde støtten på et høyt nivå.

Diffuse mål tilslører målkonfliktene og gjør det vanskelig å vurdere om virkemidlene bidrar effektivt til velferdsforbedring ved å nøytralisere markedssvikt. Diffuse og/eller urealistiske styringssignaler innebærer politisk risiko som over tid kan bidra til betydelige feilinvesteringer i hele verdikjeden. Når jordbruket og næringsmiddelindustrien gradvis har blitt utsatt for økt konkurranse, har det i stor grad vært på tross av og ikke på grunn av landbrukspolitikken. De første tiårene etter 2. verdenskrig var rasjonalisering av landbruket en viktig forutsetning for den økonomiske veksten og velferdsutviklingen i Norge. Et stabilt utviklingstrekk i hele etterkrigsperioden har vært produktivitetsvekst og frigjøring av arbeidskraft til sectorer med høyere lønnsvevne. Landbrukspolitikken fremste oppgave har, med

ulike begrunnelser og varierende styrke, i stor grad vært å dempe denne utviklingen.

Jordbruksavtalesystemet er antakelig en viktig årsak til at politikken er konserverende, kompleks og lite transparent. Forhandlingssystemet gir jordbruksorganisasjonene betydelig større innflytelse på politikktutforming enn de ellers ville hatt (på bekostning av andre interesser), og det begrenser Stortingets muligheter til å gjennomføre nødvendige reformer.

Jordbruksavtalen preges av en opphopning av forhandlingskompromisser og omfatter om lag 100 ulike støtteordninger med tilhørende regelverk. Kortsiktig inntektsutvikling (vederlag til arbeid og egenkapital per årsverk) og inntektsfordeling (mellom produksjoner, bruksstørrelser og geografiske områder) er de sentrale resultatmålene. Forhandlingene har derfor preg å være et inntektsoppgjør for en gruppe selvstendig næringsdrivende, snarere enn et effektivt instrument for å korrigere markedssvikt.

Ved å legge vekt på avtaleinstituttets autonomi har Stortinget i praksis begrenset sin egen beslutningsmyndighet i landbrukspolitikken. Dette underbygges av at forhandlingstidspunktet i mai innebærer at tilskuddsrammen fastsettes før regjeringen og Stortinget foretar sine endelige prioriteringer og vedtak i arbeidet med statsbudsjettet for kommende kalenderår. Jordbruksavtalerammen er dermed unndratt fra helhetlig prioritering i den ordinære budsjettprosessen.

Prinsipielt sett bør jordbruksavtalen utvikles og budsjettstøtten fastsettes i den ordinære budsjettprosessen i konkurranse med andre formål på statsbudsjettet. Et alternativ til avvikling kan være å flytte forhandlingstidspunktet til august slik at prosessen kan koordineres med regjeringens siste budsjettkonferanse for kommende budsjettår. En annen mulighet er å begrense forhandlingene til å gjelde målpriser og detaljert fordeling av visse budsjettposter som Stortinget har vedtatt på forhånd. Uansett bør inntektsmålet som i dag er hovedtema for forhandlingene, utvikles eller begrenses, og mål om å nøytralisere markedssvikt forenkles og operasjonaliseres.

Produksjonsmålet står tilsynelatende politisk sterkere enn noen gang. Et slikt mål har en svak teoretisk begrunnelse. Landbruksproduksjon og næringsmiddelindustri kan ikke lenger betraktes som grunnmur for utviklingen av norske distrikter. Ifølge Economist Intelligence Unit (2014) er Norge verdens 3. mest matsikre land (etter USA og Østerrike). Norge er dermed antakelig bedre rustet til å møte en eventuell knapphetssituasjon eller krise i internasjonal matforsyning enn de

<sup>16</sup> Ikke handelsvridende «lovlig» støtte iht. WTO-regelverket.

fleste andre land i verden. Høy kjøpekraft, et gradvis mer velfungerende handelssystem for matvarer og Norges betydelige produksjon av sjømat er viktige årsaker til dette. Å begrunne verdens høyeste landbruksstøtte og tollsatser med hensynet til global matsikkerhet og verdens fattige gir liten mening i økonomisk forstand.

Selv om man tar produksjonsmålet for politisk gitt, er det lite som tyder på at dagens politikk er effektiv. Både støtteordninger, produksjonsreguleringer og eiendomslovgivningen har hatt som formål eller konsekvens å hindre utnyttelse av stordriftsfordeler, markedsdrevet eierskap og geografisk konsentrasjon i næringen. Potensialet for økt produktivitet er trolig stort. Det er tilfelle også om man skulle ønske å opprettholde den geografiske produksjonsfordelingen.

Stortingets behandling av jordbruksoppkjøret 2014 endrer i liten grad nivået på landbruksstøtten,<sup>17</sup> men innebærer en viss dreining av virkemiddelbruken som kan bidra til økt produktivitet over tid. Det er imidlertid lite som tyder på at norsk jordbruk og næringsmiddelindustri konkurransemessige utfordringer vil avta med det første. I EU bygges landbruksstøtten ned, melkekvotesystemet avvikles i 2015 og en eventuell handelsavtale med USA ventes å forsterke behovet for strukturendringer i europeisk jordbruk og matindustri.

Næringsstøtten og effektivitetstapet den gir opphav til i jordbruket er relativt godt dokumentert, i motsetning til skjermingseffekter og effektivitetstap i resten av verdikjeden. Det mest virkningsfulle tiltaket for å forbedre effektiviteten i verdikjeden sett under ett er trolig nedbygging av importvernet. Et forsiktig, første skritt kunne være å fjerne «luft»<sup>18</sup> i tollsatsene. I 2013 skjedde det motsatte da det ble innført prohibitiv prosenttoll på ost og kjøtt.

Vern av matjord i byområder eller kostbare trasevalg i samferdselsprosjekter kan innebære en implisitt verdsetting av matjord til flere mill. kroner per dekar. Ett dekar gjennomsnittlig kornjord i Norge gir en årlig avling på 400 kilo som med dagens priser har en verdi på verdensmarkedet på om lag 800 kroner. Dette tilsvarer om lag halvparten av produksjonskostnaden i Norge. En forrentning i samsvar med alternativverdien på arealene ville i noen tilfeller (jf. debatten om

omdisponering av kornarealer i Trondheim) krevd en avkastning for samfunnet 50–100 ganger høyere enn verdensmarkedsprisen på korn. Det er vanskelig å se for seg noen risiko for matmangel som kan forsvare en løpende «forsikringspremie» på et slikt nivå.

Generelt finnes det lite systematisert informasjon om samfunnsøkonomiske kostnader ved jordvern i enkeltprosjekter. Offentlige dokumenter som beskriver og danner grunnlag for jordvernpolitikken, har til felles at det ikke redegjøres systematisk for samfunnsøkonomiske konsekvenser av politikken eller regler/prinsipper for hvordan jordvern skal eller bør avveies mot andre hensyn. Det er et paradoks at en ved beregning av samfunnsøkonomisk nytte av samferdselsinvesteringer er i stand til å sette en pris på et menneskeliv, men ikke på et dekar matjord. Ved samferdselsprosjekter og andre planprosesser hvor det kan være aktuelt å omdisponere dyrket jord, bør man legge om praksisen og fastsette en pris per dekar jord som skal inngå i nytte-kostnadsberegningene. Prisen kan gjerne være høy, men ikke på så urealistisk høye nivåer som implisitt legges til grunn i mange prosjekter i dag. Kostnaden ved nydyrking bør være et tak for prissettingen.

Jordbruksstøtten tilsvarer i størrelsesorden 4000 kroner per tonn utslipp av klimagasser (CO<sub>2</sub>-ekvivalenter) fra jordbruket. Støttenivå og utslippintensitet er positivt korrelert. 80 pst. av utslippene kommer fra husdyrproduksjon basert på drøvtyggere. Store deler av denne produksjonen foregår i distriktene med svært høy støtte per produsert enhet. Økologisk produksjon er sterkere subsidiert enn konvensjonell produksjon og gir antakelig høyere utslipp av klimagasser (Grønlund 2013).

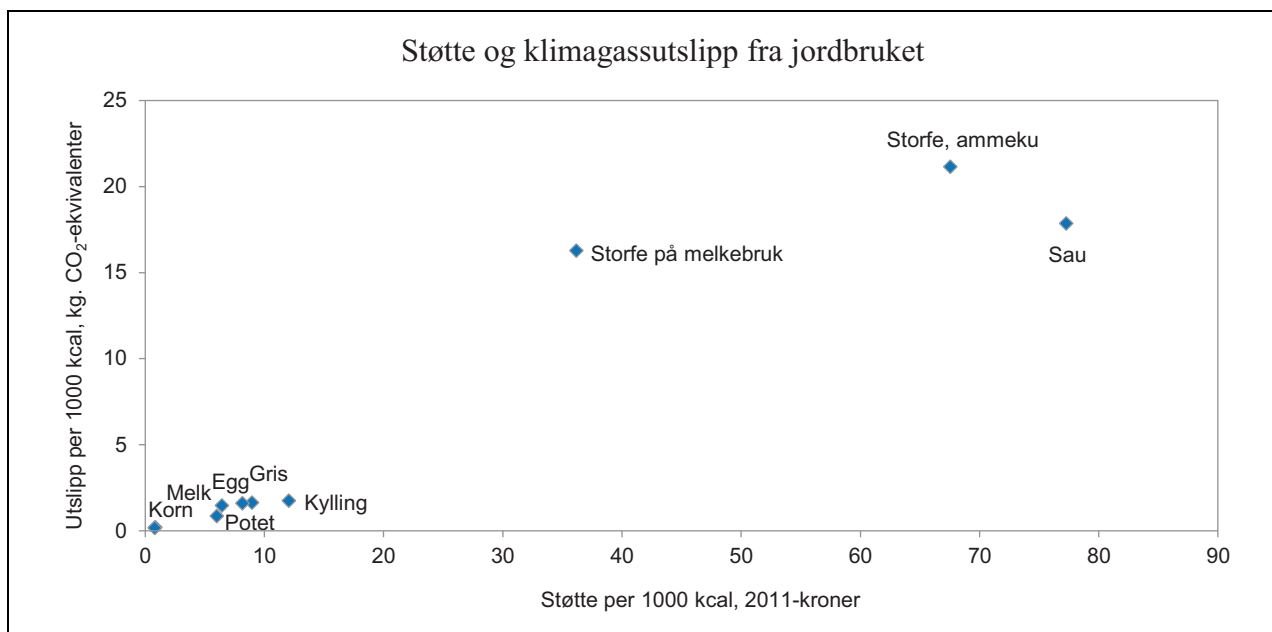
All jordbruksproduksjon gir utslipp. Det er ikke et argument for ikke å integrere klimahensyn i landbrukspolitikken, eller å unndra jordbruket fra tiltak/sanksjoner som er nødvendig for effektiv måloppnåelse i klimapolitikken.

Målkonflikten mellom klimahensyn og distrikts- og produksjonsmål i landbrukspolitikken kommer bl.a. til uttrykk i Miljødirektoratets analyse utviklingen av Norge som lavutslippssamfunn fram mot 2050 (Miljødirektoratet 2014). Her er landbrukspolitikken og sammensetningen av forbruk og produksjon i hovedsak forutsatt uendret. Dette legger sterke begrensninger på mulighetene for utslippsreduksjoner fra sektoren.

Blandford m.fl. (2014) har analysert potensialet for reduserte klimagassutslipp fra jordbruket under en betingelse om uendret selvforsyning av jordbruksvarer på kaloribasis. Modellberegning

<sup>17</sup> Støttenivået per årsverk vil være enda høyere i 2015 enn i 2014 ved uendrede verdensmarkedspriser.

<sup>18</sup> De formelle tollsatsene for jordbruksprodukter som produseres i Norge er med få unntak prohibitive, dvs. vesentlig høyere enn differansen mellom norske og internasjonale markedspriser.



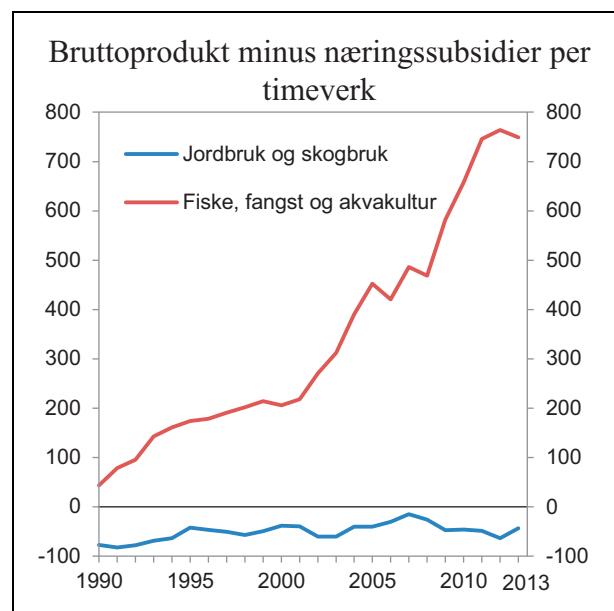
Figur 13.12 Støtte og klimagassutslipp fra jordbruket. 2011

Kilde: Blandford, Gaasland og Vårdal (2014).

gene indikerer at klimagassutslippene kan reduseres med 30 pst. (om lag 1,3 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter) og støttenivået (skjermingsstøtte og budsjettstøtte) halveres dersom produksjon og forbruk vris i mer klimavennlig retning, det vil i hovedsak si mindre rødt kjøtt og mer melke- og planteprodukter. I modellberegningene oppnås dette ved at det legges til rette for effektiv produksjon og ved innføring av en CO<sub>2</sub>-avgift for alle utslipp fra sektoren på opp mot 2000 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. «Tiltakskostnaden» er dermed isolert sett vesentlig høyere enn et kostnads-effektivt sanksjonsnivå i klimapolitikken gitt togradersmålet, jf. kapittel 13.7. Likevel oppnås en netto velferdsgevinst på om lag 8 mrd. kroner fordi en høy CO<sub>2</sub>-avgift i praksis innebærer redusert subsidiering av de mest støtteintensive delene av næringen, jf. figur 13.12. Antakelig finnes det få, om noen, klimatiltak som kan gi tilsvarende gevinster for samfunnet.

Norge er som en liten, åpen økonomi avhengig av en konsistent og troverdig handelspolitikk som bidrar til nedbygging av handelshindre i tråd med utviklingen etter 2. verdenskrig. Verdenshandelen med matvarer er fortsatt karakterisert ved sterke handelshindringer som er til skade for både rike og fattige land. Liberalisering av handel med landbruksvarer er derfor et hovedtema i Doha-runden i WTO og en viktig årsak til at forhandlingene har stoppet opp. Verdien av norsk sjømatproduksjon er vesentlig større enn landbruksproduksjonen og vekstpotensialet er trolig stort. Det vesentlige av sysselsettingen i sjømatsektoren er i distrik-

tene. Korrigert for næringssubsidi er verdiskapingen i landbruket negativ, mens primærproduksjonen av sjømat (som en følge av utviklingen i akvakulturnæringen) framstår som svært lønnsom og produktiv sammenlignet med det meste av annen næringsvirksomhet i landet, jf. figur 13.13.



Figur 13.13 Bruttoprodukt minus næringssubsidi-er<sup>1</sup> per timeverk. Faste 2005-priser

<sup>1</sup> Næringsstøtten til jordbruket er definert som summen av budsjettstøtte, skjermingsstøtte og skattesubsidier iht. OECD PSE-beregninger.

Kilder: Nasjonalregnskapet og OECD.

I WTO-forhandlingene har Norge markert seg blant de fremste motstanderne av liberalisering av handelen med jordbruksvarer og blant de fremste forkjemperne for liberalisering av handelen med sjømat. Norge hadde antakelig hatt mye å tjene på en mer konsistent handelspolitikk for matvarer der offensive fiskeriinteresser ble avveid mot defensive interesser på landbruksområdet. Dette er i tråd med anbefalinger fra Sjømatindustriutvalget (NOU 2014: 16). Ikke minst i forholdet til EU burde politiske koplinger mellom landbruk og sjømat kunne bidra til gjensidig fordelaktige løsninger.

### 13.5 Sysselsettingsordningene for sjøfolk

Sysselsettingsordningene for sjøfolk ble innført i 1994, og vesentlig utvidet i 2002/2003. *Tilskudd til sysselsetting av sjøfolk* er regulert i forskrift, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Av forskriften framgår det at formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for maritim virksomhet, og at tilskuddet skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk, samt bidra til at norske rederier får konkurranse-dyktige vilkår sammenlignet med andre land.

Tilskuddsordningen består av følgende:

- En refusjonsordning for en prosentvis andel (9,3 eller 12 pst.) av rederiets lønnsutgift for visse grupper sjøfolk på aktuelle skip i Norsk Ordinært Skipsregister (NOR) og Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS). Med lønnsutgift menes brutto utbetalt lønn til sjøfolkene.
- En nettolønnsordning med refusjon av rederiets innbetaling av norsk skattetrekk, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for visse grupper av sjøfolk på lasteskip, brønnbåter, passasjerskip, slepebåter og skip i petroleumsvirksomhet (over 100 bruttotonn) i NOR, samt nettolønnsordning for passasjerskip i utenriksfart i NOR

(Color Line) og for passasjerskip som betjener strekningen Bergen-Kirkenes (Hurtigruten).

Forskjellen på de ulike nettolønnsordningene er hvilken type skip/oppdrag som er berettiget til støtte. De tre kategoriene har også noe ulike krav til hvilke sjøfolk som får støtte. Mens det for skip i NOR gis støtte til alle sjøfolk som oppfyller de generelle kriteriene, gis det for skip i utenriksfart i NOR refusjon for sjøfolk som inngår i alarminstruks og for Hurtigruten refusjon for sjøfolk som inngår i sikkerhetsbemanningen.

Bevilgningen til sysselsettingsordningene er i 2015 på 1,8 mrd. kroner. Det er lagt til grunn at 11 800 sjøfolk omfattes av ordningen i 2015.

For å begrense ytterligere vekst i nettolønnsordningen, ble det i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2008 innført et tak på refusjonsutbetalingene per sjømann per år på 198 000 kroner. I statsbudsjettet for 2015 er grensen for maksimal utbetaling økt i tråd med forventet prisvekst i 2015 til 202 000 kroner.

Color Line er den største enkeltmottakeren av refusjon og det eneste rederiet som har utenriksferger i nettolønnsordningen. Selskapet har 6 ferger som er registrert i NOR og som seiler mellom havner i Norge og utenlandske havner. Nettolønnen omfatter om lag 85 pst. av de ansatte på disse skipene, dvs. om lag 1 400 sjøfolk.

I den politiske plattformen for Solberg-regjeringen sies det at man vil lovfeste nettolønnsordningen. Videre har Regjeringen nedsatt et partsammensatt utvalg med mandat å vurdere fartsområdebegrensningene i NIS (Norsk Internasjonalt Skipsregister) og innretningen av nettolønnsordningen. Utvalget leverte sin rapport 8. september 2014. Fartsområdebegrensningene går ut på at skip i NIS-registeret ikke kan føre last eller passasjerer mellom norske havner, mellom norske havner og innretninger på sokkelen, eller i fast rute mellom norsk og utenlandsk havn. NIS-skip har dermed begrensninger på sin virksomhet i Norge

Tabell 13.6 Tilskudd for ulike grupper fartøy i nettolønnsordningen

Fartøygruppe	Estimat sjøfolk per gruppe i 2013	Utbetaling 2013
Color Line	1 580	231 mill. kr
Hurtigruta	1 030	118 mill. kr
Offshore	7 000	1 050 mill. kr
Kystfart	1 900	260 mill. kr
Refusjonsordning NIS/NOR	590	28 mill. kr
Sum	12 100	1 687 mill. kr

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2015.



som ikke gjelder for utenlandske skip. Utvalget foreslår en oppmykning i fartsområdebegrensningene. Videre foreslår utvalget å styrke NOR-registerets konkurransekraft ved å bl.a. avvikle taket i nettolønnsordningen for NOR-skip i kystfart og utenriksfart og for kystruten Bergen-Kirkenes.

#### Vurdering

Tilskuddsordningene til sysselsetting av sjøfolk virer ressursbruk mellom næringer og utgjør en betydelig utgift på statsbudsjettet.

Econ Pöyry (2010) evaluerte sysselsettingsordningene for sjøfolk på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet. Av rapporten framgår det at sysselsettingsordningene trolig har hatt en positiv effekt på sysselsettingen av sjøfolk. Som et maksimalanslag antok Econ at om lag 4 800 sjøfolk ville miste jobben om sysselsettingsordningene falt bort. For høyt spesialiserte stillinger i høyt betalende segmenter antas det imidlertid at ordningene har liten effekt. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved ordningen er i hovedsak knyttet til kostnadene ved skattefinansieringen. I tillegg til dette kommer kostnadene forbundet med administrasjon av ordningen, både i staten og i rederiene. Econ konkluderte med at ordningene er *samfunnsøkonomisk ulønnsomme* når en vurderer effektene over en lengre periode, der en stor andel av sjøfolkene finner nytt arbeid. Erfaringer fra prosesser med bortfall av arbeidsplasser viser at om lag 70 pst. av arbeidstakerne relativt raskt finner alternativ jobb etter oppsigelse, og at svært få vil bli varig utstøtt fra arbeidslivet.

Menon (2013) har vurdert at en utvidet nettolønnsordning er samfunnsøkonomisk lønnsom i et tiårsperspektiv. Den viktigste forskjellen sammenlignet med Econ Pöyrys beregning er at omstillingskostnader i form av arbeidsløshet og lønnsstap etter eventuell avvikling av ordningen er tallfestet. Beregningene er svært følsomme for forutsetninger om avviklingsforløp, omstillingskostnader og analyseperiode. Omstillingskostnadene antas å være store umiddelbart etter en ev. avvikling. Etter 4–6 år vil imidlertid årlig netto nytte av å avvikle ordningen være klart positiv. Nåverdien av en avvikling vil derfor være positiv i et tidsperspektiv utover 10–12 år.

Rederiskatteutvalget (2006) vurderte også sysselsettingsordningene for sjøfolk. Utvalgets flertall gikk inn for å avvikle tilskuddsordningene og sjømannsfradraget, og viste til at det ikke forelå særlige forhold, for eksempel knyttet til at norske sjøfolk har spesielt verdifull kompetanse eller er spesielt produktive relativt til utenlandske sjøfolk,

som skiller sjømannsyrket fra andre yrkesgrupper som er utsatt for internasjonal konkurranse.

Kommisjonen vurderer at en bør unngå å subsidiere anvendelse av arbeidskraftressurser i en spesiell næring. Norske sjøfolk vil bli ansatt i den grad de innehar verdifull kompetanse eller er tilstrekkelig produktive til å forsvare normale lønnskostnader. Dersom dette ikke er tilfelle, vil det gi en bedre ressursbruk å anvende denne arbeidskraften i andre næringer. Dette gjelder også selv om skipsfart er utsatt for internasjonal konkurranse bl.a. fra land med lignende støtteordninger. Svært mange norske næringer er utsatt for internasjonal konkurranse. Skal Norge utnytte mulighetene globaliseringen gir, må det i stor grad bygge på omstilling av næringsstruktur, og en bør unngå å møte krav til omstilling med særskilte tiltak for å beskytte enkelte grupper næringer og arbeidstakere.

## 13.6 Effektivitet i klimapolitikken

### 13.6.1 Innledning

Konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren ligger nå 60 pst. over førindustrielt nivå. Det er særlig industrilandene som har bidratt til denne oppgangen. Framvoksende økonomier og utviklingsland står imidlertid i dag for 2/3 av de årlige utslippene globalt og mesteparten av utslippsveksten framover ventes å komme fra disse landene. Uten nye tiltak kan industrilandenets utslipp i 2050 utgjøre mindre enn ¼ av de globale utslippene. Norske utslipp utgjør 1 promille av verdens samlede utslipp.

Gjennom FN er verdenssamfunnet blitt enig om å begrense den globale oppvarmingen til 2 grader. Det vil kreve at verdens utslipp i 2050 reduseres med ¾ sammenlignet med en situasjon uten nye tiltak. Det vil bare være mulig hvis alle store utslippsland reduserer sine utslipp betydelig. IEA har anslått at en global karbonpris som stiger fra om lag 200 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent i 2020 til om lag 750 kroner per tonn i 2035 er forenlig med å begrense den globale oppvarmingen til 2 grader. Til sammenligning er karbonprisen om lag 50 kroner per tonn i EUs kvotemarked i dag.

Utslipp av klimagasser har samme virkning på den globale temperaturen uavhengig av hvor de slippes ut. En samfunnsøkonomisk effektiv klimapolitikk krever derfor at verdien av utslippsreduksjoner er mest mulig lik uansett hvor utslippene skjer. En effektiv klimapolitikk kan defineres som den sammensetningen av tiltak som gir *en bestemt samlet utslippsreduksjon til en lavest mulig*

*samlet kostnad.* Hvor stor del av utslippsreduksjonen som tas i det enkelte land og den enkelte sektor, avhenger av hva kostnaden ved klimatiltak er i ulike land og sektorer. En slik kostnadseffektiv global klimapolitikk fordrer i praksis mulighet for handel med utslippsreducerende tiltak.

Ny teknologi er sentral for å møte den globale klimautfordringen. Pris på utslipp er avgjørende både for utvikling av ny teknologi og for at denne skal bli tatt i bruk. Verdenssamfunnets nytte av ny teknologi er imidlertid normalt større enn den gevinsten som tilfaller de som utvikler teknologien. For å korrigere for denne positive eksterneffekten vil det, i tillegg til prising av utslipp, være behov for særlig støtte til utvikling av klimateknologi.

Kyotoavtalen er den eneste internasjonale klimaavtalen som har juridisk bindende, tallfestede forpliktelser om utslippsreduksjoner. I den andre forpliktelsesperioden (2013–2020) er det kun EU, Sveits, Australia, Norge og noen få andre land som har påtatt seg forpliktelser. Avtalen dekker om lag 10 pst. av globale utslipp. For å innfri forpliktelsen kan partene gjennomføre tiltak i andre land. Norges forpliktelse i den inneværende Kyotoperioden (2013–2020) innebærer at de gjennomsnittlige årlige utslippene av klimagasser skal begrenses til 84 pst. av egne utslipp i 1990. I regi av FN pågår internasjonale forhandlinger med sikte på å oppnå en internasjonal klimaavtale i desember 2015. Målet er at avtalen skal omfatte alle land og sektorer og gjelde fra 2020. Det er usikkert hvor omfattende en ny avtale blir.

### 13.6.2 EUs kvotesystems betydning for Norge

Norge deltar i EUs kvotesystem som omfatter utslipp i industri, kraftforsyning og luftfart. Utslipp i en periode fastlegges på forhånd, men det er adgang til å spare kvoter til framtidige perioder. Adgangen til å spare kvoter gjør at terminmarkedet for kvoter binder sammen forventede priser i ulike avtaleperioder slik at prisen forventes å stige om lag i takt med aktørenes avkastningskrav.

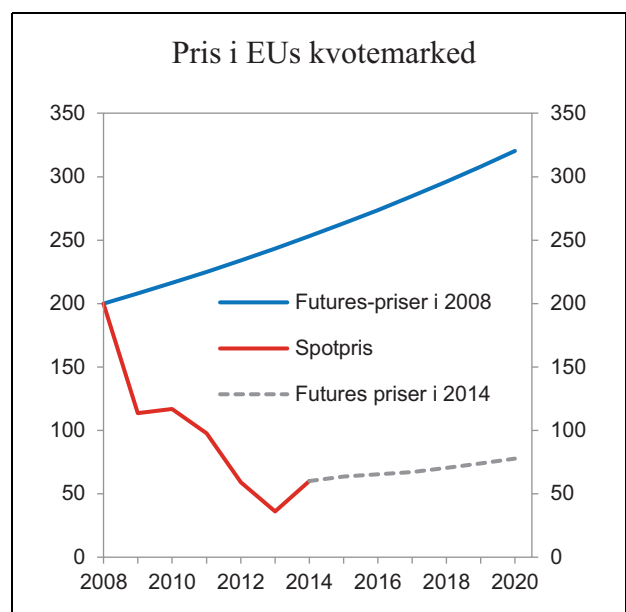
Prisene på utslippskvoter har det siste året ligget rundt 50 kroner per tonn mot 150–200 kroner i 2008, jf. figur 13.14. Fallet i kvoteprisen må ses i sammenheng med at finanskrisen bidro til svakere økonomisk vekst og energietterspørsel. Betydelig utbygging av sterkt subsidiert fornybar energi, særlig i Tyskland og Storbritannia, har også bidratt til kvoteoverskuddet. Lavere kvotepris har også gjort det mer attraktivt å kjøpe kvoter for å spare dem til framtidige perioder. Uten

mulighet for slik sparing ville fallet i kvoteprisen vært enda større.

### 13.6.3 Norsk klimapolitikk

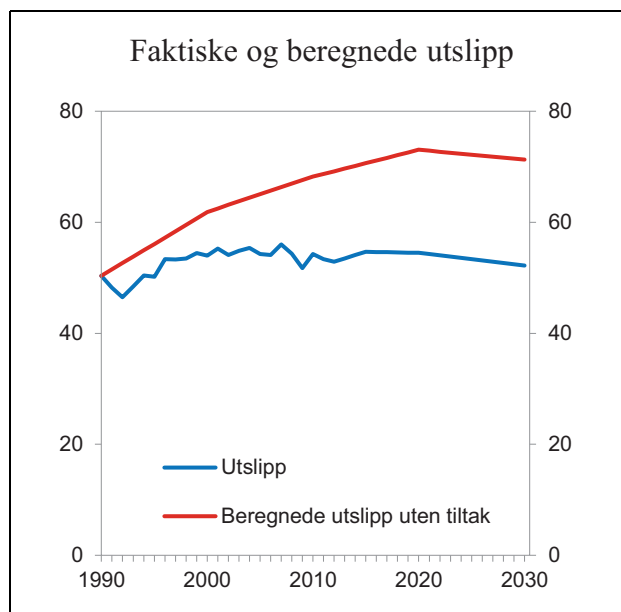
Norge legger i klimapolitikken hovedvekten på bruk av generelle økonomiske virkemidler som kvoteplikt og avgifter for å sikre kostnadseffektivitet. Norge innførte en CO<sub>2</sub>-avgift allerede i 1991. I dag er over 80 pst. av norske klimagassutslipp priset i form av avgifter og/eller kvoteplikt. De viktigste sektorene som ikke står overfor avgift/kvoteplikt, er landbruk og avfallsdeponi. I tillegg brukes andre virkemidler som direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier av utslippsreducerende tiltak. For eksempel setter EUs direktiver en rekke krav til produkter som bidrar til å redusere energibruk. Dette gjelder alt fra nye biler til elektriske apparater. Andre eksempler er forbud mot faking på sokkelen, mot deponering av visse typer avfall og mot bruk av oljefyr etter 2020. Disse tiltakene bidrar til redusert energibruk og i noen tilfeller til reduserte utslipp. Implisitt kan det ligge høye utslippspriser i slike krav. Satsing på forskning og utvikling er også viktig. Det er anslått at gjennomførte tiltak har bidratt til å redusere utslippene i 2010 med 13–15 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter sammenlignet med et forløp uten disse tiltakene. I 2020 er effekten anslått til 17–20 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, jf. figur 13.15.

Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser iht. Kyotoavtalen ved en kombinasjon av innenlandske tiltak og kjøp av FN-godkjente kli-



Figur 13.14 EUs kvotepris. Kroner per tonn CO<sub>2</sub>

Kilde: Macrobond.



Figur 13.15 Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter

Kilde: Norges 6. kommunikasjon til FN's klimapanel.

makvoter i utviklingsland. I tillegg til dette har Norge i perioden 2008–2014 bevilget i alt 14,6 mrd. kroner til klima- og skogsatsingen. Gjennom klimaforliket har partene forpliktet seg til å videreføre klima- og skogsatsingen på minst dagens bevilgningsnivå på om lag 3 mrd. kroner årlig til 2020. Norges internasjonale forpliktelser er ikke knyttet til om reduksjonene skjer innenlands eller i andre land.

I internasjonal sammenheng har Norge en utstrakt bruk av økonomiske virkemidler i klimapolitikken, og de ligger på et høyt nivå. Prisen på utslipp av klimagasser, jf. figur 13.16, varierer imidlertid mye mellom sektorer, fra null i landbruket til om lag 470 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent i petroleumssektoren.

Petroleumsproduksjon og innenlands transport er de to sektorene som står overfor de høyeste karbonprisene i Norge. CO<sub>2</sub>-avgiften på bensin svarer til om lag 400 kroner per tonn CO<sub>2</sub>, mens den tilsvarende avgiften for diesel er noe lavere. I tillegg er bensin og diesel pålagt høye veibruksavgifter. Samlet avgift på bensin og diesel kommer dermed opp i om lag 2 500 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. Veibruksavgifter skal imidlertid også

### Boks 13.1 Klimaforlikene i Stortinget

I klimaforliket fra 2008 ble det beskrevet hva som kunne være realistisk av utslippsreduksjoner i Norge fram til 2020. Basert på Statens forurensningstilsyns (nå Klima- og forurensningsdirektoratet) tiltaksanalyse, de sektorvise klimahandlingsplanene, samt eksisterende virkemiddelbruk, ble det anslått som realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 15–17 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Dette innebærer i tilfelle at om lag halvparten og opp mot to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjoner tas nasjonalt.

Siden klimaforliket 2008 har anslag for norske utslipp i 2020 blitt lite redusert til tross for at de fleste tiltakene i forliket fra 2008 er gjennomført. Flere sentrale forhold har utviklet seg annerledes enn lagt til grunn: Lavere priser på utslippsreduksjoner internasjonalt kombinert med vesentlig oppjusterte kostnader ved tiltak i Norge. Finanskrisen og det påfølgende tilbakeslaget i internasjonale økonomi har bidratt til at kvoteprisen i EU er betydelig lavere enn i 2008. Prisen på kvoter fra utviklingsland har nærmet seg null. Samtidig har det vist seg at kostnadene

ved klimatiltak i Norge blir vesentlig høyere enn det som ble lagt til grunn for Klimaforliket. Videre har Norge hatt sterkere økonomisk vekst og høyere befolkningsvekst enn man så for seg i 2008. Anslaget på befolkningen i 2020 er oppjustert med 500 000 personer og BNP i fastlandsøkonomien ble i Nasjonalbudsjettet 2011 anslått 10 pst. høyere i 2020 enn i Nasjonalbudsjettet 2007. Utslippene fra petroleumsproduksjon er også blitt høyere enn tidligere antatt. Dessuten har man fått mindre effekt av klimavennlig teknologi enn forutsatt, bl.a. fordi utslippsanslagene var basert på fullskala rensing på Mongstad.

Disse utviklingstrekkene var kjent da klimaforliket 2012 ble inngått og var også en viktig grunn til følgende formulering i forliket: «Flerparten har merket seg at regjeringen i stortingsmeldingen fastslår at mindre framgang enn forventet i utvikling av klimavennlig teknologi, høyere kostnader ved klimatiltak innenlands, høyere innvandring og sterkere økonomisk vekst og større utslipp fra oljesektoren vil ha betydning for når klimamålene blir nådd, men at disse forholdene ikke endrer ambisjonen om å redusere de nasjonale utslippene.»

ivareta andre eksterne effekter enn utslipp av CO<sub>2</sub>, bl.a. veislitasje, ulykker, støv, støy og trengselskostnader.

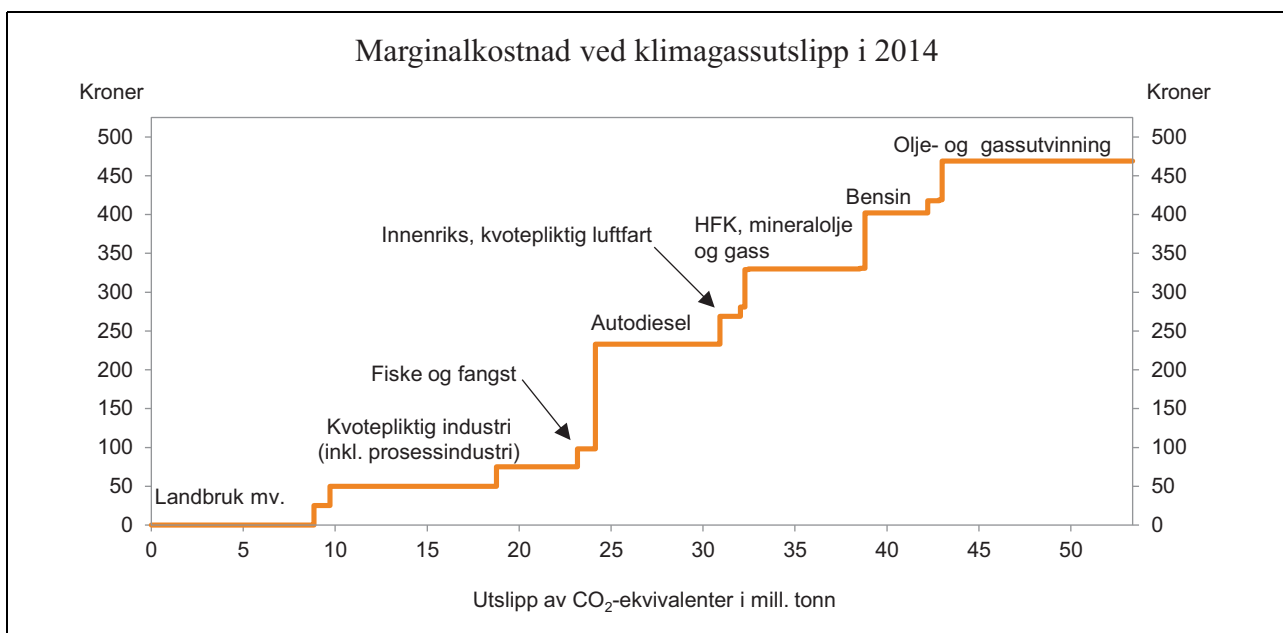
Petroleumsproduksjon, som står for om lag 27 pst. av norske utslipp, er i tillegg til å være pålagt kvoteplikt i EUs kvotemarked, også pålagt en høy ekstraavgift på sine utslipp. Det betyr at sektoren står overfor en utslippspris på om lag 470 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. Dette er om lag ti ganger høyere enn kvoteprisen i EU. Denne dobbeltreguleringen medfører et samfunnsøkonomisk tap. For hvert tonn CO<sub>2</sub> petroleumssektoren reduserer sine utslipp med ville det alternativt vært mulig med en tilsvarende utslippsreduksjon i en annen kvotepliktig bedrift for om lag en tidedel av kostnaden. Konsekvensen er at man betaler en høy kostnad for å flytte utslipp fra Norge til EU.

Gjennomsnittspris på utslipp i Norge er om lag 220 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalent. Dette er om lag på linje med en global pris som IEA anslår er i tråd med togradersmålet. I denne beregningen av gjennomsnittlig karbonpris er det ikke tatt hensyn til at det på noen områder er innført tilleggsvirkemidler som gir en særlig høy implisitt pris på utslipp i Norge. Dette gjelder bl.a. svært høy karbonpris knyttet til elbilpolitikken og elektrifisering av feltene på Utsirahøyden. Nedenfor gis en kort omtale av noen av disse tiltakene.

Avgiftsfritak ved kjøp av elbiler vil, ifølge beregninger utført av Statistisk sentralbyrå, medføre en gjennomsnittlig kostnad for samfunnet 4 500 – 4 800 kroner per tonn sparte CO<sub>2</sub>-utslipp. I tillegg til fritak for kjøpsavgifter og mva. er elbiler

gitt en lang rekke andre fordeler. Det gjelder fritak for veibruksavgift på drivstoff, gratis passering gjennom veibommer, gratis fergetransport innenlands og gratis parkering på offentlige parkeringsplasser, gratis lade strøm ved mange offentlige parkeringsplasser og rett til å kjøre i kollektivfelt. I en analyse hvor en også tar hensyn til verdien av alle disse insentivene har Econ anslått kostnaden til hele 25 000 – 30 000 kroner per tonn redusert utslipp. Andre har pekt på typeeksempler med enda høyere kostnader. Nybilsalget i Norge utgjør om lag 0,2 pst. av nybilsalget globalt. Slik sett er det norske markedet ikke stort nok til å drive teknologiutviklingen av personbiler, herunder elbiler, i særlig grad. Teknologiutviklingen internasjonalt vil i hovedsak være basert på at teknologien skal kunne bli konkurransedyktig på verdensmarkedet i framtiden, uten en slik omfattende indirekte subsidiering som det gis i Norge.

Stortinget har nylig vedtatt å stille krav til elektrifisering av alle petroleumfeltene på Utsirahøyden. Det betyr at planlagte gasskraftverk på Johan Sverdrup, Ivar Aasen, Edvard Grieg og Gina Krog vil måtte erstattes av kraft tilført i kabler fra land. Petroleumsproduksjonen for det største feltet, Sverdrup, er antatt å starte rundt 2019, mens produksjonen for de øvrige feltene ventes igangsatt 3–5 år senere. Ifølge Statoil vil tiltaket samlet redusere utslippene fra området med mellom 16,4 og 24,4 mill. tonn CO<sub>2</sub> over levetiden, avhengig av kraftbruken. Tiltakskostnaden er av Statoil anslått til 1 300 – 2 300 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. Ekstrakostnader knyttet til denne elektrifiseringen vil inne-



Figur 13.16 Pris på utslipp av klimagasser i Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

bære reduserte petroleumsinntekter i framtiden og dermed reduserte framtidige innskudd i Statens pensjonsfond.

Det gis støtte til en rekke tiltak i Norge for utvikling og installering av ny, energibesparende teknologi ofte begrunnet med miljøhensyn. Mange av disse bidragene kommer fra bruk av avkastningen fra Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging. De siste årene er det bevilget betydelige tilskudd til fondet, og med budsjettet for 2015 er fondet kommet opp i 53,5 mrd. kroner. Fordi en stor del av disse tiltakene blir gjennomført i kvotepliktig sektor er klimaeffekten liten eller fraværende.

Krav til isolasjon av nye bygg innebærer også en relativt høy implisitt karbonpris. Det samme gjelder forbud mot bruk av oljefyr etter 2020. Disse tiltakene er nærmere omtalt i kapittel 11 om regulering av byggevirksomheten.

Norge har gjennom flere år satsset betydelige ressurser på utvikling av teknologi for fangst og lagring av CO<sub>2</sub>. Det kan være gode grunner til å støtte forskning og utvikling på dette feltet, men krav om at tiltakene skal gjøres i Norge har bidratt til svært høye kostnader.

#### *Nærmere om støtten til fornybar energi*

Støtten til miljø- og energitiltak har økt betydelig siden 2007, jf. tabell 13.1. Hoveddelen er støtte til energiomlegging og utvikling av energi- og klimateknologi gjennom Enova. Støtten gjennom pliktige elsertifikater står imidlertid for en stor del av subsidieringen av miljø- og energiformål. Denne støtten inngår ikke i den årlige behandlingen av statsbudsjettet og dermed heller ikke i oversikten i tabell 13.1.

Formålet med pliktige elsertifikater er å bidra til økt fornybar elektrisitetsproduksjon i Sverige og Norge tilsvarende 26,4 TWh innen 2020. Norge og Sverige har forpliktet seg til å finansiere halvparten av utbyggingsmålet hver. Elsertifikatene er det viktigste norske tiltaket for å oppfylle fornybarmålet på 67,5 pst. i EUs fornybardirektiv.

Forbrukere av elektrisk kraft er pliktige til å kjøpe elsertifikater tilsvarende en lovbestemt andel av elforbruket. Denne andelen var på 3 pst. i 2012 og vil etter gjeldende elsertifikatlov øke gradvis til 18,3 pst. i 2020, før andelen reduseres mot 2035, og ordningen avsluttes i 2036. Regjeringen har nylig hatt på høring et forslag om å heve andelen for å kunne inkludere flere kraftverk i den såkalte overgangsordningen. Som følge av den myndighetspålagte sertifikatplikten oppstår det en etterspørsel etter elsertifikater. Utbyggere

av ny fornybar kraft får utstedt elsertifikater ut fra sitt produksjonsvolum, og får en tilleggsinntekt ved salg av disse til elforbrukerne. Elsertifikatordningen kan sammenlignes med en forbruksavgift på elektrisitet og en driftssubsidie til ny fornybar elektrisitetsproduksjon. Denne næringsstøtten finansieres imidlertid ikke over statsbudsjettet, men overføres direkte fra forbrukere av elektrisitet til produsentene.

Elsertifikatmarkedet likestiller fornybarprosjekter basert på vann-, vind-, bio-, sol- og bølgekraft. Dessuten likestilles investeringer i anlegg i Sverige og Norge slik at prosjektene med lavest støttebehov kan bygges ut. Utbyggingsmålet på 26,4 TWh påvirkes med andre ord ikke av om utbyggingen skjer i Sverige eller i Norge. Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater i markedet. Svensk Kraftmäklings notering av spotpriser ga en gjennomsnittlig pris på om lag 17,8 øre per kWh i 2013. Dersom denne prisen legges til grunn, kan samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige i 2013 anslås til om lag 700 mill. kroner. For 2014 ble samlet støtte i Nasjonalbudsjettet for 2015 anslått til i størrelsesorden 910 mill. kroner. Denne økningen skyldes den gradvise opptrappingen av elsertifikatforpliktelsen fram mot 2020. Kostnaden for samfunnet i hele perioden ble anslått til i størrelsesorden 25–30 mrd. kroner i nåverdi.<sup>19</sup> I tillegg kommer kostnader ved landskapsinngrep, tap av naturmangfold, endrede rammer for friluftsliv og andre lokale miljøulemper.

Fellestrekket ved de fornybare energikildene er at elproduksjonen ikke gir økte utslipp av klimagasser. Elsertifikater er imidlertid ikke et kostnadseffektivt virkemiddel for å redusere klimagassutslippene. Det viktigste og mest effektive virkemiddelet for å redusere utslipp av klimagasser er prising av utslipp, gjennom EUs kvotesystem og CO<sub>2</sub>-avgift. Tilleggsvirkemidler som elsertifikatordningen vil bare øke kostnadene ved å nå det samme målet.

Økt produksjon av elektrisitet fra fornybare kilder som følge av elsertifikatmarkedet, kan erstatte produksjon av elektrisitet fra fossile kilder i Norge eller i utlandet. Det samlede kvotetaket for utslipp av CO<sub>2</sub> er imidlertid gitt i denne perioden. Økt eksport av fornybar elektrisitet fra

<sup>19</sup> Kostnadene ved forslaget om å øke kvotekurven som regjeringen nylig har hatt på høring er ikke medregnet i dette tallet. I høringsnotatet er utvidelsen av overgangsordningen anslått å øke finansieringsforpliktelsen med mellom 2,4 og 4,0 mrd. kroner i nåverdi.

Norge vil dermed bare føre til at CO<sub>2</sub>-kvotene som eventuelt blir frigjort benyttes i andre sektorer i stedet. Økt eksport av elektrisitet basert på fornybare kilder i Norge vil dermed ikke redusere samlede utslipp innenfor kvotesystemet i Europa.

I den offentlige debatten har det blitt hevdet at kvoteoverskuddet i EUs kvotesystem (EU-ETS) innebærer at reduserte utslipp i kvotepliktig sektor i Norge ikke vil motsvares av økte utslipp andre steder i kvotesystemet. Overskuddet av kvoter i EU-ETS er stort, bl.a. som følge av betydelig utbygging av subsidiert fornybar energi, særlig i Tyskland og Storbritannia. Med et kvoteoverskudd vil reduserte utslipp i deler av kvotesystemet i for eksempel inneværende år, redusere de samlede utslippene i kvotesystemet i inneværende år. Bedriftene kan imidlertid overføre kvoter til bruk i senere perioder. Siden kvoter i 2014 omsettes for om lag 5 euro, innebærer det at deltakerne i kvotesystemet forventer at kvotetakket vil være bindende over tid – hvis ikke ville kvotene vært verdiløse. Med et kvotetak som er bindende over tid, vil lavere utslipp ved en kvotepliktig installasjon redusere de samlede utslippene på kort sikt, men øke de samlede utslippene tilsvarende senere. Siden problemet er samlet akkumulasjon av klimagasser i atmosfæren, vil fordeling av klimagassutslippene mellom enkeltår være uten betydning.

Dersom det vurderes som politisk ønskelig å støtte fornybar energi, finnes det andre mer kostnadseffektive virkemidler enn elsertifikatordningen. Støtteordningen gjennom Enova, som bl.a. støtter investeringer i ny teknologi og utvikling av nye energimarkeder, er et eksempel på dette. Ved investeringsstøtte kan man i prinsippet målrette og differensiere støtten til prosjektene som trenger støtte for å bygges ut. Elsertifikatsystemet gir derimot i første rekke støtte til moden fornybar elproduksjon som vann-, vind-, og biokraft som kan være lønnsom uten offentlig støtte.

Et høyt utbyggingsmål i elsertifikatordningen overstyrer signalene markedet ville ha gitt om behovet for ny utbygging gjennom kraftprisene. Dette fører til høyere elproduksjon enn det reelt sett er betalingsvilje for. Videre er kraftkrevende industri fritatt fra elsertifikatplikt og står dermed overfor langt lavere elkostnad enn øvrige forbrukere. Samlet kan dette føre til ineffektiv ressursbruk både gjennom høy kraftproduksjon og ved vridninger i elforbruket mellom næringer.

Den sterke veksten i kraftproduksjon fører til en vesentlig reduksjon i kraftprisen og svekker insentivene til energisparing, slik at kraftforbruket øker. Elsertifikatene er dermed i konflikt med

andre tiltak for økt energieffektivitet, bl.a. Enovas støtte til energiomlegging og energieffektivisering. Samtidig fører reduksjonen i kraftprisen til reduserte inntekter for gammel fornybar elproduksjon, selv om den har de samme positive klimaeffektene som ny fornybar elproduksjon. Økt utbygging av fornybare energikilder vil også føre til økte lokale miljøulemper.

#### 13.6.4 Hensiktsmessig klimapolitikk for et lite land som Norge

Uansett hvilken klimapolitikk som føres internasjonalt, er det ikke forenlig med samfunnsøkonomisk effektivt å ha store forskjeller i karbonpris mellom ulike sektorer i Norge eller mellom Norge og utlandet. Det vil for eksempel kunne oppnås betydelige effektivitetsgevinster ved å få til en mer enhetlig karbonpris på utslipp innenlands. I sektorer med stor fare for karbonlekkasje<sup>20</sup> kan effektivitetshensyn tilsi at karbonprisen settes noe lavere enn gjennomsnittet innenlands.

Siden gjennomsnittsprisen på utslipp av klimagasser i Norge er på høyde med en pris som anslås å være i tråd med togradersmålet, gir det liten mening ytterligere å øke prisnivået i Norge. Norge vil kunne bidra med tiltak i andre land som har betydelig lavere kostnad enn gjennomsnittlig karbonpris innenlands.

Gjennom FN forhandler verdenssamfunnet med sikte på å komme fram til en bindende internasjonal klimaavtale som skal gjelde fra 2020. Landene, herunder Norge, skal i løpet av 1. kvartal 2015 levere indikative bidrag til FN. Avtalen skal undertegnes i slutten av 2015.

En hensiktsmessig klimapolitikk for Norge bør ta hensyn til følgende:

<sup>20</sup> Karbonlekkasje innebærer at deler av utslippsreduksjonen i et land med høy karbonpris motsvares av økte utslipp i land med lavere karbonpriser. Dette bidrar til å redusere effektiviteten av nasjonale klimatiltak. Konkurransetsatte bedrifter har et insentiv til å flytte utslippsintensiv produksjon fra land med høy pris til land med lav eller ingen pris på utslipp. Omfanget av karbonlekkasje er usikkert. Det er krevende å anslå totaleffekten på industrien av klimatiltak. En rekke faktorer spiller inn på industriens konkurransekraft, og karbonprisen vil bare være én av mange faktorer som bedrifter tar hensyn til i en beslutning om lokalisering. Karbonlekkasje er generelt større for et lite enn for et stort geografisk område, og virkningen er større på lang sikt enn på kort sikt. Analyser indikerer en karbonlekkasje på 10–30 pst. ved ensidig innføring av utslippspris for store områder som EU eller USA. For mindre områder, som for eksempel Skandinavia, kan lekkasjen være betydelig og komme opp i 60–90 pst. For energiintensive bransjer som produksjon av sement, jern og stål anslås en lekkasje på 40–50 pst. selv for store regioner.

1. Klimapolitikken bør være sektorovergripende og kostnadseffektiv.
2. Mål om innenlandske utslippsreduksjoner og sektormål kan føre klimapolitikken langt bort fra kostnadseffektivitet og bør derfor utformes med tilstrekkelig grad av fleksibilitet. Et nasjonalt mål må uansett ikke omfatte kvotepliktig sektor.
3. Teknologitviking må støttes. Hvis verden på sikt skal kunne redusere utslippene av klimagasser slik at togradersmålet kan nås, kreves omfattende teknologiske nyvinninger som blir tatt i bruk i alle de store utslippslandene. Det er ofte knyttet positive eksterne effekter til utvikling av teknologi. Tilstrekkelig teknologitviking med positive eksterne effekter krever offentlige bidrag. Samtidig er det klart at for at ny utslippsreducerende teknologi skal bli tatt i bruk må utslipp av klimagasser prises.

### 13.7 Reguleringer av fiskerinæringen

Tradisjonelt fiske, dvs. fiske og fangst av ville bestander, samt mottak og foredling, har historisk vært en viktig del av inntektsgrunnlaget og kulturen langs kysten. Fisk og fiskeprodukter utgjør fortsatt betydelige eksportverdier, selv om oppdrettsnæringen etter hvert har blitt viktigere for verdiskapingen enn tradisjonelt fiske. I 2014 ble det eksportert sjømatprodukter for om lag 69 mrd. kroner, herav 23 mrd. kroner fra villfanget fisk og 46 mrd. kroner fra oppdrettsnæringen. Oppdrettsnæringen vurderes ikke nærmere her. Oppdrett er i større grad enn fiskerinæringen regulert ut fra miljøhensyn, og det er uklart om de offentlige reguleringene av oppdrettsnæringen medfører et betydelig effektivitetstap.

Tradisjonelt fiske er viktig for sysselsettingen i mange lokalsamfunn. Ved utgangen av 2013 var det i Fiskeridirektoratets manntallregister 11 600 fiskere (heltid og deltid) og 6 100 fiskefartøy. Fiskeindustrien sysselsatte i 2012 rundt 10 000 personer, inkludert foredling av oppdrettsfisk (NOU 2012: 2). Antall årsverk i hvitfiskeindustrien var på samme tid ca. 3 300 (Meld. St. 22 (2012–2013)). Til tross for at fiskeri er en næring som høster ressursrente, har foredlingsindustrien og deler av kystflåten svak lønnsomhet. Fiskerinæringen står overfor strukturelle utfordringer som forsterkes og delvis også forårsakes av reguleringer som demper produktivitetsvekst og innovasjon. En hovedutfordring er avveiningen mellom distriktspolitiske hensyn og hensynet til en effektiv organisering av fisket.

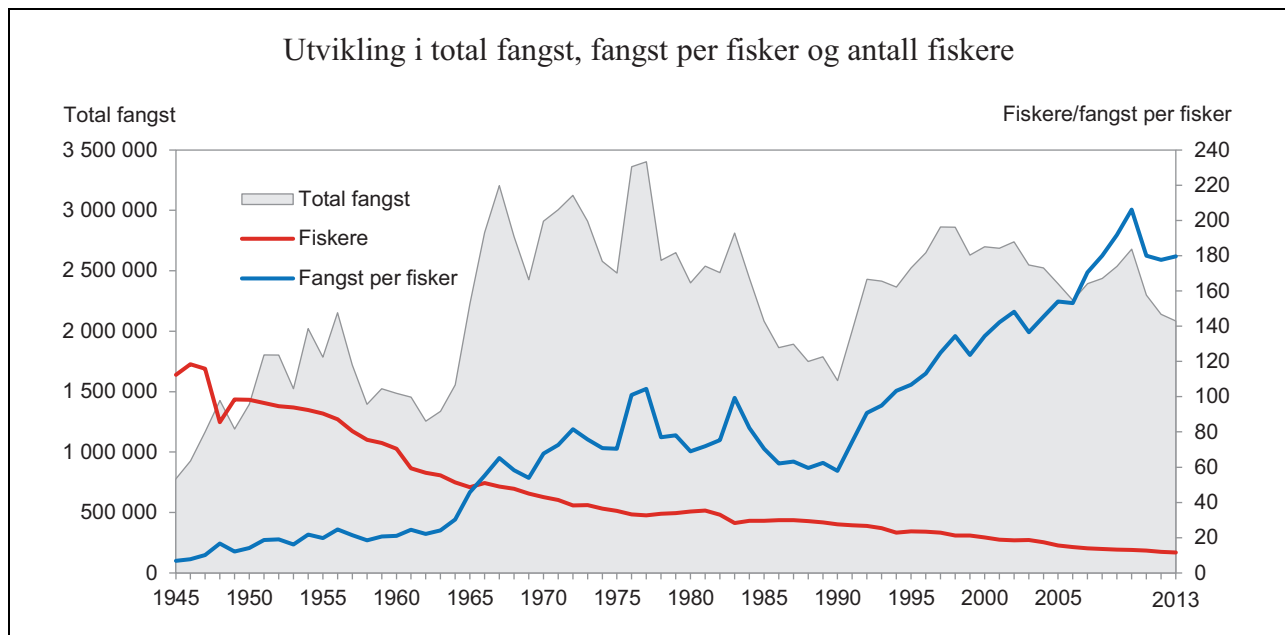
#### 13.7.1 Ressursrenten

Fiskeressursene utgjør store verdier og gir opphav til *ressursrente*, dvs. avkastning på arbeid og kapital utover hva som er normalt i andre næringer, basert på utnyttelse av en begrenset naturressurs. For petroleumsvirksomheten og kraftsektoren er det utviklet særskilte skatteregler for å trekke inn deler av ressursrenten til fordel for fellesskapet. I fiskerinæringen er det ingen slike mekanismer, og bare en begrenset del av den potensielle ressursrenten realiseres i form av økonomisk overskudd.

Behovet for å kvoteregulere fisket for å sikre biologisk og økonomisk bærekraftige bestander, er lite omstridt. Ved fordeling av totalkvotene mellom fartøygrupper og internt i gruppene, har det imidlertid vært lagt stor vekt på distriktspolitiske hensyn på bekostning av hensynet til effektiv fangst. Ressursrenten har derfor i liten grad blitt realisert. De direkte subsidiene til fiskerinæringen som på begynnelsen av 1990-tallet var på over 1 mrd. kroner i datidens pengeverdi har i hovedsak blitt avvirket, men fremdeles subsidieres sektoren i form av gunstige skatteregler knyttet til fiskerfradraget.

Uavhengig av fordelingen av ressursrenten mellom næringsaktørene og staten, utgjør avvirket mellom den faktiske og den potensielle ressursrenten et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Dette betyr at arbeidskraft og kapital ikke nyttes til det beste for samfunnet som helhet, noe som svekker produktivitetsevnen i økonomien. Eller sagt på en annen måte; fiskekvotene kunne vært tatt opp med en vesentlig mindre ressursinnsats. Det illustrerer motsetningene mellom hensynet til å maksimere ressursrenten og andre politiske hensyn, spesielt distriktshensyn. I norsk fiskeripolitikk har det vært lagt vekt på å opprettholde en differensiert fiskeflåte med mange små fartøy og en stabil geografisk fordeling av aktiviteten. Reguleringer for å ivareta distriktspolitiske hensyn har bidratt til overkapasitet, svekket omstillingsevne og lav lønnsomhet i deler av flåten. Denne måten å disponere ressursrenten på kan likestilles med næringsstøtte. Støtten er imidlertid ikke synlig over statsbudsjettet og den er derfor mer skjermet fra politisk debatt og prioritering enn subsidier som må konkurrere mot andre formål. Like fullt utgjør det urealiserte effektiviseringspotensialet en kostnad som fellesskapet bærer.

Det er gjort få studier av forholdet mellom den faktiske ressursrenten i dagens fiskerier og den potensielle ressursrenten dersom fisket var organisert på en mest mulig effektiv måte. En mest



Figur 13.17 Utvikling i total fangst, fangst per fisker og antall fiskere. 1945–2010

Kilde: Meld. St. 22 (2012–2013).

mulig effektiv organisering fisket ville i så fall være å auksjonere ut fiskekvoter uten noen som helst restriksjoner på type båt, krav til hvor fangsten skal leveres eller krav til hvor fiskeren skal være bosatt. Det innebærer m.a.o. at fartøysreguleringer, leveringsplikt mv. endres eller fjernes. Det er i seg selv et problem at kostnadene ved fiskerireguleringene i liten grad er kjent. I Perspektivmeldingen fra 2013 er det anslått at fiske og fangst genererte en ressursrente som var svakt negativ i 2010, og at inntektene fra ressursrenten har vært negative siden 1970-tallet. Steinshamn (2005) har beregnet at fiskerierne i 2002 hadde et potensial for å generere en ressursrente på 7 mrd. kroner, ved å fjerne overkapasiteten og fornye hele flåten slik at bare de mest effektive fartøyene ble anvendt. Den realiserte ressursrenten på det tidspunktet var beregnet til å ligge nær 0, men med store variasjoner mellom fartøygrupper. Resultatene tyder på at det gjennom endringer i de institusjonelle rammebetingelsene kan realiseres en betydelig ressursrente fra de norske fiskerierne, også med en fortsatt differensiert flåte.

### 13.7.2 Reguleringene av næringen

Det har skjedd en betydelig strukturering av fiskerinæringen de siste 10 årene, med overgang til mer effektiv fangst, jf. figur 13.17. Flere lovbestemmelser og ordninger tilpasset det tradisjonelle fangstregimet er imidlertid opprettholdt, og mange holder fast ved tradisjonelle tilpasninger.

Dagens rammevilkår for fiskerisektoren er i stor grad utformet som et kompromiss mellom distriktshensyn og lønnsomhetshensyn. Reguleringene omfatter fangstteknologi, fartøystørrelse og geografisk fordeling av fiskeressursene for de ulike fiskeslagene. Distriktshensynet har spesielt påvirket reguleringen av hvitfiskektoren (torsk, hyse, sei), hvor opprettholdelsen av kystflåten har vært et viktig politisk mål. Konflikten er ikke like sterk i pelagisk sektor (sild, makrell, lodde), der det lenge har blitt brukt mer kapitalintensive og fangsteffektive metoder. For industri og eksport er det i rammevilkårene lagt stor vekt på ordinære lønnsomhets- og konkurransebetingelser, men disse påvirkes indirekte gjennom måten råvareleveransene reguleres på.

Fiskeflåten er pålagt ulike begrensninger og føringer gjennom kvotereguleringer og deltakerbegrensninger. Det er lovfestet at fiskeflåten skal eies og drives av aktive fiskere. Deltakerloven skal sørge for at en desentralisert kystflåte forblir under kontroll av selveiende fiskere bosatt i kyst-Norge. Det kan gis dispensasjon fra noen av kravene i deltakerloven, dersom det anses som nødvendig for å ivareta en geografisk fordeling av tilatelser og for å opprettholde en spredt bosetting. De industrieide torsketrålerne drives med utgangspunkt i slike dispensasjoner, ved at fileindustrien i sin tid fikk anledning til å anskaffe trålere. Foruten eierskaps- og deltakelsesbegrensninger, er det innført redskapsbegrensninger og nasjonalitetskrav.



Tabell 13.7 Driftsresultat og ordinært resultat før skatt fordelt etter fiskeri og størrelse. Gjennomsnitt per fartøy

	Driftsinntekter		Driftskostnader		Driftsresultat		Ord. resultat før skatt	
	1000 kroner		1000 kroner		1000 kroner		1000. kroner	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Totale fiskerier	9 762	8 283	7 640	7 108	2 122	1 174	1 489	686
Kystfiskefartøy	3 608	3 660	3 165	3 285	443	375	167	131
Havfiskefartøy	54 337	48 320	40 051	40 218	14 286	8 101	11 069	5 489
Bunnfiskerier <sup>1</sup>	6 084	5 459	5 286	5 001	799	458	410	160
Kystfiskefartøy	2 575	2 582	2 389	2 405	186	176	30	25
Havfiskefartøy	57 464	55 822	47 697	50 428	9 766	5 394	5 970	2 530
Pelagiske fiskerier <sup>2</sup>	24 472	19 852	17 058	15 743	7 414	4 109	5 808	2 839
Kystfiskefartøy	9 565	9 683	7 644	8 201	1 920	1 482	956	725
Havfiskefartøy	52 057	42 893	34 477	32 832	17 580	10 060	14 787	7 630
Fartøy i størrelsen:								
Under 11 m største lengde	1 095	1 049	1 006	994	89	55	66	22
11–27,9 m største lengde	4 732	4 284	4 212	3 815	520	469	203	223
28 m største lengde og over	45 075	39 235	33 639	33 045	11 437	6 190	8 415	3 776

<sup>1</sup> Fiske etter hvitfisk (torsk, hyse, sei mv.), reke, krabbe, hummer mv.

<sup>2</sup> Fiske etter makrell, sild, kolmule, lodde mv.

Kilde: Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse 2012.

Kvotereguleringer reguleres av havressursloven. Den har som hovedformål å hindre over- eller feilbeskatning av fiskeriressursene, men har også som målsetning å bidra til sysselsetting og bosetting i kystsamfunn. Loven regulerer fangstkvoter av ulike slag.

Fiskesalgslagsloven skal sørge for at fiskerierne har stabile og gode inntekter, og påbyr at omsetningen skjer gjennom godkjente salgslag. Gjennom minsteprissystemet gir loven salgslagene rett til ensidig å fastsette minstepriser på råstoffet de selv selger. Fiskernes salgslag har med andre ord monopol på omsetningen av fisk. Dette medfører en rigid prissetting som skyver all prisrisiko ensidig over på fiskekjøperne, og gir fiskerne incentiver til å fastsette kunstig høye priser. Ordningen har medført at næringen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til endringer i verdensmarkedsprisene. Dette var særlig tydelig vintersesongen 2008/2009, da verdensmarkedsprisene på torsk falt med ca. 30 pst. (Bendiksen, 2009) uten en tilsvarende regulering av den norske prisen. Det ble da innført statlige garantier for å opprettholde omsetningen. Systemet vanskeliggjør også bruk av prisdifferensiering som incentiv for å levere råstoff av god kvalitet.

Deltakerloven og fiskesalgslagsloven har fra fiskernes side vært betraktet som bærebjelker i fiskeripolitikken. Lovene har lagt grunnlaget for at den totale fiskekvoten fordeles på mange små fartøy langs kysten. Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelser viser at lønnsomheten i den minste fartøygruppen under 11 meter er svak, spesielt i torskesektoren. Det er også den fartøygruppen med flest båter, og der det er mest variasjon i lønnsomheten, noe som tyder på at mange av aktørene innenfor denne gruppen ikke driver økonomisk optimalt (Meld. St. 22 (2012–2013)). Tabell 13.7 viser driftsresultat og ordinært resultat før skatt fordelt mellom ulike fiskerier og fartøystørrelser.

I tillegg til at reguleringene opprettholder en geografisk spredning av fiskeflåten, er det lagt til rette for en desentralisert mottaksstruktur for å bedre leveringsmulighetene for den mindre mobile kystflåten. I statsbudsjettet for 2015 bevilges det over 20 mill. kroner til føringstilskudd. Ordningen støtter transport av fisk ut av overskuddsområder og det gis bl.a. tilskudd til transport av fangster mellom fiskemottak og foredlingsanlegg. Det er i tillegg flere ordninger som legger geografiske begrensninger på anvendelsen

av råstoffet, og har som mål å støtte opp under bestemte kystsammfunn. Å skape «lokale ringvirkninger» ved reguleringer har en samfunnsøkonomisk kostnad. Detaljreguleringer kommer lett i konflikt med løpende markedsforhold og bedriftenes behov.

Minsteprissystemet, et høyt norsk kostnadsnivå, sterk internasjonal konkurranse, en ineffektiv produksjonsstruktur og overkapasitet i fangstleddet og på land setter begrensninger for neste ledd i kjeden og bidrar til at foredlingsindustrien preges av lav lønnsomhet. Konsekvensene av politikken som føres er at fiskeflåten skjermes mot markedssignaler, og det blir desto vanskeligere for foredlingsindustrien å drive lønnsomt og konkurransedyktig. Deler av industrien ser på deltaerloven, spesielt at retten til å eie majoritetsinteresser i fiskefartøy forbeholdes aktive fiskere, som uheldig. Det hindrer utvikling av flere vertikalt integrerte selskaper og mer forutsigbarhet i råstofftilgangen for foredlingsbedriftene. Det er vanskelig å tjene penger på bearbeiding av torsk i Norge.

Som følge av den lave lønnsomheten har det blitt innført reguleringer som har som formål å opprettholde foredlingsindustrien og redusere sesongsvingningene i råstoffleveransene. Ved tildeling av tillatelser til torsketrålere, som er effektive og lønnsomme fartøy, er det stilt visse leverings- og aktivitetsvilkår. Eierne av tillatelsen blir pålagt å levere all fangst eller deler av fangsten til en bedrift, kommune, region eller fylke. Enkelte bedrifter har bearbeidingsplikt for råstoff kjøpt fra disse trålerne. Bakgrunnen var ønsket om å gi fiskeindustrien i Nord-Norge stabil tilgang på råstoff fra en flåte som kan fiske hele året, uavhengig av værforhold og fiskens sesongvandring. For trålerne ville det imidlertid vært mer lønnsomt å fryse fangsten ombord og frakte den direkte til utlandet. Videre er arbeidstakere i fiskeforedlingsbedrifter unntatt fra lov om lønnsplikt ved permittering. Det vil si at det er staten og ikke industrien selv som dekker kostnadene ved permittering fra første dag. Bakgrunnen er hensynet til fiskeindustriens økonomi og stabil sysselsetting (Holm og Henriksen, 2014).

### 13.7.3 Alternative reguleringsmodeller

I 2013 ble det nedsatt et offentlig utvalg for å gjennomgå sjømatindustriens rammevilkår. Utvalget ble særlig bedt om å gjennomgå mulighetene for en konkurransedyktig sjømatindustri som kan bidra til høyest mulig verdiskaping gjennom hele verdikjeden. Rapporten «Mot en ny samfunnskon-

trakt» av Holm og Henriksen er en av fire rapporter som inngikk i utvalgets arbeid. Utvalget leverte sin rapport 16. desember 2014 (NOU 2014: 16). NFD har varslet at NOU-en skal følges opp med en stortingsmelding høsten 2015.

Holm og Henriksen (2014) drøfter i hvilken grad de sektorspesifikke rammevilkårene påvirker sjømatindustriens muligheter til å være lønnsom og konkurransedyktig. De peker på to hovedalternativer til status quo. Det ene alternativet innebærer en todelt løsning der det tradisjonelle kystfiske reguleres omtrent som i dag, mens resten av næringen liberaliseres. Dette alternativet skal ivareta distriktshensynet, samtidig som det for deler av næringen skal legges mer vekt på lønnsomhet.

Det andre alternativet, «Markedsbasert industri», er en modell der hensynet primært ligger på økonomisk lønnsomhet, konkurransekraft og innovasjonsevne. I modellen endres fiskesalgslagsloven slik at omsetningsmonopolet og minsteprisordningen opphører. Alle som oppfyller visse bostedskrav kan eie fiskefartøy. Kvotene gjøres fritt omsettelige. I tillegg innføres det en ressursrenteskatt med sikte på at ressursrenten i hovedsak tilfaller statskassen. Ifølge forfatterne vil overgangen til en slik modell innebære en sterk strukturrasjonalisering på sjø og land, med færre og større aktører enn i dag. Det forventes å medføre bedre koordinering i verdikjedene, særlig mellom flåte og industri. Fri prisdannelse gir mulighet til å dempe sesongpreget og differensiere prisen på råstoffet etter kvalitet. Ulønnsomme bedrifter blir avvirket, og arbeidskraft og kapital blir tilgjengelig for mer lønnsom anvendelse. Ikke minst pekes det på en gjennomgående sterk vekst i produktivitet, lønnsomhet og konkurransekraft.

I NOU-en framhever utvalget at myndighetenes reguleringer har stor effekt på konkurranse- og innovasjonsevnen til sjømatnæringen, og det foreslås å myke opp en rekke reguleringer som setter begrensninger for aktørenes handlingsrom. Utvalgets flertall påpeker at dagens kvoteordning begrenser flåteleddets innovasjonsevne, samt muligheter for effektiv kapasitetsutnyttelse og høyere lønnsomhet. Det hindrer realisering av ressursrenten. Det foreslås derfor at dagens begrensninger i kvotetak per fartøy oppheves, og at det ev. innføres en form for ressursrentebeskatning for å ivareta fordelingshensyn. Det foreslås også økt fleksibilitet i valg av fartøy- og fangstteknologier, samt å myke opp de geografiske og regionale bindingene til fiskekvotene. Ut fra hensynet til konkurransevne og lønnsomhet foreslår utvalgets flertall at sjømatindustrien gis mulighet til å

inneha tillatelser til fartøy og kvoter ved å endre aktivitetskravet i deltakerloven. Dette vil gi flere koordineringsmuligheter mellom flåten og landindustrien. Det settes som premiss at reguleringene fortsatt sikrer norsk eierskap til fiskeressursene, og at det settes grenser hvor store kvoter en aktør kan eie. Utvalget anbefaler at leverings- og bearbeidingsplikten avvikles, og flertallet anbefaler i tillegg at også aktivitetsplikten avvikles. Det begrunnes med at denne plikten ikke har fungert etter intensjonen, og at en avvikling vil tillate bedriftene å utnytte ressursene mest mulig effektivt og dermed forbedre lønnsomheten. I førstehåndsomsetningen av villfisk vil utvalget opprettholde bestemmelsene om obligatorisk omsetning. Et flertall vil at omsetningen skal skje gjennom en nøytral markeds plass for å oppnå velfungerende markeder.

#### 13.7.4 Kommisjonens vurderinger

Det er trolig et stort potensial for økt lønnsomhet i fiskerinæringen gjennom konsolidering og effektivisering. Framfor å vektlegge støtteordninger og nye reguleringer, bør gjennomføres endringer i regelverk og andre rammebetingelser som kan bidra til økt lønnsomhet og fleksibilitet. Flere av de eksisterende reguleringene svekker incentivene til helt nødvendige omstillinger i næringen.

Det er vanskelig å finne økonomiske argumenter for at salgslagene skal ha enerett på prisfastsettelsen i førstehåndsmarkedet for fisk, eller for prinsippet om at flåten kun skal eies av aktive fiskere. For de største fartøyene, og i regioner der det er reell konkurranse mellom kjøperne, er det grunn til å anta at en fri prisdannelse i førstehåndsmarkedet for fisk vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Prisen med dagens system blir lite følsom for endringer, og kan forsterke de allerede sterke sesongsvingningene, framfor å reflektere tilbud og etterspørsel. Det kan også antas at en fri prisdannelse ville ført til mer differensiering av pris etter kvalitet.

Antakelig er det potensial for å realisere en betydelig ressursrente ved å legge større vekt på markedstilpasning og lønnsomhet i fiskerireguleringene. Reguleringer som innebærer at den potensielle ressursrenten i fiskeriene ikke realiseres, bør være begrunnet i at reguleringene bidrar til velferdsforbedring ved å korrigere markedssvikt. Uavhengig av hvilke formål reguleringene har, er det en nødvendig betingelse for effektiv ressursforvaltning at størrelsen på den potensielle ressursrenten og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved de ulike formål som ressursrenten i

realiteten finansierer, er kjent. I dag er dette ikke tilfelle.

Fiskeressursene er i utgangspunktet fellesskapets eiendom. Allerede i dag har fiskekvotene i enkelte fartøygrupper en betydelig verdi som reflekteres i at prisen ved omsetning av fartøy med kvoter er langt høyere enn verdien av fartøyene i seg selv. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel har det antakelig liten betydning om kvotene overdras vederlagsfritt til fiskerne/rederne eller ikke, så lenge kvotene er omsettelige. Både «rettferdighetshensyn»<sup>21</sup> og hensynet til et effektivt skattesystem kan imidlertid tilsi at ressursrenten bør trekkes inn til fordel for statskassen, enten i form en ressursrenteskatt eller en ordning med vederlag for kvoter.

### 13.8 Kommisjonens vurderinger

- Næringsstøtte bør begrunnes med markedssvikt.
- Landbrukspolitikken medfører store samfunnsøkonomiske kostnader. Dersom hovedmålet er å opprettholde eller øke produksjonsnivået i jordbruket, bør støtte og reguleringer som hemmer effektive tilpasninger i næringen reduseres eller avvikles.
- Kunnskap om hvordan importvernet og andre reguleringer påvirker konkurranse og effektivitet i næringsmiddelindustri og dagligvarehandel, bør styrkes.
- Det bør etableres verdsettingsregler for vern av matjord som bidrar til en samfunnsøkonomisk konsistent og realistisk avveining av nytte og kostnader i samferdselsprosjekter og andre prosjekter der nedbygging av matjord er aktuelt.
- En effektiv klimapolitikk tilsier at landbruket så langt som praktisk mulig omfattes av tiltak/sanksjoner på linje med andre sektorer. Klimahensyn bør i større grad være en integrert del av landbrukspolitikken.
- De særskilte skatteordningene for sjøfolk bør avskaffes.
- Klimapolitikken bør være sektorovergripende og kostnadseffektiv. Mål om innenlandske utslippsreduksjoner og sektormål bør unngås. Teknologitviking må støttes.

<sup>21</sup> «Eiendomsretten til fellesskapets ressurser» er et tema som går igjen i offentlig debatt om fiskerireguleringer. Store økonomiske overskudd fra ressursrente blir av noen sett på som et uheldig utslag av «privatisering» av fiskeressursene.

- Norsk finansieringsforpliktelse knyttet til elsertifikatorordningen bør ikke økes ut over den eksisterende traktatsforpliktelsen på 13,2 TWh til 2020.
- Reguleringer som hindrer realisering av ressursrenten i fiskerisektoren bør mykes opp.

## Kapittel 14

# Offentlig eierskap

*Det offentlige, direkte eierskapet i norske selskaper er omfattende. Det er derfor naturlig å drøfte effekten av eierskapet for produktiviteten i økonomien. Den vanligste faglige begrunnelsen for offentlig eierskap i selskaper er markedssvikt i produksjonen av fellesgoder og forvaltning av naturlige monopoler. Det offentlige direkte eierskap går imidlertid langt utover selskaper i disse to gruppene. Det offentlige eierskapet er i stor grad historisk begrunnet og bl.a. en følge av industrielle og sektorpolitiske målsetninger, forvaltning av naturressurser, beredskaps- og sikkerhetshensyn, utskillelse av virksomhet fra staten og statlig inngripen ved bankkrisen på 1990-tallet.*

*Rammeverket for forvaltningen av det statlige eierskapet i Norge synes faglig godt og i tråd med generelt aksepterte prinsipper for god eierstyring. Offentlig eierskap kan likevel ha utilsiktede virkninger på produktiviteten, som følge av politisk styring av selskapene og ved at eierskapet kan påvirke samfunnets kapitalallokering og konkurransen i markedene der selskapene opererer. Eierstyringen er bl.a. viktig for å disiplinere selskapene til kostnadskontroll, og til økt verdiskaping og produktivitet. Samtidig kan politisk styring i enkeltsaker medføre utydelige ansvarsforhold og uklare insentiver for selskapene. Utfordringen med å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet ligger ikke i den formelle eierstyringen, men at politikere uttrykker forventninger om at foretakenes ledelse skal innrette seg etter uformelle styrings-signaler. Globalisering, raske teknologiskift og økt konkurranse stiller dessuten også økte krav til eierskapsforvaltningen. Som følge av dette har eierskapet internasjonalt blitt mer differensiert, mens eierskapsmangfoldet i Norge fortsatt er vesentlig mer begrenset. Dette kan skyldes det store statlige eierskapet, men også at skattesystemet i stor grad favoriserer privat investering i fast eiendom og et pensjonssystem som i større grad er basert på offentlige løpende skattefinansierte ordninger, enn på fondsbaserte ordninger, slik de har i andre land. I alle tilfelle kan begrenset eierskapsmangfold påvirke næringslivets evne til innovasjon, globalisering og omstilling over tid.*

*Riktig kapitalallokering, både mellom selskaper og innad i selskaper, er viktig for produktiviteten i økonomien. Dersom det statlige eierskapet medfører at det investeres mer i mindre lønnsomme prosjekter eller bransjer enn man ellers ville gjort, er det negativt for den samlede produktivitetsutviklingen og verdiskapingen. Konkurransen er viktig for produktiviteten i økonomien. Statlig eierskap vil kunne dempe konkurransen i de markeder der statselskapene opererer.*

*De potensielle, negative virkningene av statlig eierskap tilsier grundige vurderinger av hvilke mål som oppnås med det statlige eierskapet, hvor stort det bør være og hvordan det utøves. Kommisjonen mener at det kan utløses produktivitetsgevinster om statlig eierskap konsentreres til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler der privat eierskap er uegnet, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter. Man bør i utgangspunktet ikke organisere statlig virksomhet som selskap når det ikke kan etableres et marked med konkurranse. Selskaper som likevel opererer i markeder der det ikke er etablert eller kan etableres konkurranse, bør eies av staten. Dette gjelder for mange av de sektorpolitiske selskapene.*

*De største verdiene ligger i selskaper der begrunnelsen for det statlige eierskapet er å beholde hovedkontor i Norge. Denne gruppen omfatter meget ulike selskaper med ulik begrunnelse for dagens eierskap. Statlig eierskap med mål om forankring av hovedkontor kan være begrensende for eierkonstellasjoner som kan fremme produktivitet, bl.a. gjennom teknologispredning og synergier. Verdien av å beholde hovedkontor i Norge bør vurderes grundig for det enkelte selskap i denne gruppen. I de tilfeller man finner at samfunnet er tjent med et statlig eierskap for å beholde hovedkontor i Norge, bør eierskapet i de fleste tilfeller kunne reduseres til 34 pst. Nedsalg mot dette nivået vil kunne øke mangfold og dynamikk i eierkompetansen uten at statlig innflytelse på vesentlige eierspørsmål, som f.eks. plassering av hovedkontor, reduseres.*

*Statlig eide selskaper bør konkurrere på markedsmessige vilkår. Staten bør forhindre kryssubsidi-*

*ering fra monopolvirksomhet, etterstrebe riktig prising av egenkapitalen og unngå å gi signaler som kan oppfattes som statsgaranti. Det kan likevel framstå som lite troverdig at staten kun vil svare for innskutt kapital i et eventuelt konkursscenario, særlig for selskaper med sektorpolitiske mål. For å hindre konkurransefordeler og begrense muligheten til lite lønnsom ekspansjon, kan det vurderes begrensninger av låneadgangen. Det er også viktig å skille eier- og regulatorrollen i størst mulig grad, for å unngå usikkerhet for potensielle konkurrenter. I selskaper som skal fremme sektorpolitiske mål bør det etableres et skille mellom denne virksomheten og eventuell virksomhet av kommersiell karakter. For selskaper som forvalter grunnrente er lønnsomheten særlig god, samtidig som muligheter for nye investeringer innen kjernevirksomheten ofte er begrenset. Staten bør generelt søke å hindre at grunnrenteinntektene anvendes til ekspansjon utover kjernevirksomheten.*

*Det bør rettes et spesielt søkelys mot markeder der innslaget av statlig eierskap er stort eller der staten har en viktig rolle både som eier og regulator. Kommisjonen har sett nærmere på produktivetsproblemer innenfor bank- og finanssektoren, kraftsektoren og samferdselssektoren.*

*Det er et omfattende statlig engasjement i bank- og finanssektoren. Dette skyldes statlige låneordninger gjennom for eksempel Husbanken og Eksportkreditt Norge, men også mer indirekte gjennom det statlige eierskapet i DNB og Kommunalbanken. Ratingbyråene har vektlagt forventninger om støtte fra staten som eier, noe som kan påvirke konkurransen i markedet. Nye regler, med ekstra kapitalkrav for systemviktige banker, reduserer imidlertid de fordelene som ligger i å ha forventninger om statlig støtte ved finansielle problemer. Omfanget av statens samlede engasjement kan likevel svekke insentivene for nyetablering og redusere konkurransen ved at størrelsen på det øvrige norske markedet blir mindre. Det statlige engasjementet bør derfor begrenses. De statlige låneordningene bør avgrenses til områder hvor det kan påvises markedssvikt.*

*Vannkraften er en viktig ressurs som kan gi grunnlag for ekstraordinær avkastning i et langt tidsperspektiv. Både nett og kraftproduksjon er i dag sterkt regulert, og det offentlige eierskapet er betydelig som følge av industrikonsesjonslovens bestemmelser (konsolideringsmodellen). Svakheter ved eierstyringen og manglende konkurranse svekker produktivitetutviklingen. Rammene for offentlig eierskap*

*har dessuten endret seg over tid. Kraftmarkedet er deregulert, og kraftprisen settes i markedet uavhengig av om kraftverkene eies av offentlige eller private. Både vannfall og kraftverk er stedbundne, og ønsket om at det norske folk skal sikres en betydelig del av inntektene kan ivaretas gjennom skatte- og avgiftssystemet. Dagens eiersituasjon i kraftproduksjon er fastlåst og fragmentert, med et stort antall små og store aktører. Når det gjelder nettselskaper, taler konkurransehensyn for at det naturlige monopoliet bør rendyrkes og skilles fra annen konkurranseutsatt virksomhet.*

*Kommisjonen ser særskilte utfordringer innenfor samferdselssektoren. I sektoren finner man selskaper som NSB, Posten og Avinor. Selskapene forvalter sentral infrastruktur for samfunnet, men har også omfattende kommersiell virksomhet. Det kan derfor være vanskelig å fastsette meningsfulle avkastningskrav, og vanskelig å skape troverdighet om at staten kun vil svare for innskutt kapital ved en eventuell konkurs. Feil prising av kapital vil kunne føre til ineffektiv allokering, samt påvirke konkurransen i markedene der selskapene har kommersiell virksomhet.*

*Den omfattende kryssfinansieringen i Avinor kan gi uheldige vridninger i selskapets insentiver, bort fra effektiv lufthavndrift i retning av kommersiell virksomhet. Kryssfinansieringen innebærer også at utgifter til drift av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner ikke framkommer på statsbudsjettet. Dette gir svakere insentiver til å gjennomføre effektiviserende endringer i lufthavnstrukturen. Vesentlige endringer i veginfrastruktur de siste årene har redusert behovet for lokale lufthavner. Samfunnsøkonomisk ulønnsomme lufthavner der det finnes gode, alternative transportmuligheter, bør legges ned. Innen jernbane er det igangsatt en reform med overordnet mål om økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette mener kommisjonen er positivt. Innføring av konkurranse om persontogtransport og drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen kan fremme effektiviteten. Samtidig kan det være utfordrende gitt statens eierskap i NSB og Flytoget. Gode prinsipper for konkurranseutsettingen vil være konkurranse på like vilkår, lave inngangsbarrierer og konkurranse på mange nok parametere. Kommisjonen ser også positivt på den varslede reformen av postsektoren, som skal innebære full konkurranseutsetting av de sektorpolitiske oppgavene som i dag tillegges Posten.*

## 14.1 Innledning – omfang og utvikling av offentlig eierskap

Det offentlige eierskapet i Norge er omfattende. Det er derfor naturlig å drøfte effekten av dette eierskapet på produktiviteten i økonomien. Ved inngangen til 2014 var markedsverdien av offentlig eierskap i børsnoterte selskaper om lag 646 mrd. kroner. Ved inngangen til 2012 ble bokført egenkapital til alle offentlig eide foretak beregnet til 1 062 mrd. kroner (Meld. St. 27 (2013–2014)). Markedsverdien av disse selskapene ligger sannsynligvis betydelig høyere enn den bokførte verdien.

Norge er blant landene i verden med størst offentlig eierskap. Dette viser bl.a. OECDs public ownership indicator (IMF 2014). Det samme bildet tegnes i Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap. Det framgår der at i Norge er om lag 35 pst. av den noterte egenkapitalen (primært eierskap forvaltet av departementene) og om lag 30 pst. av den unoterte egenkapitalen offentlig eid. Figur 14.1 viser at andelen av notert egenkapital i offentlig eie er høy og at norske private investorer eier en lav andel sammenlignet med andre land.

Dette kapitlet drøfter hvordan produktiviteten i økonomien kan påvirkes av statlig, direkte eierskap. Investeringene i Statens pensjonsfond omta-

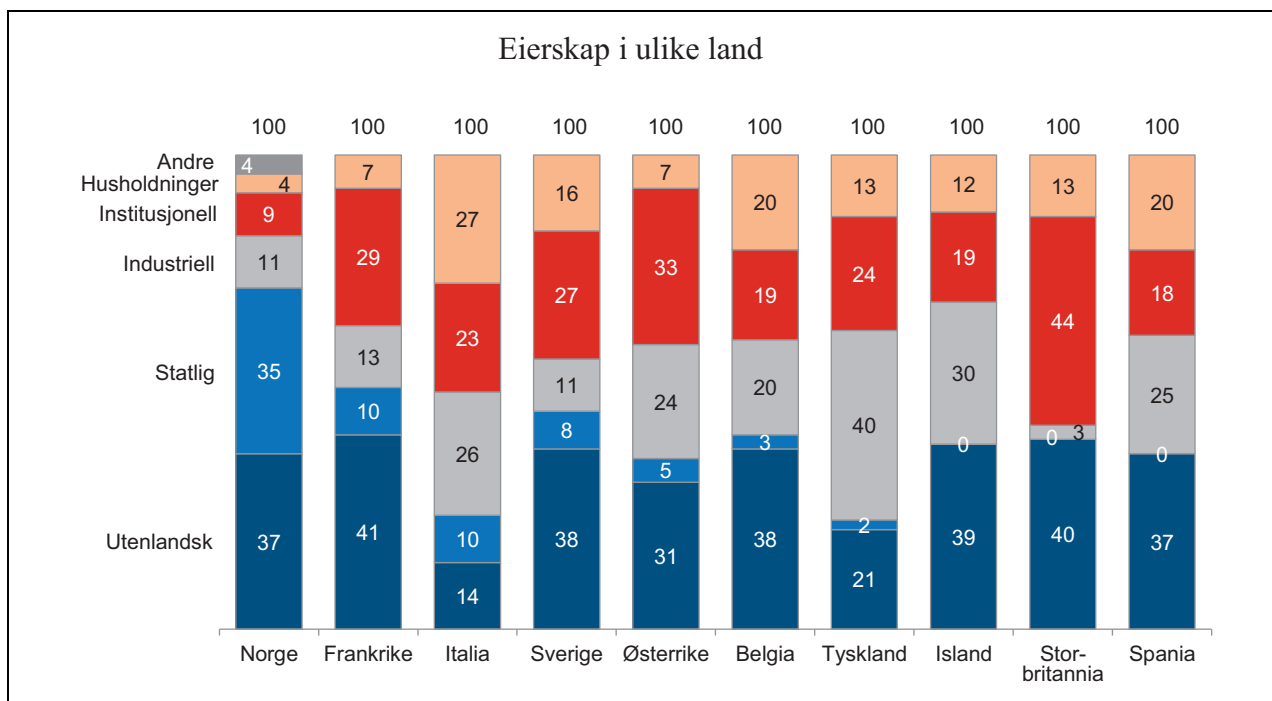
les ikke, siden hensikten her er ren formuesplasing og hoveddelen av plasseringene er utenfor Norge. Problemer med statlig eierskap som adresseres i dette kapitlet vil også i stor grad gjelde for kommunalt og fylkeskommunalt eierskap. Kapittel 14.3.2 om kraftsektoren omhandler i stor grad også kommunalt og fylkeskommunalt eierskap.

### 14.1.1 Oversikt over statens direkte eierskap

Staten ved departementene forvalter et direkte eierskap i 68 selskaper. Statens eierskap spenner fra rent kommersielle virksomheter til selskaper som er rene sektorpolitiske verktøy og som ligger tett opp til statsforvaltningen. Siden 2006 har selskapene vært delt inn i kategorier ut fra hvilke mål staten har med eierskapet:

1. Selskaper med forretningsmessige mål
2. Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor
3. Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål
4. Selskaper med sektorpolitiske mål

Der det ikke er spesielle grunner til annen organisering, forvalter Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet selskapene med forretningsmessige mål (kategoriene 1–3). Forvaltning-



Figur 14.1 Noterte eierandeler per eiertype i ulike land. Målt etter verdier. Data for Norge fra 31.12.2013. Alle andre data fra 2007

Kilde: Meld. St. 27 (2013–2014).

gen av øvrige selskap er fordelt på sektordepartementene. Tabell 14.1 viser selskaper der staten har direkte eierskap fordelt på de ovennevnte

kategorier, samt opplysninger om eierandel og departement som forvalter statens eierskap.

Tabell 14.1 Statens direkte eierskap

	Eierandel (mill. kroner) <sup>1</sup>	Eierandel (i pst.)	Departement som forvalter eierskapet
<i>Kategori 1 Selskaper med forretningsmessige mål</i>			
Baneservice AS	101	100	SD
Entra ASA	6 875	49,9	NFD
Flytoget AS	968	100	NFD
Mesta AS	897	100	NFD
Ambita AS (tidligere Norsk Eiendomsinformasjon)	78	100	NFD
SAS AB	733	14	NFD
Veterinærmedisinsk Oppdragssenter AS	26	34	LMD
<i>Kategori 2 Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor</i>			
Aker Kværner Holding AS	3 969	30	NFD
DNB ASA	60 086	34	NFD
Kongsberg Gruppen ASA	7 650	50	NFD
Nammo AS	918	50	NFD
Norsk Hydro ASA	19 189	34	NFD
Statoil ASA	314 050	67	OED
Telenor ASA	118 348	54	NFD
Yara International ASA	26 322	36	NFD
<i>Kategori 3 Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål</i>			
Aerospace Industrial Maintenance Norway SF	342	100	FD
Argentum Fondsinvesteringer AS	7 279	100	NFD
Eksporthfinans ASA	1 811	15	NFD
Electronic Chart Centre AS	15	100	NFD
Investinor AS	2 052	100	NFD
Kommunalbanken AS	8 216	100	KMD
NSB AS	7 676	100	SD
Posten Norge AS	6 051	100	SD
Statkraft SF	62 849	100	NFD
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	1 492	99,9	NFD
Sum kategori 1–3	664 906		



	Driftsinntekter (mill. kroner)	Eierandel (pst.)	Departement som forvalter eierskapet
<i>Kategori 4 Selskaper med sektorpolitiske mål<sup>2</sup></i>			
Andøya Space Center AS	94	90	NFD
Avinor AS 73	9 978	100	SD
Bjørnøen AS	0	100	NFD
Eksportkreditt Norge AS	99	100	NFD
Enova SF	88	100	OED
Gassco AS	0	100	OED
Gassnova SF	88	100	OED
Innovasjon Norge	1 276	51	NFD
Kings Bay AS	60	100	NFD
Nofima AS	505	57	NFD
Norfund	165	100	UD
Norges sjømatråd AS	468	100	NHD
Norsk Helsenett SF	271	100	HOD
Norsk rikskringkasting AS	5 356	100	KUD
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS	54	100	KD
Norsk Tipping AS	21 668	100	KUD
Petoro AS	268	100	OED
Simula Research Laboratory AS	135	100	KD
SIVA – Selskapet for industrivekst SF	343	100	NFD
Space Norway AS	28	100	NFD
Statnett SF	4 561	100	OED
Statskog SF	339	100	NFD
UNINETT AS	294	100	KD
Universitetssenteret på Svalbard AS	134	100	KD
AS Vinmonopolet	12 307	100	HOD

<sup>1</sup> Eierandel i børsnoterte selskaper er per 31. desember 2013, som oppgitt i Statens eierberetning 2013. For Entra er det beregnet verdi per 1. desember 2014.

<sup>2</sup> En del selskaper med sektorpolitiske mål er ikke tatt med, slik som Den Norske Opera og Ballett og Carte Blanche.

Kilde: Statens eierberetning 2013, justert for salg av statens aksjer i Cermaq og delprivatisering av Entra.

Dagens statlige, direkte eierskap er i stor grad historisk betinget. Samtidig har formål med eierskapet endret seg over tid, bl.a. på grunn av endringer i markedene, politiske skifter, forbedret kunnskapsgrunnlag og den økonomiske utviklingen. Utvalget av selskaper og omfanget av eierskap følger av politiske vurderinger og beslutnin-

ger på ulike tidspunkt, ut fra et ønske om å ivareta ulike samfunnsmessige interesser. Nedenfor følger noen hovedtrekk i utviklingen i det statlige eierskap.

I årene etter andre verdenskrig ble det opprettet flere statsaksjeselskaper i industrisektoren. Kapitalmarkedet i Norge var begrenset, samtidig

som det var et politisk ønske om industribygging. Dette medvirket til at staten bidro med langsiktig kapital til industriutvikling. Statens rolle i selskaper som Årdal og Sunndal Verk (1947), Norsk Jernverk (1955) og Norsk Koksverk (1960) må ses i lys av dette.

Ønsket om et sterkere eierskap i utvinning av naturressurser var begrunnelsen for statens eierskap i Statoil og et økt eierskap i Norsk Hydro på 1970-tallet. Dette oppstod samtidig med at utvinning av olje og gass på norsk sokkel startet. Eierskapet gjorde også at store inntekter fra verdiskapingen knyttet til utvinning av felles naturressurser (grunnrenten) tilfalt fellesskapet.

Et politisk ønske om å ta vare på virksomheter som ble ansett som strategisk viktige for sikkerhet og beredskap, har vært begrunnelse for statlig eierskap i flere tilfeller. Dette gjelder statens engasjement i Raufoss Ammunisjonsfabrikker (senere Raufoss ASA, og i 1998 ble ammunisjonsvirksomheten skilt ut i Nammo), Kongsberg Våpenfabrikk (avviklet 1987, men selskapets forsvarsvirksomhet er videreført og inngår nå i Kongsberg Gruppen) og Horten Verft (akkord i 1987).

Bankkrisen på 1990-tallet kan forklare statens eierskap innenfor banksektoren. Staten overtok aksjene i flere norske banker for å avverge en mer alvorlig bankkrise med uoversiktlige og potensielt store negative realøkonomiske konsekvenser. Bankene ble senere privatisert gjennom flere aksjesalg, mens staten har beholdt en eierandel på 34 pst. i DNB. Nedsalgene førte til at den nest største banken, Kredittkassen (nå Nordea), ble overtatt av svenske eiere og styrt fra Stockholm. Den tredje største forretningsbanken, Fokus, ble etter hvert filial av Danske Bank og styrt fra København. Motivet for å beholde 34 pst. i DNB har vært ønsket om å ha hovedkontor for landets største bank i Norge.

Flere av selskapene som eies av staten, er et resultat av omfattende regulatoriske reformer, der virksomhet som tidligere var organisert som en del av staten, har blitt skilt ut i selskaper. Eksempler på dette er Statkraft og Statnett (tidligere Statkraftverkene, utskilt i 1992) og Telenor (tidligere Televerket, utskilt i 1994).

På 2000-tallet har det vært en reorganisering av eierskapet. Forvaltningen av statens forretningsmessige eierskap er i stor grad sentralisert og noen selskaper har blitt privatisert. Eksempler på privatisering er Arcus (2001/2003), BaneTele (2006/2009), Secora (2012) og Cermaq (2014). Videre er statens eierandel i flere selskaper redusert ved børsnotering, i Telenor (2000), Statoil (2001) og Entra (2014). I samme periode er flere

sektorpolitiske selskaper etablert ved utskillelse av virksomhet som tidligere var innenfor forvaltningen, ved sammenslåinger eller ved nyetableringer. Enova (opprettet i 2001), Innovasjon Norge (2004), Gassnova (2007) og Eksportkreditt Norge (2012) er eksempler på selskaper som er etablert for å forvalte økonomiske virkemidler for staten. Andre eksempler på selskaper som er opprettet for å ivareta sektorpolitiske hensyn er Simula Research Laboratory (2001), Universitets-senteret på Svalbard (2002), Nofima (2008) og Norsk Helsenett (2009). Petoro ble opprettet i 2001 for å forvalte Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Gassco ble opprettet samtidig tid for å være operatør for gassrørledninger og transportrelaterte gassbehandlingsanlegg (Meld. St. 27 (2013–2014)).

#### 14.1.2 Prinsipper for eierskapsforvaltning

Forvaltningen av statens eierskap har utviklet seg over tid. På slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet ble det stilt kritiske spørsmål om statens involvering i flere større industriprosjekter, bl.a. Tandberg Radio, Emden og Tofte. Det var særlig spørsmål rundt statens ansvar for selskapene i tilfeller der driften gikk dårlig og der politiske vurderinger kunne antas å ha påvirket de økonomiske beslutningene selskapene gjorde. Første gang staten ikke dekket alle utestående fordringer for et statlig heleid selskap som gikk konkurs, var i 1984 ved den første akkorden ved Horten Verft AS. Prinsippet om at staten ikke hefter for mer enn innskutt kapital, ble gjentatt i 1986 ved Kongsberg Våpenfabrikk AS. I denne saken gikk flere fordringshavere til retts sak mot staten og tapte. Hovedspørsmålet var i hvilke tilfeller staten ble rammet av gjennomskjæringsretten i aksjelovgivningen. Det ble fastslått at staten ikke med viten og vilje kunne drive for kreditorenes regning, men at staten heller ikke var ansvarlig for usikkerhet knyttet til ordinær forretningsdrift. Med bakgrunn i dette dekket staten alle forpliktelses til kreditorer ved restruktureringen av Norsk Jernverk AS, hvor det var åpenbart at driften ikke var basert på normale forretningsmessige vurderinger.

Disse hendelsene viste behovet for en tydelig rolledeling mellom styre og eier. Det ble også en større forståelse for at måten staten opptrer på som eier, kan ha konsekvenser for offentlighetens og investorers tillit til det norske kapitalmarkedet. Det har derfor blitt et overordnet prinsipp for statens eierskapsutøvelse at statsråden og departe-

mentet ikke blander seg inn i, og heller ikke er økonomisk ansvarlig for, styrets forretningsmessige beslutninger. Et slikt skille innebærer at staten må utøve sin eierrolle gjennom generalforsamlingen, med respekt for den rolledelingen mellom eier, styre og daglig ledelse som selskapslovgivningen bygger på. Samtidig har det vært en utvikling i retning av at sektorpolitiske mål i større grad skilles fra selve eierutøvelsen.

Hovedprinsippet om utøvelse av statens eierrolle og rolledelingen med styre og daglig ledelse kan sies å ha bred politisk tilslutning. I St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap etablerte staten for første gang egne prinsipper for god eierstyring. Regjeringens prinsipper for god eierstyring er senest presentert i Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, som ble lagt fram våren 2014. Prinsippene omhandler bl.a. likebehandling av aksjonærer, åpenhet, uavhengighet, styresammensetting og styrets rolle. Prinsippene innebærer en ytterligere klargjøring av roller og bidrar til ryddighet i beslutningsprosessene. Prinsippene underbygger at statens økonomiske ansvar som eier begrenser seg til innskutt kapital, på linje med andre eiere.

Det statlige eierskapet anses derfor som mindre problematisk nå enn på 1970- og 1980-tallet. IMF (2014) har vurdert rammeverket for forvaltningen av det statlige eierskapet i Norge, og anser dette som faglig godt og godt etablert. IMF framhever bl.a. at regjeringen med jevne mellomrom setter mål for statens eierskap og at statlig eierskap i stor grad forvaltes av en sentral enhet. Sistnevnte bidrar til profesjonell forvaltning. Videre

framheves det at staten utøver sitt eierskap i generalforsamling, med respekt for rolledelingen mellom eier, styre og daglig ledelse. IMF viser også til at statens prinsipper for god eierstyring er på linje med generelt aksepterte prinsipper for eierstyring fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) og OECD.

## 14.2 Produktivitet og statlig eierskap

Selv om forvaltningen av det statlige eierskapet er basert på veletablerte og anerkjente prinsipper, er det flere årsaker til at det store statlige eierskapet kan ha negative virkninger på produktiviteten og verdiskapingen i økonomien. Slike negative virkninger drøftes nærmere i det følgende.

### 14.2.1 Forvaltning av eierskapet

Dagens statlige eierskap synes i all hovedsak å bli forvaltet i tråd med veletablerte og anerkjente prinsipper. Profesjonell forvaltning begrenser produktivetsproblemer som kan følge av at staten er eier. Eierstyringen er bl.a. viktig for å disiplinere selskapet, som igjen vil bidra til å holde kostnader nede, samt øke verdiskaping og produktivitet i selskapene. Bøhren (2011) påpeker at en aktiv og disiplinert eier er spesielt viktig for selskaper som opererer i markeder der det er svak eller ingen konkurranse. Flere av de statlige selskapene opererer i slike markeder. Nedenfor pekes det på noen sider ved forvaltningen av det statlige eierskapet som kan føre til at eierskapet ikke utøves på en tilstrekkelig effektiv måte.

### Boks 14.1 Prinsipper for god eierstyring

Følgende prinsipper for god eierstyring følger av Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap:

1. Aksjeeiere skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse og selskapets virksomhet.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamling.
4. Styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, staten stiller forventninger til selskapets resultater.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset selskapets formål og situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.
7. Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal herunder ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
8. Styret bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og evaluere sin virksomhet.
9. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapet og fremstår som rimelige.
10. Selskapet skal arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar.

Den tradisjonelle eierskapslitteraturen inneholder teorier om problemer ved delegering av myndighet fra eiere til styret og ledelsen. Teorien bygger på det såkalte prinsipal-agent-problemet. Problemet oppstår når en agent (styret eller ledelsen) tar beslutninger på vegne av en prinsipal (eieren), men de to aktørenes målsetninger ikke sammenfaller og agenten sitter på relevant informasjon som prinsipalen ikke har. Bøhren (2011) peker på at statlig eierskap er et særskilt krevende tilfelle av delegert kontroll. Norges innbyggere er eiere, mens eierutøvelsen er delegert til ansvarlig statsråd.

Ifølge Sørensen (2010) er det en hovedtese i faglitteraturen at offentlige eiere vil ha svakere insentiver enn private eiere til å drive effektiv overvåkning og kontroll med selskapsledelsen for å skape økt lønnsomhet og effektivitet. Politikere og embetsmenn har ingen personlige rettigheter til kontantstrømmen slik private investorer har. Dersom sannsynligheten for gjenvalg påvirkes av hvor god utøvelsen av det statlige eierskapet er, vil det kunne gi sittende regjering politiske insentiver til godt eierskap. Ifølge Sørensen er imidlertid en slik årsakssammenheng antakelig ikke særlig sterk. Ettersom velgerne heller ikke mottar direkte avkastning, gir ikke denne mekanismen et sterkt insentiv til å følge opp selskapene like nøye som private investorer har insentiver til.

Passivt eierskap kan gi administrasjonsstyrte selskaper som prioriterer andre hensyn enn avkastning. Et eksempel på dette fra Bøhren (2011) er at ledelsen vil kunne ønske å unngå personlige belastninger ved nedbemanning. Samtidig vil det være mer spennende både privatøkonomisk og sosialt å lede et stort og synlig selskap, enn å lede en mindre og mer usynlig virksomhet. En konsekvens av passivt eierskap kombinert med en ledelse som er opptatt av egne interesser framfor eiers, vil kunne være uønsket høy vekst. Bøhren peker på at investeringene ofte kommer i nye produktområder som selskapet hittil ikke har drevet med, og ikke nødvendigvis er basert på selskapets sterke sider. Dette kan være relevant for forståelsen av ekspansjonen som man kan observere i enkelte kraftselskaper, jf. kapittel 14.3.2.

Aktiv styring basert på politiske føringer som ikke fremmer effektivitet, kan imidlertid være et like stort problem som passivitet. Colbjørnsen (2014a) har sett på konsernsjefers handlingsrom og gjennomføringskraft i statlig eide sektorselskaper. Han peker på at politikernes hverdag preges av skiftende mediasaker og dagsaktuelle spørsmål. Styring basert på slike politiske føringer kan innebære utydelige signaler og uklare insentiver

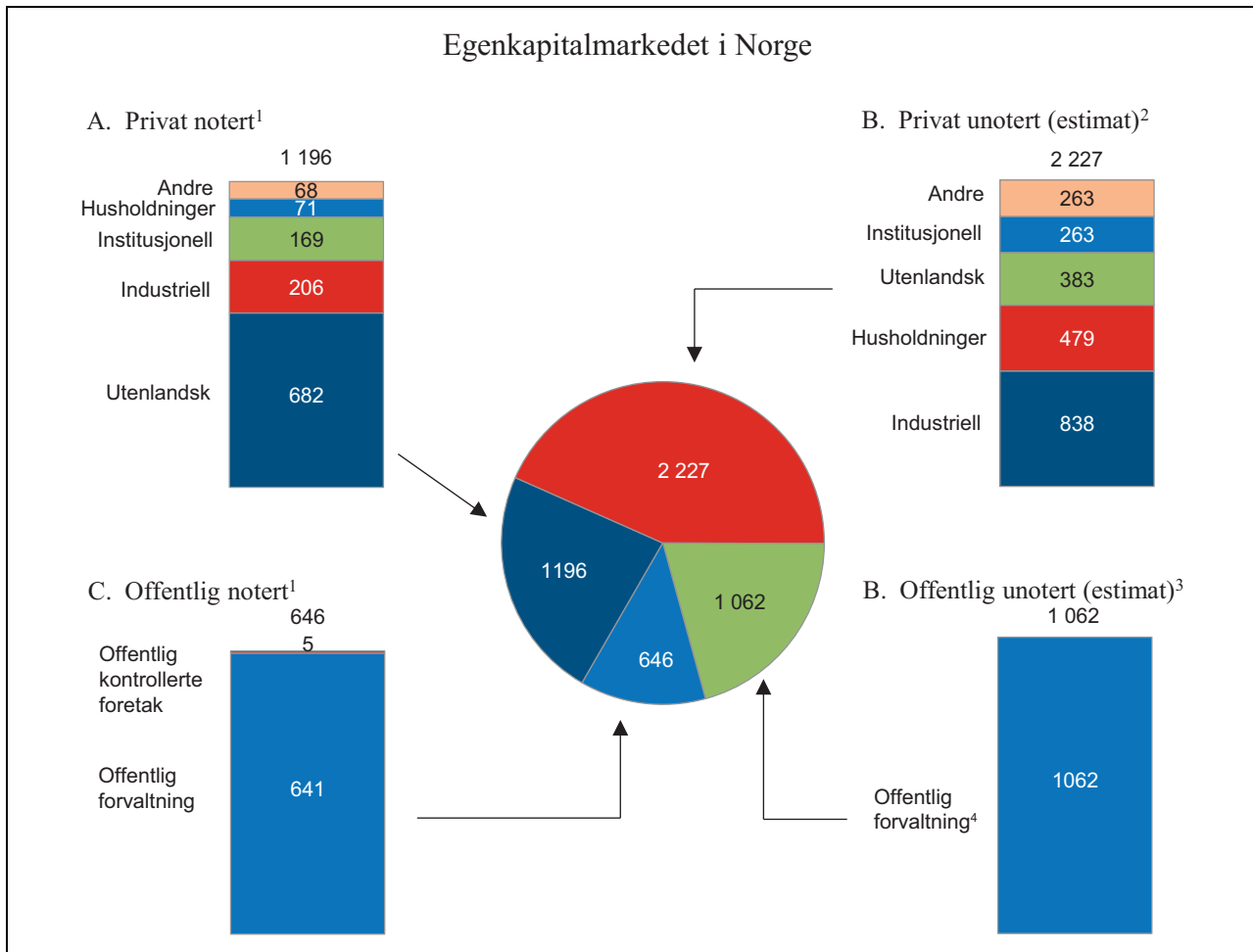
for selskapet, noe som kan påvirke selskapets prioriteringer. Dette kan føre til feilallokering av ressurser i selskapene, ineffektiv drift og svekket konkurranse. Selskapene har behov for langsiktig planlegging.

Selskapslovgivningen skal skjerme selskapene fra politisk styring i enkeltsaker ved at eierstyringen må skje gjennom generalforsamling. Utfordringen med å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet ligger imidlertid ikke i den formelle eierstyringen, men i politikernes vane med å uttrykke forventninger om at foretakenes ledelse skal innrette seg etter uformelle styringssignaler. Som eksempel på dette peker Colbjørnsen (2014a) på diskusjonen om hvorvidt daværende næringsminister Trond Giske forsøkte å presse Telenors daværende styreleder Harald Norvik til å, gjennom Telenors eierskap i A-pressen, hindre salg av A-pressens TV2-aksjer til Egmont. Colbjørnsen (2014b) peker i innlegg i Dagens Næringsliv på at statlige foretak ofte kommer under press fra politikere som involverer seg i den daglige driften. I Colbjørnsens innlegg pekes det på eksempler der representanter i Stortingets spørretime bl.a. har stilt spørsmål om hvorfor Vinmonopolet er utsolgt for israelsk vin, hvorfor en bestemt passasjer ble «kastet av» toget av NSB og om Postens plassering av folks postkasser.

Kombinasjonen av viktige samfunnsoppdrag og statlig eierskap gjør at foretakene får stor politisk oppmerksomhet. Ovennevnte problemer med aktiv styring gjør seg derfor særlig gjeldende for selskaper med sektorpolitiske oppgaver. Colbjørnsen (2014b) forklarer den politiske oppmerksomheten om disse selskapene bl.a. med at foretakene produserer tjenester som griper sterkt inn i velgernes hverdag, og at feil og mangler ved slike foretak er egnet som politisk profilering. Videre kan interesseorganisasjoner og tillitsvalgte bruke politiske forbindelser til å forsøke å overstyre, eller ta omkamp med, selskapets ledelse.

Colbjørnsen (2014a) peker på at demokratiske hensyn tvinger statlige selskaper inn i omstendelige og langsomme beslutningsprosesser. Et eksempel på dette er Posten, som har utviklet seg til å bli et internasjonalt logistikk-selskap. Selskapets planer legges fram i en egen stortingsmelding basert på selskapets såkalte § 10-plan.<sup>1</sup> Stortingets behandling kan ta lang tid, noe som kan være en ulempe for Posten sammenlignet med internasjonale konkurrenter.

<sup>1</sup> Det følger av § 10 i Postens vedtekter at selskapet annet hvert år skal legge fram en skriftlig orientering om de overordnede planer for konsernets virksomhet.



Figur 14.2 Egenkapitalmarkedet i Norge. Mrd. kroner

<sup>1</sup> Basert på markedsverdi for alle børsnoterte aksjer registrert i VPS ved inngangen til 2014.

<sup>2</sup> Kalkulert som bokført egenkapital til alle aksjeselskaper i Norge ved inngangen til 2012, fratrukket egenkapital til noterte aksjeselskaper og egenkapitalen til offentlige unoterte foretak. Fordelingen mellom eiertyper er estimert.

<sup>3</sup> Kalkulert som bokført egenkapital til alle offentlige eide foretak ved inngangen til 2012 (ekskludert egenkapital til offentlige forvaltningsenheter), fratrukket egenkapital til noterte offentlige foretak.

<sup>4</sup> Offentlig forvaltning regnes her som all unotert offentlig egenkapital, i fravær av kilder.

Kilde: Meld. St. 27 (2013–2014).

Difi (2011) finner store variasjoner i hvor aktiv eierstyringen av de sektorpolitiske selskapene er og rapporterer om et visst inntrykk av passivitet eller nøling. Difi finner at selskapene i kartleggingen ga uttrykk for at eierdepartementene var mer opptatt av de sektorpolitiske hensynene enn av den forretningsmessige siden. Dette kan være negativt for effektiviteten i utøvelsen av oppgavene. Difi konkluderer bl.a. med at det er en krevende balansegang mellom sektorpolitiske og økonomiske mål. Styringsutfordringene var knyttet til uklare og motstridende mål, og/eller manglende fleksibilitet når det kom til bruken av disponible ressurser.

Rattsø og Sørensen (2011) finner at de statlige selskapenes handlefrihet og ansvar er begrenset av aktiv statlig styring utover formell eierstyring.

Egenvurdert handlefrihet var størst i de forretningsorienterte selskapene i undersøkelsen, mens selskaper som i stor grad er avhengig av bevilgninger over statsbudsjettet opplevde mer intensiv eierstyring og mindre handlefrihet. Generelt forventet ikke styremedlemmene å bli kastet, og en betydelig andel svarte at styret i realiteten «aldri vil bli holdt ansvarlig». I likhet med Difi (2011) finner Rattsø og Sørensen at selskaper med sektorpolitiske mål må gjøre egne avveininger, fordi sektormålene er kompliserte eller motstridende og ikke frikoblet fra det politiske systemet. Målavveininger og politisk konflikt har ifølge forfatterne konsekvenser for vektlegging av kostnadsforhold, effektivitet og vurdert måloppnåelse.

Utbytter fra statlige selskaper inngår som inntekter på statsbudsjettet. Sørensen (2010) peker

på at statlig utbyttepolitikk dermed kan være motivert ut fra hensynet til kortsiktig saldering av statsbudsjettet, og for å hindre etterfølgende regjeringer i å anvende de samme ressursene. Det er ikke uvanlig at både stat og kommuner beskyl- des for å saldere sine budsjetter med utbytter fra kraftselskapene.

Globalisering, raske teknologiskift og økt konkurranse gjør at betydningen av virksomheters evne til omstilling og innovasjon øker. Dette stiller også økte krav til eierskapsforvaltningen. Som følge av den økte endringstakten ser man som en generell trend i internasjonale eiermarkeder et økt omfang og mangfold av eieraktørgrupperinger, som spiller viktige og komplementerende roller i eiermarkeder; herunder børsnoterte og private investeringsselskaper, PE-fond, aktivist-investorer, statlige eierenheter, statlige investeringsfond og institusjonelle investorer. I tillegg utgjør familieeide bedrifter en stor andel av økonomien i de fleste vestlige land. Graden av operasjonell involvering varierer betydelig mellom de ulike eieraktørene.

Figur 14.2 illustrerer egenkapitalmarkedet i Norge. Eierskapsmangfoldet i Norge er vesentlig mer begrenset enn det man ser internasjonalt. Dette kan bl.a. skyldes det omfattende offentlige eierskapet, men også at skattesystemet i stor grad favoriserer privat investering i eiendom og et pensjonssystem som i større grad er basert på offentlige løpende skattefinansierte ordninger, enn på fondsbaserte ordninger, slik de har i andre land.

Eierskap har betydning for hvordan selskaper styres og drives. Eiere kan involvere seg i selskaper på ulike måter og i ulik grad, avhengig av eierskapsmodell. Et mer begrenset eierskapsmangfold kan påvirke næringslivets evne til innovasjon og omstilling over tid. Kompetente eiere, som evner å forstå markeder og et selskaps situasjon og muligheter, er av betydning for å kunne realisere selskapets verdiskapingspotensial, jf. Meld. St. 27 (2013–2014).

### 14.2.2 Kapitalallokering

Høy produktivitet krever effektiv utnyttelse av innsatsfaktorene i samfunnet; arbeid og kapital. I et velfungerende kapitalmarked vil prisene gi verdifull informasjon om selskapenes forventede framtidsutsikter, fordi prisene avspeiler markedssaktørenes forventninger til selskapets framtidige resultater. Hvis all tilgjengelig informasjon er reflektert i prisene, sies markedet å være effisient. Effisiente priser bidrar til at kapitalen kanaliseres til de prosjekter som har den beste avkastnings-

og risikoprofilen (NOU 1999: 3). Dersom statlige selskaper står overfor lavere priser på kapital enn avkastnings- og risikoprofilen skulle tilsi, vil det innebære en konkurransefordel og en risiko for at disse selskapenes investeringer gjennomføres på bekostning av bedre prosjekter.

Kapitalverdimodellen (CAPM) er en matematisk modell som brukes for å vurdere en kapitalplassering ved å se på sammenhengen mellom risiko og forventet avkastning, og angi et passende avkastningskrav.

Bruk av kapitalverdimodellen for å vurdere kapitalplasseringer i statlige selskaper forutsetter at det er mulig å fastsette en pris på egenkapitalen som reflekterer den risikoen staten tar. For selskaper som opererer i et velfungerende marked med privateide konkurrenter, slik som de børsnoterte, er dette som regel ikke et problem, fordi markedsprisen på egenkapital kan observeres. For de sektorpolitiske selskapene er det derimot krevende å fastsette prisen på egenkapitalen, fordi den underliggende risikoen kan være vanskelig å observere. For disse selskapene er staten også opptatt av annen avkastning. Dette gjør det vanskelig å fastsette et avkastningsmål for egenkapitalen som balanserer forventet økonomisk avkastning med den risikoen staten som eier er villig til å ta. Konsekvensen er at det ikke blir noen tydelig kostnad på egenkapitalen. Dette er spesielt vanskelig for de selskapene som har flere mål, og aller mest for selskaper som har sektorpolitiske mål og samtidig kommersiell virksomhet.

I børsnoterte selskaper er aksjonærenes avkastning summen av direkteavkastning (utbytte) og verdistigning på selskapet (aksjekursen). For statlig heleide selskaper er sistnevnte ikke en enkel observerbar størrelse. Det er heller ikke en meningsfull størrelse for en del av de sektorpolitiske selskapene. Dette kompliserer vurdering av oppnådd avkastning i forhold til et fastsatt mål. Eierdepartementene har etablert avkastningsmål for flere av de statlig heleide selskapene, men det er vanskelig å si om dette i realiteten bidrar til effektivitet. Det er en risiko for at det settes romslige krav, ettersom selskapene selv i stor grad må bidra med informasjon til å fastsette kravene og til å vurdere avkastning. En relatert problemstilling er formulering av utbyttepolitikk. For mange av selskapene er det fastsatt utbyttemål som er formulert som en andel av årsresultat, uten at det etableres noen sammenheng mellom utbytte og kapitalkostnad.

Også for gjeldsfinansiering er det utfordringer knyttet til statlig eierskap. Statens økonomiske ansvar i aksjeselskaper, statsforetak og særlovs-

skaper begrenser seg til innskutt egenkapital, tilsvarende som for andre eiere. Til tross for dette er det flere indikasjoner i kapitalmarkedene på at aktørene vurderer sannsynligheten for konkurs som lavere når staten er eier. Det statlige eierskapet oppfattes da som en implisitt garanti. Det har heller ikke vært noen tilfeller av konkurs i statlig eide selskaper siden Kongsberg-konkursen i 1987.

En eventuell oppfatning om at selskaper hvor staten er (med)eier kan forvente mer støtte fra sin eier enn andre selskaper, er uheldig fordi det påvirker den oppfattede risikoen knyttet til selskapet. Det er fare for at långivere ikke gjør tilstrekkelig grundige vurderinger av disse selskapene, og selskapene kan få en lavere lånekostnad enn den underliggende risikoen tilsier.

Manglende eller feilaktig prising av egenkapitalen i kombinasjon med en lavere lånekostnad på grunn av en oppfattet statsgaranti, kan gjøre at selskapenes totale finansieringskostnad blir lavere enn for et tilsvarende privat selskap. Ettersom finansieringskostnaden er viktig for selskapers lønnsomhetsvurdering av investeringer, vil den påvirke hvilke investeringer som gjennomføres. En lavere finansieringskostnad for statlig eide selskaper vil kunne føre til at prosjekter som ikke ville blitt vurdert som lønnsomme med de finansieringskostnader et privat selskap ville stå overfor, likevel gjennomføres. Statlige selskaper vil således kunne ekspandere sin virksomhet uten at dette er lønnsomt for samfunnet som helhet.

Feil prising av kapital er spesielt problematisk der statlige eide selskaper er i konkurranse med private selskaper. I slike tilfeller vil de statlige selskapene ha en konkurransefordel overfor private aktører, og konkurransen i markedet svekkes. Slike fordeler kan gi seg utslag både i produktmarkedet, ved at bedriftenes adferd endres, samt i kapitalmarkedet, ved at private selskaper kan oppleve en vanskeligere kreditttilgang. Konkurransefordeler i produktmarkedet beskrives nærmere i kapittel 10. OECD (2012a) har anbefalt at en bør søke å unngå finansieringsfordeler som følge av det statlige eierskapet. OECD viser bl.a. til Australia, hvor det er innført en skatt på statlige selskapers opplåning som skal søke å utligne den fordel disse selskapene oppnår.

Oppfatning om statsgaranti kan ses i sammenheng med spørsmål om ulovlig statsstøtte. For å avgjøre om statlige midler som tilføres et foretak innebærer ulovlig statsstøtte, anvendes det såkalte markedsinvestorprinsippet. Dersom det offentlige tilfører kapital på andre vilkår enn hva en sammenlignbar privat investor antas å ville ha

stilt, foreligger i utgangspunktet offentlig støtte. Prinsippet innebærer at staten må kreve normal markedsmessig avkastning på kapital som er innskutt i et foretak som opererer i konkurranse med andre. Det er imidlertid i mange tilfeller vanskelig å vurdere hvordan en privat eier ville opptrådt i et gitt tilfelle.

Det er få tilfeller hvor det statlige eierskapet er blitt formelt vurdert av EFTA Surveillance Authority (ESA). ESA fattet i 2009 vedtak om at elementer i åpningsbalansen til Mesta ved utskillelsen fra Statens Vegvesen i 2003 innebar ulovlig statsstøtte. Mesta måtte som følge vedtaket tilbakebetale 129 mill. kroner inklusiv renter til staten (Prop. 125 S (2009–2010)). En annen sak hvor det er stilt spørsmål ved om staten opptrådte slik en privat eier ville gjort, var ved salget av Secora i 2012. Begrunnelsen for salget var at staten som eier hadde begrensede muligheter til å tilføre selskapet den industrielle kompetansen det hadde behov for (Prop. 83 S (2010–2011)). Staten solgte selskapet for 1 krone, samtidig som det ble gitt et statlig lån til selskapet på 50 mill. kroner begrunnet med en vanskelig økonomisk situasjon (Innst. 118 S (2012–2013)). Staten måtte i 2014 ta et tap på 20 mill. kroner på lånet (Prop. 93 S (2013–2014)). Til tross for at det ble stilt spørsmål ved mulig statsstøtte i næringskomiteens innstilling ved behandlingen av lånet, ble dette aldri formelt vurdert av ESA.

SAS er et annet selskap hvor det har blitt stilt spørsmål om mulig statsstøtte. Eksempelet kan også illustrere problemer med politisk styring som er beskrevet i kapittel 14.2.1. SAS er et børsnotert selskap hvor den svenske, danske og norske stat til sammen eier 50 pst. Dereguleringen av det europeiske luftmarkedet og lavprisselskaperes sterke vekst etter årtusenskiftet endret konkurransen betraktelig, og selskapets økonomiske resultater ble sterkt svekket. I perioden fra 2008 til 2012 gikk konsernet med store årlige underskudd. Dersom SAS skulle konkurrere på pris med lavkostselskapene ville selskapet måtte kutte i lønns- og pensjonsvilkår som var kommet på plass i en tid hvor markedet var regulert og selskapet var i en monopolsituasjon. I 2009 lanserte SAS et program for kostnadsreduksjoner. Disse måtte til dels framforhandles med 39 ulike fagforeninger. Samtidig gjennomførte selskapet i 2009 og i 2010 kapitalutvidelser som til sammen summerte seg til 11 mrd. svenske kroner, hvorav de tre eierstatene stilte opp med sine forholdsmessige andeler. De finansielle problemene var imidlertid ikke løst, og i 2012 lanserte selskapet en ny plan for innsparinger gjennom endrete lønns- og pensjons-

vilkår. I pressen ble dette referert til som et være eller ikke være for SAS. Også for planen som ble lansert i 2012 var det en forutsetning at eierne, denne gangen kun de statlige og den største private aksjonæren, bidro med finansiering. Eierne inngikk i en kredittfasilitet sammen med selskapers bankforbindelser.

Professor Frode Steen ved Norges Handelshøyskole er en av mange som har påpekt at det statlige eierskapet ser ut til å ha vært en ulempe for selskapets restruktureringsprosess. I 2010 uttalte han følgende til Aftenposten om kapitaltilførselen:

*«Jeg kan ikke se at SAS vil klare å restrukturere seg nok. Det er for liten vilje blant de ansatte til å gjøre noe med kostnadsnivået. Hvis ikke SAS får orden på det så er de ikke levedyktige. SAS har en utfordrende struktur i selskapet med fagforeningsdrevne kostnader som er svært høye.»*

Eiernes vilje til stadig å skyte inn ny kapital ble forstått som et ønske om å beskytte arbeidsplasser, noe som ga fagforeningene svake insentiver til samarbeid seg imellom og med ledelsen.

*«De bør spørre seg hvilke arbeidsplasser det er riktig å holde i live? Hvis de går inn og vurderer driften til SAS og ser at de bare driver dyrere enn konkurrentene, er det da riktig å subsidiere dem?»*

sa Steen i samme intervju (Aftenposten 2011). Finansieringen i 2012 ble gjenstand for en formell vurdering av EU-Kommisjonen og ESA. Det ble konkludert med at statenes bidrag ikke innebar ulovlig støtte (EFTA Surveillance Authority 2014). Historien om SAS illustrer imidlertid at stater kan ha andre hensyn enn private eiere og at det er vanskelig å vurdere hvilke hensyn som eventuelt vektlegges utover de rent forretningsmessige.

### 14.2.3 Konkurransen i markeder der statlige selskaper opererer

Konkurransen fremmer produktivitet. Mekanismene bak dette forklares i kapittel 6. I den grad statlig eierskap svekker eller ødelegger konkurransen i et marked, vil det føre til redusert produktivitet. Betydningen av det offentlige eierskapet for konkurranse belyses også i kapittel 10.

Som beskrevet ovenfor, vil statlige selskaper kunne bli stilt overfor lavere finansieringskostnader enn private selskaper. Dette kan være en konkurransefordel overfor private aktører. En slik

konkurransfordel vil kunne innebære at statlige selskaper opprettholder eller oppnår en dominerende stilling. Fordelen kan også redusere andre aktørers investeringsvilje i markeder der statlige selskaper konkurrerer som følge av en lavere sannsynlighet for å lykkes. Lavere kapitalkostnad kan også spille en rolle i tilfeller der statlige selskaper ønsker å kjøpe annen virksomhet i konkurranse med private budgivere.

Tilsvarende vil kryssfinansiering i selskaper med både kommersiell og annen virksomhet kunne bidra til at den kommersielle virksomheten ikke drives på markedsmessige vilkår. For eksempel vil selskaper som forvalter naturressurser eller har ekstraordinært lønnsom monopolomsetning kunne subsidiere mindre lønnsom virksomhet som er i konkurranse med andre aktører. Dette kan også redusere andre aktørers investeringsvilje i markeder der disse selskapene konkurrerer.

I markeder som er sterkt regulert av staten, vil også statlig eierskap kunne forstyrre konkurransen. Ved utøvelse av myndighets- og tilsynsfunksjoner skal staten ikke ta hensyn til egne eierinteresser. Potensielle konkurrenter som vurderer å investere, trenger trygghet for at statselskapene ikke vil bli favorisert. Denne problematikken er særlig relevant i bransjer med stort innslag av statlig regulering og hvor det gjøres store langsiktige investeringer. Eksempler på dette er infrastruktur og kraftproduksjon. Uklar rolledeling mellom regulator, tilsynsmyndighet og eier vil kunne påvirke konkurranseforhold og gi de aktuelle selskapene uklare insentiver og mål. Begge deler vil kunne virke produktivitetshemmende.

Statlig heleide selskaper med uklare mål eller andre mål enn kommersielle kan skape uforutsigbarhet i markedet de opererer i som gjør det lite attraktivt for private aktører å etablere seg. Dette kan svekke konkurransen og derigjennom produktiviteten.

### 14.3 Kommisjonens vurdering av eierskapet i utvalgte sektorer

Kommisjonen har konsentrert sine vurderinger om de tre sektorene bank og finans, kraftproduksjon og -distribusjon, og samferdsel. Dette er sektorer der det offentlige eierskapet er stort, og der det samtidig finnes en stor grad av offentlig regulering og annen offentlig involvering. Viktig infrastruktur for samfunnet forvaltes også av selskaper i disse sektorene. Derfor er dette sektorer hvor risikoen for problemer knyttet til eierskapet er



ekstra stor. Nedenfor pekes det på områder der kommisjonen mener det kan være produktivetsproblemer innenfor disse sektorene.

### 14.3.1 Bank- og finanssektoren

Det direkte statlige eierskapet i bank- og finanssektoren omfatter en eierandel på 34 pst. i DNB og 100 pst. i Kommunalbanken. I tillegg forvalter de helstatlige selskapene Eksportkreditt Norge og Innovasjon Norge statlige låneordninger. Det statlige engasjementet i sektoren omfatter dessuten statsbankene Husbanken og Lånekassen, samt boliglånsordningen under Statens pensjonskasse (SPK).

Statlige utlån gjennom Innovasjon Norge, Eksportkreditt Norge, Husbanken, Lånekassen og SPK utgjorde til sammen 412 mrd. kroner ved utgangen av 2013 (Meld. St. 3 (2013–2014)). Kommunalbanken hadde utestående 241 mrd. kroner i utlån (Kommunalbanken 2014) og DNBs utlånsmasse var 1 341 mrd. kroner (DNB 2014). Til sammenligning var publikums samlede innenlandske bruttogjeld (K2) på samme tidspunkt 4 369 mrd. kroner. Det statlige direkte og indirekte engasjementet utgjør dermed en betydelig andel av den samlede gjelden i husholdningene, i kommunene og hos bedriftene.

Kommunalbanken har høyeste mulige kredittrating fra både Moody's og Standard&Poors, og begge vektlegger det statlige eierskapet og tilknytningen til offentlig sektor for øvrig (Moody's 2013 og Standard & Poor's 2014). Sistnevnte uttrykker følgende i sin ratingrapport:

*«...there is an «extremely high» likelihood that Kommunalbanken's owner, the Kingdom of Norway (AAA/Stable/A-1+) would provide timely and sufficient extraordinary support to Kommunalbanken in the event of financial distress.»*

Begge byråene framhever også at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som forvalter statens eierinteresse i selskapet, i gjentatte brev har uttrykt støtte til selskapet og at staten vil sørge for at Kommunalbanken vil møte sine forpliktelser til enhver tid.

Også for DNB innebærer det statlige eierskapet en bedre kredittrating. Moody's skriver følgende i sin siste rapport (Moody's 2014):

*«The rating uplift reflects our assessments of a very high probability of systemic (government) support for the bank in the event of need, in light*

*of the Norwegian government's 34 % ownership of DNB.»*

God kredittrating gjenspeiles normalt i bedre innlånsbetingelser. Dette er spesielt viktig i banksektoren, hvor marginen mellom innlån og utlån langt på vei bestemmer resultatet. Bedre innlånsbetingelser innebærer at en bank kan operere med lavere utlånsbetingelser for en gitt risiko og dermed ta større markedsandeler. For Kommunalbanken er det liten tvil om at dette har resultert i en dominerende markedsposisjon i markedet for lån til kommunesektoren. Gode innlånsbetingelser kan også føre til at bankene øker sin opplåning (gearing) og dermed tar større risiko enn hva som er ønskelig.

IMF (2014) har påpekt at statens eierskap i DNB kan medføre problemer i form av moralsk risiko («moral hazard») eller en forventning om statlig støtte ved finansielle problemer. Ifølge IMF er kredittratingen av DNB et eksempel på en utilsiktet effekt av statlig eierskap, ved at långivere vurderer risikoen som lavere som følge av det statlige eierskapet. IMF trekker også fram Kommunalbanken, men påpeker at konsekvensene er mindre ettersom markedet er begrenset til kommuner og kommunale foretak. I sine anbefalinger trekker IMF fram banksektoren som en sektor hvor privatisering kan være en måte å oppnå like gjeldsvilkår og sikre like konkurransevilkår på.

Det store statlige engasjementet reduserer størrelsen på det øvrige norske markedet. Statsbankenes (Husbanken, Lånekassen og SPK) vilkår er typisk så gunstige at det er vanskelig for private banker å konkurrere med dem. Med det store statlige engasjementet i utlånsmarkedet blir andelen av markedet som er åpent for privat konkurranse tilsvarende redusert. Statens eierskap i Kommunalbanken og DNB gir også disse institusjonene en konkurransefordel. Det er videre en fare for at potensielle utenlandske konkurrenter overvurderer betydningen av det statlige eierskapet, og at dette derfor fungerer som en inngangsbarriere. I den grad det statlige eierskapet svekker incentivene til nyetableringer vil det gi redusert konkurranse i finansmarkedet, noe som kan være negativt for produktiviteten.

Det kan argumenteres for at nasjonal forankring av den største finansinstitusjonen bidrar positivt for norsk økonomi. Nasjonal tilhørighet gir norske myndigheter større anledning til å regulere og føre tilsyn med bransjen. Under finanskrisen i 2008–09 kunne det observeres at de utenlandske bankene som opererte i Norge

reduserte sitt engasjement samtidig som de norske økte sitt. Dette kan nok delvis forklares med nasjonal tilhørighet. Samtidig var dette en internasjonal krise som påvirket de norske bankene mindre enn banker i mange andre land, dels fordi norsk økonomi ellers gikk bra og dels fordi norske banker hadde strengere kapitalkrav og tilsyn enn det som var vanlig internasjonalt. Det var derfor naturlig å forvente at de norske bankene kunne øke sin markedsposisjon.

At enkelte banker er så store at de oppfattes som systemviktige reiser problemer både i form av «moral hazard» og for konkurransen i bankmarkedet. Temaet har derfor spilt en viktig rolle i diskusjonen om nye internasjonale bankregler. De nye reglene, med ekstra kapitalkrav for systemviktige banker, reduserer de fordeler som ligger i å ha forventninger om statlig støtte ved finansielle problemer. Det skyldes dels at sannsynligheten for behov for slik støtte blir redusert som følge av de ekstra kapitalkravene og dels at kostnadene ved å holde tilstrekkelig kapital øker noe. I Norge vil DNB, Nordea og Kommunalbanken måtte holde 1 prosentenhet ekstra kjernekapital fra 1. juli 2015 og 2 prosentenhet fra 1. juli 2016.

I vurderingen av det statlige eierengasjementet i DNB må man være oppmerksom på at det ikke finnes private norske eierinteresser i DNB av betydning utenom de om lag 10 pst. som Sparebankstiftelsen innehar. Et salg av hele den statlige eierandelen kan i praksis bety salg av banken til utlandet, hvorpå man også gir fra seg muligheten til særnorske reguleringer. En må også regne med politiske motforestillinger mot utenlandsk eierskap. Det er uansett viktig at Konkurransetilsynet og andre myndigheter følger nøye med på at DNB ikke benytter sine fordeler i finansieringsmarkedet på en måte som presser marginene nedover og svekker grunnlaget for konkurrerende bankvirksomhet. For Kommunalbanken bør det statlige eierskapet vurderes nærmere. Her kan også kapasiteten til videre vekst begrenses. Praksisen med å uttrykke statens støtte til Kommunalbanken i form av brev som gjøres tilgjengelig for kredittvurderingsbyråene, bør i alle tilfeller opphøre.

For å fremme effektiv konkurranse bør statlige låneordninger begrenses til der hvor det kan påvises markedssvikt. Hevingen av normrenten som har funnet sted har resultert i økte utlånsrenter for boliglansordningen i SPK. Ytterligere tiltak for å begrense subsidieelementet og omfanget av slike ordninger bør vurderes.

### 14.3.2 Kraftsektoren

Vannkraften er en verdifull ressurs som har gitt grunnlag for rimelig energiforsyning og industriutvikling i Norge. Sikker kraftforsyning er en viktig del av samfunnets infrastruktur. I utgangspunktet var kraftsektoren preget av regionale infrastrukturselskaper, og kraftprisen skulle dekke nødvendige kostnader ved utbygging og drift. Det var derfor naturlig at offentlige selskaper fikk en viktig rolle i kraftforsyningen sammen med kraftkrevende industri, som bygget egne kraftverk. Over tid er det utviklet et godt integrert kraftsystem i Norge og Norden der kraftprisen fastsettes i markedet.

Antall kraftselskap i Norge ble halvert i perioden 1960–1990. Etableringen av større kraftkonsern som BKK, Agder Energi, Lyse Energi, Eidsiva Energi, Hafslund og Skagerak Energi på 1990-tallet var et resultat av frivillige strukturelle prosesser for å etablere robuste, offentlig eide enheter i nærmere bestemte regioner. Utviklingen med oppkjøp og omstruktureringer har imidlertid bremsset opp etter 2002–2003. Industrikonsesjonslovens bestemmelser om offentlig eierskap (konsolideringsmodellen) har lagt sterke restriksjoner på mulighetene for å selge kraftproduksjon til andre enn offentlige eiere. Ifølge Reiten-utvalget (Reiten, Sørgård og Bjella 2014) påvirker dette indirekte også mulighetene til å omstrukturere i nettet så lenge kraftproduksjon og nett er integrert i samme selskaper. I dag er det om lag 180 selskaper med kraftproduksjon og 150 selskaper med nettvirksomhet, herav om lag 110 integrerte selskaper. Det er om lag 250 selskaper som driver kraftomsetning enten ved salg av egen produksjon, eller med kraft kjøpt for videresalg.

Investering og drift av nettselskaper er preget av stordriftsfordeler og naturlige monopol. Nettselskaper har monopol på nettvirksomhet i sitt område. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fastsetter årlig inntektsrammer for det enkelte nettselskap, som dekker kostnader og en rimelig avkastning. Det er i dag et stort antall nettselskaper, der mange dekker et relativt lite område. Stordriftsfordeler tilsier økt samarbeid eller fusjoner mellom små aktører, for å øke effektiviteten både i investerings- og driftsfasen.

I vannkraftproduksjon er det lave løpende driftskostnader. Etter at kraftverkene er bygget ut, vil driften dermed generere en betydelig løpende kontantstrøm. Kraftverkskommuner får inntekter gjennom eiendomsskatt, konsesjonskraft og naturressursskatt. Staten får deler av inntektene gjennom skattesystemet og konsesjonsavgifter.

Men en vesentlig del av de ekstraordinære inntektene blir liggende igjen i selskapene og sikrer kraftselskapene en høy avkastning.

#### *Utbyttepolitikk og eierstyring*

Med mindre det systematisk tas høye utbytter vil det bygge seg opp en betydelig kapitalbeholdning i kraftselskapene, som kan investeres i ny aktivitet. Mulighetene for nye investeringer innen kjernevirksomheten er begrensede, siden de større vassdragene som ikke allerede er utbygget nå er vernet. Flere selskaper har hatt sterke ønsker om å investere utenfor kjernevirksomheten eller gjøre investeringer i utlandet. Å skulle vurdere slike investeringer stiller nye krav til kompetansen i selskapene og hos eierne, og investeringene kan vise seg å være langt mer risikofylt enn eksisterende aktivitet. I en slik fase vil det være svært viktig med en eier som stiller klare krav til selskapet og har en klar oppfatning om virksomhetsområdet til selskapet. Eier må også ta stilling til hvorvidt en slik investeringsstrategi vil være ønskelig framfor å motta større løpende utbytter på kort sikt. Høye utbytter vil sørge for kapitaldisiplin, men kan samtidig svekke selskapenes motivasjon for å levere gode resultater. Det kan også være fristende for politiske eiere å søke å styre investeringene mot politiske mål som lokal næringsutvikling. Det kan f.eks. observeres at kraft- og nettselskaper, som i utgangspunktet skulle ha lite behov for merkevarebygging, benytter betydelige beløp til markedsføring bl.a. igjennom sponsormidler til lokale idrettslag. Denne typen politisk motiverte føringer/pengebruk vil vanskeliggjøre sameierskap med private interessenter, og kan gjøre det vanskelig å opprettholde ansvarsfordelingen mellom eier, styre og ledelse.

På oppdrag fra EnergiNorge gjorde Thema (2013) en kartlegging av eierstyring i norske kraftselskaper. Rapporten baserte seg på informasjon fra styreledere og konsernsjefer i selskapene. Klare eierstrategier, profesjonaliserte styre og riktig ansvarsfordeling er blant hovedanbefalingene. Det er særlig de små selskapene som mangler skriftlige føringer. Mens utvelgelsen av styremedlemmer tidligere var en verden med politisk hestehandel, har selskapene i bransjen ifølge rapporten begynt å profesjonalisere styrene. Økonomisk og finansiell kompetanse er ifølge Thema nå nesten like godt representert i styrene som partipolitisk kompetanse. Rapporten viser for øvrig at løpende utbyttens nivå er det viktigste styringssignalet for selskapene, og at det tas høye utbytter. De fleste av selskapene har delt ut mellom 51 og 100

prosent av resultatet som utbytte i snitt de siste tre år. Ifølge Reiten-utvalget (Reiten, Sørgård og Bjella 2014) gikk den bokførte egenkapitalandelen i kraftselskapene i perioden 2000–2012 noe ned. Både Reiten-utvalget og Thema (2013) gjengir en bekymring for at utbyttepolitikken oppleves som rigid, og at det i kraftsektoren generelt, og nettet spesielt, vil være behov for økende investeringer i årene framover. Reiten-utvalget viser til at høye utbytteandeler ikke nødvendigvis er et samfunnsøkonomisk problem, men kan gi samfunnsøkonomisk gevinst dersom eierne på den måten kan få finansiert investeringer med høyere avkastning enn ved å beholde pengene i selskapet. Fram til 2011 var overskuddene store, særlig i kraftproduksjon som følge av høye kraftpriser. Høye utbytter, både absolutt og relativt til overskuddet, er i det perspektivet ikke uventet. Dersom opprettholdelse av et stabilt utbytte er avgjørende for å unngå nedskjæringer i kommunale tjenester, kan det imidlertid bli vanskelig å finansiere nødvendige langsiktige investeringer.

Avveining mellom politiske og finansielle motiver, og mellom utbytte og investeringer har vært tilbakevendende problemstilling i mange kraftselskaper de siste årene. Troms kraft har særlig vært i mediens søkelys etter flere omstridte investeringer. Selskapet er eid av Tromsø kommune (60 pst.) og Troms fylke (40 pst.). Investeringene i det svenske datterselskapet Kraft og kultur tappet morselskapet for 2 mrd. kroner, nesten det dobbelte av hva selskapet betalte i utbytter i perioden 2000 til 2010 (Dagens Næringsliv, 2014). Andre investeringer som har blitt omtalt som omstridte, er en redningsaksjon i Hurtigruten, og investeringer i TIL Holding AS (Tromsø Idrettslag). Troms Kraft har også blitt kritisert for sammenblanding av politiske og økonomiske interesser. Lokalpolitiker Tor Zachariassen måtte i 2010 trekke seg som leder av bedriftsforsamlingen i selskapet etter at det ble kjent at han hadde betalt kommunikasjonsbyrået First House for å drive lobbyvirksomhet for å oppnå videre fullmakter til vekst i selskapet. Flere sentrale politikere fra samme parti ble også trukket inn i saken (Dagbladet, 2010). Selskapet ble også etterforsket for korrupsjon etter å ha gitt partistøtte til Senterpartiet i 2008, men Økokrim henla saken etter bevisets stilling (Økokrim, 2014).

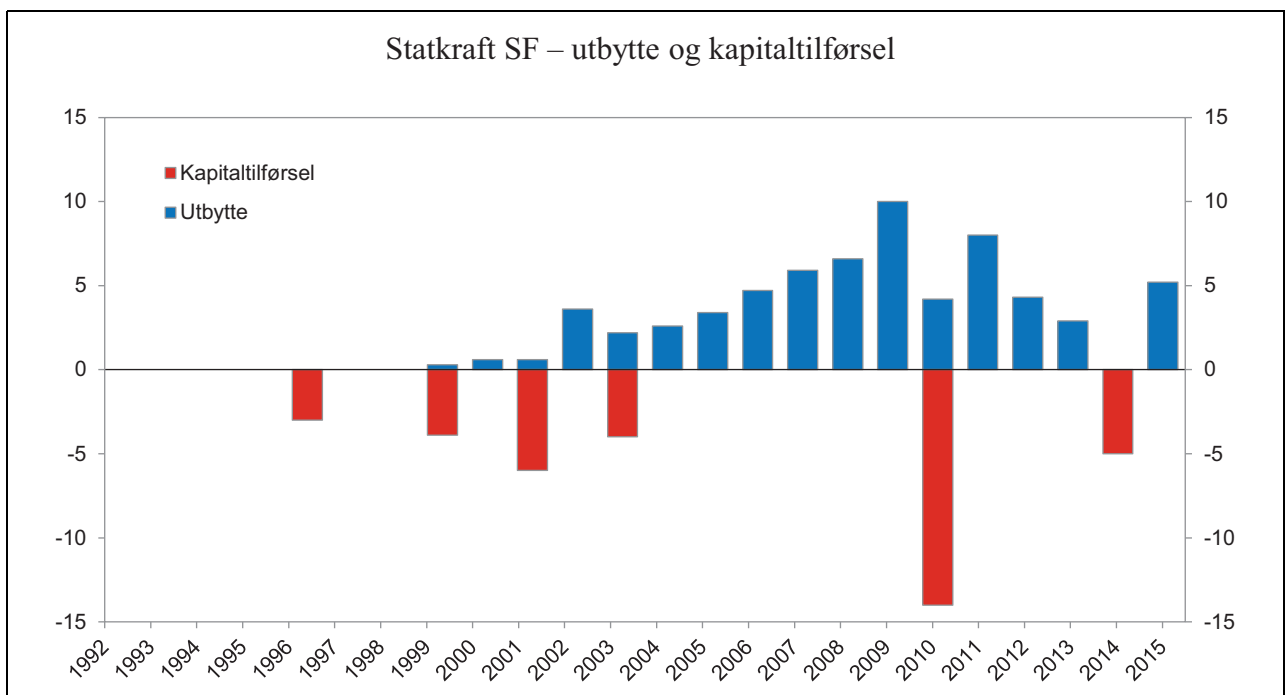
Også i Trønderenergi, som eies av 24 kommuner i Sør-Trøndelag og Nordmøre Energiverk, har det vært diskusjon rundt styrekompetanse og kontroversielle investeringer. Til tross for anbefalinger om et mer profesjonelt styre, er fem av sju aksjonærvalgte styremedlemmer i konsernet

nåværende, eller tidligere ordførere eller varaordførere. Revisjon Midt-Norge IKS og Trondheim kommunerevisjon (2014) påpeker i en selskapskontroll at dette medfører habilitetsproblemer. For eksempel kan en kommune få store inntekter fra eiendomsskatt ved etablering av kraftproduksjon. Da er det risiko for at styremedlemmer kan la hensynet til «sin kommune» påvirke en beslutning som bør tas utelukkende med hensyn til selskapets beste. Problemet forsterkes av at de mange eierne i noen grad har ulike mål for sitt eierskap og ulikt syn på utbytte. Også Trøndereenergi har, ifølge selskapskontrollen, gjort ulønnsomme investeringer utenfor kjernevirksomheten og påtatt seg økt risiko gjennom en større investering i Uganda.

Det har også vært debatt rundt investeringer og utbyttensnivå i Statkraft. Statkraft er den største kraftprodusenten i Norge, og disponerer Europas største magasinkapasitet. Statkraft SF ble etablert i 1992, med forvaltning og salg av norsk kraft som formål. Produksjonskapasiteten var da i stor grad bygget opp gjennom statlige investeringer siden 1895. Selskapet vokste først videre i Norge, men fikk rundt 2002 en så dominerende posisjon at Konkurransetilsynet stoppet videre oppkjøp. Selskapet gikk i 2002 inn i vindkraft, i 2005 i gasskraftproduksjon i Tyskland og i 2002 ble SN Power etablert med investeringer i bl.a. Peru, Chile, Filippinene, Nepal, India og Sri Lanka.

Videre investerte selskapet i nye teknologier som saltkraft, solkraft og offshore vindkraft. Selskapet har i dag drift i over 20 land.

Statkrafts ekspansjon har skjedd med basis i inntekten fra den norske vannkraften og kapitaltilførsler fra staten, noe som også har gitt rom for større låneopptak. Statkrafts gjennomsnittlige overskudd fra de norske kraftverkene (fratrasket driftskostnader og skatt), kan grovt anslås til i størrelsesorden 4–6 mrd. kroner årlig. En stor del av denne kontantstrømmen har blitt hentet ut i høye utbytter, som føres som en inntekt på statsbudsjettet. Statens utbyttepolitikk sier at det skal tas utbytter i størrelsesorden 75–100 pst. av overskuddet i selskapet. Samtidig har selskapet mottatt om lag 36 mrd. kroner i kapitaltilførsler siden 1996. Det har vært mye politisk diskusjon rundt selskapets vekststrategi og kapitalsøknader. Skiftende politiske flertall og konstellasjoner har hatt ulike ønsker for selskapets vekst, men har samtidig holdt fast ved utbyttepolitikken. Utbytte fra selskapet har blitt økt i budsjettforhandlinger på Stortinget, og kapitaltilførselen på 4 mrd. kroner i 2003 ble stemt igjennom av opposisjonspartiene på Stortinget (Innst. S. nr. 71 (2003–2004)). Flere av styrelederne i selskapet har kommet med sterk kritikk av statens utbyttepolitikk og uttrykt frustrasjon over at staten ikke i enda større grad har støttet selskapets vekststrategi. Kritikken av staten som eier var særlig sterk rundt de to kapitaltil-



Figur 14.3 Utbytte fra og kapitaltilførsel til Statkraft. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

førselene i 2003 og 2010, hvorpå styrelederne i begge tilfeller ble byttet ut. Stoltenberg-regjeringen ble av opposisjonen beskyldt for «hvitvasking av oljepenger», siden kapitaltilførsel til selskapet ikke inngår i det oljekorrigerte underskuddet (Solvik-Olsen 2010).

Det ser ut til å være vanskelig å komme unna den tilbakevendende diskusjonen om vekst, utbytte og kapitalinnskudd for denne typen selskaper. Dette gir lite forutsigbarhet for selskapet og en mindre forutsigbar kontantstrøm fra selskapet til statsbudsjettet. Siste kapitaltilførsel til Statkraft kom i nysalderingen av statsbudsjettet for 2014, der det ble bevilget 5 mrd. kroner til kapitaltilførsel til selskapet. Av Prop. 40 S (2014–2015) framgår det at staten bør bidra til finansielle rammer for selskapet som gjør at det kan videreutvikles i tråd med hovedlinjene som styret har lagt i sin strategi. Samtidig vises det til at Statkraft ble etablert som selskap gjennom utskilling av betydelige felles norske vannkraftressurser fra staten, og at det er et viktig hensyn at avkastningen fra disse ressursene tilfaller fellesskapet. For å oppnå større forutsigbarhet mener Nærings- og fiskeridepartementet at selskapets investeringer utenom nordisk vannkraft bør modnes, slik at de over tid kan bidra til inntjening, positive kontantstrømmer og finansieringsevne til konsernet. Videre mener Nærings- og fiskeridepartementet at kontantstrømmen som Statkraft genererer fra de norske vannkraftressursene bør synliggjøres tydeligere, og at det skal vurderes et eget regnskap. Kommisjonen mener dette vil være et skritt i riktig retning. Man bør også vurdere en egen langsiktig utbyttepolitikk/utbytteforventning som tydeliggjør hvordan eier ønsker at overskuddet fra den norske vannkraften skal forvaltes. Alternativt kan man vurdere en løsning der eierskapet til de norske vannkraftverkene skilles fra det øvrige eierskapet, for eksempel etter modell av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleum.

Nettinvesteringer gir stabile inntekter over lang tid gjennom myndighetsbestemte tariff. Samtidig kreves det betydelig egenkapital eller lån for dekke investeringskostnadene. Dersom det tas ut for mye utbytte, uten tilførsel av ny kapital, kan et nettselskap miste evnen til å gjøre bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme nettinvesteringer. Reiten-utvalget (Reiten, Sørgård og Bjella 2014) mener at et selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nett og annen virksomhet, som omtalt nedenfor, vil kunne øke eiernes oppmerksomhet om nettvirksomheten og øke bevisstheten rundt investeringsbehov og utbyttepolitikk.

Utvalget mener også at et tydeligere skille mellom nett og produksjon kan legge forholdene bedre til rette for nødvendige omstruktureringer.

#### *Skille av nett og annen konkurranseutsatt virksomhet*

I 2012 var det til sammen 149 selskaper, inkludert Statnett, som eide nettanlegg og tarifferte nettkunder på ett eller flere nettnivåer (sentral-, regional- og distribusjonsnett). Det er svært mange nettselskaper i distribusjonsnettet, og de fleste selskapene er små. 103 selskap har færre enn 10 000 tilknyttede kunder, som innebærer at om lag 75 prosent av selskapene leverer strøm til bare 10 prosent av nettkundene. De åtte største selskapene leverer strøm til nesten 60 prosent av kundemassen (Reiten, Sørgård og Bjella 2014).

Framover skal det gjennomføres omfattende investeringer i nettet. I perioden 2014–2023 er det planlagt nettinvesteringer på 120–140 mrd. kroner, hvorav om lag halvparten i regional- og distribusjonsnett. Disse investeringene vil øke den årlige nettleien med mellom 30 og 50 prosent. For en gjennomsnittlig husholdning betyr det at årlig nettleie går opp med 2 000 kroner (med stor geografisk variasjon). De omfattende investeringene i kommende år understreker behovet for å legge til rette for en mer kostnadseffektiv nettstruktur (Reiten, Sørgård og Bjella 2014).

Ikke alle små nettselskaper er ineffektive, men alle ineffektive nettselskaper er små. I 2012 ga halvparten av de små selskapene, og en tredel av de mellomstore, negativ avkastning. Nettanleggenes gjennomsnittsalder er omtrent den samme hos små og store selskaper, men variasjonen er langt større blant de små. Alle selskapene med aldrende nettanlegg er små. Mindre selskaper har høyere drifts- og vedlikeholdskostnader (DV-kostnader), både per abonnent og per km nett, og forskjellene har økt de siste årene.<sup>2</sup> Det finnes effektive små selskaper, og det er ikke grunnlag for å si at større selskaper alltid er mer effektive. Spørsmålet er imidlertid hvorvidt det finnes strukturer som hindrer sammenslåing og oppkjøp i tilfeller der dette kunne gitt mer effektive løsninger.

Nettvirksomhet er et naturlig monopol, og nettselskapene er derfor ikke utsatt for skjerpene konkurranse. For å unngå at aktørene utnytter sin markedsrett er nettvirksomhet regulert, og inntektsrammen fastsettes av NVE. Det fastsettes en tillatt inntekt basert på selskapets

<sup>2</sup> Lite selskap: Færre enn 6 000 abonnenter. Mellomstort selskap: Mellom 6 000 og 60 000 abonnenter. Stort selskap: Flere enn 60 000 abonnenter.

historiske kostnader (40 prosent) og en kostnadsnorm for bransjen (60 prosent). Gjennom denne ordningen får selskapene incentiver til mer kostnadseffektiv drift, fordi de beholder 60 prosent av sparte kostnader. Disse insentivene er imidlertid langt svakere enn de en bedrift stilles overfor i et marked med fri konkurranse. Normalt vil en bedrift få hele gevinsten av kostnadsutt, og disiplineres ytterligere gjennom mulighetene for å miste markedsandeler.

Med energiloven av 1990 ble kraftselskapene pålagt regnskapsmessig skille mellom produksjons- og nettvirksomheten. Kravet om regnskapsmessig skille innebærer separate budsjetter og regnskap for ulike virksomhetsområder. Ved gjennomføringen av andre elmarkedsdirektiv i norsk rett, ble nettselskaper med over 100 000 nettkunder pålagt både selskapsmessig og funksjonelt skille. Selskapsmessig skille innebærer at nettvirksomhet og produksjons-/omsetningsvirksomhet skilles ut i egne selskaper (selvstendige rettssubjekter). Kravet om funksjonelt skille innebærer at personer i ledelsen i nettvirksomhetene ikke kan delta i ledelsen i den konkurransutsatte virksomheten, samt at det er begrensninger på hvilke instruksjoner morselskap eller kontrollende eier kan gi nettvirksomheten. Ifølge Reiten-utvalget (Reiten, Sørgård og Bjella 2014) oppfylder konsernorganisering med nett og konkurranseutsatt virksomhet i egne datterselskaper disse kravene.

Det framgår av Reiten-utvalgets rapport at til tross for at det er lagt stor vekt på nettselskapenes nøytralitet i sluttbrukermarkedet, avdekker NVE fortsatt mange avvik. I energiselskap organisert etter konsernmodellen, består store deler av nettselskapets kostnader av kjøp av varer og tjenester fra selskaper innenfor samme konsern. Dette øker ifølge NVE faren for krysssubsidiering og ikke-nøytral adferd. For å avhjelpe dette problemet foreslår både NVE og ekspertgruppen at kjøp av varer og tjenester i hovedsak bør skje etter konkurranse, og at det er behov for å sikre at kjøp innen samme konsern skjer til markedsvilkår.

Det er kun 8 av 148 nettselskaper som har mer enn 100 000 kunder og dermed krav om selskapsmessig og funksjonelt skille. Reiten-utvalget ser ingen grunn til at selskaper med under 100 000 kunder skal underlegges andre krav enn selskaper med over 100 000 kunder. Ekspertgruppen anbefaler derfor at det bør innføres et selskapsmessig- og funksjonelt skille mellom nett- og annen virksomhet for alle nettselskaper, med en

mulighet for unntak i særlige tilfeller. En slik regulering vil etter utvalgets syn gi en mulighet for å begrense de uheldige virkningene av tett integrasjon, herunder krysssubsidiering og ikke-nøytral adferd, samtidig som flere av gevinstene ved koordinering fortsatt vil kunne realiseres.

Reiten-utvalget har vurdert, men kommet til at det ikke er ønskelig, å innføre krav om eiermessig skille eller et fullt selskapsmessig skille, det vil si forbud mot konsernmodellen. Utvalget vektlegger bl.a. kostnadsfordeler ved å være integrert i konsern, samt at det er praktiske og juridiske utfordringer knyttet til innføringen av et eiermessig skille.

Konkurransetilsynet legger til grunn i sin høringsuttalelse at det bør være et enda klarere skille mellom monopolbasert og konkurranseutsatt virksomhet enn det ekspertgruppen anbefaler. Konkurransetilsynet påpeker at ekspertgruppen har lagt stor vekt på de juridiske og praktiske implikasjonene ved krav om fullt selskapsmessig eller eiermessig skille. Konkurransetilsynet savner imidlertid en grundigere redegjørelse i rapporten av om ekspertgruppens anbefaling gir den organiseringen som vil gi størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst. Videre stiller tilsynet spørsmål ved om gevinstene med vertikal integrasjon kan være av en slik størrelse at de oppveier fordelene ved eiermessig skille.

Konkurransetilsynet taler for at det naturlige monopolet bør rendyrkes og at konkurranse bør innføres for alle aktiviteter som ikke er en del av det naturlige monopolet. Et krav om eiermessig skille vil ifølge Konkurransetilsynet være en garanti for å sikre nettselskapenes nøytralitet og for å hindre kryssfinansiering mellom nettvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet i vertikalt integrerte selskaper. En regulering som legger til rette for en effektiv konkurranse på like vilkår vil etter tilsynets oppfatning kunne gi store samfunnsøkonomiske gevinster. Et krav om eiermessig skille vil også forenkle reguleringen av markedet. Det er vanskelig og ressurskrevende både å utforme og håndheve en detaljregulering som skal sikre nøytralitet og forhindre kryssfinansiering. Produktivitetskommissjonen deler Konkurransetilsynets syn og mener at krav om eiermessig skille bør utredes nærmere. Offentlige eiere som eventuelt vil ønske å følge opp en slik regulering gjennom å selge kraftproduksjon heller enn nett, vil imidlertid på grunn av konsolideringsmodellen stå overfor få mulige kjøpere, jf. omtalen under.

### *Konsolideringsmodellen og barrierer mot omstrukturering og konkurranse*

Rikelig tilgang på vannkraft har vært viktig både for utvikling av sikker kraftforsyning til samfunnet og for den industrielle utviklingen i Norge. Stortinget sørget tidlig for at vannkraftressursene skulle forbli på norske hender gjennom ervervsloven i 1909 og industrikonsesjonsloven med hjemfallsrett. Hjemfallet innebærer at når tidsbegrensede konsesjoner utløper vil vannfall og kraftverk overføres vederlagsfritt til staten. Private utbyggere fikk tidsbegrensede konsesjoner, mens fylker og kommuner hadde tidsubegrensede konsesjoner. ESA gikk i 2006 til sak, og EFTA-domstolen konkluderte i 2007 med at forskjellsbehandlingen mellom private og offentlige eiere var ulovlig. I domspremissene åpnet imidlertid domstolen opp for at offentlig eierskap til vannkraften kunne være et legitimt hensyn for restriksjon av fri bevegelse av kapital og etableringsfrihet.

Konsolideringsmodellen (styrking av det offentlige eierskapet) ble innført fra 2008, og innebærer at bare offentlige aktører (staten, fylkeskommuner eller kommuner) kan være eiere av vannfall og kraftverk når konsesjonsperiodene utløper. Private eiere av kraftverk med tidsbegrenset konsesjon fikk samtidig mulighet til å realisere markedsverdien ved salg av kraftverket til et offentlig eid selskap før hjemfall, der den offentlige eieren vil få konsesjonen omgjort til tidsubegrenset. Utløpsdatoen for kraftverk med hjemfall varierer fra 2009 til 2057. Etter dette vil konsesjonspliktige kraftverk bli kontrollert av norske offentlige eiere, og private aktører kan bare eie inntil  $\frac{1}{3}$  av aksjene i offentlige kraftselskap. I tillegg kommer det private eierskapet i vannfall ervervet før 1909 der det ikke er hjemfallsvilkår. Konsolideringsmodellen er en vesentlig begrensning på salgsmulighetene for de norske kraftselskapene. Troms kraft måtte skaffe ny kapital etter tapet i Kraft og kultur i 2012 og solgte  $\frac{1}{3}$  av Troms Kraft Produksjon AS til svenske Jämtkraft. I ettertid har det vært strid om Jämtkrafts vetorett i den inngåtte aksjonærvtalen med Troms kraft bryter med konsolideringsmodellens krav om reell offentlig kontroll i kraftproduksjonen.

Vannkraften er fortsatt en viktig ressurs som kan gi grunnlag for ekstraordinær avkastning i et langt tidsperspektiv. Rammene for offentlig eierskap har imidlertid endret seg over tid. Både vannfall og kraftverk er stedbundne og kan ikke flyttes selv om eierskapet endres. Utbygging og drift av vannkraftverk er videre nøye regulert gjennom konsesjoner og forskrifter. Videre er

kraftmarkedet deregulert, og kraftprisen settes i markedet uavhengig av om kraftverkene eies av offentlige eller private. Nasjonal råderett over vannkraftressursene er derfor godt sikret og er ikke avhengig av offentlig eller nasjonalt eierskap. Ønsket om at det norske folk skal sikres en betydelig del av den ekstraordinære avkastningen kan ivaretas gjennom skatte- og avgiftssystemet.

I dag er det om lag 180 selskaper med kraftproduksjon og om lag 250 selskaper som driver kraftomsetning enten ved salg av egen produksjon eller med kraft kjøpt for videresalg. Blant kraftprodusentene (grossistmarkedet) er konkurransen, etter Konkurransetilsynets vurdering, preget av høy eierkonsentrasjon og utbredt direkte og indirekte eierskapsrelasjoner. Etter liberaliseringen av kraftmarkedet økte Statkraft sin posisjon gjennom kjøp av kraftverk og aksjer i andre kraftverksselskaper. Inklusive indirekte eierandeler hadde Statkraft en markedsandel på over 40 pst. av den norske årsproduksjonen. Selv om det er et felles nordisk kraftmarked, fører kapasitetsbegrensninger i overføringsnettet til at kraftmarkedet er segmentert i ulike prisområder som kan gi en regionalt dominerende produsent med stor magasinkapasitet mulighet til å utøve markedsrett. Konkurransemyndigheten gjorde i 2002 vedtak som begrenset Statkrafts muligheter for oppkjøp i norsk kraftproduksjon. Statkraft er, sammen med de deleide selskapene BKK, Agder energi og Skagerak energi, fortsatt pålagt opplysningsplikt ved erverv av kraftverk eller kraftselskaper. Konkurransetilsynet har videre anbefalt å styrke konkurransen ved å dele opp Statkraft og begrense kryss-eierskapet i bransjen.

Det er vanskelig å se hvordan offentlig eierskap skal sikre økt nasjonal kontroll eller bedre utnyttelse av vannkraftressursene. Som omtalt i kapittel 6 er konkurranse en viktig drivkraft for produktivitetutviklingen. Dagens eiersituasjon i kraftproduksjon er fastlåst og eksisterende aktører bør utfordres av nye aktører. Den største aktøren har konkurransemessige begrensninger for videre oppkjøp. Øvrige offentlige selskaper har begrensede finansieringsevne til oppkjøp. Private eller internasjonale aktører har ikke mulighet til å kjøpe seg inn med kontrollerende eierandeler i større vannkraftverk. En viktig drivkraft for produktivitetsforbedringer og økt konkurranse i norsk vannkraftproduksjon går dermed tapt. Kommisjonen tilrår derfor en ny og helhetlig vurdering av det offentlige eierskapet i kraftsektoren, samt likestilling av private og offentlige eiere gjennom en oppløsning av konsolideringsmodellen.

### 14.3.3 Samferdsel

Staten eier flere selskaper som opererer i samferdselssektoren. Samferdselsdepartementet forvalter eierskapet av Baneservice (kategori 1), NSB, Posten (begge i kategori 3) og Avinor (kategori 4). Nærings- og fiskeridepartementet forvalter eierskapet i Flytoget, SAS og Mesta (alle i kategori 1). Målet med eierskapet i Baneservice, Flytoget, SAS og Mesta er rent forretningsmessige, mens NSB, Posten og Avinor har sektorpolitiske oppgaver eller mål (Meld. St. 27 (2013–2014)).

Flere av selskapene i sektoren har oppgaver knyttet til sentral infrastruktur for samfunnet, spesielt innenfor luftfart og jernbane. Det er viktig at disse oppgavene gjennomføres på en effektiv måte. Innenfor samferdselssektoren finnes det likevel eksempler på flere av de produktivetsproblemene som er omtalt i kapittel 14.2.

NSB er et eksempel på et selskap som det er spesielt krevende for staten å fastsette avkastningskrav for. Målet med eierskapet i NSB er å «bidra til effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods på jernbane i Norge». I tillegg til dette samfunnsoppdraget skal selskapet «drives på forretningsmessig grunnlag og med sikte på å levere konkurransemessig avkastning» (Meld. St. 27 (2013–2014)). Staten kjøper hoveddelen av persontogtjenestene fra NSB. Selskapet driver også kommersiell virksomhet med persontog, godstog, buss, eiendom og vedlikehold. I Meld. St. 31 (2012–2013) framgår det at Samferdselsdepartementet setter mål for avkastning på egenkapitalen i selskapet basert på en vektning av målene for de enkelte virksomhetsområdene. Det er krevende å gjøre en slik vektning, og det er dermed ikke gitt at statens kapital vil prises riktig. Dette kompliseres ytterligere av at avkastningen vil avhenge av trafikkavtalen, som er gjenstand for forhandling mellom staten og selskapet. Vanskeligheter med å sette forventninger til avkastning på egenkapitalen vil også gjelde Posten og Avinor, som både har sektorspesifikke mål og kommersiell virksomhet.

Videre vil det være vanskelig for staten å skape troverdighet om at staten kun vil svare for innskutt kapital i selskaper som NSB, Posten og Avinor, og la kreditorer få hånd om infrastrukturen i selskapene ved en eventuell konkurs. Dette kan medføre en oppfatning i markedet av statsgaranti for lånene, og selskapene kan dermed oppnå en lavere pris på ekstern finansiering enn konkurrerende virksomheter. En slik konkurransefordel vil, som redegjort for tidligere i kapitlet, påvirke

konkurransen. For NSB er det i tillegg en eksplisitt garanti for togsett som skal brukes til trafikk som inngår i trafikkavtalen mellom staten og selskapet. Staten gir en såkalt «restverdigaranti» som forplikter til gjenkjøp av materiell som ikke kommer til anvendelse, gitt visse betingelser. Garantien vedtas av Stortinget.

Tilstedeværelsen av en stor, statlig aktør i et marked kan gjøre det mindre attraktivt for private aktører å etablere seg, og dermed svekke konkurransen. NSB driver i direkte konkurranse med private aktører innenfor persontransport med buss og eiendom. Avinor driver kommersiell hotellvirksomhet nær lufthavnene i konkurranse med private aktører. Posten har over mange år ekspandert, slik at store deler av virksomheten er i markeder med konkurranse.

Også kryssfinansiering av konkurranseutsatt virksomhet fra regulert eller monopollignende virksomhet, vil påvirke konkurransesituasjonen. Posten har historisk hatt monopol på store deler av postmarkedet. Samtidig har selskapet ekspandert i markeder med konkurranse både nasjonalt og internasjonalt og bl.a. innen logistikk og IT. Bl.a. i Ukeavisen Ledelse (2006) stilles det spørsmål ved om Posten har hatt fordel av monopolsituasjonen i ekspansjonen inn i konkurranseutsatte markeder.

#### *Særskilt om luftfart*

I Avinor er det omfattende kryssfinansiering. Denne kryssfinansieringen er imidlertid et resultat av at staten har valgt å organisere driften av et nettverk med lufthavner av ulik størrelse, gjennom et selskap med store kommersielle inntekter. Målet med eierskapet i Avinor er å «drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikkerhetstjeneste for sivil og militær sektor». I tillegg skal selskapet sikre en god forvaltning av statens verdier og ha en effektiv drift (Meld. St. 27 (2013–2014)). Avinor er pålagt å drive dagens lufthavnettet med 46 lufthavner. Det følger av Avinors vedtekter at eier avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive. Avgiftene som avkreves fra flyselskapene fastsettes av Samferdselsdepartementet. Store deler av lufthavnettet er bedriftsøkonomisk ulønnsomt å drive med de regulerte avgiftsinntektene. Driften finansieres i stor grad av inntekter fra kommersiell virksomhet, som er mest omfattende ved de største lufthavnene. Den kommersielle virksomheten består særlig av taxfree-salg, men også restauranter, butikker, parkering og hoteller i tilknytning til lufthavnene. I 2013 utgjorde inntek-





Figur 14.4 Avinors lufthavner

Kilde: Avinor.

tene fra den kommersielle virksomheten om lag halvparten av de samlede inntektene på om lag 9 mrd. kroner. Av dette var over 2,3 mrd. kroner inntekter fra tax-free salget (Avinor 2014b).

Kryssfinansieringen gir Avinor incentiver til å drive omfattende kommersiell virksomhet for å øke inntektene. Dette kan føre til at det investeres mer i den kommersielle virksomheten enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette kan gjelde for kommersielle arealer på lufthavner eller

hotellvirksomheten. Man kan for eksempel stille spørsmål ved om det ville være umiddelbart behov for utbygging ved Gardermoen eller Flesland dersom man i større grad utnyttet arealene til lufthavndrift ved å nedskalere den kommersielle virksomheten.

Dagens lufthavnstruktur framstår i stor grad som distriktspolitisk motivert. 29 av de 46 lufthavnene som Avinor driver, klassifiseres som lokale lufthavner. De fleste lokale lufthavnene er kortba-

nelufthavner som ble etablert på slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet. Siden den tid har veginfrastrukturen i distriktene blitt vesentlig forbedret, og reisetiden med bil eller buss mellom flere av lufthavnene er redusert betydelig.

Det er flere eksempler på lufthavner med få reisende og korte avstander til andre lufthavner. Det kan illustreres med tall for antall reisende i 2013, avstand i kilometer og beregnet kjøretid med bil:<sup>3</sup>

- Fagernes lufthavn, Leirin: Antall reisende i 2013 var 4 000. Avstanden til Oslo lufthavn, Gardermoen, er 190 km, og anslått reisetid er 2 t 40 min.
- Sandane lufthavn, Anda: Antall reisende i 2013 var 40 000. Avstanden til Førde lufthavn, Bringeland, er 105 km, og anslått reisetid er 1 t 35 min. Avstanden til Ørsta/Volda lufthavn, Hovden, er 85 km, og anslått reisetid 1 t 50 min med én fergeforbindelse.
- Mosjøen lufthavn, Kjærstad: Antall reisende i 2013 var 63 000. Avstanden til Sandnessjøen lufthavn, Stokka, er 80 km, og anslått reisetid er 1 t 15 min. Avstanden til Mo i Rana lufthavn, Røssvoll, er 110 km, og anslått reisetid er 1 t 40 min.
- Narvik lufthavn, Framnes: Antall reisende i 2013 var 29 000. Avstanden til Harstad/Narvik lufthavn, Evenes, er 80 km, og anslått reisetid er 1 t 10 min.
- Vardø lufthavn, Svartnes: Antall reisende i 2013 var 14 000. Avstanden til Vadsø lufthavn er 70 km, og anslått reisetid 55 min.

Avinor har oppgitt at de regionale og lokale lufthavnene i 2013 hadde et samlet driftsresultat på -1 265 mill. kroner. De store lufthavnene (inkludert Oslo lufthavn) hadde et driftsresultat på 3 061 mill. kroner (Avinor 2014a). Dette illustrerer noe av den bedriftsøkonomiske ulønnsomheten i driften av de minste lufthavnene. I tillegg kommer statens kjøp av ulønnsomme flyruter som trafikerer strekninger til og fra de minste lufthavnene.

Den interne kryssfinansiering medfører at utgiftene til drift av ulønnsomme lufthavner ikke framkommer på statsbudsjettets utgiftsside, slik at formålet kan vurderes opp mot andre utgiftsformål. Et slikt unntak fra den samlede prioriteringen medfører svakere insentiver til å gjennomføre effektiviserende endringer av lufthavnstrukturen.

Avinors særegne konstruksjon og sektorpolitiske rolle kan også øke sannsynligheten for politisk styring av selskapet.

Kommisjonen mener at nedleggelse av samfunnsøkonomisk ulønnsomme lufthavner i områder der det finnes gode, alternative transportmuligheter, er viktig for å øke effektiviteten i norsk luftfart. Det er derfor et positivt skritt at Samferdsdepartementet i forberedelser til neste nasjonale transportplan har bedt Avinor og etatene vurdere lufthavnstrukturen i lys av det totale transporttilbudet i regionene. Det bør også vurderes et skille mellom den kommersielle virksomheten og de sektorpolitiske oppgavene som pålegges selskapet. I det minste bør rapporteringen i regnskapet videreføres og forbedres for å ivareta hensynet til åpenhet overfor myndigheter og allmennhet.

#### *Særskilt om jernbane*

Det pågår en reform av jernbanen, der målet er en mer hensiktsmessig styringsstruktur, en forretningsmessig organisasjonsform og tydelige mål. Jernbanereformen er en del av en større reform av transportsektoren, som har som formål å oppnå økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett i transportsektoren, med en finansiering innenfor de rammer som handlingsregelen for bruken av oljeinntekter setter.

Konkurransen om persontogtransport kan være et virkemiddel for å fremme produktivitet hos NSB, som i dag er vanskelig å vurdere. I et marked der staten kjøper mesteparten av tjenestene kan det imidlertid være utfordrende å innføre konkurranse. Eksempler er persontogtrafikken til og fra Gardermoen, der Flytoget i dag konkurrerer med NSB. Det er statlig kjøp av NSBs persontrafikk på strekningen, i tillegg til at fylkeskommunen subsidierer reisen ytterligere for kunder med periodebillett hos Ruter (kollektivtrafikken i Oslo og Akershus). Flytoget har en implisitt støtte fra staten gjennom sin fortrinnsrett på tilbringertransport på strekningen Asker – Oslo Lufthavn og en trafikkeringsrett på strekningen Asker – Drammen. Flytoget står imidlertid friere enn NSB, bl.a. til å fastsette billettprisen. Gode prinsipper ved konkurranse om sporet vil være konkurranse på like vilkår, lave inngangsbarrierer og konkurranse på mange nok parametere.

For å oppnå konkurranse på like vilkår må det være synlig hvordan aktørene eksplisitt og implisitt mottar offentlig støtte. Videre bør det ikke være mulig for aktørene å kryssfinansiere konkur-

<sup>3</sup> Google maps er kilde for avstander og reisetider (avrundet) og Avinors nettsider for antall reisende. Til sammenligning av tall for antall reisende hadde Gardermoen nesten 23 millioner passasjerer i 2013.

ransesutsatt virksomhet fra regulert eller monopol-lignende virksomhet. I reformen er det derfor viktig at dagens organisering og finansiering av NSB og Flytoget gjennomgås, med sikte på å unngå muligheter for slik kryssfinansiering og for å sikre konkurranse på like vilkår. NSB AS består i dag av mange virksomhetsområder utover persontransporten. Dette gjelder CargoNet (godstransport), Nettbuss AS, Mantena (vedlikehold av skinnegående materiell) og ROM Eiendom AS. Man bør vurdere oppsplitting av dagens NSB AS, slik at virksomheten som inngår i et konkurranseutsatt marked rendyrkes mest mulig.

Fordi persontransport med tog er en kapitalintensiv virksomhet, kan tilgang til materiell være en inngangsbarriere. Det bør tilstrebes at statlige selskaper ikke gis fordeler i konkurransen gjennom kontroll over strategiske innsatsfaktorer. Dette kan ivaretas gjennom en modell der NSBs persontogmateriell og datterselskapet Mantena AS overføres til et nytt materiell- og verkstedsselskap. Selskapet bør da eies av Samferdselsdepartementet og leie ut materiell til togselskapene. Også Flytogets materiell bør vurderes flyttet til et slikt selskap, dersom Flytoget skal delta i konkurranse om trafikkpakker på lik linje med øvrige tilbydere. Det kan her vises til Oslo kommune, som leier ut det rullende materialet til selskapet som driver t-bane og trikk.

Det synes å være potensial for å effektivisere forvaltningen av jernbaneinfrastrukturen.<sup>4</sup> Drifts- og vedlikeholdsoppgaver som i dag utføres av Jernbaneverket, bør konkurranseutsettes så snart rammebetingelsene ligger til rette for dette. I denne sammenheng er det viktig at særfordelel forbundet med statlig organisering ikke videreføres i konkurranseutsatt virksomhet, som pensjonsrettigheter i Statens pensjonskasse. Selskapsorganisering er samtidig først og fremst egnet for aktiviteter som kan innrettes slik at de kjøpes i et marked med konkurranse. Selskapsorganisering er ikke effektiviserende i seg selv – det er konkurranse og trusselen om konkurs som er effektiviserende. Der dette er, eller kan bli, en realitet, bør konkurranseutsetting vurderes. Der dette ikke er tilfellet, bør virksomheten forbli et statlig forvaltningsorgan.

#### *Særskilt om postmarkedet*

Også for Posten er det varslet endringer i rammebetingelsene. Regjeringen har sendt på høring ny postlov, som vil innebære opphevelse av Postens enerett til å formidle brevpost under 50 gram og konkurranseutsette de leveringspliktige oppgavene Posten i dag forvalter. Kommisjonen ser positivt på reformen av postsektoren som vil innebære full konkurranseutsetting av de sektorpolitiske oppgaver som i dag tillegges Posten. Offentlige krav til bedriftsøkonomiske ulønnsomme tjenester kan og bør ivaretas gjennom kjøp av tjenester i et åpent marked, og forutsetter ikke at tjenestetleverandøren er statlig eid. I likhet med konkurranseutsetting av persontransport med tog, står man overfor etableringen av et nytt marked. Tilsvarende prinsipper som for konkurranse om sporet, vil være viktige i forbindelse med ny postlov. Ny postlov vil innebære at Posten ikke lenger vil ha et samfunnsoppdrag, og at selskapet dermed kan vurderes solgt når sunn konkurranse i markedet er etablert.

### **14.4 Kommisjonens vurderinger av statlig eierskap**

Kommisjonens vurderinger oppsummeres nedenfor med bakgrunn i foregående avsnitt.

#### **14.4.1 Omfanget av statlig eierskap**

Rammeverket for forvaltningen av det statlige eierskapet i Norge vurderes som faglig godt og i tråd med generelt aksepterte prinsipper for eierstyring. Eierskapet kan likevel ha utilsiktede virkninger på produktiviteten, som følge av politisk styring av selskapene og begrensninger på mangfoldet av eierskapsmiljøer, og ved at det kan påvirke samfunnets kapitalallokering og konkurransen i markedene der selskapene opererer. Problemene med statlig eierskap kan medføre, taler for grundige vurderinger av hvilke mål som oppnås med det statlige eierskapet og den faglige begrunnelsen for statlig eierskap i hvert enkelt selskap.

#### *Begrunnelser for statlig eierskap*

Problemer med markedssvikt i produksjon av fellesgoder og forvaltning av naturlige monopoler er den vanligste faglige begrunnelsen for statlig eierskap. Markedssvikt kan forekomme i markeder med etableringshindre, stordriftsfordeler, eksterne virkninger eller asymmetrisk informa-

<sup>4</sup> Oppfatningen baseres på kommunikasjon fra Samferdselsdepartementet om utfordringer i jernbanesektoren (Samferdselsdepartementet 2014).

sjon. Selskapsorganisering er i utgangspunktet ikke egnet når det ikke kan etableres et marked med konkurranse. Selskaper som likevel opererer i markeder der det ikke er etablert eller kan etableres konkurranse, bør eies av staten. Dette gjelder for mange av de sektorpolitiske selskapene.

Historisk har staten skilt ut monopolvirksomheter som ledd i å etablere markedsplasser, for eksempel for produksjon av infrastruktur. Konkurransforholdene i slike markeder kan endre seg ettersom nye konkurrenter etablerer seg, med nye reguleringer eller som følge av ny teknologi. Også begrunnelsen for det sektorpolitiske eierskapet bør derfor vurderes fra tid til annen. En hel- eller delprivatisering av selskaper forutsetter imidlertid at rammevilkårene i markedet ligger til rette for konkurranse. En overgang fra statlige til private monopoler bør unngås. Dette gjelder både for selskaper med sektorspesifikke mål og for selskaper der staten utelukkende har avkastning som mål, men der selskapene opererer i markeder som ikke er fullt ut deregulert eller der konkurransen er mangelfull. Et eksempel på dette er Flytoget.

En annen begrunnelse for statlig eierskap som ofte trekkes fram, er at staten normalt har et mer langsiktig perspektiv enn mange private eiere. Staten antas også i større grad enn andre eiere å kunne investere motsyklisk, dvs. investere i dårlige tider hvor privat kapital ikke er like tilgjengelig. Disse egenskapene ved staten som eier kan for eksempel begrunne statlig eierskap i selskaper som forvalter fornybare ressurser hvor det kreves spesielt langsiktige investeringer.

Statlig eierskap er i flere tilfeller også begrunnet med ønsket om å sikre fellesskapet en stor andel av verdiskapingen knyttet til utvinning av felles naturressurser (grunnrente). Dette kan også ivaretas, helt eller delvis, gjennom skattesystemet. Statens holdning har så langt vært at skattlegging som inndrar hele ressursrenten ikke er mulig/ønskelig i alle tilfeller, og staten har derfor beholdt eierskapet i enkelte selskaper.

#### *Eierskap begrunnet med å beholde hovedkontor i Norge*

Statlig deleierskap i flere store norske selskaper er begrunnet med ønsket om å bevare hovedkontor i Norge (selskaper i kategori 2). Gruppen omfatter meget ulike selskaper med ulik begrunnelse for statlig eierskap. Eierskapet forklares imidlertid i hovedsak med at virksomheten forventes å ha eksterne positive virkninger på resten av økonomien. For noen selskaper gjelder dette

hensynet til å sikre kontroll med produksjon med betydning for nasjonal sikkerhet, leveringssikkerhet eller ivaretagelse av nasjonal suverenitet (Meld. St. 27 (2013–2014)).

De fleste av disse selskapene er børsnoterte, og de utgjør den absolutt største delen av det statlige eierskapet.<sup>5</sup> For flere av selskapene er det uklart hva de positive eksterne virkningene ved norsk hovedkontor består av, og det er ikke dokumentert at de forventede positive virkningene på økonomien faktisk oppstår. Mange av selskapene driver virksomhet som er internasjonal av natur, og det er ikke gitt at et formelt hovedkontor i Norge bidrar til at en større del av virksomheten legges hit.

Argumentet om nasjonal forankring bør vurderes opp mot studier som viser hvordan direkteinvesteringer på tvers av landegrensler (FDI) bidrar til teknologispredning, og at selskaper med utenlandske eiere ofte er mer produktive enn andre selskaper, jf. nærmere beskrivelse i kapittel 6. Et statlig mål om å sitte med negativ kontroll over et selskap, og et eksplisitt mål om å holde hovedkontoret i Norge, kan gjøre selskapet mindre attraktivt for utenlandske investorer. Selv om flere av selskapene ligger langt framme på sine områder, er det grunn til å tro at det er rom for ytterligere produktivitsvekst gjennom teknologioverføring og annen organisering av virksomheten. Dersom et delvis statlig eierskap står i veien for en eierkonstellasjon som kunne styrket tilgangen til ny teknologi og videreutvikle organiseringen av selskapet, vil det være produktivitetshemmende.

En statlig eierandel som innebærer negativ kontroll, kan også gjøre at selskapene ikke oppfattes som aktuelle kandidater i en eventuell bransjekonsolidering. Dette kan gjøre at selskapet går glipp av produktivitsvekst gjennom skalafordeler og andre synergier som en eventuell sammen slåing kunne bidratt til. Spørsmålet om nasjonal forankring av hovedkontor ble aktualisert høsten 2014, da det ble offentlig kjent at Yara var i fusjonssamtaler med det amerikanske selskapet CF Industries. En fusjon ville medført om lag en halvering av statens eierandel fra dagens 36 pst. Dette skapte betydelig debatt og flere, herunder stortingspolitikere, mente at det ikke burde være aktuelt for staten å gi slipp på negativ kontroll. Samtalene mellom selskapene ble avsluttet før dette ble satt på spissen. Også andre selskaper hvor staten har negativ kontroll, opererer i bran-

<sup>5</sup> Gruppen er størst målt i markedsverdi. Statens fem største eierposter på Oslo Børs er alle i denne kategorien og utgjør til sammen vel 500 mrd. kroner.

sjer hvor det er skalafordeler, og hvor det skjer internasjonal konsolidering. Dette gjelder blant andre Statoil, Norsk Hydro og DNB.

Det synes å være bred politisk oppslutning om at effekten av å beholde hovedkontor i Norge er viktig for norsk økonomi, men den faglige forståelsen av slike effekter er mangelfull. De eventuelle positive effektene av norsk hovedkontor må ses opp mot eventuelle produktivitetstap.

### Konklusjon

De potensielle, negative virkningene av statlig eierskap som er beskrevet i dette kapittelet tilsier grundige vurderinger av hvilke mål som oppnås med det statlige eierskapet og hvor stort det bør være. Kommisjonen mener at det kan utløses produktivetsgevinster om statlig eierskap konsentreres til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler der privat eierskap er uegnet, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter. Det er vanskelig å se noen god begrunnelse for at staten skal være en langsiktig eier av selskaper der staten kun har forretningsmessige mål og der selskapene opererer i velfungerende markeder. Gruppen av selskaper der eierskapet er begrunnet med hensynet til å ha hovedkontoret i Norge spenner over meget ulike selskaper der begrunnelsen for dagens eierskap vil variere. Omfanget av eierskapet i disse selskapene bør regelmessig vurderes redusert. Særlig kan det være aktuelt å redusere eierskap dersom en samtidig kan bringe inn aktører som bidrar til videre utvikling av virksomheten. I de tilfeller man finner at samfunnet er tjent med et statlig eierskap for å beholde hovedkontor i Norge, bør eierskapet i de fleste tilfeller kunne reduseres til 34 pst. Nedsalg mot dette nivået vil kunne øke mangfold og dynamikk i eierkompetansen uten at statlig innflytelse på vesentlige eierspørsmål, som f.eks. plassering av hovedkontor, reduseres.

I Meld. St. 27 (2013–2014) Et *mangfoldig og verdiskapende eierskap* gir Solberg-regjeringen uttrykk for at det statlige eierskapet bør reduseres eller avvikles dersom det ikke er gode faglige begrunnelser for statlig eierskap. I samme melding er eierskapet i en rekke selskaper (kategori 2) begrunnet med mål om hovedkontor i Norge. Regjeringen-Solberg har for disse selskapene åpnet for å redusere eierskapet i enkelte selskaper til 34 pst. Kommisjonen ser positivt på signaler om at staten vil redusere omfanget av eierskapet.

### 14.4.2 Forvaltning av eierskapet

Statlig eide selskaper bør konkurrere på grunnlag av markedsmessige vilkår, noe som forutsetter at staten opptre som en hvilken som helst annen eier ville gjort. Dette er spesielt viktig for selskaper som opererer i konkurranse med privateide selskaper. For eksempel bør staten ved fastsettelse av avkastningskrav stille krav til kapitalavkastning som er i tråd med resten av markedet. Videre bør staten som eier legge til rette for at selskapene utsettes for en reell trussel om nedleggelse eller restrukturering gjennom oppkjøp eller konkurs. Både dette og reell konkurranse vil kunne påvirke effektiviteten i økonomien ettersom det er nettopp disse mekanismene som bidrar mest til innovasjon, effektivitet og dynamikk.

Det kan framstå som lite troverdig at staten kun vil svare for innskutt kapital i et eventuelt konkursscenario, særlig for selskaper med sektorpolitiske mål. En oppfatning om statsgaranti vil gi selskapene tilgang til billigere kreditt som kan gi dem konkurransefordeler, og til at finanskapital allokteres til prosjekter med dårlig lønnsomhet. Det bør vurderes begrensning av låneadgangen i statlige selskaper for å hindre lite lønnsom ekspansjon. Selskaper som har begrensede egne inntekter og som i stor grad er avhengig av tilskudd eller statlig kjøp, bør som hovedregel heller ikke ha låneadgang.

Ved forvaltning av grunnrente, for eksempel innen petroleum eller vannkraft, oppnår selskapene særlig god lønnsomhet. Selskapenes muligheter for nye investeringer innen kjernevirksomheten er samtidig begrenset, som illustrert i kapittel 14.3.2 om kraftsektoren. Det kan dermed oppstå ønske om å investere utenfor kjernevirksomheten, herunder i utlandet. Å vurdere slike investeringer stiller nye krav til kompetansen i selskapene og hos eierne, og investeringene kan vise seg å være langt mer risikofylt enn eksisterende aktivitet. I en slik fase vil det være viktig med en eier som stiller klare krav til selskapet og har en klar oppfatning om virksomhetsområdet til selskapet. Staten bør generelt søke å hindre at grunnrenteinntektene anvendes til ekspansjon utover kjernevirksomheten.

For å unngå usikkerhet for potensielle konkurrenter i markeder som er sterkt regulert av staten, bør eier- og regulatorrollen skilles i størst mulig grad. Dette kan gjøres ved å skille regulatoransvaret og eierskapsforvaltningen i to ulike departementer. For selskaper med sektorpolitiske mål er

skillet mellom statens roller mindre klart, og faren for sammenblanding av rollene større.

Dersom eierskap til virksomheten vurderes som den beste måten å ivareta sektorpolitiske mål på, bør det etableres skille mellom denne virksomheten og virksomhet av kommersiell karakter. Dette kan for eksempel oppnås ved å skille ut den kommersielle delen som en egen virksomhet. Dersom det ikke er mulig eller ønskelig, bør det som et minimum etableres tydelig, separat rapportering for de ulike segmentene. Slike selskaper bør også ha et klart definert virksomhetsområde med tydelige mål.

### **14.5 Kommisjonens vurderinger**

---

Det bør gjøres grundige vurderinger av på hvilke områder statlig eierskap skal opprettholdes. Statlig eierskap bør konsentreres til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler der privat eierskap er uegnet eller områder der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter. Det er spesielt viktig å vurdere reduksjon i det statlige eierskapet i bransjer der statlig eier-

skap kan tenkes å begrense konkurransen i markedet.

Verdien av å beholde hovedkontoret i Norge bør vurderes grundig for det enkelte selskap i kategori 2. Dersom det konkluderes med at effekten er liten, bør det statlige eierskapet revurderes. I de tilfeller man finner at samfunnet er tjent med et statlig eierskap for å beholde hovedkontor i Norge, bør eierskapet i de fleste tilfeller kunne reduseres til 34 pst.

Statlige selskaper med forretningsmessige mål bør stilles overfor like rammevilkår som andre aktører i markedene. Staten bør etterstrebe en riktig prising av egenkapitalen og ikke sende signaler som kan oppfattes som en statsgaranti. Når selskaper har grunnrenteinntekter, bør eier søke å begrense selskapenes muligheter til ekspansjon utover denne kjernevirksomheten.

Dersom eierskap til virksomheten vurderes som den beste måten å ivareta sektorpolitiske mål, bør det etableres skille mellom denne virksomheten og eventuell virksomhet av kommersiell karakter. I den grad det er mulig og ønskelig bør den kommersielle delen skilles ut som egen virksomhet. Som et minimum bør det etableres tydelig rapportering for de ulike segmentene.

## Kapittel 15

# Effektivisering av offentlig sektor

*Offentlig sektors rolle i økonomien er å ivareta kollektive goder for alle innbyggerne og korrigere for markedssvikt. Kollektive goder som politi, rettsvesen, forsvar og offentlig administrasjon, kan ikke ivaretas av et privat marked og blir i alle land organisert som en del av offentlig sektor.*

*Offentlig sektor har også oppgaver knyttet til sosial utjevning og trygghet, regulering og forvaltning av næringsliv og naturressurser, og organisering av tjenestetilbud innen bl.a. helse, omsorg og utdanning. Arbeidsdelingen og samarbeidet mellom offentlig sektor og privat næringsliv på disse områdene varierer mye mellom land, og er en del av den politiske diskusjonen også i Norge.*

*Det er særtrekk ved offentlig virksomhet som skaper styringsutfordringer. Målene for virksomhetene er komplekse, konkurransen er begrenset, og tjenestene omsettes ikke i et fritt marked. Også organisatoriske forhold, arbeidstidsavtaler og lønnsystemer kan utfordre styringen. På flere områder har de ulike profesjonene (politi, lærere, sykepleiere, leger mv.) stor innflytelse på utviklingen og styringen av tjenestene. Disse gruppene fagkompetanse er viktig for å videreutvikle offentlige tjenester. Samtidig kan profesjonsmakten også komme i konflikt med brede samfunnsmessige hensyn, som behovet for omstilling. Disse særtrekke bidrar til å komplisere styringen av tjenesteproduksjonen.*

*Komplekse og til dels motstridende mål for offentlige virksomheter krever avveininger og kompromisser, og motiverer omfattende kontrollordninger. Det er i mange tilfeller en motsetning mellom hensynet til kontroll på den ene siden, og effektiv drift på den andre. Mindre kontroll og detaljstyring kan gi mer tid til kjerneoppgavene, og fremme mer effektiv ressursbruk og innovasjon.*

*Mål- og resultatstyring ble introdusert som overordnet styringsprinsipp i staten fra midten av 1980-tallet, for å gjøre styringssystemet mer resultatorientert og mindre aktivitetsstyrt. Fristilling av offentlige virksomheter som selvstendige foretak har på flere områder bidratt til en mer effektiv oppgaveløsning til beste for brukerne. Bak dette har det ligget en antagelse om at underliggende virksomheter har*

*best informasjon om hvordan målene nås mest effektivt. Politiske myndigheter skal klargjøre målene og sørge for at underliggende virksomheter har tilfredsstillende rammebetingelser. Forutsetningen om at politiske myndigheter skal styre mer i stort og mindre i smått, har imidlertid vist seg vanskelig å leve opp til i praksis, og det klare skillet mellom politikk og forvaltning er ikke så enkelt å få til. Dette gjelder til dels også for offentlige oppgaver som er lagt til selskap, noe bl.a. sykehusreformen er et eksempel på. En klar rolleforståelse i det politiske systemet er en viktig forutsetning for at delegering og desentralisering skal føre til mer effektiv oppgaveløsning. Rammeverket som etableres bør, så langt det er mulig, søke å skjerme virksomhetene fra unødvendig og detaljert innblanding. Samtidig er det viktig at ledere utnytter sitt handlingsrom, og gjennomfører nødvendige omstillinger.*

*Kommisjonen mener at det generelt er behov for en tydeligere prioritering av mål, kombinert med klare krav om resultater for innbyggerne. Ledere må holdes ansvarlig for resultatene. Dette kan bidra til at målet om effektiv tjenesteproduksjon får tilstrekkelig gjennomslag. Utformingen av rammeverket må så langt det er mulig bidra til dette, bl.a. gjennom færre mål og bedre insentiver. Mulighetsorienteringen må øke på bekostning av detaljstyring og kontroll.*

*Effektiv ressursbruk innebærer både at det er de riktige tjenestene som tilbys og at disse tjenestene produseres på en effektiv måte. Samfunnsøkonomisk analyse bør i større grad enn i dag ligge til grunn for politiske beslutninger, og det må bli større oppmerksomhet om å realisere de forventede gevinstene av tiltak. I arbeidet med å bedre effektiviteten i offentlig sektor må man først identifisere områder der effektiviteten er lav. I en slik kartlegging er det behov for bedre og mer omfattende data om ressursbruk og resultater i sykehus, skoler og andre institusjoner enn i dag. Den informasjonen som er tilgjengelig må utnyttes mer systematisk. Undersøkelser viser at det er store forskjeller i effektivitet mellom sammenlignbare enheter i offentlig sektor. For eksempel varierer utnyttelsesgraden i opera-*

*sjonsstuen på dagtid i norske sykehus fra 40 til 70 pst. Det ser også ut til å være stor forskjell i produktiviteten mellom norske og finske sykehus. Positive erfaringer fra de beste enhetene bør overføres til de som er mindre gode. Stordriftsfordeler og synergier bør utnyttes der det ligger til rette for det.*

*Der det er hensiktsmessig, bør konkurranse benyttes for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Hvorvidt dette er hensiktsmessig, avhenger bl.a. av om det er mulig å kontrollere at vedtatte mål for ønsket innhold og kvalitet oppfylles. Bruk av private for å nå politiske mål innebærer at private aktører mottar offentlig finansiering og eventuell egenbetaling fra brukerne. Det er derfor viktig å ha oppmerksomhet på at private aktører bruker midlene til å utvikle gode tjenester og ikke til ekstraordinær for tjeneste for eierne.*

*Potensialet som ligger i bruk av IKT og digital kommunikasjon må utnyttes bedre, bl.a. i helse- og omsorgssektoren. Samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og staten er nødvendig for å få effektive systemer for alle deler av kommunesektoren.*

*Offentlig forvaltning foretar årlig innkjøp for over 300 mrd. kroner – et beløp som tilsvarer om lag 15 pst. av BNP for Fastlands-Norge. I tillegg kommer innkjøp fra statlig, kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift på nesten 90 mrd. kroner. Både det samlede omfanget og størrelsen på enkeltanskaffelser innebærer at anskaffelsesprosene påvirker privat sektor i betydelig grad. Det bør være et stort potensial for produktivetsforbedring i både offentlig og privat sektor ved å styrke anskaffelsesprosene. Gjort på riktig måte kan anskaffelsene være en kilde til overføring av kunnskap fra privat til offentlig sektor. Slik kan anskaffelser bidra til innovasjon og effektivisering i offentlig sektor. Dette kan også være med på å styrke næringslivets produktivetsutvikling og konkurransedyktighet.*

## 15.1 Innledning

Offentlig sektor ivaretar et stort mangfold av oppgaver. Offentlig sektor skal sørge for samfunnets behov for kollektive goder for innbyggerne, som politi, rettsvesen, forsvar og forvaltningen under de folkevalgte organer. Offentlig sektor har dessuten en betydelig rolle i fordelingspolitikken, gjennom omfattende overføringer, en stor tjenesteproduksjon og gjennom skattesystemet. I Norge er organiseringen av tjenestetilbud innen helse, omsorg og utdanning i hovedsak en del av offentlig sektor. Offentlig sektor forvalter naturressurser og korrigerer for markedssvikt gjennom regule-

ringer og tilsyn. Offentlige virksomheter virker i et samspill med hverandre og med private aktører.

Det offentlige påvirker produktiviteten for hele økonomien, både direkte og indirekte. En effektiv og kvalitetsbevisst drift innen utdanning og samferdsel bidrar for eksempel til økt produktivitet også i de sektorer som kan dra nytte av en bedre kvalifisert arbeidsstyrke og høyere standard på veier og jernbane mv. I tillegg er utformingen av reguleringer, skattesystem, overføringer mv. viktig for en effektiv ressursutnyttelse i økonomien. I dette kapitlet er det produktiviteten eller effektiviteten i offentlig sektor som er tema. Betydningen av konkurranselovgivning og offentlige reguleringer er omtalt i kapittel 10, mens utdanning og samferdsel er omtalt i kapittel 17 og 18. Problemstillinger som er spesifikke for kommunesektoren drøftes i kapittel 16.

Den tradisjonelle (normative) begrunnelsen for offentlig sektor er at den skal løse oppgaver som husholdninger og bedrifter ikke løser godt selv. Hva som faktisk er organisert som offentlig virksomhet er imidlertid delvis også et resultat av historiske valg, og lar seg ikke nødvendigvis bare begrunne med markedssvikt eller fordelingspolitiske mål.

At en tjeneste vurderes som et offentlig ansvar, betyr ikke nødvendigvis at det offentlige selv må produsere tjenestene. Mange tjenester kan produseres av private, selv om det offentlige tar ansvar for å finansiere tjenesten og for å bestemme hva tjenesten skal inneholde.

Offentlig sektor produserer fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon i alle moderne økonomier. Det samme gjelder infrastrukturtenester knyttet til samferdsel, arealdisponering, fysisk miljø mv. Også individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg produseres i stor grad i offentlig regi i OECD-landene, men innslaget av private produsenter er større innen disse områdene. I Norge er det i hovedsak det offentlige som står for produksjonen av denne typen tjenester, men med et betydelig innslag av private aktører innenfor for eksempel barnehager, barnevern, fagskoler og mange helserelaterte tjenester. Når det offentlige benytter private leverandører på områder med klare politiske mål, vil det offentlige likevel regulere og i hovedsak finansiere disse tjenestene.

Fellesgoder er ofte myndighetsutøvelse, og de har i de fleste tilfeller så store positive eksterne effekter at private markeder vil tilby for lite av dem. Også individuelle tjenester kan ha betydelige positive eksterne effekter, men for disse tjenestene har offentlig produksjon og finansiering i



stor grad sammenheng med fordelingshensyn eller andre politiske mål. Mange offentlige velferdsordninger har dessuten karakter av forsikringsordninger, som gratis sykehustjenester, ambulansetjenester, arbeidsledighetstrygd, uføretrygd mv. Her kan både utfordringer knyttet til seleksjon og administrasjonskostnader tale for brede fellesfinansierte ordninger. Staten produserer i stor grad de kollektive tjenestene, mens kommunene har ansvaret for størstedelen av de individuelle tjenestene, med spesialisthelsetjenesten som det viktigste unntaket.

For mange tjenester som produseres i offentlig sektor eksisterer det ikke et marked der prisen bestemmes av tilbud og etterspørsel. Offentlige virksomheter skal oppfylle politisk fastsatte velferds- og samfunns mål for innbyggerne. Tjenestene er skattefinansierte og ofte gratis eller til en lav pris, langt lavere enn kostnadene. Prisene fungerer derfor ikke som informasjonsbærere av nytte og kostnader, slik de gjør i privat sektor.

Resultater i offentlig sektors tjenesteproduksjon er derfor ofte vanskelig å måle. Særlig gjelder dette kvaliteten på tjenestene, jf. boks 15.1.

Siden tjenestene normalt er gratis for brukerne vil de ønske høyest mulig kvalitet, og i liten grad være opptatt av kostnadene. For utdannings-tjenester er faglig standard viktig, og for behandlinger av søknader på et område, f.eks. en byggesak el., er raske avgjørelser viktige for brukerne.

Effektiv ressursbruk er like viktig i offentlig som privat virksomhet. Begrenset konkurranse, komplekse mål og det at tjenestene ikke omsettes i et fritt marked innebærer imidlertid at viktige drivere for økt produktivitet er fraværende. Også organisatoriske forhold, arbeidstidsavtaler og lønssystemer kan ha betydning for mulighetene til å produsere tjenestene mest mulig ressurseffektivt.

Budsjettrammer ved politiske vedtak setter skranker for ressursbruken i offentlig sektor. Innenfor disse må det foretas prioritering bl.a. mellom omfanget av tjenesteproduksjonen og kvaliteten på tjenestene. Slik prioritering skjer både på politisk nivå og på virksomhetsnivå. Det er i utgangspunktet virksomhetene selv som har ansvar for å sikre at politiske mål og forutsetninger oppnås med effektiv ressursbruk. De enkelte virksomhetenes evne til å øke produksjonen og/eller kvaliteten innenfor de økonomiske rammene som er stilt til disposisjon, er et viktig bidrag til økt produktivitet i offentlig sektor. Det stiller krav til både virksomhetene selv og til politikerne som bestemmer rammevilkårene virksomhetene opererer under. For å oppnå en effektiv drift er det

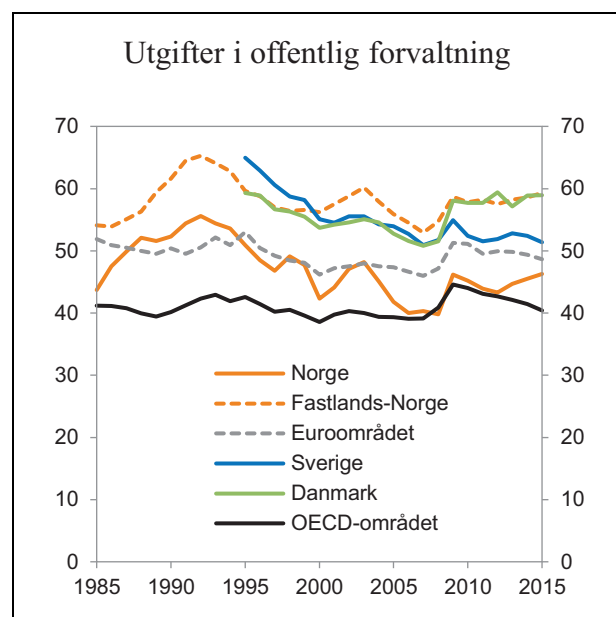
nødvendig med en tydelig ansvarliggjøring av virksomhetene og at budsjettene er troverdige som styringsdokumenter. Med dette følger også at virksomhetene må få frihet til å prioritere uten unødig innblanding fra politikere. Erfaringer så langt tyder på at denne grensegangen er vanskelig å overholde i det politiske systemet.

Offentlige utgifter utgjør en relativt høy andel av verdiskapingen i Norge og de andre nordiske landene. Målt som andel av Fastlands-BNP utgjorde offentlige utgifter litt over 58 pst. i Norge i 2013 mot 41 pst. som gjennomsnitt i OECD og 49 pst. i euroområdet, jf. figur 15.1. Som i mange andre land økte utgiftsandelen etter 2008.

Siden tidlig på 1990-tallet har offentlig sektors andel av sysselsettingen, målt som antall sysselsatte, ligget nokså stabilt på rundt 30 pst. av arbeidsstyrken, jf. figur 15.2. Også dette er høyest i OECD-området, sammen med Danmark. Gjennomsnittet i OECD er 16 pst.

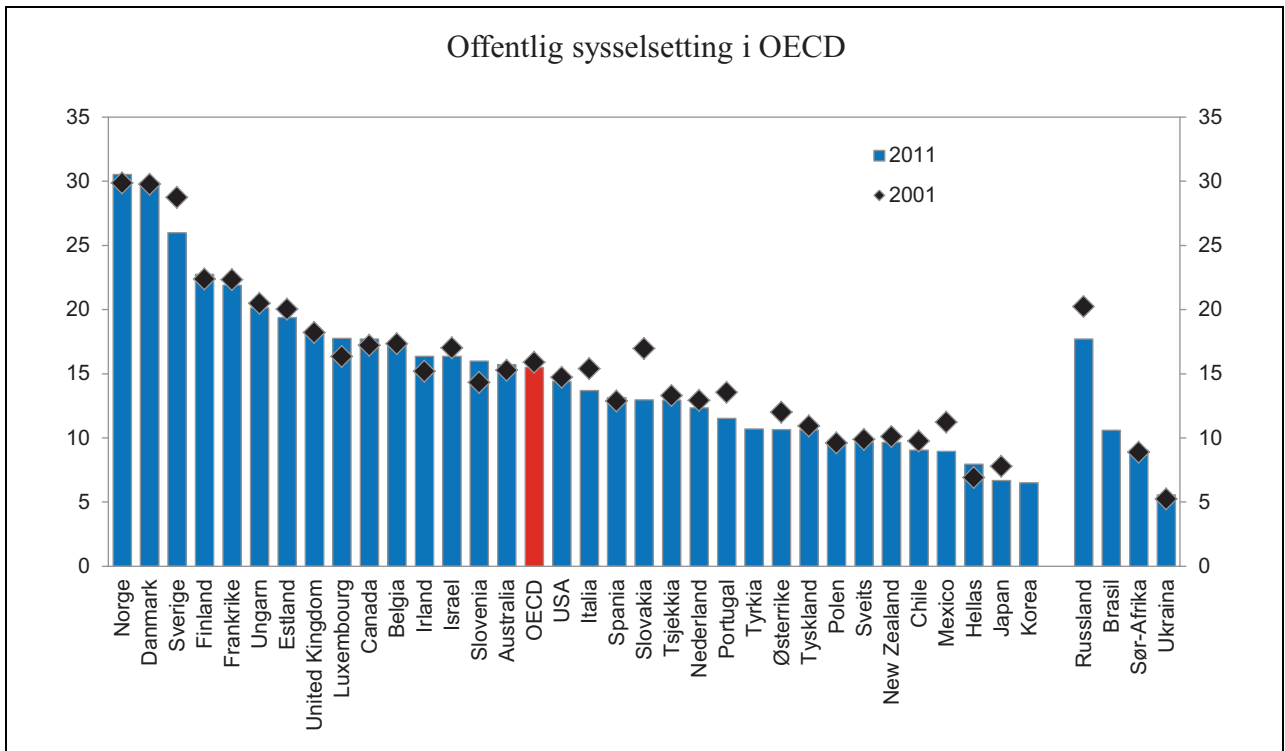
Offentlig sektor har en større del av den samlede sysselsettingen i Norge enn i noe annet OECD-land, med unntak av Danmark. Sysselsettingsandelen i offentlig sektor ventes å øke også i årene framover, særlig i helse og omsorgssektoren, jf. figur 15.3A. I figuren viser kurvene for helse og omsorg og undervisning ansatte i både private og offentlige virksomheter.

De områdene innenfor offentlig sektor der flest arbeider er helse og omsorg, undervisning og offentlig administrasjon. Sysselsettingen i offentlig sektor økte fra rundt 600 000 årsverk i

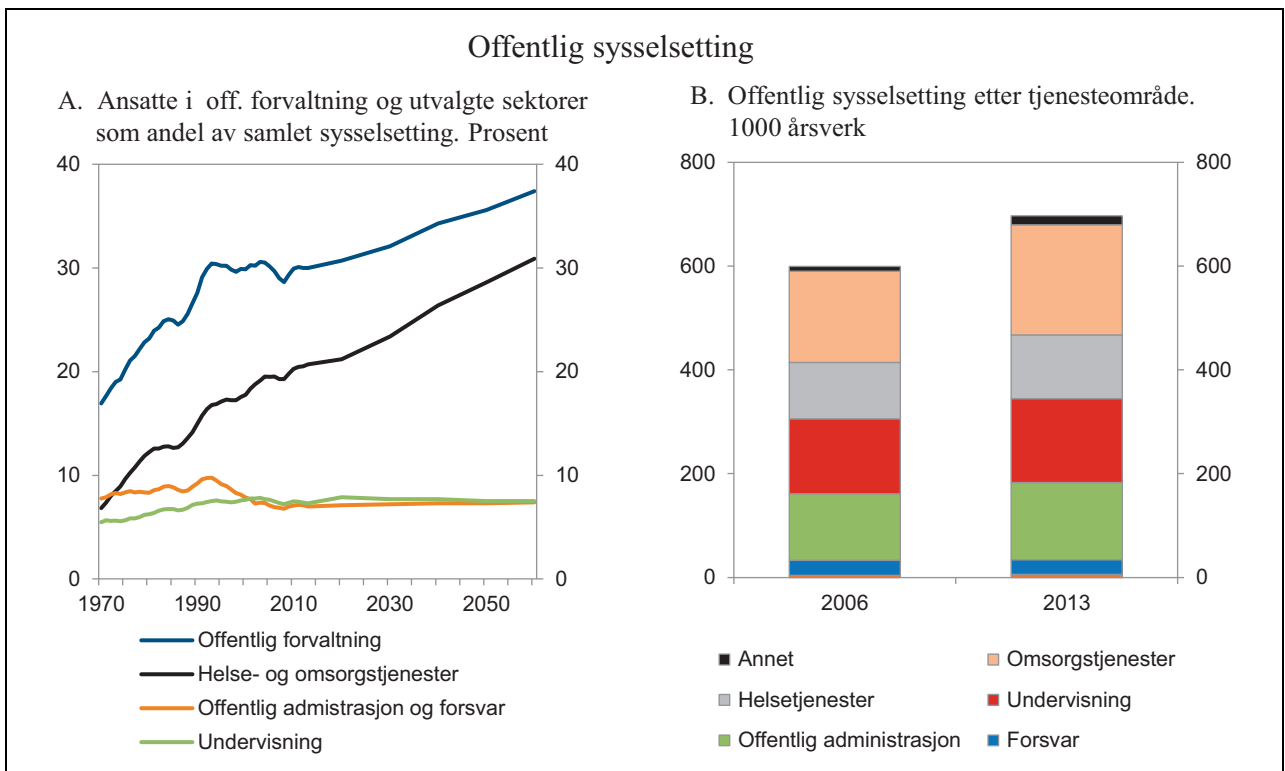


Figur 15.1 Utgifter i offentlig forvaltning. Prosent av BNP. 1985–2015

Kilde: OECD, Statistisk Sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 15.2 Offentlig sysselsatte som andel av arbeidsstyrken. 2001 og 2011  
Kilde: OECD.



Figur 15.3 Offentlig sysselsetting etter virksomhetsområde i prosent av samlet sysselsetting<sup>1</sup> og i 1000 årsverk

<sup>1</sup> I del A viser kurvene for helse og omsorg og undervisning ansatte i både private og offentlige virksomheter.  
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2006 til nesten 700 000 i 2013, jf. figur 15.3B. Veksten skjedde i hovedsak innenfor omsorgssektoren og offentlig administrasjon. Når nesten hver tredje arbeidstime utføres i offentlig sektor, understreker det hvor viktig det er med en effektiv ressursbruk i sektoren. Dersom en lykkes med å effektivisere bruken av ressurser i offentlig forvaltning med en halv pst. årlig, og halvparten illustrasjonsmessig tas ut i form av reduserte utgifter og resten i økt kvalitet, kan bruken av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer reduseres med 13 pst. fram mot 2060, ifølge Perspektivmeldingen 2013.

## 15.2 Styring av offentlige virksomheter

### 15.2.1 Fra styring av innsatsfaktorer til styring etter mål

I utgangspunktet er mange av utfordringene man står overfor ved styring av offentlige virksomheter sammenfallende med de utfordringene eiere og ledelse i private virksomheter står overfor. Enkelte styringsutfordringer kan imidlertid være større i en offentlig virksomhet, som påpekt i Hermansen-utvalgets utredning om en bedre organisert stat (NOU 1989: 5):

- Konkurrerende, ofte motstridende, upresise, flertydige og ustabile mål

#### Boks 15.1 Måling av produktivitet i offentlig sektor

Produktivitet defineres som forholdet mellom produksjon og bruk av innsatsfaktorer, som arbeid og kapital. Gjennom regnskaper har man normalt gode tall for ressursbruken, eller bruken av innsatsfaktorer. Men siden tjenestene som produseres i offentlig sektor normalt ikke omsettes i et marked til en pris som brukeren betaler fullt ut, får tjenesteprodusentene ingen direkte tilbakemelding om hvordan brukerne verdsetter tjenestene. Dermed er informasjonen om produktiviteten eller effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon mangelfull.

##### *Offentlig statistikk*

Nasjonalregnskapet har tall for produktivitetsutviklingen i offentlig sektor. Disse tallene er imidlertid i hovedsak fastlagt sjablongmessig, basert på antakelser om produktivitsvekst. Dette skyldes at produksjonen i offentlig sektor ikke måles siden den ikke omsettes i markeder, se boks 4.2 i kapittel 4.

Statistisk sentralbyrå har derfor utviklet egne systemer, i samarbeid med kommunene og staten, for å gi supplerende informasjon om ressursbruk og resultater i offentlig sektor. KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) har slik informasjon fra kommunene, mens StatRes (Statlig Ressursbruk og Resultater) har tilsvarende informasjon om statsforvaltningen.

KOSTRA, der rapporteringen fra kommunene og fylkeskommunene har vært obligatorisk siden 2001, har som overordnet mål å frambringe relevant, pålitelig, aktuell og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Som verktøy for resultatrapporte-

ring skal KOSTRA sammenstille grunnlagsinformasjon til nøkkeltall om bl.a. prioriteringer, produktivitet og dekningsgrader (for eksempel legeårsverk per 1 000 innbyggere eller andel barn med barnehageplass). Hensikten er å få tall som kan sammenlignes mellom kommuner og kommunegrupper, som kommunene selv kan benytte til læring og forbedring av egne tjenester. Eksempler på nøkkeltall er andel beboere som har enerom på sykehjem, barnehagedekning og saksbehandlingstider. Basert på KOSTRA beregnes en produksjonsindeks for kommunene. Indeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer.

StatRes kom i stand som et prosjekt i 2005. Prosjektet hadde noen felles formål med KOSTRA, som utnytting av eksisterende styringsdata, for å gi bedre statistikk over ressursbruk og resultater. Det lages statistikk for statsforvaltningen som helhet, men også for utvalgte områder som universiteter og høyskoler og kriminalomsorgen. Her kan man finne tall (for perioden 2005 til 2013) for enhetskostnader, som for eksempel medgåtte ressurser per publikasjonspoeng ved universitetene og høyskolene, og antall fengselsdøgn. En nylig gjennomført intervjurunde i forvaltningen viser at StatRes er lite kjent og lite brukt, og at etatene til nå ikke har brukt statistikken mye.

Måleproblemene er særlig store for tjenester som ikke har klart definerte produkter, som kollektive tjenester og forebyggende innsats som forsvar, politi, forebyggende helsearbeid og barnevern mv.

- Vanskeligheter med å beskrive konkrete resultatmål og få tilgang til god resultatinformasjon
- Allianser mellom sektorforvaltning, sektorpolitikere, organiserte brukerinteresser og profesjonsinteresser som gjør at sektorstyringen ikke blir optimal i et samfunnsperspektiv
- Regelverk og administrative normer som kan sette trange grenser for den enkelte virksomhets innretning ut fra faglige og effektivitetsmessige hensyn
- Utydelig lederansvar og arbeidsgiverfunksjon, herunder styringsrett og resultatansvar
- Uforholdsmessig stor vektlegging av prosess- og prosedyrehensyn sammenlignet med reell resultatoppnåelse
- Mangelfulle mekanismer for tilbakeføring av informasjon til de ansvarlige beslutningstakere om virkningene av tiltak og tjenesteyting
- Få eller svake insentiver til effektivitet og resultatorientering – både for ledere og medarbeidere

Dagens forvaltning bygger i utgangspunktet på *den tradisjonelle forvaltningsmodellen* med en over hundre år gammel tradisjon som kan føres tilbake til Max Weber og hans teori om det rasjonelle byråkrati. Sentrale aspekter ved denne modellen er arbeidsdeling og spesialisering. Styringen skjer gjennom hierarkiske beslutningsstrukturer, fra toppen gjennom instruksjon og budsjettildelinger. Medarbeiderne blir ansatt på grunnlag av faglige kvalifikasjoner, og profesjonene står sterkt. Likebehandling gjennom upartisk saksbehandling basert på forutsigbare regler er en grunnleggende norm i byråkratiet.

Den norske forvaltningens grunnpreg kommer bl.a. til uttrykk gjennom de gjeldende forvaltningsverdiene slik disse er gjengitt i St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap:

- Demokrati – dvs. lojalitet til politiske beslutninger
- Rettsikkerhet (og likebehandling)
- Faglig integritet
- Effektivitet

Etter hvert som offentlig sektor har vokst i størrelse og forventningene til det offentlige tjenestetilbudet har økt, har det de siste tiårene imidlertid også blitt mer oppmerksomhet om svakheter ved den tradisjonelle forvaltningsmodellen. Spesielt har det vært framhevet at hensynet til brukerne ikke prioriteres høyt nok. Dette kan handle om styrkeforholdet mellom innbyggerne og forvaltningen, men først og fremst handler det om svake

insentiver til kvalitet og effektivitet, som medfører at tjenestetilbudet ikke nødvendigvis svarer til innbyggernes ønsker og behov. Det kan ta tid før endringer i brukerbehov fanges opp, siden tjenestene ikke er underlagt løpende markedssignaler. Tregheter i de politiske prosessene og motstand mot endringer i forvaltningen, kan også bidra til at det tar lang tid før nye muligheter og brukerbehov fører til endringer i tjenestene.

De siste tiårene har det vært en bevegelse fra nasjonal styring til desentralisering – bl.a. motivert av ønsker om styrket lokaldemokrati og nærhet mellom de som yter og de som mottar velferdstjenester. Parallelt med denne desentraliseringen har det vært gjennomført flere statlige reformer for å effektivisere tjenesteytingen, forenkle forvaltningen, dempe utgiftsveksten og skape lønnsomhet i statlig næringsvirksomhet. Virkemidlene har særlig vært fristilling, markedsretting, konkurranse, privatisering og brukerbetaling, men også nye styrings- og finansieringssystemer. Denne reformbølgen startet rundt 1980, og omtales ofte som New Public Management (NPM). Organisasjons- og ledelsesformer i det private næringsliv skulle her bli forbilde for reformer i offentlig sektor, der mer entydig mål- og resultatstyring i kombinasjon med bruk av markedsprinsipper er viktige elementer. Dette er en utvikling man har sett over hele den vestlige verden. NPM er ikke en entydig eller sammenhengende reformpakke, men det finnes likevel en del felles trekk som kan sies å representere et felles underliggende tankegodt. NPM innebærer at den direkte politiske styringen av virksomhetene nedtones og at politisk styring i hovedsak skjer gjennom formulering av mål for de ulike offentlige aktivitetene, gjennom bevilgning av rammebudsjetter og til en viss grad gjennom styrerepresentasjon. Det forutsettes at virksomhetene på sin side tar målene og budsjettene som gitt, og at de tilpasser sin ressursbruk og organisering slik de selv mener er mest hensiktsmessig for å nå målene. Kontroll av ressursbruk og måloppnåelse i virksomhetene er en del av den politiske styringen, og dette skjer som regel gjennom rapporter, uavhengige revisjoner og evalueringer.

I Norge har de offentlige reformene i stor grad vært konsentrert om budsjett- og styringsreformer og brukerorientering.<sup>1</sup> Fristilling og privatisering har også vært brukt som virkemiddel, men da på områder der tjenestene har blitt deregulert

<sup>1</sup> Samtidig viser en komparativ undersøkelse av flere europeiske land at ledere i norsk forvaltning skårer lavere enn de fleste andre land når det gjelder brukerorientering av forvaltningen (COCOPS 2014).

og underlagt mer markedsmessige betingelser. Siktemålet for den fristillingen som har vært gjennomført i Norge har vært å effektivisere tjenesteproduksjonen både ved å skille ut tjenesteproduksjon i egne rettssubjekter, men også i større grad innføre markedspriser, slik som for Posten, NSB og Telenor, som alle tidligere var organisert som en del av statsforvaltningen.

Fristilling av offentlige virksomheter som selvstendige foretak eller selskap i perioden fra begynnelsen av 1990-tallet har bidratt til vesentlig økt produksjon og/eller lavere kostnader på områder som kraft, tele, post og samferdsel, jf. Arnesen og Hagen (2008). Dette var virksomheter som egnet seg for fristilling ved at de hadde enkle produkter og mål og at tjenestene skulle leveres i markeder med konkurranse også fra andre.

Også sykehusreformen i 2002 var inspirert av dette tankesettet, men her har modellens idealer vist seg mer krevende å leve opp til i det politiske systemet, jf. nærmere omtale i kapittel 19.

Fristillingene ble i utgangspunktet møtt med skepsis fra fagbevegelsen og deler av det politiske miljøet. Etter hvert ble det bredere politisk enighet og gode samarbeidsforhold også med fagbevegelsen. De fristilte statlige virksomhetene ble organisert i en selvstendig arbeidsgiverorganisasjon, NAVO, nå Spekter.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En bredere framstilling av historien finnes i Sentralforvaltningens historie etter 1945, v/Tore Grønlie og Yngve Flo, Bind 2, 2009.

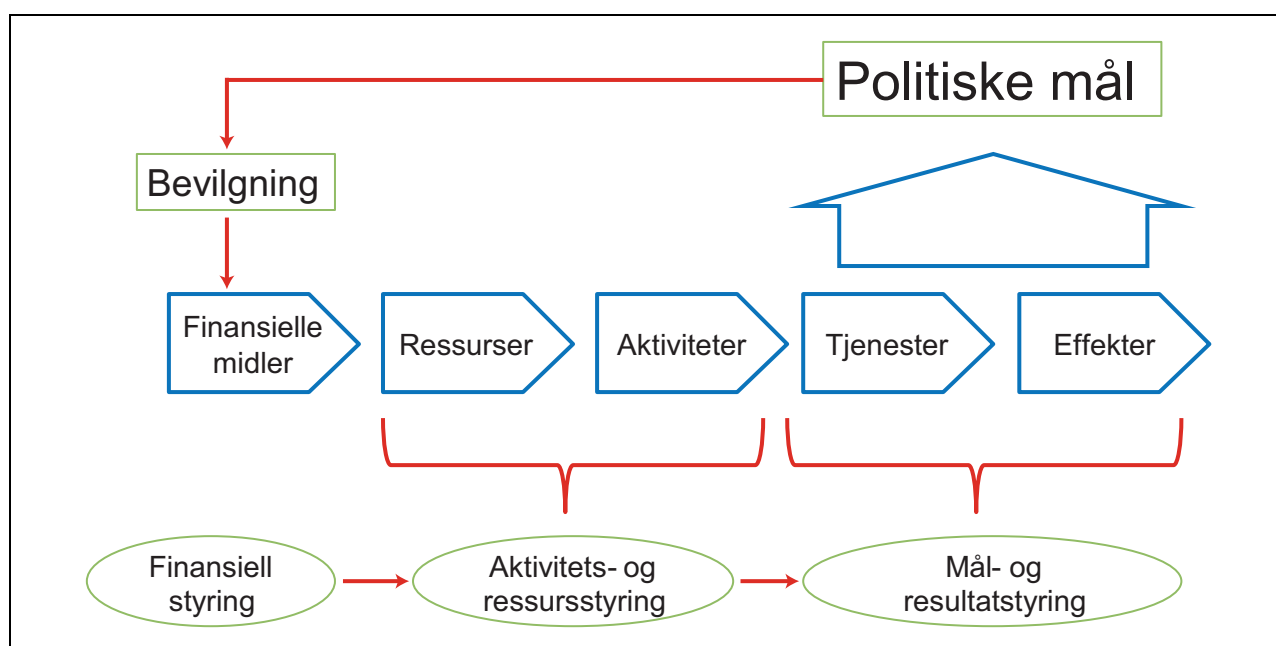
Ifølge Pollitt og Dan (2011) foreligger det lite kunnskap om virkninger på produksjon og resultat av NPM-reformer i Europa. Bare en liten andel av studiene hadde data om slike virkninger, og disse viste store variasjoner.

NPM kan innebære at behovet for kontroll øker, bl.a. knyttet til kontroll av resultater og evaluering av offentlige aktiviteter (økt vekt på forvaltningsrevisjon og krav om evalueringer av aktivitetene). NPM kan dermed føre til økt behov for byråkrati og administrasjon. Utviklingen i andelen ansatte i administrasjonen i UH-sektoren kan være et uttrykk for dette (se kapittel 17 om utdanning).

### 15.2.2 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring (MRS) ble introdusert som overordnet styringsprinsipp i staten fra midten av 1980-tallet for å gjøre styringssystemet mer resultatorientert og mindre aktivitetsstyrt. Systemet legger opp til at departementene definerer mål og resultatkrav for underliggende virksomheter, som følges opp gjennom kontroll- og rapportering i etatsstyringen.

Innenfor en resultatkjedetankegang kan det skilles mellom finansiell styring, aktivitets- og ressursstyring og mål- og resultatstyring, jf. figur 15.4. Finansiell styring handler om at virksomheten ikke pådrar seg forpliktelser utover budsjettammene og det eventuelle andre inntektskilder gir grunnlag for. Aktivitets- og ressursstyringen handler om hvilke tiltak, prosesser, kompetanse



Figur 15.4 Resultatkjeden

og kapasitet en skal benytte i tjenesteproduksjonen. Mål- og resultatstyring handler om hvilke tjenester og effekter som skal oppnås for innbyggerne og samfunnet.

Mål- og resultatstyring er et system for å delegerer og gi frihetsgrader til virksomhetenes gjennomføring. Bak dette ligger en antagelse om at underliggende virksomheter har best informasjon om hvilke virkemidler som mest effektivt kan brukes for å nå målene. Overordnet virksomhet skal klargjøre målene og sørge for at underliggende virksomhet har tilfredsstillende rammebetingelser. Gjennom økt kunnskap om ressursbruk og resultater innebærer metoden også at det etableres en arena for læring om «best practice». Offentlighet om ressursbruk og måloppnåelse vil også virke disiplinerende.

Mål- og resultatstyring som styringsverktøy og -metode nevnes ofte i sammenheng med NPM, og utbredelsen av MRS som styringsverktøy skjedde i samme periode som andre NPM-inspirerte tiltak. MRS har imidlertid relevans også utenfor en streng NPM-kontekst som styringsverktøy og virkemiddel for å fremme effektiv bruk av ressurser i offentlig sektor. Velfungerende mål- og resultatstyring kan være krevende å få til i praksis. En særskilt utfordring er at det kan være vanskelig å finne gode indikatorer for når et samfunns mål er nådd. Det er for eksempel lettere å vurdere om det har blitt flere nye sykehjemsplasser enn om kvaliteten i eldreomsorgen har økt. Dette kan føre til at innsatsen blir konsentrert om å nå de målene som lettest kan måles, noe som kan gi uønskede vridninger. Vanskelighetene med å definere god måloppnåelse kan også føre til at virksomhetene i større grad blir pålagt flere krav til selve prosessen om hvordan virkemidlene skal anvendes. Problemet er da at den enkelte virksomhet ikke selv får bestemme hvordan arbeidet skal utføres, og sørge for effektiv drift. For mye detaljert styring fra politisk nivå vil innebære at de mulighetene som mål- og resultatstyring gir til å utnytte kompetansen i forvaltningen for å finne de beste løsningene ikke kommer til sin rett.

Erfaringene så langt er at mål- og resultatstyring er preget av at det på et overordnet nivå styres gjennom mange mål og oppgaver, til dels svært detaljerte. Også omfanget av rapportering er i mange tilfeller stort. Etter 22. juli-kommisjonens (NOU 2012: 14) rapport har det vært en erkjennelse om at dette svekker forvaltningens evne til å gjennomføre vedtatt politikk og praktiseringen av mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Det har vært trukket fram eksempler på at det har gått inflasjon i antall mål som skal nås, og at

målene i for stor grad er knyttet til ressurs- og virkemiddelbruken. Blant annet har det vært vist til at Justisdepartementets styringsmål for politietaten har vært for detaljerte, for mange, manglet prioriteringer og at de gir virksomhetsledere for liten frihet i oppgaveløsningen. Politianalysen (NOU 2013: 9) peker på at for politiet i dag fremstår den strategiske styringen og rammesettingen for politiet som fragmentert, hendelsesstyrt og kortsiktig, og at etaten må gis større handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten mot et bedre og mer effektivt politi. Rapporteringskravene til sykehusene og NAV er andre eksempler på det samme. Ved siden av å legge beslag på ressurser til rapportering hindrer en detaljstyring virksomheten i å utnytte interne effektiviseringspotensial. Ifølge Askim m.fl. (2014) er antall mål i virksomhetenes tildelingsbrev i gjennomsnitt mer enn doblet fra 2004 til 2012, fra ni til 21 mål.

Ifølge Hermansenutvalget (NOU 1989: 5) og Askim m.fl. (2014) kan MRS også bidra til å forsterke sektortenkning og dermed gjøre samordning vanskeligere. Askim peker også på at det kan være vanskelig å individualisere ansvaret ved politiske tiltak som er avhengig av flere sektorer for at den enkelte statsråd skal kunne stilles til ansvar i Stortinget. Clemet (2007) og Solhjell (2011) reiser spørsmål ved om budsjettprosessene er lagt opp på en måte som sikrer god allokering mellom ulike formål, spesielt på tvers av sektorer, eller om statsrådene tenderer mer mot å være sektorforvarere enn å sikre gode allokeringer på tvers.

Erfaringer viser at insentivene i det politiske systemet gjør det vanskelig å overlate driften til virksomhetene. Den politiske dagsorden er ofte styrt av hendelser i media, og innblanding i enkelt saker er derfor ikke uvanlig. En undersøkelse gjennomført av Deloitte (2013) viser at ledere opplever at det er for mye vekt på ettårige mål og for lite på strategisk utvikling i styringen. Denne situasjonen forsterkes der departementet fortløpende ber virksomheten om å legge vekt på enkeltspørsmål /problemer som dukker opp i media mv.

Den danske produktivitetskommissjonen foretok en kritisk gjennomgang av bruk av lederkontrakter i Danmark. Den fant at det har vært en tendens til at kontraktene har for mange mål, og at disse målene ofte ikke er direkte knyttet til kjerneoppgavene. Den mente derfor at det må formuleres få og tydelige mål knyttet til kjerneoppgavene, og at det må få konsekvenser dersom disse målene ikke nås. Den danske kommissjonen var generelt opptatt av større vektlegging av resultater i styringen av offentlige virksomheter. For å oppnå dette må de målene som formuleres for offentlig

virksomhet legges tett opp til det som har størst nytte for innbyggerne («resultater for borgerne»).

### Mange og komplekse mål

Samfunns målet med virksomheten er ofte vanskelig å måle kvantitativt. Det er en fare for at man måler det som er lett å måle (f.eks. aktiviteter og ressursbruk) framfor det som er viktig å måle (f.eks. tjenestekvalitet, brukertilfredshet og samfunns effekt). Mange og komplekse mål i kombinasjon med måleproblemer, kan føre til at det er vanskelig å styre på en måte som bidrar til høyest mulig produktivitet. Erfaring viser også at nye mål og prioriteringer legges på toppen av de eksisterende, uten at eksisterende mål tas bort eller tones ned.

Hvert år sender departementene ut et «tildeingsbrev» til underliggende etater. Der definerer de mål og resultatkrav for virksomheten. I 2011 fikk Politidirektoratet instruks fra Justisdepartementet om å oppfylle fem hovedmål, ti delmål, 20 resultatkrav og 39 konkrete tiltak. I tillegg ble det gitt elleve andre mål og seks fellesføringer, til sammen 91 punkter. I 2012, et halvt år etter terror-katastrofen i regjeringskvartalet og på Utøya, var antall årlige instruks økt til 152. I tillegg til konkrete tiltak som «å styrke voldtektsgruppen på Kripos med fire årsverk», hadde departementet tatt inn 42 nye konkrete føringer. Disse var uten rapporteringsplikt og dreide seg for eksempel om alt fra å prioritere IKT til å redusere antall ubehandlede utlendingssaker. (Politiets fellesforbund 2013)

Konsekvensen av dette er at det skjer løpende tilpasninger og omprioriteringer nede i virksomhetene fordi summen av ressurser ikke nødvendigvis øker med nye mål.

Likebehandling er grunnleggende i den offentlige tjenesteproduksjonen. Det fastsettes derfor omfattende krav til prosesser, prosedyrer og kontrolltiltak. Offentlighetsprinsippet, med rett til innsyn, gjør at dette skal kunne etterprøves, og krever dermed dokumentasjon. Dette koster. Det er en krevende avveining hvor mye ressurser som skal benyttes for å ivareta dette grunnprinsippet på bekostning av å benytte ressursene til selve tjenesteproduksjonen. Det er videre en tendens til økt rettighetsfesting av tjenester, noe som ofte vil kreve ytterligere tiltak og ressurser for eksempel i form av egne, uavhengige tilsynsorganer eller ombudsordninger.

Målkonflikter kan forsterkes av sterke særinteresser. Profesjonsstyrt monopol på tjenester preger ofte tjenesteutforming, bl.a. gjennom forhandlingsavtaler. Dette kan bidra til svakere omsillingsevne, liten fleksibilitet og innovasjon.

En ytterligere utfordring for offentlig sektor er at komplekse, og til dels motstridende mål og samvirke mellom ulike sektorer, krever utstrakt samarbeid og koordinering for best mulig måloppnåelse. Mangelen på markedsinformasjon krever bevisst helhetstenking, der mange små beslutninger ideelt bør ses i sammenheng. Beslutningsstrukturene er imidlertid sektorpreget, og de økonomiske virkningene for den enkelte enheten tar sjelden hensyn til de fulle samfunnsøkonomiske effektene.

Et særlig aspekt ved offentlig sektor er at mange virksomheter, som ikke primært har distriktspolitikk som mål, likevel skal bidra i distriktspolitikken. Regionale og distriktspolitiske hensyn står politisk meget sterkt og får ofte større vekt enn hensynet til en effektiv tjenesteproduksjon. Det gjelder bl.a. for hvordan kommunestrukturen ser ut, og vi ser det ved lokalisering av høyskoler, universiteter, sykehus, politi og NAV mv. Når den geografiske inndelingen dessuten er forskjellig for ulike tjenesteområder, blir samordning enda mer krevende.

I et demokrati skal politiske hensyn styre prioriteringene. Beslutninger skal baseres på god kunnskap om konsekvenser og kostnader, og alternative løsninger bør være vurdert. I statlig sektor skal Utredningsinstruksen bidra til et godt beslutningsgrunnlag. Både Riksrevisjonen (2013b) og Difi (2012a) har pekt på at Utredningsinstruksen ikke følges, jf. nærmere omtale i kapittel 19. Konsekvensen kan bli politikvalg som gir lav måloppnåelse og ineffektiv bruk av ressurser.

### 15.2.3 Styring gjennom god virksomhetsledelse

Virksomhetsledernes evne til å skape resultater gjennom å ta strategiske og operative beslutninger, motivere medarbeiderne samt legge til rette for gode prosesser og ressursdisponering er vesentlig for produktiviteten i offentlig sektor.

Ledelse som kilde til økt produktivitet i offentlige virksomheter avhenger av i hvilken grad det er insentiver til stede som fremmer effektivitet og produktivetsforbedringer, og virksomhetsledelsens handlingsrom og gjennomføringskraft. I tillegg er man avhengig av gode styrings- og rapporteringssystemer.

#### Insentiver

Virksomhetens ledelse må ha insentiver til å tilpasse seg på en slik måte at potensialet for produktivets- og effektivetsforbedringer blir realisert. Økonomiske insentiver kan være viktig, men

er ikke det eneste som motiverer innsats. Oppmerksomhet fra både politikere og offentligheten om resultater og produktivitet kan være et viktig insentiv til å effektivisere arbeidet. Samtidig må det være tilstrekkelig handlingsrom for virksomhetsleder til å oppfylle de mål som er satt på en effektiv måte.

Statens lederlønnssystem ble etablert i 1991 med sikte på å gi ledere tydeligere insentiver gjennom å koble statlige lederes lønn tettere opp mot resultater. Omtrent 300 av topplederne er tilknyttet systemet, bl.a. departementsråder og ekspedisjonssjefer i departementene, og toppledere i større etater og institusjoner, samt fylkesmenn og politimestere. Mange kommuner og fylkeskommuner har tatt i bruk egne lederavtaler som redskap for å styre og utvikle kommunen eller fylkeskommunen. I noen grad brukes også lederavtaler i forbindelse med lønnsfastsettelse for lederne.

Ifølge SNF (2009) hadde lederlønnssystemet i hovedsak fungerte godt og etter sin hensikt. Studien pekte samtidig på at målene burde være klarere, og at det burde gis tydeligere tilbakemeldinger i den grad målene ikke ble nådd. Rapporten peker på at lederlønnssystemet «ikke har gitt en differensiering av lønnsnivå lederne imellom som reflekterer jobbinnhold, resultater, kompetanse og alternative jobbmuligheter. Flere departementer synes å ha brukt sin lokale frihet i systemet til å jevne ut lønnsforskjeller.» Evalueringen anbefaler på denne bakgrunn at det burde gjøres noe med lederlønnssystemet og bedre oppfølgingen av ledernes prestasjoner gjennom å tydeliggjøre krav og forventninger.

Sørensen (2015) pekte på at slik avlønning er mindre egnet i offentlig enn i privat sektor, bl.a. fordi medarbeidernes indre motivasjon er det som ser ut til å være viktigst i en del yrker, og kanskje særlig i offentlig sektor. I en undersøkelse gjennomført av Dansk Arbejdsgiverforening (2011) om hva som motiverte arbeidstakerne, svarte bare 20 pst. at de ble motivert av høyere lønn. Derimot svarte 60 pst. av de spurte at spennende arbeidsoppgaver virket motiverende, og 70 pst. at de ble motivert av å ha innflytelse på jobbinnhold. Tilsvarende sier medarbeiderundersøkelsen i staten (Difi (2013)) at det er jobbinnholdet som er den viktigste motivasjonsfaktoren (skårer 79 av 100 mulige).

#### Ledelsens handlingsrom og gjennomføringskraft

Insentiver er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for produktivetsforbedringer og effektivitet. Virksomhetens ledelse må også ha

handlingsrom og gjennomføringskraft. Lederne må dessuten utøve ledelse på en slik måte at potensialet for produktivets- og effektivetsforbedringer blir realisert, og de må evne å utnytte det handlingsrommet som eksisterer. Virksomhetens handlingsrom og gjennomføringskraft er avhengig av rammebetingelser fra overordnet myndighet og kompetansen og kapasiteten til både ledere og medarbeidere.

Offentlig sektor rekrutterer i stor grad ledere internt, basert på sektorbasert fagkompetanse. En slik ensidig rekruttering kan hindre at viktig kunnskap som utvikles i andre deler av offentlig sektor og i privat sektor blir utnyttet. Kunnskap om endringskompetanse og strategisk ledelse er vel så viktig i en offentlig virksomhet som i privat sektor.

Administrativ og faglig ledelse i det offentlige skjer innenfor de rammene som er trukket opp på politisk nivå. 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14) pekte på at gjennomføringskraften (holdninger, kultur og lederskap) i forvaltningen må bli bedre, og at dette er vel så viktig som økte bevilgninger. Programmet for bedre styring og ledelse i staten, herunder arbeidet med tydeligere krav til ledere i staten, bør bidra til dette.

Politianalysen peker på at det er manglende systemer for prestasjonsledelse i politiet. Med prestasjonsledelse menes prosesser for å følge opp, evaluere og utvikle den enkelte medarbeiders, leders og enhets prestasjoner. Det er etablert et system for måling på styringsparametere, men bruken av dette systemet varierer fra politidistrikt til politidistrikt, og det er ikke dekkende for helheten av virksomheten. Det anbefales derfor i politianalysen at politiet styrker sin prestasjonsledelse gjennom tydelighet om hvilke resultater det forventes av ledere og medarbeidere.

22. juli-kommisjonen peker også på at man i en del sammenhenger synes å være mer opptatt av prosess enn av resultater. Dette kan reflektere en generell ledelsesutfordring i staten. Årsaken til dette kan bl.a. være en manglende avklaring av forventninger til lederne. Problemet kan også knyttes til for mye detaljstyring og for lite styring mot de vesentlige resultatmålene, samt mulig utydelighet i kommunikasjonen med overordnet myndighet.

Organiseringen av store deler av forvaltningen ble etablert i en tid med andre rammebetingelser. IKT endrer mulighetsrommet for arbeidsprosesser og organiseringsmåter. Det er ofte en utfordring at en i forvaltningen ikke ser sammenhengen mellom utvikling av regelverk, endring i organisering/arbeidsprosesser og utvikling av IKT-løsninger. I 2014 pekte Riksrevisjonen på at det er mangelfull planlegging, styring og oppfølging av



flere store prosjekter i statsforvaltningen. Et eksempel er arbeids- og velferdsetatens (NAV) arbeid med å fornye sine IKT-systemer. I Kontroll- og konstitusjonskomiteens høring i november 2014 av NAVs moderniseringsprogram ble nettopp svak prosjektledelse og manglende samhandling mellom fag og IKT trukket fram av NAV-direktøren som en forklaring på hvorfor prosjektet måtte stoppes etter at det var brukt 723 mill. kroner.

For å lykkes bedre med IKT-prosjekter må toppledere i departementene og underliggende virksomheter ha kompetanse om hvordan IKT kan understøtte virksomhetens mål, hvordan digitaliseringsprosjekter styres og gjennomføres, og hvordan gevinster fra slike prosjekter hentes ut. Manglende kompetanse er en begrensning på muligheten til profesjonalisering av IKT-prosjekter. Ifølge Dataforeningen er det ikke mulig for offentlig sektor å gjennomføre digitaliseringsprosjekter med den kompetansen sektoren besitter i dag.

#### Virkemidler overfor medarbeidere

Ledelsens handlingsrom når det gjelder disponeringen av arbeidskraften og bruk av lønn som virkemiddel er begrenset av lov og avtaleverk. Reguleringen av arbeidstid er ofte sterkere og mer sentralisert i offentlig enn i privat sektor, og kan være et hinder for å ta ut potensielle effektiviseringsgevinster. Dette er nærmere omtalt i kapittel 12.

Lønn kan benyttes som virkemiddel for å rekruttere og holde på kritisk kompetanse. Lønnsfastsettelsen i offentlig sektor er mer sentralisert enn i privat sektor. Det begrenser ledelsens muligheter til å koble lønn, kompetanse og prestasjoner. Holden III-utvalget (NOU 2013: 13) pekte på at det i hovedavtalen i offentlig sektor ikke er noen eksplisitte formålsforklaringer som understreker betydningen av samarbeid mellom partene om produktivitetsfremmende arbeid, slik som i hovedavtalene der NHO-, Virke- og Spekter er part på arbeidsgiversiden. Produktivitet er imidlertid omtalt i hovedtariffavtalene i offentlig sektor. Utvalget mente at det er viktig at lønnsoppgjørene i større grad bidrar til høy kvalitet og produktivitet også i offentlig sektor, og at partene sentralt og lokalt viderefører og styrker arbeidet for bedre produktivitet og kvalitet i det offentlige tjenestetilbudet.

Ifølge medarbeiderundersøkelsen i staten i 2013 (Difi (2013b)) er det oppgitt at medarbeidernes engasjement først og fremst påvirkes av jobbinnhold, kultur, kompetanseutvikling, samspill og medvirkning. Forskning basert på nyere økonomisk teori underbygger dette. Karine Nyborg

og Kjell Arne Brekke (2008) viser for eksempel at moralsk ansvarlige virksomheter tiltrekker seg ansvarlige personer. Disse aksepterer lavere lønn fordi bedriftens strategi harmonerer med deres eget verdisyn, som veier tyngre for dem enn høyere lønn. Slike personer sluntrer mindre unna, og de jobber hardere hvis innsatsen oppleves som samfunnsnyttig. Denne gruppen arbeidstakere er dermed også mer produktive. Jo viktigere uobserverbar innsats er for verdien av virksomhetens produksjon, jo viktigere er det å rekruttere pålitelig arbeidskraft. Jo mer behov det er for tillit i arbeidsforholdet, jo større grunn er det til å ha en ansvarlig profil. Dette er typisk ved kunnskapsintensiv produksjon, og vil dermed være relevant for svært mye av offentlig virksomhet.

Effektiv ressursbruk må tilpasses den enkelte virksomhets oppdrag på vegne av samfunnet. Lederes kompetanse på endring og arbeidsformer spiller inn. Mange suksesser framholdes som svært personavhengige. Et viktig spørsmål er derfor hvordan man i større grad kan legge til rette for kulturer som fremmer effektivitetsskapende arbeid overalt i offentlig sektor. 22. juli-kommisjonen trakk fram som sin viktigste anbefaling at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk må arbeide med å styrke sine egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.

#### 15.2.4 Tidsbruk, rapportering og kontroll

Lov- og avtaleverk brukes i stor grad som virkemiddel for å oppnå ulike mål i offentlig sektor. Dette fører med seg krav om dokumentasjon av etterlevelse og økt kontroll.

Rapportering og dokumentasjon bidrar til å dele kunnskap og gir et bedre grunnlag for politikkutforming og forbedringsarbeid i virksomhetene. Systematisk rapportering om tilstanden i for eksempel skolene, er viktig for å vurdere eventuelle tiltak for å bedre undervisningen. I sektorer med resultatbasert finansiering, som universitets- og høyskolesektoren og spesialisthelsetjenesten, er rapporteringen også grunnlag for finansiering.

Rapportering og dokumentasjon går på bekostning av tid brukt til andre oppgaver. Kravene til rapportering og dokumentasjon må derfor baseres på en vurdering av nytte i forhold til kostnad. Utdanningssektoren er eksempel på et område med mye rapporterings- og dokumentasjonskrav. Ideas2evidence (2014) anbefaler å fjerne en del av kravene for å gi lærere og skolele-

dere mer tid til god skoleledelse og undervisning. Rapporten peker også på at lærere og skoleledere bruker ekstra tid på dokumentasjon og rapportering fordi det i stor grad benyttes datasystemer «som ikke snakker sammen».

Arbeidet for å redusere unødig tidsbruk – tidsstyver – er viktig, både for å forenkle innbyggernes og næringslivets kontakt og samhandling med det offentlige, og for å la offentlig ansatte bruke mer tid på kjerneoppgavene. I forbindelse med Regjeringens innsatsområde «En enklere hverdag for folk flest», er statlige virksomheter bedt om å melde inn tidsstyver de opplever er forårsaket av andre, samt iverksette lokale prosesser for å effektivisere egen virksomhet. Difi har utviklet en dataløsning for rapporteringen, og fram til og med januar 2015 er det i overkant 1 200 innspill i denne. Mange av disse innspillene er sammenfallende, fordi de skyldes systemer og regelverk som mange av virksomhetene må forholde seg til. Databasen gjør det mulig å avdekke også regel-

verk som først og fremst har konsekvenser for eksterne brukere. Å rette opp i unødig tungvinte regler og systemer kan gi effektivitetsgevinster.

Tidsbruksundersøkelser kan være et nyttig verktøy for å kartlegge hva medarbeiderne bruker tiden sin på og hvor mye tid som går med til de ulike oppgavene. Slik kunnskap bidrar til økt bevissthet om eventuelle tidsstyver og til å bruke tiden mer effektivt. Avhengig av hvor omfattende problemet er, kan likevel det største potensialet til å bruke tiden mer effektivt være å løse oppgavene på en helt ny og bedre måte. Det er flere gode eksempler på at man ved en radikal endring av organiseringen av en verdikjede kan oppnå store gevinster i form av både redusert ressursbruk og bedre kvalitet på tjenesten for brukeren. De endringene som ble gjort ved Universitetssykehuset i Nordland er ett slikt eksempel, jf. nærmere omtale i boks 15.3. Metodikken, som omtales som LEAN (av engelsk: slank) eller «tjeneste-design» er benyttet med gode resultater også i

### **Boks 15.2 Ventetid for pasienter med lungekreft – LEAN organisering av offentlige tjenester**

Ventetiden for lungekreftpasienter ved Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN) er dramatisk redusert etter at pasientforløpet ble strømlinjeformet i den såkalte «lungepakken», ved hjelp av LEAN.

- I 2009 ventet lungekreftpasienter i UNN i gjennomsnitt 64 dager, noen så lenge som 107 dager.
- I 2012 ventet samme typer pasienter i gjennomsnitt 44 dager.

Pasientforløpet for lungekreft er komplekst, med mange faktorer som skal spille sammen og krav til god kommunikasjon og koordinering ved sykehuset. Det er mange disipliner involvert i utredning og behandling av lungekreftpasienter (allmennlege, lungelege, onkolog, thoraxkirurg, radiolog og patolog).

Den viktigste endringen som ble gjort for å redusere ventetiden, var å kutte fastlegene som mellomledd. Tidligere ble pasienter med mistanke om lungesykdom/svulst sendt fra fastlege til røntgen. Ved mistanke om sykdom ble resultatet sendt tilbake til fastlegen som så skulle henvise pasienten til CT. Etter omleggingen ringer røntgenlegen direkte til vakthavende lungelege i sykehuset, som bestiller CT. Andre elementer i lungepakken er bl.a. forbedret henvis-

ningsskjema for fastlegene og standardiserte prosedyrer.

I 2013 hadde 46 pst. av pasientene startet behandling innen 20 dager, mens nasjonalt krav er 80 pst. innen 20 dager. 71 pst. hadde startet behandling innen 30 dager, og for 29 pst. tok det mer enn 30 dager. Målet om behandling for flere innen 20 virkedager kan være mulig, men mangel på PET (positronemisjonstomografi – tredimensjonal bildediagnostikk) er nå en av de viktigste flaskehalsene.

Sykehuset framhever at fagpersonalets eierskap til forbedringsarbeidet er nødvendig for å holde oppmerksomhet på å forkorte ventetidene får prioritet i en travel sykehushverdag. I arbeidet med å forkorte ventetidene er følgende grunnregler sentrale:

1. Vektlegge verdiskaping – *hva har verdi for pasientene?*
2. Identifiser verdikjeden – *verdistrømskartlegging*
3. Skap flyt i prosessene – *fjern de ikke-verdiskapende aktivitetene*
4. Innfør nye styringsprinsipper – *gjør de riktige tingene, på riktig tidspunkt og i riktig mengde*
5. Kontinuerlig forbedring – *se etter mulige små forbedringer, hele tiden*

flere andre virksomheter, bl.a. Utlendingsdirektoratet (UDI). Digitaliseringsprosessen i Lånekassen, med bl.a. selvbetjening og digital dialog, har halvert behandlingstiden på søknader, økt kundetilfredsheten og redusert driftskostnadene med om lag 20 pst.

Utviklingen med mer rapportering og kontroll de senere årene, med flere rendyrkede statlige tilsynsorganer, har vært tilsiktet for å bedre kvaliteten av kontrollen.

Ifølge Difi (2012b) er Riksrevisjonen det kontrollorganet som i størst grad har bidratt til dette. Ifølge Forvaltningsdatabasen økte antallet årsverk i Riksrevisjonen i løpet av tiårsperioden fram til 2010 med 107 årsverk, til 518.<sup>3</sup> Forvaltningsrevisjonen er styrket, regnskapsrevisjonen har fått utvidet sitt oppgavetilfang og Riksrevisjonen har fått en mer aktiv mediestrategi. Riksrevisjonens rapporter behandles i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité. Komitéen forholder seg i tillegg til henvendelser fra enkeltpersoner og ikke minst medieoppslag.

Mediene har en viktig rolle som «vaktbikkje» for forvaltningen. Mediene bidrar til åpenhet om politiske beslutninger og forvaltningens arbeidsmåter, og er ombud for allmennheten. Medienes store interesse for offentlig sektors tjenesteyting, for eksempel når det gjelder innholdet i omsorgstjenestene og den enkeltes rettigheter, er også en pådriver for mer rapportering og dokumentasjon. Dette berører særlig kommunene som tjenesteyter. Sammen med lav aksept for feil og forskjellsbehandling kan resultatet av denne utviklingen bli at man vegrer seg for å handle. Ressursene brukes i stedet på å sikre at man ikke kan anklages for å ha begått feil.

Hvis man vil redusere den administrative byrden vesentlig, må både politikere, embetsverk og allmennheten erkjenne at det har en kostnad når man krever å få informasjon, eller stiller detaljerte krav til hvordan virksomhetene skal nå sine mål. Man må vurdere kostnadene (timeverk brukt for å oppfylle rapporteringsplikten) opp mot nytten av informasjonen. Det må også regelmessig gjennomgås om behovet for informasjon fortsatt er tilstede, og det må unngås rapportering av informasjon som allerede er innhentet i en annen sammenheng.

Et enkelt og helt ukontroversielt tiltak er klart språk, dvs. at offentlige skjema, brev og regelverk skal være enkle å forstå. Ved å forenkle budskapet og erstatte byråkratiske formuleringer og fagterminologi med et klart og enkelt språk reduseres

behovet for tolkning og veiledning fra offentlige etater. American Veteran Benefit Administration reduserte antallet telefonhenvendelser med ca. 80 pst. som følge av ny og klarere formulering i et brev. Arbeidet med dette har allerede pågått en tid i den norske forvaltningen. For eksempel er antallet telefonhenvendelser til Lånekassen de siste ti årene redusert fra 1,5 millioner i året til rundt 500 000, bl.a. som følge av systematisk arbeid med klart språk. Etter at Vegdirektoratet forenklet budskapet i et brev om periodisk kjøretøykontroll som ble sendt ut til 800 000 personer årlig, ble antallet telefonhenvendelser om dette redusert med 40 pst. For tiden søker man særlig å rette oppmerksomheten mot å forenkle språket i lover og regler. Det er fortsatt et betydelig potensial for forenkling og effektivisering gjennom større bevissthet om å få fram budskapet i tekstene slik at mottakerne lettere forstår dette.

### 15.3 Konkurransesom virkemiddel

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

En offentlig virksomhet står normalt ikke overfor trussel om konkurrerende nyetableringer, og den blir ikke lagt ned selv om det er andre enheter som er mer effektive. Et sykehjem med dårligere kvalitet blir sjelden lagt ned så lenge det samlede behovet for plasser er stort nok.

Manglende konkurransepress kan medføre at brukernes behov i liten grad blir bestemmende for utformingen av offentlig tjenester. I stedet kan andre mål som i større grad fremmer profesjonsinteresser bli tillagt vekt. Fremfor å effektivisere kan insentivene i slike virksomheter gå i retning av å lede en stor organisasjon med mange ansatte.

På noen områder er det særlig vanskelig å bruke konkurranse som virkemiddel for økt effektivitet. Rene kollektive goder som forsvar og politilær seg vanskelig omsette i et marked. Infrastruktur som strømmnett, toglinjer og nettverk for elektronisk kommunikasjon kjennetegnes ved fallende enhetskostnader, som innebærer at kostnadene blir større ved å ha flere tilbydere. Privatisering av slik produksjon med begrenset konkurranse vil lett føre til at det oppstår private monopoler.

Likevel er det elementer av konkurranse eller konkurranselignede mekanismer også i den

<sup>3</sup> I 2013 var antall årsverk 489.

offentlige tjenesteproduksjonen. Blant annet konkurrerer høyskoler og universiteter om studentene, og pasienter kan benytte seg av fritt sykehusvalg. På flere områder brukes også private tilbydere i samspill med offentlig tjenesteproduksjon, f.eks. innenfor barnehager, skole, helse- og omsorgstjenester. I det følgende drøftes muligheten for å bruke konkurranse som virkemiddel for offentlige tjenester.

### 15.3.1 Fritt brukervalg

Fritt brukervalg innebærer at bruker (eller pårørende) innenfor gitte rammer kan velge hvem som skal være tjenesteyter. Det offentliges ansvar er å sette krav til tilbyderne og rettigheter for innbyggerne. Tjenestetilbyderne kan være (fristilte) offentlige virksomheter, private virksomheter og brukerorganisasjoner. Den enkelte tjenesten har en beregnet kostnad, og de økonomiske ressursene følger brukeren.

Friere brukervalg har hittil i all hovedsak gått ut på at brukere får en valgmulighet om en bestemt tjeneste skal utføres av kommunale eller et begrenset antall private leverandører. Friere brukervalg kan imidlertid prinsipielt også innebære at brukere får større innflytelse når det gjelder hvilken person som skal yte tjenestene, hvilke tjenester som hjelpen skal inneholde eller hvordan og når hjelpen skal ytes.

Fritt brukervalg innebærer at makt flyttes fra produsent til bruker. Virksomhetene vil ha motivasjon til å unngå å bli den som brukeren velger bort. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at fordelene ved økt konkurranse bare tilfaller de som selv aktivt velger et alternativ. Det er heller ikke alltid nødvendig at svært mange må velge alternativer for at effektiviseringsgevinstene kan bli betydelige. For eksempel vil muligheten for at noen pasienter velger bort et sykehus hvis det ikke leverer gode nok tjenester, i seg selv være nok til å sette i gang effektiviseringsarbeid som kommer alle til gode. På denne måten kan fritt brukervalg føre til en utvikling mot større mangfold og nytenkning i offentlig sektor.

En viktig forutsetning for å få de ønskede effektene av fritt brukervalg er at den enkelte brukers preferanser sammenfaller med samfunnets ønsker. Det er ikke nødvendigvis tilfellet. For eksempel kan elever ha en oppfatning om at det er enklere å få gode karakterer på enkelte videregående skoler enn på andre. Tilsvarende kan enkelte pasienter foretrekke leger som stiller lave krav til å skrive ut medisin. Det kan også være

eksterne effekter mellom brukere som den enkelte ikke tar hensyn til, f.eks. knyttet til at det er en fordel å gå på skole sammen med flinke elever.

Hvis fritt brukervalg fører til at private tilbydere overtar de enkleste brukergruppene, de som det koster minst å betjene, vil gjennomsnittskostnaden for offentlige tilbydere øke. Dette kalles ofte også «fløteskumming». Dette bør det tas hensyn til når det offentlige kjøper tjenester fra private tilbydere. Sammenligninger av kostnader mellom private og offentlige tjenestetilbydere blir vanskelig når det er kostnadsforskjeller som har sammenheng med slike forhold.

Andre viktige forutsetninger for at fritt brukervalg skal gi de ønskede gevinstene, er for det første at det må være et visst mangfold av kvalifiserte leverandører. For kommunale tjenester kan dette være vanskelig å oppfylle i små kommuner. Å øke kommunestørrelsen, eller å innføre fritt brukervalg på tvers av kommunegrensene, kan være en måte å gjøre markedene større på. En side ved dette kan være at tilhørigheten til egen kommune svekkes. For at brukervalget skal være reelt, kan det også være nødvendig med en viss overkapasitet eller stor grad av fleksibilitet hos tilbyderne. Det kan være kostbart.

For det andre må brukerne være informerte og aktivt søke informasjon. Ikke alle har samme kapasitet til å søke informasjon og ta stilling til hva som passer dem best. Det offentlige kan bidra ved å gjøre det enklere å finne relevant informasjon. Innenfor spesialisthelsetjenesten blir for eksempel informasjon om ventetider for ulike behandlinger ved forskjellige sykehus publisert på nett, og det samme gjelder en del kvalitetsindikatorer. Basert på denne informasjonen og egne preferanser kan pasientene velge hvilket sykehus de ønsker å bli behandlet ved.

Helsedirektoratet har etablert nettsiden Helsenorge.no som tilbyr kvalitetssikret og lett tilgjengelig informasjon om helse, sykdom, behandling og rettigheter. Her offentliggjøres også informasjon om de enkelte behandlingsstedenes resultater når det gjelder bl.a. ventetid for behandling og overlevelse ved ulike sykdommer og behandlinger. Dette er nyttig informasjon for den som skal benytte seg av fritt sykehusvalg. Det er også under etablering et nasjonalt helseatlas for å belyse og analysere forbruk og variasjon av helse-tjenester. Tjenesten, som foreløpig er lansert som en pilotversjon, er nærmere beskrevet i avsnitt 15.3.3.

### Evaluering av fritt brukervalg

På en rekke områder er det innført stykkprisfinansiering av tjenester, gjerne kombinert med klarere individuelle rettigheter til de offentlige ytelsene. Rettighetene gjelder ikke bare tilgang til tjenesten men også rett til å velge mellom ulike tjenesteprodusenter – fritt brukervalg. Brukernes rett til å velge tjenesteprodusent innebærer at det etableres et kvasimarked («nesten-marked») som en erstatning for en produsentstyrt desentralisering. Et argument for en slik innretning er at virksomhetene blir nødt til å konkurrere om brukere, noe som kan gi bedre kapasitetsutnyttelse, økt kostnadseffektivitet og bedre kvalitet på tjenestene.

Le Grand og Bartlett (1993) setter opp en del forutsetninger for at et kvasimarked skal kunne fungere godt. De peker på behovet av en markedsstruktur som (i) er basert på konkurranse og priser, (ii) har korrekt og komplett informasjon, (iii) med begrensede transaksjonskostnader, (iv) en balansert motivasjonskultur, men (v) uten negative effekter i form av at bare de mest lønnsomme kundene prioriteres. Hartman (2011) mener at disse kriteriene tilnærmet aldri vil kunne oppfylles fullt ut, slik at det relevante er i hvor stor grad de kan oppfylles og hva som evt. kan gjøres for å øke oppfyllelsen.

Bjørvatn og Ma (2011) dokumenterer at pasientmobiliteten har økt etter innføringen av fritt sykehusvalg. De skriver at det er klare sosiale forskjeller i bruken av fritt sykehusvalg, og understreker myndighetenes ansvar for å sikre at alle grupper er klar over sine rettigheter.

Fritt brukervalg begrunnes ofte med å ta hensyn til brukernes individuelle preferanser. Ifølge Fürst og Høverstad (2013) tyder både forskningslitteratur og deres intervjuer på at brukerne legger mer vekt på kontinuitet og fleksibilitet i tjenesteytingen enn på muligheten til å velge tjenesteleverandør.

Sørensen og Ludvigsen (2003) viser til at Stortinget har lovbestemt rettigheter til en rekke tjenester, og at det er besluttet sentralt at mange av disse tjenestene skal være stykkprisfinansiert. Nesten alle de aktuelle tjenestene er imidlertid kommunenes ansvar. Forfatterne diskuterer hvilke styringsutfordringer dette reiser. Et sentralt spørsmål er om det er staten som bør sørge for at «pengene følger brukeren» over hele landet, eller om dette bør være opp til den enkelte kommune. De viser til at begrunnelsen for å gi kommunene ansvar for offentlig tjenesteyting er at det gir effektivitets- og demokratigvinster. Basert på

dette bør kommunene selv bestemme hvilke brukervalgsordninger innbyggerne skal ha, og hvilket finansieringssystem som skal benyttes overfor tjenesteprodusenter og/eller brukere. Gevinstene ved stykkprisfinansiering og fritt brukervalg er størst i de befolkningstette områdene. Forfatterne mener imidlertid at dette ikke er hovedforklaringen på at ikke flere kommuner har innført stykkprisfinansiering og fritt brukervalg. De mener dette kan forklares med dagens finansiering av kommunene, kommunestruktur og at offentlig ansatte (som ofte er motstandere av brukervalg) har en sterk posisjon i mange kommunestyre.

Staten har økonomi til å møte uventede kostnadsøkninger, og den kan sikre fritt brukervalg på tvers av kommunegrensene. Et statlig ansvar reiser imidlertid også to alvorlige styringsproblemer. For det første må det på plass et system som ivaretar de som har ekstra behov i barnehager, skoler og omsorgsinstitusjoner. For det andre innebærer stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen at det i mindre tett befolkede områder kan være nødvendig å kompensere for smådriftsulemper. Forfatternes konklusjon er derfor at hvis pengene skal følge brukeren, og brukerne gis valgfrihet, kan det også argumenteres for at staten tar hele ansvaret for tjenesteytingen.

### 15.3.2 Konkurransetsetting av tjenester

Konkurransetsetting innebærer at virksomheter konkurrerer om å levere tjenester til befolkningen på vegne av det offentlige. Virksomhetene kan være både private og offentlige. Det offentlige bestemmer vilkårene for konkurransen og finansierer tjenestene. Både private og offentlige tilbydere kan vinne disse anbudsrundene. Konkurransetsetting innebærer således ikke privatisering av finansieringen av tjenesten, av ansvaret for hvordan tjenesten skal defineres eller av hvem som skal få glede av den. Det vil fortsatt være eieren (f.eks. kommunen) som er ansvarlig for at virksomheten følger gjeldende lovverk.

Potensielle fordeler med konkurransetsetting er kostnadsreduksjoner og økt oppmerksomhet om kjerneoppgaver, økt fleksibilitet, bedre tjenestekvalitet og tilgang til spisskompetanse. Negative konsekvenser kan oppstå hvis virksomheten konkurransetsetter kjerneoppgaver, inngår dårlige kontrakter, overser personalspørsmål eller mister kontroll over leverandøren. Sistnevnte kan være særlig problematisk hvis virksomheten i løpet av prosessen har mistet kompetanse og blir for avhengig av ekstern leverandør.

Konkurransetsetting er ofte kombinert med begrensninger på muligheten til ekstraordinær avkastning når det offentlige finansierer. Det har sammenheng med ønsket om at offentlige tilskudd og brukerbetaling skal gå til gode tjenester fremfor ekstraordinær avkastning til eierne. Ekstraordinær avkastning kan oppstå som følge av «fløteskumming», press på kvaliteten, høy brukerbetaling eller markedsbetingelsene. Eksempler på regulering av avkastning er maksimalpriser i barnehager og utbytteforbud for utdannings-tjenester som mottar offentlige tilskudd. En ulempe ved å dempe avkastningsmulighetene for eierne er at det kan redusere motivasjonen til utvikling og innovasjon.

Det har vært bekymring for at konkurranseutsetting fører til lavere kvalitet, spesielt på «mykere tjenester» som omsorgstjenester. Dette problemet knytter seg til at kvaliteten kan være vanskelig å måle, og at oppdragsgiver ikke kjenner atferden til tilbyder. Dette gjør at kvalitet ikke kan kontraktfestes, eller i alle fall vanskelig kan observeres og verifiseres, noe som gir tjenesteyter insentiv til å senke kvalitet, siden kvalitet koster. Det kan ikke fastslås generelt om denne negative effekten er sterkere enn den positive som følge av økt konkurranse om å betjene markedet.

Avhengig av organisering, kan konkurranseutsetting svekke det politiske ansvaret for tjenestene. Konkurransetsetting vil også i en del tilfeller innebære en oppdeling av tjenestene, som kan gjøre samarbeid mellom ulike offentlige sektorer vanskelig og gjøre det krevende å se tjenester i sammenheng.

Anbudskonkurranser innebærer at kommunen må bruke ressurser til gjennomføring av anbudskonkurranser og oppfølging av avtaler med private leverandører. Hensiktsmessige rutiner for samhandling med og oppfølging av leverandørene kan begrense disse kostnadene. Samtidig kan arbeidet med slike anbudskonkurranser gi kommunene bedre kunnskap om kostnader og kostnadsdrivere i egen tjenesteproduksjon.

#### Evaluerings av konkurranseutsetting av tjenester

Konkurransetsetting kan gi store gevinster, men det er stor variasjon i resultatene. Domberger og Jensen (1997) observerer en bedret kostnadseffektivitet på 10–30 pst. som følge av konkurranseutsetting. Virkningene for kvaliteten er vanskeligere å anslå. Domberger og Jensen påpeker at mange offentlige virksomheter ikke har utformet formelle kravspesifikasjoner for tjenestene før det blir aktuelt å konkurranseutsette tjeneste. Gjen-

nom å utarbeide kravspesifikasjoner kan det derfor skje en bevisstgjøring i virksomheten av hva tjenesten kvalitetsmessig bør inneholde og om den kan frembringes mer effektivt. Dette kan innebære at det skjer produktivetsforbedringer også uten at tjenesten faktisk konkurranseutsettes. Det at man ikke tidligere hadde denne kunnskapen innebærer også at det blir vanskeligere å identifisere hva den faktiske virkningen av konkurranseutsettingen er mht. kvaliteten på tjenesten eller kostnadene ved å frembringe den.

Domberger og Jensen drøfter også andre virkninger av konkurranseutsetting. Dersom det er slik at kostnadsbesparelsen ved konkurranseutsetting følger av at privat ansatte mottar lavere lønn enn offentlig ansatte, er dette ikke en effektivitetsgevinst, men en fordelingsvirkning. Domberger og Jensen viser til at det i litteraturen ikke er fastslått noen entydig virkning av konkurranseutsetting på lønn og arbeidsbetingelser. Konkurransetsetting kan føre til overtallighet og oppsigelser, men det er ifølge Domberger og Jensen ikke noen systematiske indikasjoner på at konkurranseutsetting har ført til økt langtidslidighet. Det er heller ikke noe som tyder på at konkurranseutsetting fører til ansvarspulverisering, dvs. at det politiske ansvaret blir svekket dersom tjenestene konkurranseutsettes. Tvert imot mener forfatterne at klarere definerte standarder og oppfølgingssystemer kan ha bidratt til å styrke det politiske ansvaret for utformingen av tjenestene.

Konkurransetsetting i velferdstjenestene (skole, eldreomsorg, barnehage osv.) brukes i nordiske land som supplement til offentlige monopol-tjenester. Hartman (2011) har vurdert effektene av konkurranseutsetting innen seks sentrale velferdsområder i Sverige. Konkurransetsetting av velferdstjenester er klart vanligere i Sverige enn i Norge. Likevel er hovedkonklusjonen at kunnskapsgrunnlaget er begrenset. Forskerne mener derfor det er for tidlig å si noe generelt om gevinster ved økt konkurranse. Også Gautun m.fl. (2013) mener gjennomgang av forskningslitteraturen viser at det verken i Norge, Sverige eller Danmark kan trekkes noen entydige konklusjoner om kvaliteten er best i kommunale, private kommersielle eller ideelle organisasjoner. De viser også til vesentlige metodiske problemer. Forfatterne peker på at noen studier viser bedre kvalitet i de private kommersielle virksomhetene, mens andre viser dårligere kvalitet. Gjennomgående er det små forskjeller. Til tross for dette kan man ikke utelukke at tilstedeværelsen av flere typer aktører kan virke positivt for innovasjon og nytenking

både som en virkning av konkurransen, men også som resultat av at det legger til rette for kunnskapsoverføring mellom sektorer og virksomheter. Hagenutvalget (jf. 15.5.4) peker bl.a. på slik læring som viktig for å fremme innovasjon i omsorgssektoren. Effektivisering av tjenesteproduksjonen ved bruk av metoder som LEAN eller tjenestedesign (se boks 15.2) er eksempler på at metodikk hentet fra en annen sektor har gitt produktivitetstjenester i offentlige virksomheter.

Hefetz og Warner (2011) har sett nærmere på hvilke betingelser som må være tilstede for at konkurranseutsetting skal gi de ønskede gevinstene. I utgangspunktet er valget mellom intern produksjon eller å kjøpe tjenesten i et marked en grunnleggende problemstilling i alle virksomheter. Coase (1937) begrunnet eksistensen av bedrifter med transaksjonskostnader; utarbeidelse og oppfølging av kontrakter krever ressurser, og valget mellom intern produksjon eller konkurranseutsetting blir en avveining mellom hvor mye billigere markedet kan frembringe tjenesten og transaksjonskostnadene forbundet med konkurranseutsettingen (kontrahering og oppfølging av kontrakten). Jo sterkere konkurransen i markedet er, jo bedre pris kan man oppnå. Svak konkurranse i en del lokale markeder kan begrense relevansen av konkurranseutsetting som produktivitetstjenester. Ved slike situasjoner kan interkommunalt samarbeid være et alternativ til konkurranseutsetting. Et annet viktig poeng som trekkes fram av Hefetz og Warner er å sikre at konkurransen må være reell. Det kan være vanskelig å sikre produktivitetstjenester dersom en erstatte et offentlig monopol med et privat monopol. Dette er særlig relevant for tjenester som forutsetter et stort innslag av spesialisert kapital.

Sørensen m.fl. (2007) viser til at ikke alle kommuner legger tilstrekkelig arbeid i kravspesifikasjonen før konkurranseutsetting. Som belegg for denne påstanden referer de til en undersøkelse fra NHO der bare en tredel av kommunene oppgir at de har fastsatt kvalitetskrav til tjenestene som er konkurranseutsatt.

Tjenester som er kjennetegnet ved høyt innslag av spesialisert kapital, der det er vanskelig å spesifisere tjenestens innhold og kvalitet i kontrakten og der det er liten konkurranse, egner seg i mindre grad for konkurranseutsetting. Hefetz og Warner peker imidlertid på at dette kan stille seg annerledes for veldedige organisasjoner. Veldedige aktører har riktignok svakere insentiver til innovasjon enn kommersielle aktører, men insentivene til kvalitet er sterkere. Dermed kan proble-

mene med å overvåke at leverandørene overholder kvalitetskravene bli mindre fremtredende.

### 15.3.3 Læring gjennom sammenligning av ressursbruk

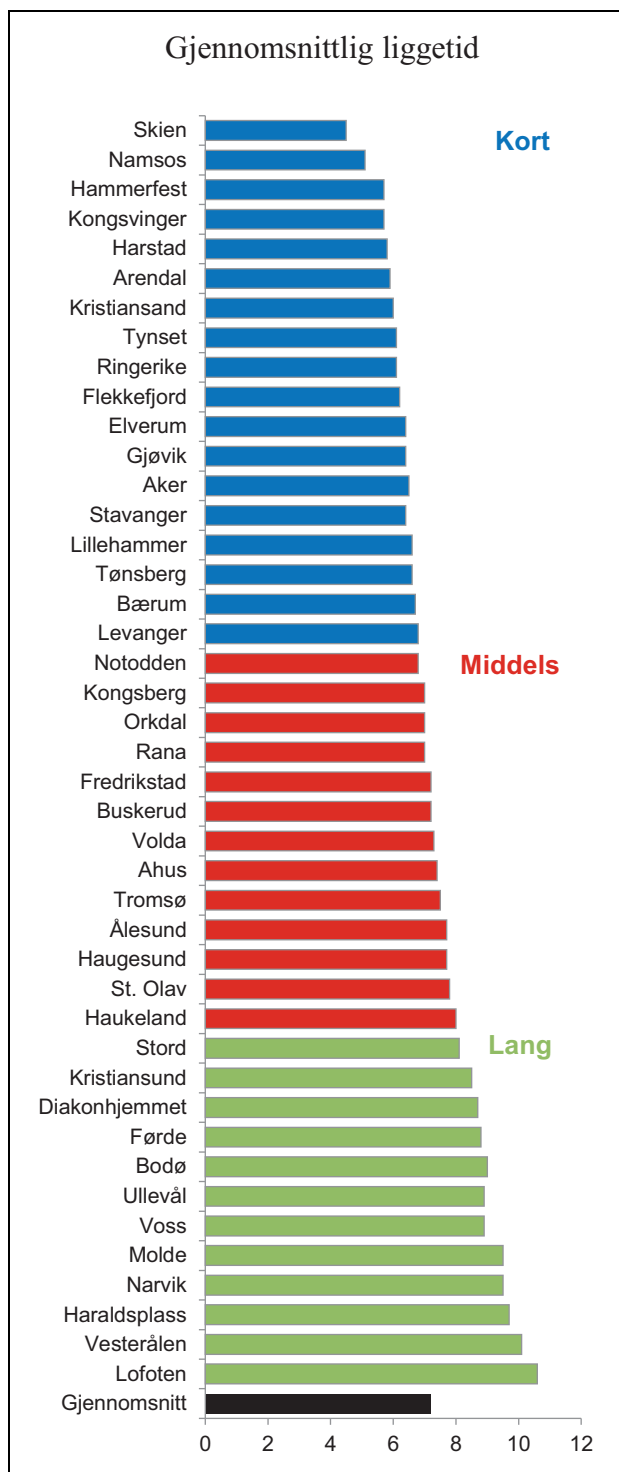
Man kan også stimulere til økt effektivitet mellom offentlige aktører ved å sammenligne ressursbruk ved produksjon av tjenester. Sammenligning kan gjøres både av samme typer tjenester eller tjenestegenskaper (f.eks. sammenligne saksbehandlingstid og kundetilfredshet i Lånekassen og Husbanken). Gjennom bruk av sammenlignbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater og hvor mye ressurser som anvendes. Slike data kan også brukes til såkalte dataomhyllingsanalyser (DEA), jf. omtale i avsnitt 15.6.1. Dette krever at det er et visst antall enheter som kan sammenlignes. En parallell er sammenligning mellom kommuner.

Her er KOSTRA-databasen et nyttig hjelpemiddel. I tillegg kan sammenlignbare data kombineres med fritt brukervalg og innsattsstyrt finansiering for å skape et ytterligere press i retning av en dynamikk mellom offentlige virksomheter.

Figur 15.5 viser store ulikheter mellom de ulike sykehusene i antall liggedøgn for hoftebruddspasienter. Det er svært dyrt å ha pasienter liggende på sykehus. Dersom antall liggedøgn på sykehus kan reduseres uten at det går ut over kvaliteten, vil dette være interessant informasjon for beslutningstakerne og brukerne.

Sannsynligheten for at en pasient overlever en operasjon kan være ett kvalitetsmål for sykehus, og også en mulig indikator for sammenligning av effektivitet og kvalitet i sykehus mellom land. Figur 15.6 viser dødelighet ved ulike sykehus i Norden. De sorte punktene/linjene indikerer sannsynligheten ved det enkelte sykehuset for at en pasient dør innen 30 dager etter siste innleggelse (uavhengig av årsak til innleggelse), og de loddrette strekene viser konfidensintervallene. Norge har lav dødelighet målt på denne måten sammenlignet med de andre nordiske landene, men det er store variasjoner mellom de ulike sykehusene.

Ved å fremme læring på tvers av sykehusene slik at sykehusene lærer av de beste, kan mange flere pasienter få raskere og bedre behandling. For å synliggjøre ubegrunnet variasjon trengs gode data, og Helse Nord og Helse Vest har derfor fått i oppdrag i samarbeid med Helsedirektoratet å utvikle en nasjonal atlasjeneste som viser



Figur 15.5 Gjennomsnittlig liggetid for hoftebruddspasienter. 2010–2011. Antall dager

Kilde: Riksrevisjonen.

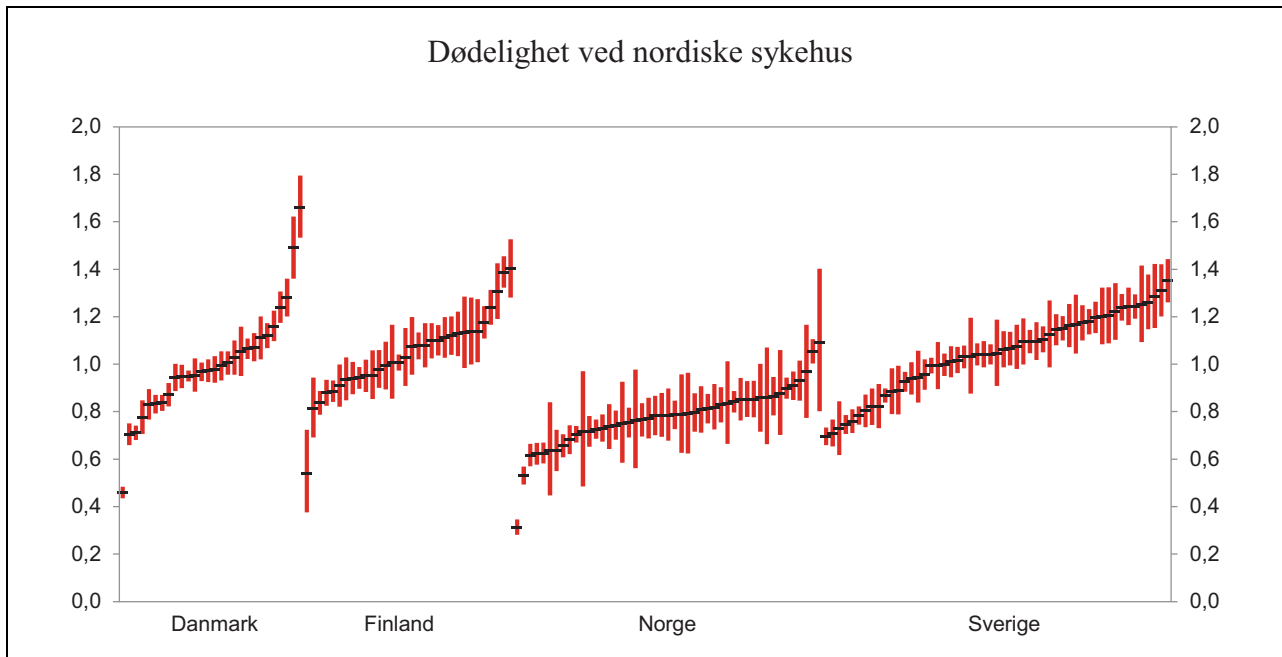
hvordan forbruk av helsetjenester er fordelt. Helseatlasen er et verktøy for å avdekke ubegrunnet variasjon i helsetjenester og til å sikre likeverdige helsetjenester i hele landet. Kunnskap om faktisk fordeling av helsetjenester i befolkningen er viktig av hensyn til både likeverdig tilbud til hele befolkningen, kvalitetsforbedringer, og for prioritering

og planlegging med henblikk på effektiv ressursutnyttelse. En pilotversjon av Helseatlasen er nylig lansert. Offentlighet om slik informasjon vil forsterke presset for forbedring utover det man ville hatt hvis informasjonen kun var kjent internt i sektoren.

Flere analyser tyder på at konkurransemekanismen som introduseres gjennom benchmarking eller målestokk-konkurranse kan fungere. Spesielt kombinert med at informasjonen tilflytter brukerne, og at de har anledning til å velge basert på denne informasjonen (DFØ (2011)). Annonsekampanjene skolene betaler for tyder på at skolene legger en god del vekt på å konkurrere om elevene. I grunnskolen er det i en del kommuner lagt stor vekt på åpenhet om resultater, f.eks. i Oslo. Her er imidlertid mulighetene til å søke andre offentlige skoler små, ettersom alle har rett til å gå på nærskolen, og det er lite ledig kapasitet. Åpenhet om resultater kan likevel stimulere skolene til å lære av de beste, og det er grunn til å tro at skolene anstrenger seg betydelig for å få en god rangering. En avgjørende forutsetning for at dette faktisk bidrar til å øke kvaliteten i undervisningen er at resultatmålingene lykkes i å måle det man ønsker å måle (jf. også omtalen av effektivitet i utdanningssystemet i kapittel 17), og at det ikke skaper målforskyving og uheldige adferdsvirkninger i tjenesteproduksjonen.

I politianalysen (NOU 2013: 9) ble det dokumentert et betydelig potensial for bedre ressursbruk i politiet. I analysen pekes det på at det er stor variasjon i resultatene som oppnås internt i politiet, både mellom politidistriktene og innad i hvert politidistrikt. Noen av forskjellene kan forklares gjennom ulike forutsetninger, men mange har ingen ytre årsaksfaktorer og kan kun forklares med varierende evne til å levere gode resultater. De minste tjenestestedene har i gjennomsnitt lavere oppklaringsprosent og lengre saksbehandlingstid enn de største. Det er 10 til 20 pst. høyere oppklaringsprosent for tjenestestedene med mer enn ti årsverk, sammenlignet med de minste tjenestestedene. For de største stedene er oppklaringsprosenten lavere, primært på grunn av store mengder vinningskriminalitet på offentlig sted, som generelt har lav grad av oppklaring. Det er et viktig, men krevende mål å legge til rette for at hver enhet ikke bare strekker seg mot den som er best i dag, men i tillegg søker stadige forbedringer utover det som gjøres nå. Denne søken etter «neste praksis», ikke bare «beste praksis», er en helt sentral del av produktivitetsutviklingen i privat sektor.





Figur 15.6 Risikojusterte kvalitetsmål, sykehussnitt med 99 prosent konfidensintervall: Dødelighet innen 30 dager etter siste innleggelse

Kilde: Kittelsen (2014).

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) gjennomførte i 2011 en undersøkelse av bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter (DFØ (2011)). Et flertall av de statlige virksomhetene som ble undersøkt, brukte informasjon om produktivitet i sin styring. Det er imidlertid også en god del som ikke bruker slik informasjon eller finner at den er lite viktig for styringen. Mange departementer etterspør slik informasjon fra underliggende virksomheter og etater, men ikke alle. Informasjonen om produktivitet ble særlig brukt til styring av ressursbruk, fastsetting av mål, sammenligning over tid, justering av kursen ved avvik og langsiktig planlegging. DFØ peker på at selv om mange virksomheter gjorde seg nytte av slike data, er det betydelig rom for videreutvikling og systematisering. Ifølge rapporten etterlyste intervjuobjektene tiltak som tilrettelegger for utveksling av erfaringer mellom statlige virksomheter.

Det ser ikke ut til at StatRes benyttes som styringsinformasjon av virksomhetene selv eller sektormyndighetene. Dette betyr ikke nødvendigvis at de ikke er opptatt av å sammenligne seg med andre for å lære og forbedre seg, men at de heller baserer seg på mer detaljert og oppdatert informasjon som frambringes innenfor sektoren. En del av dette publiseres også offentlig, bl.a. innen helsesektoren.

Tjenester utført i kommunene er ofte enklere å sammenligne, jf. omtale i kapittel 16. Også i

denne sektoren er imidlertid arbeidet med å finne gode kvalitetsindikatorer krevende.

Arbeidet med utvikling av statistikk og analyser av effektivitet i offentlig sektor har kommet lenger i noen sektorer enn i andre. Det skyldes i stor grad egenskapene til tjenestene. Det er for eksempel lettere med målinger i tekniske tjenester enn i omsorg.

I rapporten Value for Money Norway (2013) anbefaler OECD å gjennomføre systematiske områdegjennomganger, bl.a. for å stimulere offentlige virksomheter til å analysere egen virksomhet, lære av hverandre, forbedre kvaliteten og effektivisere virksomheten. Det bør ifølge rapporten foretas årlige sammenlignende undersøkelser av utvalgte sektorer.

### 15.3.4 Innsatsstyrt finansiering

Innsatsstyrt finansiering, eller «pengene følger brukeren» innebærer at en virksomhets finansiering helt eller delvis er basert på hvor mye den produserer. Innsatsstyrt finansiering gir insentiver til å øke kapasiteten, men kan også gi insentiver til svekket kvalitet dersom det er vanskelig å måle og sette krav til kvaliteten. I staten er det først og fremst helsetjenester og utdanning og forskning som har innsatsstyrt finansiering. Hvis brukergruppen er klart avgrenset, slik den er i grunnskolen og i ganske stor grad i videregående skole, vil økt produksjon hos noen i stor grad innebære

redusert produksjon hos andre. Det gir kontroll på samlet ressursinnsats, men det kan likevel være vanskelig å tilpasse ressursbruken til endringer i produksjonen. Eksempelvis kan kostnader per bruker bli svært høye i de tilbudene få velger. Kunnskapsdepartementet stiller derfor nå krav om at universitet og høyskoler avvikler studieprogrammer med færre enn 20 påmeldte.

Et eksempel på innsatsstyrt finansiering er systemet som ble innført for somatiske sykehus i 1997. Finansieringsordningen innebærer at sykehusene får refundert deler av utgiftene til behandling av pasienter basert på et system med diagnoserelaterte grupper (DRG). Innsatsstyrt finansiering betyr at sykehusenes tilgang til finansiering henger sammen med hvor mange pasienter som behandles. Ordningen medfører at det for de fleste sykehus vil være en sammenheng mellom aktiviteter/resultater og inntekter, og gir dermed insentiv til å gi god pasientbehandling og til å øke produktiviteten. På 2000-tallet var det flere endringer i satsen for innsatsstyrt finansiering (det vil si den variable, eller aktivitetsavhengige, delen av finansieringen). I en periode ble denne økt til 60 pst., noe som førte til en kraftig vekst i antallet behandlinger. Samtidig medførte dette økte samlede kostnader. Satsen for innsatsstyrt finansiering er senere justert ned til dagens 40 pst.

## 15.4 Offentlige anskaffelser og utnyttning av synergier og stordriftsfordeler

### 15.4.1 Offentlige innkjøp

Offentlig forvaltning foretar årlig innkjøp for over 300 mrd. kroner – et beløp som tilsvarer om lag 15 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Statsforvaltningen og kommuneforvaltningen står for hhv. 55 og 45 pst. av dette. De statlige helseforetakene, universiteter og høyskoler, Forsvaret, Statens vegvesen og Jernbaneverket er blant virksomhetene med de største innkjøpene. I tillegg kommer innkjøp fra statlig, kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift på nesten 90 mrd. kroner. Anskaffelsesprosessene legger beslag på betydelige ressurser i virksomhetene. Det er derfor et potensial for produktivetsforbedring ved å effektivisere anskaffelsesprosessen. Gjort på riktig måte kan anskaffelsene være en kilde til å utnytte kunnskap og kompetanse i privat sektor til innovasjon og effektivisering i offentlig sektor.

### Effektivisering av anskaffelsesregelverket

Regelverket om offentlige anskaffelser har som formål å fremme økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre at offentlige anskaffelser er basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til offentlige anskaffelser skjer på en samfunns-tjenlig måte. På EU/EØS-nivå er formålet med anskaffelsesreglene å bidra til realiseringen av et felles indre marked.

Dagens anskaffelsesregelverk er en kombinasjon av EU/EØS-rett og nasjonal rett. I tillegg til bestemmelsene som følger av EU/EØS-retten, har man i Norge valgt å innføre nasjonale regler som går lenger enn det Norge er forpliktet til. Det er et grunnleggende krav at offentlige anskaffelser skal være gjenstand for konkurranse. For anskaffelser over 100 000 kroner skal det innhentes tilbud fra minst tre leverandører. Kravet til konkurranse skjerpes ved større anskaffelser. Anskaffelser over 500 000 kroner skal kunngjøres i Doffin, som er den nasjonale databasen for anskaffelser. Oppdragsgiver skal sikre forutberegnelighet, gjennomskiktighet og etterprøvnbarhet gjennom anskaffelsesprosessen. Det er altså opp til oppdragsgiver å kunne dokumentere at en prosess gjennomføres i samsvar med regelverket.

Regelverket stiller strenge krav til forberedelse, gjennomføring og avslutning av anskaffelsene, bl.a. med omfattende dokumentasjon, spesiell kunngjøring, frister, inngåelse av kontrakt ved avtaledokument og adgang til å klage til den som anskaffer og til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (forkortet til KOFA), samt å angripe beslutninger ved å gå til domstolene. For eksempel skal ytelsene være spesifisert på bestemte måter, det er kvalifikasjonskrav til leverandørene og det skal settes opp tildelingskriterier for valg av anbud eller tilbud.

### Effektivisering av offentlige innkjøp

Det offentlige er en stor innkjøper samlet sett, men innkjøpene foregår i stor grad desentralisert i den enkelte virksomhet. Det innebærer fare for et effektivitetstap i form av for høye faste kostnader og for lav kompetanse på innkjøp. Det kan derfor være stordriftsfordeler ved å samordne innkjøpene.

I statlig sektor finnes i dag innkjøpssamarbeid innen flere bransjer/sektorer, men ingen felles statlig samordning av innkjøp på tvers av sektorer. I Sverige, Danmark og Finland finnes det statlige

rammeavtalesentre, og erfaringene med disse er gode. Oslo Economics (2013) finner at det er stor-driftsfordeler ved samordning av visse typer varer og tjenester. De statsfinansielle gevinstene knytter seg til bedre betingelser hos leverandører gjennom storkunderabatt, og til lavere transaksjonskostnader. Den samfunnsøkonomiske gevinsten er beregnet til mellom 2 og 7 mrd. kroner over 15 år.

Det kan også være samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med økt samordning. Det er særlig grunn til å være oppmerksom på muligheten for langsiktige negative virkninger for konkurransen i markedet som følge av økt offentlig kjøpermakt. Andre potensielle kostnader skyldes mindre fleksibilitet ved innkjøp av varer og tjenester, og utgifter ved opprettelse av et felles innkjøps-senter. Regjeringen sendte høsten 2013 på høring et forslag om å samordne statlige innkjøp. Konkret gikk forslaget ut på å opprette en samordningsenhet med ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter. Høringsnotatet trakk opp tre alternative modeller: opprette et nytt forvaltningsorgan, opprette et nytt statlig heleid selskap eller legge oppgaven til et eksisterende forvaltningsorgan. Det er ikke fattet beslutning i saken.

Storbritannias løsning for å effektivisere offentlige aktørers innkjøp av IKT- og konsulenttjenester innen sky-lagring og infrastruktur-tjenester (som lagring/«hosting» og prosessorkapasitet) er en modell med prekvalifisering av tilbydere kombinert med åpenhet om vilkårene som tilbys. En slik modell kan evt. realiseres gjennom en statlig innkjøpsenhet som har ansvaret for prekvalifisering mv. Fordelen med en slik tilnærming er at det forenkler anskaffelsesprosessen for offentlige virksomheter, samt at det kan virke positivt for markedet ved å legge til rette for at også små tilbydere kan være aktuelle for oppdrag. En slik modell forutsetter imidlertid at man benytter seg av standardløsninger framfor skreddersydde løsninger, og det kan også innvendes at strategien med offentlighet om priser ikke vil fremme priskonkurranse.

#### **15.4.2 Effektivitet i og produktivetsgevinster fra offentlige innkjøp**

Dagens anskaffelsesregelverk blir kritisert for å være for detaljert, komplisert og formalistisk. Dette medfører store transaksjonskostnader for både oppdragsgivere og leverandører. Ifølge Ramboell og Inventura (2014) gir bruk av konkurranse

lavere priser og lønner seg for kommunene. Det knytter seg imidlertid betydelige transaksjonskostnader til å gjennomføre anskaffelsesprosessene i henhold til regelverket. Manglende kompetanse om å gjennomføre anskaffelser og dårlig kjennskap til regelverket sammen med frykt for å gjøre feil, medfører at transaksjonskostnadene blir høyere enn de kunne vært.

Dagens anskaffelsesregelverk medfører at det ikke er lov å endre eller forsøke å endre tilbudene i en anbudskonkurranse gjennom forhandling. Ved at det skapes armlengdes avstand mellom innkjøper og leverandør, reduseres faren for leverandøravhengighet. Konkurranser organisert etter anbudsprinsippet fungerer spesielt godt for standardiserte, rutinemessige transaksjoner. Mer kompliserte kjøp kan kreve at den endelige løsningen utvikles i tett samarbeid mellom selger og kjøper. Forhandlingsforbudet praktiseres strengt og regelverket er blitt kritisert for å gi for liten fleksibilitet til dialog mellom innkjøper og leverandør. Konsekvensen kan bli at man ikke får utnyttet kreativitet og kompetanse hos leverandørene godt nok, gammeldagse løsninger og lite innovasjon.

Kritikken om at anskaffelsesregelverket er for detaljert, komplisert og formalistisk, har ført til at det er satt i gang arbeidet med å revidere regelverket både nasjonalt og i EU. EU vedtok på nyåret 2014 nye regler for offentlige anskaffelser. De nye reglene gir utvidet adgang til å benytte konkurranse med forhandling. Innovativt partnerskap innføres som ny prosedyre, som skal gi rom for et tettere samarbeid mellom oppdragsgiver og leverandør. Det vil også være adgang til å avvise leverandører som oppdragsgiver har dårlig erfaring med fra tidligere kontrakter.

I Norge er arbeidet med å implementere direktivene allerede i gang, en prosess som går parallelt med Forenklingsutvalgets arbeid med å forenkle det norske anskaffelsesregelverket. Forenklingsutvalget (NOU 2014: 4) la i juni 2014 fram sitt forslag til forenklinger i den særnorske delen av regelverket. De foreslår vesentlige oppmykninger omkring offentlige anskaffelser under EU/EØS terskelverdiene.

NHO og KS har tatt initiativ til et nasjonalt program for leverandørutvikling (KS (2010)). Programmet skal bidra til at offentlige anskaffelser i større grad stimulerer til innovasjon og verdiskaping. Leverandørutviklingsprogrammet gir gjennom verktøy for innovative innkjøp mulighet for i større grad å trekke inn leverandører i «tenke- og designfasen». Et mulig dilemma er at virksomheten blir for avhengig av en privat leverandør. Slik avhengighet kan føre til inflasjon i utviklingskost-

nadene, men kan unngås ved for eksempel å bruke designkonkurranser. Ved på kort sikt å bruke noen ressurser på å utløse privat kreativitet, kan offentlig sektor spare mye ressurser på lang sikt.

### 15.4.3 Utnytting av synergier og stordriftsfordeler

Ulike etater og virksomheter dekker spesialiserte fagområder og er avhengig av spesialisert fagkompetanse. Svært mange av de administrative funksjonene er imidlertid felles mellom etatene. Ved å gå sammen om felles støttefunksjoner som arkiv, sentralbord, husdrift, IKT-brukerstøtte, fakturabehandling, lønnsutbetaling, regnskap og HR-funksjoner kan virksomhetene spare ressurser gjennom å utnytte stordrifts- og spesialiseringsgevinster.

Synergier utløses gjennom samordning. Dette kan også omfatte felles utnytting av faglige ressurser, for eksempel at et fagmiljø i en etat i enkelttilfeller bistår en annen etat med kompetanse og data. Avsløringen av kriminelle forhold i dagligvarekjeden Lime skjedde som følge av samarbeid mellom etater på helt ulike områder som bl.a. skatt, innvandring og arbeidstilsyn. Nye muligheter og nye behov som følge av teknologisk utvikling endrer relevansen til eksisterende etater. I enkelte tilfeller er det nødvendig å endre den formelle organiseringen for å utnytte potensialet for stordriftsfordeler. Et slikt eksempel er overflyttingen av innkreivingsoppgaver fra toll- og avgiftsetaten til skatteetaten (se avsnitt 15.6).

Samordning kan også handle om standardisering. Ved å fastsette sentrale krav for funksjonskrav til IT-løsninger legger en til rette for samhandling og gjenbruk av løsninger. Formålet med standardisering er å få løsninger som fungerer sammen og unngå at det brukes store ressurser på å finne opp hjulet mange ganger. Dette er viktig for å redusere digitaliseringskostnadene. Samtidig må disse gevinstene balanseres opp mot faren for at man standardiserer for mye og for tidlig, med negative konsekvenser for innovasjon og tilpasning til lokale behov.

Ifølge Difi (2014) kan forvaltningen bli langt bedre til å løse oppgaver på tvers av sektorer. Mekanismer og virkemidler for samordning er på plass, selv om noen av dem bør forsterkes og gjøres mer målrettede. Hovedproblemet synes å være at virkemidlene ikke etterleves eller utnyttes godt nok. Difi peker på noen punkter som bør gis særskilt oppmerksomhet i det videre arbeidet. De gjelder i særlig grad de tilfellene der man står

overfor gjenstridige problemområder («wicked problems»). Sentrale kjennetegn ved gjenstridige problemer er at de involverer flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp problemene i avgrensede ansvarsområder. De respektive sektorene har ulik problemforståelse bl.a. på grunn av ulike typer virkemidler, og årsaksforholdene er uklare og til dels ukjente. Tydelig politisk lederskap og forankring er nødvendig for å løse problemer som krever samordning. Område- eller sektorgjenomganger kan etter Difis syn være et godt verktøy for å identifisere områder hvor samordning er nødvendig. Arbeidsformer, prosessregler og retningslinjer må sikre at problemer som krever samordning fanges opp på et tidlig stadium. De må også sikre at det skjer en tidlig avklaring av ansvar for videre prosess. Tydeliggjøring av lederansvaret for samordning er viktig.

En utredning av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet som Capgemini Norge (CapGemini Norge 2014) nylig har gjennomført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser at det ligger et effektiviseringspotensial ved en mer rasjonell ressursbruk i hele departementsfellesskapet. Rapporten peker på at departementene kan ta ut gevinster i form av mer effektive arbeidsprosesser eller bedre bruk av teknologi og moderne samhandlingsverktøy. Rapporten påpeker også at enkelte departementer har valgt å stå utenfor de felles IKT-løsningene, noe som både er fordyrende og hindrer samhandling.

## 15.5 Effektivitetsgevinster gjennom bedre bruk av teknologi

Bruk av ny teknologi er en viktig drivkraft for produktivitetutviklingen i privat sektor. I internasjonal sammenheng var norsk forvaltning tidlig ute med å ta i bruk digital teknologi. De siste ti årene har forvaltningen sakkett noe etter. Potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor gjennom å utnytte tilgjengelig teknologi er trolig fortsatt betydelig. Dette kan også bidra til økt produktivitet for næringslivet. Bruk av IKT skal legge grunnlaget for lavere ressursbruk for de som rapporterer eller sender søknader til det offentlige, gi lettere tilgang til informasjon, raskere svar og høyere produktivitet i forvaltningen. IKT kan også gi mulighet til å utvikle nye og bedre tjenester, bl.a. gjennom en annen og mer effektiv organisering.

Kritiske faktorer for en vellykket digitalisering av offentlig sektor er bl.a. kompetanse om IKT i virksomhetens ledelse, samordning, finansiering,

prosjektgjennomføring og gevinstrealisering. For å realisere de potensielle gevinstene ved ny teknologi kreves ofte ytterligere tiltak enn rene IKT-investeringer. Det er behov for å utvikle strategisk forståelse på toppledernivå av de mulighetene IKT åpner for. For å støtte opp under dette er det planer om et eget opplegg for kompetanseutvikling på dette feltet rettet mot statlige toppledere. En vellykket overgang til digitale tjenester forutsetter også at befolkningen har den nødvendige kompetansen til å ta tjenestene i bruk.

### 15.5.1 Digitalisering av offentlig sektor

De overordnede politiske prioriteringene om digitalisering av offentlig sektor framkommer i stortingsmeldingen om Digital agenda Norge (Meld. St. 23 (2012–2013)). Digital kommunikasjon med forvaltningen skal være hovedregelen. Det skal legges vekt på samordning og bruk av fellesløsninger. Nylige endringer i forvaltningsloven med forskrifter legger til rette for dette.

For å realisere de fulle gevinstene ved IKT kan det være nødvendig å tenke nytt rundt hvordan oppgaver løses i offentlige sektor. Automatisert saksbehandling og muligheten for kommunikasjon mellom IT-systemer kan endre hvordan offentlige oppgaver skal organiseres og utformes. Ressursbruken til rapportering i næringslivet reduseres – dels ved at saksbehandling i større grad automatiseres, og dels ved at flere myndighetsbehov kan ivaretas samtidig. Automatisering reduserer dessuten risikoen for feil, som igjen kan redusere kontrollbehovet. Saksbehandlingstiden kan da kortes vesentlig ned. For eksempel er tiden det tar å etablere et selskap sterkt redusert etter innføring av samordnet registermelding i Altinn. Et annet eksempel er elektronisk tinglysning, hvor betydelige tidsgevinster for brukerne reduserer behovet for mellomfinansiering, i tillegg til portobesparelser og færre feil. Samfunnsøkonomiske analyser viser en gevinst anslått til opp til 1,7 mrd. 2012-kroner over ti år knyttet til denne tjenesten alene.

En rekke offentlige funksjoner og tjenester er allerede digitalisert i Norge, og det pågår store og små digitaliseringsprosjekter – ikke minst i NAV, helsesektoren og justissektoren. Generelt er slike digitaliseringsprosjekter ikke rene teknologiprojekt, men innebærer større omlegginger av arbeids- og organisasjonsform. Digitaliseringsprosjekter vil også ofte innebære større regelverksendringer.

### 15.5.2 Teknologi for samordning og bruk av fellesløsninger

For å unngå at forskjellige deler av forvaltningen utvikler hver sin løsning for omtrent det samme behovet, er det behov for fellesløsninger på en del områder, jf. nærmere omtale i avsnitt 15.4. Registerne med informasjon om personer, eiendom og virksomheter (Folkeregisteret, Matrikkelen og Enhetsregisteret) er eksempler på dette. Andre fellesløsninger er Altinn og felles infrastruktur for elektronisk ID. Samordning er viktig for at digitaliseringstiltakene skal gi størst mulig gevinster.

Det er iverksatt flere tiltak i staten, i kommunesektoren og mellom stat og kommune for å understøtte denne samordningen. På virksomhetsledernivå er det etablert et strategisk samordningsforum for digitalisering (Skate). KS har etablert en organisasjon (KommIT) som skal jobbe for samordning mellom kommunene på IKT-siden, men også mellom stat og kommune.

En stor del av det offentliges tjenester til innbyggere og næringsliv er kommunale. Undersøkelser fra bl.a. KS og IKT-Norge viser store forskjeller mellom kommunene når det gjelder digitalisering. Framdriften i sektoren som helhet er lav. Samtidig opplever kommuner at flere statsetater ikke tar tilstrekkelig hensyn til kommunesektorens behov ved utarbeidelse av nye IKT-systemer.

IKT-systemer er et område der kompetansebehovet og investeringskostnadene kan overstige de mulige gevinstene for den enkelte kommune. Samordningsgevinstene kan da være betydelige. Det kan være vanskelig for den enkelte kommune å ta initiativ til slikt samarbeid, og bidrag fra KS eller staten kan være nyttig. Det er et mål at det offentlige kun skal be innbyggere og næringsliv om å rapportere inn samme informasjon én gang. Ved at det offentlige gjenbraker informasjon sparer innbyggere og næringsliv tid når de skal rapportere. Samordning, felles arkitektur og utviklingen av felleskomponenter er viktige faktorer for å legge til rette for gjenbruk og de ressursbesparelsene dette kan gi både i offentlig og privat sektor.

### 15.5.3 Gevinstrealisering

Offentlig sektor i Norge bruker årlig flere mrd. kroner på IKT-investeringer. IKT-investeringer i offentlig sektor kan potensielt gi store økonomiske besparelser og andre gevinster for samfunnet. Erfaringer fra Norge og andre land viser imidlertid at IKT-investeringer ofte ikke gir de forventede gevinstene. For eksempel finner Ward og

Daniel (2008) at i flertallet (57 pst.) av virksomhetene de undersøkte, hadde mindre enn halvparten av prosjektene gitt de forventede gevinstene.

På bakgrunn av utfordringene ved å ta ut gevinstene av IKT-investeringer har gevinstrealisering vokst fram som et eget fag. Fagfeltet har relevans både for privat og offentlig sektor, også på andre områder enn IKT.

Det er gjerne flere og sammensatte årsaker til at man ikke får hentet ut gevinstene av et offentlig IKT-tiltak. IKT-prosjekter er ofte komplekse, og forutsetter gjerne at de ledsages av tilpasninger i organisasjoner og arbeidsprosesser. Det kan også være at store deler av gevinstene skal realiseres innenfor andre sektorer eller virksomheter enn de som utvikler og iverksetter IKT-tiltaket. Dårlig utredning og planlegging i forkant kan videre øke sjansen for at prosjektet ikke gir gevinstene som ble forespeilet. Det kan også være at offentlige virksomheter har svake insentiver til faktisk å realisere de potensielle gevinstene etter at finansiering og igangsetting av IKT-prosjektene er sikret. Det er i dag ikke noen fast ordning for at virksomheter som får bevilgninger over statsbudsjettet til effektiviserende IKT-tiltak, senere må kutte i sine budsjetter. En innstramming i retning av mer forpliktende gevinstrealisering kan redusere farene for at de som ønsker midler til IKT-tiltak overvurderer gevinstene av tiltaket.

God planlegging og styring av IKT-prosjekter, sammen med en strategi for realisering av gevinstene, er viktige suksessfaktorer for digitaliseringen av offentlig sektor. Danmark har store ambisjoner om å bruke IKT i effektiviseringen av offentlig sektor, og har etablert et eget regime for IKT-investeringer som både omfatter kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget og prosjektplanen, finansiering og en forpliktende strategi for realisering av gevinstene.

Også i Storbritannia har man lagt stor vekt på at det offentliges IKT-prosjekter, -programmer og -porteføljer skal styres etter beste praksis og at gevinstene skal realiseres. Metoder og rammeverk som internasjonalt anses som beste praksis er utviklet med tett involvering fra myndighetene i Storbritannia.

I Norge har Difi utviklet Prosjektveiviseren.no, som er Difis anbefalte prosjektmodell for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter. Den er en tilpasning av PRINCE<sup>4</sup>

til IKT-prosjekter i offentlige virksomheter i Norge. Til forskjell fra den obligatoriske danske fellesstatlige IT-prosjektmodellen, er det ikke obligatorisk for de norske offentlige virksomhetene å bruke Prosjektveiviseren.

Ifølge Flak (2012) er det lite empiri om gevinstrealisering av offentlige IKT-investeringer i Norge. En årsak til dette er trolig at offentlige virksomheter i liten grad måler og evaluerer resultatene av sine IKT-investeringer. Lite evaluering og måling av gevinstrealisering gjør bl.a. at det blir vanskeligere å vurdere potensialet for forbedringer i prosjektstyringen og muligheten for å hente ut flere gevinster. I tillegg får nye prosjekter for dårlig mulighet til å lære av tidligere gjennomførte prosjekter.

Empiriske undersøkelser indikerer at de fleste offentlige virksomheter ikke jobber systematisk med gevinstrealisering etter at prosjektet er overlevert til linjeorganisasjonen. Det kan skyldes manglende ledelsesforankring av prosjekter og gevinster, og manglende kunnskap om hvordan de nødvendige endringsprosessene skal styres og gevinstene hentes ut. Det kan også være vanskelig å identifisere og måle gevinstene fra IKT-investeringer.

Riksrevisjonen har pekt på at offentlig sektor i Norge ikke er god nok til å påvise om gevinster er realisert i forbindelse med IKT-investeringer. Det finnes imidlertid eksempler på IKT-prosjekter i norsk offentlig forvaltning der man har dokumentert innsparinger og bedre tjenestekvalitet. Et hyppig nevnt eksempel er moderniseringsprogrammet i Statens lånekasse for utdanning. Lånekassen har de siste årene gjennomført en storstilt omlegging til digitale tjenester. Bemanningen er redusert og tilpasset nye oppgaver, samtidig som det er blitt vesentlig flere kunder. I 2013 betjente Lånekassen 980 000 kunder, mot 790 000 i 2007. Dette skjedde med 20 pst. mindre ressursbruk, takket være gode digitale løsninger. Saksbehandlingstiden har gått ned fra 16 til 9 dager, og antall telefonsamtaler i året fra 1,5 millioner til vel 500 000. Lånekassen har vært bevisste på å realisere gevinstene fra omleggingen bl.a. ved å styre kundene over mot de digitale tjenestene. Resultatene fra Innbyggerundersøkelsen 2013, der Lånekassen ble rangert øverst av alle de syv myndighetsorganene som var med i undersøkelsen, tyder på at kundene er godt fornøyde med tjenestene fra Lånekassen, jf Difi (2013a).

Flere ulike grep kan gi mer systematisk arbeid med gevinstrealisering i offentlig sektor, bedre synliggjøring av gevinstene som oppnås og bedre læring på tvers av virksomheter. Dette kan først

<sup>4</sup> PRINCE2 (Projects in Controlled Environments) er en sertifisering for prosjektledelse basert på metode for effektiv prosjektledelse. PRINCE2 kommer opprinnelig fra Storbritannia, der metoden er utbredt i både offentlig og privat sektor.

og fremst gjøres gjennom ordninger som sikrer at offentlige IKT-prosjekter og -porteføljer styres etter beste praksis.

#### 15.5.4 Erfaringer med digitalisering av offentlig sektor

Selv om det er bred enighet om fordeler ved digitalisering av offentlig sektor, er det mange eksempler på at gjennomføringen lar vente på seg. Politiet kan tjene som eksempel. Politiets foreldede datasystemer har gjort det umulig å implementere ny straffelov, selv om loven ble vedtatt av Stortinget allerede i 2005. Av samme grunn har heller ikke politiregisterloven av 2011 trådt i kraft. I rapporten fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14) får Politiets IT-systemer sterk kritikk. Det pekes bl.a. på fravær av nødnett omkring Utøya, utdaterte systemer, systemer som ikke responderer, krisemeldinger som sendes per e-post og ingen tilgang til elektroniske kart i bilene. Dette var ikke ukjente problemer i årene før 22. juli 2011. Selv om det var stor enighet om at politiets IT-løsninger var utdaterte og gjorde politiarbeidet mindre effektivt, kom ikke oppdaterte løsninger og nødvendige systemer på plass. 22. juli-kommisjonen indikerer at den viktigste grunnen til at dette ikke ble tatt tak i var mangel på en klar, helhetlig IKT-strategi i politiet, altså at det skyldtes et ledelses- og styringsproblem, og ikke primært var et finansierungsproblem.

Det finnes mange andre eksempler på lite vellykkede IKT-prosjekter i offentlig forvaltning. Årsakene er sammensatte, bl.a. for optimistiske planer og for dårlig styring. Men også andre faktorer har spilt inn, ikke minst at kompleksiteten i store prosjekter har vært undervurdert.

I Dokument 1 for (2014–2015) retter Riksrevisjonen sterk kritikk mot arbeidet med IKT-systemene i NAV. NAV har over 300 IKT-systemer som er bygd opp på ulike teknologiske plattformer. Det ble satt i gang et arbeid for å modernisere og samordne IKT-systemene, men arbeidet kunne ikke gjennomføres i henhold til planen og ble stoppet. Riksrevisjonen påpeker at det ble brukt over 700 mill. kroner fra prosjektet ble startet i 2012 til utgangen av 2013, midler som ifølge Riksrevisjonen i stor grad er tapt som følge av avvikling av prosjektorganisasjon og endret strategi. Riksrevisjonen finner årsakene til dette i manglende planlegging og kompetanse og påpeker at både etaten og Arbeidsdepartementet har ansvar for dette.

I helsesektoren har Riksrevisjonen i Dokument 3: 2 (2014–2015) påpekt at mangelfulle IKT-

systemer vanskeliggjør rask og effektiv utveksling av informasjon i behandling og oppfølging av pasienter. Dette fører til lavere produktivitet og dårligere pasientbehandling enn det som kunne vært mulig.

Det er også mange eksempler på at offentlig sektor har kommet langt i å ta i bruk de mulighetene IKT gir. Tall fra OECD viser at innkreivingskostnadene per skattekrone i Norge har falt fra 0,7 pst. i 2005 til 0,5 pst. i 2009, mens gjennomsnittet i OECD var på 1,0 pst. Elektronisk selvangivelse er en del av denne effektiviseringen. Eksempler fra helse- og omsorgssektoren er e-reseptordningen og automatisk frikort for egenandeler på helsetjenester og medisiner, som både innebærer besparelse for offentlig sektor og også betydelig mer effektive tjenester for brukerne.

Teknologi kan avhjelpe manglende personalressurser i pleie- og omsorgssektoren. Forutsetningen for å kunne dra nytte av teknologien er imidlertid at den tas i bruk på en måte som legger til rette for samarbeid gjennom hele verdikjeden, både mellom helse- og omsorgsinstitusjoner og på tvers av forvaltningsnivå og kommuner. Standardisering og skalering er viktige elementer i en slik teknologiinnføring.

Et utvalg ledet av Kåre Hagen utredet innovative løsninger for å møte framtidens omsorgsutfordringer (NOU 2011: 11). Utvalget slo fast at *«omsorgstjenestene har et stort uutnyttet potensial for å ta i bruk tilgjengelig teknologi og for å utvikle ny. Dette gjelder både velferdsteknologi som kan gi brukerne større trygghet og bedre mulighet til å klare seg selv i hverdagen, telemedisinske løsninger til hjelp i behandling, tilsyn og pleie og teknisk støtte til kommunikasjon, administrasjon og forvaltning som frigjør mer tid til direkte brukerkontakt»*.

Velferdsteknologi omfatter alle teknologiske løsninger som hjelper brukerne med å gjøre livet enklere og bedre – ved å gjøre det mulig å bli boende hjemme eller i omsorgsboliger, enten hele tiden eller som del av en løsning. Det kan være bruk av komfyrvakter, fallsensorer, seriøse spill (gaming) som brukes for demente, GPS-sporingsystem, trygghetsalarmer, apper som minner om spisetider, integrerte løsninger for pasienter med kroniske lidelser som kols, hjerte- og karsykdommer, diabetes mv.

Bruk av roboter under oppsyn av pleieren kan avlaste pleiere med tunge løft. I dag er tunge løft en av grunnene til at helsepersonell forsvinner tidlig ut av yrket. I tillegg vil pasienten bli løftet på en teknisk sett mer riktig og behagelig måte av en robot. Det finnes også andre områder der bruk av teknologi både gir bedre tjenester til brukerne og

kan avhjelpe knapphet på fagutdannet arbeidskraft i framtiden.

Mulighetene er mange med velferdsteknologi. Mange løsninger er allerede på markedet, og flere løsninger er på vei. Velferdsteknologi utover den førstegenerasjonsteknologi vi har i dag krever imidlertid både organisatorisk og systemisk innovasjon, og det krever god kunnskap hos både bestillere og leverandører. I dag foretar sykehus, omsorgsinstitusjoner og andre innkjøp uten tilstrekkelig koordinering for at teknologien skal snakke sammen i en lengre verdikjede.

## 15.6 Bedre utnytting av produktivitetspotensialet i offentlig sektor

### 15.6.1 Effektivitetsanalyser

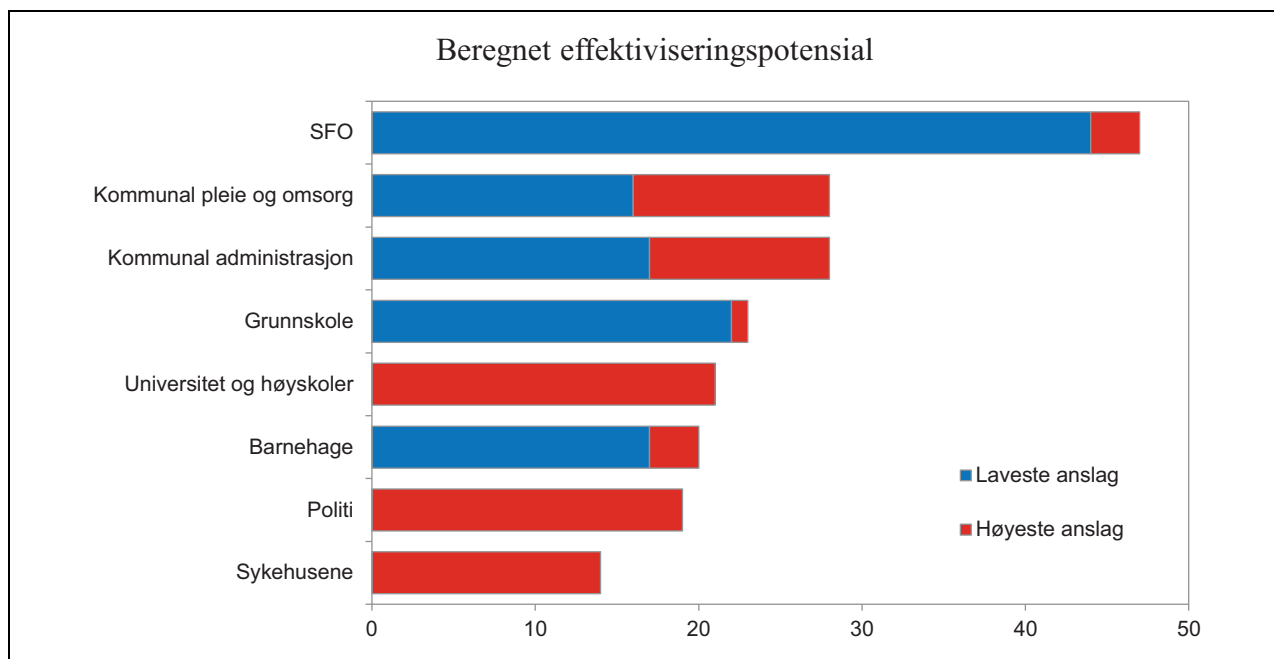
Figur 15.7 sammenstiller resultater fra en rekke ulike studier som har benyttet DEA-metoden til å

identifisere effektiviseringspotensialet innenfor ulike offentlige sektorer.<sup>5</sup> I figuren er det angitt øvre og nedre prosentanslag for effektivitetspotensial innenfor de ulike områdene. Figuren illustrerer at det kan være store potensielle effektiviseringsgevinster.

I 2010 utførte Frischsenteret en effektivitetsanalyse basert på StatRes-data. Analysen sammenlignet effektiviteten til produksjonsenheter innen områdene universitet og høyskole, politidistrikter, sykehus og barnevern. Også denne analysen indikerte et betydelig effektiviseringspotensial.

Disse analysene er eksempler på bruk av DEA-metoden (Data Envelopment Analysis/dataomhyllingsanalyse), som er en av de mest utbredte analysemetodene i studier av effektivitet i offentlig sektor. Metoden beregner relativ effek-

<sup>5</sup> Studiene er gjennomført på ulike tidspunkt, og kan derfor ikke oppfattes å beskrive dagens situasjon.



Figur 15.7 Beregnet effektiviseringspotensial basert på DEA-metode. Prosent

Kilder: Borge, Pettersen, Tovmo (2011), Edvardsen, Førsum, Kittelsen (2010), Borge, Pettersen (2012), Kalseth, Rattsø (2004), Borge, Sunnevåg (2006).

Tabell 15.1 Samlet sparepotensial med konfidensintervall for 2008

Sektor	Ressurs	Effektivitet (pst.)	Sparepotensial
Universitet og høgskole	Årsverk 29 051	79	6 039 årsverk
Sykehus	Mill. kr 56 793	86	8 207 mill. kr
Barnevern	Mill. kr 4 030	89	448 mill. kr
Politidistrikt	Årsverk 10 662	81	2 048 årsverk

Kilder: Edvardsen, Førsum og Kittelsen (2010).



tivitet ved at de mest effektive produksjonsenhetene utgjør en referansefront som de andre enhetene måles mot. Den samlede avstanden mellom de mest effektive og de mindre effektive enhetene angir en potensiell effektivitetsgevinst dersom alle enhetene blir like effektive som de mest effektive.

For at gevinsten skal realiseres må det iverksettes tiltak for å redusere effektivitetsgapet. Det er flere grunner til at den potensielle effektivitetsgevinsten normalt ikke kan realiseres fullt ut. En grunn kan være at rammebetingelsene for produksjonsenhetene ikke er de samme. Det kan for eksempel være et ønske om å ha et distriktsbasert tilbud av en tjeneste, til tross for at dette medfører høyere produksjonskostnader enn om tilbudet hadde vært sentralisert. Et annet eksempel er undervisning, der kostnadene vil avhenge av hvilke fag det undervises i. Videre kan det være omstillingskostnader ved å utjevne forskjellene som er for store til at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å realisere gevinstene. På den annen side kan effektiviseringsmulighetene være større, siden metoden ikke tar høyde for at også de mest effektive enhetene i utvalget kan ha et forbedringspotensial.

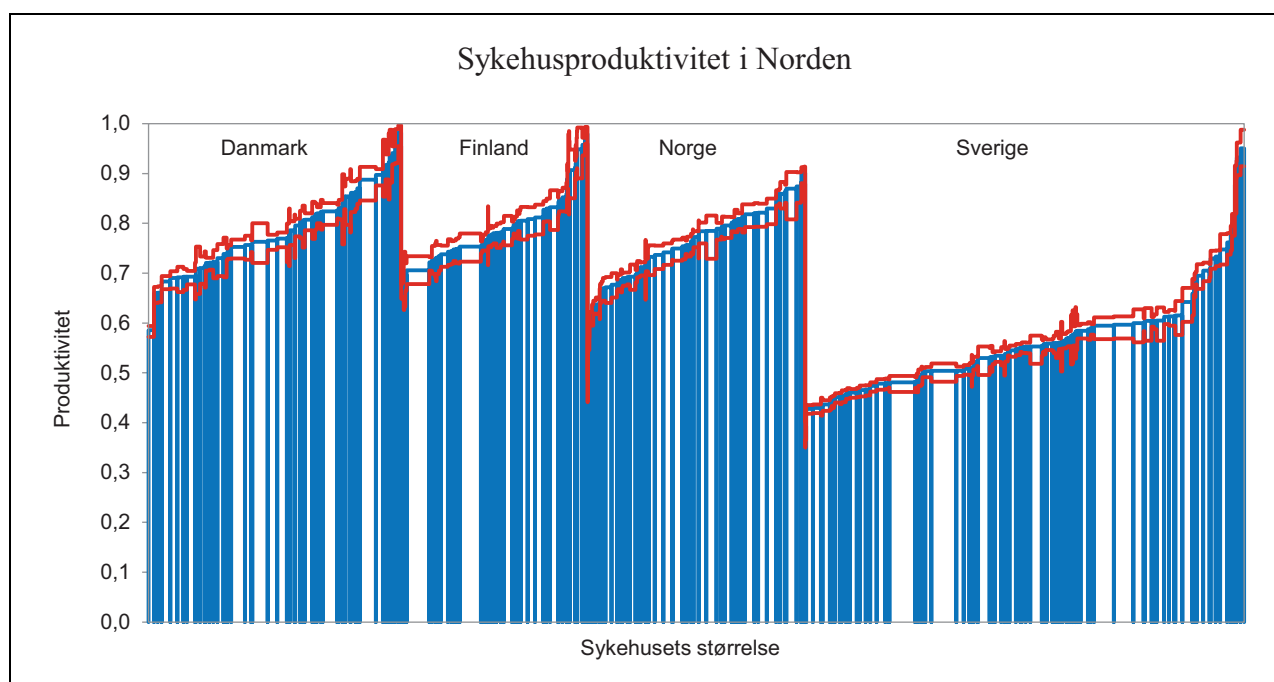
Kvaliteten på målinger av produktivitet og effektivitet er helt avhengig av kvaliteten på dataene. Ofte har man ikke tall for ressursbruk fordelt på den enkelte produksjonsenhet og det enkelte produkt.

Det er spesielt vanskelig å utvikle gode og objektive indikatorer for resultater og kvalitet. Et supplement til de kvantitative indikatorene kan derfor være undersøkelser av brukernes tilfredshet med offentlige tjenester. Det gjennomføres flere ulike innbygger- og brukerundersøkelser. Difis innbyggerundersøkelse er den mest omfattende. Den er så langt utført to ganger og skal gjennomføres annet hvert år framover. Undersøkelsene gir nyttig tilleggsinformasjon til de objektive indikatorene, men siden de er basert på respondentenes subjektive oppfatning må de tolkes med forsiktighet. Et interessant resultat er at de som faktisk har brukt en tjeneste, jevnt over svarer at de er mer fornøyd enn de som ikke har personlig erfaring med tjenesten.

#### Eksempler på produktivitetsforskjeller i spesialisthelsetjenesten

Figur 15.8, der hver søyle representerer ett sykehus, viser at det er store produktivitetsforskjeller mellom sykehus både mellom landene og innen de fire landene.<sup>6</sup> Det mest slående resultatet er den lave produktiviteten i svensk spesialisthelsetjeneste.

<sup>6</sup> Hver søyle representerer ett sykehus. Høyden på søylene illustrerer hvor langt sykehuset er fra det mest produktive sykehuset i Norden, og bredden på søylene representerer størrelsen på sykehuset målt ved dets andel av driftskostnadene i sektoren,



Figur 15.8 Sykehusproduktivitet i Norden. Sykehussnitt med 95 prosent konfidensintervall. 2008 og 2009

Kilde: Kittelsen (2014).

teneste, men ifølge figuren har også norske sykehus klart lavere produktivitet enn finske og danske, målt på denne måten. Sykehusstrukturen i Norge bidrar noe til det høyere ressursforbruket ved at det er noen flere sykehus med akuttberedskap og fødetilbud i Norge. Det er også noen flere sykehus med lavt befolkningsgrunnlag og lang reisetid for pasientene. Forskjellen i produktivitet mellom norske og finske sykehus forklares dels med at det er færre leger og sykepleiere per seng i Finland (Kittelsen (2014)). Casestudier kan også tyde på at det i Finland er bedre samspill mellom faggrupper i behandlingsforløpet og bedre avlastning ved bruk av helsesentre.

En fersk effektivitetsstudie av helseforetak i Helse Sør-Øst viser relativt store forskjeller i produktiviteten målt ved produserte DRG<sup>7</sup>-poeng per brutto månedsverk, se figur 15.9. Som ved alle slike analyser kan det være spesielle forhold ved enkelte sykehus som forklarer forskjellene.<sup>8</sup> Det er imidlertid en interessant observasjon at Sykehuset Telemark (ST) og Sykehuset Innlandet (SI) har nesten 15 pst. lavere produktivitet enn Vestre Viken (VV) målt på denne måten. Alle disse syke-

husene har en desentralisert struktur med flere akuttenheter.

Det er grunn til å anta at forskjellene innenfor de andre helseregionene også er store. Også andre studier viser store variasjoner i effektiviteten i sykehusene (bl.a. Hagen 2014). Ifølge en gjennomgang Riksrevisjonen la fram i 2013 (Dokument 3:4 (2013–2014)) var det stor forskjell i effektiviteten mellom sykehus målt ved antall liggedøgn:

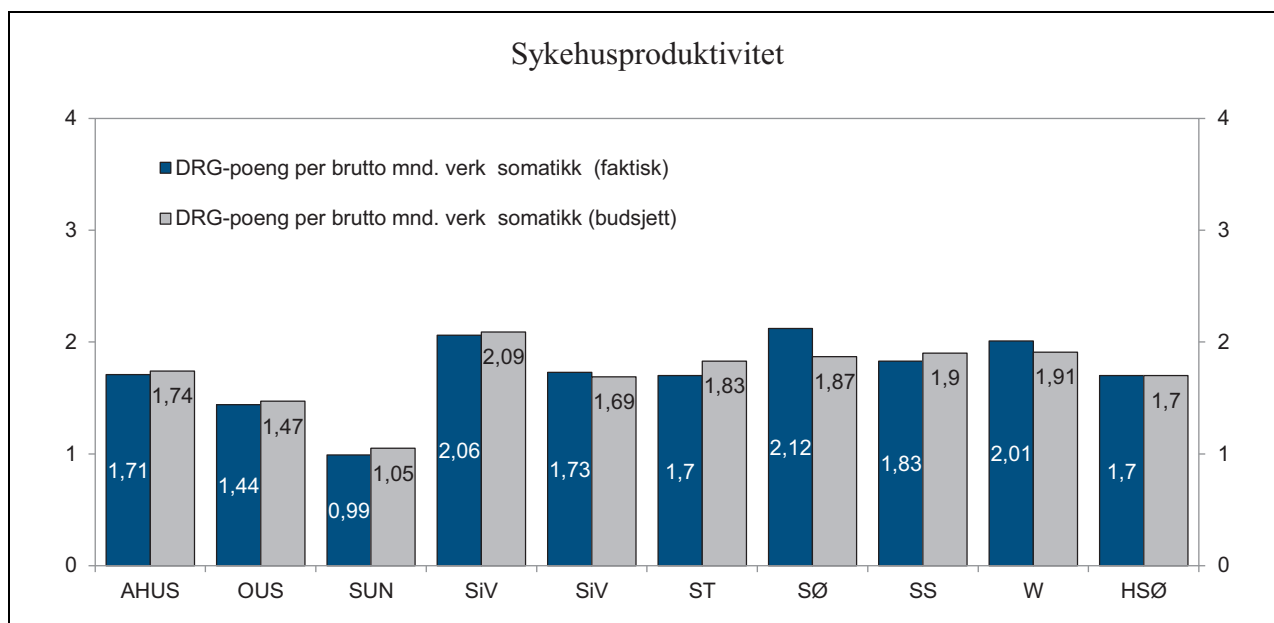
- tre til elleve dager for innsetting av hofteprotese
- fem til ti dager for operasjon av hoftebrudd
- null til fire dager for operasjon av korsbånd
- syv til elleve dager for operasjon av tykktarmskreft

Riksrevisjonen anslo at dersom en tar utgangspunkt i døgnprisen for utskrivingsklare pasienter, kunne en spart 120 mill. kroner per år for disse behandlingsformene hvis alle sykehus hadde hatt gjennomsnittlig liggetid på samme nivå som det sykehuset der liggetiden er kortest. Riksrevisjonen viste også til at brukerundersøkelser ikke gir indikasjoner på at kortere liggetider på sykehus går utover kvaliteten på pasientbehandlingen.

Av Riksrevisjonens rapport går det fram at tre av fire sykehus svarer at kapasiteten på operasjonsstuene begrenser mulighetene til å kunne operere flere pasienter. Rundt 80 pst. av de ortopediske pasientene opereres mellom kl. 8 og kl. 16. Andel stuetid mellom kl. 8 og kl. 16 er derfor brukt som indikator på i hvilken grad sykehusene

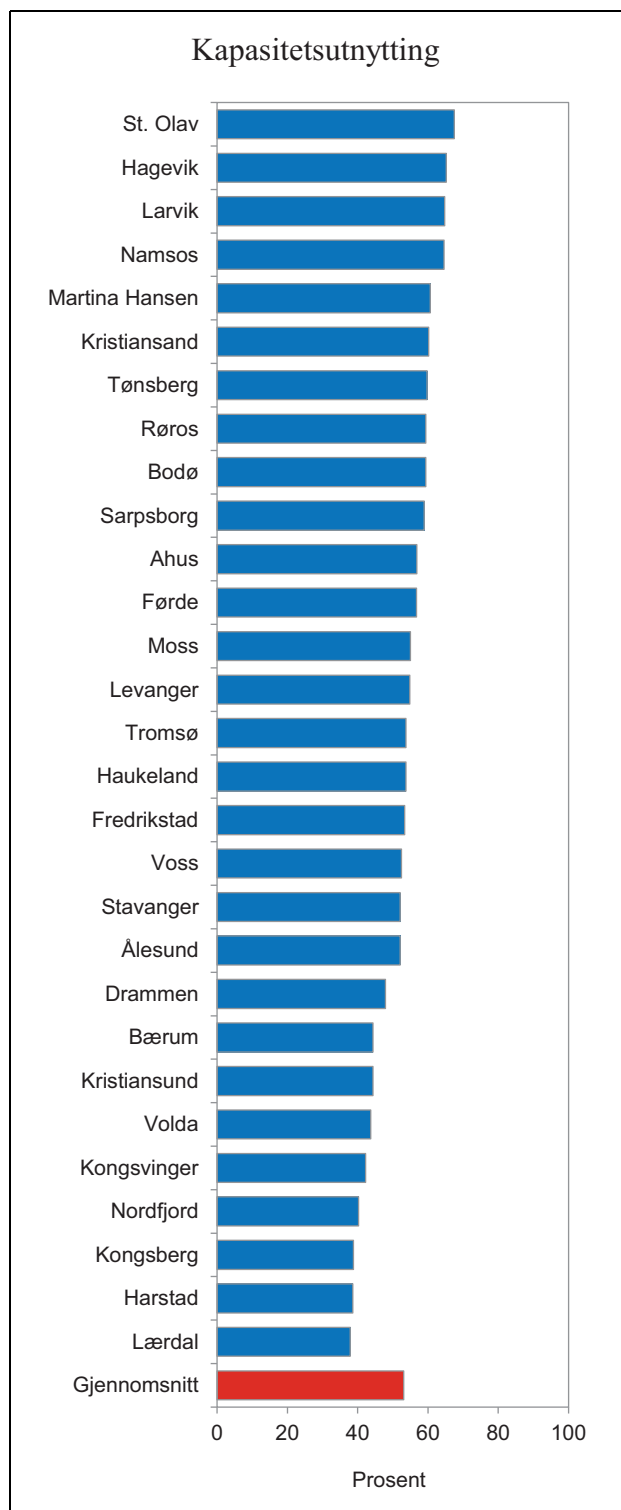
<sup>7</sup> DRG, diagnoserelaterte grupper, er et system som grupperer pasienter i somatiske sykehus etter hvilken ressursbruk som er forbundet med diagnose og behandling.

<sup>8</sup> Sunnås sykehus (SUN) er et spesialsykehus. Ulike resultater mellom Akershus universitetssykehus (AHUS) og Oslo universitetssykehus (OUS) kan muligens forklares ved at OUS har mer forskning og spesialavdelinger. Sykehuset i Vestfold (SiV) og Østfold (SØ) betjener geografisk kompakte områder.



Figur 15.9 Produktivitetsforskjeller mellom helseforetak i Helse Sør-Øst RHF. Første halvår 2014

Kilde: Helse Sør-Øst/ Hagen (2014).



Figur 15.10 Utnyttning av operasjonskapasitet. Prosent stuetid 8–16

Kilde: Sykehusenes operasjonsplanleggingssystemer/Riksrevisjonen.

utnytter kapasiteten på operasjonsstuene. Riksrevisjonen peker på at mange pasienter kunne fått kortere ventetid til operasjon dersom alle sykehusene hadde utnyttet kapasiteten på operasjonsstuene like godt som de beste. Figur 15.10 viser i

hvilken grad ulike sykehus utnytter kapasiteten i operasjonsstuene. Figuren viser at gjennomsnittlig andel stuetid for alle sykehusene er 53 pst. Det innebærer at operasjonsstuene står uten pasienter omtrent halve dagen. Stuetiden varierer fra 38 til 68 pst. mellom sykehusene. St. Olav har en stuetid på 68 pst., og sykehuset bruker dermed hver operasjonsstue én time mer om dagen enn gjennomsnittet. Samtlige sykehus som kun utfører planlagte operasjoner, utnytter operasjonsstuene godt. Riksrevisjonen påpeker i rapporten at en høy andel øyeblikkelighjelpskirurgi likevel ikke er til hinder for å utnytte operasjonsstuene godt. St. Olav, som har den høyeste kapasitetsutnyttelsen, har en andel ortopedisk øyeblikkelig hjelp på mer enn 80 pst. Flere av de andre sykehusene som utnytter operasjonsstuene godt, har også en høy andel øyeblikkelighjelpskirurgi.

Figur 15.11 viser produktivitetsforskjeller mellom ukedagene for en ekkokardiografi-prosedyre (ultral lyd av hjertet) ved et sykehus på Østlandet. X-aksen er tidsakse for hele året, Y-aksen viser antall prosedyrer per dag. Venstre del av figuren viser aktiviteten på alle årets mandager, og høyre del aktiviteten på fredager.

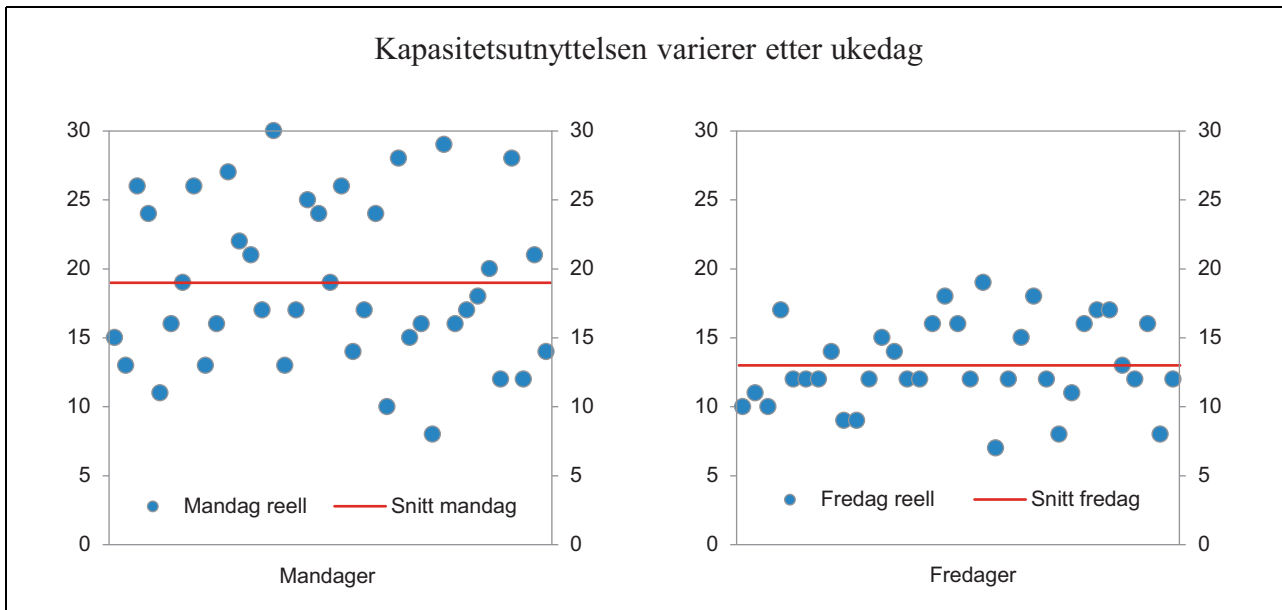
To forhold er iøynefallende. For det første er det store svingninger gjennom året. Dette reflekterer stort sett ferieavvikling. En mer interessant observasjon er den store forskjellen mellom mandag og fredag. Forskjellene mellom ukedagene er så store at hvis aktiviteten på ukedager som ligger under gjennomsnittet ble hevet til gjennomsnittet, ville aktiviteten økt med 17 pst. Hadde man klart å heve aktivitetsnivået alle dager til nivået på mandager, ville aktiviteten økt med 34 pst. Ventetiden for denne typen undersøkelse, som er betydelig for det sykehuset eksempelet er hentet fra, ville da vært borte i løpet av noen få måneder.

Eksemplene over indikerer at det er et betydelig effektiviseringspotensial i sykehussektoren.

#### Produktivitetsutfordringer i politietaten

Politiet skal forebygge og bekjempe kriminalitet, og skape trygghet for befolkningen. Resultatene som oppnås avhenger av mange forhold, og bidraget fra selve polititjenestene er derfor krevende å måle. Det er også vanskelig å sammenligne omfanget av kriminalitet mellom land. Flere forhold peker imidlertid i retning av at Norge har lav kriminalitet sammenlignet med andre land, f.eks. målt ved antall drap per 100 000 innbyggere.

Politiet er en stor organisasjon. For 2015 er det bevilget over 15 mrd. kroner til driften av politi og påtalemyndighet.



Figur 15.11 Antall utførte prosedyrer etter ukedag, fredager og mandager (ekkokardiografi)

Kilde: Sykehuspartner/Hagen (2014).

Politianalysen (NOU 2013: 9) dokumenterte betydelige muligheter for bedre ressursbruk i politiet. Måten politiet organiserer og anvender sine ressurser på blir framhevet som den viktigste begrensningen for kvaliteten på de tjenestene norsk politi leverer. Bl.a. trengs det flere ansatte for å bemanne en døgkontinuerlig turnus i politiet i Norge enn i andre nordiske land. Politianalysutvalget foreslår en reform av norsk politi.

I analysen pekes det på at det er stor variasjon i resultatene som oppnås internt i politiet, både mellom politidistriktene og innad i hvert politidistrikt. Noen av forskjellene kan forklares av ulike forutsetninger, men mange har ingen ytre årsaksfaktorer og kan kun forklares med varierende evne til å levere gode resultater. De minste tjenestestedene har i gjennomsnitt lavere oppklaringsprosent og lengre saksbehandlingstid enn de største. Det er 10 til 20 pst. høyere oppklaringsprosent for tjenestesteder med mer enn ti årsverk enn for de minste tjenestestedene. For de største stedene er oppklaringsprosenten lavere, primært på grunn av store mengder vinningskriminalitet på offentlig sted, som generelt har lav grad av oppklaring.

Fordi det er vanskelig å måle resultatene på en god måte, velger man i stor grad i stedet å styre etter aktivitetsindikatorer. I kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012: 14) har departementenes etats- og sektorstyring blitt kritisert for detaljorientering, for mange mål, mangel på prioriteringer og for å gi virksomhetsledere for liten frihet i oppgaveløsningen. For å utvikle et bedre og mer effektivt politi i framtiden må poli-

tiet, ifølge Politianalysen (NOU 2013: 9), gis større handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten. I dag framstår den strategiske styringen og fastsettingen av rammer for politiet som fragmentert, hendelsesstyrt og kortsiktig, ifølge denne analysen.

Det er store variasjoner i organisering, kvalitet og effektivitet og hvordan det enkelte politidistrikt prioriterer og innretter tjenesten. Dagens desentraliserte struktur gir ikke et effektivt lokalpoliti eller gode nok publikumstjenester lokalt, og politiet bør ifølge Politianalysen organiseres i færre og større politidistrikter, og det må sikres bedre teknologistøtte (bl.a. IKT). Utvalget anbefaler også en større konsentrasjon om kjerneoppgaver, med avlastning for oppgaver som ikke er klare politioppgaver.

Oslopolitiet har gjennom en helhetlig virksomhetsstyring og bruk av mål og resultatstyring oppnådd positive resultater i en offensiv spesielt rettet mot vinningskriminalitet, som hadde økt kraftig.

Eksempler på effektiviseringstiltak i statsforvaltningen

#### Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen

Regjeringen innførte en effektiviseringsreform i statsforvaltningen fra og med 2015. Det forutsettes at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Reformen innebærer også at deler av gevinstene fra mer effektiv bruk av bevilgningene tilbakeføres i de årlige budsjettene til fellesskapet. Overføringen er i 2015 satt til

0,6 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. Samlet sett er overføringen som følge av reformen beregnet til 1,7 mrd. kroner i 2015.

Effektiviseringsreformen er ment å gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. For å oppnå en varig effekt må tiltakene være en del av en planlagt prosess. Reformen skal derfor inngå som en fast del av budsjettarbeidet framover. Kravet til effektivisering gjelder alle statlige virksomheter som mottar driftsbevilgninger fra statsbudsjettet. Driftsutgiftene til departementer og etater hvor deler av virksomheten finansieres av gebyrer inkluderes også i reformen. Det er forutsatt at gebyrsatser som hovedregel tilpasses et lavere utgiftsnivå. Reformen vil dermed også komme publikum til gode direkte.

Tiltaket er i tråd med anbefalinger fra OECD. Flere land, bl.a. Danmark, Finland og Sverige, reduserer på tilsvarende måte bevilgningene til drift for å oppnå effektiviseringsgevinster og handlingsrom for nye satsinger.

#### *Effektivisering av skatteinnkrevningen*

Dagens organisering av skatteoppkrevingen er fordelt mellom Skatteetaten og kommunene. Skatteetaten har det faglige ansvaret for skatteoppkrevingen, mens kommunene har det administrative ansvaret. I alt brukes nesten 1 500 årsverk på denne oppgaven, fordelt på 288 kommunale skatteoppkreverkontorer, og med 71 personer i Skatteetaten. Regjeringen har foreslått en reform som skal sikre sterkere kompetansemiljøer og samtidig spare over 500 årsverk gjennom å flytte oppgavene til 27 statlige skattekontorer rundt i alle fylkene. Tiltaket vil kunne styrke bekjempelsen av svart økonomi og arbeidsmarkeds kriminalitet gjennom en kraftig forbedring av arbeidsgiverkontrollen, som skal styrkes og samordnes med Skatteetatens kontrollmiljøer. Det er anslått at innsparingene kan beløpe seg til i underkant av 400 mill. kroner per år. Tiltaket vil også innebære en forenkling for de skatte- og avgiftspliktige, siden de får kun én etat å forholde seg til. Dette vil både kunne innebære økt effektivitet og økt kvalitet i tjenestene. Forslaget er nå sendt på høring. Tiltaket er en del av en større reform for å lage en bedre skatte- og avgiftsforvaltning, hvor det også skal flyttes oppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. I disse tiltakene ligger det også betydelige kvalitets- og effektivitetsgevinster.

## **15.7 Kommisjonens vurderinger**

Undersøkelser viser at det er stor variasjon i effektivitet i offentlig sektor, innen skolesektoren, sykehussektoren og ellers. Det må være en hovedoppgave for reformer i offentlig sektor å arbeide systematisk med overføring av positive erfaringer fra de beste enhetene til de som er mindre gode. For institusjoner som i særlig grad henger etter, må en vurdere mer omfattende oppfølgings- og omstillingstiltak. Styringssystemene må utvikles med sikte på økt læring, adopsjon og innovasjon i og på tvers av virksomheter og sektorer. Kvaliteten på og omfanget av data om resultater og effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon må bedres.

Mange og komplekse mål for offentlige virksomheter hindrer effektiv styring og skaper behov for omfattende kontrollordninger. Kommisjonen mener det er behov for å tydeliggjøre målene og spesielt prioriteringen av disse. Detaljstyring av oppgaveløsning bør erstattes med færre, men tydelige mål knyttet opp mot resultater for innbyggerne og en effektiv produksjon. Omfang av tilleggsmål må reduseres eller prioriteres ned.

En profesjonell og tydelig virksomhetsledelse er et grunnleggende premiss for effektivitet og innovasjon både i privat og offentlig sektor. Ledere i offentlig sektor bør i større grad holdes ansvarlig for hvilke resultater de oppnår. Samtidig bør ledelsen sikres tilstrekkelig handlingsrom til at det er grunnlag for å stille dem ansvarlig.

Økt effektivitet gjennom mindre kontroll og detaljstyring forutsetter mindre mulighet for innblanding fra folkevalgte organer. Utformingen av rammeverket må så langt det er mulig bidra til dette.

Mulighetene for økt produktivitet avhenger av at de ansatte medvirker. Utvikling av samarbeids- og lønssystemer som kan øke de ansattes motivasjon for å ta aktivt del i produktivitetsøkende tiltak vil derfor være viktig. Det vises til at Holden III-utvalget, hvor partene var representert, pekte på nødvendigheten av å bruke lønssystemet i offentlig sektor for å fremme mer effektive og bedre offentlige tjenester.

Mulighetsorientering bør øke på bekostning av kontroll og rapportering. Bruk av samfunnsøkonomiske analyser bør i større grad ligge til grunn for politiske beslutninger og beslutninger i virksomhetene. Den løpende styringen må øke oppmerksomheten på gevinstrealisering og økt produktivitet. Virksomhetene må få handlingsrom

og virksomhetsledere må utnytte sitt handlingsrom til å gjennomføre effektivitetstiltak.

Der flere tilbydere er aktuelle og det kan påvises klare effektivitetsgevinster, bør konkurranse benyttes for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Innenfor offentlig fastsatte rammer for innhold, omfang og fordeling av tjenestene bør en pragmatisk vurdere hvem som kan utføre tjenestene mest effektivt, enten dette er virksomheten selv, andre offentlige aktører eller private tilbydere. Regulering av private aktørers fortjenestemuligheter (for å sikre legitimiteten til den offentlige finansieringen) må avveies opp mot ønsket om å trekke til seg kapital og nye aktører.

Det bør legges økt vekt på å utnytte stordriftsfordeler og synergier, gjennom å samordne mer standardiserte oppgaver i fellestjenester, fellesre-

gistre og felleskomponenter. Muligheten for å oppnå stordriftsfordeler og synergier ved å se nærmere på organiseringen av den primære tjenesteproduksjon, f.eks. gjennom sammenslåing av virksomheter, eller endret oppgavefordeling mellom virksomheter må utforskes nærmere.

Potensialet som ligger i bruk av IKT og digital kommunikasjon i offentlig sektor må utnyttes bedre. Mer selvbetjening kan både være positivt for brukerne og øke effektiviteten. IKT-prosjekter må planlegges og gjennomføres slik at forventede gevinster realiseres. Dette stiller også krav til samordning på tvers av virksomheter og fagområder. Samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og staten er nødvendig for å få effektive systemer for alle deler av kommunesektoren.

## Kapittel 16 Kommunesektoren

*Kommunestrukturen er et viktig hinder for en god utnyttelse av ressursene i kommunesektoren. Mange av dagens kommuner er for små til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive kompetanse-tunge tjenester og lokalt utviklingsarbeid. I de litt større kommunene gir kommunegrensene som avviker sterkt fra naturlige bo- og arbeidsområder, betydelig administrativt merarbeid knyttet til samarbeid, felles avklaringer, kjøp av tjenester, planlegging av kollektivtransport mv.*

*Sammenligninger mellom kommunene avdekker store forskjeller i tjenestetilbud. Potensialet for effektivisering kan anslås til opp mot 30–35 pst. for kommuner med lav effektivitet dersom de utnytter ressursene like godt som de mest effektive kommunene.*

*En kommunereform må sikre en mer effektiv kommunestruktur, med økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Særlig i tettbygde områder må kommunestrukturen tilpasses slik at sammenhengende bolig- og arbeidsområder kan få felles styringsorganer, en mer effektiv virksomhet og bedre mulighet for planlegging. I det videre arbeidet med kommunereformen bør også en oppmyking av generalistprinsippet vurderes, herunder om større kommuner bør få økte muligheter til å utføre oppgaver som i dag tilligger stat eller fylkeskommune.*

*I dagens styringssystem er kommunene underlagt sterke reguleringer, og de har begrensede muligheter til å påvirke egne inntekter, med unntak av en viss frihet når det gjelder eiendomsskatt. Dette styringsregimet er primært et resultat av det store spennet mellom små og store kommuner – de har like oppgaver, men svært ulike forutsetninger. Større kommuner vil etter en kommunereform kunne begrunne mindre statlig styring og større kommunal handlefrihet. Det bør da vurderes om man kan gi kommunene større økonomisk selvstendighet og ansvar slik man gjør i Sverige. Større lokal beskatningsfrihet vil gjøre det lettere å tilpasse det kommunale tjenestetilbudet til lokale ønsker og behov.*

*Kommuner med høye inntekter har gjennomgående et bedre tjenestetilbud enn kommuner med lavere inntekter, men det er samtidig stor spredning mellom kommuner på samme inntektsnivå. Det er vanskelig å måle kvaliteten på tjenestene, men innenfor flere områder er det klare tegn til kvalitetsproblemer. Svake resultater i internasjonale sammenligninger av grunnskolen og frafallet i videregående skole reiser spørsmål ved om eierskapet til og ledelsen av skolene er profesjonelt nok i kommunesektoren. Samhandlingsreformen stiller betydelige krav til tjenestetilbudet i kommunene, og krever økt kapasitet og kompetanse både på virksomhetsnivå og på administrativt nivå. Organiseringen av kollektivtransport og bolig- og næringsutviklingen i storbyområdene vanskeliggjøres av oppsplittede ansvarsområder. Disse utfordringene må kommunene ta tak i. Et verktøy er god bruk av tilgjengelig informasjon, med vekt på å lære av hverandre.*

*Rammefinansiering av kommunene fungerer i hovedsak godt, men det er fortsatt en utfordring å sikre økonomisk disiplin og kontroll med gjeld og pensjonsforpliktelser. I tillegg utfordres rammefinansieringen i perioder med sterk vekst i øremerkede tilskudd, bl.a. gjennom statlige handlingsplaner. Omfanget av handlingsplaner, øremerking og refusjonsordninger bør begrenses. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og denne kostnaden kompenseres derfor fullt ut. Det er uheldig hvis man vil basere en kommunereform på frivillige sammenslåinger.*

*Til tross for rammefinansieringen styrer staten i for stor detalj hvordan kommunesektoren skal løse sine lovpålagte oppgaver. Ansvarsforholdene for tjenestetilbudet blir uklare. Oppgavefordelingen må revurderes, slik at de oppgaver som delegeres til kommunene kan gjøres med tydelig lokalt ansvar. Større og mer robuste kommuner vil gi økt rom for slik delegering. Større frihet til å utføre oppgavene i samsvar med lokale forhold og vilkår, vil bedre forutsetningene for effektiv drift. Det bør vurderes systematiske forsøk, som følges av evaluering, og fjerning*

av regler som legger unødvendige begrensninger på kommunene.

Nesten 90 pst. av den norske befolkningen bor nå i byer og byregioner. Betydningen av produktivtetsutvikling i byområder bør derfor få større plass i politikkkutformingen. Dette handler om å motvirke agglomerasjonsulempet og utløse agglomerasjonsgevinster gjennom gode transportsystemer og utbyggingsmønstre. Videre kreves det bedre styring i byregioner for å sikre helhetlige areal- og transportløsninger, samt å utløse potensialet for verdiskaping og innovasjon. Kommunesammenslåinger kan gi bedre styringsmuligheter på dette området. I de største arbeidsmarkedsregionene må dette suppleres med sterkere regional samordning.

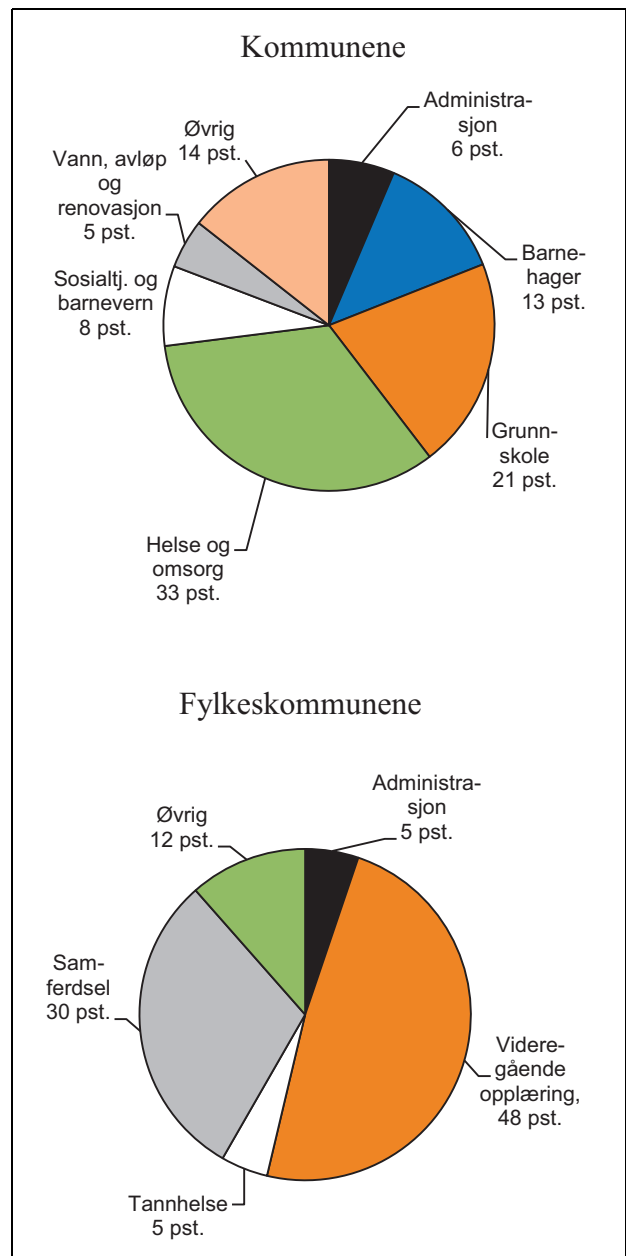
En aktiv bypolitikk bør supplere distriktpolitikken. Kostnadene og effektene ved både by- og distriktpolitikken bør kartlegges bedre, og dette kan gjøres regelmessig som en del av perspektivmeldingene som legges fram hvert fjerde år.

## 16.1 Innledning

Kommunesektoren har ansvaret for store deler av velferdstjenestene i Norge. Skolesektoren og pleie- og omsorgssektoren er de klart største tjenesteområdene, men kommunene og fylkeskommunene tilbyr også tjenester av et betydelig omfang innenfor bl.a. barnehager, kommunehelsetjeneste, sosiale tjenester, tekniske tjenester, samferdsel, arealplanlegging og kultur. Fylkeskommunene står for vel 15 pst. av sektorens utgifter. Mange av kommunesektorens tjenester er samtidig viktige for næringslivet. Velfungerende tjenester innenfor bl.a. utdanning, samferdsel og tekniske tjenester vil derfor også være viktig for produktivtetsutviklingen i privat sektor.

Kommunesektorens inntekter tilsvarer om lag 18 pst. av BNP for Fastlands-Norge, mens sysselsettingen i sektoren utgjør om lag 16 pst. av samlet antall utførte timeverk, jf. figur 16.2. Målt i personer er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting større, 19 pst., fordi deltid er mer utbredt enn i økonomien for øvrig. Kommunesektorens andel av samlet sysselsetting steg kraftig fram til rundt 1995. Deretter har andelen vært relativt stabil når man ser bort fra overflyttingen av spesialisthelsetjenesten til staten (sykehusreformen) i 2002.

Aktiviteten i kommuneforvaltningen styres i hovedsak gjennom inntektsrammer som fastsettes av Stortinget. Hoveddelen av sektorens inntekter er frie inntekter. Disse inntektene kan kommunene og fylkeskommunene benytte i tråd med



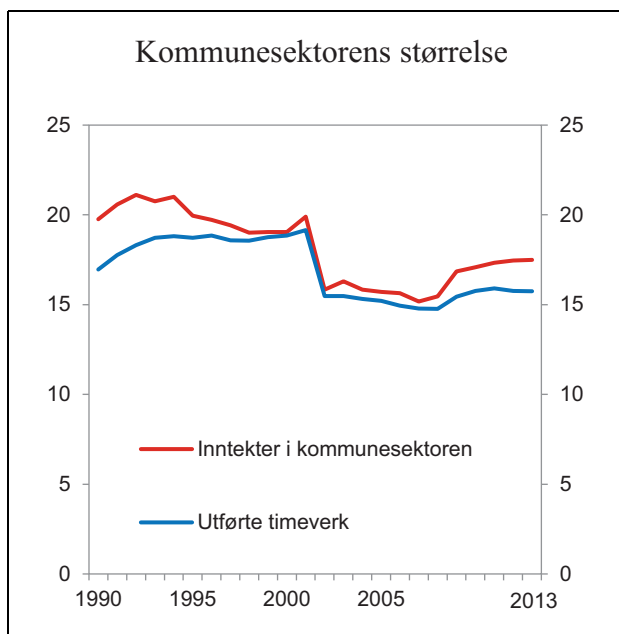
Figur 16.1 Sammensetning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i 2013

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lokale behov og prioriteringer, men innenfor lovene og reglene som gjelder for de ulike kommunale ansvarsområdene og for den kommunale økonomiforvaltningen.

Kommunene har selv ansvaret for å tilpasse utgiftene til inntektene. Det innebærer bl.a. at kommunene innenfor fastsatte økonomiske rammer skal gi et best mulig tjenestetilbud til sine innbyggere, bruke midlene på en effektiv måte og ha god kontroll med utgiftene. Staten skal legge til rette for et godt kommunalt tjenestetilbud over tid, ved å sørge for samsvar mellom kommunesektorens oppgaver og ressursene som stilles til





Figur 16.2 Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi. Prosent av BNP for Fastlands-Norge (rød kurve) og prosent av samlet utførte timeverk i Norge (blå kurve)

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

rådighet for sektoren og ved å stimulere til god økonomistyring og effektiv drift.

En god produktivitetsutvikling krever insentiver til effektiv produksjon, handlingsrom til å tilpasse produksjonen og kapasitet til å sette ideene ut i praksis. Rammestyringen av kommunesektoren gir i utgangspunktet gode insentiver på kommunenivå. Også trange rammer kan framtvinge leting etter nye og bedre løsninger, men de vil samtidig kunne begrense kvaliteten på tjenestene. Statlige reguleringer av hvordan tjenestene skal innrettes vil kunne begrense handlefriheten, og det samme kan kommunestrukturen gjøre. Kapasiteten til å kartlegge og realisere gode løsninger vil bl.a. avhenge av de administrative ressursene i den enkelte kommunen. Disse temaene drøftes nærmere nedenfor.

## 16.2 Statens styring av kommunesektoren

Det kommunale selvstyret har tradisjonelt hatt en sterk posisjon i Norge, selv om det ikke er grunnlovsfestet som i Sverige. Stortingets behandling av Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel bygde videre på denne tradisjonen, og begrunnet det kommunale selvstyret med verdiene frihet, demokrati og effektivitet.

Samtidig ble det understreket at statlige styringsmål kan og bør sette rammer for selvstyret.

To sider ved kommunal frihet ble trukket fram i meldingen:

1. at lokalpolitikkerne kan gjøre egne prioriteringer, og at de i iverksettingen av statlig politikk kan tilpasse denne til lokale forhold, og
2. at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset, dvs. at de kan gjennomføre tiltak på alle områder der ikke noe annet er spesifikt bestemt.

Kommunene har dermed i utgangspunktet stor frihet. Samtidig har kommunesektoren det praktiske ansvaret for store deler av de offentlige velferdstjenestene i Norge. Dette setter klare rammer for selvstyret. Sentrale myndigheter, Storting og regjering, vil aldri kunne fraskrive seg ansvaret for de sentrale velferdstjenestene. Den rikspolitiske debatten er i stor grad preget av diskusjon av hvordan tjenester som skole, barnehager og omsorgstjenester skal innrettes, og det ser ut til å være liten aksept i befolkningen for vesentlige forskjeller i tjenestetilbudet avhengig av hvor man bor. Friheten til å utforme tjenestene støter dermed mot kravene til likeverdige resultater. Dette spennet kan lede til uklarheter med hensyn til ansvarsfordeling. Det kan også gi opphav til et spill mellom de ulike styringsnivåene, der kommuner og fylkeskommuner peker på statens manglende finansiering, og staten peker på dårlig lokal styring. Løsningen som er valgt, er rammestyring av sektoren, supplert med lover og regler som gir til dels sterke føringer for de ulike kommunale ansvarsområdene og for den kommunale økonomiforvaltningen. Innenfor denne løsningen er balansen mellom statlig styring og kommunal frihet en viktig og tilbakevendende debatt.

Regjering og departementer har ikke generell myndighet til å styre, instruere eller overprøve kommuner eller fylkeskommuner. Hjemmel til dette må eventuelt komme i form av lov eller fullmakter i i medhold av formell lov fastsatt av Stortinget. Som regel blir slike fullmakter utformet som lovbestemmelser som gir regjeringen eller det ansvarlige departementet hjemmel til å fastsette forskrifter.

Det finnes en rekke generelle lover som styrer virksomheten i kommunesektoren, herunder kommuneloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven, arbeidsmiljøloven og plandelen av plan- og bygningsloven. I tillegg kommer ulike særlover som bl.a. styrer innholdet i tjenestene, statlig tilsyn og individuelle rettigheter.

Retningslinjene for utarbeidelse av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren tar utgangs-

punkt i prinsippene om rammestyring og størst mulig lokal frihet. Bruk av statlige styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommuner og fylkeskommuner, krever en særlig begrunnelse. Slike styringsvirkemidler kan f.eks. være detaljert regelstyring og øremerking. Begrunnelsen må være knyttet til rettssikkerhet, herunder minoriteters rettigheter, likhet og likeverd, økonomiske konsekvenser for andre enn den enkelte kommune, nasjonale miljøverdier, samordnet og omstillingsorientert forvaltning eller liv, helse og sikkerhet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013)).

Staten bruker også en rekke mykere styringsverktøy ovenfor kommunesektoren. Det siste tiåret har det vært en relativt sterk økning i omfanget av skriftlige veiledninger fra sentrale statsorganer. Statlige veiledere er ikke rettslig bindende, men skal gi faglig råd og veiledning. Mange kommuner opplever imidlertid at når de ulike statlige fagetatene kommer på tilsyn, forutsettes det at veilederne følges. Det finnes også en rekke eksempler på at kommuner, fylkeskommuner og staten samarbeider om ulike utviklingstiltak som skal bidra til bedre tjenester i kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet la i 2012 vekt på at slike tiltak i mange tilfeller kan være et bedre alternativ enn andre og sterkere styringsredskaper som detaljert regelstyring, øremerking eller styring gjennom faglige normer, jf. Meld. St. 12 (2011–2012).

Det finnes også ulike arenaer for dialog og samhandling mellom stat og kommune. Den viktigste og mest formaliserte er konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren ved KS (Kommunesektorens organisasjon). Innenfor denne ordningen er det inngått flere bilaterale avtaler mellom enkeltdepartementer og KS. Slike avtaler er tenkt å være et alternativ til sterkere styring gjennom lovfesting og øremerking. For at avtalene skal fremme effektiv ressursbruk, er det imidlertid viktig at de erstatter eller forebygger, og ikke kommer i tillegg til, andre og sterkere styringsverktøy.

Rapportering, dokumentasjon og tilsyn er sentrale virkemidler for statlig kontroll og styring med kommunesektoren. Både fylkesmannen og direktoratene har viktige roller i denne sammenhengen. Staten har et legitimt behov for å kontrollere at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter overfor innbyggerne. Difi (2010) peker på at økt vektlegging av tilsyn og kontroll dels er en konsekvens av mål- og resultatstyring, dels et resultat av et behov for å følge opp kommunene tettere ettersom omfanget av individuelle rettigheter og kommunale plikter har økt.

I Danmark er både utfordringsretten og frikommuneforsøket forsøk på å gi kommunene mulighet til å prøve ut nye måter å løse oppgavene sine på, jf. omtale i boks 16.1. I Norge var det også

### Boks 16.1 Utfordringsretten og frikommuneforsøket i Danmark

Frikommuneforsøket startet i 2011 på grunnlag av hjemmel i egen lov som kan frita kommuner fra andre statlige lover og bestemmelser. Ni kommuner ble etter søknad valgt ut til å delta. Disse har så søkt om fritak fra konkrete lovbestemmelser. Det har vært flest søknader innenfor sysselsettingstiltak, skatt og utdanningsområdet. Fredensborg kommune fikk for eksempel adgang til å organisere skolen mer fleksibelt på tvers av årganger og klassetrinn, for å kunne tilby elever en bedre tilpasset undervisning ut fra ulike faglige og sosiale forutsetninger. Mange kommuner har satt i gang nye former for tiltak for å skape jobbmuligheter for arbeidsløse. Det foregår evaluering av mange av forsøkene. Det synes å være enighet om at forsøkene har gitt muligheter for ny og annerledes virksomhet i kommunene.

Utfordringsretten ble lansert 2008 og gir enkeltinstitusjoner i kommuner og regioner mulighet for på forsøksbasis og etter konkret

søknad å bli fritatt for enkelte statlige, lokale eller avtalebaserte regler. I prinsippet kan alle kommuner og regioner benytte seg av utfordringsretten. Det er registrert 710 søknader, men 231 har fått avslag. Avslagene har vært begrunnet med at det mangler lov hjemmel eller at forsøket er i strid med regjeringens politikk. Det er antatt at utfordringsretten har bidratt til en god del forenklinger i det generelle regelverket, bl.a. når det gjelder tilsynskrav til pleieboliger, annonsering av offentlige tilbud og håndtering av farlig avfall. Det er ikke gjennomført noen generell evaluering, men vurderingene er såpass positive at ordningen, som opprinnelig var planlagt å vare fram til 2011, nå er forlenget til utgangen av 2015.

Hovedforskjellen mellom ordningene er at utfordringsretten gjelder alle kommuner og regioner, mens frikommuneforsøket bare gjelder de utvalgte kommunene. Samtidig tillater frikommuneforsøket mer vidtgående forsøk.

på 1980- og 1990-tallet flere frikommuneforsøk. Utfordringsretten i Danmark har fra 2009 gitt institusjoner i kommuner og regioner mulighet til på forsøksbasis å fritas fra en del statlige, lokale og avtalefestede regler. Kommunene eller regionen må søke i hvert tilfelle, og kan selv behandle tilsvarende forenklinger av egne regler.

Den danske produktivitetskommissjonen understreker at systematisk evaluering er viktig, og at ansvaret for denne ikke bare bør tillegges den enkelte kommune (Produktivitetskommissjonen, 2013). Kommisjonen anbefaler også at alle regelutstedende instanser og politikere i både stat, region og kommune forpliktes til løpende å avskaffe eller omskrive regler som forsøkene viser legger unødvendige begrensninger på kommunene. Å redusere og forenkle regelverket er imidlertid ikke enkelt. Det illustreres ved at sentrale myndigheter i Danmark har avvist en rekke av søknadene under frikommuneforsøket og utfordringsretten, ofte med begrunnelsen at unntakene er i strid med regjeringens politikk (Sørensen 2014).

Forsøksloven i Norge gir kommunene mulighet for å søke om forsøk på områder hvor de opplever at dagens lovverk er et hinder for utviklingen. Formålet med forsøkene skal være å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i offentlig forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og forvaltningsnivåer. Å forbedre den offentlige tjenesteytingen overfor borgerne og få til best mulig ressursutnyttelse er særlig prioritert. I forsøk som omfatter folkevalgte organer skal det legges vekt på å fremme gode demokratiske styringsformer. Det kan ikke settes i gang forsøk som avviker fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering, forvaltningslovens saksbehandlingsregler eller regler gitt for å verne enkeltpersoners rettssikkerhet. Forsøk er forvaltningsutvikling, og ikke et verktøy for generelle dispensasjoner fra gjeldende lovgivning. Det har vært få forsøk etter forsøksloven de senere årene, og per i dag pågår det ingen forsøk etter denne loven.

### 16.3 Kommunesektorens inntekter

Kommunesektoren finansieres av overføringer fra staten, egne skatteinntekter og gebyrer. Skatteinntektene varierer betydelig mellom kommunene, men disse forskjellene utjevnes i stor grad via inntektssystemet. Et viktig mål med inntektssystemet er at alle kommuner og fylkeskommu-

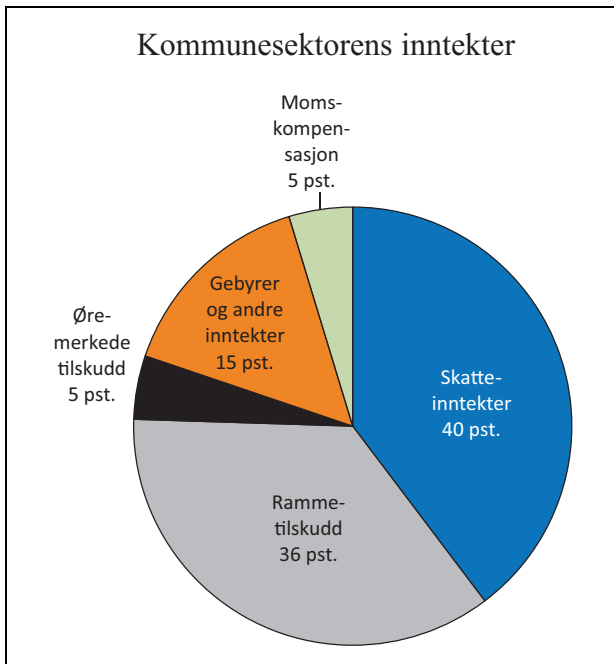
ner skal ha samme forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Overføringene har vært gitt som rammeoverføringer siden midten av 1980-tallet. Fra 1986 ble et system med om lag 50 større og mindre øremerkede tilskuddsordninger erstattet med rammeoverføringer til kommuner og fylkeskommuner. Målet med omleggingen var en mer rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene og fylkeskommunene, mer effektiv ressursbruk og bedre makroøkonomisk kontroll med kommuneøkonomien. Det var også et mål å gi kommunesektoren større handlefrihet og bedre oversikt over egne inntekter.

Kommunesektoren er i hovedsak rammefinansiert. Over tre firedeler av inntektene i 2014 er rammetilskudd fra staten og skatteinntekter. Disse omtales som *frie inntekter*, ettersom kommunene og fylkeskommunene kan benytte dem fritt i tråd med lokale behov og prioriteringer, innenfor gjeldende lover og regler. De frie inntektene skal imidlertid dekke en rekke lovpålagte oppgaver. I tillegg mottar kommunene *øremerkede tilskudd* fra staten, dvs. midler som må disponeres til det formålet de er tiltenkt fra statens side. Kommunesektoren har også inntekter fra bl.a. gebyrer og fra statlig tilskudd under momskompensasjonsordningen, jf. figur 16.3.

Gebyrer er en betydelig inntektskilde for kommunene, og gjør om lag 15 pst. av sektorens samlede inntekter. Målt som andel av sektorens inntekter, har gebyrinntektene økt litt over tid. Innenfor rammen av gjeldende lover og forskrifter, har kommunene en viss frihet til å fastsette satser for egenbetaling og avgifter på kommunale tjenester. For tjenester der virksomheten har karakter av myndighetsutøvelse, eller der kommunen langt på vei har monopol på tjenestene, kan kommunen ikke sette en pris som overstiger produksjonskostnadene (selvkostprinsippet). De står imidlertid fritt til å ta en lavere pris, noe som i så fall innebærer en indirekte subsidiering av brukerne av tjenestene. Unntaket er renovasjonsavgiftene, der kommunene er pålagt å prise til selvkost. Innenfor pleie- og omsorgstjenester er gebyrene gjennomgående klart lavere enn kostnadene. Dette skyldes dels at gebyrene i stor grad fastsettes i forhold til brukernes inntekter, noe som igjen dels følger av reguleringer. For forretningsdrift, som for eksempel kino, avgiftsparkering etc., står kommunene derimot fritt til selv å bestemme prisene.

Forholdet mellom kostnader og faktisk prising varierer mellom tjenester og mellom kommuner. For VAR-sektoren (vann, avløp og renovasjon) og



Figur 16.3 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter. 2014

Kilde: Finansdepartementet.

den kommunale skolefritidsordningen er gebyrene i mange kommuner lik reell selvkost. Andre prioriterer å bruke ressurser på å subsidiere disse tjenestene.

Når staten pålegger kommunesektoren nye oppgaver, skal økonomiske og administrative konsekvenser utredes. Det gjeldende finansieringsprinsippet er at kommunene samlet skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk. Kompensasjonen skjer på bakgrunn av best tilgjengelige anslag i forkant av at reformer eller nye oppgaver trer i kraft. Det er ikke tradisjon for at staten etterkompenserer, eller trekker tilbake midler, ved eventuelle avvik mellom forventede utgifter og det som senere viser seg som faktiske utgifter. Slike etterberegninger kan gi kommunene dårlige insentiver til kostnadskontroll. Over tid må tilfeller med positive og negative avvik for kommunene antas å utjevne hverandre.

Utjevningen mellom kommunene og fylkeskommunene skjer gjennom ordninger både på inntekts- og utgiftssiden. Gjennom utgiftsutjevningen justeres overføringene for strukturelle forskjeller i kostnader, knyttet til for eksempel demo-

### Boks 16.2 Kommunesektorens inntekter i Sverige og Danmark

Tilskudd fra staten brukes i ulik utstrekning som økonomiske virkemiddel i styringen av kommunesektoren i de nordiske landene. I Sverige består kommunesektorens inntekter i hovedsak av skatteinntekter (om lag 70 pst.) og tilskudd fra staten (om lag 16 pst.). Til sammenligning utgjør skatteinntektene 40 pst. av inntektene i Norge. I Sverige er det staten som fastsetter skattegrunnlaget, men kommunene og landsting bestemmer skattesatsen. Om skattesatsen skal endres et år, må det besluttes før årsskiftet. Det er også i Sverige et system for utjevning av skatteinntektene mellom kommunene. Kommuner og landsting med beregnede strukturkostnader som er høyere enn landsgjennomsnittet får et bidrag til kostnadsutjevning fra staten på forskjellen, mens kommuner og landsting med lavere strukturkostnader betaler en avgift på forskjellen.

I Danmark utgjør skatteinntekter nærmere 75 pst. av inntektene i sektoren og rammetilskuddet utgjør om lag 20 pst. Regionene i Danmark har ingen skatteinntekter og blir i all hovedsak finansiert gjennom rammetilskudd (om lag 80 pst.). Brukerbetaling finansierer de

fleste tekniske tjenestene etter selvkostprinsippet. Danske kommuner har siden 2001 vært omfattet av en skattestopp som har lagt sterke begrensninger på deres muligheter til å øke skattesatsene. Danske kommuner har også mulighet til å velge statsgaranterte skatteinntekter. Det innebærer at staten tar all risikoen ved avvik fra de budsjetterte inntektene. Antall kommuner som velger statsgaranterte skatteinntekter øker klart i nedgangskonjunkturer, og i 2013 valgte alle danske kommuner statsgaranterte skatteinntekter. I Danmark er det en delvis kompensasjon av ufrivillige variasjoner i utgiftsbehov mellom kommunene. Det danske systemet er et såkalt nettoutjevningssystem, der både inntekts- og utgiftsutjevningen inngår som en del av en samlet utjevning. De samlede skatteinntektene beregnet ut fra en gjennomsnittlig skatteprosent ses opp mot det samlede beregnede utgiftsbehovet, før deler av en eventuell differanse kompenseres. Nettoutjevningssystemet beregnes på bakgrunn av det strukturelle over/underskudd (kommunens beregnede skatteinntekter fratrukket kommunens beregnede utgiftsbehov).

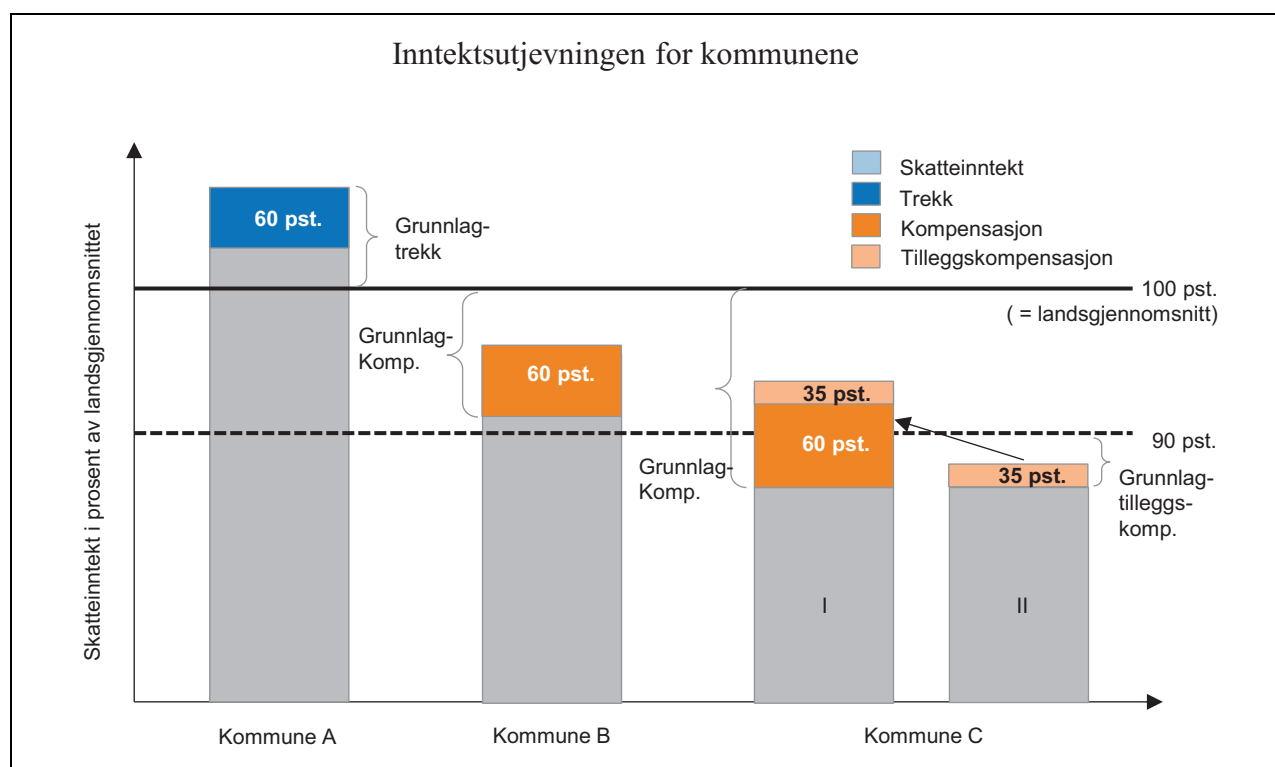
grafiske, geografiske og sosiale faktorer. Forskjeller i skatteinntekter jevnes delvis ut, bl.a. etter en avveining mellom likhet og lokal forankring av inntektene. Inntektsutjevningen består av en symmetrisk del og et ekstra tilskudd til kommuner med svært lave skatteinntekter per innbygger. Den symmetriske delen er utformet slik at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnitt får et tilskudd lik 60 pst. av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet får et trekk tilsvarende 60 pst. av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 pst. av landsgjennomsnittet får et ekstra tilskudd lik 35 pst. av differansen mellom 90 pst. av landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, jf. figur 16.4.

Denne utformingen av inntektsutjevningen betyr at koblingen mellom skatt og kommunale inntekter er svak for mange kommuner. For kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 pst. av landsgjennomsnittet vil hele 95 pst. av en eventuell økning i skatteinntektene bli trukket inn av staten i form av reduksjon i inntektsutjevningstilskudd. Dette er de fleste kommunene, jf. tabell 16.1. For de øvrige kommunene vil tilskuddsre-

duksjonen utgjøre 60 pst. av økningen i skatteinntekter. Inntektsutjevningen vil nødvendigvis svekke koblingen mellom lokale skatter og kommunale inntekter i den enkelte kommune. Jo mer ambisiøs inntektsutjevningen er, desto svakere vil koblingen mellom skatt og kommunale inntekter være.

Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak, men ikke konsesjonskraftinntekter eller eiendoms-skatt. Enkelte kraftkommuner sitter derfor igjen med svært høye inntekter per innbygger.

Utjevningsordningene kan både ha positive og negative effekter på effektiviteten. De begrenser det Söderström (1998) omtaler som konkurranseproblemet. Enhver kommune har interesse av å trekke til seg personer med høy inntekt, mens personer med lav inntekt og/eller store utgiftsbehov gjerne kan bo i andre kommuner. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel er denne type konkurranse mellom kommuner uproduktiv, siden personer med lav inntekt må bo et sted. Forsøk på å avskrekke innbyggere med store tjenestebehov vil også kunne gi et dårligere tjenestetilbud enn det som samlet sett vurderes som ønskelig. Utjevningsordningene begrenser denne konkurransen, noe som isolert sett fremmer effektiviteten.



Figur 16.4 Illustrasjon av inntektsutjevningen for kommunene

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tabell 16.1 Skatter og inntekstutjevning for kommunene i 2013 etter kommunenes skattenivå sammenlignet med landsgjennomsnittet

Skatteinntekter	Antall kommuner	Innbyggere (1000)	Skatteinntekter mrd. kroner	Omfordeling i mrd. kroner	Inntektsnivå per innbygger hhv. før og etter utjevning. Landet = 100		Insentiv-effekt i pst.
Under 80	159	808,9	15,2	3,8	75	94	5
80–90	118	1169,9	24,8	2,9	85	94	5
90–95	51	618,5	14,3	0,5	93	96	5
95–100	30	539,0	13,2	0,0	98	98	40
100–110	30	410,2	10,6	-0,3	103	100	40
110–120	17	478,1	13,4	-1,0	112	104	40
Oslo	1	624,0	20,1	-2,9	129	110	40
Øvrige over 120	22	402,7	14,8	-3,0	147	117	40
Landet	428	5051,3	126,4	0,0	100	100	

Kilde: Finansdepartementet.

Inntekstutjevningen kan samtidig redusere effektiviteten, ved at kommunene får svakere insentiver til å utvikle sitt eget inntektsgrunnlag, jf. omtale nedenfor. Utgiftsutjevningen vil ikke ha uheldige effektivitetsvirkninger så lenge kriteriene som inngår er objektive, dvs. at kommunene ikke kan påvirke dem gjennom sine disposisjoner. Kriterier som ikke er objektive, kan imidlertid gi dårligere ressursutnyttelse. Eksempelvis kan kompensasjon for spredt bosettingsmønster svekke insentivene til et effektivt utbyggingsmønster, og kompensasjon for mange personer med lav inntekt kan svekke insentivene til forebygging av fattigdom.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden derfor kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, har vært diskutert flere ganger, bl.a. i Inntektssystemutvalgets utredning (NOU 2005: 18). Inntektssystemutvalget peker bl.a. på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt, avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger, får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Denne forskjellen begrenses imidlertid av inndelingstilskuddet, jf. omtale nedenfor. Inntektssystemutvalgets viste

også til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsettinger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. I tillegg blir det gitt skjønnstilskudd for å kompensere for spesielle, lokale hensyn som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet, og veksttilskudd til kommuner med særlig høy befolkningsvekst.

Per i dag eksisterer det flere virkemidler for å hindre at økonomiske hensyn stopper kommunesammenslåinger. Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis dermed full kompensasjon for tap av basistilskuddet (fast beløp per kommune) og netto nedgang i regionalpolitiske tilskudd. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før det trappes ned over fem år. Engangskostnadene ved en sammenslåing dekkes etter søknad fra kommunen, og kommuner kan i tillegg få støtte til infrastrukturtiltak eller andre kostnader ut over dekning av engangskostnader.

Skiftende regjeringer har understreket at øremerkede tilskudd skal begrenses av hensyn til lokal frihet og effektiv ressursbruk. De skal som hovedregel være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for.

Øremerkede midler som andelen av kommunesektorens samlede inntekter er i 2014 på 5 pst., som er lavt sammenlignet med tidligere. Også etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et betydelig antall øremerkede tilskudd. Det samlede omfanget har variert over tid. I perioden 1987–2001 skjedde det en gradvis økning i øremerkingen, se Borge (2010). De øremerkede tilskuddene økte fra 5 pst. av inntektene i 1987 til noe over 15 pst. rundt årtusenskiftet. I 2002 ble andelen halvert som følge av at staten overtok ansvaret for sykehusene, en tjeneste med høy grad av øremerking på grunn av innsatsstyrt finansiering (ISF). Deretter økte øremerkingen igjen, først og fremst som følge av barnehagereformen som ble finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Da barnehagene ble rammefinansiert fra 2011, ble andelen øremerkede tilskudd betydelig redusert, jf. figur 16.5.

Øremerkede inntekter binder kommunene til å bruke midlene sine i tråd med nasjonale prioriteringer og kan fra et sektorperspektiv være en effektiv måte å sikre sin sektor gode rammer på. Utstrakt bruk av øremerking kan imidlertid føre til en uoversiktlig finansiering av kommunene og en passiv og avventende holdning i kommunene i påvente av nye statlige handlingsplaner og øremerkede midler.

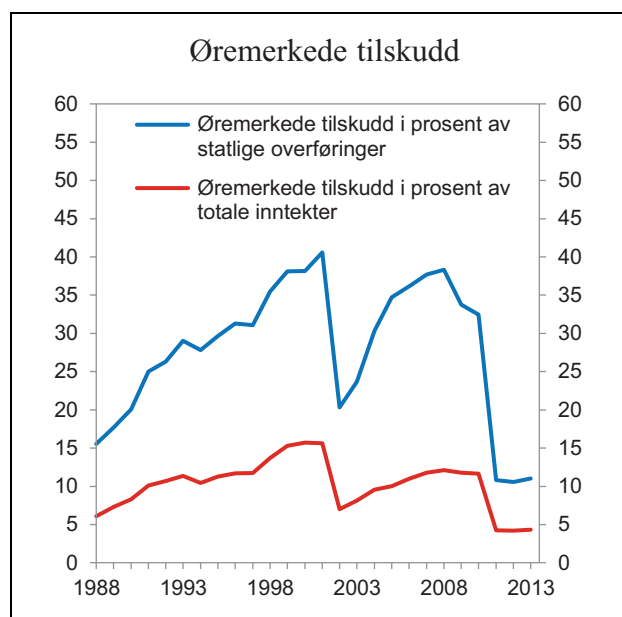
Handlingsplaner innebærer gjerne statlige tilskudd, men disse knyttes vanligvis til en faktisk utbygging av tjenestetilbudet, dvs. at eksisterende

tjenestetilbud ikke omfattes. Barnehagereformen er et godt eksempel på dette. Formålet med reformen var utbygging til full dekning, lav foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager. Ut over at kommunene skulle opprettholde sin ressursbruk på barnehager, skulle reformen fullfinansieres av staten. Det betyr at staten finansierte nye plasser og reduksjonen i foreldrebetalingen. Som følge av dette fikk kommuner som i utgangspunktet hadde lav barnehagedekning og høy foreldrebetaling, større tilskudd enn kommuner med høy barnehagedekning og lav foreldrebetaling.

## 16.4 Effektiviteten i kommunesektoren

Kommunenes tjenestetilbud er i hovedsak godt over hele landet, men sammenligninger mellom kommunene avdekker store forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet. Det er store kostnadsforskjeller også om man ser bort fra kommunestørrelse. Det er vanskelig å måle kvaliteten på tjenestene, men innenfor flere tjenesteområder er det klare tegn til problemer.

I kapittel 17 om utdanning pekes det på svake resultater i internasjonale sammenligninger av grunnskolen og høyt frafall i videregående skole. Denne utviklingen reiser spørsmål ved om eierskapet til og ledelsen av skolene er profesjonelt nok rundt om i kommunesektoren. Det er relativt stor variasjon mellom kommuner i hvor mye ressurser som brukes på grunnskolen, men ressursulikheten avspeiles i liten grad på resultatsiden (Bonesrønning og Iversen 2010, 2011, 2012). Selv om analysene i liten grad kan knytte resultatforskjeller til ressurser eller størrelse, avdekker analysene systematiske forskjeller både på skole- og kommunenivå som antakelig avspeiler uobserverte forskjeller i ledelse og eierstyring. Innenfor barnevernet viser rapporter fra Statens helsetilsyn (2012) og Riksrevisjonen (2012b) manglende kvalitet i mange deler av den kommunale barneverntjenestens arbeid. For mange meldinger blir henlagt og undersøkelser er ikke grundige nok. Videre viser rapportene at barnevernet ikke evaluerer den hjelpen de gir. Funnene indikerer at det er en risiko for at barnevernlovens formål og kravene til kvalitet ikke blir fulgt godt nok opp. Samhandlingsreformen som gir kommunene økt ansvar for utskrivingsklare pasienter og øyeblikkelig hjelp stiller betydelige krav til tjenestetilbudet i kommunene, og krever dermed økt kapasitet og kompetanse både på virksomhetsnivå og på administrativt nivå.



Figur 16.5 Utviklingen i øremerkede tilskudd. Prosent. 1986–2010

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Befolkningsvekst og en økende andel eldre stiller krav til omstilling og fornying i kommunene. Behovet for arbeidskraft i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene er anslått å øke betydelig fram mot 2030, samtidig som innbyggerne stiller stadig større krav til kvaliteten på de kommunale tjenestene, jf. nærmere omtale i kapittel 3.

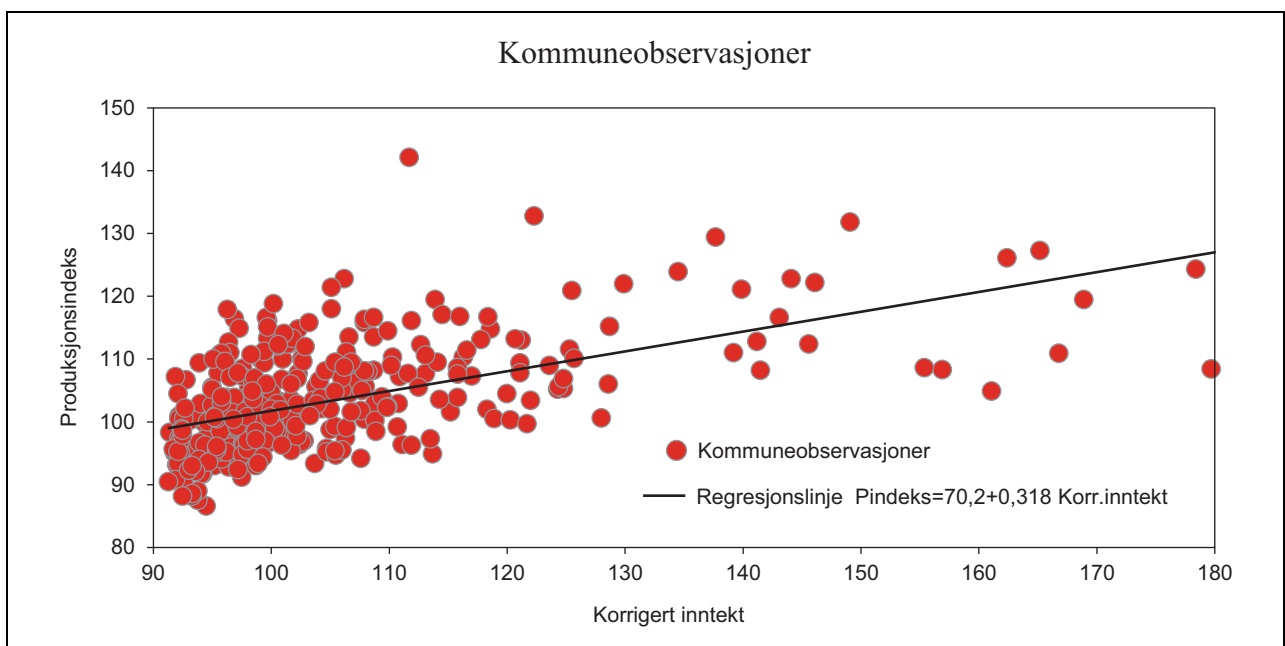
#### 16.4.1 Effektiviteten i tjenesteproduksjonen

Det er gjennomgående vanskelig å finne gode tall for produksjonen av offentlige tjenester, jf. omtale i kapittel 15. Kommunale tjenester er likevel enklere å sammenligne enn statlige tjenester. Det er mange kommuner, de har ansvar for de samme tjenestene, og statistikken er relativt god. KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering, nærmere omtalt i kapittel 15) gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet, herunder statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i norske kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Basert på KOSTRA beregnes en produksjonsindeks for kommunene. Indeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer.

Figur 16.6 viser at kommuner med høye inntekter gjennomgående har et bedre tjenestetilbud enn kommuner med lavere inntekter, men også at det er stor spredning mellom kommuner på samme inntektsnivå. Det er en indikasjon på forskjeller i effektivitet. Borge m.fl. (2008) bruker forholdet mellom en produksjonsindeks for kom-

munale tjenester og frie inntekter inkl. eiendoms- skatt og konsesjonskraftinntekter, og korrigert for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, som indikator på effektivitet. Med utgangspunkt i denne indikatoren anslås potensialet for effektivisering til opp mot 30–35 pst. for kommuner med lav effektivitet dersom de utnytter ressursene like godt som de mest effektive kommunene.

En mer avansert metode for å vurdere muligheter for effektivisering er dataomhyllingsanalyser (DEA). DEA-analyse er blant de mest utbredte analysemetodene i studier av offentlig sektors effektivitet. Metoden beregner relativ effektivitet i tilfeller hvor produksjonsprosessen inkluderer flere innsatsfaktorer og flere produkter. Enhetene vurderes mot hverandre ved at de mest effektive enhetene utgjør en referansefront som de andre enhetene måles mot. Det antas variabelt skalautbytte, slik at små kommuner sammenlignes med andre små kommuner, og at store kommuner sammenlignes med andre store kommuner. En rekke DEA-studier antyder en gjennomsnittlig effektivitet innenfor ulike kommunale tjenester på i størrelsesorden 70–80 pst. sammenlignet med effektivitetsfronten (se bl.a. Kalseth og Rattsø (1998), Edvardsen m.fl. (2000), Borge og Naper (2006), Borge og Haraldsvik (2007) og Borge og Haraldsvik (2009)). Det kan tolkes som at gjennomsnittskommunen kan redusere ressursbruken med 20–30 pst. uten at tjenesteproduksjonen reduseres. Beregnet effektivitet er vanligvis høyere i store kommuner enn i små i denne typen



Figur 16.6 Korrigert inntekt og tjenestetilbud i 2013 (produksjonsindeks). Landsgjennomsnitt = 100

Kilder: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi og Senter for økonomisk forskning.



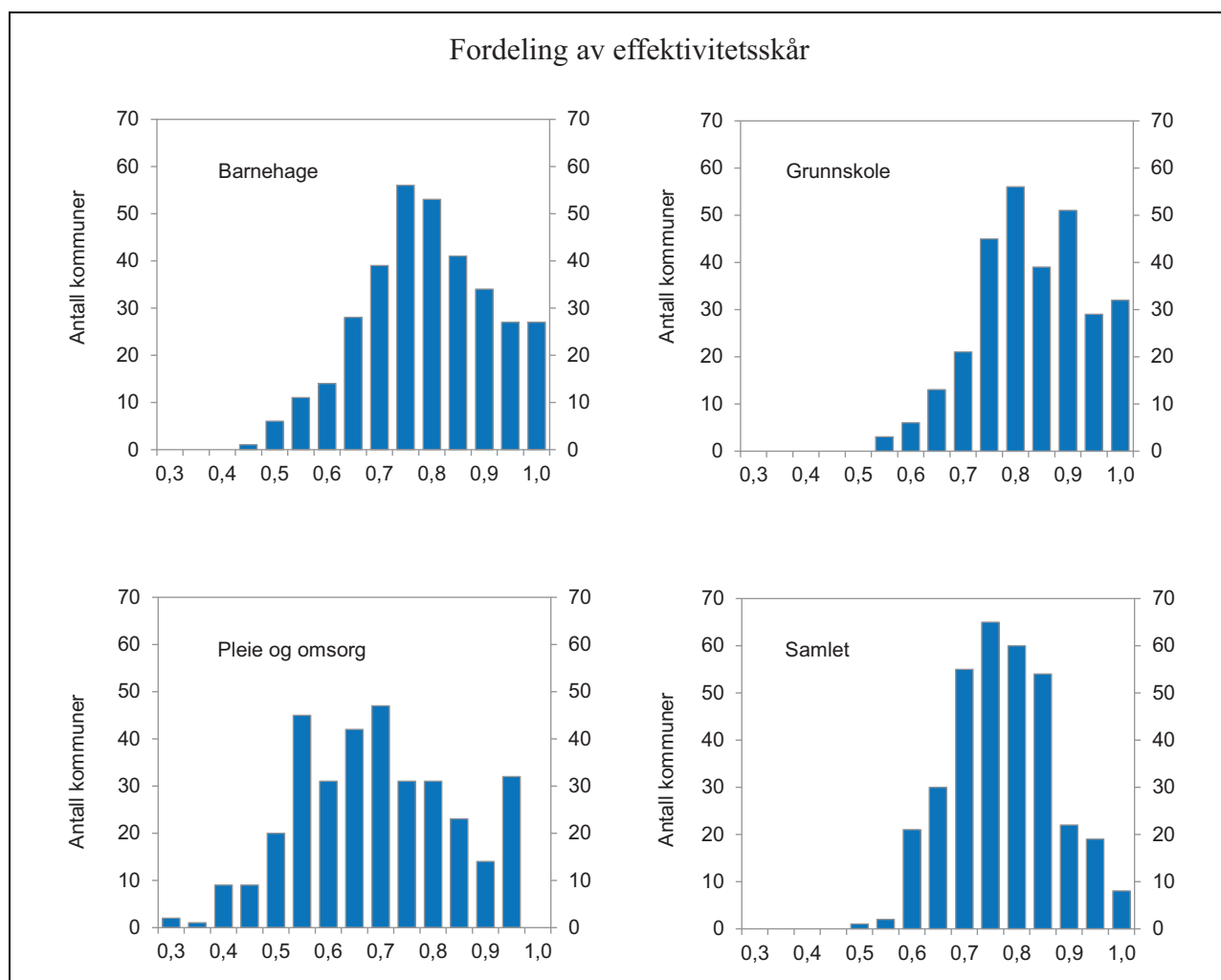
analyser. Siden kommunene med størst potensial omfatter relativt få personer, antas potensialet for effektivisering å være lavere på nasjonalt nivå, anslagsvis 10–15 pst. At potensialet for effektivisering er lavere i DEA-analysene enn basert på produksjonsindeksen skyldes i hovedsak at DEA-analysene tar høyde for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon.

Borge m.fl. (2015) anslår det samlede effektiviseringspotensialet for barnehage, grunnskole og pleie og omsorg til om lag 15 pst., jf. figur 16.7. I perioden 2010–2013 finner analysen at gjennomsnittlig effektivitet var nokså stabil i de to første årene (2010–2011 og 2011–2012). Gjennomsnittlig endring i samlet effektivitet var nær null, og gjennomsnittlig endring i sektorvis effektivitet var mindre enn én prosentenheter. Fra til 2012 til 2013 var det en betydelig økning i effektiviteten (1,9 prosentenheter vektet gjennomsnitt). Tidligere beregninger har vist en bedring i effektiviteten i

perioden 2008–2009 (+1,0 prosentenheter) og 2009–2010 (+0,3 prosentenheter) (Borge m.fl. 2011; Borge og Pettersen 2012).

Flere av DEA-studiene har også analysert faktorer som kan forklare forskjeller i effektivitet mellom kommuner. Borge (2014) oppsummerer disse med at høyt kommunalt inntektsnivå og stor partifragmentering ser ut til å være assosiert med lav effektivitet. Høye inntekter kan redusere nødvendigheten av å effektivisere, og stor partifragmentering kan svekke den politiske handlekraften. Borge viser også til at strukturelle forhold som lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønstre har negativ effekt på effektiviteten. Avistethet (Bruns og Himmler 2011) og at kommuner systematisk sammenligner seg med andre (Revelli og Tovmo 2007) er også pekt på som bidragsyttere til høy effektivitet.

I DEA-studier er effektivitetsfronten definert ved de mest effektive kommunene. Høy produkti-



Figur 16.7 Fordeling av effektivitetsskår<sup>1</sup> i barnehage, grunnskole, pleie og omsorg og samlet. 2013

<sup>1</sup> Effektivitetsskåren går fra 0 til 100.

vitetsvekst krever imidlertid også at effektivitetsfronten skyves framover. Det kan skje ved at de som jobber i sektoren har insentiver til effektiv ressursbruk, men også ved praktiske tiltak som å sikre at den mest mulig effektive teknologien blir brukt for å frigjøre arbeidskraft til kjerneoppgavene. For eksempel pekes det i NOU 2011: 11 Innovasjon i omsorg på at bruk av velferdsteknologi og sterkere IKT-satsing på forvaltning og ressursstyring vil kunne gi de største mulighetene til å forbedre ressursutnyttelsen i omsorgssektoren, jf. nærmere omtale i kapittel 15. Siden omsorgstjenestene utgjør om lag 1/3 av den kommunale virksomheten, er det som skjer i omsorgssektoren avgjørende for hele kommunen.

Ved bruk av sammenlignbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater og hvor mye ressurser som anvendes. Om lag 60 pst. av kommunene bruker sammenlignbare data i forsøk på å lære av og forbedre tjenestene i grunnskole, barnehage og innenfor hjemme- og institusjonsbaserte omsorgstjenester (Blåka m.fl., 2012), men også innenfor andre tjenesteområder er det mange kommuner som benytter slike data for å sammenligne tjenestene, jf. tabell 16.2.

Økt offentlighet og oppmerksomhet om resultatindikatorer og ressursbruk kan fungere som

insentiv til forbedringsarbeid. I Sverige finnes et indikatorsystem kalt Öppna Jämförelser (www.kolada.se) som gir et overblikk over virksomhetsområder som kommunene, landsting og regionene har ansvar for, ved å sammenstille informasjon fra ulike kilder. Her publiseres også analyser av statistikken på utvalgte områder. I Norge publiseres informasjon om økonomien og tjenestene på Statistisk sentralbyrås nettsider (KOSTRA) både på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå. I tillegg gir internettportalen Kommunedata, som ble åpnet i 2014, sentral informasjon om landets kommuner samlet på ett sted. Nettsiden inneholder historiske befolkningstall og befolkningsframskrivninger, informasjon om framtidig tjeneste- og arbeidskraftbehov, og inntekter og informasjon om produktivitet og effektivitet i den enkelte kommune. I denne type arbeid er det en sentral utfordring å finne gode kvalitetsindikatorer, og videre arbeid er nødvendig.

I drøyt ti år har KS tilbudt kommuner og fylkeskommuner deltakelse i nettverk for effektivisering og tjenesteutvikling. Fra 2009 til 2013 har 308 av 428 kommuner deltatt i ett eller flere effektiviseringsnettverk. I løpet av 2013 deltok i alt 185 kommuner og 18 fylkeskommuner i 24 nettverk innen bl.a. internkontroll, barnevern, skole og eiendom. Målet med nettverkene er at kommunene skal få bedre innsikt i effektiviteten i egne

Tabell 16.2 Kommuner som har innført bruk av sammenlignbare data (benchmarking), samlet og fordelt på oppgaver. Prosent. 2012

Kommuner som har innført bruk av sammenlignbare data på en eller flere oppgaver	67
Bruk av sammenlignbare data innenfor:	
Administrative tjenester	55
Grunnskole/undervisning	63
Barnehager	58
Aktivitetstilbud for barn og unge	35
Institusjonsbasert pleie og omsorg	60
Pleie og bistand i hjemmet	58
Boligbygging og boligutleie	29
Drift og vedlikehold av kommunale veier	42
Vannforsyning	42
Renovasjonstjenester	41
Bibliotek	41
Kino og kulturhus	28
Drift og vedlikehold av bygninger	43
Drift og vedlikehold av anlegg	38

Kilde: NIBR (Blåka m.fl. 2012).

tjenester gjennom å sammenligne med andre kommuners tjenester og erfaringer. Det skal gi grunnlag for endring i ressursprioriteringer, samt for å forbedre mål, styring og ledelse. I mange nettverk gjennomføres brukerundersøkelser for den aktuelle tjenesten, og disse resultatene brukes som indikatorer på opplevd kvalitet. Tall fra KOSTRA brukes for å vise ressursinnsats og produksjon. De deltagende kommunene oppgir å ha stor nytte av nettverkene (KS 2014).

Samarbeidet er best utbygd mellom de ti største kommunene. Siden 1986 har de samarbeidet fast i ASSS-nettverket (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner), og siden 2004 har KS vært med som en faglig samarbeidspartner. Et viktig mål for samarbeidet er utvikling og analyse av styringsdata på aggregert nivå. KS har ansvaret for nettverksarbeid på ni tjenesteområder: grunnskole, pleie og omsorg, sosialtjeneste, barnevern, barnehage, byggesak, kommunehelse, kultur og eiendom. I nettverkene blir det lagt vekt på tiltak som kan bidra til effektivisering, produktivitet og kvalitet gjennom kartlegging, analyse, læring og forbedringsarbeid.

### 16.4.2 Konkurransetsetting av tjenester

Konkurransetsetting er en annen måte kommunene søker å effektivisere driften på. Det er basert på en antagelse om at konkurranse gir gevinster, enten i form av reduserte kostnader eller i form av bedre tjenester, økt service, bedre tilgjengelighet mv. Hittil har 275 kommuner gjennomført konkurranseutsetting på ett eller flere tjenesteområder (Rambøll og Inventura, 2014). Konkurransetsetting er mest brukt innenfor drift og vedlikehold av kommunale veier og renovasjon, og i mindre grad innenfor individrettede tjenester som barnehage, aktivitetstilbud til barn og unge, samt pleie- og omsorgstjenester, jf. tabell 16.3. Konkurransetsetting brukes likevel en del på underområder innenfor disse tjenestene, slik som for eksempel drift av datautstyr, rengjøring og kantinedrift. I prinsippet kan man tenke seg konkurranseutsetting på svært mange området innenfor kommunal tjenesteproduksjon.

Ifølge Gautun m.fl (2013) sparer kommunene penger ved konkurranseutsetting når det gjelder drift av sykehjem. De påpeker samtidig at det ikke foreligger forskning som viser hele kostnadsbildet for kommunene, dvs. som inkluderer kostnader knyttet til anbudsprosesser, utforming av egne tilbud, kontraktinngåelser, oppfølging av at

Tabell 16.3 Kommuner som har innført konkurranseutsetting, samlet og på tvers av oppgaver. Prosent. 2012

Kommuner som har innført konkurranseutsetting på en eller flere oppgaver	82
Konkurransetsetting innenfor:	
Revisjon	20
Administrative tjenester	9
Grunnskole/undervisning	0
Barnehager	7
Aktivitetstilbud for barn og unge	2
Institusjonsbasert pleie og omsorg	7
Pleie og bistand i hjemmet	7
Boligbygging og boligutleie	28
Drift og vedlikehold av kommunale veier	66
Vannforsyning	4
Renovasjonstjenester	41
Bibliotek	0
Kino og kulturhus	5
Drift og vedlikehold av bygninger	19
Drift og vedlikehold av anlegg	20

Kilde: NIBR (Blåka m.fl. 2012).

kontrakter overholdes, og uforutsette hendelser i kontraktperioden, som eierskifte, konkurs eller at driften stoppes på grunn av brudd på arbeidsmiljøloven.

Fürst og Høverstad (2013) konkluderer med at erfaringer fra kommunene som har innført fritt leverandørvalg, tilsier at dette *kan* bidra til bedre kvalitet og service i hjemmetjenesten. De peker imidlertid på at bedre kvalitet og service ikke er en nødvendig følge av fritt leverandørvalg. Ledelsen må arbeide aktivt for å bevisstgjøre medarbeidere – de må forstå at de er i en konkurransesituasjon og i praksis arbeide for å «beholde» sine brukere. De mener også at konkurransen kan bidra til økt synliggjøring og et mer positivt bilde av hjemmetjenesten. Også dette forutsetter at ledelsen tar fatt i utfordringene som en konkurransesituasjon innebærer og arbeider med arbeidsmiljø og kulturen i tjenestene.

### 16.4.3 Samfunnsutvikling

Kommunene har oppgaver av stor betydning for samfunnsutbyggingen innen planlegging og samferdsel.

Kommunene vil ha sterke insentiver hver for seg for å sikre at interessene for egen kommune blir ivaretatt. I noen tilfeller kan dette bety at kommunen vegrer seg for å legge til rette for boligbygging eller næringsetablering grunnet store kostnader forbundet med dette. I andre tilfeller kjemper kommunene om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Det betyr at kommunene vil arbeide for utbyggingsmønstre som gagnar dem best enkeltvis. Det pågår i dag et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom ulike kommuner. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, og i implementeringen av ev. regionale eller interkommunale plansamarbeid. I interkommunale plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis (Ekspertutvalget for kommunereform, delrapporten).

Rasjonelt transportsystem og utbyggingsmønstre er nødvendig for å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet. Flere utredninger peker på at kommunesammenslåing, der de administrative grensene i større grad følger bo- og arbeidsmarkedsregionene, vil øke effektiviteten i alle former for politisk og administrativ forvaltning. Amdam m.fl. (2003) fant, i en studie av mulige effekter og konsekven-

ser ved endring av kommunestruktur, at arealplanleggingen var det viktigste fortrinnet ved sammenslåinger i sentrumsorienterte og tettbygde områder. Slike sammenslåinger kunne gi ny styrke til regionalt utviklingsarbeid og styrke områdets konkurranseevne overfor andre regioner i inn- og utland. Også utenfor sentrale byområder kan sammenslåinger ha positiv innvirkning på planleggingen.

Også i de mange mindre, flerkommunale tettstedene er det utfordringer knyttet til helhetlig samfunnsutvikling og planlegging. Dette er særlig knyttet til arealplanlegging i tilknytning til for eksempel steds- og sentrumsutvikling, men gjelder også utbygging av kommunal infrastruktur som for eksempel skole og barnehage. Sistnevnte kan ha konsekvenser både for kommuneøkonomien og for tilbudet til innbyggerne. Christiansenutvalget (NOU 1992: 15) mente at kommunegrenser som skjærer gjennom sammenhengende områder kan øke kostnadene ved kommunale tjenester. For innbyggerne kan dette for eksempel bety lengre skolevei. Det er alvorlige svakheter i transportutvikling og arealutnyttelse i og rundt de største byene. Organiseringen av kollektivtransport og utbyggingsmønstre vanskeligjøres av oppsplittede ansvarsområder.

### 16.4.4 Økonomistyringen i sektoren

Den økonomiske situasjonen i kommunesektorer er i hovedsak god, men det er bekymring for visse tegn på kortsiktighet. Fram til 2001 måtte alle kommuner og fylkeskommuner ha godkjenning fra det daværende Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Fra 2001 ble godkjenningsordningen begrenset til å omfatte kommuner og fylkeskommuner med negativt netto driftsresultat (økonomisk ubalanse) og som var registrerte i ROBOK. Gjeldsgraden i kommunesektoren har økt betydelig siden begynnelsen av 2000-tallet. Dette må bl.a. ses i sammenheng med høy arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen i 2004, som har gitt rask befolkningsvekst i Norge og et økt investeringsbehov i kommunesektoren. Nettogjelden i sektoren anslås nå til 44. pst. av sektorens inntekter, som er 25 prosentenheter høyere enn for 10 år siden.

Den raske veksten i kommunesektorens gjeld gir grunn til bekymring. En høy gjeldsgrad gjør den enkelte kommune sårbar for framtidig økning i rentenivået mot mer normale nivåer eller andre endringer som påvirker kommuneøkonomien negativt. Det vil kunne påvirke tjenestetilbudet til

innbyggerne. Gjeldsutviklingen i kommunesektoren skiller seg også vesentlig fra utviklingen i Sverige. Svenske kommuner har de siste 20 årene hatt netto finansinvesteringer og nettogjeld nær null.

Kommunesektoren har betydelige etterslep på vedlikehold av bygg og infrastruktur. Etterslepet har imidlertid avtatt noe siden 2008. KS fikk høsten 2008 utarbeidet en rapport om vedlikehold i kommunesektoren. Rapporten konkluderte med at det var et oppgraderingsbehov på 60 mrd. kroner de første fem årene og ytterligere 34 eller 92 mrd. kroner de påfølgende fem årene, avhengig av to alternative ambisjonsnivå. Det høyeste ambisjonsnivået tilsvarer en gjennomgående god eller akseptabel tilstand, mens ambisjonsnivå B er noe lavere, hvor det tillates enkeltkomponenter som er utilfredsstillende. I 2013 oppdaterte Multiconsult tallene med samme metode som i 2008. Oppgraderingsbehovet, gitt høyeste ambisjonsnivå, var redusert fra 162 mrd. kr i 2008 til 124 mrd. kr i 2013. Denne reduksjonen på 38 mrd. kr tilsvarer en reduksjon i vedlikeholdsetterslepet på ca. 7,5 mrd. kr per år.

## 16.5 Produktivitetsutfordringer ved styringen av kommunesektoren

Det er behov for å vurdere dagens styringsopplegg for kommunesektoren for å bedre ressursutnyttelsen og styrke tjenestetilbudet. Det må bl.a. ses i lys av at befolkningsvekst og en økende andel eldre vil stille krav til omstilling og fornying i kommunene. Innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg sett under ett tyder analysene på et effektiviseringspotensial i kommunene på opp mot 15 pst. Det innebærer at ressursbruken kan reduseres med om lag 15 pst. uten at produksjonen reduseres, dersom alle kommuner er like effektive som de mest effektive kommunene i samtlige sektorer. For 2015 tilsvarer det en innsparing på om lag 30 mrd. kroner.

Nedenfor vurderes endringer både i finansieringsmodell og den statlige reguleringen.

### 16.5.1 Finansieringen av kommunesektoren

Rammestyring av kommunesektoren gir gode insentiver til fornuftig bruk av ressursene. Gevinster som følge av mer effektiv drift vil i sin helhet tilfalle den enkelte kommune. Samtidig står kommunen fritt til å tilpasse ressursbruken og utformingen av tjenestene til lokale forhold og prioriteringer.

I dagens styringssystem har imidlertid kommunene begrensende muligheter til å påvirke egne inntekter. Finansieringen er sterkt sentralisert, med et omfattende overføringssystem, liten lokal skatteforankring og lite beskatningsfrihet. Med unntak av en viss frihet når det gjelder eiendomsskatt, fastsettes skattegrunnlag og skattesatser av Stortinget. Staten har dermed et ansvar for at kommunene har tilstrekkelig med midler til å finansiere tjenesteytingen

Lokale/kommunale skatteinntekter skaper en kobling mellom innbyggere og næringsliv som betaler skatt og de samme innbyggere og næringsliv som har glede av de kommunale tjenestene. Denne sammenhengen kan legge til rette for gode beslutninger om tjenestetilbud og skattenivå. For at skattefinansieringen skal tjene denne funksjonen, må den være reell. Hvis sammenhengen mellom aktivitet i egen kommune og inntektsnivå er liten, kan det redusere kommunenes interesse for å legge til rette for næringsutvikling som øker det private inntektsnivået eller reduserer arbeidsledigheten blant kommunens innbyggere. Borge m.fl. (2013) har analysert denne problemstillingen empirisk. De ser på betydningen av tre skattevariabler: (i) kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen, (ii) skattens andel av de frie inntektene (skatteandel) og (iii) hvorvidt kommunen skriver ut eiendomsskatt eller ikke. Hovedresultatet er at skattevariablene har relativt liten effekt på kommunenes næringsinnsats, både målt ved faktiske utgifter og ved en spørreundersøkelse. Det er en viss tendens til at kommuner med høy skatteandel har prioriterer næringsinnsats høyere enn andre, men den kvantitative effekten er relativt beskjeden. Resultatene peker i retning av at en ambisiøs inntektsutjevning ikke har store negative konsekvenser for kommunenes aktivitet med hensyn til næringsutvikling. Én årsak til dette kan være at en god utvikling i det lokale næringslivet også har stor betydning for jobbmuligheter, flyttinger, boligpriser og oppfatningen av om kommunen er veldrevet eller ikke. Både lokalpolitikere og kommuneadministrasjon har derfor uansett sterk interesse av å legge til rette for dette.

Dersom det likevel er ønskelig med sterkere lokal forankring av skatteinntektene, vil det kunne oppnås enten ved økt skatteandel eller ved redusert inntektsutjevning. Kommuneopplegget fastsettes for ett år av gangen og baseres på anslag for utviklingen i norsk økonomi, herunder for skatteinngangen til kommunene. Det er derfor først og fremst svingninger i skatteinntektene på nasjonalt nivå innenfor det enkelte budsjettår som påvirker

kommuneøkonomien. Jo høyere skatteandel, desto mer svingninger i inntektene må kommunene bære selv. Lite stabile inntekter vil utfordre planlegging og drift av de viktige velferdstjenestene som kommunene har ansvaret for. En finansiering i form av egne skatteinntekter stiller større krav til økonomistyringen i den enkelte kommune og fylkeskommune, siden skatteinntektene også kan bli lavere enn ventet. Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi innebærer at medsykliske utgifter i sektoren også vil kunne bidra til å undergrave stabiliteten og forutsigbarheten i norsk økonomi.

Redusert skatteutjevning mellom kommuner framstår derfor som et mer egnet virkemiddel dersom man ønsker å øke sammenhengen mellom egen innsats og egne inntekter for den enkelte kommune. Med dagens system for inntektsutjevning vil flertallet av kommunene bare sitte igjen med 5 pst. av en marginal økning i skatteinntektene i kommunen. Lavere grad av utjevning har derfor potensial til å øke den lokale forankringen betydelig. Motstykket vil være større ulikhet i kommunenes inntekter og dermed tjenestetilbud. Ønskene om øremerking vil kunne øke. Mange forhold som påvirker innbyggernes inntekter, kan dessuten i liten eller ingen grad påvirkes av kommunen, samtidig som pendling bryter sammenhengen mellom opptjening og beskatning av inntektene i en del kommuner.

Større og dermed mer mangfoldige kommuner kan bidra til å lette dilemmaet mellom lokal forankring og likeverdighet i tjenestetilbudet. Dersom større kommuner innebærer at flere kommuner omfatter både områder med høyt inntektsnivå og områder med lavere inntektsnivå, vil forskjellene automatisk reduseres uten av den lokale tilknytningen for kommunen som helhet svekkes.

Fram til 1999 hadde kommuner og fylkeskommuner en andel av den samlede overskuddsskatten fra selskapene. Selskapsskatten ble omgjort til en ren statsskatt i kommuneopplegget for 1999. Kommunesektoren ble kompensert for bortfallet av selskapsskatten i form av økt skatt fra personlige skattytere. Dessuten ble naturressursskatten økt noe, og det ble innført et hovedstadstilskudd. Forslaget om å avvikle den kommunale selskapsskatten ble fremmet av Rattsø-utvalget (NOU 1997: 8). Et viktig formål med avviklingen var ønsket om en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. Selskapsskatten var svært ujevnt fordelt mellom kommunene, også sammenlignet med skatt fra personlige skattytere. Et annet viktig formål med avviklingen av kommunal selskapsskatt

var hensynet til stabilitet og forutsigbarhet, både når det gjelder kommunenes inntekter og den makroøkonomiske styringen. I 2005 ble det innført symmetrisk inntektsutjevning for kommunene, og samtidig fikk kommunene tilført en andel av selskapsskatten. Disse skatteinntektene ble tilført kommunene via rammeoverføringene, og fordelingen mellom kommuner var basert på en kommunevis fordeling av sysselsettingen i de foretakene skatten var utlignet. Den etablerte ordningen for selskapsskatt hadde vesentlige svakheter som inntektsgrunnlag for kommunene. Selskapsskatten som ble tilført kommunene svingte kraftig for enkeltkommuner. Ordningen bidro til lite stabile og mindre forutsigbare inntekter for kommunene. Dette var en viktig grunn til at ordningen ble avviklet igjen i 2009. Inntektene fra selskapsskatt er også svært ujevnt fordelt geografisk. Avviklingen av kommunal selskapsskatt, med en motsvarende økning i andre inntekter, bidro til en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. Regjeringen har i Sundvolden-erklæringen varslet at den vil gjeninnføre en ordning med lokal selskapsskatt med det formål å styrke kommunenes insentiver til lokal næringsutvikling. En slik ordning bør om mulig utformes slik at den gir mer stabile inntekter til den enkelte kommune enn ordningen før 2009.

Kommunene har i dag frihet til å fastsette egen skattøre på alminnelig inntekt opp til en øvre grense. Alle kommuner og fylkeskommuner har siden slutten av 1970-tallet benyttet maksimalsatsen. Friere kommunal skattøre vil derfor primært innebære en mulighet til å øke skattene. Beskatningsfrihet kan bidra til økt effektivitet i kommunenes ressursbruk, ved at skattnivå og tjenestetilbud i større grad kan tilpasses lokale forhold. Mulige gevinster for norske kommuner ved full beskatningsfrihet i inntektsskatten er beregnet av Borge (2006). Han finner at desentraliseringsgevinsten kan utgjøre opp mot 3 pst. av kommunenes inntekter, noe som reflekterer betydelig variasjon i beregnede inntektsskattesatser. Videre viser analysene at beskatningsfrihet bidrar til å redusere variasjonen i tjenestetilbud kommunene imellom. Forklaringen på dette, kanskje noe overraskende, resultatet er at små distriktskommuner i dagens situasjon uten beskatningsfrihet har et svært godt kommunalt tjenestetilbud og relativt lavt privat inntektsnivå. Med beskatningsfrihet antas de å redusere skattnivået for å få en bedre balanse mellom kommunale tjenester og privat konsum.

Den anslåtte desentraliseringsgevinsten på opp mot 3 pst. forutsetter at enhetskostnadene i

kommunal tjenesteproduksjon ikke endres. Dersom beskatningsfrihet bidrar til økt kostnadseffektivitet og lavere enhetskostnader, vil gevinstene bli større. Gevinstene vil bli tilsvarende mindre dersom kostnadseffektiviteten reduseres, og med en økning i enhetskostnadene på 3 pst. vil den samlede gevinsten være nær null.

Beskatningsfrihet kan også påvirke interaksjonen mellom stat og kommune. Ett argument er at beskatningsfrihet bidrar til å ansvarliggjøre kommunene og at det blir lettere for staten å opprettholde stramme budsjettammer. Ved krav om tilleggsbevilgninger kan staten henvise til at kommunene selv kan øke inntektene gjennom å øke inntektsskattesatsen. Men dersom staten ikke aksepterer variasjon i skattenivå, kan effekten bli motsatt. Beskatningsfrihet vil da gi kommunene et ekstra virkemiddel i spillet mot staten.

Det norske skattesystemet integrerer person- og selskapsbeskatningen i et helhetlig inntektskattesystem. Et grunnleggende element for en slik integrasjon er beskatning med lik prosentsats av arbeids- og kapitalinntekt for personer (skatt på alminnelig inntekt), herunder personlig næringsinntekt, og beskatningen av selskapsoverskudd. Progressiv skatt på arbeidsinntekt og personinntekt (toppskatt) blir i tillegg motsvart av progressiv skatt på aksjeinntekt på personlig hånd. Dette helhetlige systemet sikrer stor grad av likebehandling mellom organisasjonsformer og mellom uttak i form av lønn eller aksjeinntekt. I tillegg unngår en at ulike skattsatser på kapitalinntekt utnyttes til rene skattearbitrasjer mellom personer og selskaper. Økt skatt på alminnelig inntekt vil bryte med disse prinsippene.

Økt skatt på arbeid gjør det mindre lønnsomt å arbeide og trekker dermed i retning svekket arbeidstilbud. Kommunene bærer i begrenset grad kostnadene ved at folk trekker seg ut av arbeidslivet. Det er derfor vanskelig å tenke seg systemer som sørger for at de tar disse virkningene fullt ut innover seg i sin fastsettelse av skattøren. Ulike skattesatser i ulike kommuner vil også gi rom for tilpasninger som ikke er effektivitetsfremmende, bl.a. fordi verdien av rentefradraget vil variere mellom kommuner.

Enkelte teoretiske bidrag har påpekt at kommunal eiendomsskatt kan ha spesielt gunstige effekter på effektiviteten i kommunene (Glaeser 1996, Hoxby 1999). Kommunal eiendomsskatt er en skatteform der kommunen direkte kan møte innbyggernes avveininger mellom økte tjenester og økt skattebelastning, samtidig som man unngår de fleste ulempene som er knyttet til økt skatt på alminnelig inntekt for personer. Blant annet er

eiendommer et godt skattegrunnlag fordi de er immobile og tilpasningsmulighetene er begrensede, samtidig som det er mulig å ta fordelingsmessige hensyn gjennom et bunnfradrag. Beskatning av eiendom påvirker heller ikke arbeidstilbudet og røkkes ikke ved de sentrale målene for skattereformen. Sammenlignet med situasjonen i mange andre OECD-land, og særlig land som USA og Storbritannia, er eiendom forholdsvis lavt beskattet i Norge.

Eiendomsskatt er samtidig politisk omstridt. I 2014 var eiendomsskatt innført i 341 av kommunene. Både antall kommuner med eiendomsskatt og samlet proveny har økt kraftig over tid. 199 kommuner hadde i 2014 eiendomsskatt i hele kommunen, mot 177 kommuner året før. En betydelig andel av kommunene har differensierte satser, med lavere sats for boliger og fritidseiendommer enn for verk og bruk, bunnfradrag før beregning av eiendomsskatt for boliger og fritidseiendommer og/eller fritak for eiendomsskatt et gitt antall år for nye boliger.

Siden eiendomsskatten i Norge er en frivillig skatt for kommunene som ikke omfattes av inntektsutjevningen, er norske data godt egnet for å teste hypotesen om gunstige effektivitetseffekter av kommunal eiendomsskatt. Fiva og Rønning (2008) finner at kommuner med eiendomsskatt har bedre elevprestasjoner i grunnskolen enn andre kommuner, mens Borge og Rattsø (2008) finner at kommuner med eiendomsskatt har lavere enhetskostnader i avløpssektoren. Begge studiene kontrollerer for andre faktorer (bl.a. kommunestørrelse og bosettingsmønster) og sannsynliggjør at effekten kan være kausal. Det er likevel ikke opplagt hvordan effekten skal tolkes. Borge og Rattsø (2008) argumenterer for at eiendomsskatten er en synlig kommunal skatt som skaper større engasjement og interesse for kommunal tjenesteproduksjon blant velgerne.

### 16.5.2 Den statlige reguleringen av kommunesektoren

Det kan reises spørsmål ved om den statlige styringen på en del områder er blitt for detaljert og for rigid, og at dette vanskeliggjør en effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt utviklingstrekk i statlig regelstyring av kommunene fra 1999 til 2009 innenfor grunnskole, kommunale helse- og omsorgstjenester og miljøvern med unntak av plansaker (Difi 2010).

På utdanningsområdet reguleres kommunene i hovedsak av én lov, opplæringsloven. Gjennom

lovendringer og forskrifter har kommunene likevel i løpet av de senere år blitt pålagt en lang rekke nye oppgaver. Kommunene skal for eksempel sørge for at det er skolemiljøutvalg på hver skole og at elevene ikke blir utsatt for reklame. Eksempler på større ordninger er grunnskoleopplæring for voksne, skolefritidsordning før og etter skoletid for 1. til 4. årstrinn og for barn med særskilte behov fra 1. til 7. årstrinn, samt språkoppfølging for språklige minoriteter.

På helse- og omsorgsområdet styres kommunenes virksomhet av et stort antall lover og forskrifter. Rapporten fra DIFI viser at det i 2010 var 13 ulike lover som regulerte virksomheten på Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde. Fra 1999 til 2007 kom det syv nye lover, bl.a. om pasientrettigheter, helsepersonell, helsemessig og sosial beredskap, helseregister, pasientskade og om sprøyterom. Antall virksomme forskrifter på området økte fra 16 i 1999 til 56 i 2009. I tillegg kommer rundskriv og veiledere.

For miljøvernoppgavene i kommunene var det status quo eller en svak nedgang i de kommunale oppgavene i den kartlagte perioden, men i ettertid har en ny lov om naturmangfold trådt i kraft.

I tillegg til de juridiske virkemidler som denne rapporten redegjør for, lanserer statlige organer fra tid til annen handlingsplaner som forutsetter medvirkning fra kommuner og fylkeskommuner på mer eller mindre frivillig grunnlag.

Difi oppsummerer sin undersøkelse slik:

«Vår undersøkelse dokumenterer en sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet. Våre informanter i kommunene har vært opptatt av at dette fører med seg prioriteringsvridninger. Noen interesser blir beskyttet ved at de har fått en lovfestet rett til bestemte ytelser, mens andre interesser ikke har fått en slik beskyttelse.

Rettighetslovgivningen – og for så vidt også økningen i kommunale plikter – snevrer på denne måten inn det kommunale handlingsrommet. Det blir mindre rom for lokale tilpassninger og for lokalpolitiske prioriteringer, og det svekker forutsetningen for mål- og resultatstyring av kommunene.»

Difi påpeker også at det er blitt et mer rigid rapporterings- og evalueringsregime, med økt vekt på tilsyn og kontroll. Statlige regler og veiledninger fastsetter ikke bare målene som skal oppnås, men i stor grad også prosedyrene som skal følges ved behandling av sakene.

Kommunal- og regionaldepartementet konkluderte i 2012 med at regelstyringen av kommunene samlet sett har økt de siste 10–15 årene, både i omfang og i detaljeringsgrad, jf. Meld. St. 12 (2011–2012): «Resultatet er at regelverket som er retta mot kommunane, no er meir finmaska enn det var på 1990-talet, sjølv om prinsippet om at den einskilde kommunen har fridom til å velje modelar for intern organisering, ligg fast.»

Likhetshensyn og økt vekt på den enkelte brukers rettigheter trekker i retning av økt detaljstyring. For den enkelte sektor kan det også være en fordel med spesifikke krav, ettersom det blir vanskeligere å nedprioritere denne sektoren sammenlignet med andre sektorer. Det er derfor rasjonelt for en rekke aktører å arbeide for detaljert regulering på sine områder. Samtidig innebærer sterk detaljstyring at det blir vanskeligere å tilpasse det samlede tilbudet til lokale forhold og til å se ulike tjenester i sammenheng.

Ifølge Difi har det vært en overgang fra detaljkrav til funksjonskrav i den statlige styringen. Det innebærer at det blir lagt vekt på at kommunene skal ha et forsvarlig system, og så er det opp til kommunene å begrunne og dokumentere at det systemet de har utviklet, tilfredsstillende kravet til forsvarlighet. Difi peker på to forutsetninger for at en slik styringsmåte skal lykkes. For det første må kommunene ha nødvendig handlingsrom til å foreta reelle prioriteringer, og for det andre må de ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Direktoratet stiller spørsmål ved om begge deler er tilfelle i mange kommuner (Difi, 2010). Rapporten peker på to mulige svar på utfordringene. Enten må kapasiteten og kompetansen i kommunene økes. Det kan skje ved kommunesammenslåing eller ved økt interkommunalt samarbeid. Alternativt må oppgaveomfanget reduseres, enten ved at oppgaver overføres til stat, fylkeskommune eller privat sektor, eller ved at detaljeringsnivået reduseres. Rapporten hevder at statlige myndigheter ser ut til å ha en overdreven tro på lov som virkemiddel: «Til tross for at utallige tilsynsrapporter, evalueringer og rapporteringer viser at kommunene ikke gjennomfører alle lovpålagte krav, så synes medisinen mot dette stadig å være enda sterkere lovregulering.»

Stor grad av detaljregulering begrenser kommunenes mulighetsrom. Mange og sammensatte mål gjør situasjonen ekstra krevende, jf. omtale i kapittel 15. Selv om incentivene til effektiv ressursbruk er til stede, kan det derfor bli vanskeligere å realisere gevinstene. Ekspertutvalget for kommunereformen (2014) peker på at det er grunn til å tro at kommunene som mottakere av



statlige veiledere i noen tilfeller kan ha vanskeligheter med å skille hva som er rettslig bindende og hva som er ment som faglige råd og veiledning. For små kommuner kan imidlertid deler av reguleringen og veilederne øke den administrative kapasiteten, ved at kommunene ikke selv trenger å ta stilling til alle problemstillinger. Rapporteringsplikter vil trekke i motsatt retning.

Sterk regulering er ikke alltid det mest effektive virkemiddelet for å oppnå statlige mål. Et eksempel er endringen i kontrollen av kommunenes økonomistyring. Fra 2001 er det bare kommuner som er i økonomisk ubalanse som må ha godkjenning for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før 2001 måtte alle kommuner ha slik godkjenning. Til tross for at dette formelt sett var en oppmyking av reglene, ser effekten ut til å ha vært at kommuner med underskudd gjør en større innsats for å komme i økonomisk balanse (Borge og Hopland, 2014). Registeret over kommuner i økonomisk ubalanse (ROBEK) fungerer som en skammekrok, der oppmerksomheten rettet mot dårlig drift ser ut til å virke sterkere enn den tidligere ensartede reguleringen av alle kommuner. Gjeldsgraden i kommunesektoren har riktignok økt betydelig siden 2001, men dette har særlig skjedd i kommuner som i utgangspunktet hadde forholdsvis lite gjeld.

### 16.5.3 Handlingsplaner og øremerking

Øremerkede inntekter binder kommunene til å bruke midlene sine i tråd med nasjonale prioriteringer og kan fra et sektorperspektiv være en effektiv måte å sikre sin sektor gode rammer på.

Handlingsplaner innebærer gjerne statlige tilskudd, men disse knyttes vanligvis til en faktisk utbygging av tjenestetilbudet, dvs. at eksisterende tjenestetilbud ikke omfattes. Hovedproblemet med handlingsplaner slik de i hovedsak har vært utformet til nå, er at de belønner kommuner som har prioritert den aktuelle tjenesten lavt. I situasjoner hvor kommunene forventer at det kommer handlingsplaner på et bestemt tjenesteområde, vil de kunne være tilbakeholdende med å prioritere tjenesteområdet høyt. Ved å prioritere tjenesteområdet høyt, risikerer de i mindre grad å kunne dra fordel av en eventuell statlig handlingsplan. Tjenestetilbudet vil dermed i mindre grad tilpasses innbyggernes behov og ønsker. På denne måte bidrar handlingsplaner til å redusere prioriterings-effektiviteten.

Dersom kommunene i noen grad har sammenfallende forventninger, kan det oppstå en spillsitu-

asjon mellom staten og kommunene. Kommunale forventninger om en framtidig handlingsplan fører til nedprioritering av tjenestetilbudet, noe som øker sannsynligheten for at staten iverksetter en handlingsplan. En studie av Håkonsen og Løyland (2000) indikerer at forventningene er relativt koordinerte. På slutten av 1990-tallet, da handlingsplan for eldreomsorg nylig var igangsatt, var det om lag 50 pst. av rådmennene som forventet at skolesektoren ville stå for tur. Flere rådmenn ga uttrykk for at kommunen som følge av dette nedprioriterte nybygg og vedlikehold av skoler.

På grunn av forventningseffekten vil det ikke nødvendigvis være slik at handlingsplaner over tid bidrar til å øke kommunenes ressursbruk på bestemte tjenesteområder. Dette er studert i en teoretisk modell av Borge og Rattsø (2005). De sammenligner en situasjon med handlingsplaner med en situasjon med rammefinansiering. Under bestemte forutsetninger vil en forventet handlingsplan over tid gi samme tjenestetilbud som under rammefinansiering, men handlingsplanen har den ulempen at tjenestetilbudet blir mer ustabil over tid.

Handlingsplanen for eldreomsorgen er studert empirisk av Borge og Haraldsvik (2006), der de særlig undersøker ikke-tilsiktete effekter. De finner at kommuner som utnyttet handlingsplanen for eldreomsorg i stor grad, ikke overraskende, hadde en svakere utvikling i barnehagedekningen enn andre kommuner. Et mer overraskende funn er at kommunene som utnyttet handlingsplanen i stor grad, også opplevde en svekkelse av netto driftsresultat. Dette kan tolkes som at handlingsplanene leder til økt tjenestetilbud, men mindre oppmerksomhet om økonomisk balanse på kort sikt. Dette kan være en rasjonell tilpasning til én enkeltstående handlingsplan, men kan være mer problematisk som en tilpasning til en serie av handlingsplaner.

Det finnes også ulike refusjonsordninger for kommunesektoren hvor utgiftene over statsbudsjettet bestemmes av aktivitetsnivået i tjenesten. Slike ordninger gir begrenset statlig kontroll over utgiftsnivået. Dette illustreres godt av utviklingen innenfor ordningen med statlig toppfinansiering av utgifter til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. Ordningen innebærer at staten refunderer deler av kostnadene knyttet til disse tjenestene. Begrunnelsen for ordningen er at det ikke finnes objektive kriterier i inntektssystemet som fanger opp variasjonene i utgiftene mellom kommunene. I tillegg til å gi svake insentiver til effektiv ressursbruk i kommunene, bryter ordningen med prinsippet om at de som fatter en beslut-

ning, bør bære kostnadene ved den. Siden ordningen ble innført, har statens utgifter til ordningen økt betydelig. Både antall tjenestemottakere og kostnader per tjenestemottaker i ordningen har økt.

Øremerking kan også føre til uønsket vridning i ressursbruken i kommunene, ved at kommuner nedprioriterer tjenester der de ville ha satt inn ekstra ressurser ved fri bruk av de samme midlene, eller ved at de påvirker sammensetningen av tjenestene. Enkelte øremerkede ordninger, slik som for eksempel investeringstilskudd, vil innebære økte driftskostnader for kommunene framover. Videre vil øremerking medføre økte administrative kostnader sammenlignet med rammeoverføringer. Blant annet vil øremerking kreve søknads- og rapporteringsordninger til tilskuddene.

Betydelige inntektsforskjeller og tilhørende forskjeller i tjenestetilbud bidrar ofte til å utløse handlingsplaner. Inntektsforskjellene er i stor grad et resultat av sentrale beslutninger om skatteinansiering og overføringssystem. Det vil være en fordel med større samsvar mellom inntektsforskjeller og de forskjeller i tjenestetilbud som kan aksepteres.

## 16.6 Kommunereform

### 16.6.1 Arbeidet med kommunereform

Norske kommuner er små gitt de oppgavene de har ansvar for. Norge består av 428 kommuner, som gir et gjennomsnittlig folketall på knapt 12 000 innbyggere. Dette er ikke spesielt lavt i europeisk sammenheng, jf. Prop. 95 S (2013–2014). Kommunene i Norge har imidlertid på samme måte som i de øvrige nordiske kommunene ansvar for langt flere tjenester enn de fleste andre europeiske kommuner. Det gir derfor liten mening å sammenligne norske velferdskommuner med andre europeiske kommuner. Kommunene i våre skandinaviske naboland er derimot mer sammenlignbare med de norske, med et betydelig ansvar for innbyggernes velferd. Sammen-

lignet med Sverige og Danmark er norske kommuner relativt små, jf. tabell 16.3.

Variasjonen mellom norske kommuner er samtidig stor, med innbyggertall som spenner fra 211 til over 630 000. Over halvparten av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere, mens over 60 pst. av befolkningen bor i kommuner med over 20 000 innbyggere og nesten 40 pst. i kommuner med over 50 000 innbyggere.

Folketallet i Norge har økt med 32 pst. siden 1970 og 22 pst. siden 1985. Bosettingsmønsteret har også endret seg betydelig. Økningen i folketallet har vært størst i de store kommunene, mens det har falt i kommuner som nå har under 4 000 innbyggere, jf. figur 16.8. En stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Alderssammensetningen av befolkningen varierer også mye mellom kommunene. Typisk har små kommuner en høyere andel eldre enn store kommuner.

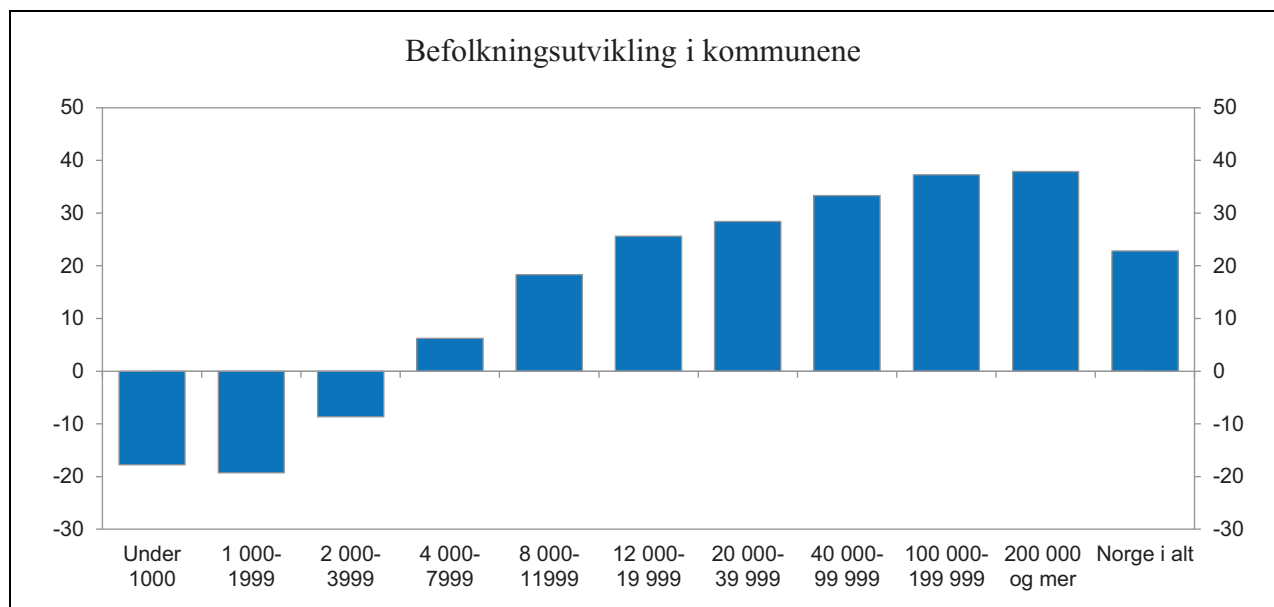
Urbaniseringen kan også illustreres ved hjelp av tall for Statistisk sentralbyrås arbeidsmarkedsregioner. De ti største arbeidsmarkedsregionene har om lag halvparten av befolkningen i 2014, men to tredjedeler av befolkningsveksten i perioden 1970–2014 og 70 pst. av veksten siden 2000 (Rattsø 2014).

Samtidig er kommunestrukturen i Norge i hovedsak uendret siden kommunereformen i 1964. Da ble antall kommuner redusert fra 744 til rundt 450 etter noen år. Kommunestrukturen som ble etablert på 1960-tallet, var bl.a. motivert ut fra at kommunene skulle kunne ha ansvaret for grunnskolen da denne ble utvidet fra syv til ni år. Siden den gang har kommunenes oppgaver blitt utvidet på en rekke områder. Innenfor helse- og omsorgstjenestene gjelder det bl.a. sykehjem, omsorg for psykisk utviklingshemmede, samhandlingsreformen og økt ansvar for forebyggende arbeid. Oppgavene innenfor den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) og barnevernstjenesten er utvidet, og det er innført full barnehagedekning. Det stilles også økte krav til kommunal og regional planlegging.

Tabell 16.4 Innbyggere i skandinaviske kommuner. Årskiftet 2013/2014

	Antall kommuner	Median	Gjennomsnitt	Størst	Minst
Norge	428	4 661	11 937	634 463	211
Sverige	290	15 281	33 258	897 700	2 436
Danmark	98	43 097	57 420	569 557	1 808

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014).



Figur 16.8 Prosentvis endring i befolkning etter kommunestørrelse<sup>1</sup> fra 1985 til 2013

<sup>1</sup> Kommuner som har blitt slått sammen etter 1985 er her regnet som om sammenslåingen allerede hadde skjedd i 1985.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Oslo har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. For øvrig gjelder generalistkommuneprinsippet med noen små unntak. Det innebærer at alle kommuner har ansvar for de samme tjenestene, uavhengig av størrelse. Ekspertutvalget for kommunereformen peker på at kommunene er svært forskjellige med hensyn til bl.a. folketall, folketallsutvikling, avstander og sentralitet, og kommunene vil derfor ha ulike forutsetninger for å fylle disse funksjonene (Delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen, 2014).

Mange kommuner har etter hvert inngått interkommunalt samarbeid for å kunne løse oppgavene på en effektiv måte og for å levere gode tjenester til innbyggerne. Det er nærliggende å se denne utviklingen i sammenheng med endringene i kommunesektorens oppgaver og befolkningsutviklingen. Staten har lagt til rette for interkommunalt samarbeid ved å opprette nye modeller for slikt samarbeid, som også omfatter offentlig myndighetsutøvelse. Staten har videre satt i verk flere tiltak for å støtte små fagmiljøer i kommunene, og for å utjevne tilbudet mellom små og store kommuner. Blant annet har fylkesmannen en viktig rolle som veileder overfor kommuner som trenger spesiell oppfølging.

NIVI analyse (2013) oppsummerte det de mente er de seks viktigste svakhetene ved dagens kommuneinndeling i prioritert rekkefølge:

1. Hovedstadsområdet Oslo og Akershus er splittet opp i elleve kommuner og tre fylker uten

noen formell samordnende forvaltningsmyndighet.

2. I ni andre byområder er det sentrale tettstedet splittet opp på til sammen 26 kommuner. Med noen få unntak er samtlige øvrige byregioner i landet berørt av andre former for tett integrasjon mellom flere kommuner.
3. Mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser i 35 tilfeller.
4. Mange kommuner er små i folketall selv om kommunikasjonsutbygging har ført til at reiseavstanden til nabokommunen ikke er særlig stor.
5. Det finnes 25 mikrokommuner, dvs. kommuner med under 1 000 innbyggere. Også her har et mindretall en klar avstandsbegrunnelse.
6. I tillegg kommer andre u hensiktsmessige avgrensinger av kommuner, der noen av innbyggerne tilhører feil kommune utfra dagens kommunikasjoner, lokale tjenesteleveranser eller kulturelle identitetsbånd. Dette mener NIVI berører de fleste av landets kommuner.

NIVI konkluderte med at det er behov for betydelige endringer, og foreslo et nytt kommunekart med 105 regionkommuner. I dette forslaget ble landets minste kommune Setesdal med om lag 7 000 innbyggere.

Økt behov for kapasitet og kompetanse i kommunene, samt u hensiktsmessige kommunegrenser, er en viktig bakgrunn for at Regjeringen har varslet at den vil gjennomføre en kommunereform

hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i inneværende stortingsperiode. Den vektlegger at kommunereformen er en reform for styrket lokaldemokrati, bedret tjenestetilbud og mer rettsriktig og effektiv forvaltning, og at en kommunereform bør innrettes slik at kommunene er robuste i flere tiår framover (Prop. 95 S (2013–2014)). Som et ledd i reformprosessen satte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i januar 2014 ned et ekspertutvalg for kommunereformen. Utvalget har levert en delutredning om kriterier for kommunestruktur gitt dagens oppgaver, og 1. desember i 2014 leverte utvalget sin sluttrapport med vurdering av kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver.

Også ekspertgruppen for kommunereformen sier klart at dagens struktur ikke er hensiktsmessig. Utvalget foreslår tolv kriterier for en framtidig kommunestruktur (Ekspertgruppen for kommunereform (2014) – delrapporten):

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Valgfrihet
5. Effektiv tjenesteproduksjon
6. Økonomisk soliditet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Basert på disse kriteriene foreslår ekspertutvalget kommunesammenslutninger både i distriktene og i byområder. Utvalget mener fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen, og sier at kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning. Den konkrete minstepørrelsen er avledet fra valgene kommunene selv har gjort ved etablering av interkommunalt samarbeid for spesialiserte tjenester innen barnevern, PPT og helse. Utvalget framhever at hensynet til en god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet, og at det først og fremst er i Finnmark det kan være aktuelt å fra-vike anbefalingen om et minste innbyggertall.

Utvalget peker på at fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta alle kommunenes fire roller: tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og

demokratisk arena. Dagens størrelse på de minste kommunene framheves som et problem særlig for tilbudet av spesialiserte tjenester og for myndighetsutøvelsen, men utvalget mener økt minstepørrelse også vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen innenfor de store tjenesteområdene.

Den andre anbefalingen er at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. I byområder skaper dagens kommunestruktur særskilte utfordringer, selv med kommuner som oppfyller minstepørrelsen på 15 000–20 000 innbyggere. Flere kommuner har vokst ut over sine nåværende grenser, noe som vanskeliggjør helhetlig areal- og transportplanlegging. Den tredje anbefalingen er at staten bør redusere detaljstyringen, og det må utvikles ordninger for politisk deltakelse for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Utvalget anslår selv at disse anbefalingene innebærer at antall kommuner vil komme ned mot 100.

Det kan innvendes at gevinsten ved kommunesammenslutninger vil være begrenset fordi kommunene allerede har løst mange av utfordringene gjennom interkommunalt samarbeid. Ekspertutvalget viser til at interkommunalt samarbeid har vært nødvendig for å løse oppgavene med dagens kommunestruktur, men mener at omfanget av interkommunalt samarbeid har blitt for stort og at samarbeid gir dårligere løsninger enn kommunesammenslutninger. Interkommunale samarbeidsordninger er i mindre grad underlagt folkevalgt styring, og det er vanskelig for velgerne å holde politikerne ansvarlige når et stort antall tjenester organiseres i ulike samarbeidskonstellasjoner. Økonomistyring og samarbeid på tvers av tjenestene innad i kommunene blir også vanskeligere. Også interkommunale plansamarbeid har vist seg å være krevende. For eksempel kan det være vanskelig å gjennomføre helhetlige arealplaner som minimerer transportomfanget, fordi kommunene kjemper om å få størst mulig andel av den regionale veksten. Endelig bør det påpekes at det på enkelte områder er mange små kommuner som ikke deltar i interkommunalt samarbeid. For eksempel er det om lag 100 kommuner med færre enn fem ansatte i barnevernet som ikke har interkommunalt barnevernssamarbeid.<sup>1</sup>

I ekspertutvalgets sluttrapport har utvalget sett på hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgaver. Utvalget har også vurdert eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kom-

<sup>1</sup> Barnevernspanelet anbefalte i 2011 at ingen barnevernstjenester bør ha under fem fagarvsverk.

muner. Utvalget mener at kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for nye oppgaver innenfor flere av de ti områdene utvalget har vurdert. Dette gjelder habiliterings- og rehabiliteringstjenestene, statlige oppgaver tilknyttet fosterhjem og barneverninstusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Videre mener utvalget at kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta enkelte andre oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget har tydeliggjort kriteriet og anbefalingen om geografisk funksjonalitet. Utvalget mener at et tettsted i sin helhet bør ligge i én kommune. Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. Videre mener utvalget at et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mener at et arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 pst. eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r).

Utvalget har skissert fordeler og ulemper med tre mulige kommunemodeller, en videreføring av dagens generalistkommuneprinsipp som innebærer at alle kommuner har ansvaret for de samme oppgavene, eller to ulike modeller med oppgavedifferensiering mellom kommuner etter kommunestørrelse der de største kommunene kan få flere oppgaver, enten ved at alle kommuner utenom Oslo inngår i fylket/region eller en modell der storkommuner utgjør et eget fylke/region (Oslo-status). Utvalget har vurdert alle modellene, men ikke gitt en klar anbefaling.

Utvalget peker på at generalistkommuneprinsippet gir en enhetlig og oversiktlig kommuneforvaltning. Styrings- og finansieringssystemet vil være det samme for alle kommuner, og lovgivningen gir de samme rammene for statlig tilsyn og kontroll med kommunene. Utvalget mener at en enhetlig oppgavefordeling bidrar til et likeverdig lokalt selvstyre i alle deler av landet, mens likebehandling i den statlige styringen sikrer at alle kommuner har samme frihet i forholdet til staten.

Utvalget viser til at en hovedutfordring ved generalistkommuneprinsippet er at oppgaveporteføljen bestemmes ut fra hvilke oppgaver de minste kommunene kan bære, mens større kommuner kan bære flere oppgaver enn i dag. Både av hensyn til oppgaveløsningen og lokaldemokratiet i de største kommunene er det en ulempe at det kom-

munale ansvaret begrenses av hensynet til de minste kommunene.

Utvalget peker også på at oppgavedifferensiering vil gi større fleksibilitet i overføring av oppgaver til kommunene. Storkommunene kan da tilføres flere oppgaver tilpasset lokale forutsetninger i geografi og befolkningsgrunnlag. En utvidet oppgaveportefølje styrker lokaldemokratiet, ved at innbyggerne i de større kommunene får økt innflytelse over tjenestetilbud og samfunnsutvikling i sitt nærområde. Dersom storkommunene får et helhetlig ansvar for alle oppgaver, vil det være lettere å drive en helhetlig planlegging og utvikling når det gjelder arealbruk, transport og tjenesteproduksjon.

Utvalget peker imidlertid på at en modell med oppgavedifferensiering kan innebære at det bli mer krevende for staten/fylkeskommunene å gi et godt tilbud til resten av fylket. Samtidig peker utvalget på at kostnadseffektiviteten i administrasjonen av tjenestene som omfattes av oppgavedifferensieringen kan bli mindre som følge av reduserte stordriftsfordeler. En slik løsning vil også kreve mer oppgavespesifikk statlig styring. Samtidig peker utvalget på at modellen med oppgavedifferensiering der storkommunene samtidig skal inngå i fylket vil føre til at innbyggerne i storkommunene får større påvirkning gjennom lokalvalgene. Disse innbyggerne vil både ha en større oppgaveportefølje i sin kommune samtidig som de kan påvirke løsningen av oppgavene for innbyggere i andre kommuner i restfylket. Modellen med flere storkommuner, som har både primærkommune og fylkeskommuneoppgaver, vil ifølge utvalget kunne forsterke ulempene knyttet til samhandling og koordinering mellom storkommuner og tilstøtende regioner.

Parallelt med arbeidet med å gi kommunene flere oppgaver skal også oppgavene til fylkeskommunene vurderes. Amdam m.fl. (2014) har sammenstilt og vurdert mulige modeller for et nytt regionalt folkevalgt nivå ut fra tidligere utredninger av regionspørsmålet. I utredningen skisseres fem alternativer for regioninndeling. De fem ulike modellene er:

- *Samme fylkeskommunestruktur som i dag, men reduksjon i antall kommuner til om lag 300.* Det påpekes at dette alternativet trolig ikke vil fungere med klart færre kommuner enn 300, siden det blir vanskeligere for små fylker å forholde seg til store kommuner med betydelige ressurser. I rapporten vurderes dette alternativet som svakt negativt.
- *Antallet fylkeskommuner reduseres til mellom 10 og 15 og antallet kommuner til om lag 300.* En

slik organisering kan fungere også med færre og større kommuner, siden fylkene blir større. Fylkene kan også i en slik situasjon overta flere oppgaver fra staten enn i dag. En slik endring vurderes i rapporten som positiv.

- *En endring til 7 regioner og 80 store kommuner.* Dette alternativet anses i rapporten som bedre enn dagens situasjon, men det vises til enkelte utfordringer. Blant annet pekes det på konkurranse og manglede samarbeid mellom byer innad i de foreslåtte regionene. Ut fra slike hensyn kan 10 til 12 regioner være mer hensiktsmessig.
- *Generalistkommuneprinsippet forlates og antall kommuner blir om lag 150. Av disse er det 4–6 kommuner med storbystatus og totalansvar tilsvarende Oslo-modellen, 10–15 med byregionstatus og over 50 kommuner som er små distriktkommuner. Fylkeskommunene har ansvar utenom storbyene.* I rapporten pekes det på at dette alternativet kan være mer kostnadseffektivt enn dagens situasjon, men kompleksiteten øker.
- *Generalistkommuneprinsippet forlates og landet deles inn i 10 til 15 regioner med overordnet ansvar for regionplanlegging og utvikling i regionen. Oppgavene til kommunene varierer med størrelsen på kommunen.* Dette alternativet innebærer størst forandring fra dagens situasjon. Det gir stor fleksibilitet, og dersom en lykkes i å utvikle et godt samarbeid, kan dette alternativet være klart bedre enn dagens løsning.

I utredningen til Amdam m.fl. er det bare vurdert modeller der det regionale nivået består. I NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* konkluderte utvalget med at det er en rekke offentlige oppgaver som klart løses best i et geografisk perspektiv som ligger mellom landet som helhet og den avgrensning som kommunene bør representere. Oppgavene på regionalt nivå kan løses av en regional statsforvaltning, et folkevalgt regionalt nivå eller av flere kommuner i samarbeid. Det styrende organet til et folkevalgt regionalt nivå kan enten være valgt gjennom direkte valg eller gjennom indirekte valg i de enkelte kommunestyre. Utvalget pekte også på at både en rekke oppgaver som naturlig skal løses på kommunenivå, og en del oppgaver som i dag må løses i et regionalt perspektiv, mange steder i landet kunne blitt bedre ivaretatt ved en endring i kommuneinndelingen. I det videre arbeidet med å forbedre den offentlige sektors evne til å

ivareta sine sentrale funksjoner, må spørsmålet om kommuneinndeling stå sentralt.

Regjeringen har framhevet at den i arbeidet med kommunereformen vil legge stor vekt på god lokal forankring. Samtidig pekes det på at det i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget for Stortinget vil bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønskelige og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil Regjeringen dermed kunne foreslå andre sammenslåinger av kommuner enn det som følger av de lokale vedtakene.

### 16.6.2 Kommisjonenes vurdering av kommunereform

Kommisjonen mener at det er behov for å vurdere dagens styringssystem for kommunesektoren – både funksjonsfordeling, finansiering, statlig regulering og kommunestruktur. Kommisjonen mener en omfattende reform av kommunestrukturen framstår som helt sentral for å få til en effektiv bruk av ressursene i sektoren. Fraværet av en hensiktsmessig kommunestruktur er det viktigste hinderet for en god utnyttelse av ressursene i kommunesektoren. Det handler dels om de små kommunene: Mange av dagens kommuner er for små til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive nødvendig utviklingsarbeid, og statlig regulering tvinger seg fram som følge av dette. I tillegg er små kommuner lite robuste overfor endringer i lokale behov. Det gjør det nødvendig med spesialordninger, slik som for eksempel toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det en bedre kommunestruktur i byområder som gir de største gevinstene. Det skyldes at det er her de fleste innbyggerne bor og her de fleste ressursene brukes. Kommunegrenser som avviker sterkt fra naturlige bo- og arbeidsområder, gir betydelig administrativt merarbeid knyttet til samarbeid, felles avklaringer, kjøp av tjenester, planlegging av kollektivtransport osv. Det er klare styringsutfordringer i norske byområder knyttet til helhetlige areal- og transportløsninger. Byområdene består av flere kommuner, som innebærer fragmentert ansvar og myndighet for arealplanlegging i regioner som naturlig danner felles arbeidsmarkeder. Videre er ansvaret for transportløsninger delt mellom ulike sektormyndigheter og forvaltningsnivå. Enkeltkommuners ønsker om lokal vekst kan komme i konflikt med hensynet til et effektivt utbyggingsmønster og

transportsystem for byområdet/regionen som helhet. Kommunesammenslåinger kan gi bedre styringsmuligheter på dette området. I de største arbeidsmarkedsregionene må dette suppleres med sterkere regional samordning.

Urbanisering med særlig konsentrasjon av personer med høyere utdanning i urbane strøk er et kjennetegn ved økonomisk vekst, jf. Rattsø (2014) og kapittel 7 om urbanisering. Byvekst gir også nye muligheter for å utvikle samfunnsplanlegging og tjenestetilbud som ikke utnyttes ved dagens kommunesystem. En vellykket vekst i byene vil således kunne legge til rette for framtidig vekst i Norge. En byreform vil kunne etablere utvidede oppgaver og større handlingsrom for de 20 største byregionene, også sammenlignet med dagens løsning for Oslo. Det vil omfatte to tredjedeler av befolkningen før eventuelle endringer i bosettingen. Øvrige kommuner vil i en slik modell ivaretas ved en kombinasjon av regionkommuner og et nytt og enklere mellomnivå sammenlignet med dagens fylker. Trengsel og kø i byområder kan gi agglomerasjonsulempes og effektivitetstap. En areal- og transportpolitikk som legger til rette for høy kollektivdekning i byområder er sentralt for et kostnadseffektivt transportsystem. Dette krever økt fortetting innenfor eksisterende bystruktur, særlig rundt trafikknutepunkt og satsing på kollektivtransport i byområder.

Mye av den mest høylytte motstanden mot kommunereform er knyttet til små kommuner med lange reiseavstander. Samtidig er det løsningene for de mer sentrale kommunene som er viktigst målt i antall berørte personer og i samlede kostnader og gevinster for samfunnet. Kommisjonen vil framheve at hensynet til enkeltkommuner med særlig store avstandsulempes ikke må hindre en helhetlig reform. Hvis det er fare for dette, kan det være gode grunner til heller å vurdere unntak fra generalistkommuneprinsippet, eller i ytterste konsekvens revurdere hele prinsippet. En oppmyking av generalistprinsippet vil også gi muligheter for å legge flere og større oppgaver til de store kommunene enn det som gjøres i dag.

Effektivitetshensyn tilsier at kommunestrukturen langt på vei fastlegges ved en overordnet plan, der nasjonale hensyn får forrang framfor den enkelte kommunes ønsker. Det synes samtidig å være bred enighet blant de politiske partiene om at frivillighet bør tilstrebes og at lokale prosesser bør stå sentralt i gjennomføringen av en kommunereform. Dette kan gi større oppslutning lokalt. Inntektssystemet bør imidlertid ikke være utført slik at det gir dårlige insentiver til kommunesammenslutninger. Det kan gi store avvik mellom

det som lønner seg for fellesskapet og det som lønner seg for den enkelte kommune.

Kommisjonen vil peke på at dersom kommunereformen medfører endringer i generalistprinsippet, med overføring av oppgaver fra fylkeskommuner til større by- eller regionkommuner, vil det være nødvendig med reformer av fylkeskommunenes oppgaver og struktur. Det gjelder for eksempel dersom vesentlige deler av videregående utdanning overføres til større by- eller regionkommuner. En mulighet er en inndeling av landet i fem-sju regioner som får en folkevalgt forankring direkte eller indirekte.

I dagens styringssystem har kommunene begrensede muligheter til å påvirke egne inntekter. Med unntak av en viss frihet når det gjelder eiendomsskatt. Dette styringsregimet er primært et resultat av det store spennet mellom små og store kommuner – de har like oppgaver, men svært ulike forutsetninger. Større og mer like kommuner etter en kommunereform vil kunne begrunne mindre statlig styring og større kommunal handlefrihet. Det bør da vurderes om man kan gi kommunene større økonomisk selvstendighet og ansvar slik man gjør i Sverige. Større lokal beskatningsfrihet vil gjøre det lettere å tilpasse det kommunale tjenestetilbudet til lokale ønsker og behov. Økt lokal skattlegging av alminnelig inntekt vil imidlertid kunne undergrave arbeidslinja, og lokale forskjeller i skattesatser vil kunne gi uønskede tilpasninger. I tillegg vil det svekke statens styring av den økonomiske utviklingen. I en vurdering av friere kommunal skattøre må derfor de mulige gevinstene i form av et mer levende lokaldemokrati eller bedre lokal tilpasning, veies mot de negative virkningene på andre områder.

Kommisjonen mener at kommunene må ha en større frihet til å ilegge eiendomsskatt. Eiendomsskatt inngår ikke i systemet for inntektsutjevning, slik at kommunene får beholde hele skatteinntekten. Det innebærer at kommunal eiendomsskatt er en skatteform der kommunen direkte kan møte innbyggernes avveining mellom bedre tjenester og økt skattebelastning. Eiendomsskatt vil også være en stabil inntektskilde for kommunene, samtidig som man unngår de fleste ulempene som er knyttet til økt skatt på alminnelig inntekt for personer.

Kommisjonen vil peke på at dersom man ikke får til en omfattende kommunereform bør man vurdere funksjonsfordelingen på nytt. I den svenske debatten er statlig overtagelse av skolesektoren en aktuell løsning på svakhetene i skolerestatene.

Kommisjonen vil peke på at finansieringssystemet for kommunesektoren må støtte opp under en effektiv kommunestruktur. Dagens økonomiske ordninger knyttet til kommunesammenslåinger innebærer at kommuner som slår seg sammen, beholder mye av den økonomiske gevinsten i en lang overgangsperiode. Enkelte av de regionalpolitiske tilskuddene bidrar til at små kommuner har høyere korrigerede frie inntekter per innbygger enn større kommuner, noe som kan bidra til å svekke insentivene til kommunesammenslutninger. Sammenslåing kan dessuten få svært ulike konsekvenser for de involverte kommunene. Det tydeligste eksempelet er de små kraftkommunene, som har svært høye inntekter per innbygger. Dersom disse slås sammen med tilgrensende kommuner, må kraftinntektene deles på flere. Kommisjonen vil peke på at det på lang sikt er storsamfunnet som bærer store deler av kostnadene ved en uhensiktsmessig kommunestruktur. Det er uheldig dersom inntektssystemet bidrar til å begrense frivillige sammenslåinger av kommuner.

Kommisjonen mener en gjennomført ramme- styring av kommunesektoren gir gode insentiver til fornuftig bruk av ressursene. Gevinster som følge av mer effektiv drift vil i sin helhet tilfalle den enkelte kommune. Samtidig står kommunen fritt til å tilpasse ressursbruken og utformingen av tjenestene til lokale forhold og prioriteringer. Omfanget av handlingsplaner, øremerking og refusjonsordninger bør derfor holdes på et minimum.

Etter kommisjonens vurdering styrer staten i for stor detalj hvordan kommunesektoren skal løse sine lovpålagte oppgaver. Selv om den statlige styringen reflekterer at kommunene tilbyr helt sentrale velferdstjenester innenfor områder som skole og omsorg, må statlige reguleringer og retningslinjer gjennomgås kritisk med sikte på mer desentralisering. Større frihet til å utføre oppgavene i samsvar med lokale forhold og vilkår vil bedre forutsetningen for effektiv virksomhet.

Kommunene og fylkeskommunene har hovedansvaret for viktige velferdstjenester, og de må stilles til ansvar for de tjenestene de leverer. Kommisjonen vil framheve at god bruk av tilgjengelig informasjon med vekt på å lære av hverandre, kan være viktige verktøy for økt kvalitet i det kommunale tjenestetilbudet. Det foreliggende tallmaterialet tyder på forskjeller i både kvalitet og effektivitet som kommunene må ta tak i.

Frikommuneforsøket og utfordringsretten i Danmark er eksempel på forsøk med mindre statlig styring. Forsøksloven i Norge åpner for at nor-

ske kommuner kan søke om forsøk på områder hvor de opplever at dagens lovverk er til hinder for utvikling av kommunens virksomhet. For tiden er det ingen forsøk etter forsøksloven. Kommisjonene mener det bør vurderes systematiske forsøk, som følges av evaluering og fjerning av regler som legger unødvendige begrensninger på kommunene.

## 16.7 Kommisjonens vurderinger

En kommunereform må sikre en mer effektiv kommunestruktur, med økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Særlig i tettbygde områder må kommunestrukturen tilpasses slik at sammenhengende bolig- og arbeidsområder kan få felles styringsorganer, en mer effektiv virksomhet og bedre mulighet for planlegging. I det videre arbeidet med kommunereformen bør også en oppmyking av generalistprinsippet vurderes, herunder om større kommuner bør få økte muligheter til å utføre oppgaver som i dag tilligger stat eller fylkeskommune.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden derfor kompenseres fullt ut. Det er uheldig ettersom det kan begrense frivillige sammenslåinger. Rammefinansieringen av kommunene utfordres i perioder med sterk vekst i øremerkede tilskudd bl.a. gjennom statlige handlingsplaner. Omfanget av handlingsplaner, øremerking og refusjonsordninger bør holdes på et minimum.

Større kommuner etter en kommunereform vil kunne begrunne mindre statlig styring og større kommunal handlefrihet. Det bør da vurderes om man kan gi kommunene større økonomisk selvstendighet og ansvar slik man gjør i Sverige. Større lokal beskatningsfrihet vil gjøre det lettere å tilpasse det kommunale tjenestetilbudet til lokale ønsker og behov. Imidlertid vil økt lokal skattlegging av alminnelig inntekt kunne undergrave arbeidslinja, mens lokale forskjeller i skattesatser vil kunne gi uønskede tilpasninger. Disse innvendingene gjelder ikke kommunal eiendomsskatt, og her bør kommunene få enda større frihet enn i dag. Eiendomsskatter ligger på et lavt nivå i Norge sammenlignet med andre land, og langt under nivåene i land som USA og Storbritannia.

Staten styrer i for stor detalj hvordan kommunesektoren skal løse sine lovpålagte oppgaver. Større frihet til å utføre oppgavene i samsvar med lokale forhold og vilkår vil bedre forutsetningen for effektiv drift. Større og mer robuste kommu-



ner vil gi økt rom for slik delegering. Ordninger tilsvarende frikommuneforsøket og utfordringsretten i Danmark bør vurderes. Det bør vurderes

systematiske forsøk, som følges av evaluering, og fjerning av regler som legger unødvendige begrensinger på kommunene.

## Kapittel 17

# Utdanningssektoren

*Den samlede kunnskapskapitalen er samfunnets viktigste ressurs og grunnlag for høy produktivitet. Produktivitetsvekst drives fram av ny og bedre kunnskap. Utdanningssystemet er myndighetenes viktigste virkemiddel for å påvirke kunnskapskapitalen. Kapittel 6 viser at produktivitetsveksten i Norge avhenger av evnen til å utnytte ny teknologi som i stor grad skapes utenfor landets grenser. Denne evnen til å lære av andre land er nært knyttet til befolkningens samlede kunnskaper og ferdigheter. Et avansert land som Norge kan i tillegg gjennom forskning og innovasjon bidra til å flytte teknologifronten på enkelte områder der Norge har verdensledende kunnskapsmiljøer. Dette kan bidra til å heve produktiviteten både hjemme og ute.*

### Grunnopplæringen

*Produktiviteten i grunnskole og videregående opplæring er lav i internasjonal sammenheng hvis man legger til grunn tilgjengelig informasjon om ressursinnsats og måloppnåelse. Det ser ut til at produktiviteten har gått ned i lang tid, muligens med unntak av de siste ti årene. Kvalitetssvikten i grunnskolen – generelt og i matematikkfaget spesielt – er godt dokumentert. Denne kvalitetssvikten forplanter seg oppover i utdanningssystemet i form av høyt frafall og rekrutteringssvikt til realfaglige utdanninger. Dette vil kunne trekke produktivitetsveksten ned for hele økonomien. Økende mangel på fagarbeidere medfører produktivitetstap i økonomien. Mangelen skyldes i hovedsak svake resultater i yrkesfagene i videregående opplæring, der mange begynner, men av ulike årsaker er det få som fullfører.*

*Økt produktivitet i grunnopplæringen krever bedre ressursbruk. Av hensyn til kunnskapskapitalens betydning for produktiviteten i hele økonomien, er det avgjørende at måloppnåelsen øker. Dette forutsetter at kvaliteten på undervisningen blir bedre. Mange mekanismer påvirker kvaliteten på undervisningen. Rekruttering og utdanning av lærere, ledelsen på den enkelte skole og skoleeiers oppfølging av sine ledere, har stor betydning. Det er vanskelig å se hvordan disse faktorene skal kunne forbedres uten*

*at arbeidsmarkedet for lærere reformeres. Skolene er også utsatt for mye detaljstyring som hindrer dem i å gjøre en god jobb, både ved å båndlegge tid til uproduktive oppgaver og ved å pålegge praksis som ikke fremmer gode resultater.*

*Det er etter kommisjonens syn behov for reformer som kan heve kvaliteten i grunnskolen, og dette vil kreve langsiktig innsats på mange felt. Reallokering av ressurser til de yngste elevene, elever med særskilte evner og elever fra utsatte sosioøkonomiske grupper, vil øke produktiviteten i grunnskolen.*

*En sterkere vektlegging av læring og resultater i kommunenes styring av skolene vil fremme bedre skoleledelse og bidra til økt produktivitet. Styringen av skolen bør i større grad bygge på tiltak og virkemidler som har effekt på kvaliteten. Kostnadskrevede reformer uten effekt på kvaliteten har bidratt til å senke produktiviteten i grunnopplæringen.*

*Større grad av seleksjon inn i læreryrket vil øke produktiviteten i grunnopplæringen, men er etter kommisjonens syn vanskelig å få til slik arbeidsmarkedet for lærere fungerer, og når konkurransen om lærerstillingene er svak. Det bør etableres nye veier inn i læreryrket. Lærernes samlede arbeidstid bør i større grad brukes til undervisning.*

*Det bør utvikles flere veier gjennom fagopplæringen, som er bedre tilpasset ulike elevgruppers forutsetninger og ambisjoner. Det bør også utvikles alternativer til lærlingordningen for å sikre at alle elever som velger yrkesfag, får den nødvendige praksis. Det bør satses mer på å forebygge psykiske vansker blant barn og unge.*

### Høyere utdanning

*Kvalitetsreformen har gitt et nytt styringsregime innen høyere utdanning, med sterkere delegering til mer selvstendige institusjoner, sterkere intern ledelse ved institusjonene, og nye styringsformer gjennom resultatmåling og resultatbasert finansiering i undervisning og forskning. Det ble samtidig etablert nytt gradssystem med bachelor og master, nye undervisnings- og vurderingsformer, og nye rettigheter og kontrakter for studentene.*

Etter reformen har det vært sterk økning i forskningsproduksjonen, men ikke like sterk økning i kandidatproduksjonen. Økningen i forskningsproduksjonen ser ikke ut til å ha gått utover kvaliteten, men forskningskvaliteten har økt mindre enn i våre naboland. Det finnes ikke data for å gjøre en tilsvarende vurdering av effekten av kvalitetsreformen på undervisningskvaliteten.

Kommisjonen er bekymret for kunnskapskapitalen i den store bredden av studentmassen. Det gjelder særlig fordi internasjonale trender i teknologi og arbeidsliv legger press på kompetanse på mellomnivå. Rutinepregede arbeidsoppgaver vil forsvinne, og dette stiller høyere krav til kandidatenes kompetanse i framtiden.

Kommisjonens vurdering er at den resultatbaserede finansieringen har hatt uheldige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet i høyere utdanning. Det er opprettet for mange tilbud og plasser innenfor billige fag, som lavere-grads-studier innenfor samfunnsvitenskap og økonomisk-administrative fag, på bekostning av realfagene. Dette er ikke i samsvar med arbeidslivets behov framover, og kan ha en negativ påvirkning på produktiviteten i økonomien. At veksten i studieplasser også drar med seg forskningsmidler er med på å forsterke den uheldige utviklingen. Karaktersettingen varierer sterkt mellom institusjonene og ser ut til å bli brukt i konkurransen om studenter. Det er et tegn på at dagens konkurranse om studenter er lite produktiv.

Den vedvarende lave gjennomføringen i høyere utdanning innebærer sløsing med ressurser. Det ser ut til at mange studenter har for svake forkunnskaper, får for dårlig oppfølging, jobber for mye ved siden av studiene eller ikke er tilstrekkelig motivert for å fullføre et utdanningsløp. Studiesøkende bør få bedre informasjon om arbeidsmarkedsutsiktene ved ulike utdanningsvalg. Studentene bør også få sterkere økonomiske insentiver til å fullføre en grad. Kommisjonen er kritisk til at slike insentiver legges på institusjonene, slik en ekspertgruppe nylig har foreslått, fordi dette kan bidra til å senke den faglige standarden. Terskelen for å komme inn i høyere utdanning bør heves. Fagskole kan være et bedre utdanningsvalg for de som ønsker en kortere yrkesrettet utdanning etter videregående skole. De fleste fagskoleutdanninger er godt tilpasset arbeidslivets behov.

Styringen av UH-sektoren har ikke i tilstrekkelig grad fremmet utvikling mot høyere kvalitet og har i tillegg gitt økt byråkratisering. På den ene siden stimulerer myndighetene til konkurranse om studenter og forskningsmidler. Men samtidig er det ingen mekanismer på plass som sikrer at studietilbud med

få søkere eller svake forskningsmiljøer legges ned. Heller ikke lærestedenes egne styrende organer ser ut til å ta i bruk handlingsrommet de har fått. Regjeringen har varslet en sammenslåing av institusjoner i den kommende stortingsmeldingen om struktur. Dette er positivt dersom sammenslåinger kan bidra til å stimulere produktiv konkurranse i sektoren, bedre koordinering av kapasiteten, og omstilling ut av forskningsmiljøer og institusjoner som åpenbart er for små. Foreliggende forskning gir likevel ikke grunn til å tro at sammenslåinger i seg selv vil medføre betydelige gevinster i form av økt kvalitet eller reduserte kostnader. Myndighetenes styring må i større grad rettes mot kvalitet, og øvrige hensyn må få mindre betydning. Det er også viktig å øke kvaliteten i de små institusjonene.

Politisk overstyring av forskningsmidlene går på bekostning av kvaliteten i forskningen. Dette er uheldig, fordi forskning av lav kvalitet har liten samfunnsmessig verdi, uansett hvor relevant temaet måtte være. Den politiske profileringen av tematiske og strategiske satsingsområder fremmer opportunistisk atferd og bidrar til middelmådighet i sektoren ved å hindre at ressurser flyttes fra dårlige til gode forskningsmiljøer. Det er behov for tiltak som sikrer at forskningsmidlene i større grad kanaliseres til de beste forskerne og miljøene.

Det har vært sterkere vekst i administrative stillinger enn i forsknings- og undervisningsstillinger de senere år. Det må undersøkes nærmere hvordan administrasjonsveksten drives av nasjonale reguleringer og interne styringsutfordringer.

## 17.1 Innledning

### 17.1.1 Utdanningssystemets betydning for produktivitet, begrunnelse for offentlig inngripen

En sentral konklusjon i gjennomgangen av produktivetsfremmende faktorer i kapittel 6 er at produktivetsveksten avhenger av evnen til å utnytte ny teknologi som hovedsakelig skapes utenfor landets grenser. Denne evnen – eller absorpsjonskapasiteten – er nært knyttet til befolkningens samlede kunnskaper og ferdigheter (humankapitalen). I tillegg til å ta i bruk utenlandsk teknologi, kan et avansert land som Norge gjennom forskning og innovasjon bidra til å flytte teknologifronten innenfor enkelte områder der Norge har verdensledende kunnskapsmiljøer. Dette kan bidra til å heve produktiviteten både i Norge og i andre land.

Behovet for offentlig inngripen i kunnskapsproduksjonen skyldes markedssvikt, høy usikker-

het, kostnader forbundet med begrenset rasjonalitet, samt fordelingshensyn. Markedssvikten kommer av at kunnskap har store eksterne effekter (spill-overs), ved at den kommer flere til gode enn de som investerer i den. Dermed er den samfunnsmessige avkastningen av kunnskap høyere enn den private avkastningen. For eksempel er det påvist at høyt utdannet arbeidskraft bidrar til å heve produktiviteten til lavere utdannede kolleger. Utdanning er også forbundet med samfunnsmessige eksterne effekter som kan påvirke produktiviteten i samfunnet i større eller mindre grad, ved bedre helse, lavere kriminalitet, større samfunnsengasjement, mindre trygdetilbøyelighet, færre tenåringsgraviditeter mv. (se for eksempel Salvanes 2012).

Markedet vil altså ikke av seg selv sørge for at det produseres nok kunnskap. Dette begrunner offentlig finansiering av utdanning og forskning, samt offentlig regulering av eiendomsretten til resultatene (patenter mv.).

En annen begrunnelse for offentlig finansiering av kunnskapsproduksjon er at stor usikkerhet om avkastningen, kan gjøre det vanskelig å forsvare investeringene ut i fra rene privatøkonomiske vurderinger. Forskning kan resultere i alt fra store teknologiske gjennombrudd til ingenting. Noen prosjekter avsluttes uten at resultatene tas i bruk, mens andre får anvendelser langt utover de mest optimistiske scenariene. Den ekstremt høye risikoen forbundet med forskning – og da særlig den langsiktige, nysgjerrighetsdrevne forskningen – medfører at mye kunnskap ikke vil bli produsert uten offentlig finansiering.

Offentlig inngripen på kunnskapsområdet kan også være nødvendig for å begrense samfunnets kostnader knyttet til individers atferd som skyldes såkalt begrenset rasjonalitet. Slik atferd oppstår fordi den enkelte ikke klarer å beregne faktisk nytte og kostnad ved ulike handlingsalternativer (psykologisk bias), begrenset selvkontroll som resulterer i misforhold mellom planlagt og faktisk handling, samt motstand mot endring. At de fleste land ikke bare finansierer utdanning, men også har tvungen eller obligatorisk skolegang, illustrerer hvor sterkt myndighetene vektlegger eksterne effekter og begrenset rasjonalitet når det kommer til kunnskap. Obligatorisk utdanning og offentlig finansiering er ikke bare begrunnet med effektivitetshensyn, men også fordelingshensyn i og med at utdanning spiller en viktig rolle for å sikre individer like muligheter uavhengig av sosial bakgrunn.

### 17.1.2 Utdanningssystemets rolle, styringsutfordringer

Utdanningssystemet er myndighetenes viktigste virkemiddel for å påvirke landets kunnskapsnivå. I tillegg kommer virkemidler som stimulerer til kunnskapsproduksjon i andre offentlige og private virksomheter, herunder stimulering av kompetanseutvikling og forskning og innovasjon i næringslivet, som er nærmere omtalt i kapittel 9.

Læring skjer ikke bare i utdanningsinstitusjonene, men også i hjemmet og i arbeidslivet. Hva som er den beste fordelingen mellom de ulike arenaene for læring, avhenger bl.a. av hvor mye vekt som legges på fordeling (jf. leksedebatten) og effektivitet (i utgangspunktet er det mer effektivt å undervise 30 elever i én klasse enn på hver sin arbeidsplass), og hvorvidt disse arenaene er substitutter eller komplementære. Heckman (2000) argumenterer for komplementaritet, dvs. at det er mer lønnsomt for bedrifter å investere i kompetanseutvikling for ansatte som har mye utdanning, enn for ansatte med lite utdanning. Dette kommer av at læring fostrer mer læring. Hægeland (2001) funn fra norsk industri bekrefter Heckmans teori. Læring på arbeidsplassen er derfor ingen enkel løsning for å kompensere for manglende utdanning. Snarere er det slik at utdanningsinstitusjonene kan gi en bred kompetanse som er anvendelig i mange virksomheter og gjøre arbeidsstyrken mer omstillingsdyktig, mens arbeidslivet tilfører bedriftsspesifikk kompetanse. Arbeidslivet er en viktig læringsarena innenfor yrkesrettede utdanninger (profesjonsstudier og fagopplæring), for å sikre en relevans som utdanningsinstitusjoner i mindre grad kan bidra med. Jo mer spesifikk utdanningen er, desto større er likevel risikoen for at kompetansen raskt blir utdatert. Arbeidsgivere vil i liten grad ha insentiver til å tilføre ansatte bred kompetanse som er anvendelig hos konkurrenter.

Utdanningssystemet styres av staten gjennom et relativt detaljert lovverk, og ansvaret for grunnopplæringen er delegert til kommuner og fylkeskommuner. Den statlige styringen omfatter også finansiering og såkalte myke virkemidler, som forskning og kunnskapsspredning, kompetanseutvikling og dialog. Offentlig eierskap over utdanningsinstitusjonene må ses i lys av bl.a. historiske forhold og behovet for demokratisk kontroll over innhold, kvalitet og kostnader. Hvorvidt offentlig eierskap og dagens styringssystem fremmer effektivitets- og fordelingshensynene omtalt ovenfor, er et empirisk spørsmål. Styringsproblemer i offentlig sektor medfører at det ikke er noen auto-

matikk i at de demokratisk vedtatte formålene for utdanningssystemet realiseres (se kapittel 15 for generell omtale av årsaken til slike styringsproblemer). Realisering av formålene avhenger av sektorens kapasitet i form av ressurser og kompetanse, insentiver og handlingsrom. Dersom aktørene i sektoren er drevet av et ønske om å oppnå målene myndighetene har satt, er styringsutfordringene små, og styringen kan i stor grad baseres på tillit, forutsatt at ansatte har tilstrekkelig kompetanse, ressurser og autonomi til å fatte og gjennomføre de riktige beslutningene. Styringsproblemer i utdanningssystemet er særlig knyttet til at sektoren har mange formål og vanskelig målbare resultater, og at avstanden er stor fra storting og departement til klasserom, auditorier og lesesaler.

Utdanningssystemets mange formål er nedfelt i lovverk i form av formålsparagrafer og læreplaner, og i tildelingsbrev til høyere utdanningsinstitusjoner. Formål knyttet til produktivitetsutvikling, som økonomiens behov for kompetent arbeidskraft og relevant forskning, er bare to av mange formål som ligger til grunn for myndighetenes styring av barnehager, skoler, universiteter og høyskoler. Dette formålet er heller ikke svært framtrædende i styringsdokumentene. For produktivitsveksten er det imidlertid avgjørende at utdanningssystemet produserer kompetanse som både dekker dagens behov i arbeidslivet, og kan bidra til å skape et produktivt arbeidsliv i årene framover. I avsnitt 17.2 nedenfor drøftes hvor godt utdanningssystemet fyller denne rollen i dag, samt utfordringene dette systemet ser ut til å stå overfor framover.

Produktiviteten i utdanningssystemet kan defineres som forholdet mellom måloppnåelse og ressursinnsats. Avsnitt 17.3 gir en gjennomgang av den eksisterende empirien om produktiviteten i utdanningssystemet i Norge, og forsøker å sette dette i sammenheng med styringsutfordringer og reformbehov i sektoren.

## 17.2 Dekker utdanningssystemet økonomiens behov?

### 17.2.1 Utdannings- og kompetansenivået i Norge

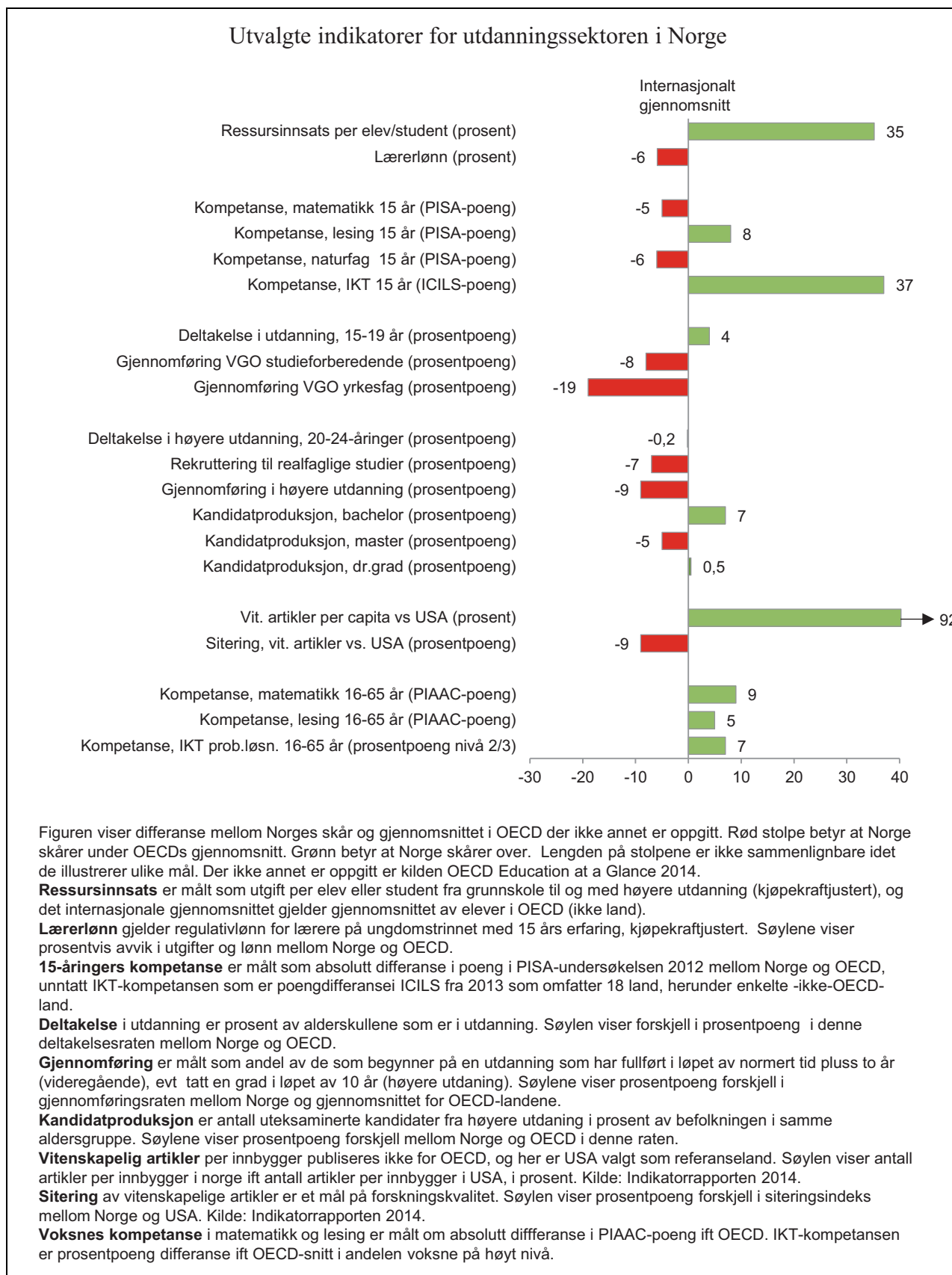
Veksten i utdanningsnivået i Norge er illustrert i figur 17.3 lenger bak i kapitlet. Norge var relativt

tidlig ute med en ekspansjon av utdanningssystemet, både med obligatorisk grunnskole, retten til videregående opplæring og med en sterk ekspansjon i høyere utdanning fra 1990-tallet. Denne utviklingen har ikke vært unik for Norge, men foregår stort sett i alle land. Deltakelsen i utdanning i Norge – målt som andelen av et årskull som er i utdanning – tilsvarer omtrent gjennomsnittet for OECD-landene (se figur 17.1).

Utdanningsnivået i Norge er noe høyere enn generelt i OECD, men antakelig ikke helt i toppen. Norge har noe høyere andel av befolkningen som har oppnådd videregående opplæring enn gjennomsnittet i OECD, selv om frafallet er høyere enn i de fleste andre land. Det kan forklares ved at mange fullfører videregående opplæring i voksen alder.

Når det gjelder andel av befolkningen som har høyere utdanning, ligger Norge helt i toppen av OECD-statistikken, men dette skyldes dels at definisjonen av oppnådd høyere utdanning for Norge ikke er sammenlignbar med andre land. I den norske statistikken er en person definert som høyt utdannet hvis vedkommende har fullført minst to år ved universitet eller høyskole, mens den internasjonale definisjonen er en fullført grad. Den samlede produksjonen av kandidater ved universiteter og høyskoler er omtrent som for gjennomsnittet av OECD-landene, men i Norge utdannes det noe flere bachelorkandidater og noe færre masterkandidater enn for gjennomsnittet av OECD-landene.

Norge har over lang tid kommet godt ut i internasjonale målinger av voksnes kompetanse (IALS, ALL, PIAAC). Dette avspeiler antakelig tidlig utbygging av utdanningssystemet nevnt over, men også et læringsintensivt arbeidsliv som fremmer læring gjennom hele livet. Norge gjør det imidlertid stadig svakere på disse målingene (Gabrielsen 2013), og er blant landene med størst nedgang. Det avspeiler antakelig kvalitetssvikt i utdanningen, som også er grundig dokumentert gjennom deltakelse i internasjonale målinger av skoleelevers kompetanse (PISA, TIMSS, PIRLS). Norske elever kommer spesielt svakt ut på målinger i matematikk og naturfag. Innenfor høyere utdanning er det også langt svakere rekruttering til realfaglige studier i Norge enn for gjennomsnittet av OECD-landene.



Figur 17.1 Utvalgte indikatorer for utdanningssektoren i Norge sammenlignet med gjennomsnittet for OECD-landene

Kilde: OECD.

### 17.2.2 Avkastning av utdanning

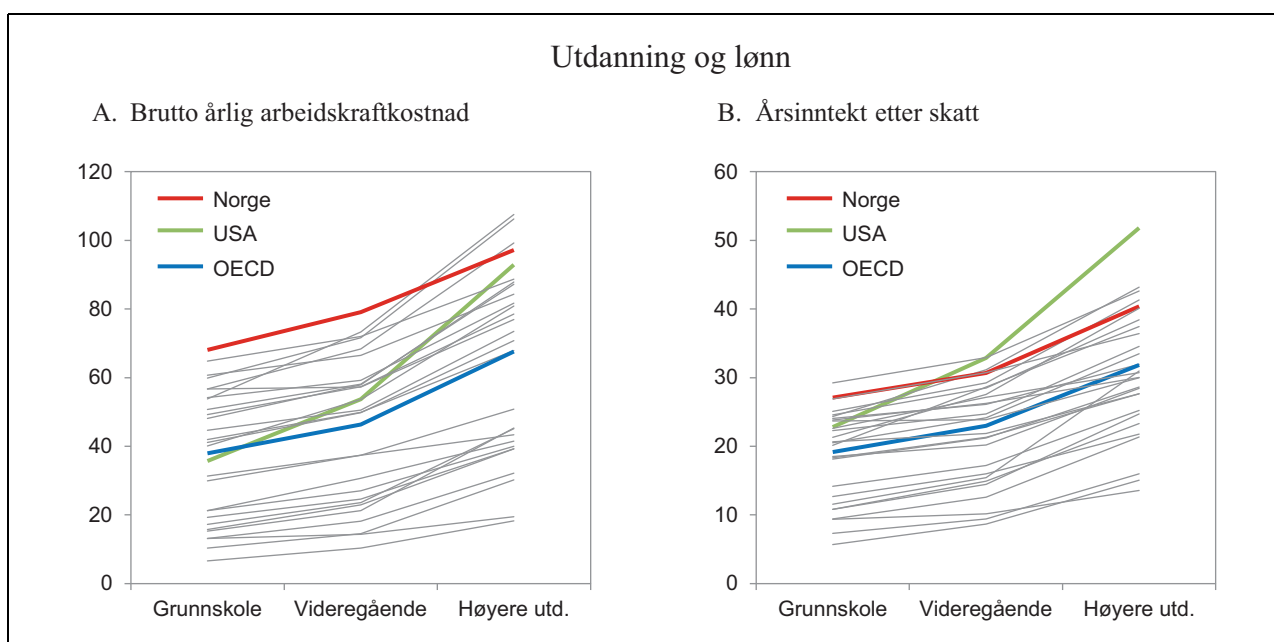
Lønnsforskjeller mellom ulike utdanningsgrupper kan gi en indikasjon på forskjeller i produktivitet. Dersom arbeidsgiverne lønner de ansatte i henhold til deres produktivitet, vil produktivitetseffekten av utdanning kunne avleses i bedriftenes kostnader til arbeidskraft med ulikt utdanningsnivå og ulike utdanningstyper. Dette er ikke noen én-til-én-sammenheng, i og med at lønnsfastsettelsen påvirkes av samspill mellom tilbud, etterspørsel og institusjoner. Hægeland og Klette (1999) finner støtte for at arbeidskraftkostnadene reflekterer ulikheter i produktivitet mellom ulike utdanningsgrupper i norsk industri. I andre næringer – spesielt i offentlig sektor – er det liten grunn til å tro at man vil finne tilsvarende sammenheng mellom lønn og produktivitet.

Figur 17.2 panel A viser arbeidskostnadsprofilen (lønn pluss arbeidsgiveravgift mv.) for ulike utdanningsgrupper i alderen 25–64 år i Norge sammenlignet med 27 OECD-land. USA og gjennomsnittet for OECD er framhevet i figuren, mens andre land er representert ved grå streker. Norge kjennetegnes ved at lønnsnivået er høyt for alle utdanningsnivåer, som antakelig både avspeiler høy produktivitet, gunstig bytteforhold med utlandet og høye sosiale avgifter. Sammenlignet med andre land er arbeidskraftkostnadene i Norge spesielt høye for ansatte med lav og middels utdan-

ning, men er også blant OECDs høyeste for ansatte med universitets- og høyskoleutdanning.

De relativt høye arbeidskraftkostnadene for lavutdannede bidrar til at lønnskurven for Norge er noe slakere enn for gjennomsnittet av OECD-landene. Dette har mange forklaringer, herunder god tilgang på høyt utdannet arbeidskraft i Norge i forhold til andre land i perioden da det var sterk vekst i etterspørselen, bl.a. pga. IT-revolusjonen («skill-biased technological change»), et sterkt regulert arbeidsmarked med et sentralisert system for lønnsdannelse og at offentlig sektor er tilnærmet eneste arbeidsgiver for høyt utdannede grupper som lærere og helsepersonell, og på den måten holder lønningene for store grupper høyt utdannede nede.

Lønnsforskjellene er også et viktig signal til utdanningssøkende om hvordan ulike utdanninger verdsettes i arbeidsmarkedet. Den enkeltes økonomiske incentiver til å ta utdanning representeres bedre av kjøpekraften de kan oppnå enn av arbeidskraftkostnaden. Figur 17.2 panel B viser at inntektsprofilen er mer sammenpresset enn arbeidskostnadsprofilen, fordi skattesystemet har en utjevnende effekt (merk skalaforskjell mellom de to figurene). Beregninger som i tillegg tar hensyn til alder, kjønn og erfaring, viser gjerne at lønnspremien knyttet til utdanning i Norge er på linje med andre nordiske land, men lavere enn i mange europeiske land og spesielt USA (Hæge-



Figur 17.2 Gjennomsnittlig arbeidskraftkostnad (A) og inntekt etter skatt (B) i 28 OECD-land. Sysselsatte i alderen 25–64 år, omregnet til heltid. 1000 USD valutakurs. 2009

Kilde: OECD.

land 2003, Aakvik m. fl. 2010). Lønnspremien av ferdigheter, til forskjell fra formell utdanning, er også noe lavere i Norge enn i de fleste andre OECD-land (Hanushek m.fl. 2015).

At utdanning er gratis i Norge brukes av og til som argument for at det er misvisende å sammenligne lønnsprofilene for utdanningsgrupper i Norge med andre land. Sett i et livsløpsperspektiv er likevel studieavgiftene av liten betydning sammenlignet med lønnsgevinsten. OECDs beregninger av nåverdi og internrente tyder på at den private avkastningen av utdanning i Norge er drøyt halvparten av hva den er for gjennomsnittet av OECD-landene når alle inntekter og kostnader er tatt med.

Beregninger av den gjennomsnittlige lønnspremien av utdanning fanger ikke opp variasjon mellom ulike utdanningsnivåer og fagfelt, eller kvaliteten på utdanningen. Lønnspremien er relativt høy i de tradisjonelle fagarbeiderutdanningene innenfor håndverk og industri på videregående nivå. Dette tyder på at fagarbeiderutdanningene har en stor effekt på produktiviteten. Analyser basert på data for livsløpsinntekter viser at høyere utdanning gir en avkastning som langt overstiger avkastningen av videregående opplæring (Bhuller m.fl. 2014). Spesielt er avkastningen høy innenfor fag som medisin, økonomi, jus og for sivilingeniørstudier (Kirkebøen 2010). Avkastningen er lav eller negativ for lærerutdanninger, sykepleie mv., som må ses i sammenheng med at disse gruppene nesten utelukkende arbeider i offentlig sektor. Lønnspremien av samme utdanning varierer mellom næringer. Den er høyest i oljesektoren, dernest kommer industrien og privat tjenesteyting, og den er lavest i offentlig sektor.

Det er en viss uenighet om de relativt små lønnsforskjellene i Norge er en svakhet eller styrke for produktiviteten. En fordel ved en sammenpresset lønnsstruktur er at lavproduktive virksomheter raskere legges ned og at høyproduktive virksomheter lettere etableres. OECD har nylig pekt på at store lønnsforskjeller mellom lavtlønte og middelklassen på sikt kan svekke produktivitet og vekst, fordi de lavtlønte og deres etterkommere ikke akkumulerer tilstrekkelig samlet kunnskapskapital (se nærmere omtale av disse mekanismene i kapittel 6). Svakheten ved den sammenpressede lønnsstrukturen er at dersom virksomheter og individer står overfor gale prissignaler når de tar beslutninger om ansettelser og utdanningsvalg, vil dette kunne føre til produktivitetstap og dårligere ressursutnyttelse gjennom feilallokering av den samlede kunnskapska-

pitalen. Spesielt utgjør lav avkastning av samlet kunnskapskapital en risiko for landets innovasjonsevne ved å senke premien for innsats blant de dyktigste. Relativt høy lønn for lavt utdannet arbeidskraft kan også medføre utstøting fra arbeidsmarkedet for denne gruppen. Dette vil kunne øke arbeidsproduktiviteten, men medfører et samfunnsøkonomisk tap.

I den grad enkeltpersoner lar utsiktene til lønn styre utdanningsvalgene, kan det være grunn til bekymring over den lave avkastningen. Et eksempel er den lave lønnspremien for lærerutdanningene, som er et resultat av negativ reallønnsvekst i perioden 1977–1996 og svak reallønnsvekst etter 2003 (Aanesen 2010). Parallelt med dette har inn-takskvaliteten til lærerutdanningene falt, både absolutt og i forhold til andre studentgrupper (Møen m.fl. 2012), og det er blitt vanskelig å rekruttere nok lærere og beholde dem i skole og barnehage.

### 17.2.3 Sysselsetting og mistilpasning

For bedrifter og andre virksomheter vil produktiviteten dels være avhengig av tilgang på relevant arbeidskraft. Her spiller dimensjoneringen av utdanningssystemet en viktig rolle med hensyn til hvilke utdanninger som tilbys og etterspørres.

Virksomheter som ikke har tilgang på riktig kompetanse, får økte kostnader ifm. ansettelser, og eventuelt må de gi opp å ansette noen selv om behovet er til stede. Virksomhetene kan også bli nødt til å ansette personer med feil kompetanse. Dette innebærer risiko for lav produkt- og tjenestekvalitet, eventuelt nedskalering eller stans av produksjon. Mangel på kompetent arbeidskraft kan hindre at ny teknologi tas i bruk. Kompetente ansatte som allerede er i bedriften, kan også få en sterk forhandlingsposisjon, og på den måten presse lønningene opp. Knapphet på kompetent arbeidskraft kan med andre ord påvirke kostnader og produktivitet på en rekke måter.

NAVs bedriftsundersøkelser de senere årene tyder på at mangel på kompetent arbeidskraft er et problem i Norge, spesielt når det gjelder helsepersonell og håndverkere. Det er også mangel på ingeniører, men her har utviklingen gått i riktig retning den senere tid. Det er også stor mangel på lærere i barnehage og skole.<sup>1</sup> Anslagsvis 10–15 pst. av bedriftene melder at de har rekrutterings-

<sup>1</sup> Ikke alle disse problemene skyldes for lav utdanningskapasitet. For eksempel er det mange lærere og førskolelærere som jobber utenfor skolen. Det er nok lærere, men skoler og barnehager har problemer med å fylle stillingene.



problemer. To tredeler av disse lyktes ikke med å rekruttere arbeidskraft, mens en tredel måtte ansatte noen med annen eller lavere formell kompetanse enn de søkte etter. NHOs kompetansebarometer for 2014 viser at bedrifter innenfor NHO-området har problemer med å rekruttere tilstrekkelig med ingeniører, håndverkere og andre teknikere. Halvparten av medlemsbedriftene har rekrutteringsproblemer, og hos 15 pst. er problemene store.

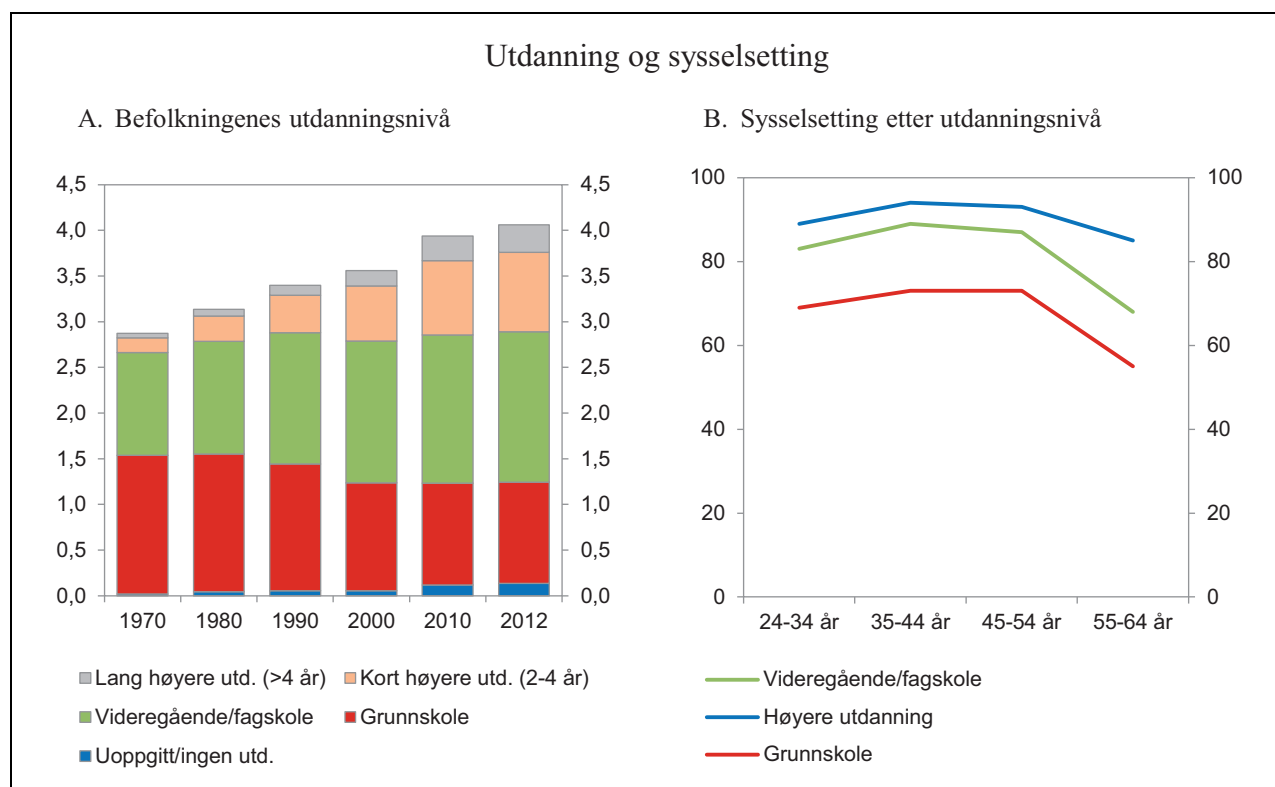
På den annen side er det knyttet kostnader også til for mye utdanning, først og fremst i form av tapt arbeid under studietiden, men også i form av sløsing med offentlige midler. Å være overkvalifisert kan i tillegg føre til produktivitetstap på grunn av svekket motivasjon og arbeidslyst. Selv om det er urealistisk å forvente fullkomment samsvare mellom utdanningssystemets kandidatproduksjon og arbeidslivets behov, er det likevel et mål å gjøre mistilpasningen så liten som mulig.

Figur 17.3 panel A viser utviklingen i utdanningsnivået i Norge de siste 40 årene. Det er blitt færre med bare grunnskoleutdanning, men på grunn av høyt frafall i videregående skole og innvandring av lavt utdannede er det fortsatt mer enn én million grunnskoleutdannede (30 pst. av befolkningen). Denne gruppen er karakterisert

ved lav sysselsetting i alle aldersgrupper (panel B), som tyder på at arbeidslivet ikke klarer eller ønsker å benytte den relativt store tilgangen av lavt utdannet arbeidskraft.

Antall personer med videregående opplæring eller fagskole som høyeste fullførte utdanning har økt, og andelen har ligget stabilt på ca. 40 pst. siden 1970. Gruppen har relativt høy sysselsetting, særlig i de yngste aldersgruppene. Mange går tidlig ut av yrkeslivet. Det er spesielt innenfor de tradisjonelle håndverks- og industrifagene, samt i helse- og sosialfag, at arbeidsmarkedstilpasningen for personer med videregående opplæring eller fagskoleutdanning<sup>2</sup> er god (Holmseth 2013, Waagene og Støren 2013). NAVs og NHOs bedriftsundersøkelser finner at det er mangel på denne type arbeidskraft i dag. Arbeidsmarkedstilpasningen er dårligere for personer som har studiekompetanse («artium») som høyeste utdanning, eller som har fagbrev eller fagskoleutdanning i økonomisk-administrative fag, estetiske fag, mediefag og andre fagområder med svake tradi-

<sup>2</sup> Produktivitetskommisjonen viser til at et eget utvalg nylig har avgitt sin innstilling om fagskoleutdanning, og vil derfor ikke omtale denne nærmere her, selv om statistikken tyder på at de fleste fagskoleutdanninger har svært høy relevans for arbeidslivet.



Figur 17.3 Befolkningen, i mill. personer, 16 år og over etter høyeste fullførte utdanningsnivå 1970–2012 (A) og sysselsetting etter utdanningsnivå i prosent av aldersgruppen (B)

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.

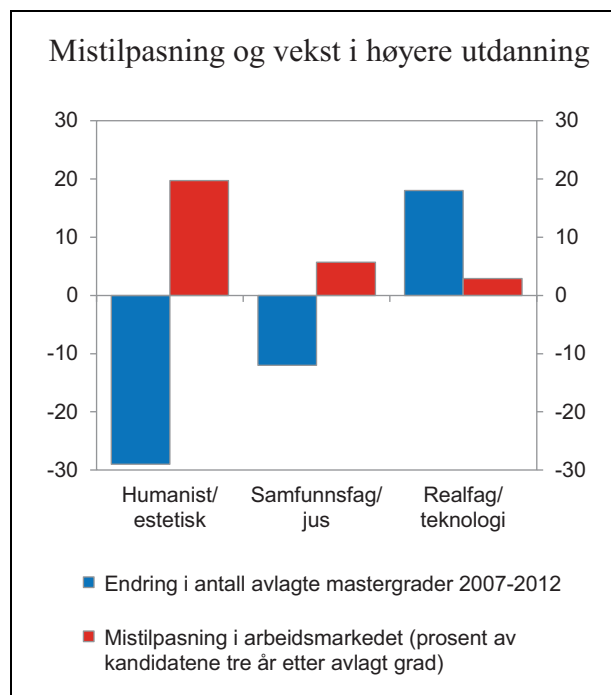
sjoner i fagopplæring. Disse gruppene utgjør imidlertid et relativt lite antall personer. I det store bildet er det rimelig å konkludere med at videregående opplæring og fagskolene ikke klarer å utdanne nok kandidater.

Andelen av den norske befolkningen som har høyere utdanning<sup>3</sup>, har økt fra under 10 pst. til nesten 30 pst. siden 1970, og antall personer med høyere utdanning er mer enn femdoblet i perioden (figur 17.3 til venstre). Særlig på 1990-tallet var det en sterk vekst, bl.a. fordi myndighetene økte kapasiteten i utdanningssystemet som et svar på høy ungdomsledighet. På 2000-tallet stabiliserte utdanningstilbøyeligheten seg, for så å øke noe igjen under finanskrisen, slik at den nå ligger på et nivå tilsvarende gjennomsnittet i OECD. Det er fortsatt en liten del av befolkningen (7,5 pst.) som har mastergrad eller tilsvarende lang utdanning. Høyt utdannede er oftere sysselsatt enn andre utdanningsgrupper, og forskjellen er spesielt stor i de eldste aldersgruppene (figur 17.3 til høyre).

Det er forskjeller i arbeidsmarkedstilpasning blant nyutdannede fra ulike fagfelt innenfor høyere utdanning (Arnesen m.fl. 2012, 2013). Sivilingeniørene framstår som de best tilpassede, med høyest sysselsetting og minst ledighet, samt med høyest andel i fast, relevant heltidsjobb der de får brukt kompetansen. Det har lenge vært underskudd på ingeniører, men situasjonen er bedret de siste årene, bl.a. på grunn av innvandring og økt kapasitet i utdanningene. Også kandidater fra økonomisk-administrative fag, lærerutdanninger og helsefaglige utdanninger har lett for å få jobb. I den andre enden av skalaen skiller humanistene seg særlig negativt ut med stor grad av rapportering om mistilpasning, irrelevant arbeid og lav lønn. Også samfunnsvitere har en betydelig andel mistilpassede.

Mistilpasningen blant høyt utdannede har ikke økt de siste årene, på tross av en økning i antall kandidater. Dette skyldes bl.a. at studentenes valg har endret seg i tråd med arbeidsmarkedets behov. Figur 17.4 viser for eksempel at antall avlagte mastergrader innenfor humanistiske fag og samfunnsfag har gått ned. Kandidatproduksjonen innenfor realfag og teknologi har gått opp, men er fortsatt lav i internasjonal målestokk. Også lærerutdanninger og helse- og sosialfag har hatt

<sup>3</sup> Statistisk sentralbyrås definisjon av høyt utdannet er at personen har avlagt minst 120 studiepoeng, dvs fullført minst to år med høyere utdanning. Dette inkluderer mange personer som ikke har tatt en grad.



Figur 17.4 Mistilpasning i arbeidsmarkedet og vekst i kandidatproduksjonen i utvalgte utdanninger

Kilder: Statistisk sentralbyrå og NIFU.

vekst, selv om det ikke er tilstrekkelig til å dekke behovet.

UH-institusjonene er ansvarlige for utdanning av personell til forskningssystemet, og doktorene utgjør en liten, men økende del av den totale arbeidsstokken. Om lag én pst. av voksbefolkningen har utdanning på doktorgradsnivå. Antall avlagte doktorgrader per år har økt fra under 200 i 1980 til over 1 500 i 2013. Norge utmerker seg i OECD ved å ha svært lav doktorgradsproduksjon i teknologifag. Veksten i dette fagområdet har også vært lav, og avhengig av tilgang av studenter fra utlandet. Hele 65 pst. av teknologistipendiatene har utenlandsk statsborgerskap (kilde: NIFU doktorgradsstatistikk). Rundt halvparten av utenlandske doktorer forlater Norge i løpet av noen år etter avlagt grad (Olsen 2013) og kommer således ikke norsk arbeidsliv til gode i særlig grad. Personer med doktorgrad har små problemer med å skaffe seg arbeid, og bare 3,5 pst. er utenfor arbeidsstyrken eller arbeidsledige (Olsen 2012). Tre av fire er knyttet til forskningsvirksomhet ved universiteter, høyskoler, institutter, helseforetakene og i næringslivet. De fleste personer med doktorgrad jobber i eller omkring de større byene.

I internasjonal sammenheng er sysselsettingen i Norge høy for alle utdanningsgrupper. Høyt utdannede og fagarbeidere utmerker seg spesielt, med den laveste ledigheten i OECD-området. Statistikken gjengitt ovenfor tegner et bilde av kompetansemangel – spesielt når det gjelder ingeniører, håndverkere, helsepersonell og lærere – heller enn overutdanning i Norge.

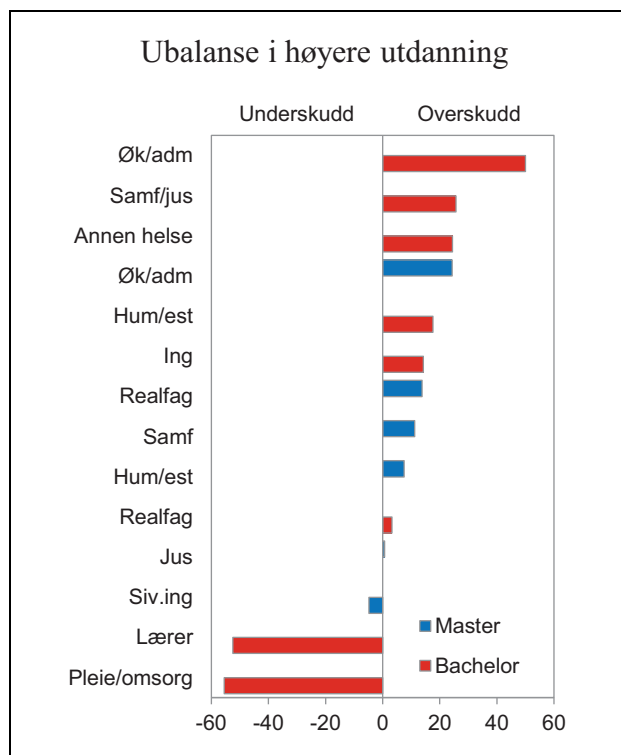
Likevel tyder tallene fra kandidatundersøkelsene og NAVs og NHOs bedriftsundersøkelser også på at den vedvarende høykonjunkturen i Norge gjør at sysselsettingstallene skjuler en del mistilpasning i arbeidslivet. Når behovet for arbeidskraft er stort, vil bedriftene i noen tilfeller være nødt til å ansette personer med en annen kompetanse enn hva arbeidsoppgavene krever. Dette har ført til at personer med mindre ettertraktet kompetanse likevel blir sysselsatt, men at de ikke får brukt utdanningen sin (humanister, samfunnsvitere). OECDs PIAAC-undersøkelse av voksnes ferdigheter tyder på at ca. 20 pst. av de sysselsatte i Norge mener de er overkvalifiserte – litt under OECDs gjennomsnitt. Samtidig mener 16 pst. at de er underkvalifiserte, dvs. har lavere utdanning enn det jobber krever. Dette er flere enn i OECD i snitt. Sammenlignet med andre land ser det altså ut til at mistilpasningen er noe lavere

i Norge og at det udekkede kompetansebehovet er noe større.

Statistisk sentralbyrås framskrivinger fram mot 2030 tyder på at etterspørselen etter lavt utdannet arbeidskraft (grunnskole) vil reduseres ytterligere framover, slik at overskuddet på lavt utdannede øker (Gjefsen m.fl. 2014). Underskuddet på fagarbeidere forventes å stige, mens det blir overskudd av høyt utdannede. Det er store forskjeller mellom fagene (figur 17.5), og det forventes fortsatt mangel på lærere og sykepleiere. Framskrivningene indikerer et stort framtidig overskudd av arbeidskraft med økonomisk-administrativ utdanning, særlig på bachelornivå, men også for masterkandidater. Det forventes også overskudd på samfunnsvitere, jurister og humanister/kunstnere. Når det gjelder ingeniører, er framskrivningene særlig usikre. Mange bedrifter ser ut til å ha erstattet ingeniører med andre faggrupper, antakelig som resultat av ingeniørmangelen. Det er usikkert om dette reverseres når tilgangen på ingeniører øker. Det er også usikkert om oppsvinget i rekrutteringen til ingeniørstudiene fortsetter og om innvandringen av ingeniører forblir like sterk.

Statistisk sentralbyrås framskrivinger må ses på som det beste regnestykket det er mulig å lage basert på dagens trender, men de gir langt fra noe fasitsvar. Et sentralt spørsmål er hvordan teknologit utvikling og globalisering vil påvirke etterspørselen etter ulike typer arbeidskraft framover. Goos m.fl. (2014) dokumenterer i en studie av 16 land inkludert Norge at det pågår en polarisering i arbeidsmarkedene. Det er blitt færre tradisjonelle mellominntektsjobber i industri og tjenesteyting, fordi disse jobbene tas over av maskiner eller flyttes til lavkostland. Jobbveksten kommer i yrker som vanskeligere lar seg erstatte av maskiner, der arbeidsoppgavene ikke lett kan beskrives og automatiseres (se også Autor og Price 2013 for analyse av USA, samt Frey og Osborne 2013). Disse vekststyrkene kan igjen deles i yrker som stiller lave krav til utdanning (butikkmedarbeidere, renholdsarbeidere, vektere mv.) og yrker med høye krav til utdanning (kreative, analytiske, relasjonsorienterte yrker). Kompetansetilførselen vil ha betydning for hvilke yrker som får rom til å vokse – lavproduktive eller høyproduktive – og dermed for produktivitet utviklingen i hele økonomien. Dette vil stille nye krav til utdanningssystemet.

Som omtalt i kapittel 6, vil polariseringen også kunne påvirke produktivitet utviklingen gjennom økt ulikhet. Økt tilgang til arbeidskraft med lav og middels kompetanse øker konkurransen om lavinntektsjobbene, og de lave lønningene presses



Figur 17.5 Beregnet ubalanse mellom tilbud og etterspørsel etter høyt utdannede i 2030. Tusen personer

Kilde: Gjefsen m.fl. (2014).

ytterligere nedover. Samtidig fører teknologiutviklingen til at produktiviteten til høykompetent arbeidskraft, og dermed lønningene for de best betalte, øker. Dette er den viktigste drivkraften bak den observerte veksten i lønnsulikheten i OECD-området. Dersom lavinntektsgruppen blir stor, vil den samlede produktivitsveksten i økonomien kunne reduseres. Årsaken ligger i mangelfull opparbeiding av samlet kunnskapskapital i stadig større deler av befolkningen, dels som følge av sosial reproduksjon der barn av lavt utdannede lykkes relativt dårlig i utdanningssystemet, og dels som følge av at lavinntektsfamilier har vanskeligheter med å finansiere utdanning. Å unngå en slik negativ spiral forutsetter at utdanningssystemet i økende grad bidrar til sosial utjevning.

En annen mulig konsekvens av polariseringen i arbeidsmarkedet, er svekket rekruttering til utdanningene til de typiske mellominntektsyrkene som er kommet under press. Dette kan føre til at håndverkere, helsefagarbeidere mv. i økende grad må hentes inn fra utlandet, eventuelt at de blir erstattet av ufaglærte med de negative følgene det får for produktiviteten.

#### 17.2.4 Forskningen ved universiteter og høyskoler

I tillegg til utdanning, vil også forskning og utvikling (FoU) øke kunnskapsnivået i et land, jf. gjennomgangen i kapittel 6. Selv om norsk UH-sektor er liten i internasjonal sammenheng, bør den kunne være internasjonalt ledende innenfor noen områder. UH-forskningens viktigste bidrag til produktiviteten i norsk økonomi er likevel å koble studentene på den internasjonale kunnskaps- og teknologifronten gjennom forskningsbasert undervisning og ulike former for internasjonalisering. Dette bidrar til å øke absorpsjonskapasiteten i hele økonomien, slik at norsk økonomi kan dra nytte av utviklingen i den internasjonale fronten.

UH-sektoren står for om lag en firedel av FoU i Norge. Guellec m.fl. (2004) konkluderer med at produktivitetseffekten av FoU i UH-sektoren er størst når institusjonene konsentrerer innsatsen om det de er gode på, dvs. grunnleggende forskning, og ikke konkurrerer med bedrifter om å utføre anvendt forskning. Likevel er det viktig for produktiviteten i økonomien at offentlige og private virksomheter kan nyttiggjøre seg UH-sektorens forskning (om ikke direkte). Norsk UH-sektor tiltrekker seg i liten grad forskningsfinansiering fra næringslivet, hvilket må ses i sammenheng med generelt lav FoU-innsats i norsk

næringsliv og en stor instituttsektor. Det er ikke åpenbart at dette er et stort problem. Noen mener at UH-institusjonene bør få sterkere insentiver til å frambringe kunnskap som er mer direkte nyttig for bedrifter og offentlige virksomheter, mens andre hevder at dette vil true den langsiktige kunnskapsutviklingen. Den danske produktivitskommisjonen framhever viktigheten av samarbeid mellom UH og næringsliv, men at kommersialisering i regi av UH-institusjonene er mindre viktig.

Det er bred enighet om at UH-forskningen må ha høy kvalitet for å bidra til produktivitsvekst. Kvaliteten på norsk UH-forskning (målt som siteringer) ligger over verdensgjennomsnittet, men bak øvrige nordiske land. Ifølge Benner og Öquist (2014) skyldes dette svak ledelse, problemer med å rekruttere de beste talentene, for sterk politisk styring av forskningsmidlene og at ressurser spres tynt utover. Kvaliteten på forskningen er sterkt varierende mellom institutter og fag. De norske UH-institusjonene – muligens med unntak av UiO – ligger dårlig an på internasjonale rankinglister, også sammenlignet med de nordiske landene (med forbehold om endringer for NTNU etter nobelprisen i 2014). Norsk UH-sektor klarer seg tålelig godt når det gjelder å hente hjem finansiering fra EU, men dårligere enn i mange sammenlignbare land.

Det er mindre enighet om hvordan UH-forskningens faglige profil bør være for å bidra til økt innovasjon i næringslivet, spesielt den FoU-intensive delen av næringslivet og offentlig sektor. Fagprofilen i forskningsaktiviteten i UH-sektoren er i stor grad bestemt av studentmassen, fordi grunnbevilgningen er den dominerende finansieringskilden og fordi kravet om forskningsbasert undervisning tolkes dithen at undervisningspersonalet i sektoren også skal forske selv. Dette kan være uheldig, både med tanke på næringslivets behov og kvaliteten i forskningen, men kan være en styrke med tanke på at samfunnets absorpsjonsevne er viktigst for produktivitsvekst, og at UH-sektorens rolle som undervisningsinstitusjon derfor antakelig har størst betydning for produktiviteten.

Fag med mange studenter, samfunnsvitenskap, humaniora og helsefag, har en stor andel av FoU-ressursene (tabell 17.1). Spesielt FoU i helsefagene har vokst mye. Dette kan bidra til økt produktivitet i helsetjenestene. Veksten innenfor matematikk og naturvitenskap har vært svak siden begynnelsen av 1990-tallet på grunn av lav rekruttering av studenter, og på tross av relativt stort bidrag fra Norges forskningsråd. Innenfor

Tabell 17.1 FoU i UH-sektoren etter fagområde. Mill. kr i 2011 og gjennomsnittlig årlig realvekst i ulike perioder siden 1970

	Driftsutgifter til FoU		Årlig realvekst i prosent		
	Totalt UH	Herav fra NFR.	1970–1995	1995–2005	2005–2011
		Prosent			
Humaniora	1 312	13	6	4	3
Samfunnsvitenskap	3 057	9	7	5	5
Matematikk og nat.vit.	2 380	21	4	2	2
Teknologi	1 819	28	5	5	8
Medisin og helsefag	4 591	9	5	7	6
Landbruk mv	229	58	3	2	-13
<b>Totalt</b>	<b>13 388</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>

Kilde: Norges Forskningsråd.

teknologifagene har veksten tatt seg opp, både på grunn av flere studenter og relativt store bidrag via forskningsrådet, men nivået er fortsatt relativt lavt sammenlignet med andre fagområder.

## 17.3 Produktivitet i utdannings-systemet

### 17.3.1 Om måling av produktivitet i utdanningssektoren

Produktivitet er definert som forholdet mellom måloppnåelse og ressursbruk. Et helt sentralt mål for sektoren er å bidra til økt kompetanse (kunnskap og ferdigheter) i befolkningen. Analyser av produktiviteten i utdanningssektoren som ikke tar hensyn til læringsutbytte for barnehagebarn, elever, lærlinger og studenter, har derfor lav politikkrelevans.

Det er vanskelig å operasjonalisere og måle produksjonen ut fra formålene med utdanningssektoren, og målinger av produktivitet vil alltid være langt fra perfekte. Kunnskaper og ferdigheter er definert bredt i styringsdokumentene til utdanningsinstitusjonene, og omfatter kunnskaper og ferdigheter som er viktige, både innenfor det personlige, økonomiske, sosiale og demokratiske området. I barnehagen er trygghet og trivsel et viktig formål ved virksomheten, i tillegg til utvikling og læring. Det er også knyttet fordelingspolitiske, distriktspolitiske og andre mål til utdanningssektoren.

Det er umulig å måle produksjonen i utdanningssektoren i full bredde. Slike målinger er i seg selv ressurskrevende og kan gå på bekostning av selve måloppnåelsen. Analyser av produktiviteten i utdanningssektoren er alltid basert på pro-

duksjonsmål som bare fanger opp en del av formålet med virksomheten. I en del tilfeller tillater datatilgjengeligheten ikke mer enn snevre målinger av kostnadseffektivitet. Dette gjelder spesielt barnehagesektoren på grunn av mangel på data om barns utbytte av barnehagen. Innenfor høyere utdanning mangler det data for studentenes læringsutbytte, mens det etter hvert foreligger mye data som beskriver forskningsproduksjonen. Datatilgangen for å måle produktivitet er best innenfor grunnskolen og til dels videregående opplæring. Her foreligger data om læringsutbytte både fra standardiserte nasjonale prøver, eksamen og internasjonale undersøkelser. Dataene beskriver viktige områder av grunnopplæringens totale mål, men langt fra hele bildet.

Ressursene som tas i bruk for å produsere tjenestene inkluderer personell til undervisning og administrasjon, bygg og materiell. Ideelt sett bør barnas, elevenes og studentenes utgangspunkt inkluderes i ressursbegrepet, siden det har stor betydning for hvilket omfang og kvalitet på ressursinnsatsen som er nødvendig for å oppnå et gitt mål. Et annet måleproblem skyldes at resultatene kun delvis påvirkes av utdanningsinstitusjonen. For eksempel viser mye forskning at innsats, motivasjon og elevsammensetning påvirker elevers og studenters læringsutbytte, og at disse igjen påvirkes både av utdanningsinstitusjonen og utenforliggende forhold. Å korrigere for sosial bakgrunn i analysene kan bare delvis kompensere for dette.

Læring er en kumulativ prosess. Produktiviteten i utdanningssystemet vil derfor totalt sett avhenge av hvordan de ulike nivåene virker sammen, og dermed av prioritering av ressurser mellom de ulike nivåene. Ideelt sett bør produktiviteten i hele systemet analyseres samlet, men det

blir vanskelig på grunn av ulike data og ulike mål. Analyser av hvert nivå for seg (barnehage, skole, høyere utdanning) bør ta hensyn til elevenes faglige utgangspunkt (inntakskarakterer mv.). Eksempelvis vet vi at høyere frafall på yrkesfaglige programmer enn på studiespesialiserende programmer i videregående opplæring i stor grad kan tilskrives yrkesfagelevenenes svake karakterer fra grunnskolen.

### 17.3.2 Ressursinnsats og kostnadssyke

Norge er blant landene i OECD som har høyest utgiftsnivå i utdanningssektoren, målt som total utgift per elev eller student, også når det korrigeres for forskjeller i kjøpekraft. I disse beregningene inngår både offentlige og private utgifter, og i høyere utdanning er utgiftene til forskning inkludert. Utgiftsnivået i Norge ligger 50 pst. over OECD-snippet. Bare USA og Sveits har et høyere utgiftsnivå. I tillegg har Norge en omfattende studiefinansiering som ikke er inkludert. Barnehage er ikke inkludert fordi de internasjonale dataene ikke er sammenlignbare.

Alle OECD-land unntatt Island bruker mer ressurser per elev desto høyere opp i systemet man kommer. Norge er blant landene med jevnest utgiftsfordeling (per elev) på de ulike trinnene i utdanningssystemet. Rangert etter utgift per elev er Norge nr. 2 på barnetrinnet (etter Luxemburg), nr. 4 på ungdomstrinnet og nr. 3 innenfor videregående opplæring. Innenfor høyere utdanning ligger Norge som nr. 6, etter USA, Canada, Sveits, Sverige og Danmark. Avstanden fra Norge til toppen (USA) er svært stor (40 pst.) for høyere utdanning.

I en analyse av utdanningskostnadene i OECD konkluderer Wolff, Baumol og Saini (2014) med at kostnadssyken (Baumols sykdom) fører til at utdanningsutgiftene utgjør en stadig økende andel av BNP. Kostnadssyken skyldes at høy produktivi-

tetsvekst i industrien tillater høy lønnsvekst, og at lønnsveksten smitter over på skjermet sektor uten å være basert på tilsvarende produktivitetsvekst der. Forskerne er pessimistiske med hensyn til potensialet for produktivitetsvekst i utdanningssektoren, med forbehold om eventuell framtidig innovasjon innenfor IKT og læring.

Tabell 17.2 viser at norske lærerlønninger er lave i internasjonal sammenheng, og når de sammenlignes med lønningene for andre høyt utdannede i Norge. Dette tyder ikke på at lønnsutviklingen for lærere er hovedforklaringen på de høye utdanningskostnadene i Norge. OECDs analyser viser at det norske kostnadsnivået hovedsakelig forklares av høy lærertetthet, noe som bl.a. henger sammen med at lærere i Norge sammenlignet med andre land bruker relativt få antall timer til undervisning, mens den totale arbeidstiden ikke er kortere. Skolestrukturen i Norge, med mange små skoler, bidrar også i noen grad til høy lærertetthet og høye kostnader.

## 17.4 Barnehagesektoren

### 17.4.1 Evaluering av produktiviteten i barnehagesektoren

Innenfor barnehagesektoren gir ikke datasituasjonen grunnlag for gode analyser av produktiviteten. Med unntak av brukertilfredshetsundersøkelser og enkeltstående forskningsprosjekter, gjennomføres det ikke systematiske målinger av resultater utover antallet barnehageplasser. Dette skyldes til dels en skepsis til at slike målinger vil føre til uheldig målforskyving som kan gå på bekostning av en mer helhetlig tilnærming til barnas utvikling. Den empiriske forskningen som foreligger, basert på norske data, tyder på at barnehagedeltakelse er positivt for barns språkutvikling, som igjen har betydning for barns skolefaglige utvikling. Det ser ikke ut til å være tilsvarende effekter for sosial

Tabell 17.2 Lærerlønn (regulativlønn) og lærertetthet på ungdomstrinnet i Norge og utvalgte land. 2011

	Relativ lønn ift. gjennomsnittslønn for høyt utdannede	Lønn per undervisningstime (USD PPP)	Årslønn (USD PPP)	Antall elever per lærer
Finland	1,0	69	40 917	9,3
Korea	1,3	78	48 146	18,8
Norge	0,7	57	37 585	10,0
USA	0,7	43	45 950	15,2
OECD	0,8	58	39 934	13,3

Kilde: OECD Education at a Glance (2013).

utvikling, men forskningen har heller ikke påvist negative effekter på barns atferd.

På grunn av lite sammenlignbar internasjonal statistikk, både når det gjelder ressursbruk og resultater, er det vanskelig å vurdere forholdet mellom resultatene og ressursbruken i barnehagesektoren på nasjonalt nivå. Det foreligger effektivitetsanalyser på kommunenivå, der tjenesteproduksjonen ses i forhold til kostnadene (Borge m.fl. 2011). Med «tjenesteproduksjon» menes antall oppholdstimer for barn i ulike aldergrupper, samt leke- og uteareal, som ikke tar hensyn til barnas trivsel og læring i barnehagen. Beregningene tyder på at relativt mange kommuner har en effektiv barnehagesektor sammenlignet med andre kommunale tjenester. Gjennomsnittlig effektivitet for alle kommuner er også relativt høy sammenlignet med andre tjenestoområder som er analysert. Gjennomsnittskommunen kan ifølge analysen redusere ressursbruken med 20 pst. i barnehagesektoren uten at tjenesteproduksjonen reduseres. Effektiviteten er lavere jo høyere kommunens inntekter er. Effektiviteten er høyere i store kommuner enn i små, selv når analysen har tatt høyde for stordriftsfordeler.

Det er etter hvert godt dokumentert gjennom forskning at barnehagen kan bidra til å heve produktiviteten i hele utdanningssystemet ved å utjevne forskjeller i elevenes utgangspunkt ved skolestart (Mogstad og Rege 2013). Gevinstene er størst hos grupper som har høy risiko for svake skoleprestasjoner, slik som minoritetsspråklige og barn med lavt utdannede foreldre. På tross av sterk økning i barnehagedeltakelsen i alle sosiale grupper de siste årene, er det fortsatt skjevheter i disfavør av slike grupper.

#### 17.4.2 Kommisjonens vurdering

På grunn av mangel på relevante data har ikke kommisjonen mulighet til å vurdere produktiviteten i barnehagesektoren. Kommisjonen viser til Fordelingsutvalgets (NOU 2009: 10) grundige behandling av barnehagens betydning, og at utvalgets forslag om gratis kjernetid og avvikling av kontantstøtten ikke er gjennomført. Gratis kjernetid er nylig aktualisert gjennom en evaluering som finner positiv effekt, men lav kostnadseffektivitet av forsøk med gratis kjernetid i Oslo (Drange 2013, Bråten m.fl. 2014).

## 17.5 Grunnopplæringen (grunnskole og videregående opplæring)

### 17.5.1 Styringssystemet

Innenfor grunnskolen og videregående opplæring er mye ansvar og beslutningsmyndighet delegert til kommuner og fylkeskommuner, og skolen er finansiert gjennom rammetilskuddene til (fylkes)kommunene. Staten setter likevel relativt detaljerte rammebetingelser i form av lover og forskrifter.

Staten fører tilsyn med at (fylkes)kommunene følger reglene og har tilfredsstillende rutiner. Staten måler resultater, men følger i liten grad opp (fylkes)kommunenes måloppnåelse. Et relativt nytt «mykt virkemiddel» er at kommuner med svake resultater tilbys veiledning, men svak måloppnåelse får ingen konsekvens for finansiering eller kommunens mulighet til å drive skoler.

(Fylkes)kommunene har egne styringssystem for sine skoler, og kan delegerer beslutninger til skolenivå. Skolene drives ulikt, avhengig bl.a. av rektors ledelsesform og (fylkes)kommunens styringsform. Staten styrer opptakskrav og innhold i lærerutdanningene, og setter kompetansekrav for tilsetting av lærere. Lønns- og arbeidsbetingelser for lærere bestemmes hovedsakelig i sentrale forhandlinger mellom KS og Utdanningsforbundet. Før 2003 var det staten som forhandlet med lærerne.

Markedsmekanismer har liten plass i styringen av grunnskolen. Norge har blant OECDs laveste forekomst av private skoler og fritt skolevalg. Det er langt større bruk av markedsmekanismer i styringen av videregående opplæring. Det er der konkurranse om skoleplasser og læreplasser, om elever og lærlinger, og det er et relativt stort tilbud av privatskoler. Eleven har rett til plass på ett av tre prioriterte programmer, og ved oversøking skal plassene tildeles etter elevenes karakterer. Fylkeskommunene kan selv velge om de ønsker tilsvarende konkurranse om plass på de enkelte skolene.

En sentral forskjell mellom grunnskolen og videregående opplæring er bedriftenes plass i systemet. Lærebedriftene godkjennes av fylkeskommunen. Bedriftene mottar tilskudd for å ta inn lærlinger, men kan ikke pålegges å opprette læreplasser. Elevene har heller ikke rett til læreplass, men har rett til opplæring i skole dersom de ikke får læreplass. Lærlingperioden skal bestå av 50/50-delning mellom opplæring og verdiskaping. Intensjonen med tilskuddet er å dekke bedriftenes utgifter til opplæringen. Lærlingen mottar lønn for

verdiskapingen, og denne trappes opp gjennom læretiden. Både arbeidsgivere og fagforeninger deltar i styringen av innholdet i fagopplæringen.

### 17.5.2 Produktiviteten i grunnopplæringen

Data for både ressurser og resultater i grunnskolen er relativt gode. Dette gjør det mulig å trekke slutninger om produktiviteten og utviklingen av denne, selv om langt fra alt som er viktig fanges opp i disse målingene. Det ser ut til at produktiviteten har gått ned over tid, i og med at ressursinnsatsen stadig har økt samtidig som resultatene som måles, har blitt dårligere. Den negative resultatutviklingen ser ut til å ha stoppet opp og muligens snudd, rundt innføringen av Kunnskapsløftet i 2006. Målepunktene er imidlertid for få til å konkludere med at dette er en varig trend (Falch 2014, Salvanes 2013, Olsen m.fl 2012).

Utgiftsveksten må ses i sammenheng med økt produksjon, ved at antallet år i grunnskolen har økt, at timetallet har økt og at ressurskrevende tiltak som leksehjelp er innført. Ressursbruk per elev i hver skoletime (gruppestørrelse) har holdt seg relativt stabil.

OECD har beregnet internasjonale effektivitetstall for skolen basert på PISA-undersøkelsen i 2003 (Sutherland m.fl. 2007). Beregningene kontrollerer for at elevenes sosiale bakgrunn varierer mellom land. Norges resultater på PISA-målingen i 2003 var svake, samtidig som elevene hadde høyere sosial bakgrunn og ressursbruken i skolen var høyere enn i de fleste andre land. Norge hadde et av OECDs minst effektive skolesystemer ifølge OECDs beregninger. Analysen har ikke fanget opp at kvaliteten i norsk skole kan ha økt noe siden begynnelsen av 2000-tallet. I en effektivitetsstudie basert på nyere data (PISA matematikk 2012), kommer Norge noe bedre ut.<sup>4</sup>

Nasjonale effektivitetsanalyser av grunnskolen (Borge m.fl. 2011), som bygger på data for elevenes læring (karakterer) og for kvaliteten på læringsmiljøet (elevundersøkelsen) tyder på at bare rundt 5 pst. av kommunene kan klassifiseres som effektive. Gjennomsnittlig effektivitet er likevel ganske høy. Som for barnehagesektoren er effektiviteten lavere jo rikere og jo mindre kommunen er, med unntak av at de aller minste kommunene har relativt høy effektivitet. En svakhet ved analysen er at det ikke tas hensyn til forskjeller i elevenes sosiale bakgrunn, og at den bygger på en forutsetning om at de mest effektive enhe-

tene er 100 pst. effektive. OECD-analysen nevnt ovenfor tyder på at også de mest effektive enhetene i Norge har et potensial for å bli mer effektive.

På tross av alle vanskelighetene med å måle produktivitet i skolen, tilsier en rimelig tolkning av det foreliggende datagrunnlaget at produktiviteten i grunnskolen er lav. Resultatene står ikke i forhold til ressursinnsatsen. Dette avspeiler kvalitetsproblemer i tjenesteproduksjonen. De største problemene finnes innenfor realfagene, og særlig i matematikk. Ifølge lærerne egne vurderinger (standpunktkarakterer) går hver fjerde elev ut av grunnskolen uten elementære kunnskaper i matematikk (dvs. de har karakter 1 eller 2). Dette forplanter seg videre oppover i utdanningssystemet i form av frafall i videregående opplæring og rekrutteringssvikt i sentrale fag i høyere utdanning. Internasjonale undersøkelser tyder på at norsk skole også har et generelt kvalitetsproblem knyttet til at den produserer få elever i toppsjiktet og relativt mange svake elever i ferdighetene som er testet.

Kunnskapsgrunnlaget for å vurdere produktiviteten i videregående opplæring er dårligere enn for grunnskolen. Dette skyldes dels at den internasjonale statistikken er lite sammenlignbar, fordi landenes skolesystemer er svært forskjellige på dette nivået med hensyn til faglig spesialisering og organisering. Norge ligger lavt på OECD-statistikken over gjennomføring på normert tid (ca. 60 pst.) og også to år etter normert tid (ca. 70 pst.). Dette kan ha noe å gjøre med ulikt ambisjonsnivå (faglige krav) i videregående opplæringen i ulike land, men det finnes ingen systematisk oversikt som kan bekrefte dette. Norge har spesielt dårlig gjennomføring for de yrkesfaglige programmene. Hvert år begynner over 30 000 elever på et yrkesfaglig studieprogram, men bare ca. 30 pst. av disse har avlagt fagbrevet fem år etter.

OECD (Field m.fl. 2009) har utviklet fire anbefalinger for fagopplæringen for å sikre et tilbud av kompetanse som er i tråd med arbeidsmarkedets behov:

1. En sammensetning av programmer som reflekterer både elevenes preferanser og arbeidsgivernes behov. Lærlingordninger kan være effektive for å sikre balanse mellom tilbud og etterspørsel.
2. Kostnadsdeling mellom myndigheter, arbeidsgivere og elever, i tråd med avkastningen for de ulike partene.
3. Inkludere arbeidsgivere og fagbevegelse i utforming av innholdet, for å sikre relevant opplæring

<sup>4</sup> <http://www.gemsedsolutions.com/efficiency-index>



4. Sørg for at elevene også i fagopplæringen opparbeider seg generiske ferdigheter som er viktig for livslang læring og omstilling.

Den norske fagopplæringen står seg godt målt ved disse kriteriene. Likevel har fagopplæringen store problemer med å produsere den kompetansen arbeidslivet trenger. De svake gjennomføringstallene har holdt seg stabile helt siden dagens struktur ble lagt i 1994.<sup>5</sup> Mange benytter seg av praksiskandidatordningen som gjør det mulig for voksne å avlegge fagbrev på grunnlag av arbeidserfaring. Norge ligger derfor noe over OECD-snittet når det gjelder andelen i den voksne befolkningen som har oppnådd videregående opplæring (86 pst. av 30–35-åringer, mot 82 pst. i OECD).

Som i grunnskolen er ressursbruken i videregående skole relativt høy i internasjonal målestokk. Dette avspeiler hovedsakelig høy lærertetthet som følge av at norske lærere i videregående skole har nest lavest undervisningsplikt blant OECD-landene. Norge har også en stor andel elever på yrkesfag, der lærertettheten er høyest.

En nasjonal analyse av resultatforskjeller (karakterer og gjennomføring) viser at det er relativt store forskjeller både mellom fylker og mellom videregående skoler innen samme fylke, også når det er tatt hensyn til at elevinntaket er svært forskjellig (Falch og Strøm 2013). Forskjellen i fullføringsgrad mellom skoler nær bunnen og skoler nær toppen er på hele 17 prosentenheter (målt ved forskjellen mellom skolen på 10. persentil og skolen på 90. persentil). Skolene bidrar i alle fylker i svært varierende grad til elevenes faglige ferdigheter. I fylkene med gode resultater, for eksempel Oslo, er denne variasjonen like stor som i de andre fylkene. Men nivået er høyere, slik at det i Oslo nesten ikke er svake skoler, men mange sterke skoler. Resultatene ved alle skolene i Finnmark og de fleste skolene i Nordland og Troms ligger klart under landsgjennomsnittet. Et viktig funn er at skoler som lykkes i å få elever til å fullføre, også ser ut til å skape høyt læringsutbytte i form av gode karakterer for dem som fullfører. Skolestørrelse ser ikke ut til å ha betydning for resultatene, men det er en negativ sammenheng mellom resultater og andel elever på yrkesfaglige programmer. Analysen tyder på at det er et stort potensial for å øke fullføringen i videregående opplæring, ved å heve de svakeste skolene og fylkene opp mot nivået til de beste.

<sup>5</sup> På grunn av brudd i tidsseriene er det vanskelig å vurdere om Reform94 førte til økt eller redusert gjennomføring.

### 17.5.3 Mulige årsaker til lav produktivitet

#### *Ressursallokering*

Det er de siste 10 årene gjennomført en rekke analyser av sammenhengen mellom ressurser og resultater i skolen (se for eksempel Bonesrønning og Iversen 2010, 2011, 2012). Det er relativt stor variasjon mellom kommuner i hvor mye ressurser som brukes på grunnskolen, men ressursulikheten avspeiles i liten grad på resultatsiden. Et unntak er at mer ressurser gir bedre resultater for de yngste elevene, særlig elever fra hjem med et lavt utdanningsnivå.

#### *Størrelse*

Resultatene er bedre på store enn på små skoler, men det ser ut til å skyldes at store skoler har et mer gunstig elevgrunnlag (Bonesrønning og Iversen 2010). Resultatene er bedre jo større kommunen er, særlig i de store byene, men dette ser også ut til å skyldes befolkningssammensetning og andre forhold enn selve størrelsen på kommunen (Bonesrønning og Iversen 2012). Enkeltkommuner som har gode resultater, som Oslo og kommuner i Sogn og Fjordane, ser ut til å vektlegge resultater og læring og lærerkompetanse sterkere enn andre kommuner. Oppsummert kan analysene i liten grad knytte resultatforskjeller til ressurser eller størrelse. Men kostnadene er høyere i små skoler og kommuner, og dette bidrar til å trekke produktiviteten ned. Analysene finner også at sentralisert framfor spredt skolestruktur gir bedre resultater.

#### *Styring og autonomi*

Det overordnede bildet som tegnes av nasjonale og internasjonale analyser og statistikk er likevel at produktiviteten jevnt over er lav i norsk grunnskole, både i store og små kommuner og skoler. Dette kan indikere svakheter i den sentrale styringen av skolene, særlig at staten og partene i arbeidslivet legger rammer som gjør det vanskelig å heve resultater og kontrollere kostnader lokalt i kommunene og på skolene. Eksempler på kostnadsdrivende statlige tiltak som ikke ser ut til å ha ført til bedre resultater, er utvidet grunnskole fra 9 til 10 år, flere undervisningstimer og leksehjelp for de yngste elevene.

Statlig og kommunal styring har antakelig også redusert produktiviteten ved å bidra til byråkratisering. De statlige kravene til dokumentasjon og rapportering er få, men en snøballeffekt fører til at det i realiteten blir veldig mange krav til

dokumentasjon og rapportering for den enkelte lærer og skoleleder (Grindheim m.fl. 2014). Tilsyn, enkeltvedtak og karaktersetning medfører i praksis mye dokumentasjonsarbeid som i utgangspunktet ikke er lovpålagt, men som gjøres av hensyn til eventuelle klage- og tilsynssaker. De som utformer og forvalter rapporterings- og dokumentasjonskravene har liten eller usikker kunnskap om kostnadene som genereres nedover i systemet. For lærernes vedkommende fortrenner dokumentasjonsarbeidet arbeid med å forbedre undervisningen og å bygge gode relasjoner med elevene. Ifølge Grindheim m.fl. 2014 er det vanskelig å konkludere med at nytten av kravene forsvarer kostnadene.

Et annet område der statlig og kommunal overstyring ser ut til å gå på bekostning av produktiviteten, gjelder innhold og vurdering i skolen. Ifølge OECD (2011d) har norske skoler lite autonomi, spesielt når det gjelder innhold og vurdering. Det er samtidig relativt mye resultatmåling og -oppfølging (accountability) i Norge sammenlignet med andre OECD-land, etter etableringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Effekten av slik oppfølging kan være begrenset dersom lærere og rektorer ikke har den nødvendige autonomi til å iverksette gode tiltak for å bedre resultatene. Samtidig vil autonomi kunne ha negativ effekt dersom skolene ikke underlegges tilstrekkelig resultatoppfølging, for eksempel ved at ansatte utnytter handlingsrommet til å fremme egeninteresse framfor kvalitet. Autonomi vil også ha begrenset effekt dersom skolene ikke har den nødvendige kompetansen eller andre ressurser som skal til for utnytte handlingsrommet.

### *Konkurransen*

Konkurransen mellom skoler fremmes av fritt skolevalg og stort innslag av private skoler. I teorien vil konkurranse øke produktiviteten i utdanningssektoren (LSE Growth Commission 2013). Empirisk forskning tyder imidlertid på at konkurranse i liten grad fremmer kvalitet i grunnskolen (Waslander m.fl. 2010, Musset 2012, Falch 2014). Det er således ikke åpenbart at det internasjonalt sett svært lave nivået på konkurranse og privatskoler i Norge bidrar til produktivitetstap i grunnskolen. Likevel finnes mange studier som dokumenterer at alternativer til den offentlige skolen i mange enkelttilfeller holder høy kvalitet. For eksempel har mange charter schools i USA oppnådd gode resultater. Dette illustrerer betydningen av å gi handlingsrom til dedikerte skoleeiere som er underlagt strenge kvalitetskrav. Effekten på skole-

systemet ser likevel ut til å være liten. I videregående opplæring ser det ut til at konkurranse gjennom karakterbasert skolevalg har positiv effekt på karakterer og fullføring, selv om effekten er relativt beskjeden (Brugård 2013). Det er fortsatt noen fylker som ikke har innført denne ordningen.

### *Ledelse*

God skoleledelse fremmer gode resultater (Bloom m.fl. 2014). En litteraturgjennomgang fra Kunnskapssenter for utdanning viser at god skoleledelse bygger på at praksis alltid kan bli bedre, at alle som arbeider i skolen må ha et felles ønske om å lære hvordan de kan bli bedre praktikere og å utvikle undervisningspraksiser som bidrar til at elevene lærer mer. TALIS-undersøkelsen fra OECD tyder på at norske rektorer har blitt mer aktive enn tidligere når det gjelder å følge opp lærerne. I 2008 sa hver tredje rektor at de ikke fulgte opp lærerne jevnlig, og i 2013 er denne andelen sunket til 22 pst. Andelen lærere som sier at tilbakemelding fra rektor får konsekvenser for undervisningen har på samme tid økt. Tilbakemeldingskulturen i norsk skole ligger nå rundt det internasjonale gjennomsnittet. Det indikerer at det fortsatt er rom for forbedring. At mange lærere synes de bruker for mye tid på fellesaktiviteter på skolen som oppleves som lite nyttige (Johannesen m.fl. 2009), kan også være en indikasjon på dårlig ledelse mange steder.

### *Arbeidsmarkedet for lærere*

Lærerne er den viktigste ressursen i skolen (Chetty m.fl. 2014, Hanushek m.fl. 2014). En faktor som helt klart hemmer undervisningskvaliteten, og dermed produktiviteten, er tilgang på kompetente lærere. Det er spesielt de svakeste lærerne som trekker produktiviteten ned. Nesten 20 pst. av norske rektorer oppgir i PISA-undersøkelsen at mangel på kvalifiserte matematikklærere går utover skolens undervisningskapasitet. Dette er langt høyere enn i for eksempel Finland og Danmark, og også høyere enn i gjennomsnittet for OECD-landene. Også i norskfaget og naturfag rapporterer norske rektorer om mangel på kvalifiserte lærere. Utdanningssektoren er en av næringene med store udekkede kompetansebehov, ifølge NAVs bedriftsundersøkelse, og der dette ofte løses gjennom å ansette personell med lavere eller annen kompetanse enn det er behov for.

Som nevnt foran, har rekrutteringen til læreryrket vært vanskelig i lang tid. Denne utviklingen

kan sies å være sentralstyrt. Staten kontrollerer inngangsporten til yrket gjennom å styre lærerutdanning og kompetansekrav. Når kravene til å praktisere som lærer forutsetter lærerutdanning, samtidig som denne utdanningen ikke oppleves som attraktiv av utdanningssøkende, har dette gått utover rekrutteringen. De senere årene er det bygget opp lærerutdanninger ved universitetene. Disse tiltrekker seg gode søkere, og kan på sikt øke produktiviteten i skolen. Men siden de universitetsutdannede lærerne ikke er kvalifisert for å undervise på de laveste klassetrinnene, kan de nye lærerutdanningene dermed ikke avhjelpe den sviktende begynneropplæringen i matematikk. Regjeringen har nylig foreslått bl.a. å heve kravene for å komme inn på lærerutdanningen. Dette kan bidra til økt produktivitet i skolen på sikt, men det kan også føre til lærermangel.

Partene i arbeidslivet har ansvar for lønn og arbeidstidsavtalen. Lærerorganisasjonene har prioritert sentrale forhandlinger og likelønn i perioder preget av lønnsmoderasjon og lokale tillegg. Dette har bidratt til at lærerne har sakkert akterut lønsmessig i forhold til andre yrkesgrupper (Aanesen 2010). Arbeidsgiversiden har i liten grad sett på lønn som et virkemiddel for kvalitet i skolen. Lærerorganisasjonene har prioritert arbeidsforhold, særlig undervisningsplikt og klassestørrelse, foran lønn (Falch og Rattsø 1996, 1997). Relativt lav lønn har spesielt gått utover rekruttering av lærere blant realfagsutdannede, som har hatt mange attraktive alternative jobber å velge. Prioritering av lav undervisningsplikt og små klasser har også bidratt til et stort behov for lærere, og dermed senket terskelen for å komme inn i yrket ytterligere. Som nevnt over har også staten bidratt til dette gjennom reformer som krever flere lærere, senest i budsjettet for 2015 der det er avsatt 200 mill. kroner til økt lærertetthet på 1. til 4. trinn.

#### *Tilbudsstruktur på yrkesfag*

Den etter hvert omfattende statistikken om gjennomføring i videregående opplæring<sup>6</sup> tyder på at det høye frafallet i yrkesfagene dels kan skyldes et misforhold mellom utdanningstilbudet og ungdommenes forutsetninger og preferanser.

For det første finnes det en stor gruppe elever med svakt faglig utgangspunkt fra grunnskolen,

som er lite motivert for å lære akademiske fag. I dagens videregående opplæring har disse svært lav sannsynlighet for å fullføre, og de har behov for et annet tilbud. Alternativt kan terskelen for å komme inn i videregående opplæring heves, men dette kan ha negative konsekvenser i og med at arbeidsmarkedet er blitt slik at det er svært vanskelig for 16–18 åringer å få fast arbeid. Analyser viser at arbeidsmarkedstilknytningen er bedre desto lenger tid eleven har tilbrakt i videregående opplæring, selv om eleven ikke fullfører (Markussen 2014). En del OECD-land har gjort hele eller deler av videregående opplæring obligatorisk.

En annen årsak til høyt frafall på yrkesfagene er den økende tendensen til akademiske ambisjoner blant ungdom. Dette forsterkes av arbeidsinnvandring som presser lønningene ned i håndverkeryrkene (Brekke m.fl. 2013). Resultatet er noe lavere søking til yrkesfag (byggfagene) og høy og økende overgang fra yrkesfag til studiespesialisering. Denne overgangen er spesielt høy på programmer som mangler lærlingtradisjoner, som helse- og sosialfag, salg og service mv. (Høst m.fl. 2013, 2013). Svært mange elever på disse programmene velger påbygg til studiekompetanse i stedet for å ta fagbrev, men påbyggåret er krevende og strykprosenten høy. Studietilbud som gir dobbeltkompetanse, dvs. både fagbrev og studiekompetanse, kan gi disse elevene insentiver til å fullføre et fagbrev. Slike tilbud (TAF) er i dag begrenset til enkelte fag i noen få fylkeskommuner.

#### *Mangel på lære plasser*

Mangel på lære plasser er en av årsakene til lav fullføring på yrkesfag. I motsetning til studenter ved profesjonsutdanningene i høyere utdanning, der lærestedene er ansvarlige for å framskaffe praksisplasser, er ungdom som tar yrkesfaglig utdanning i større grad overlatt til seg selv for å finne lære plass. Bedriftenes insentiver går i retning av å ta inn de dyktigste og mest selvgående elevene. Det er derfor ofte de svakeste elevene som står uten lære plass. Tiltak som sikrer alle elever tilstrekkelig praksis, vil føre til færre avbrudd og økt gjennomføring på yrkesfag. Dette kan for eksempel gjøres ved å etablere alternativer til lære plass, og ved å gi bedriftene økonomiske insentiver til å ta inn lærlinger med store oppfølgingsbehov. Et annet alternativ kan være at det ikke tas opp flere elever på de yrkesfaglige programmene enn det er lære plasser.

<sup>6</sup> Hovedkildene her er Kunnskapsdepartementets Gjennomføringsbarometer og NIFUs mange rapporter fra prosjektet «Tilbudsstruktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring».

### *Psykisk helse*

Psykiske problemer blant ungdom fører ofte til frafall i videregående opplæring og medfører økt risiko for tidlig utstøting til trygd. Psykiske plager og lidelser er et stort helseproblem hos barn og unge, og problemet ser ut til å være økende (Folkehelseinstituttet 2014), samtidig som det er et stort potensial for å forebygge og behandle mange slike lidelser med enkle midler. Skolen kan være en viktig arena for forebygging av psykiske vansker knyttet til mobbing, sosial isolasjon og press, men mangler både kompetanse og ressurser til å håndtere problemet (Holen og Waagene 2014).

#### **17.5.4 Kommisjonens vurderinger: grunnopplæringen**

Kvalitetssvikten i grunnskolen, generelt og i matematikkfaget spesielt, er godt dokumentert. Denne kvalitetssvikten utgjør et produktivetsproblem for hele økonomien, fordi den forplanter seg oppover i utdanningssystemet i form av høyt frafall og rekrutteringssvikt til realfagutdanninger. Det er etter kommisjonens syn behov for reformer som kan heve kvaliteten i grunnskolen. Dette vil kreve langsiktig innsats på mange felt.

Omallokering av ressurser til de yngste elevene og elever fra utsatte sosioøkonomiske grupper vil antakelig øke produktiviteten i grunnskolen. Det kan for eksempel vurderes å kutte grunnskolen fra 10 til 9 år, samtidig som dagens opplegg med kort skoledag og SFO for de yngste erstattes av heldagsskole med bedre kvalitet. Den totale undervisningsmengden i grunnskolen kan forbli uendret, men legges om i tråd med prinsippene om høy avkastning av tidlig innsats. Dersom elevene på denne måten starter i videregående opplæring ett år tidligere, bør det samtidig vurderes å gjøre (deler av) videregående opplæring obligatorisk.

En sterkere vektlegging av læring og resultater i kommunenes styring av skolene vil fremme bedre skoleledelse og bidra til økt produktivitet. Staten kan bidra til dette ved å stille strengere resultatkrav til kommunene. Større kommuner gir rom for bedre styring, selv om store kommuner ikke er noen garanti for god skole. Større kommuner gir også rom for mer hensiktsmessig skolestruktur i de tilfellene dagens kommunegrenser bidrar til en spredt og lite effektiv struktur. En kommunereform kan dermed bidra positivt til produktiviteten i grunnskolen. Urbanisering vil også øke produktiviteten i skolen ved at befolkning

gen flytter fra områder med små, dyre skoler, til områder med større skoler – forutsatt at de små skolene blir lagt ned.

Styringen av skolen bør i større grad bygge på tiltak og virkemidler som har effekt på kvaliteten. Kostnadskrevende reformer uten effekt på kvaliteten har bidratt til å senke produktiviteten i grunnopplæringen. Dette gjelder spesielt reformer som øker lærertettheten. Gode økonomiske tider har svekket det politiske systemets motstandskraft mot press fra interessegrupper som anser at flere lærere er det viktigste tiltaket for økt kvalitet i skolen. Det har vært enklere å få gjennomslag for kostnadskrevende reformer enn for tiltak som har effekt på kvaliteten. Det ser derfor ut til å være behov for et kvalitetssikringssystem for reformer i utdanningssektoren, i tråd med det systemet som allerede finnes når det gjelder bygg og andre investeringer, for å forhindre at det gjennomføres kostnadskrevende reformer når effekten av disse reformene ikke kan sannsynliggjøres. Det er også behov for et system som sikrer at reformer implementeres på en måte som gjør det mulig å evaluere effektene. Det vil lette arbeidet med å reversere ineffektive reformer.

Større autonomi til skolene når det gjelder det pedagogiske arbeidet med elevene, vil antakelig øke produktiviteten. På flere områder ser det ut til at formalkrav står i veien for effektiv ressursutnyttelse, eksempelvis når det gjelder å gi rask intensivopplæring til elever som henger etter, og når det gjelder å gi kontinuerlig tilbakemelding til elevene. Krav fra stat og kommune om enkeltvedtak og prosessdokumentasjon tar også tid og oppmerksomhet vekk fra skolens kjernevirksomhet.

Større grad av seleksjon inn i læreryrket vil øke produktiviteten i grunnopplæringen. Regjeringens lærerstrategi<sup>7</sup> er et skritt i riktig retning, men vil ikke ha tilstrekkelig effekt all den tid arbeidsmarkedet for lærere fungerer dårlig og konkurransen om lærerstillinger er svak.

Lærernes samlede arbeidstid bør i større grad brukes til undervisning, og i mindre grad til lavproduktive aktiviteter nevnt ovenfor. Nyutdannede lærere kan ha behov for redusert undervisningsplikt, men erfarne lærere bør kunne undervise mer, i tråd med det som er vanlig i land med tilsvarende total arbeidstid. Dette vil redusere lærermangelen, men må ses i sammenheng med behovet for å heve lærernes lønnsnivå. For å øke rekrutteringen – spesielt av dyktige realfagslæ-

<sup>7</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/planer/kd\\_strategiskole\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/planer/kd_strategiskole_web.pdf)

rere – bør det etableres nye veier inn i læreryrket, for eksempel etter modell av britiske Teach First.

Frafallet i videregående opplæring må ned for å sikre arbeidslivet nødvendig kompetanse framover. Mangelen på fagarbeidere bidrar til å senke produktiviteten i økonomien, og ifølge Statistisk sentralbyrås framskrivinger vil underdekningen øke framover. Polariseringen i arbeidslivet vil sannsynligvis svekke rekrutteringen til yrkesfagene, slik at økt fullføring blir stadig viktigere. Frafallet har vært stabilt høyt siden målingene startet i 1994, uten at myndighetene har evnet å iverksette effektive tiltak. Noe av årsaken til høyt frafall i Norge er den vedvarende høykonjunkturen med et godt arbeidsmarked, og noe skyldes kvalitetssvikten i grunnskolen.

Det ser også ut til at strukturen på yrkesfag ikke ivaretar elevenes behov godt nok. Fagopplæringen lider under myndighetenes ambisjon om å holde muligheten for høyere utdanning åpen for alle. Selv om intensjonen var god, har det ført til en akademisering av fagopplæringen som både er til skade for skolesvake elever og som fører til arbeidskraftmangel i arbeidslivet. Det er behov for å etablere flere veier gjennom fagopplæringen, slik at tilbudsstrukturen tilpasses ulike elevgruppers forutsetninger og ambisjoner.

Det innebærer sløsing med både menneskelige og økonomiske ressurser at elever får avbrutt opplæringen midt i utdanningsløpet på grunn av læreplasmangel. Det er behov for tiltak som garanterer alle yrkesfagelever relevant og tilstrekkelig praksis, for eksempel etter modell av profesjonsutdanningene i høyere utdanning.

Tiltak som kan hjelpe skolen til å bedre ivareta elevenes psykiske helse vil heve produktiviteten i grunnopplæringen. Slike tiltak vil også ha store positive samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom å redusere tidlig utstøting til trygd.

## 17.6 Høyere utdanning

### 17.6.1 Styringssystemet

De offentlige høyere utdanningsinstitusjonene styres gjennom lov, tildelingsbrev og finansiering fra staten. Innenfor særlig prioriterte områder er det også styring av antall studieplasser, opptakskrav og/eller innhold (lærerutdanning, helsefag og ingeniørutdanning). Mye ansvar og beslutningsmyndighet er delegert til institusjonene selv. Kvalitetsreformen i 2004 økte denne autonomien, samtidig som institusjonenes kapasitet til egenstyring ble forsøkt økt, ved at det ble gitt adgang til flere eksterne styremedlemmer og til å ansette

rektor og instituttledere, mens staten la mer vekt på kontroll, som skjedde ved opprettelsen av NOKUT og pålegg om system for kvalitetssikring. Det ble samtidig etablert nytt gradssystem med bachelor og master, nye undervisnings- og vurderingsformer, og nye rettigheter og kontrakter for studentene. Studiefinansieringen ble endret slik at lån konverteres til stipend kun hvis studenten består eksamen.

Kvalitetsreformen innførte resultatbasert finansiering, der deler av institusjonenes inntekter avhenger av produksjonen av studiepoeng og forskningsresultater. Institusjonene konkurrerer i utgangspunktet fritt om studentene, men regionalpolitiske hensyn i styringen av institusjonen begrenser denne konkurransen noe. Om lag 15 pst av UH-sektorens FoU-utgifter er finansiert av Norges forskningsråd.

### 17.6.2 Kvalitetsreformen og produktivetsutviklingen i høyere utdanning

En analyse av produktiviteten i universitetene i 19 europeiske land finner at produktiviteten er lav ved norsk universiteter sammenlignet med de fleste andre landene i undersøkelsen (Bonaccorsi m.fl. 2014). Både Sverige og Finland får mer igjen i forhold til ressursinnsatsen, i form av kandidater og forskningsresultater, enn Norge. Dette må ses i sammenheng at flere av de norske universitetene nylig var høyskoler, og derfor har lav forskningsproduksjon.

Utgiftsnivået i høyere utdanning i Norge er en del lavere enn i de landene som bruker mest på dette feltet, som USA, Canada og Sveits. Det har heller ikke vært noen realvekst i utgiftene per student på 2000-tallet i Norge, iflg. tall fra OECD. Her skiller høyere utdanning seg fra grunnopplæringen, der utgiftsnivået er høyt og har vært økende.

Når det gjelder resultatene er datatilfanget begrenset, særlig når det gjelder det faglige nivået og studentenes læringsutbytte. Kandidatproduksjonen i høyere utdanning i Norge har lenge ligget litt under gjennomsnittet for OECD-landene, særlig på høyere grad. Deltakelsen i høyere utdanning er nær gjennomsnittet i OECD-sammenheng, men gjennomføringen er lav. Drøyt 40 pst. av de som starter på en høyere utdanning, har ikke tatt noen grad i løpet av 10 år. Sammen med Sverige og USA er Norge blant landene i OECD med dårligst gjennomstrømning (OECD 2013c). I tillegg bruker flertallet av studentene som fullfører, mer enn normert tid.

Sannsynligheten for å fullføre er iflg. Statistisk sentralbyrås statistikk sterkt korrelert med studentenes sosiale bakgrunn, målt ved foreldrenes utdanningsnivå. Dette reflekterer betydningen av studentens faglige utgangspunkt og sosiale faktorer. Studentene selv oppgir misnøye med studietilbudet, sosial mistriivsel, manglende faglig mestring og ønske om lønnsarbeid som årsaker til at de slutter. Norske studenter bruker mye tid på lønnsarbeid, som iflg. internasjonal forskning går ut over gjennomføringen. Lav gjennomføring kan også skyldes mangelfull oppfølging av spesielt nye studenter og at mange begynner i høyere utdanning uten å være spesielt motiverte, og heller velger å gå ut i arbeid enn å gjennomføre. Et godt arbeidsmarked og flat lønnsstruktur bidrar trolig til høyt frafall.

Nasjonale analyser av produktivitet i UH-sektoren i perioden 2004–2013 (Edvardsen m.fl. 2010, 2014) tyder på at produktiviteten i UH-sektoren har økt de siste ti årene, etter innføringen av resultatbasert finansiering. Litt avhengig av hvordan det måles, har økningen i gjennomsnitt vært anslagsvis 20–25 pst. Det er særlig forskningsproduksjonen som har hatt høy vekst. Antall publiserte forskere er tredoblet siden resultatbasert tildeling av forskningsmidler ble innført for vel ti år siden, mens antall FoU-årsverk har steget med 21 pst. (Aagard mfl 2014). Det har også vært en viss vekst i produksjonen av studiepoeng, knyttet til at antall studenter har økt. Studentenes gjennomføring ser ikke ut til å ha økt som følge av kvalitetsreformen (Aamodt og Hovdhaugen 2011).

Edvardsen m.fl. (2014) finner at det er store forskjeller i produktivitetsvekst mellom de ulike institusjonene. De aller fleste institusjonene har økt produktiviteten, og veksten har vært svært høy ved høyskolen i Molde og noen private sykepleierutdanninger. Blant de gamle universitetene har NTNU hatt sterkest produktivitetsvekst. Noen få institusjoner ser ut til å få mindre ut av ressursene nå enn i 2004. Dette gjelder hovedsakelig svært små private institusjoner eller kunstutdanninger der det er særlige måleproblemer fordi kunstnerisk utviklingsarbeid ikke er med i analysen, men det gjelder også en stor institusjon som Høyskolen i Oslo og Akershus. Analysen tar ikke hensyn til eventuelle endringer over tid i kvaliteten på kandidatene som uteksamineres.

Det ser ikke ut til å være systematiske forskjeller mellom private og offentlige UH-institusjoner når det gjelder produktivitetsvekst, på tross av at disse institusjonene er styrt svært ulikt. For eksempel kommer private BI og statlige NHH likt ut med om lag nullvekst i produktiviteten.

Effektivitet er beregnet som hvor mye en UH-institusjon får ut av ressursene på et gitt tidspunkt sammenlignet med best mulig praksis. Effektivitetsmålet gir et bilde av potensialet for effektivisering. Det avspeiler store forskjeller i kvaliteten på det vitenskapelige personalet, inntakskvaliteten på studentene og hvor effektivt de ulike lærestedene er drevet. Mange statlige høyskoler har relativt lav effektivitet. Noen private profesjonsutdanninger har svært høy effektivitet, men dette gjelder også enkelte statlige, som høyskolene i Hedmark og Oppland.

Blant de gamle universitetene ser det ut til at Universitetet i Bergen drives mest effektivt, men her understreker forskerne at usikkerheten i beregningene for alle de tre store universitetene er så høy at det ikke kan utelukkes at alle er effektive. Analyser utført av universitetene selv viser imidlertid for eksempel at om lag 20 pst. av forskerne ved UiT ikke publiserte noe i løpet av en fireårsperiode<sup>8</sup> og 16 pst. av forskerne ved UiO ikke publiserte noe i løpet av en treårsperiode.<sup>9</sup> Dette tyder på et stort effektiviseringspotensial også ved universitetene. NHH og BI kommer omtrent likt ut med hensyn til hvor effektivt de bruker ressursene, men analysene tar ikke hensyn til eventuelle kvalitetsforskjeller mellom kandidater fra disse lærestedene.

Utover at noen svært små institusjoner er for små til å kunne ha høy produktivitet, avdekker ikke produktivitets- og effektivitetsanalysene stor-driftsfordeler. Dette er i tråd med annen nasjonal og internasjonal kunnskap på feltet, som i hovedsak finner at størrelse på institusjon eller institutt ikke har betydning for produktiviteten. Den eneste sammenhengen mellom størrelse og produktivitet synes å være på forskergruppenivå (Piro og Aksnes 2014, se også Reiling m.fl. 2015).

Det har fra flere hold blitt uttrykt bekymring over at den resultatbaserte finansieringen i for stekt grad vektlegger kvantitet, og at dette kan ha gått på bekostning av relevans og kvalitet. Økningen i forskningsproduksjonen ser imidlertid *ikke* ut til å ha gått utover kvaliteten, målt ved antall siteringer per artikkel. Men selv om forskningskvaliteten ikke har falt, har den økt langt mindre enn i våre naboland. En rekke evalueringer tyder på at det er for mye politisk styring av finansieringen: En stadig større andel av forskningsmidlene konkurranseutsettes gjennom Norges Forskningsråd, men utlysningene er i høy grad styrt av

<sup>8</sup> [http://uit.no/nyheter/artikkel?p\\_document\\_id=174639](http://uit.no/nyheter/artikkel?p_document_id=174639).

<sup>9</sup> <http://www.uio.no/for-ansatte/arbeidsstotte/fa/cristin/publisering-ved-universitetet-i-oslo-2006-2011.pdf>

myndighetenes behov for tematisk relevans. Dette går på bekostning av forskningskvaliteten. Det ser heller ikke ut til at institusjonene selv styrer egne forskningsmidler etter kvalitet (Benner og Öquist 2014). Videre er forskningskapasiteten i profesjonsutdanningene (sykepleie, lærer, ingeniør) ved høyskolene svak, samtidig som tolkningen av kravet om «forskningsbasert undervisning» båndlegger en stor del av forskningsmidlene her. Resultatkomponenten i finansieringssystemet for forskning er et null-sum-spill som tilgodeser miljøene som forbedrer seg mest (gjærne ved høyskolene) og ikke de beste miljøene (hovedsakelig ved universitetene).

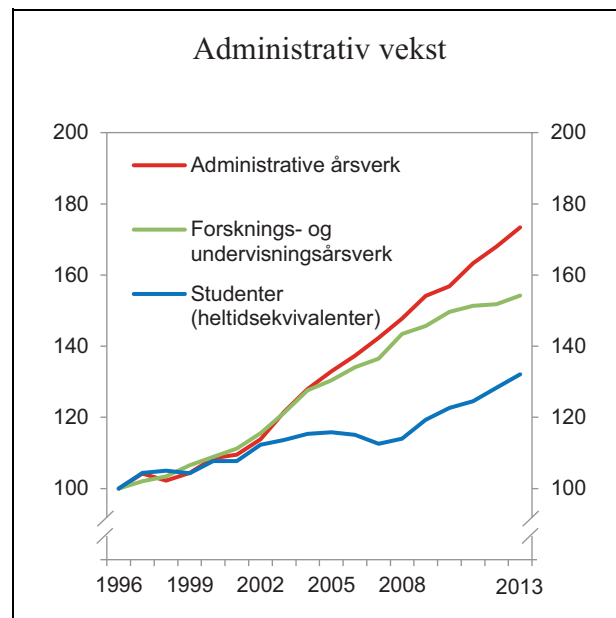
På utdanningssiden gir kvalitetsreformen institusjonene insentiver til å tiltrekke seg flere studenter. Dette er antakelig en medvirkende årsak til at det er opprettet mange nye studietilbud etter reformen. Dersom disse studietilbudene ikke har god nok kvalitet eller relevans, eller dersom mange studieprogrammer medfører at det er få studenter i hvert program, er dette et problem for produktiviteten i sektoren. Finansieringsmodellen ser ut til å ha ført til at det er blitt opprettet mange billige studieplasser, særlig i samfunnsvitenskap og økonomisk-administrative fag, og antakelig til en lite produktiv konkurranse om studentene mellom lærestedene. Videre har denne utviklingen skjedd på bekostning av studieplasser innenfor realfagene, som antakelig har vært underpriset i finansieringssystemet. Myndighetene har kompensert for dette ved å øremerke studieplasser og forskningsmidler til realfagene (Langfeldt m.fl. 2014).

Finansieringsmodellen gir institusjonene økonomiske interesser i at studentene består eksamen. Med endringene i studiefinansieringen fra Statens lånekasse i 2002 har også studentene fått sterkere insentiver til å bestå, ved at lån konverteres til stipend ved bestått eksamen. Det er imidlertid en fare for at slike insentiver kan føre til et press på karakterskalaen og karakterinflasjon. Karakterstatistikken tyder ikke på at dette har skjedd. Det ser heller ikke ut til at insentivene har endret studentenes atferd i særlig grad. Frafallet er like høyt som før, men studentene som ikke faller fra har blitt noe mer effektive. Lønnsarbeidet ved siden av studiene har økt, og det kan bidra til å redusere studentenes progresjon.

Et dokumentert problem er at karaktersettingen ikke fungerer som signal for studentenes dyktighet på tvers av institusjoner. Det er store forskjeller i standarder for karaktersetting ved ulike universiteter og høyskoler (Strøm m.fl. 2013). Samme prestasjon belønnes i gjennomsnitt med

en hel karakter bedre ved de «snilleste» lærestedene sammenlignet med de strengeste. Det er uvisst om denne praksisen er blitt forsterket av kvalitetsreformen. Forskning fra andre land tyder på at studentene har en tendens til å gi god vurdering til lærere som stiller lite strenge krav og gir gode karakter. Lærere som bidrar mest til studentenes læring, får dårligst vurdering. Dersom institusjonene ukritisk viderefører insentivene til å tiltrekke seg mange studenter og/eller lærerne blir vurdert ut fra studentenes tilbakemeldinger, får lærerne sterke insentiver til å senke den faglige standarden.

En konsekvens av kvalitetsreformen ser ut til å være den sterke veksten i administrasjonene ved UH-institusjonene, jf. figur 17.6 De administrative stillingenes andel av totalt antall stillinger i UH-sektoren økte fra rundt 23 pst. før reformen til 26 pst. i 2013, og veksten har vært særlig sterk etter 2010. En analyse av Gornitzka m.fl. (2009) viser at denne veksten var preget av at administrasjonen ble utvidet på instituttnivå. Kvalitetsreformen ga institusjonene mer autonomi. De ble også pålagt å ha interne kvalitetssikringssystemer. Staten har bygget opp kontrollen gjennom etableringen av NOKUT. Økt vektlegging av kontroll internt og eksternt har trolig ført til at omfanget av administrative oppgaver ved institusjonene har økt, men kontrollsystemene ser ut til å ha lav legitimitet i



Figur 17.6 Vekst i faglige og administrative årsverk og vekst i studenttallet ved offentlige universiteter og høyskoler 1996–2013. Indeks 1996 = 100

Kilde: Database for høyere utdanning.

sektoren (Aamodt m.fl. 2014). Også økt omfang av eksternt finansiert forskning medfører økt administrativ arbeidsbyrde, med søknader og rapportering til Norges forskningsråd og EU, og her har mange læresteder ansatt administrativt personell for å avlaste det vitenskapelige personellet.

### 17.6.3 Kommisjonens vurderinger: høyere utdanning

Arbeidsmarkedet for kandidatene fra høyere utdanning har lenge vært godt, og i hovedsak ser utdanningskapasiteten ut til å være tilpasset arbeidsmarkedets behov. Utviklingen ser også ut til å gå i riktig retning på de fleste områder. Ny forskning tyder på at utdanningssøkende gjennomgående foretar fornuftige valg blant alternativene de står overfor, og at valgene avspeiler egne forutsetninger. Dette har en positiv effekt på arbeidsmarkedsutfallene (Kirkebøen, Leuven og Mogstad 2014). Det kan derfor innebære en risiko å begrense studentenes valg mye. Myndighetene bør sørge for at studiesøkende får bedre informasjon om arbeidsmarkedets utsiktene ved ulike utdanningsvalg.

Den resultatbaserte finansieringen har hatt noen uheldige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet i høyere utdanning. Det er trolig opprettet for mange tilbud og plasser innenfor billige fag, hovedsakelig lavere grad studier innenfor samfunnsvitenskap og økonomisk-administrative fag, på bekostning av realfagene. Dette er i så fall ikke i tråd med arbeidslivets behov framover, og kan ha en negativ påvirkning på produktiviteten i økonomien. At veksten i antallet studieplasser også drar med seg forskningsmidler, er med på å forsterke den uheldige utviklingen. At karaktersetningen varierer sterkt mellom institusjonene og ser ut til å bli brukt i konkurransen om studenter, er også et alvorlig tegn på at dagens konkurranse om studenter har uheldige sider.

Den vedvarende lave gjennomføringen i høyere utdanning innebærer sløsing med ressurser. Det ser ut til at mange studenter har for svake ferdigheter, får for dårlig oppfølging, jobber for mye ved siden av studiene eller ikke er tilstrekkelig motivert for å fullføre et utdanningsløp. I og med at årsakene til gjennomføringsproblemene antakelig er sammensatte, er det etter kommisjonens vurdering behov for å iverksette flere tiltak for å bøte på problemene. Studentene bør få sterkere økonomiske insentiver til å ta en grad. Selv om dagens insentiver til studentene om å bestå ser ut til å ha liten virkning på gjennomstrømning

gen, tyder forskning (Gunnæs m.fl. 2013) på at mer målrettede virkemidler (turbostipend) har en god effekt og bør gjeninnføres. Kommisjonen støtter forslaget fra ekspertgruppen som har forelått et nytt finansieringssystem for høyere utdanning på dette punkt. Kommisjonen er derimot kritisk til ekspertgruppens forslag om å premiere lærestedene for gjennomføring (kandidatproduksjon), fordi dette gir lærestedene insentiver til å senke den faglige standarden.

For å få ned frafallet, kan det i tillegg være nødvendig å heve terskelen for å komme inn i høyere utdanning. Studiestedene kan for eksempel få større autonomi til å fastsette opptakskrav, herunder opptaksprøver, som hindrer at studenter med svært lav sannsynlighet for gjennomføring blir tatt opp. Også studieavgifter kan vurderes som et mulig element i endring av studiefinansiering og forbedring av studentenes insentiver. Tiltak for å redusere omfanget av lønnsarbeid ved siden av studiene bør vurderes, herunder bedre studiefinansiering, studentboliger, og oppmøteplikt til undervisning. Det bør iverksettes tiltak for å bedre oppfølgingen av nye studenter.

De beste studentene på de fleste fag holder antakelig høyt internasjonalt faglig nivå. Det sikres også ved at det er stor internasjonal utveksling i studiene. Det er imidlertid bekymring for kunnskapsproduksjonen i den store bredden av studentmassen. Det gjelder særlig fordi internasjonale trender i teknologi og arbeidsliv legger press på utdanningskompetanse på mellomnivå, jf. diskusjonen om polarisering i arbeidslivet. Det bør iverksettes tiltak for å framskaffe kunnskap om utviklingen i undervisningskvaliteten.

Politisk overstyring av forskningsmidlene går på bekostning av kvaliteten i forskningen. Dette er uheldig, fordi forskning av lav kvalitet har liten samfunnsmessig verdi, uansett hvor relevant temaet måtte være. Den politiske profileringen av tematiske og strategiske satsingsområder fremmer opportunistisk atferd og bidrar til middelmådighet i sektoren ved å hindre at ressurser flyttes fra dårlige til gode forskningsmiljøer. Det er behov for tiltak som sikrer at forskningsmidlene i større grad kanaliseres til de beste forskerne og miljøene. Det er også behov for mer åpenhet om forskningskvaliteten ved ulike institusjoner, institutter og helst forskergrupper og enkeltforskere. Dette vil bidra til større grad av ansvarliggjøring i sektoren, men også til økt oppmerksomhet om norsk forskning og forskningspolitikk.

Styringen av UH-sektoren er preget av en mangel på konsekvens, som hindrer en utvikling mot høyere kvalitet og i stedet fremmer byråkra-



tisering. På den ene siden stimulerer myndighetene til konkurranse om studenter og forskningsmidler. Men samtidig er det ingen mekanismer på plass som sikrer at studietilbud med få søkere eller svake forskningsmiljøer legges ned. Heller ikke lærestedenes egne styrende organer ser ut til å ha vilje til å ta i bruk handlingsrommet de har fått gjennom kvalitetsreformen. Det kan se ut til at myndighetene møter slike svakheter med nye kontrollrutiner og rapporteringskrav, heller enn konsekvent styring. Distriktpolitiske og andre hensyn ser også ut til å gå foran hensynet til kvalitet og produktivitet.

Regjeringen har varslet en sammenslåing av institusjoner i den kommende stortingsmeldingen om struktur. Dette kan i utgangspunktet være positivt, dersom sammenslåinger kan bidra til å stimulere produktiv konkurranse i sektoren, til

bedre koordinering av kapasiteten og til å fjerne forskningsmiljøer og institusjoner som åpenbart er for små. Foreliggende forskning gir likevel ikke grunn til å tro at sammenslåinger i seg selv vil medføre betydelige gevinster i form av økt kvalitet eller reduserte kostnader. Myndighetenes styring må i større grad rettes mot kvalitet, og øvrige hensyn må få mindre betydning.

Det har vært sterkere vekst i administrative stillinger enn i forsknings- og undervisningsstillinger de senere år. Begge stillingstyper har vokst mer enn studenttallet (målt i heltid). Byråkratiseringen utgjør en stadig større ressursbruk uten at det er sannsynliggjort at den styrker institusjonenes faglige kapasitet. Det må undersøkes nærmere hvordan administrasjonsveksten drives av nasjonale reguleringer og interne styringsutfordringer.

## Kapittel 18

# Samferdselssektoren

*Norge investerer betydelige midler i samferdselssektoren, samtidig som den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av investeringene er lav. Vi kunne fått vesentlig mer ut av ressursene ved bedre prioriteringer. Dersom prosjekter skal kunne gi større nytte enn kostnader for samfunnet som helhet, kreves en ny og mer helhetlig tilnærming til hvilke prosjekter som velges. Beslutningsstrukturen i sektoren bør endres slik at valg av prosjekter i større grad gjøres ut fra helhetlige samfunnshensyn, og ikke som utfallet av interessene til enkeltaktører.*

*Det framgår verken av målformuleringer i Nasjonal transportplan (NTP) eller av retningslinjer for arbeidet gitt av Samferdselsdepartementet at samferdselsetatene skal legge spesiell vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet i sine forslag til prioriteringer av prosjekter i planen. I stedet presiseres det en rekke andre forhold som skal hensyntas. Etatenes prioriteringer er et viktig utgangspunkt for de endelige beslutninger om hvilke prosjekter som skal realiseres, særlig siden planprosessen pågår over mange år. Et nødvendig skritt på veien mot økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet i sektoren vil være å innføre et mer bindende prinsipp om å vektlegge samfunnsøkonomisk lønnsomhet på etatsnivå.*

*En effektiv infrastruktur er viktig for den økonomiske veksten i Norge. Dårlige prioriteringer ved valg av prosjekter gjør at vi får mindre igjen for investeringene i samferdsel enn vi kunne ha fått, og dette hemmer produktiviteten i næringslivet og dermed den økonomiske veksten i landet.*

### 18.1 Innledning

Samferdselssektoren utgjør en sentral del av samfunnets infrastruktur og er derfor også viktig for produktivitetsveksten i et land. Det er viktig at de ulike transportgrenene legger til rette for de transporttjenestene det er mest bruk for, da dette vil påvirke både lønnsomhet og produktivitet for bedriftene.

Når beslutninger om nye investeringer skal fattes, bør målet være at den samfunnsøkonomiske

verdien av investeringen er større enn de samfunnsøkonomiske kostnadene. Dette kalles samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En grunnleggende utfordring for norsk samferdselspolitikk er at kostnadene ved mange av de prosjekter som det bevilges penger til, og som gjennomføres, ofte er større enn verdien av den samfunnsnytte som kan beregnes. Dette kapitlet drøfter grunner til at dette skjer og peker på mulige reformer for å bidra til en bedre beslutningsprosess i sektoren.

Mange av nyttevirkningene av et samferdsels tiltak, for eksempel redusert tidsbruk og ulykker, går ikke direkte inn som vekst i BNP. Ikke desto mindre vil bedring på disse punktene være en forbedring for samfunnet. Det er derfor naturlig at de inngår i beslutningsgrunnlaget for transportpolitikken.

Statlige bevilgninger til vei, jernbane og sjøtransport i Norge utgjør 45,8 mrd. kroner i 2014, tilsvarende 4,1 pst. av statsbudsjettets utgifter. Bevilgningene til sektoren har økt betydelig i de senere år. I Nasjonal transportplan 2014–2023 la Stoltenberg II-regjeringen til grunn en statlig økonomisk planramme til vei, jernbane og sjøtransport på 508 mrd. kroner over tiårsperioden.<sup>1</sup> Dette er om lag 167 mrd. kroner høyere enn en videreføring av bevilgningsnivået i 2013. Videre er det lagt til grunn om lag 98,6 mrd. kroner i bompengefinansiering over tiårsperioden, slik at den samlede planrammen for investering, drift og vedlikehold av vei, jernbane og kystformål beløper seg til 606,6 mrd. kroner i tiårsperioden 2014–2023.

I statsbudsjettet 2014 ble det bevilget 23,9 mrd. kroner til veisektoren i Norge, hvorav 12,5 mrd. kroner til investeringer. I 2014 ble i tillegg om lag 9 mrd. kroner i bompenger stilt til disposisjon fra bompengeselskapene. Totalt ble det dermed brukt 21,5 mrd. kroner til investerin-

<sup>1</sup> Inkl. kompensasjon for mva. og 9,2 mrd. kroner til belønningsordningen for mindre bilbruk og mer kollektivtransport i byene.

### Boks 18.1 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I en nytte-kostnadsanalyse tallfester man alle positive og negative virkninger av et tiltak i kroner så langt det lar seg gjøre. Hovedprinsippet for verdsettingen er at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den. Dersom betalingsvilligheten for alle tiltakets nyttevirksomheter er større enn de samlede kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Et ekspertutvalg (Hagen-utvalget) ferdigstilte i 2012 en oppdatering og gjennomgang av rammeverket for denne typen samfunnsøkonomiske analyser.

Det er ikke alltid at alle effekter av et tiltak kan måles i kroner på en god måte, og man verdsetter da nyttevirksomheter og kostnader i kroner så langt det er faglig forsvarlig. Typisk vil enkelte tiltak kunne ha virkninger som man ikke uten videre kan verdsette ved hjelp av markedspriser. Eksempler på dette er miljøvirksomheter, tidsbruk og ulykkesrisiko. Det finnes ulike verdsettningsteknikker og metoder som kan benyttes når man skal verdsette et gode eller en ulempe som ikke omsettes i markedet. Det er videre mulig å gi en grundig omtale av et tiltak uten å verdsette alle virkninger i kroner. En nytte-kostnadsanalyse tar ikke hensyn til fordelingsvirksomheter.

Tiltak i samferdselssektoren er konkrete, og de helt sentrale virkningene tidsbruk, ulykkesrisiko og miljøvirksomheter som klimautslipp, støy og lokal luftforurensing, verdsettes eksplisitt.

Det kan videre være positive netto ringvirkninger av samferdselsprosjekter i byområder som følge av en mulig positiv sammenheng mellom bystørrelse og produktivitet, jf. kapittel 7 om urbanisering. Ringvirkninger skal hensyntas dersom de gir et bidrag til netto verdiskaping og ikke bare representerer en omfordeling av denne. Samfunnsøkonomiske analyser av store prosjekter i tilknytning til et byområde der det kan sannsynliggjøres systematisk høyere produktivitet, kan utvides med en separat drøfting av netto ringvirkninger. En god samfunnsøkonomisk analyse bør også ha en systematisk framstilling av virkninger som ikke er prissatt og av fordelingsvirksomheter.

I samferdselssektoren er den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prissatte virkninger en god indikator for å rangere prosjekter. Fordelingsvirksomheter i denne sektoren vil typisk gjelde geografisk fordeling og ikke fordeling mellom inntektsgrupper. Spørsmålet som da kan reises, er hvordan den samfunnsøkonomiske lønnsomheten påvirkes av å ta distriktspolitiske hensyn. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er ikke en beslutningsregel, og ved valg av prosjekter til en endelig portefølje, vil beslutningstakere også skjele til annen informasjon om det enkelte prosjekt, herunder ikke-prissatte virkninger og fordelingsvirksomheter.

ger i riksvei. Fylkesveier er ikke inkludert i disse tallene.

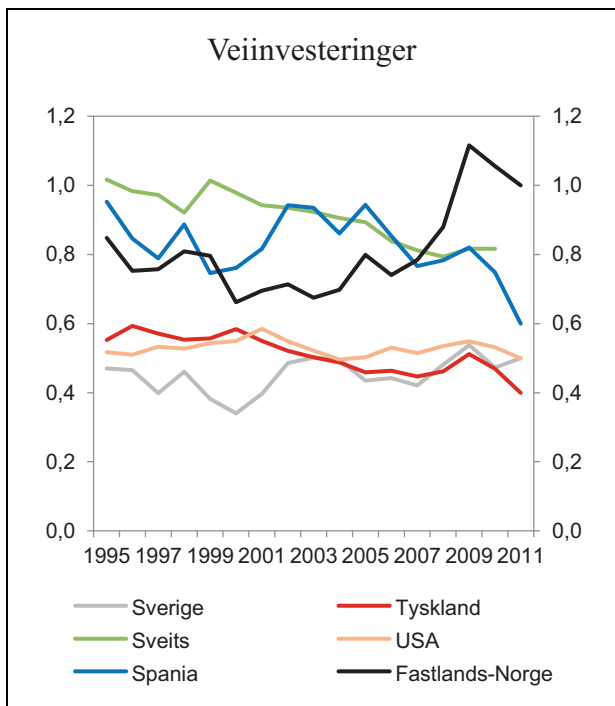
Utgifter til veiinvesteringer i Norge samlet sett (stat, fylker, kommuner), inkl. bompenger mv. har ifølge OECD de siste årene tilsvart om lag 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette er høyt sammenlignet med andre land. Veiinvesteringer, målt som andel av BNP, uavhengig av finansieringskilde, er halvparten så høye som i Norge i Sverige, Tyskland og USA og 25 pst. lavere i Sveits som også har en utfordrende topografi, jf. figur 18.1.

Stor ressursinnsats er imidlertid ingen garanti for at investeringer og andre tiltak i sektoren bidrar til å fremme økonomiens vekstevne. En betydelig andel av veiprojektene som bygges ut i dag, er samfunnsøkonomisk ulønnsomme. I for eksempel Sverige utgjør de samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene en vesentlig større andel av investeringsporteføljen. Grunnlaget for valget av prosjekter som inngår i Nasjonal transportplan,

er brede målformuleringer med til dels motstridende mål som ikke er rangert. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet har ikke en spesielt framtrekkende rolle. Samlet investeringsportefølje i de to siste nasjonale transportplanene er anslått å være samfunnsøkonomisk ulønnsom.

Årsaken til at prosjekter ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme i Norge, er ofte at nyttesiden er for liten. Med lav trafikk er potensialet for samfunnsgevinster i form av redusert reisetid og økt sikkerhet lite. Årsaken kan imidlertid også ligge på kostnadssiden. Dersom et prosjekt er uforholdsmessig dyrt å gjennomføre, vil det, alt annet likt, ha dårligere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn hvis det hadde blitt gjennomført på en mer kostnadseffektiv måte.

En gjennomgang av tre sammenlignbare veiprojekter for 4-felts motorvei i henholdsvis Norge, Sverige og Danmark, der man har forsøkt å korrigere for ulikt kostnadsnivå, har anslått



Figur 18.1 Samlede veiinvesteringer som andel av BNP, utvalgte land. 1995–2011

Kilde: OECD.

kostnad på 84 mill. norske kroner per kilometer i Norge, mens tilsvarende tall i Sverige og Danmark var henholdsvis 52 og 58 mill. norske kroner per kilometer.<sup>2</sup> Dette er kun tre enkle tilfeller, som selv om de er valgt ut for å være sammenlignbare, ikke er tilstrekkelig til å kunne trekke generelle slutninger. Det gir imidlertid grunn til å peke på at dette er noe som bør studeres nærmere. I avsnitt 18.3.4 drøftes de standarder og andre betingelser for øvrig som gjelder for veiprojekter. Disse kan være kostnadsdrivende. Det kan også være andre kilder til høye kostnader, som for eksempel kan ha sammenheng med konkurranseforhold på utbyggersiden. Utvalget drøfter i dette kapitlet først og fremst «å gjøre de riktige tingene» innenfor sektoren. Når man har besluttet hva som skal gjøres, er det imidlertid også viktig å «gjøre tingene riktig». Kostnadstallene over viser at det kan være et stort potensiale innen samferdselssektoren på dette området. Av kapasitetshensyn har utvalget ikke gått nærmere inn på denne problemstillingen utover omtalene i avsnittene 18.3.2 nedenfor. Utvalget vil imidlertid påpeke at en nærmere gjennomgang av kilder til kostnadsreduserende tiltak er et arbeid som framstår som viktig framover.

<sup>2</sup> Opplyst i foredrag for kommisjonen av McKinsey & Company (2013).

I internasjonale undersøkelser av vilkår for næringsvirksomhet i Norge trekkes ofte samferdsel fram som en av de faktorene som i størst grad begrenser etablering og vekst, jf. kapittel 5. Det internasjonale pengefondet (IMF) tilrår i en gjennomgang av norsk økonomi i 2014 økt bruk av nytte-kostnadsanalyser ved valg av samferdselsprosjekter, jf. IMF (2014).

Det synes å mangle en helhetlig strategi for hvordan transportsystemet skal se ut i framtiden basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En slik strategi vil tilsi å bygge ut de mest lønnsomme strekningene først, og at mindre lønnsomme prosjekter utsettes til trafikkgrunnlaget har blitt større. Beslutningssystemet ser ut til å ha svak evne til å slå fast at ulønnsomme prosjekter som ønskes av enkelte aktører, ofte lokale interesser, ikke bør bygges ut. Dette illustrerer problemene med å balansere motstridende målsettinger, og der kostnadene ved ulike valg i liten grad blir hensyntatt.

De økonomiske rammene til samferdselsformål veies opp mot andre formål på statsbudsjettet. Gitt et ønske om mange prosjekter innenfor en begrenset økonomisk ramme, blir resultatet gjerne at veiutbygging deles opp i mindre parceller/kortere strekninger. Dermed blir mange prosjekter startet opp på samme tid, med små bevilgninger til hvert prosjekt, noe som igjen skaper utfordringer knyttet til rasjonell framdrift utover i byggeperioden. Det er etter utvalgets mening ikke noe i det statlige budsjettssystemet som hindrer rasjonell framdrift av store prosjekter. Det er snarere ønsket på politisk hold om å sette i gang flere prosjekter enn det er midler til, som er utfordringen.

I dette kapitlet pekes det på institusjonelle, organisatoriske og politiske faktorer som bidrar til en lite effektiv utnyttelse av ressursene som allokteres til sektoren. Kapitlet peker også på noen mulige reformer for å bedre beslutningsprosessen.

Samferdselssektoren omfatter flere ulike transport- og kommunikasjonsformer, herunder vei, jernbane og luftfart, samt kyst/sjø og post- og telekommunikasjoner. Samferdselsdepartementet er øverste samferdselsmyndighet, med bl.a. Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket som underliggende etater (direktorater). Departementet er også eier av bl.a. Avinor AS, Posten Norge AS og NSB AS.

Ved evaluering av ressursbruken i samferdselssektoren vil en mest mulig helhetlig tilnærming i utgangspunktet være å foretrekke, både innad i og på tvers av transportformene. De ulike

transportformene og delene av sektoren er imidlertid organisert i ulike enheter og på forskjellige måter, både innenfor og utenfor statsforvaltningen. Også ansvarsforhold og finansiering varierer. Slike forskjeller innebærer at deler av planleggings- og beslutningsprosessen avviker mellom de ulike transportformene.

Analysen i dette kapitlet begrenses i hovedsak til vei og jernbane, med hovedvekt på vei. Avgrensningen er gjort dels av kapasitetshensyn, men også fordi det her trolig er størst på forbedringspotensial. Kapitlet ser primært på riksveier, men en del av utfordringene er felles for riks- og fylkesveier. Utbygging, drift og vedlikehold av riksvei- og jernbaneinfrastrukturen ivaretas av de statlige forvaltningsorganene Statens vegvesen og Jernbaneverket. Aktiviteten er i hovedsak bevilningsfinansiert over statsbudsjettet. I tillegg kommer bompengefinansiering i veisektoren. Hovedvekten legges her på investeringsprosjekter, men utfordringer knyttet til bruk og vedlikehold av eksisterende infrastruktur blir også belyst. Avinor blir omtalt i kapittel 14 om statlig eierskap.

## 18.2 Manglende effektivitet i samferdselssektoren

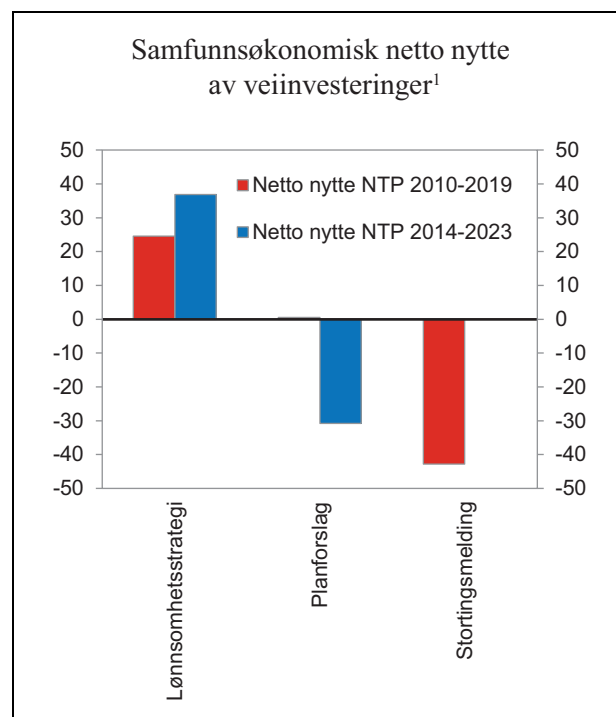
Samfunnets ressurser er knappe og bør utnyttes mest mulig effektivt. For det første bør god – i betydningen samfunnsøkonomisk optimal – utnyttelse av eksisterende infrastruktur tilstrebes før nye investeringer iverksettes. Dernest bør en ved prioritering av nye prosjekter velge løsninger som er mest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette gjelder både i valget mellom nyinvesteringer og andre tiltak, som oppgradering og vedlikehold, og i valget mellom ulike investeringsalternativer. Endelig bør prosjektene som velges, gjennomføres så kostnadseffektivt som mulig, uavhengig av netto nytte ved prosjektet. Nedenfor belyses de to første typene av ineffektivitet, mens prosjektgjennomføringen drøftes i avsnitt 18.3.2.

### 18.2.1 Begrenset utnyttelse av potensialet for lønnsomme investeringer

En betydelig andel av vei- og jernbaneprosjektene som bygges ut i dag, er samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Investeringsporteføljen kunne ha vært innrettet på en annen måte og i større grad vært samfunnsøkonomisk lønnsom dersom prioriteringene hadde vært foretatt annerledes. Planlegging av samferdselsprosjekter skjer på bakgrunn av prioriteringer og føringer i Nasjonal transport-

plan (NTP). Ved utforming av etatenes faglige anbefaling til kommende Nasjonale transport (planforslaget) utarbeider etatene også en lønnsomhetsstrategi, hvor prosjekter velges ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Denne viser at det er mulig å sette sammen en langt mer lønnsom prosjektportefølje enn det som faktisk legges til grunn i etatenes planforslag. Dette framgår som forskjellen mellom søylene til venstre og søylene i midten i figur 18.2, som er basert på NTP 2010–2019 og NTP 2014–2023. Problemstillingen er også drøftet i Nasjonalbudsjettet 2015.

Samfunnsøkonomisk netto nytte av prosjektene som faktisk inngikk i stortingsmeldingen om NTP 2010–2019, framgår av søylene til høyre i figuren. Lønnsomheten her er langt dårligere enn etatenes forslag. Disse søylene er imidlertid ikke helt sammenlignbare med de øvrige, siden den økonomiske rammen ble utvidet vesentlig sammenlignet med etatenes planforslag. De aller fleste prosjektene etatene anbefalte er prioritert, men stortingsmeldingen inkluderte også en hel



Figur 18.2 Samfunnsøkonomisk netto nytte av investeringsprosjektene i Nasjonal transportplan 2010–2019 og NTP 2014–2023.<sup>1</sup> Mrd. kroner

<sup>1</sup> Stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 er de samfunnsøkonomiske analysene oppdatert med nye parametere og metoder i tråd med anbefalingene i Hagen-utvalgets rapport som da var lagt fram, jf. boks 18.1. Tallene i stortingsmeldingen er derfor ikke uten videre sammenlignbare med de som framgår av etatenes innspill.

Kilder: Nasjonal transportplan 2010–2019 og Nasjonal transportplan 2014–2023.

rekke prosjekter utover dette. Disse prosjektene hadde i stor grad negativ samfunnsøkonomisk netto nytte.

Også i den siste nasjonale transportplanen (NTP 2014–2023) gjøres en tilsvarende analyse. Dersom prosjektene i etatenes planforslag hadde blitt valgt strengt etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, ville etatenes forslag til NTP 2014–2023 hatt en netto nytte på 37 mrd. kroner. Transportetatene foreslo imidlertid prioriteringer innenfor planteknisk ramme som ga en netto nytte på minus 31 mrd. kroner. Dette innebærer at et samfunnsøkonomisk tap på hele 68 mrd. kroner pga. de prioriteringene som Statens vegvesen og Jernbaneverket foretok mellom ulike prosjekter. Dette tilsvarer et årlig tap på 2,6 mrd. kroner.<sup>3</sup>

De endelige politiske prioriteringene framgår i stortingsmeldingen om transportplanen, Meld. St. 26 (2012–2013). Her er de samfunnsøkonomiske analysene oppdatert med nye parametere og metoder i tråd med anbefalingene i Hagen-utvalgets rapport som da var lagt fram, jf. boks 18.1. Tallene i stortingsmeldingen er derfor ikke uten videre sammenlignbare med de som framgår av etatenes innspill, og inngår derfor heller ikke i figur 18.2. For samferdselsprosjekter innebærer tilrådingene i NOU 2012: 16 at lønnsomheten av et normalt samferdselstiltak, alt annet likt, blir anslått høyere. I stortingsmeldingen er videre økonomisk ramme høyere enn den som lå til grunn i etatenes forslag.

Med ny metode for beregning av samfunnsøkonomisk nytte er jernbaneporteføljen i stortingsmeldingen om NTP 2014–2023 anslått å ha en samfunnsøkonomisk netto nytte på -24 mrd. kroner. Utbygging av Follobanen inngår her som ett stort prosjekt. Her har kostnadsanslaget økt fra 20 mrd. kroner i NTP til om lag 24 mrd. kroner nå. Dette svekker lønnsomheten i jernbaneporteføljen med 4 mrd. kroner, alt annet likt. Veiporteføljen er isolert sett anslått å ha en netto lønnsomhet på om lag 20 mrd. kroner. Lønnsomheten kommer imidlertid nesten i sin helhet (18,4 mrd. kroner) fra anslag knyttet til ett prosjekt: E39 Rogfast. Statens vegvesen har i etterkant av framleggelsen av NTP gjennomgått lønnsomhetsberegningene på nytt og pekt på vesentlige svakheter i denne analysen. Siste anslag på lønnsomhet for dette prosjektet er nå 7,8 mrd. kroner (Statens vegvesen, 2013). Dette svekker lønnsomheten i veiporteføljen med 10,6 mrd. kroner, alt annet likt.

Beslutningsprosessen for norske samferdselsprosjekter er ifølge flere slik at positiv netto nåverdi ikke gir signifikant forklaringskraft for om prosjekter faktisk blir prioritert (Fridstrøm og Elvik, 1997 og Odeck, 2010). Videre er det en tendens til at størst mulig geografisk spredning tillegges betydelig vekt i utformingen av en anbefalt prosjektportefølge for et gitt fylke. Ifølge Boge (2006) har veiinvesteringer i stor grad blitt brukt som et virkemiddel for fordeling av velstand og i et forsøk på å oppnå regional utvikling.

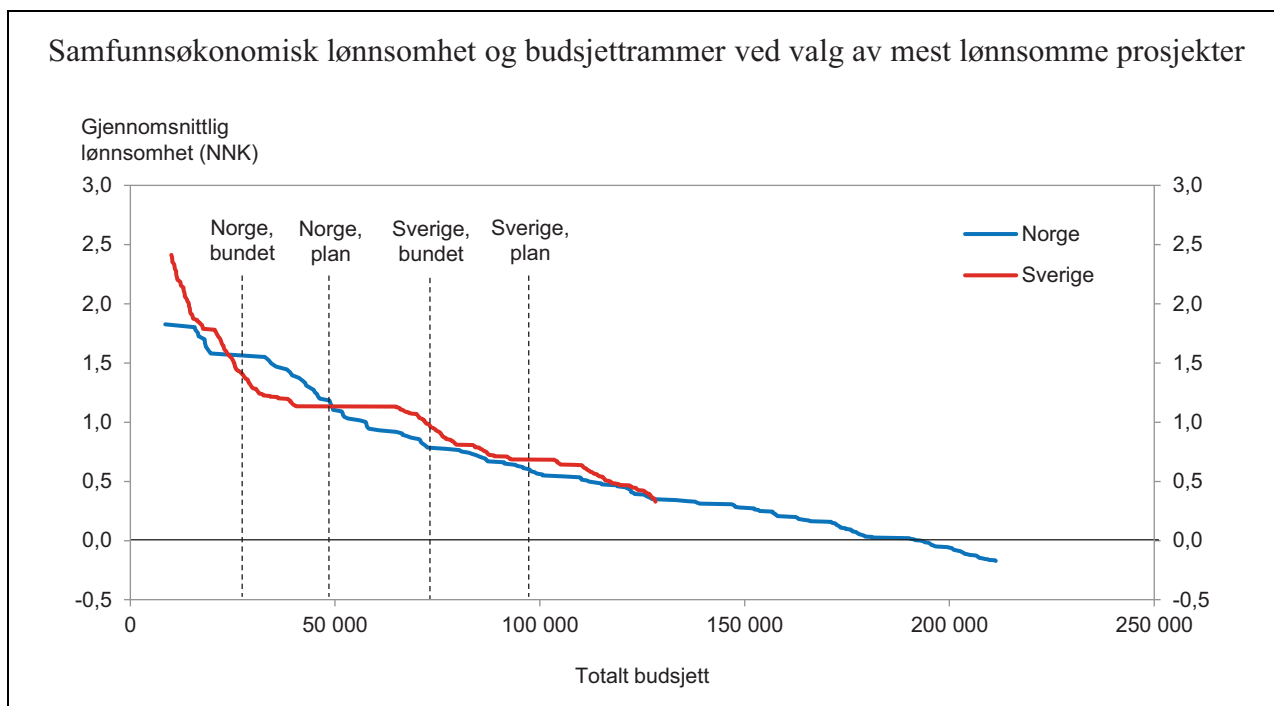
I en sammenligning av transportetatene i Norge og Sverige framgår det at mens det svenske trafikkverket i arbeidet med «Nationell plan för transportsystemet 2010–2021» anbefalte en portefølge av prosjekter som hadde et forhold mellom netto nytte og bevilgningsbehov på 0,36, så anbefalte det norske Statens vegvesen i forslag til Nasjonal transportplan for 2014–2023 en portefølge der den tilsvarende brøken var -0,18, jf. Welde m.fl. 2013. Figur 18.3 nedenfor er hentet fra denne studien. Figuren tar utgangspunkt i norske og svenske transportetaters databaser over prosjekter der det foreligger netto-nytte-tall og som ligger til grunn for prioriteringsprosessen i etatene (kandidatlisten). Prosjektene er sortert fra mest til minst lønnsom. På y-aksen vises den gjennomsnittlige netto-nyttebrøken til prosjektene. På x-aksen vises ulike tenkte budsjetterammer. Som en illustrasjon har man markert budsjetterammen som trengs for å gjennomføre bundne prosjekter, og budsjetterammen som trengs for å gjennomføre prosjektplanen.<sup>4</sup>

Av figuren kan man lese to interessante funn, som trekkes fram i studien:

1. Det foreligger like lønnsomme prosjekter i Norge som i Sverige. Det innebærer at det ikke er noe som tilsier at en portefølge av veiprosjekter må være mindre lønnsom i Norge enn i Sverige.
2. Den norske databasen inneholder en rekke prosjekter som er ulønnsomme eller har svært lav lønnsomhet. Dette er ikke tilfellet med Sverige. Dette tyder ifølge Welde m.fl. (2013) på at transportetaten i Sverige i større grad siler bort ulønnsomme prosjekter på et tidlig stadium og ikke tar dem med i det videre prioriteringsarbeidet. En slik utsiling ser ikke ut til å skje i Norge.

<sup>3</sup> Gitt uendelig horisont og 4 pst. kalkulasjonsrente.

<sup>4</sup> Bundne prosjekter er prosjekter som ut fra politiske årsaker er tatt med i investeringsporteføljen i forkant av arbeidet med nasjonale langtidsplaner for transportsystemet. I Sverige velges slike prosjekter ut av regjeringen. I Norge er bundne prosjekter definert som de prosjektene som allerede er igangsatt, jf. Welde m.fl. (2013).



Figur 18.3 Forholdet mellom gjennomsnittlig lønnsomhet (netto nytte per budsjettkrone – NNK) og budsjetttrammer ved valg av mest lønnsomme prosjekter

Kilde: Welde m.fl. (2013).

### 18.2.2 Utnyttelse av eksisterende veiinfrastruktur

Når beslutningstakere vurderer ulike mulige løsninger på en utfordring i transportsektoren, kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å velge løsninger som innebærer å utnytte eksisterende infrastruktur på en bedre måte framfor å igangsette store, nye investeringsprosjekter. Køprising kan da være et aktuelt virkemiddel. Også vedlikeholdstiltak og mindre tiltak som operativ bruk av teknologi, i første rekke informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ITS-løsninger), kan bidra til bedre ressursutnyttelse uten store nyinvesteringer.

Bruken av en vei varierer over tid, både over døgnet, gjennom uken og i løpet av året. I perioder og områder med kø vil bruken overstige veiens kapasitetsgrense. Dersom den negative eksternaliteten som én trafikant påfører de øvrige trafikantene og samfunnet for øvrig, prises riktig, vil en kunne oppnå en bedre utnyttelse av veien enn uten prising. I tråd med dette anbefaler Hagen-utvalget i NOU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser bl.a. følgende:

*«Dersom det er kø på vegen, vil det derfor være optimalt å benytte køprising for å fordele den knappe veikapasiteten dersom innkrevingskost-*

*nadene ikke er for høye. Dette er et eksempel på at vi alltid bør benytte skatter som forbedrer ressursallokeringen, før vridende skatter tas i bruk. Bruk av køprising for å fordele den knappe veikapasiteten reduserer isolert sett behovet for å investere i større veikapasitet. En samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av veiprojekter i et område med køproblemer bør derfor ta utgangspunkt i en situasjon med optimal prising av veikapasitet, i stedet for å legge til grunn at kapasitetsproblemet i sin helhet må løses ved økt veiutbygging.»*

Avsnittet over utelukker selvsagt ikke investeringer i byer. Det peker bare på at investeringer først skal gjøres dersom de fremdeles er samfunnsøkonomisk lønnsomme *etter* at man har innført veiprisering med optimale priser.

Rushtidsavgift/veiprisering er hjemlet i vegtrafikkloven § 7 og krever i utgangspunktet tilslutning fra lokale myndigheter. Teorien tilsier at bruk av veiprisering kan være et fornuftig tiltak for å løse trafikale utfordringer og å utsette behovet for kostnadskreven investeringer. Også empirien vitner om at virkemiddelet gir positive resultater. Aas, Minken og Samstad (2009) viser for eksempel til positive erfaringer fra Stockholm.

Det er grunn til å forvente at køprising vil være et lønnsomt tiltak i norske byer med køpro-

blemer, selv om det så langt i liten grad er blitt brukt. Et eksempel er Bergen. I rapporten om ekstern kvalitetssikring (KS1) for Regionpakke Bergen viser nytte-kostnadsanalysen at løsningen med alternativ bomring med differensierte bompengesatser vil være samfunnsøkonomisk svært lønnsom med en netto nytte på 16,5 mrd. kroner og minimale investeringskostnader. Lønnsomheten består i all hovedsak av positive virkninger for trafikantene på grunn av mindre kø og bedre framkommelighet (Dovre Group, Transportøkonomisk institutt 2012). Det er likevel ikke til nå lagt opp til å innføre denne løsningen i Bergen. En mulig årsak kan være de potensielt uheldige fordelingsvirkningene en rushtidsavgift vil kunne gi. På den annen side er det ikke godt dokumentert at køprising har negative fordelingsvirkninger, og for næringslivet vil trolig slike avgifter være en klar fordel. På grunn av skatt på inntekt vil en bedrift prise en time spart høyere enn privatpersoner gjør. Bystyret i Bergen har i januar 2015 signalisert innføring av tidsdifferensierte bompengesatser.

Den danske produktivitetskommissjonen har anbefalt bruk av rushtidsavgifter med samme begrunnelse som anført ovenfor, jf. Produktivitetskommissjonen (2014).

En evt. køprising i områder der det allerede er bompengeneinnkreving, må innrettes slik at den samlede betalingen for bruken av veien gir riktig pris, i tråd med den eksterne virkningen. Det mest naturlige vil antakelig være å avvikle den ordinære bompengordningen og erstatte den med en køprising. Ideell plassering av bomstasjoner vil videre kunne være annerledes ved køprising enn ved bompengefinansiering. Bompengefinansiering skal maksimere inntekten fra innkrevingen, og således bør bommene plasseres slik at trafikken påvirkes minst mulig til en gitt takst. Køprising har derimot som formål nettopp å påvirke trafikken, og bommene bør derfor plasseres slik at de påvirker trafikken mest mulig til en gitt takst.

Bedre utnyttelse av transportsystem og -infrastruktur gjennom brukerbetaling kan også være aktuelt for kollektivtransport. Her kan billettpriser brukes aktivt for å påvirke transportetterspørslene på en måte som bidrar til bedre utnyttelse av infrastrukturen og transporttilbudet.

## 18.3 Kilder til dårlige prioriteringer og ineffektiv ressursutnyttelse

På en rekke stadier av beslutningsprosessen for samferdselsprosjekter tas det valg som hver for seg kan synes rasjonelle for den enkelte aktør som ofte er lokal eller har lokal forankring, men som samlet sett bidrar til samfunnsøkonomisk dårlige løsninger. Ineffektiviteter kan bl.a. spores tilbake til planprosesser, mål- og prioriteringskonflikter, beslutningssystemer med uheldige insentivstrukturer, beslutningsgrunnlag og analyseverktøy. Det er også forhold ved selve gjennomføringen av de valgte investeringsprosjektene som kan tenkes å bidra til en mindre effektiv ressursutnyttelse. Disse og andre mulige forklaringer på dårlige prioriteringer og ineffektiv ressursutnyttelse i samferdselssektoren gjennomgås nedenfor.

### 18.3.1 Uavklarte målkonflikter

En årsak til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke tillegges større vekt ved valg av samferdselsprosjekter kan være at slike hensyn ikke har en særlig framtreddende plass i de overordnede målene for transportpolitikken. Transportetatene har i oppdrag å sette gjeldende politikk ut i praksis. All den tid samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke har en fremtreddende plass i gjeldende politikk, vil også fagetatenes arbeid preges mindre av dette som målsetting.

I Meld. St. 26 (2012–2023) Nasjonal transportplan 2014–2023 er følgende overordnede mål for transportpolitikken presentert: *Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.* Dette overordnede målet er konkretisert i følgende fire hovedmål som peker fram mot en ønsket tilstand for transportsektoren, uten å være tid- eller tallfestet:

- Bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet, og for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.
- En visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren.
- Begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet.
- Et transportsystem som er universelt utformet.



Til hvert av hovedmålene er det så satt etappemål som vist i figur 18.4.

I omtalen av målene i NTP 2014–2023 erkjennes det at målene på enkelte områder kan være motstridende. Det er imidlertid ikke angitt noen rangering av målene eller mekanismer for å løse målkonfliktene, men det vises til at det vil være en politisk oppgave å avveie og prioritere mellom de ulike målene.

Disse brede målformuleringene, med til dels motstridende mål som ikke er innbyrdes rangert, legges til grunn for myndighetenes retningslinjer for etatenes utarbeidelse av planforslag til NTP. Dette framgår f.eks. eksplisitt av Samferdselsdepartementets oppdragsbrev til transportetatene om utarbeidelse av Nasjonal transportplan 2014–2023 (Samferdselsdepartementet 2011). Samfunnsøkonomisk lønnsomhet har dermed heller ikke i denne sammenhengen noen framtrædende rolle. Det kreves riktignok at samfunnsøkonomiske analyser skal gjennomføres, men det stilles ingen krav til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal tillegges vekt ved prioritering av prosjekter.

Samtidig med utarbeidelsen av planforslaget må etatene, i tillegg til det anbefalte planforslaget, som nevnt også utarbeide en alternativ lønnsomhetsstrategi. I lønnsomhetsstrategien er investeringsprosjektene rangert og prioritert etter kriteriet netto nytte per budsjettkrone alene. Strategien begrunnes innledningsvis på følgende måte:

*«For å vurdere prioriteringen innenfor planteknisk ramme, kan det være nyttig å se denne opp mot et alternativ der prioriteringen skjer utelukkende på grunnlag av beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I dette notatet presenteres en slik alternativ strategi kalt lønnsomhetsstrategi.»*

Lønnsomhetsstrategien presenteres imidlertid kun som et vedlegg til planforslaget, og det er uklart hvilken reell betydning en slik «øvelse» er ment å ha. Som påpekt i Welde m.fl. (2013), synes lønnsomhetsstrategien mer å bære preg av å være en pliktøvelse enn en del av en reell avveining mellom ulike alternativer. Forskjellen i lønnsomhet mellom lønnsomhetsstrategien og etatens planforslag er, som belyst i figur 18.2, svært stor. Denne forskjellen kan ses på som en tallfesting av den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å ha en målstruktur som ikke prioriterer samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det foreligger ingen systematisk drøfting av om disse kostnadene står i forhold til det man oppnår.

Den danske produktivitetskommisjonen har i analyserapport nr. 5 Infrastruktur påpekt at produktiviteten kan økes ved å gi høyere prioritet til prosjekter som er samfunnsøkonomisk mer lønnsomme. Den danske kommisjonen tilrår at prosjekter ikke bør settes i gang hvis de ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Framkommelighet	Trafikksikkerhet	Miljø	Universell utforming
Redusere reisetider i og mellom landsdeler	Halvere antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken innen 2024	Bidra til å redusere klimagassutslippene i tråd med Norges klimamål	Bidra til at hele reisekjeder blir universelt utformet
Redusere avstandskostnader mellom regioner	Opprettholde og styrke det høye sikkerhetsnivået i jernbane-, luft- og sjøtransport	Bidra til å oppfylle nasjonale mål for ren luft og støy	
Bedre påliteligheten i transportsystemet		Bidra til å redusere tapet av naturmangfold	
Bedre transporttilbudet		Begrense inngrep i dyrket jord	
Redusere rushtidsforsinkelser for kollektivtransport i de fire største byområdene			
Bedre framkommeligheten for gående og syklende			

Figur 18.4 Målstruktur og etappemål i Nasjonal transportplan 2014–2023

Kilde: Nasjonal transportplan 2014–2023.

### 18.3.2 Lite samsvar mellom påvirkning og kostnadsansvar

Planlegging av store samferdselsprosjekter er en omfattende prosess som pågår over mange år. En rekke aktører er involvert, både faglige, politiske og andre interessenter. I løpet av prosessen tas en rekke beslutninger som til sammen har stor innvirkning på det endelige tiltaket, og derigjennom lønnsomheten av dette.

Gjennom stortingsmeldingen om NTP som legges fram hvert fjerde år, presenteres langsiktige planer om konkrete tiltak som er tenkt realisert innenfor en gitt økonomisk ramme over ti år. I planen legges det mest vekt på de første fire årene ettersom planen rulleres hvert fjerde år. Føringerne i NTP operasjonaliseres gjennom etatenes handlingsprogram som utarbeides for fire år om gangen. Første fireårsperiode av de tiårige NTPene er i praksis en plan for hvilke investeringer som skal gjennomføres, mens siste seksårsperiode er en plan for hvilke prosjekter man skal starte detaljplanlegging av. Prosjekter som prioriteres i første fireårsperiode i NTP, skal som hovedregel være vedtatt i kommuneplan eller kommunedelplan. Store prosjekter på over 750 mill. kroner omfattes av statens kvalitetssikringsregime, og som hovedregel må det da for prioritering i siste seksårsperiode foreligge en konseptvalgutredning og tilhørende ekstern kvalitetssikring.

På grunnlag av et prosjektutløsende behov utarbeider etatene en konseptvalgutredning (KVU) på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Denne kvalitetssikres eksternt (KS1) før Regjeringen beslutter hvilket konsept som skal legges til grunn for videre planlegging. Dernest utarbeider etaten et forslag til kommune(del)plan som vedtas av kommunen. Ytterligere detaljering av prosjektet skjer gjennom arbeidet med reguleringsplan. Også denne vedtas av kommunen etter forslag fra etaten.

I løpet av disse prosessene inviteres en rekke parter til å uttale seg, og både lokale, regionale og statlige aktører gis anledning til å fremme innsigelser. Ved uenighet vil evt. overføring til statlig planmyndighet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) kunne skje dersom forutgående mekling ikke fører fram. I enkelte tilfeller benyttes statlig plan, for eksempel i tilfeller hvor det er store konflikter mellom lokale, regionale og nasjonale interesser. Grunnerverv kan igangsettes på bakgrunn av vedtatt reguleringsplan. Etter forprosjektering gjennomføres KS2, som er en ny runde med ekstern kvalitetssikring, før regjeringsbehandling og stortingsframlegg av kostnadsramme for prosjektet. Alle bompengeprosjekter må legges fram for Stortinget uavhengig størrelsen på prosjektet og hvor stort bompengebidraget skal være.

Et eksempel på typisk tidsbruk for planleggingsprosessen framgår av tabell 18.1.

Noen av disse prosessene kan pågå parallelt, slik at den totale tidsbruken kan være noe mindre enn en ren summering av de angitte tidsintervallene. For store vei- og jernbaneprosjekter tar det om lag 10 år fra planleggingen starter til byggestart, og for enkelte prosjekter tar det betydelig lenger tid enn dette.

Etatenes prioriteringer er et viktig utgangspunkt for endelige beslutninger om hvilke prosjekter som faktisk realiseres. Forskjellen mellom etatenes lønnsomhetsstrategi og deres faktiske planforslag til NTP illustrerer at valg som påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet, i realiteten skjer lenge før vedtak om realisering av enkeltprosjekter i regjering og Storting.

For å forstå sammensetningen av porteføljen av veiprojekter som Statens vegvesen planlegger og prioriterer, er det interessant å se på hvordan et veiprojekt oppstår. Gjennom bl.a. retningslinjer for NTP legges overordnede føringer for planleggingsaktiviteten i etatene. I praksis er det ifølge Welde m.fl. (2013), som viser til Haanes m.fl.

Tabell 18.1 Eksempel på tidsbruk for ulike deler av planleggingsprosessen

	Varighet
Konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1)	1,5–2 år
Kommune(del)plan	3–5 år
Reguleringsplan	1,5–2 år
Ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2)	0,5 år
Konkurransesgrunnlag og anbudsprosess	1 år
Grunnerverv	1–2 år

Kilde: Nasjonal transportplan 2014–2023.

(2006) likevel slik at veiprosjekter i liten grad planlegges som resultat av overordnede planer og prioriteringer, men at de heller oppstår som resultat av en rekke lokale initiativ. I den forbindelse er det grunn til å tro at også mulighet for bompengefinansiering spiller en rolle. Bompengefinansiering forutsetter lokal tilslutning og springer således ut av lokale initiativ. Lokale aktører som vil få nytte av en gitt veiutbygging, vil kunne ha insentiver til å ta initiativ til bompengefinansiering, og derigjennom påvirke hvilke prosjekter som prioriteres. Selv om det for bompengeprosjekter riktignok kreves et visst trafikkgrunnlag for at slik finansiering skal være aktuelt, synes det som samfunnsøkonomisk lønnsomhet tillegges liten vekt ved valg av hvilke prosjekter man skal arbeide videre med.

Minken (2014a) mener at lokale politiske organer og myndigheter fremmer ulønnsomme prosjekter fordi de kun dekker en del av kostnadene, men får mesteparten av nyttesiden. Dette skyldes at store deler av kostnadene i riksveiprosjekter og bompengeprosjekter bæres av andre, dvs. av staten eller bilister fra andre steder som må betale bompenger.

I bompengeprosjekter står heller ikke staten overfor hele kostnaden. Sett fra en rikspolitikers ståsted får man «mer vei per budsjettkrone» ved bompengefinansiering. Dette kan føre til at bompengeprosjekter prioriteres høyere enn prosjekter som er fullfinansiert av staten. Det kan da være mer tilfeldig om de bompengeprosjektene som igangsettes også er de prosjektene som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomme.

I arbeidet med konseptvalgutredning (KVU) samarbeider etatene tett med lokale myndigheter og andre interessenter, bl.a. gjennom seminarer og workshops. Især i utredninger for byområder, hvor aktuelle tiltak ligger under ulike forvaltningsnivåers ansvarsområder, kan det forventes at lokale myndigheter vil legge særlige føringer for løsningene. For eksempel vil nasjonale mål om at vekst i persontransport i de største byene skal nås med kollektivtransport, sykkel og gange, kunne gå på tvers av lokale ønsker om ny og bedre vei. Lokale politikere ønsker seg gjerne mer omfattende investeringsløsninger, især når betydelige deler av kostnadene bæres av staten eller bilistene gjennom bompenger. Anbefalingen etaten utarbeider, vil derfor kunne være preget av lokalpolitiske innspill.

Også den videre planleggingsprosessen i etatene er preget av utstrakt dialog med publikum og (lokal-)politisk involvering, og skillet mellom lag og politikk kan tidvis framstå som uklart. I løpet

av arbeidet med kommunedelplan og reguleringsplan avklares en rekke forhold som har betydning for totalkostnadene av et prosjekt. Berørte parter inviteres til å komme med, og vil naturlig nok foreslå, løsninger som tilfredsstiller deres behov. Summen av ønsker kan bli relativt omfattende når hensynet til aktører med til dels svært ulike interesser og perspektiver skal ivaretas. Alt fra viltpassasjer, jordvern, ønsker om byutvikling og mange kjørefelt vil påvirke den endelige utformingen av prosjektet. Det er i liten grad samsvar mellom muligheten til å påvirke innretningen av et prosjekt og ansvaret for å finansiere den resulterende løsningen. En slik asymmetri gir uheldige insentiver som bidrar til fordyrende løsninger uten at de veies opp mot nytten for samfunnet. Selv om de valg som tas, isolert sett virker fornuftige for den enkelte aktør, kan resultatet for samfunnet bli et lite lønnsomt prosjekt.

For å få et godt utredet beslutningsgrunnlag er det riktignok viktig med involvering av berørte parter slik at konsekvenser blir belyst og hensiktsmessige alternativer utvikles. Med en så vidt dialogpreget og politisert prosess er det imidlertid en betydelig fare for at prosjektets omfang og innhold endres fra et konseptvalg er tatt basert på KS1 og fram til kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2). Faren for utvidelse av rammen (såkalt «scope creep») er absolutt til stede underveis i planleggingsprosessen. Det er på KS1-stadiet at avveiningen mellom nytte og kostnader skjer. Dersom et prosjekt i løpet av planleggingsprosessen utvikler seg til å bli noe ganske annet og til en betydelig høyere kostnad, er det langt fra sikkert at en ender opp med et tiltak som samfunnet egentlig er tjent med at gjennomføres.

I en tidlig fase i et prosjekt vil kostnadsanslaget være usikkert. Det burde imidlertid være like stor sannsynlighet for at prosjektet blir dyrere enn anslått som billigere enn anslått. I Statens vegvesens handlingsprogram for årene 2014–2017 som ble ferdigstilt i februar 2014, går det fram at det har vært kostnadsøkninger sammenlignet med det som lå til grunn for stortingsmeldingen om NTP 2014–2017 som ble framlagt et knapt år tidligere. Vegvesenet skriver:

*«Kostnadsøkninger på enkelte prosjekter har medført at byggingen av noen prosjekter starter senere enn opprinnelig planlagt.»*

For gitte økonomiske rammer ser Statens vegvesen altså at de kan oppnå mindre enn lagt til grunn i Stortingets behandling, og bindingene for

bevilgninger i årene etter perioden 2014–2017 øker mer enn lagt til grunn. Dette kan indikere at kostnadsanslag på tidlig stadium er systematisk lavere enn faktisk behov. Man bør finne årsakene til dette og sørge for at kostnadsanslagene som brukes i NTP blir mest mulig forventningsrette, slik at de ligger nært opptil det endelige anslaget som legges fram for Stortinget når prosjektet faktisk skal gjennomføres. Det bør ikke være noen systematikk i at tidlige kostnadsanslag i gjennomsnitt er for lave. Med urealistisk lave kostnadsanslagene på et tidlig stadium, vil det skapes urealistiske forventninger om hva som kan realiseres innenfor angitt økonomisk ramme. Det er uheldig og svekker NTP som prioriteringsverktøy.

Erfaringer med KS2 så langt tyder på at ordningen er et positivt bidrag til ressursutnyttelse i samferdselssektoren. En studie har gjennomgått alle prosjekter (også prosjekter utenfor samferdselssektoren) som har vært gjenstand for kvalitetssikring (KS2) og som er avsluttet, slik at endelig kostnad kan sammenlignes med de opprinnelige anslagene (Welde 2014). Dette gjelder 51 prosjekter. Resultatene viser at 75 pst. av prosjektene realiseres innenfor kostnadsrammen. Kostnadsrammen er grovt sett fastsatt ut fra at det skal være 85 pst. sannsynlig at kostnadene er innenfor denne. 55 pst. av prosjektene har hatt sluttkostnad høyere enn styringsrammen. Styringsrammen er fastsatt ut fra at det skal være 50 pst. sannsynlig at kostnaden er høyere. Resultatene peker mot at det er noe høyere kostnadsvekst i snitt enn man har lagt til grunn ved fastsettelse av kostnadsrammene. Utvalget av prosjekter er imidlertid fremdeles lite, noe som kan innebære at slik deskriptiv statistikk ikke peker på noen systematisk feil. Det framgår i Welde (2014) at studier basert på det noe mindre utvalget av prosjekter som var ferdigstilt tidligere (Samset og Volden 2013), viste en bedre kostnadskontroll. Han peker imidlertid på at det ikke er statistisk signifikant forskjell mellom de nye tallene og tidligere tall. Videre er det ikke foretatt noen analyse av mulige årsaker. Selv om det er et visst avvik i uheldig retning, peker dette i retning av at man nå i stor grad har gode anslag på hva prosjektene vil koste når man tar beslutning om endelig realisering.

Disse kostnadstallene er likevel mye høyere enn de som forelå da man tok konseptvalget etter gjennomført KS1. Gjennom å følge prosjekter som har gjennomgått både KS1 og KS2 kan en på en systematisk måte gjennomgå omfanget av slike mulige prosjektendringer. Samset og Volden (2013) peker på at dette er noe Concept-programmet vil arbeide med i tiden framover etter hvert

som flere og flere prosjekter har gjennomgått begge kvalitetssikringsfasene.

Norsk samferdselspolitikk, og ikke minst innenfor veisektoren, er tett knyttet til distriktspolitikken. Den geografiske organiseringen av Statens vegvesen bidrar også til at distriktspolitiske og regionale hensyn tillegges stor vekt. Staten er inndelt i fem regionveikontorer, i tillegg til det sentrale Vegdirektoratet. Planlegging og utredning av prosjekter er således spredt ut i regionene i nær tilknytning til aktuelle prosjektområder. Detaljert lokalkunnskap er selvsagt nyttig og viktig i planlegging av samferdselsprosjekter. Det kan likevel tenkes at lokale hensyn tillegges for stor vekt ved utarbeiding av planforslag på bekostning av en mer helhetlig og lønnsom innretting av den samlede prosjektporteføljen for Statens vegvesen.

Kommisjonen mener derfor at det på alle nivåer i planprosessene, fra Storting og Regjering til de regionale veikontorene, bør legges økt vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Statens vegvesen bør bli pålagt i større grad å sile ut ulønnsomme prosjekter på et tidlig stadium. Også bompengeprosjekter må vurderes ut fra samfunnsøkonomiske kriterier.

Veiprosjekter bør i mindre grad oppstå som følge av lokale initiativ og i større grad som følge av overordnede føringer. Det bør skapes bedre samsvar mellom muligheten til å påvirke innretningen av et prosjekt og ansvaret for å finansiere den resulterende løsningen.

Tendensen til «scope creep», dvs. at prosjektene utvides under planprosessen, bør reduseres ved å påse at det er bedre samsvar mellom konseptet som legges til grunn for videre planlegging etter gjennomført KS1 og det ferdig planlagte prosjektet som vurderes realisert etter gjennomført KS2. Kostnadsanslagene på tidlig stadium må i større grad bli forventningsrette.

### 18.3.3 Politisk beslutningsprosess – fragmentering av beslutninger

*Beslutningspunkter for nasjonale, politiske myndigheter*

Sentrale politiske myndigheter er involvert på flere stadier i beslutningsprosessen for store investeringsprosjekter.

Regjeringen fastsetter overordnede mål og andre sentrale transportpolitiske føringer. Videre er det Regjeringen som på bakgrunn av etatenes og Avinors planforslag fastsetter økonomiske rammer for NTP og prioriterer hvilke tiltak og pro-

sjekter som skal inngå. Regjeringen tar også beslutninger om enkeltprosjekter, både ved valg av konsept for videre planlegging (etter konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring), ved endelige beslutninger om realisering av enkeltprosjekter og i de årlige budsjettforslagene.

Stortinget behandler meldingen om NTP, og den økonomiske oppfølgingen skjer gjennom de årlige budsjettvedtakene, samt gjennom vedtak om enkeltprosjekter med kostnadsrammer over 500 mill. kroner. Dessuten skal alle prosjekter som finansieres med bompenger, behandles av Stortinget.

I tillegg legges føringer mer indirekte gjennom sentrale myndigheters utforming av regelverk som i neste omgang kan utløse «behov» for investeringstiltak. Selv om klare føringer legges gjennom etatenes planforslag og forslag til utforming av enkeltprosjekter, griper politiske beslutninger inn i disse prosessene på flere måter. Politikerne har således en rekke muligheter til å påvirke ressursbruken.

#### *Overordnede planer forplikter*

Selv om NTP er en stortingsmelding som kun angir en plan for samferdselssektoren de neste ti årene, er det en klar forventning om at den skal følges opp. Dette gjelder både oppfølging av de økonomiske rammene gjennom årlige budsjettvedtak og gjennomføring på prosjektnivå gjennom løpende vedtak om enkeltprosjekter.

Dette illustrerer hvor bindende de langsiktige planene i praksis er. For at lønnsomme prosjekter skal bli realisert, må derfor «de riktige» prosjektene prioriteres i NTP, og innenfor de ulike prosjektene må Regjeringen ta fornuftige konseptvalg om lønnsomme løsninger. Selv med et godt utredet beslutningsgrunnlag hvor kvalitetssikrede samfunnsøkonomiske analyser foreligger, er det likevel en rekke eksempler på at andre hensyn tillegges mer vekt.

#### *Analyse av prioritering av prosjekter i NTP*

Som beskrevet i avsnitt 18.1, er ikke etatenes planforslag innrettet på en måte som maksimerer samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette ville vært uproblematisk dersom prosjektene ble silt etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet på et senere tidspunkt. Welde m.fl. (2013) hevder at all erfaring tilsier at endelige prosjekter i stor grad følger etatenes prioriteringer, og at den politiske behandlingen på sentralt nivå (Samferdselsdepartementet, Regjeringen og Stortinget) i realiteten

begrenser seg til omprioritering mellom de foreslåtte prosjektene eller økning i planrammen for å få plass til flere prosjekter. En forklaring på mangel på prioriteringer generelt, og av samfunnsøkonomisk lønnsomhet spesielt, er trolig at distriktspolitiske hensyn veier tungt i norsk samferdselspolitikk, på tvers av politisk farge, og inn i fagetatene.

I Norge planlegges veiprojekter i liten grad som resultat av overordnede planer og prioriteringer, jf. Welde m.fl. (2013). De oppstår i stedet som resultat av lokale initiativ fra politiske miljøer som fylkesting og kommunestyre. Senere tas prosjektene videre av Statens vegvesen. Norske veiprojekter er avhengig av lokal forankring. Dette har bl.a. sammenheng med lovgrunnlaget som gir kommunene en særskilt beslutningsmyndighet i veiplanleggingssaker. Mens Sverige har en planleggingsprosess preget av instrumentell rasjonalitet, jf. boks 18.2, har Norge en kommunikasjons- og medvirkningsorientert prosess der alle berørte parter må enes om hvilke prosjekter som bør velges.

I Sundvolden-erklæringen sier den nye Regjeringen at den vil fremme en sak som presenterer ulike løsninger for hvordan Stortinget i framtiden skal kunne vedta nasjonale planer med mål, rammer, tiltak og finansiering, og hvordan fagetatene kan overta ansvaret for detaljer og gjennomføring. Skal dette virke etter hensikten, må det følges av klare endringer som gir signaler om at faglige innspill og prioritering av prosjekter skal legge større vekt på at man får til samfunnsøkonomisk lønnsomme løsninger. Det hjelper ikke med nye former for dokumenter eller planer hvis ikke de underliggende føringene og preferansene er endret.

Bevilgningsnivået til samferdselssektoren bør være forholdsvis jevnt over tid. En samtidig gjennomføring av mange lønnsomme prosjekter på en gang vil lett redusere lønnsomheten fordi det bidrar til kostnadspress. Som pekt på innledningsvis, investerer Norge allerede i dag mye i infrastruktur sammenlignet med mange andre land, samtidig som lønnsomheten er dårlig. Dette taler for å vri ressursbruken snarere enn å øke de økonomiske planrammene og at samfunnsøkonomisk lønnsomhet da bør være det førende grunnlaget for prioritering i NTP og ved allokering av bevilgninger til samferdselsformål. Ved utarbeidelse av NTP og tilsvarende langsiktig plandokument må den samlede investeringsporteføljen i større grad enn i dag rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Som grunnlag for dette må det faglige innspillet også ha dette som utgangspunkt.

### Boks 18.2 Beslutningsprosesser om samferdsel i Sverige<sup>1</sup>

I den svenske planleggingsprosessen er det et tydelig skille mellom politikk og gjennomføring. Regjeringen formulerer politiske målsettinger som departementer og fagetater skal gjennomføre. Den reelle beslutningsmyndigheten er langt på vei lagt til veimyndighetene. Prosjekter i Sverige initieres i hovedsak av Trafikverket, som har ansvaret for langsiktig planlegging av transportsystemet for vei, jernbane, sjøfart og luftfart.

Planleggingsprosess er preget av instrumentell rasjonalitet, noe som bl.a. innebærer at lønnsomhet er avgjørende for om et prosjekt blir prioritert eller ikke. Trafikverket får sin bevilgning gjennom et rammebudsjett hvor man i sterkere grad kan avgjøre oppstart og framdrift uavhengig av de årlige bevilgningene. Trafikverket har tradisjonelt hatt en stor grad av frihet i utvelgelse og gjennomføring av prosjekter.

Mens Statens vegvesen er avhengig av lokalpolitiske beslutninger for trasévalg, har i Sverige Länsstyrelsen, dvs. regjeringens representant i det enkelte län, en større rolle i kompliserte trasévalg. Länsstyrelsen har som hovedoppgave å påse at nasjonale målsettinger bestemt av Riksdagen og regjeringen, blir oppfylt.

Planlegging av transportinfrastruktur i Sverige har vært bygget på fireårsplaner innenfor et 10-årig investeringsprogram. Rammen for inves-

teringsprogrammet er nå økt til 12 år. Prosessen skjer i to hovedsteg, ved en strategisk del og en prosjektspesifikk del. Første steg består i at regjeringen gir et direktiv der transportetatene får i oppdrag å analysere strategiske problemstillinger om transportsystemets utvikling, muligheter og overordnede utfordringer. Resultatet legges fram som en egen utredning som benyttes i regjeringens infrastrukturproposisjon.

Basert på infrastrukturproposisjonen utvikler transportetatene en handlingsplan, en tolvårsplan, der de ulike planlagte tiltakene spesifiseres. Regjering og Riksdag godkjenner ikke hvert enkelt prosjekt. De godkjenner handlingsplanen forutsatt at den følger vedtatte retningslinjer og målsettinger. Budsjettet til Trafikverket vedtas som et rammebudsjett der det ikke angis hvilke prosjekter som skal startes opp det kommende år, og der det legger til grunn at handlingsplanen følges.

Planleggingen av en vei eller jernbane begynner med at transportmyndighetene har funnet en mangel i transportsystemet. Prosessen begynner med en analyse av ulike tiltak for å avbøte problemet, alt fra små tiltak til større tiltak. Analysen ses videre i sammenheng med den overordnede transportplanen.

<sup>1</sup> Kilder: Trafikverket (2013) og Welde, M., J. Eliassen, J. Odeck og M. Börjesson (2013).

Dette må gå klart fram av den sentrale bestillingen departementet gir til fagetatene. En måte å oppnå dette på kan være at fagetatene innenfor en samlet ramme får større frihet til å velge utformingen av prosjekter, og fordele midler mellom investeringer, drift og vedlikehold. Etatene kan så vurderes etter måloppnåelse. Dette forutsetter at etatene gis klare og gode styringssignaler på et overordnet nivå, jf. omtale i avsnitt 18.3.1 om uavklarte målkonflikter.

Det vil alltid være visse hensyn man ønsker å ta i transportpolitikken, og som ikke sammenfaller med de som gir høyest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I målformuleringene må det gis mest mulige tydelige signaler om hvordan slike målkonflikter skal løses.

#### *Valg av konsept for videre planlegging*

For prosjekter med anslått kostnad over 750 mill. kroner skal det som nevnt gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU) av etatene og en ekstern kvalitetssikring (KS1). Hensikten er at man, uavhengig av hvordan et prosjekt eller behov «oppsto», skal kunne få en analyse av hva behovet er, hvilket samfunns mål man har for tiltaket, hvilke ulike konseptuelle måter dette målet kan nås på, samt anslag på kostnadene og den samfunnsøkonomiske nytten av de ulike alternativene.

Regjeringens valg av konsept skal deretter være førende for videre planlegging i etatene, og konseptvalget skal derfor tas før et tiltak har kommet langt i planleggingen. Erfaringen er imidlertid at det også på dette beslutningstidspunktet i liten grad legges vesentlig vekt på samfunnsøko-

nomien i prosjektene. Det kan være flere årsaker til det.

I samfunnsøkonomiske analyser av aktuelle transporttiltak, inkl. slike som inngår i KVV/KS1, skal ulike alternative tiltak vurderes opp mot et nullalternativ. Nullalternativet skal representere en forsvarlig videreføring av dagens situasjon og skal således være et reelt alternativ til de øvrige alternativene som utredes. Hvis nullalternativets levetid er svært kort, utvikles det gjerne også et såkalt nullpluss-alternativ. Dette vil spesielt være aktuelt dersom en begrenset investering i oppgraderinger kan forlenge levetiden betydelig sammenlignet med et rent nullalternativ. Selv om det foreligger slike nøkterne alternativer som er anslått å være tilstrekkelige til å ivareta formålet, er det ofte en forventning om at en utredning skal resultere i et nytt, stort investeringsprosjekt. Nullalternativet eller mer begrensede løsninger synes ofte ikke å bli ansett som reelle kandidater når konseptvalg skal tas. Kommisjonen vil derfor peke på at det ved beslutning om konseptvalg er viktig at nullalternativet presenteres som et reelt alternativ.

Konseptvalg kan også bli farget av overordnede politiske føringer, slik at det i realiteten er besluttet hvilken løsning som skal velges før en har vurdert kostnad og nytte ved de ulike alternativene. Et eksempel er ambisjonen i NTP 2014–2023 om ferjefri E39 fra Kristiansand til Trondheim. Selv om en slik ambisjon er en langsiktig målsetting som både tidsmessig og økonomisk går langt utover NTP 2014–2023 (og som med dagens teknologi ikke en gang er mulig å realisere), bidrar slike politiske signaler til å skape betydelige forventninger om at ferjeavløsningsprosjekter faktisk skal realiseres på alle fjordkryssingene på strekningen. E39 Kristiansand-Trondheim har blitt delt opp i flere KVV/KS1, og en rekke andre alternativer enn broer og tunnel har blitt utredet, herunder økt ferjefrekvens. Det er nå samlet tatt konseptvalg for nesten hele strekningen. Den siste beslutningen i rekken ble tatt i juni 2014, da Regjeringen besluttet konseptvalg for strekningen mellom Skei og Volda, jf. pressemelding fra Samferdselsdepartementet 10. juni 2014. Samferdselsdepartementet har bedt Vegdirektoratet utarbeide en KVV for kryssing av Sognefjorden, som er den siste fjordkryssingen å vurdere på strekningen.

Den danske produktivitetskommisjonen anbefalte et konkret tiltak for å bidra til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

*«Politikerne, når de forelægges samfunnsøkonomiske analyser af projekter med lavt samfunnsøkonomisk afkast, får anvist alternativer med højere afkast, som opfylder omtrent samme formål.»*

Regimet med ekstern kvalitetssikring av konseptvalg i Norge utgjør i stor grad et slikt system. Når man i mange tilfeller likevel velger bort lønnsomme konsepter til fordel for ulønnsomme, indikerer det at det ikke bare er tilgang på informasjon som begrenser den samlede lønnsomheten i sektoren.

#### *Endelige vedtak om igangsetting av store prosjekter*

Når et prosjekt først er utredet og stortingsframlegg skal vurderes, er det svært sjelden at beslutningen blir noe annet enn at prosjektet faktisk legges fram. Gjennom en langvarig og dialogpreget utrednings- og planleggingsprosess er det skapt store forventninger om at prosjektet faktisk skal realiseres. Det er dermed politisk vanskelig å si nei til realisering av prosjektet. At grunnverv og andre forberedende arbeider starter før formelt vedtak om at prosjektet skal realiseres, bidrar trolig til at terskelen for å si nei til et prosjekt blir enda høyere. Det kan dermed hevdes at reelle beslutninger om realisering av et prosjekt tas på et langt tidligere tidspunkt enn ved det formelle stortingsvedtaket om fullmakt til å gjennomføre investeringen. Dessuten vil det alltid være noen som har en egeninteresse av at et prosjekt realiseres uansett hvor ulønnsomt det måtte være. Når det kommer til endelige vedtak i Stortinget om realisering av prosjekter, vil en politiker ha insentiver til å jobbe fram prosjekter i eget fylke. Samtidig vil en ved å gi tilslutning til prosjekter i andre geografiske områder opparbeide seg støtte fra politikere fra disse områdene når ens eget prosjekt kommer til vurdering. Det kan derfor være mye å oppnå ved at oppstart av forberedende arbeid, som for eksempel erverv av grunn, ikke bør skje før formelt vedtak om at prosjektet skal realiseres, er fattet. En tydeligere forståelse om at prosjekter som vurderes, ikke nødvendigvis skal realiseres, kan også være effektivitetsfremmende. Dette gjelder særlig innad i samferdselsetatene som står for planlegging og mye kommunikasjon og dialog utad knyttet til enkeltprosjekter.

*Romslige budsjетtrammer, små oppstartbevilgninger og utsettelse av statlig finansieringsbidrag svekker insentiver til og behov for gode prioriteringer*

I Welde m.fl. (2013) framsettes ulike hypoteser som mulige forklaringer på hvorfor norske prosjekter har lavere gjennomsnittlig lønnsomhet enn svenske. En mulig årsak kan være at samlet budsjетtramme er for høy slik at det er plass til for mange ulønnsomme prosjekter. Det er naturligvis ikke gitt hva som er «riktig nivå» på investeringsrammen og hvilke kriterier som skulle blitt lagt til grunn for å vurdere om budsjетtrammen er for høy. Men selv uten å ta stilling til hvorvidt nivået er «for høyt», vil mer romslige budsjетtrammer isolert sett redusere behovet for å foreta reelle prioriteringer og derigjennom kunne svekke insentiver til å prioritere de beste prosjektene først.

Selv om det foreligger budsjетtskranker, blir det tatt beslutninger som forsøker å tøyse disse skrankene. For prosjekter som delfinansieres av bompenger, er det f.eks. mulig å omgå vanskelige prioriteringer i budsjетtrundene ved å utsette statlig finansieringsbidrag gjennom tidlig uttak av bompenger eller ved å benytte anledningen til å forskuttere framtidige statlige bevilgninger som Stortinget har gitt gjennom eget vedtak. Det er ofte bompengeselskapene som med sine lånefullmakter forskutterer framtidige statlige bevilgninger i tillegg til de lån de tar opp og som skal tilbakebetales med framtidige bompenginntekter. Alt annet likt vil også en slik utsettelse av finansieringsforpliktelser og derigjennom utvidelse av budsjетtrammene på kort sikt, redusere behovet for strengere prioriteringer.

En ofte framsatt påstand i offentligheten er at årlige budsjетtbevilgninger er til hinder for rasjonell framdrift i utbyggingsprosjekter, og at det derfor må etableres andre finansieringsløsninger som ikke «begrenses» av årlige budsjетtvedtak. Det bør imidlertid pekes på at det ikke er noe ved det norske budsjетtsystemet som forhindrer rasjonell gjennomføring av investeringsprosjekter. Stortinget gir fullmakt til å gjennomføre store prosjekter over flere år. Slike vedtak har hjemmel i Stortingets bevilgningsreglement § 6 og innebærer at forvaltningen får fullmakt til å inngå kontrakter som binder staten juridisk over flere år. Ved å fatte vedtaket forplikter Stortinget seg til å bevilge tilstrekkelig midler i framtidige år og til å honorere statens forpliktelser overfor tredjepart. Dette gjøres i praksis i stor skala i de årlige budsjетtene, og særlig for bygg og samferdselsprosjekter. Utfordringen er et politisk ønske om å sette i gang flere prosjekter enn det samlet sett er

midler til. Kritikken av budsjетtsystemet dreier seg således ofte mer om et ønske om økte midler til veiformål. Uansett hvordan finansieringen organiseres, må det være slik at det samlede nivået på bevilgningene til samferdselsformål veies opp mot andre formål i statsbudsjettet og er et resultat av politisk prioritering.

Det er ved kongelig resolusjon av 10. oktober 2014 vedtatt å nedsette et offentlig utvalg som skal vurdere flerårige budsjетter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet. Spørsmål om budsjетtsystemet drøftes derfor ikke nærmere her.

Offentlig privat samarbeid (OPS) trekkes ofte fram som en kilde til mer effektiv gjennomføring av samferdselsprosjekter. OPS kan gi effektivitetsgevinster gjennom at OPS-selskapet får insentiv til å se drift og investeringsperioden i sammenheng. Det kan gi en mer helhetlig planlegging og være nyttig som benchmarking for prosjekter som realiseres som konvensjonell anskaffelse. Betaling ved ferdigstilling kan dessuten gi insentiv til å fullføre anleggsperioden raskt og til avtalt tid. Det er imidlertid mulig å oppnå mange av disse kvalitets- og effektivitetsfordelene også med de eksisterende fullmaktene i budsjетtsystemet og med ordinær anskaffelse med påfølgende driftsavtale. Statens vegvesen «eier ikke en spade» og innehar i dag kun en byggherrefunksjon for utbygginger det har ansvaret for. Utbyggingene gjennomføres av private aktører etter anbud, og for det enkelte prosjekt tar Statens vegvesen stilling til kontraktstrategi. Ved å utnytte mulighetsrommet Statens vegvesen har i dag, kan rasjonell framdrift oppnås gjennom f.eks. dagbøter i kontraktene. Risiko kan fordeles mellom staten og leverandøren, f.eks. gjennom fastpriskontrakter. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere om dette mulighetsrommet utnyttes i tilstrekkelig grad i dag.

OPS-kontrakter er for øvrig komplekse, bl.a. ved at eventualiteter langt fram i tid skal reguleres. Det medfører høye transaksjonskostnader og lang planleggingstid. Det medfører også en juridisk prosessrisiko for staten. OPS-leverandøren har monopol på drift og vedlikehold i kontraktperioden. Det medfører en innlåsingeffekt og at framtidige endringer kan gi økte kostnader for staten. En eventuell OPS-kontrakt må innrettes slik at overføringen av risiko er hensiktsmessig og gjelder de forhold som OPS-leverandøren faktisk kan påvirke. Risikoavlastning er ikke gratis fordi den private parten vil kalkulere en viss premie for å påta seg risiko.

Det viktigste motivet for å innføre OPS-ordningen ser i mange tilfeller, særlig i enkelte andre



land, ut til å ha vært å sikre iverksettelse av prosjekter som en ellers ikke ville fått plass innenfor de budsjetttrammene som er satt. Ved å forskyve offentlig betaling fra investeringsperioden til driftsperioden blir belastningen på statsbudsjettet skjøvet ut i tid og fordelt over flere år. I Norge har ikke staten behov for å lånefinansiere investeringer, og som motiv for OPS-prosjekter burde derfor ikke finansiering være noe relevant argument.

Manglende samsvar mellom bevilgning og investeringsutgift i budsjettåret svekker mulighetene for å bruke budsjettet som virkemiddel i stabiliseringspolitikken. Det svekker dessuten statsbudsjettet som prioriteringsverktøy, og det åpner opp for at OPS-prosjekter ikke blir vurdert ut fra samme kriterier som andre formål på statsbudsjettet, noe som er viktig for å sikre en effektiv prioritering av statens samlede ressurser. En slik tilnærming er også i tråd med OECDs anbefalinger (OECD 2012).

Et problem påpekt bl.a. i Minken (2012) er oppstart av flest mulig prosjekter innenfor en gitt ramme. Dette kan gjøres gjennom små oppstartsbevilgninger på større prosjekter eller ved å dele opp større enhetlige prosjekter i små enheter. På denne måten vil det skapes forventninger og et sterkt press for økte bevilgninger senere år til å fullføre igangsatte prosjekter eller til å starte opp tilstøtende prosjekter som i realiteten burde vært definert som en integrert del av små prosjekter som tidligere har vært startet opp. Et eksempel på dette er E18 gjennom Vestfold som ble gjennomført som en rekke mindre prosjekter, selv om de i realiteten var et større integrert prosjekt. Det bør etableres kriterier for hvordan prosjekter skal defineres. Prosjekter må ikke være så små at det ikke vil oppnå sin samfunnsnytte uten at også andre tilgrensende prosjekter realiseres.

Videre bevilges det ofte penger til videre planlegging av prosjekter som det er konkludert med at er ulønnsomme. Også dette skaper forventninger om at prosjektet faktisk vil bli gjennomført. Et eksempel er skipstunnelen på Stadtlandet. Tunnelen ligger inne som et prosjekt i andre planperiode i den nåværende NTP, til tross for betydelig negativ samfunnsøkonomisk nytte. Prosjektet er anslått å koste 2 mrd. kroner, og den samfunnsøkonomiske nytten er beregnet til 400 mill. kroner – mao. et samfunnsøkonomisk tap på 1,6 mrd. kroner. Likevel er det bevilget 5 mill. kroner til forundersøkelser knyttet til prosjektet i statsbudsjettet for 2014.

En praksis med små oppstartsbevilgninger, oppstyking av større enhetlige prosjekter eller videre planlegging av ulønnsomme prosjekter

snarere enn å legge dem bort kan svekke effektiviteten i samferdselssektoren på minst to måter. For det første vil et kortsiktig perspektiv hvor en gitt budsjettramme fordeles på relativt mange prosjekter, i realiteten innebære en mindre streng prioritering. Prosjektene vil da i mindre grad siles etter f.eks. samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Der nest, når mange prosjekter startes opp på samme tid, med små bevilgninger til hvert prosjekt, vil det kunne oppstå utfordringer knyttet til å opprettholde rasjonell framdrift utover i byggeperioden. Oppstart av flere prosjekter enn det som kan finansieres innenfor den gitte rammen til samferdselsformål, vil kunne bidra til å forlenge utbyggingstiden. Det bør etableres rutiner som hindrer små oppstartsbevilgninger. Dette må imidlertid ikke legge begrensninger på det enkelte prosjekt til å velge en best mulig kontraktstrategi.

Denne forklaringen på forsinkede byggeperioder og mindre rasjonell anleggsdrift er illustrert med en enkel modell i Minken (2012). Poenget er at det er den politiske prosessen som skaper en ulikevekt med manglende samsvar mellom antall prosjekter og samlet budsjettramme, og som så i neste omgang danner grobunn for å vurdere alternative finansieringsformer for å løse utfordringen.

#### 18.3.4 Andre forhold

##### *Vektlegging av ikke-prissatte forhold – ringvirkninger*

Samfunnsøkonomiske analyser systematiserer informasjon og gjør det mulig å sammenligne mange forskjellige virkninger av et tiltak. Analysene gjør det mulig å rangere tiltak entydig ut fra deres samfunnsøkonomiske lønnsomhet. NOU 2012: 16 *Samfunnsøkonomiske analyser* (Hagenutvalget) går gjennom metoden og kommer med forslag til visse oppdateringer. Disse anbefalingene er nå fulgt opp gjennom nytt rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser fra Finansdepartementet, R-109 *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*

Som det også pekes på i Hagenutvalgets rapport, vil beslutningstakere også legge vekt på andre forhold enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette gjelder bl.a. forhold som av ulike grunner ikke er prissatt, samt fordelingsvirkningene av et tiltak. I tråd med dette er det i Hagenutvalget lagt til grunn at samfunnsøkonomiske analyser skal utgjøre del av et beslutningsgrunnlag, uten dermed å representere en beslutningsregel.

Et eksempel på ikke-prissatte forhold er ringvirkning og mernytte av samferdselstiltak i form av eventuelle produktivitetsgevinster ved økt

bystørrelse som kan føre til at bo- og arbeidsmarkeder utvides. Bakgrunnen er en hypotese om at det kan være en positiv sammenheng mellom bystørrelse og produktivitet. Større byer kan bidra til å bedre samspillet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere og til å lette interaksjonen mellom bedrifter i en næringskjede, i tillegg til at byer kan gi opphav til positive kunnskapseksternaliteter mellom arbeidstakere ved at de er samlet på et sted. Det samme vil gjelde tiltak som i realiteten innebærer å knytte flere mennesker og bedrifter sammen til ett funksjonelt byområde.

Sammenheng mellom bystørrelse og produktivitet er viet et eget kapittel i Hagen-utvalgets rapport. Her pekes det på at det er svært vanskelig å identifisere en slik sammenheng når man evaluerer effekten av et tiltak eller en serie av tiltak etter at det er gjennomført. Hagen-utvalget anbefalte derfor generelt ikke å legge til grunn en slik mernytte når man skal vurdere et prosjekt før det gjennomføres. Også Minken (2014b) konkluderer med at det er vanskelig å tallfeste eller på annen måte kvantifisere produktivitetsvirkningene i form av mernytte av enkelttiltak.

Hagen-utvalget vektlegger i denne sammenheng bl.a. Graham og van Dender (2010) som peker på at selv store prosjekter i liten grad endrer den totale funksjonelle bystørrelsen i en by, og de argumenterer for at tradisjonelle tilnærminger for å estimere ringvirkninger ikke tar hensyn til dette i tilstrekkelig grad. For å kartlegge sammenhengen kan man forsøke å estimere hvor mange prosent produktiviteten i byer vokser dersom reell bystørrelse vokser med én prosent (elastisiteten med hensyn på et mål på funksjonell bystørrelse). Denne elastisiteten varierer med hvor geografisk konsentrert økonomisk aktivitet i utgangspunktet er. For visse segmenter kan det ikke identifiseres noen sammenheng. Graham og van Dender (2010) konkluderer med at det ikke er mulig å skille effekten av funksjonell bystørrelse på produktivitet fra andre mulige forklaringsfaktorer.

Teorien gir imidlertid grunn til å tro at det kan være positive netto ringvirkninger, dvs. produktivetsgevinster, av samferdselsprosjekter i byområder. Hagen-utvalget anbefalte derfor at samfunnsøkonomiske analyser av store prosjekter i tilknytning til et byområde der det kan sannsynliggjøres systematisk høyere produktivitet, kan utvides med en separat drøfting av netto ringvirkninger. En slik analyse kan være både kvalitativ og kvantitativ og bør drøfte om det ligger til rette for slike effekter.

Eksistensen av denne typen mernytte kan begrunne å prioritere ressurser til samferdselsprosjekter i bynære områder. Gode prosjekter i byer kan bidra til kortere avstand mellom arbeidstakere og bedrifter, og dermed gi produktivetsgevinster utover tidsbesparelsene. Selv om man ikke kan identifisere bidraget til bedret produktivitet fra et enkelt prosjekt, er det likevel rimelig å legge til grunn at et godt transportnett med minst mulig kø over tid, vil være nødvendig for ikke å hemme den generelle virkemåten i et byområde. Ordinære samfunnsøkonomiske analyser vektlegger først og fremst reisetid og ulykker, og også i slike analyser vil prosjekter i befolkningstette områder kunne fremstå som gode, jf. Minken (2014b). Prioriteringer på grunnlag av prissatte virkninger vil således ofte samsvare med en langsiktig strategi om god infrastruktur i byområder som mulig bidrag til den langsiktige produktivetsutviklingen.

Gjennomgangen over tilsier at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke kan være absolutt styrende for alle prioriteringer i samferdselssektoren. Det er likevel liten tvil om at det bør tillegges betydelig mer vekt enn i dag. Og i tilfeller hvor samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativer ikke prioriteres, bør de forhold som i stedet tillegges mer vekt, dokumenteres. Bruken av offentlige ressurser, og især i den størrelsesorden som benyttes i samferdselssektoren, bør være transparent.

Samfunnsøkonomiske analyser slik de utføres i dag, legger til rette for å rangere prosjekter og tiltak etter lønnsomhet. Hovedproblemet er ikke mangel på gode analyser, men snarere mangel på prioriteringer. Forhold ved selve beslutningsstrukturen bidrar trolig til at prioritering skjer på grunnlag av andre kriterier enn samfunnsøkonomiske.

### *Bypakker*

Bypakker er langsiktige planer for utviklingen av transportsystemet i en by eller byregion. En bypakke er typisk delfinansiert med en bomring eller bompenger på de enkeltstående prosjektene. Ytterligere finansiering kommer gjerne fra lokale myndigheter og staten. Bypakken inneholder investeringsprosjekter både til vei og kollektivsystemet, rammer for tilskudd til kollektivtrafikken, en pott for mindre forbedringstiltak og en finansieringsplan. Det fastsettes gjerne også et styringsystem.

Fram til nå har bypakker som regel bygd på brede politiske avtaler, både mellom politiske par-

tier på kommuneplan og mellom kommuner eller fylker. Ved at bompenger er en del av finansieringen, skal slike pakker opp i Stortinget.

I enda større grad enn for strekningsvise bompengeprojekter, er det vanskelig for sentrale myndigheter reelt sett å påvirke bypakker når det skal fattes beslutning sentralt. Sammensetningen av prosjekter, tiltak og finansiering er gjerne et resultat av lokale politiske forhandlinger der både ulike interesser mellom partier må hensyntas for å få lokalt flertall, og der ulike interesser mellom de involverte kommunene/fylkeskommunene inngår. Det er ikke nødvendigvis slik at resultatet av en slik «kjøpslåing» blir en løsning der samfunnsøkonomisk lønnsomhet har fått stor vekt. En slik pakke er lett et så vidt skjørt politisk kompromiss at den i realiteten må aksepteres eller avvises i sin helhet når det kommer til beslutning i Stortinget. Å avvise retten til å kreve inn bompenger er lite politisk realistisk.

Dette tilsier at det er til stede et behov for å sørge for at prioriteringer i bypakker må ta hensyn til overordnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet – og at dette må skje på et punkt før lokale politiske kompromiss etableres. Konseptvalgutredning og kvalitetssikring av disse er et slikt verktøy. Staten har i stigende grad krevd innflytelse på pakkene før de har kommet til Stortinget, for eksempel ved å etablere en styringsgruppe der både staten, fylkeskommunen og kommunene er representert, jf. Minken (2014b). En slik styringsgruppe må imidlertid gis så klart mandat at det ikke blir mulig å frikoble seg fra vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I forbindelse med NTP 2014–2023 er det videre utviklet en ordning med bymiljøavtaler, en samarbeidsform som skal brukes i de ni største byområdene. Bymiljøavtalene vil være gjenstand for forhandlinger mellom stat, fylkeskommune og kommuner. På den måten vil staten kunne få økt innflytelse over transportpolitikken i byene. Ifølge Norheim (2013) er bymiljøavtalene mer målstyrt og helhetlige enn dagens bypakker. Arealplanlegging og restriksjoner på biltrafikken vil få en mer sentral plass iht. NTP 2014–2023. På den annen side vil de enkelte aktørene i bymiljøavtalene kunne ha manglende insentiv til å ta innover seg hele kostnadsbildet, jf. drøftingen Minken (2014) og drøftingen ovenfor av prosessene for NTP.

#### *Veinormaler*

Med hjemmel i vegloven kan Samferdselsdepartementet fastsette nærmere retningslinjer for anlegg av offentlig vei, såkalte veinormaler. Veinormalene er viktige styringsverktøy og legges til grunn ved utforming og dimensjonering av nye veianlegg. Normalene inneholder føringer som både skal, bør og kan følges. «Skal» og «bør» er krav, mens «kan» er å anse som anbefalinger. Selv om veinormalene i utgangspunktet skal være førende ved nye prosjekter, kan de fravikes etter søknad. Nærmere regulering av veinormaler er fastsatt i Forskrift etter vegloven § 13 om anlegg av offentlig veg av 29. mars 2007. § 3 i forskriften, andre ledd, lyder som følger:

«Statens vegvesen ved Vegdirektoratet kan innenfor rammen av forskriftene fastsette utfyllende bestemmelser – vegnormaler. Målet med normalene er effektiv og trafikksikker transport av mennesker og gods, og best mulig tilpasning til bebyggelse, bomiljø, bymiljø, landskap, naturmangfold, kulturmiljø, vegetasjon og landbruksarealer.»

Videre i bestemmelsens tredje ledd heter det bl.a. at det skal redegjøres for miljø- og samfunnsmessige konsekvenser av veinormalene før de vedtas. På samme måte som for de overordnede målene for transportpolitikken, jf. avsnitt 18.3.1, er heller ikke veinormalene eller kriteriene for fastsettelse av disse primært innrettet med sikte på samfunnsøkonomisk effektiv ressursanvendelse.

I Statens vegvesens stamnettutredning til NTP 2014–2023 presenteres analyser og vurderinger av utfordringer og aktuelle tiltak på riksveinettet utenfor de store byene i et langsiktig perspektiv, med vekt på de kommende 30 årene. Her legger etaten stor vekt på veinormalene. En grov vurdering viser at om lag 82 pst. av riksveinettet mangler veinormalstandard ved inngangen til NTP-perioden 2014–2023 (Statens vegvesen 2011). Det presiseres samtidig at ettersom det hele tiden skjer en utvikling av veinormalene, vil veinettet aldri fullt ut kunne tilfredsstille den til enhver tid gjeldende standarden. Som påpekt i Welde m.fl. (2013), synes mange likevel å ha en oppfatning om at «alle» veier bør ha veinormalstandard, dvs. samme standard som nye veier, og at avvik mellom dette og dagens standard gjerne utløser et «behov» for investeringer. Utredningene fra Statens vegvesen viser at det vil koste om lag 400–500 mrd. kroner å utbedre hele veinettet til veinormalstandard. Dette er over 30 ganger mer enn bevilgningen til veiinvesteringer i 2014, som illustrerer at det neppe er meningsfylt å se for seg at alle gamle veier skal opp til samme standard som nye veier. Generelt vil det være rasjonelt med høyere standard på det som bygges nytt, uten at det

automatisk skal lede til at alt gammelt skal oppgraderes.

Det presiseres at stamnettutredningen ikke er Statens vegvesens forslag til prioritering av prosjekter og økonomiske rammer, og at det ikke kan forventes at alle veinormaler skal kunne innfris på eksisterende veier. Utredningen og den påfølgende offentlige debatten er likevel ment å være et sentralt grunnlag for utarbeiding av etatens planforslag til NTP. Det er like fullt grunn til å tro at slike utredninger blir premissgivende og bidrar til å skape forventninger om snarlig utbygging av et veinett som ikke bare overgår dagens standard, men kanskje også overstiger det nivået samfunnet burde sikte mot ut fra en samfunnsøkonomisk betraktning. Det faktum at det som av ansvarlige myndigheter vurderes å være en rimelig standard/veinormal, er så vidt langt fra tilstanden på eksisterende infrastruktur og at forholdet til samfunnsøkonomisk optimal standard ikke er problematisert og drøftet, gir grunn til å stille spørsmål ved om fastsettelsen av slike standarder og bruken av disse er hensiktsmessig.

Ved fastsettelse av nye og endringer i eksisterende veinormaler, bør det stilles krav om at det utarbeides en samfunnsøkonomisk analyse av kravet som vurderes, og at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal tillegges vesentlig vekt når standarden settes. Likeledes, når eksisterende standarder legges til grunn i enkeltprosjekter, bør samfunnsøkonomisk lønnsomhet vektlegges og kunne ligge til grunn for avvik fra standarden.

#### *Manglende samfunnsøkonomisk analyse av vedlikehold*

Det er ikke gitt hva som vil være et riktig nivå på vedlikeholdstiltak. Dette kan imidlertid belyses gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Samfunnsøkonomiske analyser av vedlikeholdstiltak gjennomføres imidlertid kun i begrenset grad, og metodene for praktisk gjennomføring av slike analyser er ikke godt nok utviklet.<sup>5</sup> Drifts- og vedlikeholdstiltak inngår heller ikke i beregningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltakene i NTP 2014–2023. Man kan se for seg at bedre vedlikehold vil kunne gi mindre investeringsbehov på sikt. Dette vil kunne belyses med en systematisk analyse. Samtidig vil det i mange tilfeller være slik at investeringsbehov skyldes trafikkvekst utover det dagens vei kan håndtere. Da vil vedlikehold ikke kunne erstatte nyinvestering. I et slikt tilfelle vil imidlertid en god analyse kunne avdekke at et

optimalt vedlikehold fram til ny investering er noe lavere enn det som ellers ville vært tilrådelig.

Samferdselsdepartementet har i oppdragsbrev til transportetatene våren 2014 bedt om at disse forholdene utredes (Samferdselsdepartementet 2014). Det blir viktig at resultatene av dette arbeidet vurderes nøye og at oppdraget følges opp i praksis i arbeidet med framtidig transportplanlegging.

Også for andre mindre investeringstunge tiltak er bruk av samfunnsøkonomiske analyser begrenset. Av NTP 2014–2023 framgår det f.eks. at det ikke er beregnet effekter av kollektivtiltak på vei eller av tiltak rettet mot syklistene og gående. Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i transportsektoren er et annet type virkemiddel hvor det i liten grad foreligger samfunnsøkonomiske analyser.

Det vil bli et bedre beslutningsgrunnlag for å kunne fremme effektivitet i sektoren dersom det utarbeides bedre samfunnsøkonomiske analyse av vedlikeholdstiltak, f.eks. gjennom å etablere en metode for å angi om vedlikeholdet er «for dårlig», «bra nok» eller «for bra» ut fra samfunnsøkonomiske kriterier.

#### *Andre krav og bibetingelser*

Også andre, mer eller mindre eksternt gitte krav påvirker ressursanvendelsen i samferdselssektoren. Dette gjelder både sektorspesifikke og sektorovergrepene regulerings, som f.eks. tunnel-sikkerhetsforskriften og elektroforskriften, samt bestemmelser om støy, forurensing og miljø, inkl. internasjonale forpliktelser. Slike krav, reguleringer og forpliktelser vil, sammen med overordnede mål, både påvirke hvilke prosjekter som gjennomføres og den konkrete innretningen av enkeltprosjekter. Slike bibetingelser kan bidra til å vri ressursutnyttelsen i retning av lavere lønnsomhet og mindre effektiv ressursbruk.

Det vil alltid foreligge mer eller mindre eksternt gitte krav som ansvarlige samferdselsmyndigheter i ulik grad har mulighet til å påvirke utformingen av. Det er imidlertid viktig at det ved fastsettelsen av slike bestemmelser gjøres en vurdering av kostnaden kravet medfører målt opp mot nytten som kravet er forventet å gi. Likeledes bør det tas hensyn til kostnaden og nytten knyttet til gjeldende krav i den samfunnsøkonomiske analysen av prosjektet.

Også omfanget av mer «selvpålagte» krav og premisser for planlegging av nye prosjekter bør gjennomgås kritisk.

<sup>5</sup> Jfr. også Minken m.fl. (2011).

En politisk målsetting om jordvern er i denne sammenhengen en type premiss i denne sammenheng som kan drive kostnadene opp i enkeltprosjekter. Virkningene av slike «selvpålagte» krav bør inngå i den samfunnsøkonomiske analysen, slik at prisen for slike føringer synliggjøres og kan veies opp mot andre hensyn. Det vises til nærmere omtale av prinsipper for prising av dyrket mark i kapittel 13 om offentlige støtteordninger.

#### **18.4 Kommisjonens vurderinger**

---

Det er behov for klarere målformuleringer i NTP enn i dag, og samfunnsøkonomisk lønnsomhet må få en framtreddende plass. Det vil være mulig å øke avkastningen av samferdselsinvesteringene vesentlig dersom det ved valg av prosjekter legges større vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

For å bidra til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet i større grad blir lagt til grunn for prosjek-

ter i samferdselssektoren mener kommisjonen at prosessen rundt utvelgelsen av samferdselsprosjekter bør endres. Sentrale myndigheters prioriteringer bør gjøres på et høyest mulig politisk nivå ved å fastsette overordnede føringer og rammer, og ikke gjennom avveinger som innebærer at store samfunnsøkonomiske kostnader bestemmes av samferdselsetatene som i dag. Et skritt på veien kan være å innføre et mer bindende prinsipp om å vektlegge samfunnsøkonomisk lønnsomhet på etatsnivå. Dersom man skal avvike fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bør det fastlegges beslutningsprosesser for dette.

Staten bør aktivt bruke det nye systemet med bymiljøavtaler for å rette disse inn mot å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Staten bør også i avtalen stille krav om effektiv utnyttelse av eksisterende og ny infrastruktur gjennom bruk av rushtidsavgifter.

## Kapittel 19

# Gjennomføring av reformer

*De foregående kapitlene viser til flere områder i norsk økonomi der det er stort potensial for økt produktivitet. For å utløse dette potensialet kreves politisk initierte tiltak, enten i form av enkelttiltak på bestemte områder eller større reformer som favner bredere. Felles for slike tiltak og reformer er at de innebærer endringer i rammeverk og reguleringer med formål å bedre ressursallokeringen og vekstevnen i økonomien. Skattereformen i 1992 og endringene i pensjonssystemet fra 2011 er eksempler på brede reformer som er blitt iverksatt de siste tiårene. Det er også mange eksempler på enkelttiltak på ulike områder som har bidratt til en mer effektiv ressursanvendelse. Gevinstene i form av økt produktivitet og bedre ressursutnyttelse kan være store.*

*Erfaring viser at det kan være krevende å gjennomføre endringer, særlig når endringene berører enkeltpersoner og organisasjoner direkte. Dette kan skyldes flere forhold. Mens kostnadene og ulempene ved reformer kan komme raskt, vil de økonomiske gevinstene gjerne først kunne hentes ut etter flere år. Videre kan kostnadene være konsentrert på en relativt liten gruppe, mens gevinstene kan være spredt på svært mange. Grupper som kommer dårligere ut, vil naturlig nok være skeptiske og bidra til å bremse et forsøk på reform hvis de ikke blir kompensert.*

*Politiske og institusjonelle forhold har også betydning for mulighetene til å få gjennomført reformer. Politiske insentiver kan føre til at kortsiktige hensyn blir tillagt mest vekt, på bekostning av reformer der gevinsten først viser seg etter en stund.*

*For større reformer er det nødvendig å etablere tilstrekkelig bred politisk støtte. For å lette gjennomføringen er det viktig med god kommunikasjon med grupper som særlig berøres av reformen.*

*De samfunnsøkonomiske gevinstene ved reformer, og kostnader ved mislykkede reformer, kan være store. Å lykkes med å utforme og gjennomføre reformer på en best mulig måte, er generelt avhengig av at det gjøres et grundig forarbeid. Det bør foretas utredninger der både kostnader, gevinster og byrdefordeling blir nøye vurdert, og utredningene bør fortrinnsvis gjøres av uavhengige eksperter og*

*fagfolk på det aktuelle området. Før det skal fattes en beslutning, bør alternative løsninger være vurdert. Antatte konsekvenser på kort og lang sikt må være godt belyst i beslutningsgrunnlaget. I noen tilfeller bør det også vurderes å gå gradvis fram gjennom forsøksordninger for begrensede grupper. Slike forsøk må utformes slik at de gir mulighet til læring. På den måten kan man få nærmere kunnskap om reformen gir den ønskede virkning, før den gjennomføres i stor skala.*

*Et godt forarbeid bidrar både til at reformer blir utformet på en best mulig måte, og til å lette gjennomføringen av dem. En effektiv gjennomføring er avhengig av god styring og en kompetent ledelse. Formålet med utredningsinstruksen er å framskaffe et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Kommisjonen har merket seg kritikken fra Difi og Riksrevisjonen om manglende etterlevelse av den nåværende utredningsinstruksen. Kommisjonen er kjent med at instruksen er under revisjon, og at en i den forbindelse også vil vurdere tiltak som sørger for bedre etterlevelse av kravene i instruksen.*

### 19.1 Internasjonale og norske studier av reformgjennomføring

Det foreligger en rekke internasjonale studier av faktorer som driver fram reformer i ulike land. OECD har identifisert økonomisk-politiske forutsetninger som kan være til nytte for politiske myndigheter i forberedelse og gjennomføring av reformer. Tompson (OECD 2009) har forsøkt å finne forklaringer på hvorfor en har lyktes i å gjennomføre reformer på noen områder, men ikke på andre, ved å se nærmere på 20 konkrete eksempler fra 10 OECD-land (Australia, Frankrike, Italia, Mexico, Nederland, Polen, Spania, Sverige, Tyskland og USA) i perioden 1990–2008. Studien omfatter pensjonsreformer, reformer i arbeidsmarkedet og produktmarkedsreformer.

I studien trekkes det bl.a. følgende konklusjoner:

- *Sjansen for å lykkes med å gjennomføre reformer øker betraktelig dersom regjeringen har fått et klart mandat fra velgerne.* Dette har bl.a. sammenheng med at reformer sjelden gir store gevinster på kort sikt. En slik aksept på forhånd er spesielt viktig dersom husholdninger og arbeidstakere blir direkte berørt av reformen, som ved pensjonsreformer og arbeidsmarkedsreformer, og mindre viktig dersom virkningen for den enkelte er mer indirekte og vanskeligere å måle, som ved reformer i produktmarkedene. Det kan videre være gunstig for regjeringen å handle mens mandatet fra velgerne er friskt i minnet.
- *Reformer bør være basert på solid forskning og grundige analyser.* Gode analyser bidrar både til å bedre kvaliteten på reformer, til å øke sannsynligheten for at de får støtte og blir gjennomført og til at de forespeilede gevinstene blir realisert. Størst effekt oppnås dersom slike analyser gjøres av institusjoner med høy faglig autoritet, som er uavhengige av politiske partier og som nyter bred tillit.
- *Flere reformer er blitt til gjennom formaliserte prosesser der regjeringer har invitert partene i arbeidslivet til å delta.* En klar intensjon om hva en regjering ønsker å få ut av reformen, har vært en forutsetning for å lykkes i slike prosesser. Et ris bak speilet, om at regjeringen uansett vil gå videre med arbeidet, kan være et insentiv for å få til et slikt samarbeid. Et trepartssamarbeid med partene i arbeidslivet er særlig nyttig dersom reformen gjelder et område som berører partene, og de uansett vil måtte være involvert i gjennomføringen av reformen.
- *Vellykkede reformer har vært ledsaget av god kommunikasjon om hvor viktig reformen er.* I denne sammenhengen er det ikke minst viktig å få fram kostnaden for samfunnet uten en reform. Det er ofte krevende. Mens de som berøres av reformer ofte er lette å identifisere, er ikke kostnadene ved «status quo» like synlige. Det er for eksempel ikke alltid enkelt å forutse og beskrive hvilke nye bedrifter som vil oppstå eller utvikles som følge av en reform, eller hvem som vil få de nye jobbene.

*Arbeid med reformer kan på denne bakgrunn være omfattende og tidkrevende.* Reformen som har lyktes, har gjerne tatt mer enn to år å forberede og gjennomføre. Før dette har det gjerne vært mange år med diskusjoner og studier, før myndighetene har konkretisert arbeidet fram mot en reform. Forsøk på reformer som har vært preget av hastverk, har ifølge Tompson ofte mislykkes.

Resultater av reformarbeidet er i OECD-studien målt ved hvorvidt myndighetene har lyktes i å gjennomføre den aktuelle reformen, mens de samfunnsøkonomiske virkningene ikke inngår i studien. Samtidig pekes det på at *selv om et reformarbeid er blitt stanset eller redusert i omfang, har arbeidet ikke nødvendigvis vært mislykket.* Arbeid som er blitt gjort i en tidlig fase, kan snarere sies å ha vært et nødvendig første skritt på veien mot det som senere blir en mer omfattende reform. Utholdenhet er derfor nødvendig, ifølge studien.

Press på offentlige finanser kan i utgangspunktet påskynde reformer for økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse. Selv om reformer gir samfunnsøkonomiske gevinster over tid, vil de ofte innebære en budsjettmessig kostnad på kort sikt. En slik kostnad kan skyldes et behov for å kompensere de gruppene som kommer dårlig ut, for på den måten å bidra til å lette gjennomføringen. Dette kan gjøre det vanskeligere å iverksette reformer for land som har statsfinansielle problemer og kan trolig bidra til å forklare resultatene i flere empiriske studier som finner *klare positive sammenhenger mellom solide statsfinanser og forekomsten av strukturreformer* (se bl.a. IMF 2004 og Duval og Elmeskov 2005).

Også Grüner (2013) legger vekt på *betydningen av å ta hensyn til fordelingsvirkninger av reformer.* Han ser særlig på reformer som er blitt gjennomført i enkelte gjeldsutsatte euroland de senere årene. Selv om slike reformer ofte øker verdiskapingen samlet sett, i hvert fall etter noe tid, vil gjerne noen grupper komme dårligere ut. Misnøye fra de tapende gruppene vil både gjøre det vanskeligere å gjennomføre reformene i første omgang, og i tillegg øke risikoen for at reformene vil bli reversert senere. Grüner viser i denne sammenhengen bl.a. til reformen av arbeidsmarkedet i Tyskland i årene 2003–2005, også kalt Hartz-reformen, som omfattet flere tiltak for å øke arbeidsstyrken, redusere pensjonskostnadene og gjøre arbeidsmarkedet mer fleksibelt. Reformen førte til økt sysselsetting og lavere ledighet, og kan ha bidratt til at Tyskland kom bedre gjennom finanskrisen i 2008 og 2009 enn mange andre land. Samtidig stagnerte imidlertid reallønnene, til ugunst for de som allerede var i arbeid. Økende misnøye i disse gruppene bidro ifølge Grüner til at den sittende regjeringen tapte det neste valget. Flere av reformtiltakene er senere delvis blitt reversert, mens andre er under press.

For å gjøre reformer mer robuste er det ifølge Grüner derfor viktig å ta hensyn til fordelingsseffektene. Hvis noen grupper kommer særlig dårlig ut, kan det være at de bør kompenseres. EUs land-

bruksreform fra 2005 trekkes fram som et eksempel der dette ble gjort.

Grüner skriver videre at hensynet til fordeling kan tale for at det *i stedet for å arbeide for enkeltstående reformer, legges opp til reformpakker*. Dersom en reform slår dårlig ut for én gruppe, kan en annen reform kompensere for dette. Mens for eksempel arbeidsmarkedsreformer ofte er gunstige for kapitaleiere og ugunstige for grupper av ansatte, kan produktmarkedsreformer virke motsatt. Det kan tale for å se disse i sammenheng. Hvis dette ikke lar seg gjøre, bør kompensasjon i form av økte overføringer til grupper som taper vurderes. Dette kan imidlertid være krevende, ettersom det kan innebære en eller annen form for skattlegging av reformvinnerne og således redusere gevinsten ved reformen, eller til og med endre innretningen av den.

Den politiske situasjonen kan også spille en rolle for hvor lett det er å gjennomføre reformer. Tompson mener at enighet om reformer innad i en regjering er viktig, slik at det ikke sendes ut motstridende signaler, og at dette gjennomgående synes å være enda viktigere enn at regjeringen har et bredt parlamentarisk grunnlag. Videre synes det å være lettere å få gjennomført reformer når en regjering er ny enn når den har sittet en stund. Dette støttes også av andre studier, bl.a. Alesina m.fl. (2006). Alesina m.fl. ser i sin studie på hvorfor land venter med å iverksette tiltak for å stabilisere store og økende budsjettunderskudd og stigende inflasjon. De finner at sjansen for at tiltak settes i verk er størst under økonomiske kriser, når det kommer en ny regjering, eller når regjeringen er sterk i den forstand at de er preget av konsensus og støttes av et flertall i parlamentet. Sverige kan tjene som eksempel i denne sammenhengen, som på 1990-tallet var tidlig ute med en omfattende pensjonsreform. De meget store statsfinansielle utfordringene landet hadde på den tiden var trolig en viktig årsak til at reformen lot seg gjennomføre så raskt og så tidlig.

I publikasjonen «Going for Growth» gir OECD hvert år råd til medlemslandene om reformer som landene bør iverksette. Samtidig beskrives hvordan tidligere råd er blitt fulgt opp. Ifølge OECDs rapporter har færre OECD-land gjennomført vekstfremmende reformer i toårsperioden 2012–2013 enn de første årene etter finanskrisen i 2008–2009. Reformaktiviteten har likevel fortsatt vært høy i Hellas, Portugal, Irland og Spania, som var blant de OECD-landene som ble hardest rammet av krisen. I Norden og kjernelandene i euroområdet, som ble mindre berørt av finanskrisen, har reformaktiviteten vært lav, og endog falt.

Norge er blant de land som hadde lavest reformaktivitet de første årene etter finanskrisen. OECD-land som har gjennomført reformer, har prioritert utdanning og aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Utenfor OECD-området har reformaktiviteten vært større, særlig i Kina og Mexico.

Difi (2014) har vurdert reformer på virksomhetsplan i offentlig sektor i Norge, og sett på hvilke faktorer som har størst betydning for gode prosesser og et godt resultat. De legger vekt på at alle ledd er viktige i en slik sammenheng, både forberedelsen, gjennomføringen og oppfølgingen etterpå. God kvalitet på analysene i forkant av prosessen, dvs. fram mot beslutning, er avgjørende for å lykkes med reformer. Særlig viser det seg at det kan være tendenser til å operere med for lave kostnadsanslag og for høye gevinstanslag, slik at reformer startes opp uten å ha tilstrekkelige midler til gjennomføring. Dette kan skyldes en undervurdering av kompleksiteten, særlig i store reformer. Det er også eksempler på at viktige suksessfaktorer ikke er identifisert ved beslutning og iverksetting, som for eksempel behovet for gode IKT-systemer. En god prosess rundt utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget reduserer risikoen for at viktige forutsetninger og virkninger blir oversett.

Difi peker også på at det ved en reform må settes av nok tid og ressurser til gjennomføring og kompetanseutvikling. En realistisk tidsplan for gjennomføringen bør ha innebygd en fleksibilitet som gjør det mulig å håndtere uforutsette problemer. Tidsplanen må også ta høyde for at reformer og løpende drift skal gjennomføres parallelt, og til en viss grad trekke på de samme ressursene.

Det er også viktig med en tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, og mellom politisk og administrativ ledelse. Ikke minst peker Difi på betydningen av god ledelse og kommunikasjon. Selv om det kan være tids- og arbeidskrevende å basere seg på reell medvirkning fra ansatte og brukere i reformprosesser, vektlegger direktoratet at det er store fordeler med en aktiv involvering. Planlagt og tidlig involvering fremheves, særlig der reformer har store konsekvenser for ansatte i form av nedbemanninger, sammenslåing og flytting av arbeidsplasser.

Det er ifølge Difi viktig at reformer planlegges og gjennomføres på en måte som gir grunnlag for å vurdere effektene. Ideelt sett bør dette gjøres før reformen rulles ut i stor skala, for eksempel ved forsøksordninger som evalueres før endelig beslutning tas. Bruk av såkalte kontrollerte eksperimenter eller tidsavgrensede ordninger er mulige virkemidler, jf. omtale i boks 19.1.



## 19.2 Erfaringer fra noen større reformer i Norge

Det er over tid blitt gjennomført en rekke reformer i Norge som har bedret konkurransen i næringslivet og økt produktiviteten i norsk økonomi. Økt konkurranse i tjenesteytende næringer har vært en viktig drivkraft for anvendelse av ny teknologi, for introduksjon av nye produkter og for forbedring av kvalitet og service. Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og etablering av nye selskapsstrukturer med større konsern eller kjeder startet i 1980-årene og fikk bredt gjennomslag i 1990-årene. Mer hensiktsmessige reguleringer med økt vekt på konkurranse og markedsmekanismer i bl.a. finansmarkedene, kraftmarkedet, markedet for flytransport, markedene for elektronisk kommunikasjon, betalingsformidling og i dagligvarehandelen bidro til disse omstillingene og til å begrense mulighetene til å utnytte markedsrett. Oppmyking i åpnings- og driftsbestemmelsene for butikker i 1985 bidro til økt fleksibilitet for både kunder og bransjen selv.

EØS-avtalen som trådte i kraft fra 1994, har vært av stor betydning for å gi like konkurransevilkår for næringsliv i europeiske land. Avtalen åpnet det norske markedet for europeiske varer og tjenester og de europeiske markedene for norske varer og tjenester. Norges aktive bidrag til opprettelsen av EØS-avtalen sprang ut av en frykt for at et stort indre marked i EU, som Norge risikerte å stå utenfor, kunne svekke norsk økonomi, særlig på lengre sikt. Det var forventninger til at reformene knyttet til det indre marked ville gi økt produktivitet, og det er grunn til å tro at de har hatt en slik effekt. På grunnlag av EØS-avtalen er det bl.a. laget klare retningslinjer for å regulere og begrense statsstøtte til bedrifter og næringer. EØS-avtalen har også bidratt til standardisering av produktkrav og nedbygging av ikke-tollmessige handelshindringer. Det er blitt åpnet for internasjonal konkurranse på finansmarkedet. Varehandel og finansiell tjenesteyting utmerker seg med særlig høy produktivitetsvekst på 1990-tallet.

I det følgende redegjøres det for noen reformer som er gjennomført i Norge. Først følger en omtale av skattereformen i 1992 og pensjonsreformen i 2011, og deretter er sykehusreformen fra 2002, NAV-reformen fra 2005 og samhandlingsreformen fra 2012 kort beskrevet. Deretter omtales kort to omstillinger av markeder av stor betydning i privat sektor, kraftmarkedet og telemarkedet. Til sist omtales en reform som ble fremmet, men som ikke ble gjennomført; kommunereformen av 1995. Omtalene illustrerer noen viktige

drivkrefter bak de ulike reformene, og hvilke forberedelser som ble gjort.

### 19.2.1 Skattereformen av 1992

Utover på 1970- og 1980-tallet var det i mange kretser en økende erkjennelse av at skattesystemet hadde alvorlige svakheter. Den store verdien av rentefradraget, særlig for høyinntektsgrupper, vanskeliggjorde styringen av kredittmarkedet og medvirket til den svært kraftige kredittveksten som fulgte fjerningen av kvantitative kredittreguleringer i 1984. Høy skatt (50 pst.) på overskudd i aksjeselskaper kombinert med et utall fradragmuligheter for distriktsinvesteringer og andre mer eller mindre gode formål, gjorde det lite lønnsomt å flytte penger mellom selskaper. Kapitalen «frøs fast» i virksomhet som ofte var mindre lønnsom. Sterk pris- og lønnsvekst hadde på 1970-tallet forsterket virkningene av skatteprogresjonen for mange grupper. «Det var jo aldri meningen at skatteprogresjonen skulle ramme våre folk» som daværende LO-formann Tor Aspengren uttrykte det.

Et forsøk på skattereform fra daværende finansminister Per Kleppe (A) høsten 1979 (Nasjonalbudsjettet 1980) møtte motstand fra partier både til venstre og til høyre, og det ble ikke gjennomført vesentlige endringer.

Regjeringen Brundtland oppnevnte i 1981 en bredt sammensatt skattekomisjon under ledelse av tidligere arbeiderpartistatsråd Leif Aune og med Høyres Sverre Walter Rostoft som et sentralt medlem. Kommisjonens innstilling våren 1984 inneholdt forslag til en straksløsning med reduserte skattesatser, begrensede fradragmuligheter, lavere progresjon, samt økt bruttobeskatning gjennom økt medlemsavgift til folketrygden. Det ble også foreslått en tredobling av de reelle takstene for boliger, ved tilbakeføring til realnivået fra 1970, og fjerning av særlig sparestimulerende ordninger. Innstillingen møtte liten begeistring fra Willoch-regjeringen og mye motstand i ulike grupper som ble berørt av reduserte fradragmuligheter.

Etter regjeringsskiftet våren 1986 tok den nye Brundtland-regjeringen i statsbudsjettet for 1987 et klart skritt i retning av mer bruttobeskatning. Stortinget ble invitert til en bred drøfting av prinsippene for personbeskatningen i St.meld. nr. 35 (1986–87), som i stor grad bygde på Skattekomisjonens utredning. Drøftingene i Stortinget viste økende forståelse for at det var nødvendig med en bred reform av skattesystemet. Muligheten for reformer i selskapsbeskatningen var imid-

lertid avhengig av at man fant en teknisk modell for å dele næringsinntekt i en persondel og en næringsdel, der persondelen var underlagt ordinær personbeskatning. En ekspertgruppe ledet av professor Magnus Aarbakke bidro til å utvikle en modell for slik deling.

Utredningen fra Aarbakke-gruppen ble presentert for Stortinget av regjeringen Brundtland i Nasjonalbudsjettet for 1990. Den ble så fulgt opp av finansminister Skauge i Syse-regjeringen i melding til Stortinget i 1990. Det var med visshet om bred støtte i Stortinget at en ny mindretallsregjering (Brundtland i 1991) kunne fremme de konkrete lovforslagene i skattereformen som tok til å gjelde fra og med 1992.

Hovedtrekkene i reformen var en fjerning av mange fradrag, slik at skattegrunnlaget ble bredere og satsene lavere, og slik at skatteinntektene i hovedtrekk kunne opprettholdes. Det ble laget to inntektsbegreper; *alminnelig inntekt* med fradrag og en gjennomgående flat skattesats på 28 pst. og *personinntekt* uten fradrag og med progresjon i form av toppskatt på bruttoinntekter over et visst nivå. Gjennom disse endringene ble verdien av de gjenstående fradragene, herunder rentefradraget, redusert til 28 pst. For høyinntektsgruppene hadde verdien av dette fradraget tidligere i perioder vært på over 70 pst.

Like viktig var en enhetlig næringsbeskatning for aksjeselskaper, andelslag og personlig drevet næringsvirksomhet. Fjerning av mange fradrag og en lav og enhetlig skattesats gjorde slutt på innlåsing av kapital og frigjorde kapital for flytting mellom virksomheter og til investeringer i ny virksomhet.

Det er gjort flere empiriske studier som viser at skattereformen ga klare bidrag til økt produksjon og velferd. En studie av Holmøy og Vennemo fra 1995 anslår gevinsten å tilsvare 0,75 pst. høyere nivå på privat konsum sammenlignet med en situasjon uten reform. Denne velferdsøkningen springer ifølge studien ut av økt produktivitet som skyldtes at reformen bidro til at investeringene ble kanalisert til de sektorer der de kastet mest av seg.

Reformen bidro også til at sentralbanken kunne bruke renten mer effektivt som styringsverktøy i penge- og kredittpolitikken.

Senere skattereformer har bygd videre på reformen fra 1992, men rettett opp svakheter som etter hvert kom til syne, bl.a. gjennom utnytting av mulighetene for skattefritt utbytte. Reformene har i stor grad bygd på den brede politiske plattformen som ble etablert i 1990–91.

De faglige utredningene som ble gjort før reformen, og som viste nye muligheter i skattepolitikken, var av stor betydning for at man lyktes i å gjennomføre en bredt anlagt skattereform i 1992. Samtidig bidro det kraftige økonomiske tilbakeslaget på slutten av 1980-tallet og tegn til en begynnende bankkrise til et klima med press på det politiske miljøet for å gjennomføre reformer som kunne bidra til en opprettholdbar høyere økonomisk vekst og en mer stabil økonomisk utvikling. Dette underbygde en erkjennelse hos de to store partiene, Arbeiderpartiet og Høyre, om at det var mer å vinne på samarbeid om et nytt og mer stabilt skattesystem enn å profilere uenighet. Mellompartiene, med Kristelig Folkeparti i spissen, var også pådriver for et bredt forlik. SV og Fremskrittspartiet valgte å profilere egne standpunkter.

### 19.2.2 Pensjonsreformen

Prosesen med pensjonsreformen startet med nedsettelsen av Pensjonskommissjonen i 2001. Stortinget vedtok reformen i 2009, med ikrafttredelse fra 2011. Bakgrunnen var en erkjennelse av at det norske pensjonssystemet ikke var bærekraftig over tid, bl.a. som følge av en aldrende befolkning. Til tross for at statsfinansene i utgangspunktet var gode, og at en ikke sto overfor noe akutt problem, lyktes det å løse en stor reform av pensjonssystemet gjennom det politiske systemet, med bred tilslutning fra de politiske partiene og uten å bli møtt med omfattende streiker og demonstrasjoner.

Pensjonskommissjonen var sammensatt av representanter fra alle partiene på Stortinget (unntatt Kystpartiet) og fire uavhengige eksperter. Arbeidslivets parter var ikke med. I sin endelige rapport, NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd, samlet kommissjonen seg om en reform av folketrygdens pensjonssystem som innebar tre prinsipielle endringer: a) overgang til et nytt opptjeningssystem med sterkere sammenheng mellom inntekten gjennom hele livet og opptjeningen av pensjon (alleårsregel), b) innføring av levealdersjustering som innebærer at både usikkerhet og kostnader knyttet til fremtidige økninger i levealderen bæres av pensjonistene og c) innføring av et nøytralt system for uttak av pensjon i folketrygden fra 62 år, der den enkelte selv betaler for sitt valg av uttakstidspunkt.

Pensjonskommissjonen konsentrerte seg om folketrygdens pensjonssystem, mens spørsmål om tilpasning av tjenestepensjonsordningene i privat og offentlig sektor, tilpasning av skattereglene,

forholdet til uførepensjonsordningen mv. ble overlatt til den videre oppfølgingsprosessen.

Den politiske prosessen i regjering og Storting førte til noen justeringer sammenlignet med det opprinnelige forslaget fra pensjonskommissjonen. I stortingsforliket i 2005 ble det gitt signaler om at den sosiale fordelingsprofilen skulle forbedres, og regjeringen Stoltenberg II valgte senere å øke opptjeningsprosenten noe for å motvirke at noen innteksgrupper skulle komme ut som tapere, samtidig som taket for pensjonsopptjening ble noe redusert. Regjeringen tok dessuten senere initiativ til å øke minstepensjonen og å innføre en delvis skjerming av uførepensjonistene mot levealderjusteringen. Ifølge Pedersen (2014) var dette nødvendige kompromisser for å få med fagbevegelsen på reformen. Samlet bidro disse justeringene til at innsparingen ble mindre og arbeidsincentivene svakere enn i Pensjonskommissjonens forslag. Stortingsforliket i 2005 ga imidlertid ikke klare svar på spørsmål om bl.a. tilpasning av tjenestepensjonsordningene i privat og offentlig sektor, tilpasning av skattereglene og forholdet til uførepensjonsordningen.

I forbindelse med tariffoppgjøret 2008 ga regjeringen løfte om å videreføre de statlige subsidiene til AFP-ordningen og å mildne innfasingen av levealderjusteringen for eldre alderskohorter. I tariffoppgjøret i privat sektor ble partene enige om å legge om AFP-ordningen fra en ren tidligpensjonsordning for 62- til 66-åringer med pro rata-avkorting av ytelsen mot arbeidsinntekt, til en supplerende alderspensjon uten avkorting mot arbeidsinntekt, med aktuariell justering av årlig ytelse avhengig av uttaksalder.

Offentlig ansatte i Norge med full pensjonsopptjening er garantert 66 pst. av sluttlønnen i alderspensjon. Dette kalles bruttogaranti-ordningen. Denne garantien strider mot prinsippet i pensjonsreformen om at pensjonen skal stå i forhold til inntekten over hele den yrkesaktive karrieren. Offentlig ansatte har også en AFP-ordning som tilsvarende den tidligere AFP-ordningen i privat sektor, med de samme disinsentivene til å fortsette i arbeid etter fylte 62 år. Offentlige ansatte kan dermed fortsatt ikke kombinere pensjon og arbeid på samme måte som ansatte i privat virksomhet.

Offentlig tjenestepensjon var et tema i tariffhandlingene i 2009, men regjeringen Stoltenberg II måtte gi opp forsøket på å tilpasse AFP-ordningen og tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor til prinsippene om alleårsregel og nøytralt uttak. I tråd med stortingsforliket i 2005 ble det imidlertid innført levealderjustering av de offent-

lige tjenestepensjonene og nye reguleringsregler for løpende pensjoner.

Pensjonssystemet er dermed ulikt for offentlig og privat sektor. Dette medfører bl.a. at det er enda vanskeligere enn tidligere å bevege seg mellom privat og offentlig sektor. Spesielt vanskelig er det blitt for erfarne arbeidstakere å gå fra en offentlig til en privat arbeidsplass. Ansatte låses på den måten inne i offentlig sektor og i bedrifter med AFP-rett i privat sektor. Dette gjør at pensjonsreformen fortsatt kan anses som ufullendt.

Berg m.fl. (2014) har sett på virkningen av reformen på arbeidsinnsatsen til eldre arbeidstakere, og finner at andelen som fortsetter i arbeid etter fylte 62 år er klart høyere i privat sektor med AFP enn det den var før reformen. Ved å sammenligne arbeidstakere som er omfattet av privat AFP og offentlig ansatte, som har beholdt gammel AFP-ordning, er det ifølge studien klare indikasjoner på at de endrede økonomiske insentivene er en viktig årsak til veksten i sysselsettingen blant eldre de siste årene. Arbeids- og sosialdepartementet har gitt Forskningsrådet i oppgave å evaluere pensjonsreformen opp mot de sentrale målene om økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem, å legge til rette for en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon, å motivere til arbeid, god fordelings- og likestillingsprofil samt enkle hovedprinsipper og god informasjon.

Pensjonsreformen bygde på grundige utredninger. Den brede politiske forankringen allerede fra starten av, ved at Pensjonskommissjonen bestod av både uavhengige eksperter og representanter fra partiene på Stortinget, bidro trolig til å lette gjennomføringen. Partene i arbeidslivet var ikke med i kommisjonen, men det var politisk kontakt med dem i den etterfølgende behandlingen i regjering og Storting. Dette bidro til en viss utvanning av kommisjonens forslag, men forhindret samtidig streiker og konflikter. Partene har fram til nå vært motvillig til å samordne pensjonssystemet i offentlig sektor med privat sektor.

### 19.2.3 Sykehusreformen

Sommeren 2000 varslet daværende statsminister Jens Stoltenberg at det innen to år skulle etableres en modell for offentlig sykehusdrift som både var mer robust og mer effektiv enn gjeldende modell. Ett år senere, i juni 2001, fikk regjeringen Stoltenberg I, med støtte fra Høyre og FrP, vedtatt lov om helseforetak i Stortinget. Sykehusreformen ble gjennomført fra 1. januar 2002 og var en omfattende reform av helsesektoren.

Sykehusreformen bestod av to hovedelementer:

- Staten overtok eierskapet til og ansvaret for de fylkeskommunale sykehusene og andre virksomheter innenfor spesialisthelsetjenesten. Både sektoransvar, finansieringsansvar og eierskap ble dermed samlet på én hånd. Tidligere var den politiske styringen av sykehusene delt mellom de 19 fylkestingene og Stortinget, men ved innføringen av reformen ble denne lagt til Stortinget.
- Sykehusene ble skilt ut av forvaltningen og organisert som regionale og lokale foretak, som ble egne juridiske subjekter med egne styrever, og derfor ikke en integrert del av den statlige forvaltningen. Dette ga sykehusene økt lokal myndighet.

Det uttalte målet med reformen var å legge grunnlaget for en helhetlig og tydelig statlig styring av spesialisthelsetjenesten. Reformen skulle legge til rette for en klarere ansvars- og rollefordeling, som kunne gi bedre utnyttelse av ressursene i sektoren, og slik sikre alle grupper i befolkningen bedre helsetjenester. Foretakene fikk større frihet i organisering, investeringer og daglig drift. Mens regnskapsføringen i sykehusene tidligere var basert på kontantprinsippet, i likhet med i statsforvaltningen forøvrig, skulle de nå følge regnskapsloven.

Den raske gjennomføringen må ses i lys av at det i årene forut for reformen hadde vært en tiltakende politisk og offentlig debatt om å gjøre sykehusene statlige. Både FrP og Høyre hadde programfestet dette, og politisk lå det dermed til rette for at regjeringen fikk støtte for sitt forslag. I kjølvannet av debatten hadde også muligheten for statlig eierskap og en mer fristilt organisasjonsmodell blitt utredet. Ifølge Herfindal (2008) var imidlertid *konsekvenser* av reformen på flere områder i liten grad utredet.

Allerede ved Stortingets behandling av helseforetaksloven i 2001 og i forarbeidene til loven ble det forutsatt at sykehusreformen skulle evalueres. Det er blitt utført flere evalueringer av helse reformen, både om ulike sider ved organiseringen av sykehusene, av økonomistyringen og om reformen har gitt de ønskede resultatene.

I Forskningsrådet (2007) oppsummeres resultatene fra flere av evalueringene. Ifølge rapporten hadde aktiviteten har økt mer for de fleste typer somatiske opphold i tiden med statlig eierskap fram til 2005 enn før reformen. Ventetider var gått ned og andelen som hadde ventet lenger enn anbefalt, var redusert. Dette indikerte ifølge stu-

dien at sykehusreformen hadde gitt somatiske pasienter bedre tilgjengelighet til spesialisthelsetjenesten. Samtidig hadde en økt sentralisering av høyt spesialiserte behandlinger bidratt til at tilgjengeligheten ikke var lik i hele landet. En slik sentralisering var tilsiktet for å øke kompetansen på slike tjenester. Ifølge evalueringen hadde sykehusreformen bidratt til å øke produktiviteten med 3 til 4 prosentenheter i årene fram til 2004. Reformen hadde ikke ført til en signifikant bedre samhandling mellom sykehus og kommuner for å redusere liggetid.

Ifølge Danielsen m.fl. (2004) gir dagens styringssystem «stor vilkårlighet i sykehusenes økonomiske rammer, delvis som følge av politiske initiativ og dels som følge av mangelfulle styringsdata». De skriver at hvis det er politisk vilje til reell delegasjon til regionale helseforetak og videre til sykehusene, bør skillet mellom bestiller og tjenesteprodusent bli klarere. Kjekshus (2005) viser til at én motivasjon for reformen var å få bedre kostnadskontroll i sykehusene. Store driftsunderskudd i sykehusene før reformen var imidlertid blitt enda større etter reformen. Kjekshus mener «politiske og kontekstuelle forhold» var noe av forklaringen på at økonomistyringen ikke hadde vært bedre med staten som eier. Ansvarliggjøring og bedre kostnadskontroll i sykehusene forutsatte «... at sykehusene ble ansvarlige for sine budsjetter, at budsjettene ble troverdige som styringsdokumenter og at de fikk en frihet til å prioritere uten unødig innblanding fra politikere. Men fortsatt klarer man ikke å plassere ansvaret for budsjettunderskuddene, og sykehusenes funksjoner er ikke endret i betydelig grad. Istedenfor at lokalpolitikere blander seg inn i driften er det nå stortingspolitikere som blander seg inn.» Stortinget grep ifølge Kjekshus også inn i lokale avgjørelser i sykehusdriften. Han viste videre til at det særlig vil være i perioder med mindretallsregjeringer at det er vanskelig å oppfylle den nødvendige styringsstabiliteten, sikre troverdighet i budsjetter og gi sykehusene tilstrekkelig langsiktige mandat slik eierskapsreformen forutsetter. Også Danielsen m.fl. (2004) peker på at «... mediepress rundt enkeltsaker er en så sterk drivkraft bak sentrale politiske organers aktiviteter at den statlige styringsmodellen vil gi helseforetakene mindre og mindre handlingsfrihet – i alle fall i perioder med mindretallsregjeringer.»

Mer forutsigbarhet, tydeligere krav og mer langsiktig fokus i styringen fra eier trekkes også fram av Riksrevisjonen i Dokument 3:3 (2009–2010), der Riksrevisjonen ser nærmere på økono-

mistyringen i helseforetakene. Ifølge Riksrevisjonen hadde de regionale helseforetakene store akkumulerte regnskapsmessige underskudd i perioden fra 2002 til 2008, også etter korrigering for avskrivninger og deler av pensjonskostnadene. Riksrevisjonen så det som uakseptabelt at de regionale helseforetakene over flere år ikke tilpasset seg de økonomiske rammebetingelsene fra eier. Riksrevisjonen presiserer at det var forskjeller mellom de regionale helseforetakene, der tidligere Helse Øst i stor grad tilfredsstilte eiers økonomiske styringskrav i hele perioden, mens Helse Midt-Norge tilfredsstilte eiers krav bare i årene 2007 og 2008.

Riksrevisjonen viser til at staten håndterte deler av underskuddene i de regionale helseforetakene med tilleggsbevilgninger gjennom året. Gjentatte tilleggsbevilgninger kan oppfattes som at eier gir tilslutning til overskridelsene, og at budsjettet blir tilpasset faktisk aktivitet og ikke motsatt. Forventninger om tilleggsbevilgninger kan derfor øke risikoen for at planlagte og nødvendige omstillingstiltak ikke gjennomføres eller prioriteres i tilstrekkelig grad i de kliniske enhetene. Riksrevisjonens undersøkelse avdekket også at intern motstand i de enkelte enhetene i stor grad ble vurdert som en årsak til manglende økonomisk effekt av omstillingstiltakene. Undersøkelsen viser videre at helseforetakene ønsket både færre og mindre detaljerte mål, samt tydeligere krav og styring fra eier. Når oppdragsdokumentet inneholder svært mange og detaljerte mål, er det etter Riksrevisjonens vurdering en risiko for at de høyest prioriterte styringskravene ikke kommer tydelig nok fram i oppdragsdokumentet, og dermed ikke blir prioritert av helseforetakene. Riksrevisjonen etterlyser bedre budsjettplanlegging i sykehusene, bedre planlegging og styring av omstillingstiltak, bedre internkontroll og erfaringsoverføring mellom helseforetak. Ifølge Riksrevisjonen har styret en viktig rolle for å oppnå god kostnadskontroll i helseforetakene. Styret må sørge for at helseforetaket etablerer en internkontroll som sikrer gode prosesser i hele virksomheten.

Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet har det vært en positiv utvikling i økonomistyringen de senere årene. Fra en situasjon med store underskudd går nå alle de regionale helseforetakene med overskudd.

Gjennomføringen av en så omfattende reform gikk uvanlig raskt og brøt i en viss forstand etablert praksis med eksterne utredninger i forkant. I løpet av vel ett år ble saken behandlet i regjeringen, lovforslag utarbeidet og sendt på høring og loven vedtatt i Stortinget. Sosial- og helsedeparte-

mentet vurderte at en rask gjennomføring var viktig fordi en lang periode med usikkerhet omkring spørsmålene knyttet til eierskap kunne være uheldig både for brukerne, eierne og de ansatte. Samtidig er det en stor risiko ved å gjennomføre en så omfattende reform uten grundige konsekvensutredninger i forkant. Evalueringene viser også at kostnadene ved de omstillingene som fulgte, har vært betydelige. Det er grunn til å tro at disse kunne vært redusert med en grundigere forberedelse. Blant annet ville en tidligere forståelse blant de involverte gitt mindre motstand i sykehusene, og gjort gjennomføringen mer effektiv. En grundigere forberedelse kunne også bidratt til en klarere rolleforståelse i det politiske system.

#### 19.2.4 Samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen er en reform av helse- og sosialtjenestene i Norge som regjeringen Stoltenberg II la fram i juni 2009. Rett behandling – på rett sted – til rett tid. Reformen trådte i kraft 1. januar 2012. Gjennomføringen av reformen var en sentral del av Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015) fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Stortingsmeldingen om samhandlingsreformen presenterte tre utfordringer som reformen søker å løse:

- Tjenestene er fragmenterte, og pasientenes behov for koordinerte tjenester dekkes ikke godt nok
- Tjenestene preges av for liten innsats for å begrense og forebygge sykdom
- Demografisk utvikling og endring i sykdomsbildet gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne

Gjennom samhandlingsreformen ble kommunene fra 1. januar 2012 gitt et delansvar for sine innbyrgeres behov for helsetjenester, uavhengig av om tjenestene skulle leveres av kommunal omsorgstjeneste eller av statlige sykehus. Ved å samordne ansvaret for helsetjenester, sosialomsorg og eldreomsorg i kommunene, var det et mål å skape mer koordinerte helse- og omsorgstjenester og å sikre bærekraft i tjenestene. Reformen skal bl.a. bidra til at man forebygger bedre og tar ansvar tidlig.

I forbindelse med samhandlingsreformen ble statens overføringer til kommunene økt noe, og kommunene ble oppfordret til å forberede seg på reformen og det ansvaret den medfører.

Ifølge St.meld. nr. 47 (2008–2009) hadde Helse- og omsorgsdepartementet dialogmøter

med KS og et utvalg kommuner på politisk og administrativt nivå. Det ble også gjennomført møter med bl.a. helseforetak, private tjenesteytere, frivillige organisasjoner, Sametinget mv. I tillegg ga en ekspertgruppe helse- og omsorgsministeren råd i arbeidet med reformen.

Et offentlig utvalg, Wisløff-utvalget, ga i NOU 2005: 3 *Fra stykkevis til helt – en sammenhengende helsetjeneste* en vurdering av utfordringer om samhandling. Utvalget skriver bl.a. «Utvalget ser ikke at dyptgripende endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom nivåene vil kunne løse samhandlingsutfordringene. Utvalgets hovedgrep for å fremme bedre samhandling er en rekke mindre forslag til endringer som i sum vil ha god effekt ...».

Reformen gikk lenger enn anbefalingen fra utvalget, bl.a. ved å gi kommunene større ansvar.

Erfaringene så langt viser at pasientene i mindre grad enn tidligere blir liggende på sykehus og at det blir flere og bedre tilbud i kommunene. Forskningsrådet har fått i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet å gjennomføre en forskningsbasert evaluering av samhandlingsreformen. En sluttrapport fra evalueringen skal foreligge i løpet av 2016.

Det er foreløpig for tidlig å slå fast de samlede virkningene av samhandlingsreformen. En positiv effekt har vært at antall liggedøgn ved sykehusene er blitt redusert etter iverksettelsen av reformen. Reformen ble gjennomført uten å bygge på grundige, uavhengige konsekvensutredninger. Tvert imot ble den fagutredningen som var blitt gjennomført ikke fulgt opp. Risikoen for å pådra samfunnet store kostnader kan være unødig stor ved en for rask gjennomføring.

### 19.2.5 NAV-reformen

Høsten 2001 ba Stortingets sosialkomité regjeringen Bondevik II om å utrede muligheten for å slå sammen Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene til én felles etat, for å gi et bedre velferdstilbud til brukere som ble «kasteballer» mellom kontorene. Sosialkomitéens anmodning ble fulgt opp av regjeringen i St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten*. I tillegg til å behandle «kasteballproblemet» la regjeringen vekt på å få ned antall personer i yrkesaktiv alder som sto utenfor arbeidslivet.

I meldingen ble det foreslått to statlige etater. Den ene skulle ha ansvar for tjenester og ytelser til personer i arbeidsfør alder som trengte hjelp til inntektssikring. Den andre etaten skulle ha ansvaret for pensjoner. I tillegg skulle kommune og stat

samarbeide om en førstelinjetjeneste for brukerne. Flertallet på Stortinget mente imidlertid at regjeringens forslag ikke ville løse kasteballproblematikken, og ba regjeringen om å utrede ulike modeller for en felles velferdsetat. På denne bakgrunn ble et offentlig utvalg med mandat å utrede ulike organisasjonsmodeller oppnevnt i august 2003.

Utvalget, som ble ledet av Jørn Rattsø, la fram sin innstilling, NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*, i juni 2004. Utvalget anbefalte en modell med to statlige etater; én for arbeid og inntekt og én pensjonsetat. Utvalget foreslo en videreføring av den daværende ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Ifølge utvalget ville det være en rekke utfordringer knyttet til å samle et stort spekter av ulike oppgaver i én etat: «Utvalget finner at en slik organisering (én etat) i liten grad avhjelper svakhetene knyttet til organisering rundt flere ulike hovedformål og at utføringen av de arbeidsrettede oppgavene kan svekkes ved at forvaltningsoppgavene dominerer».

Til tross for utvalgets anbefaling la regjeringen Bondevik II i mars 2005 fram St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, med forslag om å opprette én statlig arbeids- og velferdsetat med oppgaver fra Aetat og trygdeetaten, og at det skulle etableres felles statlige og kommunale NAV-kontorer i hver kommune. Regjeringens forslag ble behandlet i mai 2005 og fikk bred tilslutning i Stortinget. Regjeringen Stoltenberg II la i november 2006 fram St.meld. nr. 9 (2006–2007) «*Arbeid, velferd og inkludering*», med forslag til noen endringer i virkemidler og arbeidsmetoder i arbeids- og velferdsforvaltningen.

NAV-reformens mål var:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasning til brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Gjennomføringen av NAV-reformen skjedde gradvis, der de første NAV-kontorene ble etablert i 2006 og det siste kontoret ble åpnet i 2011.

NAV-kontoret skulle være brukernes fysiske kontaktsted og representere én inngangsdør til alle oppgaver som skulle ivaretas av den nye Arbeids- og velferdsetaten. Én felles førstelinjetjeneste i kommunen skulle sikres gjennom et lovfestet krav om hvilke kommunale oppgaver som minimum skulle tilbys i NAV-kontoret. Til å begynne med inneholdt løsningen økonomisk sosialhjelp inklusive rådgiving og arbeid med individuelle planer. Etter hvert har minimumsløsnin-

gen blitt utvidet; fra 2007 til også å omfatte kvalifiseringsprogram og fra 2010 til å omfatte hjelp til midlertidig bolig.

Med data fram til og med 2010 og 2011 har Fevang, Markussen og Røed (2014) sett på om reformen har innfridd målet om å få flere i arbeid og færre på trygd. Resultatene tyder på at det var betydelige problemer i forbindelse med omstillingsprosessen, noe som førte til at det i de første årene etter at reformen ble innført var færre kom i jobb og flere ble gående lenger på stønad. Mer enn to år etter reformen ser det ut til at reformen har gått seg noe til ved at overgangen til jobb er omtrent på samme nivå som før reformen ble innført, alt annet likt. Forfatterne understreker at det likevel er for tidlig å si om målsettingen om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad er nådd.

Forfatterne mener det mest alarmerende funnet i undersøkelsen er de tilsynelatende vedvarende negative effektene av reformen for unge mottakere av helserelevante ytelse. Det kan se ut som om denne gruppen og dens jobbutsikter har vært mest skadelidende av overgangen til NAV. Veksten i antall unge mottakere av helserelevante ytelse har lenge vært en bekymring, og det ser altså ikke ut til at etableringen av NAV har bedret situasjonen – heller tvert i mot.

NAV-reformen har ført til store organisasjonsmessige utfordringer. Omstillingsprosessen var svært komplisert og kostnadene var betydelige, både for ansatte og for mange klienter. Det synes videre å gjenstå betydelige utfordringer når det gjelder effektiv bruk av IKT. Reformen ble gjennomført i strid med tilrådingene fra det utredningsarbeidet som forelå, og uten å bygge på andre, uavhengige utredninger. En slik fremgangsmåte gjør at risikoen er stor for at reformer ikke vil virke etter hensikten og at kostnadene for samfunnet kan bli store.

### 19.2.6 Reform av kraftmarkedet fra 1990

Arbeidet med ny energilov ble startet på 1980-tallet på bakgrunn av en nokså bred oppfatning av at kraftsektoren ikke var organisert på en hensiktsmessig måte. For det første ble utbyggingsprosjekter basert på politiske vurderinger av framtidig forbruk og i mindre grad på kraftpriser og lønnsomhet. Prisene til forbrukere kunne bli unødige høye når lite lønnsomme prosjekter ble bygget ut. For det andre ble det fra naturvernhold vist til at politisk baserte vurderinger om framtidig forbruk kunne øke etterspørselen utover det som var nødvendig, og på den måten føre til unødvendige

naturinngrep. Myndighetene ønsket bl.a. av disse grunner å endre energipolitikken for å oppnå en samfunnsøkonomisk best mulig utnyttelse av energiresursene.

Regjeringen Nordli nedsatte i 1980 Energilovutvalget, som skulle vurdere om lovverket for energisektoren var tilfredsstillende for å løse de oppgavene en sto overfor. Utvalgets forslag bygde på en videreutvikling av det etablerte systemet, og det samme gjorde forslag til ny energilov som ble fremmet av regjeringen Brundtland i 1988 (Ot.prp. nr. 73 (1988–89)). Forslaget ble imidlertid ikke tatt opp til behandling av det sittende Storting.

Regjeringen Syse, ved olje- og energiminister Eivind Reiten, fremmet så i april 1990 forslag til en ny energilov, som innebar en vesentlig omlegging der marked og konkurranse skulle bli de bærende prinsippene for produksjon og omsetning av elkraft (Ot.prp. nr. 43 (1989–90)). Forslaget bygde i stor grad på vurderinger og analyser utført ved Senter for anvendt forskning (SAF) ved Norges Handelshøyskole i Bergen.<sup>1</sup>

I regjeringens forslag ble det gitt uttrykk for at det i tiden etter Energilovutvalgets siste delutredning, NOU 1985: 9, hadde funnet sted en utvikling som på flere områder endret forutsetningene for utvalgets konklusjoner. Krafttilgangen hadde endret seg fra knapphet til overskudd, gasskraftverk kunne få konsekvenser for organiseringen av elforsyningen, og kravene til effektivitet i produksjon og investering i norsk økonomi hadde fått økt oppmerksomhet. I tillegg ble det pekt på økt interesse for markedsomsetning av kraft og endret holdning i retning av mer deregulering og konkurranse.

I Ot.prp. nr. 43 (1989–90) var den fremste begrunnelsen for endringene å få til en mer effektiv utnyttelse av ressursene i kraftforsyningen. Dette ville gi økonomiske resultater og miljømessige gevinster for samfunnet. Det ble pekt på flere svakheter ved den eksisterende organiseringen av kraftforsyningen, herunder store geografiske prisforskjeller, lite fleksibelt forbruk, at dyre kraftutbygginger ble valgt framfor rimeligere, og at høye utbyggingskostnader ble veltet over på forbruke-

<sup>1</sup> Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet ga i 1988 Senter for anvendt forskning (SAF) ved Norges Handelshøyskole i oppdrag «... å analysere mulighetene for å øke effektiviteten i det eksisterende norske kraftomsetningssystemet gjennom å utvikle et markedsbasert omsetningssystem, med økonomisk rasjonelle aktører og med offentlige reguleringsprinsipper og virkemidler tilpasset de spesielle forhold av teknologisk og økonomisk art som måtte gjelde for produksjon og omsetning av kraft i et hydrobasert system.»

ren som følge av monopol, samt svak motivasjon til energiøkonomisering. Stortingets innstilling viser et bredt flertall for hovedlinjene i forslaget til ny energilov (Innst. O. nr. 67 (1989–90)).

Den nye energiloven, jf. Lov nr. 50 av 29. juni 1990 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m., la grunnlaget for omfattende endringer i norsk kraftforsyning. Med energiloven skiftet kraftsektoren i Norge fra å være forsyningsorientert til å bli markedsorientert. Alle kraftforetak, uavhengig av eierstruktur og selskapsform, reguleres gjennom energiloven. Energiloven gir kraftprodusentene insentiver til å konkurrere på pris. Prisen i markedet blir dannet på bakgrunn av tilbudet og etterspørselen etter elektrisk energi og de fysiske begrensningene i nettet. Nettvirksomhet ble underlagt monopolregulering.

Norge var foregangsland for denne type organisering og deregulering av kraftforsyningen. Sverige, Finland og Danmark gjennomførte også kraftmarkedsreformer på 1990-tallet, og i dag utgjør Norden et felles kraftmarked. Også i EU er det blitt gjennomført lignende reformer.

Reformen av kraftmarkedet hadde en lang forhistorie og modning i det politiske miljøet, og det var en erkjennelse av at det gjeldende systemet ikke fungerte tilfredsstillende. Da reformen ble gjennomført med virkning fra 1990, bygde den på grundige faglige utredninger. Reformen har bidratt til et mer effektivt og bedre fungerende kraftmarked i Norge.

### 19.2.7 Reform i telemarkedet

I 1988 ble deler av telemarkedet liberalisert, og det opprinnelige Televerket ble delt i tre. Brukerutstyr og interne nett ble skilt ut i datterselskapet TBK, forvaltningsoppgavene ble stort sett lagt til Statens teleforvaltning og de gjenværende monopoppgavene ble beholdt i Televerket. I de påfølgende årene skjedde en videre deregulering, bl.a. innenfor mobiltelefonmarkedet.

Dereguleringen av telesektoren var først og fremst en konsekvens av internasjonal teknologisk og markedsmessig utvikling, som bl.a. førte til at en regulert telesektor smeltet sammen med en uregulert databransje. Videre var trådløs tilknytning i ferd med å bli et alternativ til det faste nettet. Regjeringen Brundtland III ga i St.prp. nr. 70 (1995–96) uttrykk for at en opprettholdelse av eneretten innenfor telekommunikasjon ville forsinke utviklingen i Norge på et område som var preget av sterk vekst. Økt konkurranse og opphevelse av skillene skulle stimulere til tjenesteutvik-

ling på områder som kombinerer tale, data og bilde.

Internasjonalt regelverk, bl.a. vedtak i EU om full liberalisering av telesektoren fra 1. januar 1998, virket betydelig inn på utviklingen også i Norge. Telekommunikasjon omfattes av regelverket for det indre marked, og et nytt EU-regelverk på området ville derfor være EØS-relevant. Det var en målsetting at regelverket på området skulle tre i kraft samtidig for hele EØS-området. Også innenfor WTO ble det på denne tiden forhandlet om åpning av telekommunikasjonsmarkedene.

Det sentrale dokumentet i denne sammenhengen var den nye teleloven (Ot.prp. nr. 36 (1994–95) Om lov om telekommunikasjon). Tidligere lover på dette området hadde i stor grad vært fullmaktslover til forvaltningen, uten spesifiserte reguleringshjemler. Regjeringen ønsket å stramme dette inn, og i den nye loven ble hjemler for å regulere gjort tydeligere. Gjennom det nye regelverket ønsket man å oppnå at alle operatører og leverandører skulle bidra til å oppfylle målet om landsdekkende tjenester, at nettoperatører skulle tillate sammenknytning og samvirke mellom nett, at brukerne skulle få åpen adgang til offentlige nett, at det skulle utvikles regelverk for datasikkerhet, personvern mv. og rettfærdig konkurranse.

Reformen i telemarkedet og behandlingen av de endringene som ble foretatt, bar preg av en erkjennelse blant partiene på Stortinget av at det måtte gjøres endringer i lys av den teknologiske utviklingen og internasjonalt regelverk på området.

### 19.2.8 Forslag til kommunereform i 1995

Blant annet på grunnlag av utredningen fra Christiansen-utvalget, NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, la regjeringen Brundtland III ved kommunalminister Gunnar Berge fram St.meld. nr. 32 (1994–95) med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelingen.

Utvalget, som var ledet av tidligere (1980–88) fylkesmann i Buskerud Ragnar Christiansen, ble oppnevnt i 1989. Utvalgets flertall konkluderte med at det forelå et reformbehov som omfattet både kommune- og fylkesinndelingen. Fordelene ved å endre gjeldende inndeling ble vurdert som vesentlig større enn å fortsette uten endringer. Det ble antatt at det forelå en åpenbar nettogevinst i vid forstand av en reform, og særlig i hovedstadsområdet. Utvalget anbefalte at geografisk funksjonelle enheter tilpasset felles bolig-



og arbeidsmarkeder ble lagt til grunn og at kommunene så vidt mulig burde ha minst 5 000 innbyggere.

Stortingsmelding nr. 32 (1994–95) fulgte utvalgets anbefaling og fant at det var et generelt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelingen.

Ved behandlingen i Stortinget var det et flertall bestående av medlemmene fra Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti som fant at meldingen ikke ga et tilstrekkelig grunnlag til at de kunne støtte forslag om kommunesammenslåinger i vesentlig omfang, jf. Innst. S nr. 225 (1995–96). Dette flertallet mente at det ikke var behov for en omfattende reform av kommuneinndelingen, og understreket at alle sammenslåinger måtte være bygd på frivillighet. Flertallet viste til økt interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåinger. Fremskrittspartiet og Venstre var ikke representert i kommunalkomiteen.

Arbeiderpartiet var dermed alene om å mene at det var behov for en betydelig reform. Komiteinnstillingen viste at det var delte meninger og vekslende flertall i spørsmål om de framtidige oppgavene for fylkeskommunene og behovet for reformer i den statlige forvaltningen i regionene. Heller ikke i spørsmålet om behovet for større reformer for Oslo-Akershus-regionen var det enighet om andre tiltak enn videre utredninger. Resultatet var at det skjedde lite med kommunestrukturen de etterfølgende årene.

En erfaring fra dette mislykkede forsøket på kommunereform var at det i tillegg til gode utredninger, må være tilstrekkelig politisk vilje til reform hos de politiske partiene.

## 19.3 Rammeverk som har betydning for reformarbeid i Norge

### 19.3.1 Utredningsinstruksen

Utredninger og reformer skal følge statens utredningsinstruks. I utredningsinstruksen heter det bl.a. at den skal sikre «... god forståelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene. ... Bestemmelsene tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Dette er viktig for å vurdere hvilke tiltak som gir størst måloppnåelse og å belyse konsekvensene for dem som berøres av til-

taket, for det offentlige og for samfunnet som helhet, og for å kunne forberede gjennomføringen av reformene på en best mulig måte.» Videre heter det at utredningsinstruksen «... har bestemmelser som skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.»

Utredningsinstruksen retter seg mot departementene og deres underliggende virksomheter. Den omfatter arbeidet med grunnlaget for alle beslutninger om tiltak i statsforvaltningen, som regelendringer, investeringer, utredninger, reformer samt meldinger og proposisjoner til Stortinget.

Difi skriver i sin rapport 2012:8 at utredningsinstruksen på flere områder ikke etterleves. Difi peker bl.a. på at utredningsmandatene i begrenset grad inneholder presise krav om konsekvensvurderinger og utredning av alternative løsninger. De fleste utredninger og proposisjoner har et eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser, men omtalene er som oftest korte, og i de fleste sakene konkluderes det med at foreslåtte tiltak ikke får vesentlige konsekvenser. Det er ifølge Difi sjelden man ser en full samfunnsøkonomisk analyse, eller at det utredes alternative løsninger. Difi kommer med flere forslag til endringer i utredningsinstruksen for å bidra til at beslutningsgrunnlaget for regjeringen og Stortinget blir best mulig.

Riksrevisjonen har i Dok. 3:10 (2012–2013) nokså sammenfallende vurderinger som Difi og konkluderer med at kunnskapsgrunnlaget for offentlige tiltak ikke holder tilfredsstillende kvalitet.

I behandlingen av Riksrevisjonens rapport skrev Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 81 S. (2013–14) bl.a. «... at konsekvenser i for liten grad blir beskrevet og tallfestet, at samfunnsøkonomiske analyser sjelden blir gjennomført og at alternative virkemidler i liten grad synliggjøres i beslutningsdokumenter. En enstemmig komité viser i likhet med Riksrevisjonen til utredningsinstruksens krav om at konsekvensvurderinger skal omfatte konsekvenser for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private. Komiteen deler videre Riksrevisjonens bekymring for at manglende konsekvensutredninger kan gi beslutningstakere manglende oversikt om effekten av tiltak. Komiteen konstaterer at departementet har tatt funnene alvorlig og at det er satt i gang et arbeid med å rette opp manglene på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport.»

Blant annet på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport pågår det et interdepartementalt arbeid under ledelse av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å sikre bedre etterlevelse av instruksens krav om gode konsekvensvurderinger, vurdering av alternative tiltak/virkemidler og involvering av berørte aktører. Arbeidet omfatter også en revisjon av instruksene for å gjøre den lettere forståelig, og å vurdere mekanismer som kan sikre bedre etterlevelse av instruksens krav og dermed sikre gode beslutningsunderlag for offentlige tiltak og reformer.

### 19.3.2 Evaluering av store, statlige investeringer (KS1 og KS2)

For en rekke store, norske, offentlige investeringsprosjekter har det vært betydelige forskjeller mellom tidlig prisestimat og faktiske kostnader. Kostnadene har i enkelte tilfeller blitt mer en doblet fra første estimat til sluttkostnad, og for noen prosjekter har økningen beløpt seg til 5–10 mrd. kroner. Underestimering kan skyldes flere forhold. Prosjektet kan ha økt i omfang underveis i prosessen. Beregningene kan også ha vært utilstrekkelige som følge av for lav kompetanse.

Strengt tatt er det ofte ikke snakk om kostnadsoverskridelser, siden kostnadsrammene på det aktuelle tidspunktet ennå ikke er satt av Stortinget. Problemstillingen er likevel viktig, ettersom den politiske forpliktelsen til å gjennomføre prosjektet ofte kommer langt tidligere enn beslutningen formelt blir vedtatt. Det går for eksempel mange år fra planleggingen av et veiprojekt starter til Stortinget fatter et formelt vedtak om at prosjektet skal settes i verk. Det er imidlertid gjerne i en tidlig fase at prosjekter får sin konseptuelle utforming. Underestimering av kostnadene kan dermed ha alvorlige implikasjoner for bruken av samfunnets ressurser. Derfor er det viktig at den estimerte kostnaden er så realistisk som mulig og at relevant usikkerhet er synliggjort i estimatet.

I mange tilfeller kan initiativ til ulike prosjekter komme fra andre enn de som skal betale for dem, som interessegrupper, nærmiljøer mv. Det kan gi insentiver til underestimering, ettersom et lavt prisestimat i første runde kan øke sannsynligheten for at et prosjektforslag kommer i betraktning. Et eksempel kan være dersom tiltakene kommer nedenfra og staten fullfinansierer dem, uten at det innebærer finansielle forpliktelser for mottaker. Både planleggere, beslutningstakere og kvalitets-sikrere bør være spesielt oppmerksomme i de tilfellene hvor det er risiko for slike uheldige insentiver.

På bakgrunn av en rekke negative erfaringer med kostnadsoverskridelser, forsinkelser og manglende realisering av statlige investeringsprosjekter gikk regjeringen høsten 1997 gjennom beslutningsprosessen for store investeringsprosjekter i staten. Fra og med 2000 ble det innført en ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige prosjekter.

Alle statlige investeringsprosjekter med anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner er i dag i utgangspunktet omfattet av kravet om ekstern kvalitetssikring, men med noen unntak<sup>2</sup>. I praksis er det i hovedsak samferdselsprosjekter (unntatt luftfart som ligger under statsselskapet Avinor), forsvarsprosjekter og statlige byggprosjekter som omfattes av ordningen, i tillegg til større IKT-prosjekter. Ordningen består av to eksterne evalueringsrunder, én tidlig i planleggingsprosessen (KS1) og én før forslag legges fram for Stortinget (KS2). KS1, som ble innført i 2004, er et pålegg om å kvalitetssikre valg av konsept før det besluttes om prosjektet skal videreføres. KS2, som har vært gjeldende fra 2000, inneholder kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag før saken legges fram for Stortinget. Etatene som forbereder saker for Stortinget, blir på denne måten systematisk etterprøvd av eksterne, faglige miljøer.

Slike evalueringer bidrar til et bedre beslutningsgrunnlag for store investeringsprosjekter i staten. Et forskningsprogram ved NTNU (Concept-programmet) skal utvikle kunnskap for å sikre bedre konseptvalg, ressursutnyttning og effekt av store statlige investeringer.

KS-ordningen har bidratt til bedre kontroll med kostnadene. Erfaringen er imidlertid at kostnadene i flere prosjekter har økt mye også mellom KS1 og KS2. Økningen fra KS1 til KS2 kan ha sammenheng med flere forhold, bl.a. politiske beslutninger som endrer prosjektet, involvering fra brukergrupper og arkitekter. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål om insentivene til å holde igjen på omfanget og standarden for byggeprosjektene er sterke nok.

Mer oppmerksomhet og mer systematiske beregninger av de første kostnadsestimatene kan bidra til økt ansvarliggjøring av prosjektpådrivere

<sup>2</sup> Investeringer i olje og gassvirksomheten offshore i regi av SDØE er også unntatt. Det samme gjelder statlige foretak eller statlig eide aksjeselskaper som er ansvarlige for sine egne investeringer. Helseforetakene har sin egen kvalitetssikringsordning. Rene finansielle transaksjoner som aksjekjøp faller utenfor investeringsbegrepet i denne sammenheng. I tillegg vil rene oppgraderingsprosjekter, hvor det åpenbart ikke finnes alternativer, være unntatt fra KS1, men ikke fra KS2.

og -eiere. Aktive søk etter referanseprosjekter og bruk av kostnadstall fra sammenlignbare prosjekter bør være normal praksis. Det bør dessuten vurderes økt bruk av eksterne evalueringer av prosjekter også i en tidligfase. Kostnadsøknin- gene i flere prosjekter kan tilsi at myndighetene bør vurdere kravene til kostnadsanslag av offentlige investeringsprosjekter på nytt for å sikre bedre kontroll med kostnadene i statlige investeringsprosjekter.

## 19.4 Kommisjonens vurderinger

Sammenlignet med andre land, karakteriserte Johan P. Olsen i 1996 Norge som «en nølende reformator». Reformprosessene har vært «pragmatiske, konsensusorienterte og moderate – i tråd med den norske samarbeidstradisjonen – mer enn ideologiske, konfliktorienterte, radikale og preget av konfrontasjon». Statskonsult (1997) pekte på at tregheter i reformarbeid også kan ha

### Boks 19.1 Bruk av forsøksordninger for reformer

For å unngå å gjøre feilgrep som kan svekke effektiviteten i offentlig forvaltning over lang tid, kan det i noen tilfeller vurderes å gå gradvis fram gjennom forsøksordninger for begrensede grupper, ved såkalte «kontrollerte forsøk». Slike forsøk må utformes for å gi mulighet til læring. På den måten kan man unngå å gjøre feilgrep som kan svekke effektiviteten i offentlig forvaltning over lang tid.

Kontrollerte forsøk kan også bidra til bedre å identifisere virkninger av en reform. Hvis den gjennomføres slik at alle i målgruppen omfattes fra samme tidspunkt, kan det være vanskelig å skille effekten av reformen fra andre faktorer. Gjennom forsøksordninger eller kontrollerte eksperimenter kan man ha en referansegruppe som ikke omfattes av reformen, som de som omfattes av den kan sammenlignes med.

For at sammenligning mellom de to gruppene skal kunne si noe utsagnskraftig om tiltaket, må gruppene være valgt på en måte som omgår det såkalte seleksjonsproblemet. I noen tilfeller kan systematiske forskjeller være en følge av bevisste valg, for eksempel når en velger ut personer som antas å få særlig stort utbytte av tiltaket. I andre tilfeller kan systematiske forskjeller skyldes geografiske eller andre forskjeller mellom individene som ikke har noe med tiltaket å gjøre. For å kunne si noe utsagnskraftig om effekten av et tiltak må individene enten være sortert i de to gruppene tilfeldig og med kjente sannsynligheter – altså gjennom loddtrekning – eller ved en objektiv, ikke-påvirkbar regel – for eksempel ved å gjøre endringer for personer født etter en bestemt dato. Den siste utvelgingsmetoden har vært mest brukt i Norge, men sjelden med tanke på evalueringer.

Et eksempel på en slik analyse er evalueringen av Ny GIV-programmet, dvs. intensivopplæring for 10. klasse-elever med sikte på å øke

gjennomføringen i videregående opplæring (Eielsen m. fl., 2013). I dette tilfellet var det mulig å foreta en langt sikrere vurdering av virkningen i Stavanger enn i andre kommuner fordi Stavanger hadde valgt elever til tiltaket utelukkende på basis av rangering av elevenes skoleresultater. Dermed oppsto et skarpt skille mellom elever med nokså like skolerestater, hvor noen fikk intensivopplæring og andre ikke fikk. Evalueringen tydet på at effekten av tiltaket var relativt liten.

Kontrollerte forsøk er ikke uproblematiske. De hviler på en antakelse om at individer som ikke er med på tiltaket heller ikke påvirkes av dette. Dette trenger ikke alltid være tilfellet. I tillegg kan etiske hensyn og juridiske rettigheter hindre denne type forsøk, selv der forventet effekt er stor. Det kan bli stilt spørsmål ved om det er rettfærdig at ikke alle får tilgang til et tiltak. Opplæringsloven og kommuneloven setter grenser for bruk av loddtrekning for å tilordne tiltak.

I Danmark og Sverige er kontrollerte forsøk vanligere enn i Norge, særlig på arbeidsmarkedsområdet. I Danmark er for eksempel lovverket utformet slik at innbyggerne har rett til å motta assistanse for å komme over i arbeid, men uten å si noe om utformingen av tiltaket. Det er dermed enklere å gi ulike individer ulike tilbud.

Med tanke på hvor ressurskrevende det ofte er å innføre reformer og risikoen for utilsiktede virkninger, er det gode grunner til å tenke systematisk på muligheten for eksperimenter og utprøving når nye tiltak innføres. Nye tiltak bør uansett gjennomføres på en måte som gir anledning til å undersøke om de virker. Et minstekrav må være at man på forhånd har tenkt gjennom hvordan man i ettertid skal måle om reformen har hatt effekt.

sammenheng med at statsrådenes oppmerksomhet snarere er rettet mot «småsaker av mer pragmatisk karakter, på bekostning av prinsipielle og viktige spørsmål, og at dette er blitt ytterligere forsterket gjennom økt mediepress og stortingsaktivisme». Det er grunn til å tro at mediepresset er økt ytterligere etter denne rapporten ble skrevet fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag, i takt med utviklingen av digitale medier som nettaviser mv. Christensen og Læg Reid (2002) støtter Statskonsults vurderinger og skriver at statsrådene gjerne er mer opptatt av å sette i gang nye tiltak som kan gi kortsiktige gevinster for egen regjering enn av å iverksette og evaluere tidligere vedtatte tiltak. De skriver samtidig at det også i Norge har skjedd en økt vektlegging av effektivitet, resultater og forretningsmessig frihet, men at «forutsetningen om at statsrådene skal styre mer i stort og mindre i smått, er [] vanskelig å leve opp til.» Det klare skillet mellom politikk og administrasjon er med andre ord vanskelig å få til i praksis, noe bl.a. sykehusreformen kan være et eksempel på, jf. omtale over. Ifølge Dahler-Larsen (2014) er det en utfordring at politikeres oppmerksomhet er begrenset og skiftende, og mange beslutninger skjer uten at de er basert på tilstrekkelig kunnskap. Også Hermansen-utvalgets utredning om en bedre organisert stat (NOU 1989: 5) pekte på kjennetegn ved offentlige virksomheter som innebærer særlige styringsutfordringer, som upresise og ofte motstridende mål, utydelig ansvarsforhold og svake insentivordninger, jf. nærmere omtale i kapittel 15.

På den annen side ligger forholdene på flere måter godt til rette for å gjennomføre reformer i Norge. Vårt politiske system er preget av betydelig stabilitet, det norske samfunnet er preget av stor grad av konsensus, og det er gjennomgående godt forankrede og tillitsfulle relasjoner mellom politiske myndigheter og partene i arbeidslivet. Det inntektspolitiske samarbeidet har som et viktig siktemål at partene og myndighetene skal få en felles forståelse av sentrale utfordringer som norsk økonomi står overfor. Det er en lang tradisjon både for grundige utredninger av reformer gjennom arbeid i uavhengige offentlige utvalg og for et trepartssamarbeid i arbeidslivet som har bidratt til å bygge tillit mellom myndigheter og borgere og mellom aktørene i arbeidslivet. Det er større grad av tillit til offentlig administrasjon og til politikere i Norge enn i mange andre land.

Barth og Moene (2014) og Stiglitz (2014) poengterer at måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på, kombinert med universelle og ganske sjenerøse velferdsordninger som ikke er knyt-

et til den enkelte bedrift, reduserer usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstillinger. Dette bidrar positivt til omstillings- og innovasjonsevnen og til veksten i produktiviteten, og samtidig til små inntektsforskjeller. Et jevnt inntektsnivå gjør at mange får ta del i produktivetsbedringer og et høyt utdanningsnivå styrker evnen til å håndtere de omstillinger økonomien må gjennomgå framover.

Sjenerøse velferdsordninger krever samtidig et høyt skattenivå. Ettersom skatter gir effektivitetstap i økonomien, stiller en velfungerende velferdsstat derfor høye krav til utformingen av skattesystemet. Det er videre viktig å la markedet få virke også i lønnsdannelsen, slik at lønnsveksten reflekterer veksten i produktiviteten. Da bør det også være visse lønnsforskjeller. Det gir både insentiv til å arbeide effektivt, og til at arbeidstakere søker seg dit deres innsats kaster mest av seg.

Gode statsfinanser gjør det også enklere enn i andre land å finansiere tiltak for å avbøte for eksempel uønskede fordelingsvirkninger av økonomiske reformer. Men de gode statsfinansene kan også gjøre at presset på å gjennomføre reformer for å bedre vekstevnen er svakere enn i land som tvinges av de økonomiske omstendighetene til å reformere sine økonomier. I tillegg kan risikoen øke for avbøtende tiltak som bryter med innrettingen av reformen og dermed reduserer virkningen av den, eller skaper nye problemer. På sikt kan dette representere en stor utfordring.

Å lykkes med å utforme og gjennomføre reformer på en best mulig måte, er generelt avhengig av at det gjøres et grundig forarbeid. Det bør foretas utredninger der både kostnader, gevinster og byrdefordeling blir nøye vurdert. Antatte konsekvenser på kort og lang sikt må være godt belyst i beslutningsgrunnlaget.

Før det skal fattes en beslutning, bør en ha vurdert alternative løsninger. I noen tilfeller bør det også vurderes å gå gradvis fram gjennom forsøksordninger for begrensede grupper. Slike forsøk må utformes slik at de gir mulighet til læring. På den måten kan man unngå å gjøre feilgrep som kan svekke effektiviteten i offentlig forvaltning over lang tid.

Det trenger ikke være noen motsetning mellom handlekraft på den ene siden og grundige forberedelser og utredninger på den andre. Et godt beslutningsgrunnlag legger til rette for effektiv og målrettet gjennomføring etter at vedtaket er fattet. Uten gode utredninger øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløs-

ing med samfunnets ressurser. Ulike tiltak er forskjellige i omfang, kompleksitet og konsekvenser. Kravene til utredning må være tilpasset hvor omfattende og viktig tiltaket er, og hvilke konsekvenser det vil ha.

Det er viktig å søke forståelse hos berørte parter og i det politiske miljø om behovet for tiltakene. Utgangspunktet må være å dokumentere både muligheter og behov for økt produktivitet, og tilhørende tiltak og reformer som kan bidra til å øke produktiviteten. For å lykkes med å få gjennomført reformen må også kommunikasjonen av den være godt planlagt. Ofte bør berørte interesser involveres tidlig nok til at man kan oppnå en omforent problemforståelse og god samordning. Høringsrunder der berørte grupper får anledning til å bringe inn informasjon som det ikke er tatt hensyn til og til å gi uttrykk for sine synspunkter

er som regel en viktig forutsetning for å få forankret reformer.

De samfunnsøkonomiske gevinstene ved reformer kan være svært store. Kostnader ved feilslåtte reformer kan være tilsvarende store. Kommisjonene vil understreke at det derfor er viktig at reformer må forberedes grundig, der gevinster, kostnader og byrdefordeling blir tilstrekkelig belyst. Utredninger bør fortrinnsvis gjøre av uavhengige eksperter og fagfolk på det aktuelle området. Formålet med utredningsinstruksen er å framskaffe et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Kommisjonen har merket seg kritikken fra Difi og Riksrevisjonen om manglende etterlevelse av den nåværende utredningsinstruksen. Kommisjonen er kjent med at instruksen er under revisjon, og at en i den forbindelse også vil vurdere tiltak som sørger for bedre etterlevelse av kravene i instruksen.

## Vedlegg 1

# Oversikt over innspill til kommisjonen

*Innspillene ligger i sin helhet på produktivitetskommisjonens nettsider. Vedlegget gir en oversikt over hovedpunktene i innspill fra organisasjoner i 2014.*

## 1 Innspill til seminaret om produktivitet i privat sektor i mai

**Landsorganisasjonen i Norge** la i forkant av seminaret (april) fram Samfunnsnotat nr.5 med kommentarer til produktivitetsdiskusjonen. LO finner at forskningen har kommet til at små lønnsforskjeller, gode samarbeidsrelasjoner og selvstendige og kunnskapsrike medarbeidere gir viktige bidrag til et høyt produktivetsnivå. Høyt utdanningsnivå er også viktig. LO viser til at OECD plasserer Norge på topp i produktivitet målt ved BNP pr timeverk. Evnen til å inkludere også de med lav utdanning i arbeidslivet og læring på jobben står sentralt for å oppnå disse resultatene og LO advarer mot ensidig vekt på PISA-resultater. Selv om mye er bra i Norge mener LO det er utfordringer for å holde et høyt produktivetsnivå framover. Bruk av billig arbeidskraft fra utlandet, innleie og underleverandører har medvirket til svak produktivetsutvikling bl.a. i bygg og anlegg. Dette kan svekke arbeidsgivernes investeringer i kompetanse og teknologi. Innvandrere, særlig med kortsiktige kontrakter, vil ofte være mindre kritiske og selvstendige enn nordiske arbeidstakere og ta mindre ansvar for sluttproduktene.

Også **Akademikerne** er i sitt innspill av 21. mai opptatt av å videreføre den norske modell med høy omstillingsevne og få konflikter som viktige forutsetninger for høy produktivitet. At velferdsordningene for selvstendig næringsdrivende er dårligere enn for andre grupper anses som en utfordring for entreprenørskap. Selv om Akademikerne i utgangspunktet mener at utdanningssystemet er godt, finner de at frafallet blant studentene og arbeidsinnsatsen ikke er tilfredsstillende. De peker på økte muligheter for samspill mellom offentlig myndigheter og private, bl.a. gjennom mer innovative innkjøp.

**YS** understreker betydningen av kvalifisert arbeidskraft med riktig utdanning. YS stiller spørsmål ved om det er for mange som tar mastergrader som ikke peker mot et yrke, mens det er mangel på kandidater arbeidslivet trenger. YS spør om finansieringssystemet gir gale insentiver til utdanningsinstitusjonene. YS viser til at gode trygdeordninger er nødvendige for å bevare omsittingsevnen. YS mener at det er mulig å øke produktiviteten i mange tjenesteytende virksomheter med mer aktiv bruk av ny teknologi og ber produktivitetskommisjonen vurdere om noe kan gjøres for å øke investeringsviljen på slike områder. YS er skeptisk til bruk av billig utenlandsk arbeidskraft som alternativ til produktive investeringer.

**NHO** som hovedorganisasjon hadde ikke et skriftlig bidrag til seminaret. Avdelingsdirektør Dag Aarnes sa i sin innledning at et lavere investeringsnivå i fastlandsnæringene etter 2008 har bidratt til lavere produktivetsvekst. Myndighetenes krav til kapital i bankene kan ha medvirket til strammere kredittgivning og lavere investeringer. Nyinvesteringer som øker kapital pr sysselsatt, kan bidra til økende produktivitet framover. Høy yrkesdeltakelse og omstillinger vil samfunnsøkonomisk være like viktige som produktivetsvekst. NHO's medlemmer mener reduserte skjema/opp-gavebyrder, større fleksibilitet i regulering av ansettelse og arbeidstid og økt satsing på relevant utdanning er blant tiltak som vil øke produktiviteten. 6 av 10 NHO-bedrifter har udekkede kompetansebehov.

**Fellesforbundet** viser i sitt innspill 30. mai til flere av de samme forhold som LO. Forbundet understreker betydningen av gode trygdeordninger for å opprettholde høy evne og vilje til omstillinger. En høy andel organiserte bedrifter og arbeidstakere bidrar til forutsigbarhet og konfliktløsning. Fagarbeidere som kan og vil si fra om forhold i produksjonen som kan gjøres anderledes og bedre er viktig for produktiviteten. Når det er nødvendig å ta inn arbeidstakere fra utlandet mener Fellesforbundet at disse må få fast tilknytning og integreres, ikke innleies på kort sikt, for å kunne videreføre en arbeidslivskultur der arbeids-

takerne tar ansvar for produksjon og produktivitet.

Økt og riktig bruk av IKT er hovedtema i brev av 1. juni fra **Abelia**, NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologibedrifter. Abelia viser til at EU har funnet at IKT bidrar til hele 50 pst. av produktivitsveksten. Abelia ber derfor kommisjonen være opptatt av hva IKT kan gjøre for all virksomhet, privat og offentlig, og ikke bare som en næringsgren. Abelia understreker statens ansvar for å gå foran i digitaliseringen og sørge for god IKT-utdanning i alle deler av utdanningssystemet i tillegg til god profesjonsutdanning. Foreningen ber kommisjonen vurdere treffsikkerheten i dagens virkemidler for innovasjon og har foreslått en ny såkornordning der staten skal matche privatkapitalen i nystartede bedrifter. Abelia mener at de store avreguleringene på 1980–1990-tallet innenfor finans, energi, luftfart, telekommunikasjon og post har spilt en viktig rolle for produktivitsveksten, og at en bør være på jakt etter nye lignende muligheter. Bedre innkjøpsprosesser i det offentlige vil også kunne bidra til økt produktivitet.

**Virke** mener i brev av 3. juni at en del av den lavere produktivitsveksten i privat tjenesteyting henger sammen med økt innvandring, befolkningsvekst og mindre kapital pr arbeidstime. I flere av disse næringene har det også vært fallende vekst i totalproduktiviteten, som gjerne knyttes til teknologisk framgang, innovasjon og vekst i den samlede kunnskapkapitalen. Virke oppfordrer kommisjonen til å bringe fram mer kunnskap om hva som påvirker produktivitsveksten ved å se nøye på tjenestenæringene enkeltvis.

Det kan være en del å lære fra varehandelen, som har hatt høy produktivitsvekst i lange perioder. Virke peker på at planlovens bestemmelser om kjøpesentre av og til praktiseres av lokale myndigheter slik at det bremser produktivitsveksten. Svak produktivitsvekst i bygg og anlegg antas å henge sammen med reguleringer. For tjenestesektoren mener Virke at arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid er for firkantede og ikke tar hensyn til at behovet for arbeidskraft varierer mye og ikke er begrenset til dagtid fra mandag til fredag. Dette illustreres med sesongsvingningene for hoteller på Vestlandet der det er stor forskjell på høy- og lavsesong og behovet for arbeidskraft er størst søndagene. For å styrke konkurransen i tjenesteyting vil Virke ha nasjonal håndheving av statsstøtte-regelverket (ikke ESA), at Konkurransetilsynet får et selvstendig ankeorgan (ikke departement) og at anskaffelsesregel-

verket må bli mer fleksibelt innenfor EU-rammene. Virke foreslår forenklinger når det gjelder innsigelser i plan- og bygningsloven, i tollregelverket og statlig koordinering av IKT-løsninger for kommunene. Virke ønsker mer midler for innovasjon i tjenestesektoren og bedre samarbeid mellom utdanning og næringsliv.

**Finansforbundet** opplyser i brev av 19. juni at verdiskapingen i finansnæringen har økt fra 40 mrd. i 2000 til 140 mrd. i 2013, – fra 2 pst. av BNP til 7 pst. av BNP. Produktiviteten økte med nær 160 pst. fra 1990 til 2011, mot 45 pst. i øvrige næringer på fastlandet. Ny teknologi i betalingsformidlingen og stor omstillingsevne i institusjonene er viktige årsaker til dette. Finansforbundet har sammen med BI tatt initiativ til forskning for å vise handlingsrommet for norsk finansnæring og muligheten for å styrke kapitalmiljøet i Norge. Forbundet ønsker at Næringsdepartementet skal få et næringsansvar for finansnæringen. Finansdepartementet kan beholde reguleringsrollen, men forbundet mener at departementet viser liten interesse for næringsvirksomheten. Forbundet viser til utfordringer knyttet til outsourcing og ønsker at det som alternativ skal legges til rette for omstillinger i Norge. Forbundet påpeker at det har vært press i næringen om å ta tidlig pensjon og ønsker at man i større grad bør ta vare på og omstille arbeidstakere over 55 år uten høyere utdanning til nyttig arbeid. Finansforbundet anmoder kommisjonen om å ha et bredt samfunns-perspektiv og ikke en snever måling når produktiviteten drøftes.

**Unio** ber i brev av 25. juni om at det blir lagt vekt på den positive rolle arbeidslivets parter kan spille for produktivitsveksten og at arbeidstakernes rettigheter ikke må svekkes. Det vises til at bedre service f.eks. gjennom full barnehagedekning og god eldreomsorg isolert sett kan gi lavere produktivitsvekst men likevel er samfunnsøkonomisk lønnsomt fordi det bidrar til høy yrkesdeltakelse. Unio finner ikke grunnlag for påstander om at arbeidstakerne er «overutdannet» og mener både næringsliv og offentlig virksomhet har behov for arbeidstakere med høy utdanning. Forbundet mener fortsatt satsing på utdanning i det lange løp også vil gi positive virkninger for produktiviteten. Det bør utvikles et tettere samarbeid mellom arbeidsliv og utdanning. Unio mener den offentlige FoU-støtten bør økes både gjennom tilskuddsordninger, Skattefunn og andre ordninger. Norge trenger bedre koblinger mellom innovasjon og kompetanse for å sikre verdiskapingen understreker Unio og ønsker tettere samarbeid

mellom undervisning og forvaltningen av FOU-ordninger.

Flere organisasjoner og enkeltpersoner ga innspill til det spesielle tema som var en del av seminaret i mai, produktivitetsutviklingen i **byggevirksomheten**. Innspillene ligger på nettsiden og er vurdert i utformingen av kapittel 11 om reguleringer av byggenæringen.

## 2 Innspill til seminaret om produktivitet i offentlig sektor i august

**Akademikerne** trekker i sitt innspill av 19. august fram tre forhold av særlig betydning for å styrke produktiviteten i offentlig sektor. Bedre reell ledelse av virksomhetene innenfor mer fleksible rammer der aktørene på sentralt nivå angir overordnede mål og rammer men overlater flere beslutninger om gjennomføring til ledere i virksomhetene. Strukturen i offentlig forvaltning bør forenkles med færre departementer og færre kommuner. Større fullmakter til det operasjonelle nivå både for innkjøp og lønnsfastsettelse. Akademikerne viser til at det har vært større vekst i forvaltning enn i det utøvende ledd i helsesektoren og til rapporten fra SØF (nr. 02/14) om behovet for å utvikle bedre bo- og arbeids-markedsregioner omkring de største 20 byene. Når det gjelder innkjøp vises det til rapporter fra Menon som angir innsparingsmuligheter på 10–15 pst. ved forbedrede metoder.

Arbeidsgiverforeningen **Spekter** mener (notat 21. august til seminaret) det er viktig at produktivitetskommissjonen bidrar til fakta om de store utfordringer Norge står overfor slik at arbeidslivets organisasjoner og folk flest blir forberedt på endringer som er nødvendige for å opprettholde et høyt velferdsnivå. Spekter viser til Perspektivmeldingen og behov for økende arbeidsinnsats og mener arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser hindrer produktivitetssøkninger, bl.a. i helsesektoren. Spekter mener kommissjonen bør følge opp Holden-utvalgets anbefaling om dempet lønnsvekst for å sikre konkurranseevnen og at det bør bli bedre sammenheng mellom lønnsvekst og produktivitetssvekst i offentlig sektor. Foreningen viser til rapporten «Fra vesen til virksomhet» av Kåre Hagen om de vellykkede omstillinger av virksomheter som ble skilt ut fra ordinær statlig forvaltning og ble selvstendige foretak eller selskap. Spekter ber kommissjonen gjennomgå offentlig tjenesteproduksjon for å finne nye virksomheter som kan skilles ut. Foreningen mener at

pensjonsreformen også må gjennomføres i offentlig sektor for å gi større forutsigbarhet i utgiftene og øke arbeidsdeltakelsen. Spekter retter en generell advarsel mot den økte mengden offentlige kontroll- og tilsynsorganer, og mener at slik aktivitet lett skaper fokus på å unngå feil framfor samarbeid og ledelse med sikte på økt produktivitet. Spekter foreslår en generell gjennomgang av kontroll- og tilsynsfunksjonene for å se om en kan finne negative virkninger på innovasjon, risikovilje og nytenking.

**KS**, kommunenes arbeidsgivere og interesseorganisasjon, ga innspill i form av et notat av 13. august fra sjeføkonom Per Richard Johansen. Han påpeker at det er viktigere med økt produktivitet i offentlig sektor enn i privat, fordi privat produktivitets- og lønnsøkning smitter over på offentlig virksomhet og gir økte utgifter. Bare økt produktivitet i offentlig sektor, og ikke minst i kommunene, kan løse de utfordringer som henger sammen med en aldrende befolkning. Han viser til vanskeligheter med å måle verdien av offentlig tjenesteproduksjon, drøfter ulike produktivitetsbegreper og finner at det er mye mer komplisert å øke produktiviteten i kommunene enn i private bedrifter. Selv om det kan stilles spørsmål ved mulige tapte skatteinntekter fra personer som må bruke tid, vil ulike former for selvbetjening bidra til økt produktivitet for offentlige tjenester, slik en har sett det for bank- og andre private tjenester. Blant virkemidler for økt produktivitet i kommunesektoren nevner han organisatoriske tiltak, økt bruk av teknologi, strukturgrep for å få stordriftsfordeler, outsourcing og konkurranseeksponering. Statlig medvirkning er nødvendig for å få mer fleksible arbeidstidsordninger og en bedre struktur i kommunesektoren. Han advarer mot statlig øremerking fordi det ofte gir økte kostnader og lavere effektivitet over tid. Også statlig rettighetsfesting kan ha slike effekter. Mindre øremerking de siste år er avløst av statlig styring gjennom forskrifter og retningslinjer. Slike og andre ordninger har medvirket til sterk øking av rapportering fra kommuner til staten. Generelt mener han omfattende statlig styring svekker mulighetene for at kommunene selv kan drive mer produktivt. Han foreslår forenklinger i planprosesser, økt trykk på gjennomføring i videregående skole og å erstatte rettighetsfesting med plikt for kommunene til å yte tjenester.

**Rådmannen i Bærum** kom med innspill 5. august og finner at flere av observasjonene fra den danske kommissjonen om kommunene i Danmark også er relevante i Norge, bl.a. når det gjelder kommunereform og forholdet mellom politisk



ledelse og administrasjon. Også for utdanning er de danske forslag for å redusere frafall og styrke kvaliteten av interesse. Han mener det er stort potensiale i bruk av elektronisk post og bedre samordning av IKT-bruken. KS gjør et nyttig arbeid gjennom KommIT, men en bør vurdere sterkere samordning både internt i kommunesektoren og ved at staten har sterkere styring med sikte på samordning for hele den offentlige sektor. Han er positiv til kommunereform, og mener felles drift av grunnskole og videregående skole kan gi reduserte kostnader. Generelt vil det være gevinster i kommunesektoren dersom en kan redusere den statlig detaljstyring og ha mindre tilsyn og kontroll.

**Forskningsrådet** påpeker i sitt innspill av 21. august at den innovasjonsvirksomhet som foregår i offentlig sektor ofte er dårlig dokumentert slik at det vanskeliggjør læring og spredning innen sektoren. Forskning kan bidra til økt kunnskap og til at flere kan gjøre bruk av positive erfaringer. Forskningsrådet mener det bør utvikles et helhetlig innovasjonssystem for offentlig sektor koblet til forskning og innovasjonssystemet for næringslivet. Mer innovative anskaffelsesprosesser bør koble offentlige behov og privat sektor. Nasjonale behov må identifiseres for å sike koordinert innsats, kritisk masse i kunnskapsutviklingen og målrettet finansiering. IKT- og samferdsel nevnes som eksempler på sektorer der en bør kunne få større nytte av innsatsen.

Også **Unio** påpeker i bev av 19. september at en overdreven kontrollkultur kan svekke innovasjon og produktivitetsvekst. Unio mener kommunene har for lavt utdanningsnivå i flere av sine tjenester, herunder barnehager og helsetjenester. Forbundet ønsker at samarbeidet mellom ulike deler av helsetjenesten må styrkes, ikke minst ved hjelp av bedre og mere samordnede IKT-tjenester. Unio advarer mot krav om at utdanningen skal rettes ensidig mot arbeidslivets behov på kort sikt. Utdanning har også en egenverdi og Unio ser ingen fare for at det skal bli for mye utdanning. Forbundet understreker betydning av mer forskning rettet mot offentlig sektor. Brevet poengterer til slutt viktigheten av tre-parts-samarbeid og den norske modell også når det gjelder den offentlige sektor.

**NTL** oversendte 24. september et innspill der forbundet advarer mot forenklete sammenligninger av produktivitet i offentlig og privat sektor og

legger vekt på at kvaliteten i offentlig virksomhet ofte kan være vanskelig å måle. NTL advarer mot privatisering og konkurranseutsetting, virkemidler som legger press på de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Forbundet mener det er behov for kritisk gjennomgang av mål- og resultatstyringen i forvaltningen med sikte på færre mål og at rapporteringen må fokusere på det mest vesentlige. NTL ønsker mer samarbeid på tvers av sektorgrenser, både på departements- og etatsnivå. Forbundet ønsker sterkere samordning av IKT-utviklingen for å unngå ulike systemer for løsning av likartede oppgaver. NTL viser til Skatteetaten som eksempel på vellykket IKT-utvikling. Betydningen av gode evalueringer for å lære av endringsprosesser understrekes. NTL ønsker en videre-utvikling av tre-partsmodellen der en i større grad gjør bruk av ansattes og tillitsvalgtes erfaringer i utviklingen av den offentlige virksomhet. Forbundet mener lønssystemet har bidratt til relativt små forskjeller som igjen bidrar til økt produktivitet.

### 3 Innspill til seminar om urbanisering og produktivitet i oktober

---

**Akademikerne** støtter i uttalelse av 23. oktober en kommunereform som kan gi bedre tjenester og sterkere fagmiljøer og viser igjen til SØF-rapport 02/14 med fokus på bedre bo- og arbeidsmarkeds-regioner omkring de 20 største byene. Sterkere fagmiljøer vil underlette kommunenes rekruttering av høyt utdannet arbeidskraft. De viser også til Menon-rapporten om hvordan bedre organiserte innkjøp i offentlig sektor kan bidra til økt produktivitet også i offentlig sektor.

**Innovasjon Norge** la i notat av 24. oktober hovedvekten på den rolle de større byene kan spille som sentrale «huber» for nasjonale næringsklynger, vertskap for forskning og kunnskapsintensive bedrifter, tjenesteytere overfor industrien og knutepunkter i sine regioner. Innovasjon Norge peker på betydningen av god infrastruktur og gode utdannings- og kulturtilbud, velferd og sikkerhet. Innovasjon Norge har kontorer bl.a. i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen og notatet gir disse kontorenes vurdering av hvordan de respektive byregioner står i forhold til viktige innovasjonsdrivere for et lokalsamfunn som tetthet, mangfold, nærhet og relasjoner.

## Referanser

- Aagaard, K., Bloch, C., Schneider, J.W., Henriksen, D., Kjeldager Ryan, T. og Lauridsen, P.S. (2014): *Evaluering af den norske publiceringsindikator*. Dansk Center for Forskningsanalyse, Aarhus Universitet.
- Aakvik, A., Salvanes K. G. og Vaage K. (2010): *Measuring heterogeneity in the returns to education in Norway using educational reforms*. European Economic Review Vol. 54(4).
- Aamodt, P. O. Hovdhaugen, E. og Prøitz T. S. (2014): *Utdanningskvalitet i høyere utdanning: noen empiriske eksempler*. Resultater fra en undersøkelse blant faglig ansatte våren 2013. Rapport 6/2014 NIFU.
- Aamodt, P. O. og Hovdhaugen, E. (2011): *Kvalitetsreformen har hatt liten effekt på studiefall*. Forskningspolitikk 4/2011.
- Aanesen, T. (2010): *Lønnsutvikling for ansatte i skoleverket 1959–2008*. Samfunnsøkonomen nr. 1 2010.
- Aas, H., Minken, H. og Samstad, H. (2009): *Myter og fakta om kjøprising*. TØI-rapport 1010/2009.
- Abel, J. R., Dey, I. og Gabe, T. M. (2011): *Productivity and the density of human capital*. Federal reserve bank of New York staff report, nr 440.
- Acemoglu, D. (2002): *Directed Technical Change*. The Review of Economic Studies, Vol. 69(4).
- Acemoglu, D. og Zilibotti, F. (2001): *Productivity Differences*, Quarterly Journal of Economics, 116.
- Acemoglu, D., Aghion, P. og Zilibotti, F. (2006): *Distance to frontier, selection and economic growth*. Journal of the European Economic Association .
- Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. H. og Price, B. (2014a): *Import Competition and the Great U.S. Employment Sag of the 2000s*. NBER Working Paper No. 20395.
- Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. H. og Price, B. (2014b): *Return of the Solow Paradox? IT, Productivity, and Employment in U.S. Manufacturing*. NBER Working Paper No. 19837.
- Acemoglu, D. og Robinson, J. (2012): *Why Nations Fail*, Crown Business.
- Acemoglu, D., Robinson og J.A., Verdier, T. (2014): *Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World*.
- Acharya, R. C. og Keller, W. (2009): *Technology transfer through imports*. Canadian Journal of Economics Vol. 42(4). Canadian Economics Association.
- Aftenposten (2011): *De ansatte må ned i lønn*. Aftenposten, 12. oktober 2011.
- Aftenposten (2013): *Roboter flytter produksjon hjem igjen*, Aftenposten 6. august 2013.
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith og R., Howitt, P. (2005): *Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship*. The Quarterly Journal of Economics 120(2).
- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P og Prantl, S. (2009): *The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity*. The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 91(1).
- Aghion, P., Howitt, P.W. (2009): *The Economics of Growth*, MIT Press.
- Akerman, A., Gaarder, I. og Mogstad, M. (2013): *The Skill Complementarity of Broadband Internet*. Working paper.
- Alesina, A., Ardagna, S., Trebbi, S. (2006): *Who Adjust and When? The Political Economy of Reforms*, IMF Staff Papers Vol. 53 Special Issue.
- Alesina, A., Spolaore, E. og Wacziarg, R. (2005): *Trade, Growth and the Size of Countries*. Kap. 23 i Handbook of Economic Growth, Volume 1, Part B.
- Alslev Christensen, T., Frosch, H., Boysen-Jensen, D., Mark, D. og Boye Knudsen, A. (2014): *Economic Impacts of Business Investments in R&D in the Nordic Countries -A microeconomic analysis*. Danish Agency of Science, Technology and Innovation.
- Amdam J., Halvorsen L.J. og Bakke G. (2014), *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*, Møre-forskning rapport nr 58.
- Amdam, J., Barstad, J., Halvorsen L. J. og Tangen G. (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*, Forskningsrapport nr. 52, Møre-forskning.

- Andersen, R. K., Eldring, L. og Steen, J. R. (2014): *Privatmarkedet i byggenæringen*, Fafø-rapport 2014:14.
- Andersen, R. K. (2012): *Effekten av fastpris på bøker. En teoretisk tilnærming*. Arbeidsnotat 22/12. Samfunns- og næringslivsforskning AS.
- Andersson, M., Klaesson, J., Larsson og J.P. (2013): *The sources of the urban wage premium by worker skills: Spatial sorting or agglomeration economies?* Papers in Regional Science Vol. 93(4).
- Arbeidstilsynet (2013): *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg*. Kompass Tema nr. 4.
- Arnesen, C. Å., Støren, L.A. og Wiers-Jenssen, J. (2012): *Arbeidsmarkedssituasjon og tilfredshet med utdanningen blant ulike grupper av nyutdannede*. NIFU-rapport 39/2012.
- Arnesen, C. Å., Støren, L.A., Wiers-Jenssen og J. (2013): *Tre år etter mastergraden – arbeidsmarkedssituasjon og tilfredshet med jobb og utdanning. Kandidatundersøkelse av mastergradskandidater og psykologer fra universitetene*. NIFU-rapport 41/2013.
- Arnesen, C.B., og Hagen, K. (2008): *Fra vesen til virksomhet: Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter*. BI rapport nr. 3 – 2008.
- Arnold, J., Nicoletti, G. og Scarpetta, S. (2008): *Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm-Level Evidence*, OECD Economics Department Working Papers, 616, OECD Publishing.
- Arnold, J., Nicoletti, G. og Scarpetta, S. (2011): *Regulation, Resource Reallocation and Productivity Growth*, EIB Papers Vol 16(1), European Investment Bank.
- Arrow, K. J. (1969): *Classifactory Notes on the Production and Transmission of Technological Knowledge*. The American Economic Review Vol. 59(2).
- Askim, J., Eltun, R. og Fremstad E. (2014): *Mål og resultatstyring, riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?* Artikkel i «Det norske demokratiet i det 21. århundre» Harald Baldersheim og Øyvind Østerud (red.) Fagbokforlaget 2014.
- Asplan Viak (2013): *Analyse av arealbruk i byområder – arealbruk, arealbehov og potensial for fortetting rundt kollektivknutepunkter i seks norske byområder*. Utredning for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Asplan Viak og Agenda (2012): *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*.
- Aukrust, O. og Bjerke, J. (1958): *Realkapital og økonomisk vekst 1900–1956*, Artikler fra Statistisk sentralbyrå, nr. 4.
- Autor, D. H., Price, B.M. (2013): *The Changing Task Composition of the US Labor Market: An Update of Autor, Levy, and Murnane (2003)*. MIT Mimeo-graph, June 2013.
- Avinor (2014a): *Årsrapport 2013. Avinor*.
- Avinor (2014b): *Finansiell delårsrapport. 2. kvartal 2014. Avinor*.
- Baaij, M.G., Van den Bosch, F.A.J., Volberda, H.W. (2004): *The International Relocation of Corporate Centres: Are Corporate Centres Sticky?* European Management Journal Vol. 22(2).
- Baaij, M. G., Mom, T. J. M., Van den Bosch, F. A. J. og Volberda, H. W. (2014): *Why Do Multinational Corporations Relocate Core Parts of Their Corporate Headquarters Abroad?* Long Range Planning Vol. 48(1).
- Bacolod, M., Blum, B.S. og Strange, W.C. (2009): *Skills in the city*. Journal of Urban Economics 65(2009).
- Balsvik, R., Haller, S., A. (2009): *Foreign Firms and Host-Country Productivity: Does the Mode of Entry Matter?* Oxford Economic Paperd, 2011 63 (1): 158–186.
- Balsvik, R., Jensen S. og Salvanes, K. G. (2014): *Made in China, Sold in Norway: Local Labor Market Effects of an Import Shock*. Kommer i Journal of Public Economics.
- Balsvik, R. (2011): *Is labor mobility a channel for spillovers from multinationals? Evidence from Norwegian manufacturing*. Review of Economics and Statistics, 2011, 93(1).
- Bank for International Settlements (2014): *Statistics – Credit to the private sector*.
- Barlindhaug, R. (2002): *Boligbygging i Oslo-regionen*, Byggforsk, Prosjektrapport 329.
- Barlindhaug, R., Børrud, E., Langset, B. og Nordahl, B. (2012): *Nye boliger i storbyene*. NIBR-rapport 2012:31.
- Barlindhaug, R. Nordahl, B. (2011): *Boligbyggings prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31.
- Barone, G. og Cingano, F. (2011): *Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries*, The Economic Journal Vol. 121(555).
- Bartelsman, E., Haltiwanger, J. og Scarpetta, S. (2013): *Cross-Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection*. American Economic Review, 103(1).

- Barth, E. og Moene, K.O. (2014): *Innovasjon, kunnskap og omstillinger – reell versus ideell konkurranse*. Notat skrevet for Produktivitetskommissjonen.
- Barth E., Guldbrandsen T. og Schøne P. (2002): *Familieeierskap og produktivitet*. Søkelys på arbeidsmarkedet 19(2002).
- Baumol, W. og Bowen, W. (1966): *Performing Arts – The Economic Dilemma*. The MIT Press.
- Baumol, W. (1967): *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, American Economic Review 57(3).
- Baumol, W. (2012): *The Cost Crisis*. New Haven: Yale University Press.
- Beaudry, C. og Schiffauerova, A. (2008): *Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate*. Research Policy 38 (2009).
- Bekken, J.T., Norheim, B. og Longva, F. (2003): *Markedsstrategi for offensiv satsing på trikk og T-bane i Oslo? Erfaringer fra sammenliknbare byer i Europa*. TØI-rapport 685/2003.
- Bendiksen, B.I. (2009): *Prisindeks og gjennomsnittspriser for torsk*. Nofima.
- Benito, G. og Greve, H.R. (2007): *Progress in International Business Research*. Vol. 1 (2007, Elsevier).
- Benner, M. og Öquist, G. (2014): *Room for increased ambitions? Governing breakthrough research in Norway 1990–2013*. Norges Forskningsråd.
- Berg m.fl. (2014): *Pensjonsreformen – hva har skjedd?* Rapport fra Pensjonspolitisk arbeidsgruppe, undergruppe til Arbeids- og pensjonspolitisk råd.
- Bergeaud, A., Cette, G., Lecat, R. (2014): *Productivity Trends From 1890 To 2012 In Advanced Countries*, Working paper, Bank of France.
- Bergem, B., Bræin, L. og Hervik, A. (2013): *Resultatmåling av brukerstyrt forskning 2011*. Rapport nr. 1301, Møreforskning Molde AS.
- Bhuller, M., Mogstad, M., Salvanes, K.G. (2013): *Life Cycle Earnings, Education Premiums and Internal Rates of Return*. NBER Working Papers 20250.
- Bjorvatn, A. og Ma, A. (2011): *Patient mobility and public hospital waiting time*. Referert i NHH Bulletin nr 1/2014.
- Bjørndalen, J., Hope, E., Tandberg, E. og Tennbakk, B. (1989): *Markedsbasert kraftomsetning i Norge*. SAF-Rapport nr. 7(89).
- Bjørnland H. C. og Thorsrud, L.A. (2013): *Ringvirkninger. Norsk økonomi og olje*, Working Paper Series 7/13, BI.
- Bjørnland, H. C. og Thorsrud, L. A. (2014) *Bloom or Gloom: Examining the Dutch disease in a two-speed economy*. Camp Working Paper Series No. 6/2014, BI.
- Blandford, D., Gaasland, I. og Vårdal, E. (2014): *Is Greenhouse Gas Abatement in Agriculture in Conflict with Food Security?* EuroChoice forthcoming in 14(1).
- Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R., Scur, D. og Van Reenen, J. (2014). *The new empirical economics of management*. NBER Working paper 20102.
- Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R., Scur, D. og Van Reenen, J. (2014): *Does Management Matter in Schools?* NBER Working Paper No. 20667.
- Bloom, N., Sadun, R. og Van Reenen, J. (2013): *Management as a Technology?* Arbeidsnotat MIT.
- Bloom, N., Schankerman, M., Van Reenen, J. (2013): *Identifying technology spillovers and product market rivalry*. Econometrica, Vol. 81(4).
- Boge, K. (2006): *Votes Count but the Number of Seats Decide. A comparative historical case study of 20th century Danish, Swedish and Norwegian road policy*. PhD avhandling. Handelshøyskolen BI Oslo.
- Boligprodusentenes Forening m. fl. (2011). *Tiltak for økt boligbygging i Norge*.
- Bom, P.R. D. og Ligthart, J. E. (2008): *How productive is public capital? a meta-analysis*. CESifo working paper, No. 2206.
- Bonaccorsi, A., Daraio, C. og Simar, L. (2014): *Efficiency and economies of scale and scope in European universities. A directional distance approach*. Sapienza Università di Roma, technical Report 8.
- Bonesrønning, H. og Vaag Iversen, J. M (2010): *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner. Analyse av nasjonale prøver 2008. SØF-rapport nr. 01/10*.
- Bonesrønning, H. og Vaag Iversen, J. M (2011): *SØF-rapport 05/11 Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Bonesrønning, H., Vaag Iversen, J.M (2012): *SØF-rapport nr. 04/12 Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L. E., Nyhus, O.H., Pettersen, I. (2014): *Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunale tjenester: Analyser for 2010–2012*, Notat, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L. E., Rattsø, J. og Falch, T. (2002): *Samfunnsøkonomisk vurdering av utbyggingsavgifter*, ALLFORSK.

- Borge, L. E. (2010). *Growth and design of earmarked grants: The Norwegian experience*, i J. Kim, J. Lotz and N.J. Mau (red), General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice, The Korea Institute of Public Finance og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Borge, L. E., Håkonsen, L., Løyland, K. og Stokke, H.E. (2013) *Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling*, Rapport 02/13, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L. E. (2014) *Effektivitet i kommunesektoren*. Notat for produktivitetskommissjonen.
- Borge, L. E. og Hopland, A.O. (2014): *Fiscal adjustment and balanced-budget-rules: Evidence from a Norwegian reform*, preliminary version, NTNU/NHH.
- Borge, L. E., Falch, F. og Tovmo, P. (2008): *Public sector efficiency: The roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity, and democratic participation*, Public Choice 136.
- Borge, L. E. og Haraldsvik, M. (2007): *Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren*. Rapport 02/07, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L. E. og Haraldsvik, M. (2009): *Efficiency potential and determinants of efficiency: An analysis of the care for the elderly sector in Norway*, International Tax and Public Finance 16.
- Borge, L. E. og Rattsø J. (2005). *Kommunene økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger*, Rapport 03/05, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L. E. og Rattsø J. (2008). *Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway*, European Economic Review 52, 1035–1054.
- Borge, L. E., Naper, L.R. (2006): *Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools*, FinanzArchiv 62, 221–249.
- Borge, L. E. og Haraldsvik, M.(2006). *Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen*, Rapport 06/06, Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Borge, L. E., Nyhus, O. og Pettersen, I. (2015): *Effektivitet i kommunale tjenester: analyser for 2010–2013*.
- Borge, L. E., Pettersen, I. (2012): *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010*. SØF-rapport nr. 03/12, Senter for økonomisk forskning AS.
- Borge, L. E., Pettersen, I., Tovmo, P. (2011): *Effektivitet i kommunale tjenester*. SØF-rapport nr. 02/11, Senter for økonomisk forskning AS.
- Boschma, R. og Frenken, K. (2011): *The emerging empirics of evolutionary economic geography*. Papers in Evolutionary Economic Geography 11.01. Utrecht University. Urban & Regional reserach centre Utrecht.
- Boskin, M., Dulberger, E.R., Gordon, R.J., Griliches, Z. og Jorgenson, D. (1996): *Toward A More Accurate Measure Of The Cost Of Living*.
- Bouis, R. og Duval, R. (2011): *Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond*. OECD Economics Department Working Papers 835.
- Boulés, R., Cette, G., Lopez, J., Mairesse, J. og Nicoletti, G. (2010): *Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries*. NBER Working Paper No. 16520.
- Braconier, H., Nicoletti, G. Westmore, B. (2014): *Policy Challenges for the Next 50 Years*, OECD Economic Policy paper No. 9, OECD juli 2014.
- Braess, D. (1969): *Über ein Paradoxon aus der Verkehrsplanung*. Unternehmensforschung 12.
- Brander, A.S., Brekke, H. og Naug, B.E (2013): *Hvordan vil omsetningen i norske bedrifter bli påvirket av et fall i oljeprisen?* Aktuell kommentar fra Norges Bank 4/2013.
- Brasch, T. (2014a): *The Norwegian Productivity Puzzle – not so puzzling after all*. Manuskript, Statistisk sentralbyrå.
- Brasch, T. (2014b): *The Norwegian Productivity Puzzle – not so puzzling after all*, Kommer i serien Discussion Papers, Statistisk sentralbyrå.
- Bratsberg, B., Raaum, O. (2012): *Immigration and Wages: Evidence from Construction*, The Economic Journal Vol. 122(565), 2012.
- Braunerhjem, P., Heum, P. og Ylä-Anttila, P. (1996): *«Internationalization of Industrial Firms. Implications for growth and industrial structure in the Nordic countries»*. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Discussion Papers 551.
- Brekke, I., Røed, M. og Schøne, P. (2013): *Påvirker innvandring investering i utdanning?* Søke-lys på arbeidslivet nr. 3 2013.
- Brugård, K.H. (2013): *Does School Choice Improve Student Performance?* Artikkel til Ph.d.-avhandling ved NTNU.
- Bruns, C., Himmler, O. (2011): *Newspaper circulation and local government efficiency*, The Scandinavian Journal of Economics Vol 113(2).

- Brunstad, R. J. og Gaasland, I. (2006): *WTO og norsk landbruk. Liva laga eller kroken på døra?* Økonomisk forum nr. 1 2006.
- Brunstad, R. J. og Vårdal, E. (2010): *Lite målrettet styring av jordbruket: Riksrevisjonens rapport om jordbrukspolitikken.* Samfunnsøkonomen nr. 7/2010.
- Brynjolfsson, E. og McAfee, A. (2014): *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W. W. Norton & Company.
- Bråten, B., Drange og N., Haakestad, H., Telle, K. (2014): *Gratis kjernetid i barnehager.* Sluttrapport. Fafo-rapport 2014:44.
- Buccirosi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G. og Vitale, C. (2013): *Competition policy and productivity growth: An empirical assesment*, The Review of Economic and Statistics, Vol. 94(4).
- Budsjettnemnda for jordbruket (2014): *Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken.*
- Budsjettnemnda for jordbruket (2014): *Totalkalkylen for jordbruket 2014.*
- Bye, B. og Fæhn, T. (2012): *Flere forskere – mer forskning?* Samfunnsøkonomen nr. 9 2012. Samfunnsøkonomene.
- Bygballer, L., Goldeng, E. (2011): *En kunnskapsbasert bygg-, anlegg- og eiendomsnæring*, Handelshøyskolen BI, Forskningsrapport 2/2011.
- Bygghanalyse (2011). *Tema 2011 – hvorfor øker boligprisen.*
- Byggenæringens Landsforening m. fl. (2014). *Enkelt å være seriøs.*
- Bütikofer, A. Polovkova, D. og Salvanes, K.G. (2014): *What is the City but the People? Changes in Urban Wage Premium and Migrant Selection Since the 1960s*, mimeo, Norwegian School of Economics.
- Bøhren, Ø. (2011): *Eierne, styret og ledelsen. Corporate governance i Norge.* Fagbokforlaget.
- Bøler, E.A, Moxnes, A., Ulltveit-Moe, K.H. (2014): *'Technological change, trade in intermediates and the joint impact on productivity'*, CEPR Discussion paper no. 8884.
- Bånerud, Ø. og Rudén, O. (2013): *Kostnadsvurdering av boligblokk med kjeller* AS Bygghanalyse.
- Calderóna, C., Moral-Benito, E. og Servén, L. (2011): *Is infrastructure capital productive? A dynamic heterogeneous approach.* Policy Research Working Paper 5682, The World Bank.
- Cappemini Norge (2014): *Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet.*
- Cappelen, Å., Fjærli, E., Foyn, F., Hægeland, T., Møen, J., Raknerud, A., og Rybalka, M. (2008): *Evaluering av Skattefunn: Hovedrapport (med delrapporter).* SSB Rapporter 2008/2.
- Cappelen, Å. (2014): *Innovasjonssystem og innovasjonspolitik*, invitert innlegg på kommisjonens nettsider.
- Cappelen, Å., Eika, T. og Prestmo, J. (2013): *Petroleumsvirksomhetens virkning på norsk økonomi og lønnsdannelse, framtidig nedbygging og følsomhet for oljeprissjokk* i Vedlegg til NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi.
- Cappelen, Å., Raknerud, A. og Rybalka, M. (2013): *Returns to public R&D grants and subsidies.* Discussion papers 740, Statistisk sentralbyrå.
- Carlsen, F., Rattsø, J. og Stokke, H.E. (2014): *Education, experience and dynamic urban wage premium.* Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology.
- Caselli, F. (2005): *Accounting for Cross-Country Income Differences.* Handbook of economic growth, Vol.1, Part A.
- Causa, Orsetta, Henrik, Araujo, S., Cavaciuti, A., Ruiz, N., Smidova, Z. (2014): *Economic Growth from the Household Perspective: GDP and income distribution developments across OECD countries.* OECD Economics Department Working Papers No. 1111.
- Caves, R. (1974): *Multinational Firms, Competition and Productivity in the Host Country.* *Economica* 41: 176–193.
- Chetty, R., Friedman, J.N., Rockoff, J.E. (2014): *The Long-Term Impacts Of Teachers.* Se nettsted for bl.a. artikler publisert i *American Economic Review*.
- Christensen, Lægred (2002): *Reformer og lederskap*, Oslo. Universitetsforlaget.
- Ciccone, A., Hall, R. E. (1996): *Productivity and the Density of Economic Activity.* *The American Economic Review*, Vol. 86(1), March 1996.
- Center for International Development (2013): *The Atlas of Economic Complexity.*
- Cingano, F. (2014): *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth.* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163.
- Civitas (2014): *Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler. Kartlegging, vurdering, anbefalninger.* Utredning for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Clemet, K. (2007): *Budsjettprosessen: I verdens rikeste land.* Blogginlegg publisert på Civita.no 01.03.2007.

- Colbjørnsen, T. (2014a): *Samfunnsoppdrag og forretning. Topplederes handlingsrom og gjennomføringskraft i statlig eide sektorselskaper*. Forprosjektrapport, Arbeidsgiverforeningen Spekter.
- Colbjørnsen, T. (2014b): *Demokrati og forutsigbarhet*. Dagens Næringsliv, 23. mars 2014.
- Combes, P., Duranton, G., Gobillon, L., Roux, S. (2010): *Estimating Agglomeration Economies with History, Geography, and Worker Effects*. I Glaeser, E. L. (red) *Agglomeration Economics*. The University of Chicago Press.
- Copenhagen Economics (2007): *Ekstern utredning om virkningen av Konkurransetilsynets håndheving*.
- Cowen, Tyler (2013): *Average is over: Powering America beyond the age of the great stagnation*, Penguin Group, New York.
- Dagbladet (2010): *Troms Kraft engasjerte First House til å påvirke sine eiere*. Dagbladet, 17. september 2010.
- Dagens Næringsliv (2014): *Troms Kraft: Tapte en halv milliard, trekker seg*. Dagens Næringsliv, 26. mai 2014.
- Dagligvarefasiten (2014): *Dagligvarehandelen*. Trade press AS.
- Dagligvareerapporten (2014): *Nielsen Company*. Oslo.
- Dahler-Larsen, P. (2014): *NAV-evalueringen som eksempel på evaluering av politiske reformer*, Foredrag på avslutningskonferanse for Nav-evalueringen 12. juni 2014.
- Damvad, Pöyry og Agenda Kaupang (2010): *Evaluering av Innovasjon Norge*. Rapport utarbeidet for NHD. Econ-rapport R-2010-054.
- Danielsen, Å., Hagen, T. P., Sørensen, R. (2004): *Den norske sykehusreformen: Hva som er galt, og hvordan den kan forbedres?* Økonomisk Forum nr. 8 2004.
- Dansk Arbeidsgiverforening (2011): *Arbeidsmarkedsrapport 2011: Vækst og velstand – utfordringer for den offentlige sektor*. DA Forlag.
- Danske produktivitetskommissionen (2013): *Danmarks produktivitet – hvor er problemene?*, Analyserapport 1.
- Davis, J. C., Henderson, J. V. (2008): *The agglomeration of headquarters*. *Regional Science and Urban Economics* 38 (2008).
- De la Fuente, A (2011): *Human Capital and Productivity*. *Nordic Economic Policy Review* 2/2011. Nordisk ministerråd.
- De la Fuente, A., Domenech, R. (2006): *Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make?* *Journal of the European Economic Association* March 2006.
- Deloitte (2013): *Deloittes årlige undersøkelse om virksomhetsstyring i staten*.
- Department of Trade and Industry (1998): *Rethinking Construction: The Report of the Construction Task Force*.
- Difi (1999): *Rapport 1999:16 Statlig eierskap og sektorstyring. En studie av fem deregulerte politikkområder*.
- Difi (2011): *Statlege selskap og foretak med sektorpolitiske mål. Ei kartlegging av styringshøve og faktisk bruk av verkemiddel*. Difi rapport 2011:5.
- Difi (2012): *Rapport 2012:8 Graves det dypt nok?*
- Difi (2012a): *Graves det dypt nok?* Rapport 2012:8, Difi.
- Difi (2012b): *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Difi rapport 2012:14.
- Difi (2013a): *Innbyggerundersøkelsen 2013, Hva mener brukerne?* Difi rapport 2013:7.
- Difi (2013b): *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2013*. Difi rapport 2013:8.
- Difi (2014): *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi rapport 2014:7.
- Direktoratet for økonomistyring (2011): *Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter – en kartlegging*. DFØ-Rapport 3/11.
- DNB (2014): *Årsrapport 2013. DNB-konsernet*.
- Domberger, S. og Jensen, P. (1997): *Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects*, *Oxford Review of Economic Policy*, VOL. 13(4).
- Dovre Group, Transportøkonomisk institutt (2012): *Regionpakke Bergen. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*.
- Downs, A. (2004): *Why Traffic Congestion is Here to Stay ... and Will Get Worse*. Access no 25.
- Drange, N. (2013): *Evaluering av forsøk med gratis kjernetid i barnehage. Foreløpige analyser av sammenhengen mellom gratis kjernetid og skole-resultatene på 1. trinn*. Rapport 56/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Duranton, G. og Puga, D. (2004): *Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies*. Henderson, J. V. og J-F. Thisse (red) *Handbook of Urban and Regional Economics Vol 4, Cities and Geography*.
- Duranton, G. og Puga, D. (2005): *From sectoral to functional urban specialisation*. *Journal of Urban Economics* 57 (2005).
- Duranton, G. og Puga, D. (2013): *The growth of cities*.

- Dustman, C., Frattini, T. og Preston, I. (2012): *The Effect of Immigration along the Distribution of Wages*, Review of Economic Studies, 2012.
- Duval, R. og Elmeskov, J. (2005): «*The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets*», OECD Economics Department Working Papers, No. 438.
- Eaton, J. Kortum, S. og Kramarz, F. (2011): *An Anatomy of International Trade: Evidence From French Firms*. Econometrica, Econometric Society, vol. 79(5).
- Econ (2011): *Kartlegging av potensial for videre utskilling av tjenesteproduksjon fra offentlig forvaltning*. Econ-rapport 2011–060.
- Econ Pöyry (2010): *Evaluering av sysselsettingsordningene for sjøfolk*. Econ-rapport 2010–023
- Economist Intelligence Unit (2014): *The Global Food Security Index*.
- Edvardsen, D.F., Førsum, F.R. og Aas, E. (2000): *Effektivitet i pleie- og omsorgssektoren*, Rapport 2/2000, Frischsenteret, Universitetet i Oslo.
- Edvardsen, D.F., Førsum, F.R. og Kittelsen, S. A.C. (2010): *Effektivitets- og produktivitetsanalyser på StatRes-data*. Frisch Rapport 2/2010.
- Edvardsen, D.F., Førsum, F.R., Kittelsen og S. A.C. (2014): *Produktivitetsanalyse av Universitets- og høyskolesektoren 2004 – 2013*. Rapport 2/2014, Frischsenteret.
- EFTA Surveillance Authority (2014): *EFTA Surveillance Authority decision. Dec. No. 273/14/COL*.
- Eielsen, G., Kirkebøen, L.J., Leuven, E., Rønning, M., Raaum, O. (2013): *Effektevaluering av intensivopplæringen i overgangsprosjektet, Ny GIV: Første delrapport*, Rapport 2013/54. Statistisk sentralbyrå.
- Eika, T., Prestmo, J. og Tveter, E. (2010) Ringvirkninger fra petroleumsvirksomheten- Hvilke næringer leverer? Rapporter 8/2010, Statistisk sentralbyrå.
- Ekspertgruppe for kommunereform (2014): *Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalget, mars 2014*.
- Ekspertutvalg for kommunereform (2014): *Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalget*.
- Engebretsen, Ø. (2013): *Bystrukturer og transport – effekter av ulik arealbruk*. Foredrag på nettverksamling i Framtidens byer Tilrettelegging for sykkel og arealplanlegging, Kristiansand 18. oktober 2013
- Engebretsen, Ø. og Gjerdåker, A. (2012): *Potensial for regionforstørring*. TØI-rapport 1208/2012. Transportøkonomisk Institutt.
- Enova (2014): *Enova investerer 1,55 milliarder i Hydros pilotanlegg på Karmøy*. Enova aktuelt 2014.
- EU (2014): *Innovation Union Scoreboard 2014*.
- Europakommisjonen (2014): *2013 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*. Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies.
- European Environment Agency (2012): *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012*. An indicator-based report. EEA Report No 12/2012.
- Eurostat (2001): *Handbook on Prices and volume measures in national accounts*.
- Fagerberg, J. (2013): *Innovation – a New Guide*. TIK Working Papers On Innovation Studies No. 20131119, Universitetet i Oslo, Friberg, Jon.
- Fagerberg, J., Mowery, D. og Verspagen, B. (2009): *Innovation, Path Dependency, and Policy*, Oxford University Press.
- Falch, T. (2014): *Produktiviteten i utdanningssystemet*. Notat til produktivitetskommissjonen.
- Falch, T. og Rattsø, J. (1996): «*Sources of cost expansion: Primary education in Norway 1946–1990*». Education Economics, 4.
- Falch, T. og Rattsø, J. (1997): *Political economic determinants of school spending in federal states: Theory and time-series evidence*. European Journal of Political Economy, 13.
- Falch, T. og Strøm, B. (2013): *Kvalitetsforskjell mellom videregående skoler?* Tidsskrift for Samfunnsforskning 4/2013.
- Farsund, A. A. og Leknes, E. (2010) *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*.
- Feldman, M. P. og Audretsch, D. B. (1999): *Innovation in cities: Science-based diversity, specialization and localized competition*. European Economic Review 43(2).
- Fevang, E., Strøm, S., Sæther, E.M. (2008): *Er kommunesektoren og/eller staten lønnsledende. En sammenligning av lønnsnivå for arbeidstakere i kommunal, statlig og privat sektor*. PWC og Frischsenteret.
- Finne, H. (2011): *Utfører norske bedrifter mer forskning og utvikling enn de rapporterer?* Forskningspolitikk 3/2011.
- Fiva, J. H. og Rønning M. (2008). *The incentive effects of property taxation: Evidence from Norway*, Regional Science and Urban Economics 38.
- Fjose, S., Guldbrandsen, M. U., Mellbye, C, Jacobsen, E., Skogstrøm og J.E. (2013): *Er utvidet nettolønnsordning samfunnsøkonomisk lønnsomt?* Menon-publikasjon 2013.



- Flak, L. S. (2012): *Gevinstrealisering og offentlige IKT-investeringer*, Universitetsforlaget.
- FN, OECD, IMF, Verdensbanken og EU-kommisjonen (1993): *System of National Accounts 1993*.
- Folkehelseinstituttet (2014): *Psykisk helse hos barn og unge – Folkehelse rapporten 2014*
- Forskningsrådet (2007): *Resultatevaluering av sykehusreformen. Tilgjengelighet, prioritering, effektivitet, brukervedvirkning og medbestemmelse*. Norges Forskningsråd.
- Frenken, K., van Oort, F. og Verburg, T. (2007): *Related Variety, Unrelated Variety and Regional Economic Growth*. Regional Studies, Vol. 41.5.
- Frey, C. B., Osborne og M. A. (2013): *The Future Of Employment: How Susceptible Are Jobs To Computerisation?*
- Friberg, J.H., Dølvik, J.E og, Eldring, L. (2013): *Arbeidsmigrasjon til Norge fra Øst- og Sentral-Europa*, Temanotat Forskningsrådet.
- Fridstrøm, L. og Elvik, R. (1997): *The barely revealed preference behind road investment priorities*. Public Choice, 92 (1–2).
- Fürst og Høverstad (2013): *Friere brukervalg i hjemmetjenesten*, KS FoU-prosjekt nr. 124016.
- Fæhn, T., Jørgensen, J., Strøm, B. og Åvitsland, T. (2001): *Effektive staser for næringsstøtte 1998*. Økonomiske Analyser 4/2001, Statistisk sentralbyrå.
- Gaasland, I. (2009): *Agriculture versus fish – Norway in WTO*. Food Policy 34 (2009).
- Gaasland, I. (2011): *Jordbrukspolitik, matvarepriser og vareutvalg. Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver for verdikjedene for matvarer*. Artikkelsamling.
- Gabrielsen, E. (2011): *Matkjedeutvalget og konkurransen i norsk matsektor: Konkurransøkonomisk perspektiv. Dagligvarehandel og mat 2011. Perspektiver for verdikjedene for matvarer*. Artikkelsamling.
- Gabrielsen, E. (2013): *Beregninger presentert ved offentliggjøringen av de norske PIAAC-resultatene 2013*.
- Gautun, H., Bogen, H. og Grødem, A.S. (2013): *Konsekvenser av konkurranseutsetting, Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*, FAFO-rapport 2013:24, FAFO.
- Gerciano, L., Lelarge, C., og Van Reenen, J. (2013): *Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France*. NBER Working Paper No. 18841
- Gerschhenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Belknap Press.
- Giovanni, P. (2012): *The Effect Of Immigration On Productivity: Evidence From U.S. States*. The Review of Economics and Statistics, MIT Press Vol. 94(1).
- Gjefsen, H.M., Gunnes, T., Stølen, N.M. (2014): *Framskrivninger av befolkning og arbeidsstyrke etter utdanning med alternative forutsetninger for innvandring*. Rapporter 2014/31, Statistisk sentralbyrå.
- Glaeser, E. L., Gottlieb og J. D. (2008): *The Economics of Place-Making Policies*. NBER Working Paper No. 14373.
- Glaeser, E. L., Kallal, H. D., Scheinkman og J. A., Shleifer, A. (1992): *Growth in Cities*. I Journal of Political Economy, 1992, vol. 100(6).
- Glaeser, E. L., Kolko, J., Saiz, A. (2000): *Consumer City*. HIER Discussion Paper Number 1901 (JUNE 2000). Harvard Institute of Economic Research.
- Glaeser, E.L., Gottlieb, J.D. (2009): *The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States*. Journal of Economic Literature Vol. 47(4).
- Glaeser, E. L., Saiz, A. (2003). *The rise of the skilled city*.
- Glaeser, E. (1996): *The incentive effects of property taxes on local government*. Public Choice 89,93
- Goldberg, P., Khandelwal, A., Pavcnik, N. og Topalova, P. (2009): *Trade Liberalization and New Imported Inputs*. American Economic Review Vol. 99(2),
- Goldeng, E. og Bygballe, L. (2013). *Bygg-, anlegg- og eiendomsnæringens betydning for Norge – oppdatering 2013*. Handelshøyskolen BI, Forskningsrapport 1/2013.
- Goos, M., Manning, A. og Salomons, A. (2014): *Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring*. American Economic Review, Vol. 104(8).
- Gordon, R.J. (1999): *The Boskin Commission and its Aftermath*, Paper presented at Conference on the Measurement of Inflation, Cardiff Business School, Wales.
- Gordon, R.J. (2006): *The Boskin Commission report: A Retrospective One Decade Later*, NBER Working paper 12311.
- Gordon, R. J. (2010): *Okun's law, Productivity Innovations, and Conundrums in Business Cycle Dating*, American Economic Review Papers and Proceedings, vol. 100, no 2.
- Gordon, R.J. (2012): *Is U. S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds*, NBER Working Paper 18315.

- Gordon, R.J. (2013): *Revisiting U. S. Productivity Growth over the Past Century with a View of the Future*, in D. S. P. Rao and B. van Ark (eds.): *World Economic Performance: Past, Present and Future*. Cheltenham UK: Edward Elgar, Chapter 11.
- Gordon, R.J. (2014): *The Demise of U.S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal, and Reflections*, NBER Working Paper No. 19895.
- Gornitzka, Å., Marheim Larsen, I. og Gunnes, H. (2009): *Universitetsadministrasjon i Kvalitetsreformens tiår*. NIFU-rapport 15/2009.
- Gottschalk, P. (2013): *Outsourcing – hva viser forskning om mål og resultat? Flytting av arbeidsoppgaver til utlandet*, rapport skrevet for Finansforbundet.
- Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J. (2004): *Mapping the two faces of R&D: productivity growth in a panel of OECD industries*. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, No. 4, doi:10.1162/0034653043125194.
- Griliches Z. (ed.) (1992): *Output Measurement in the Service Sectors*, National Bureau of Economic Research Studies in Income and Wealth, Vol. 56, Chicago: University of Chicago Press.
- Grindheim, J.E., Skutlaberg, L.S., Høgestøl, A., Rasmussen, I. og Wøien Hanssen, V. (2014): *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren*. ideas2evidence-rapport 12:2014.
- Grüner, H.P. (2013): *The Political Economy of Structural Reform and Fiscal Consolidation Revisited*, European Commission Economic Papers 487.
- Grønlund, A., Harstad, O.M. (2014): *Klimagasser fra jordbruket*. Bioforsk Rapport 11 (9) 2014.
- Guellec, D., Van Pottelsberghe de la Potterie, B. (2004): *From R&D to Productivity Growth: Do the Institutional Settings and the Source of Funds of R&D Matter?* Oxford Bulletin of Economics and Statistics vol. 66(3), pages 353–378.
- Gundersen, F., Onsager, K. (2011): *Regional innovasjon og næringsutvikling*. NIBR-rapport 2011:12.
- Gunnes, T., Kirkebøen, L.J., Rønning, M. (2013): *Financial incentives and study duration in higher education*. *Labour Economics* Vol. 25.
- Gønlund, A. (2013): *Effektive dyrkingssystemer for miljø og klima*. Bioforsk Rapport 171 (8) 2013.
- Haagensen, T. (2011): *Byer og miljø. Indikatorer for miljøutviklingen i «Framtidens byer»*. SSB Rapport 12/2011.
- Hagen, T. (2014): *Effektivitet i helsetjenestene – hvor ligger hindringene* Presentasjon for produktivitetskommissjonen 22.8.2014.
- Hall, R. E. og Jones, C. I. (1999): *Why do some countries produce so much more output per worker than others?* *The quarterly Journal of Economics* Vol. 111.
- Hanushek, E.A, Piopiunik, M. og Wiederhold, S. (2014): *The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance*. NBER Working Paper No. 20727.
- Hanushek, E.A., Schwerdt, G., Wiederhold, S. og Woessmann, L. (2015): *Returns to Skills Around the World: Evidence from PIAAC*. *European Economic Review*, Vol 73.
- Hanushek, E.A. og Woessmann, L. (2008): *The role of cognitive skills in economic development*. *Journal of Economic Literature* Vol. 46.
- Hanushek, E.A. og Woessmann, L. (2012): *Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation*. *Journal of Economic Growth*, 17.
- Hartman, L. (2011): *Konkurrensens konsekvenser, Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Haskel, J.E., Pereira, S.C., Slaughter, M.J. (2007): *Does Inward Foreign Direct Investment Boost the Productivity of Domestic Firms?* *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 89(3).
- Heckman, J.J. (2000): *Policies to foster human capital*. *Research in Economics* 54.
- Hefetz, A. og Warner, M.E. (2011): *Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market and Management Characteristics*. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Helpman, E., Melitz, M.J. og Yeaple, S.R. (2004): *Export Versus FDI with Heterogeneous Firms*. *American Economic Review* Vol. 94(1).
- Helsedirektoratet (2012): *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten 2012*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2013): *Mindre detaljert styring og utvidet åpningstid i sykehusene*. Pressemelding 25.05.2013, nr. 16/2013
- Henderson, J.V. og Wang, H.G. (2007): *Urbanization and city growth: The role of institutions*. *Regional Science and Urban Economics* Vol. 37(3).
- Henderson, J.V., Ono, Y. (2008): *Where do manufacturing firms locate their headquarters?* *Journal of Urban Economics*, 63 (2008).
- Herfindal, S. (2008): *Veien frem til sykehusreformen – En studie av beslutningsprosessen bak lov om helseforetak*, ATM – Skriftserie, Nr. 2 – 2008, Rokkansenteret.

- Hervik, A., Bergem, B.G., Bræin, L. (2014): «Resultatmåling av brukerstyrt forskning 2012», Møreforskning Rapport 1404.
- Hetland, O.R. og Mjøs, A.: *Bankmarkedet for norske bedriftskunder gjennom og etter finanskrisen*, Magma nr. 3/2014.
- Heum, P., Norman, E., Orvedal, L. (2012): *Tørrskodd Vestland – Arbeidsmarkedsvirkninger av feriefritt samband Bergen-Stavanger*. SNF Arbeidsnotat 33/12. Samfunns- og næringslivsforskning AS.
- Heum, P. (2013): *Vekst og internasjonalisering i norske storforetak*, SNF Arbeidsnotat 39/2013.
- Heum, P. (2013): *Vekst og internasjonalisering i norske storforetak* i Vedlegg til NOU 2013: 13: Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, Også utgitt som SNF Arbeidsnotat nr. 39/13.
- Hjorthol, R., Denstadli, J. M. og Uteng, T. P. (2014): *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 – nøkkelrapport*. TØI-rapport 1383/2014.
- Holen, S. og Waagene, E. (2014): *Psykisk helse i skolen: Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant lærere, skoleledere og skoleeiere*. NIFU-rapport 9/2014.
- Holm P. og Henriksen, E. (2014): *Mot en ny samfunnskontrakt*. Norges Fiskerihøgskole og Nofima.
- Holmseth, S. (2013): *Fagopplæring og overgang til arbeidsliv. I Utdanning 2013 fra barnehage til doktorgrad*. Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy E., Hægeland, T og Olsen, Ø. (1995): *Effective Rates of Assistance for Norwegian Industries*. Discussion Papers, No. 122, Statistisk sentralbyrå.
- Holmøy E., Hægeland, T og Rosendahl K. E. (2002): *Best I test, men hva så? Kommentarer til NOU 2001: 29*. Økonomisk forum nr. 2 2002.
- Holmøy, E. og Strøm, B. (2014): *Fritid, forbruk og skatt framover*, Samfunnsøkonomen nr. 6 2014.
- Holmøy, E. og Vennemo, H. (1995): *A general equilibrium assessment of a suggested reform in capital income taxation*, Journal of Policy Modeling, 17 (6).
- Hope, E. (2006): *Den norske kraftmarkedsreformen: Bakgrunn og opplegg*. 15 år med Energiloven, NVE, 2006.
- Hoxby, C. (1999): *The productivity of schools and other local public goods producers*. Journal of public Economics Vol. 74.
- Hsieh, Klenow (2009): *Misallocation And Manufacturing TFP In China And India*. The Quarterly Journal of Economics Vol. 124 (4).
- Huttunen, C., Møen, J. og Salvanes, K. G. (2011): *How destructive is creative destruction? The cost of worker displacement*. Journal of the European Economic Association Vol. 9(5).
- Hvide, H. K. og Jones, B. (2014): *Innovation by university employees*. Universitetet i Bergen, kommer.
- Hægeland, T. (1997): *Hvor mye bidrar økt utdanning til økonomisk vekst?* Norsk økonomisk tidsskrift, 111, 93–120.
- Hægeland, T. (2003): *Økonomisk avkastning av utdanning*. Utdanning 2003, Statistiske analyser 60/2003 Statistisk sentralbyrå.
- Hægeland, T. (2001): *Experience and Schooling: Substitutes or Complements?* Human Capital, Earnings and Productivity, Dr. polit dissertation University of Oslo.
- Hægeland, T. og Klette, T. J (1999): *Do higher wages reflect higher productivity?* Education, gender and experience premiums in a matched plant-worker data set. (Reprint til dr.politgraden UiO).
- Høst, H., Karlsen, H., Skålholt, A. og Hovdhagen, E. (2012): *Yrkesfagutdanning eller allmennutdanning for sektoren?* NIFU-rapport 30/2012.
- Høst, H., Seland, I. og Skålholt, A. (2013): *Yrkesfagelevers ulike tilpasninger til fagopplæring. En undersøkelse av elever i tre yrkesfaglige utdanningsprogram i videregående skole*. NIFU-rapport 16/2013.
- Håkonsen, L. og Løyland K. (2000). *Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse*, Sosialøkonomen 54(4).
- IMD (2013) *World Competitiveness Yearbook 2014*.
- IMD (2014): *World Competitiveness Yearbook 2015*.
- IMF (2004): *World Economic Outlook*, kapittel III: *Advancing Structural Reforms*, International Monetary Fund, Washington, DC, April.
- IMF (2014): *IMF Country Report No. 14/260 – Norway*. Selected issues paper.
- IMF (2014): *Norway 2014 Article IV Consultation*. IMF Country Report no. 14/259.
- IMF (2014): *World Economic Outlook* September 2014.
- Ingvaldsen, T. (2008): *Byggskadeomfanget i Norge (2006)*, SINTEF Byggforsk, Prosjektrapport 17.
- Ingvaldsen, T. og Edvardsen, D. F. (2007). *Effektivitetsanalyse av byggeprosjekter*, SINTEF-rapport.
- Inklaar, R., Timmer, M. P. og van Ark, B. (2008): *Market Services productivity Across Europe and the US*. Economic policy Vol. 23(53).

- Innst. O. nr. 67 (1989–1990): Om behandlingen av lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energiloven).
- Innst. S. 149 (2013–2014): *Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad, Pål Farstad, Ola Elvestuen og Abid Q. Raja om en helhetlig jordvernplan.*
- Innst. S. 118 (2012–2013): *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Secora AS – finansielle rammer.*
- Innst. S. nr. 225 (1995–96): Om behandlingen av kommune og fylkesinndelingen.
- Innst. S. nr. 71 (2003–2004): *Innstilling fra næringskomiteen om endringer av løyvingar på statsbudsjettet 2003 under Nærings- og handelsdepartementet.*
- Isdahl, B. (2012): *Flere barnefamilier til sentrum? Eksempelet Kongsberg*, Norsk Form, Oslo.
- Jacobs, J. (1969): *The Economy of Cities*. Vintage, New York.
- Johannesen, A.B., Nyhus, O.H., Strøm, B. (2009): *Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse*. SØF-rapport nr. 03/09.
- Johansson (2006): *Urbanisering, storstäder och tillväxt*. En kunskapsöversikt kring sambandet mellan städer och ekonomisk tillväxt. ITPS.
- Johansson, Å. m.fl. (2013): *Long-Term Growth Scenarios*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1000.
- Jorgenson, D.W., Ho, M.S. og Stiroh, K. (2005): *Productivity Volume 3: Information Technology and the American Growth Resurgence*, MIT Press.
- Jorgenson, D.W., Ho, M.S. og Stiroh, K. (2008) «A Retrospective Look at the U.S. Productivity Growth Resurgence,» *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, No. 1, pp. 3–24.
- Kalseth, J. og Rattsø, J. (1998): *Political control of administrative spending: The case of local governments in Norway*, *Economics and Politics* 10, 63–83.
- Karlsen, J. (2004) *Mindre byers rolle for regional utvikling*. Agderforskning. Prosjektrapport nr. 23/2004.
- Kauhann A. og Maliranta, M. (2014): *Industry- and firm-level mechanisms of competitiveness*. The Nordic model – challenged but capable of reform. Tema Nord 2014:531. The Nordic Council of Ministers.
- King, P. og Millard, S. (2014): *Modelling the service sector*, Working paper no. 500, Bank of England.
- Kirkebøen, L. J. (2010): *Forskjeller i livsløpsinntekt mellom utdanningsgrupper*. Rapport 2010/43, Statistisk Sentralbyrå.
- Kirkebøen, L. J., Leuven, E. og Mogstad, M. (2014): *Field of Study, Earnings, and Self-Selection*. Foreløpig versjon fra februar 2014.
- Kittelsen, S. (2014): *Sammenlikning av effektivitet ved nordiske sykehus* Presentasjon for produktivitetskommissjonen 22.8.2014.
- Kjekshus, L. E. (2005). «Vil reformen med statlige, regionale helseforetak føre til effektivitetsforbedringer i norske sykehus?» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 01 2005.
- Klenow, P. J. og Rodriguez-Clare, A. (2005): *Externalities and Growth*. Handbook of Economic Growth Vol.1, Part A, Chapter 11.
- Kneller, R. og Stevens, P.A. (2006): *Frontier Technology and Absorptive Capacity: Evidence from OECD Manufacturing Industries*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics Vol. 68(1).
- Knudsen, E.S. og Lien, L.B. (2014): *Seleksjon i næringslivet*. Magma nr. 6/2014.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013): *Regionale utviklingstrekk 2014*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013): *Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren (med merknader fra Kommunal- og regionaldepartementet)*.
- Kommunalbanken (2014): *Kommunalbanken AS. Årsrapport 2013*.
- Konkurransetilsynet (2012): *Svar på høring – utredning av litteratur- og språkpolitiske virkemidler*.
- Konkurransetilsynet (2014): *Drivstoffmarkedet i Norge – marginøkning og ny pristopp*. Rapport fra Konkurransetilsynet 2014.
- Konkurrenserverket (2013): *Konkurrenser i Sverige 2013*. Rapport 2013:10.
- Krugman, P. (1997): *Pop Internationalism*. The MIT Press.
- Krugman, P. (2013): *Bubbles, Regulation, and Secular Stagnation*.
- Krugman, P. (2014): *Four observations on secular stagnation*, i C. Teulings og R. Baldwin (red.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. CEPR Press.
- KS (2010): *Nasjonalt program for leverandørutvikling, Innovative offentlige anskaffelser*.
- KS (2013): *KS Effektiviseringsnettverk 2013: Arbeid og status*.
- Kvinge, T. m. fl. (2012): *Hva betyr kvalitetskrav for byggekostnader og boligtilbud?* NIBR-notat 2012:11.

- Landbruks- og matdepartementet (2014): *Prop. 106 S (2013–2014). Jordbruksoppgjøret 2014 – endringer i statsbudsjettet 2014 m.m.*
- Langfeldt, L., Vabø, A., Wendt, K., Solberg E., Aanstad, S. og Olsen, B.M. (2014): *Satsing på MNT-fag – Hvordan følges de politiske føringene opp ved universiteter og høyskoler?* Rapport 33/2014, NIFU.
- Langlo, J. A., Bakken, S., Karud, O. J., Malm, E. og Andersen, B. (2014): *Måling av produktivitet og prestasjoner i byggenæringen*, Problemnotat, SINTEF m.fl.
- Latham, Sir M. (1994). *Constructing the Team: Final Report of the Government/Industry Review of Procurement and Contractual Arrangements in the UK Construction.*
- Le Grand, J. og Bartlett, W. (1993): *The theory of quasi-markets.* Macmillian Press, Basingstoke,.
- Lee, S. (2009): *Ability Sorting and Consumer City.*
- Leite, T., Dotterud Leiren, M., Zibell, B., Fürst, D., Loeb, S. og Lauridsen, H. (2008): *Integrating Land Use and Transport Planning: Does Regional Governance Matter?* TØI-rapport 958B/2008.
- Leknes, E. og Thesen, G. (2013): *Det norske «regionalparadokset»: Regionalt balansert innovasjonsmønster.* Plan nr.6/2013.
- Lian, J.I. (2005): *Effekter av hovedveitbygging i Bergen og Oslo.* TØI rapport 770/2005
- Lie m.fl. (2014): Lie, J.A.S., L. Arneberg, L. O. Goffeng, H. M. Gravseth, A. Lie, C. H. Ljoså og D. Matre: *Arbeidstid og helse. Oppdatering av en systematisk litteraturstudie.* STAMI-rapport nr. 1 (2014).
- Lie, E. (2012): *Norsk økonomisk politikk etter 1905,* Universitetsforlaget.
- Lien, L. og Knudsen, E.S. (2012): «Norske bedrifter gjennom krisen: en oversikt», Magma nr. 6/2012.
- LSE Growth Commission (2013): *Investing for Prosperity.* Report of the LSE Growth Commission. Skills, Infrastructure and Innovation.
- Machin, S., Pelkonen P. og Salvanes K. G (2011). *Education and Mobility.* Journal of the European Economic Association, vol. 10 (2).
- Manuelli, R.E. og Seshadri, A. (2014): *Human Capital and the Wealth of Nations,* American Economic Review, 104(9), pp. 2736–2762.
- Markusen, J.R. (1995): *The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade.* The Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 2 (Spring, 1995).
- Markussen, E. (2014): *Utdanning lønner seg.* NIFU-rapport 1/2014.
- Marshall, A. (1890): *Principles of Economics.* London.
- Mazzucato, M. (2014): *The Entrepreneurial state.* Anthem press.
- McCormick, Anderberg, Coenen, Neji (2013): *Advancing sustainable urban transformation.* I Journal of Cleaner Production 50 (2013).
- McKinsey (2010): *Creating Economic Growth in Denmark Through Competition.* McKinsey & Company.
- Meld. St. 1 (2014–2015): *Nasjonalbudsjettet 2015.*
- Meld. St. 3 (2013–2014): *Statsrekneskapen 2013.*
- Meld. St. 12 (2011–2012): *Stat og kommune – styring og samspel.*
- Meld. St. 28 (2011–2012): *Gode bygg for eit betre samfunn.*
- Meld. St. 12 (2012–2013): *Perspektivmeldingen 2013.*
- Meld. St. 22 (2012–2013): *Verdens fremste sjømatnasjon.*
- Meld. St. 23 (2012–2013): *Digital agenda for Norge. IKT for vekst og verdiskaping.*
- Meld. St. 26 (2012 – 2013): *Nasjonal transportplan 2014 – 2023.*
- Meld. St. 27 (2013–2014): *Et mangfoldig og verdi-skapende eierskap.*
- Meld. St. 31 (2012–2013): *Verksemda til NSB AS.*
- Melitz M. J. (2003): *The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity.* Econometrica, Econometric Society Vol. 71(6).
- Mellbye, C., Fjose, S. og Jakobsen, E.W. (2012): *Internasjonalisering av offshoreleverandøriindustrien 2011 – øker omsetning og blir mer global.* MENON.
- Menon (2010): *Forretningsengler i Norge: Omfang, betydning og behov for offentlig involvering.*
- Menon (2014): *Norsk aktive eierfond 2013: Store investeringer og økt nivå på avhendinger.*
- Menon (2014): *Evaluerer av Miljøteknologiordningen.* MENON-rapport nr. 10/2014.
- Meyer, C. (2014): *Konkurransen og regulering, publisert på produktivitetskomisjonens hjemmesider.*
- Miljødirektoratet (2014): *Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling.* Rapport M229 2014.
- Minken, H. (2012): *En teori om hvorfor offentlige prosjekter tar så lang tid å bygge ut.* TØI-rapport 1198/2012.
- Minken, H. (2014a): *Oppskrift for en bedre prioritering av vegprosjektene.* Samferdsel nr. 1/2014
- Minken, H. (2014b): *Samfunnsøkonomisk ineffektivitet i transportsektoren.* Notat til produktivitetskomisjonen.

- Mittenzwei, K. (2014): *Økonometrisk modellering av arbeidsforbruket i produksjon av melk, korn og sauekjøtt*. Personlig meddelelse.
- Mittenzwei, K. og Gaasland, I. (2008): *Dokumentasjon av Jordmod: Modellbeskrivelse og analyser*. NILF-rapport 2008–3.
- Mogstad, M. og Rege, M. (2013): *Barnehagens betydning for vanskeligstilte barn*. Artikkel 16, oppvekstrapporten 2013. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Moland, L. E. (2013): *Heltid-deltid – en kunnskapsstatus. Begrunnelser og tiltak for å redusere omfanget av deltid og organisere for heltidsansettelser*. Fafo-rapport 2013:27.
- Moland, L.E. og Bråthen, K. (2012b): *Langturnus og hele stillinger i Bergen kommune. Arbeidstid i tjenester for utviklingshemmede og psykisk syke*. Fafo-rapport nr. 2012:60.
- Moland, L.E., Bråthen, K. (2012a): *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* Fafo-rapport 2012:14.
- Moody's (2013): *Credit Analysis: Kommunalbanken AS*. Report No. 155500.
- Moody's (2014): *Credit Opinion: DNB Bank ASA, Global Credit Research – 02 Dec 2014*.
- Moretti, E. (2010): *Local Labor Markets. Handbook of Labor Economics, Vol. 4b. Elsevier Ltd.*
- Moretti, E. (2011): *Local Labor Markets. Handbook of Labor Economics, Vol. 4, Part B.*
- Musset, P. (2012): *School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review*. OECD Education Working Papers, No. 66.
- Møen, J., Rybalka, M. (2002): «». Magma Nr. 7.
- Møen, J., Salvanes K.G. og Sandvig Thorsen, H. (2012): *Har kvaliteten på lærere falt over tid?* Magma 6/2012.
- Narula, R. (2002): *Innovation systems and 'inertia' in R&D location: Norwegian firms and the role of systemic lock-in*. Research Policy 31.
- Nelson, R.R., Phelps, E.S. (1966): *Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth*. The American Economic Review Vol. 56(1/2).
- Nergaard, K. (2010): *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte*. Fafo-notat 2010:17.
- NHO (2012): *Konkurransenevnebarometeret 2012*.
- Nicoletti, G. Scarpetta, S. (2005): *Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD*. OECD Economics Department, Working Papers, No. 460.
- Nielsen, G., Arge, N., Moen, B., Strand, A. (2000): *Mer effektive institusjoner og bedre planlegging*. Synteserapport nr. 3. Program for lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA).
- NIVI analyse (2013): *Skisse til kommunalreform basert på sterkere primærkommuner – regionkommunealternativet*, NIVI-notat 2013:2, NIVI.
- Nordahl, B. (2013): *Boligbyggingens to jokere: regulering og byggegrunn*. UMB. Notat til Meld. St. 17(2012–2013).
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. og Aamo, A. S. (2011). *Uthytterstyrt byutvikling*. NIBR-rapport 2011:21.
- Nordbø, E.W. (2014): *Hvorfor er pris- og kostnadsnivået i Norge så høyt?* Aktuell kommentar nr. 7/2014, Norges Bank.
- Nordisk Ministerråd (2014): *Working environment and productivity – A register-based analysis of Nordic enterprises*. TemaNord 2014:546.
- Nordkvelde, M. K., Gowda, K.K. og Reve, T. (2014): *Foreign Multinationals in Norway*. BI Norwegian Business School.
- Norges Bank (2014a): *Den nøytrale og den normale renten*. Ramme i Pengepolitisk rapport 1/2014.
- Norges Bank (2014b): *Finansiell stabilitet 2014 – sårbarhet og risiko*, Norges Bank, oktober 2014.
- Norges forskningsråd (2013): *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer* (Indikatorrapporten 2013).
- Norheim, B. (2013): *Bymiljøavtaler i NTP. Et godt virkemiddel for bedre kollektivtrafikk og miljø?*
- Norman, V.D. og Ulltveit-Moe, K.H. (2008): *Globalisering og omstilling. Holder den norske modellen mål?* Samfunnsøkonomen nr. 6 2008.
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (2013): *Utsyn over norsk landbruk*.
- NOU 1985: 9: *Energilovgivningen*.
- NOU 1989: 14: *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform*.
- NOU 1989: 5: *En bedre organisert stat*.
- NOU 1992: 15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- NOU 1996: 17: *I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi*.
- NOU 1997: 8: *Om finansiering av kommunesektoren*.
- NOU 1999: 3: *Organisering av børsvirksomhet m.m.*
- NOU 2000: 21: *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*.
- NOU 2000: 22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

- NOU 2000: 7: *Ny giv for nyskaping (Hervik-utvalget)*.
- NOU 2001: 29: *Best i test*.
- NOU 2004: 13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning — Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*.
- NOU 2004: 26 *Hjemfall*.
- NOU 2005: 18: *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.
- NOU 2005: 3: *Fra stykkevis til helt — En sammenhengende helsetjeneste*.
- NOU 2006: 4: *Rederiskatteutvalget. Forslag til endringer i beskatningen av norsk utenriks sjøfart*.
- NOU 2011: 3: *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*.
- NOU 2011: 4: *Mat, makt av avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*.
- NOU 2011: 11: *Innovasjon i omsorg*.
- NOU 2011: 4: *Mat, makt og avmakt – om styrkeforholdene i verdikjeden for mat*.
- NOU 2012: 2: *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*
- NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen (Gjørvkommisjonen)*.
- NOU 2012: 16: *Samfunnsøkonomiske analyser*.
- NOU 2012: 16: *Samfunnsøkonomiske analyser*.
- NOU 2012: 2: *Utenfor og Innenfor*.
- NOU 2012: 7: *Mer effektiv konkurranselov*.
- NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- NOU 2012: 2: *Utenfor og innenfor*.
- NOU 2013: 6: *God handelsskikk i dagligvarekjeden*.
- NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)*.
- NOU 2013: 13: *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi (Holden III)*.
- NOU 2014: 4: *Enklere regler – bedre anskaffelser — Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket (Forenklingsutvalget)*.
- NOU 2014: 11 *Konkurransesklagnemda – Etablering av et uavhengig klageorgan for konkurransesaker*
- NOU 2014: 16: *Sjømatindustrien – Utredning av sjømatindustriens rammevilkår*.
- Novella, B. og Molnár, M. (2010): How large are competitive pressures in services markets? Estimation of mark-ups for selected OECD countries. OECD Journal: Economic Studies, Vol. 1 2010.
- Nyborg, K. og Brekke, K.A. (2008): Attracting Responsible Employees: Green Production as Labor Market Screening. Resource and Energy Economics.
- Nærings- og handelsdepartementet (2013): *Prop. 1 S (2013–2014)*.
- Næringslivets hovedorganisasjon (2012): *Konkurranssevnebarometer 2012*.
- Nørve, S. m. fl. (2006): *På veg mot universelt utformede boliger? Utviklingen belyst fra tilbudssiden i boligmarkedet*. Norges Byggforskningsinstitutt Prosjektrapport 408.
- Odeck, J. (2010): What determines decision makers' preferences for road investments? Evidence from the Norwegian road sector. Transport Reviews 30.
- O'Mahony, M. og Timmer, M.P. (2009): *Output, Input and Productivity Measures at the Industry Level: The EU KLEMS Database*. The Economic Journal, Vol. 119.
- OECD (2001): *Measuring Productivity: Measurement of aggregate and industry-level productivity growth*. OECD Manual.
- OECD (2004): *Understanding Economic Growth: Macro Level, Industry Level, Firm Level*.
- OECD (2005): *Methodological guide for developing producer price indices for services*.
- OECD (2006): *Going for Growth*.
- OECD (2007a): *Making the most of globalization*. OECD Economic Outlook No. 81.
- OECD (2007b): *Territorial Reviews Norway*.
- OECD (2008): *OECD Reviews of Innovation Policy: Norway*.
- OECD (2010a): *OECD Innovation Strategy – Key findings*. Ministerial report.
- OECD (2010b): *The High Cost of Low Educational Performance – The Long-Run Economic Impact Of Improving Pisa Outcomes*.
- OECD (2011a): *Competition Assessment Toolkit, Volume II: Guidance*.
- OECD (2011b): *Financing High-Growth Firms: The Role of Angel Investors*. 2011.
- OECD (2011c): *OECD Regional typology*.
- OECD (2011d): *School autonomy and accountability: Are they related to student performance?* PISA IN FOCUS 2011/9.
- OECD (2011e): *Science, Technology and Industry Scoreboard*.
- OECD (2012a): *Competitive Neutrality. Maintaining a level playing field between public and private business*.
- OECD (2012b): *Promoting growth in all regions*
- OECD (2012c): *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*.
- OECD (2013a): *The effect of the crises on potential output*. OECD Economic Outlook Vol. 2013 Issue 1.
- OECD (2013b): *Global Value Chains: Norway*.

- OECD (2013c): *Going for Growth*.
- OECD (2013d): *Implication of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*. Fellesdokument fra OECD, WTO og UNCTAD.
- OECD (2013e): *Education at a Glance 2013*.
- OECD (2013f): *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013*.
- OECD (2013g): *OECD Skills Outlook – First results from the survey of adult skills*.
- OECD (2013h): *Raising the Returns to Innovation: Structural Policies for a Knowledge-based Economy*, OECD Economics Department Policy Notes, No. 17.
- OECD (2013i): *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*.
- OECD (2013j): *The OECD compendium of productivity indicators 2013*, Paris.
- OECD (2013k): *Value for Money Norway*.
- OECD (2014a): *OECD Economic Surveys: Norway 2014. Assessment and recommendations*.
- OECD (2014b): *Policy Challenges for the Next 50 Years*. OECD Economic Policy paper No. 9.
- OECD (2014c): *Producer and Consumer Support Estimate database*.
- OECD (2014d): *Secular stagnation: Evidence and implications for economic policy*.
- OECD (2014e): *The Dynamics of employment growth – New evidence from 18 countries*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 14.
- OECD (2014f): *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*.
- OECD (2015): *Strengthening innovation – Policy strategies and their implementation*. DSTI/IND/STP/ICCP(2014)1/REV1. Publisert i mai 2015.
- OECD: *Foreign Direct Investment Statistics – OECD Data, Analysis and Forecasts*.
- Office of Fair Trading (2008): *Homebuilding in the UK. A market study*, OFT1020.
- Olsen, J.P. (1996): *Norway: Slow Learner – or Another Triumph of Tortoise?*. I J.P. Olsen og B.G. Peters (red.), *Lessons from Experience*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, R.V., Hopfenbeck, T.N., Lillejord og S., Roe, A. (2012): *Elevenes lærings situasjon etter innføringen av ny reform. Synteserapport fra evalueringen av Kunnskapsløftet*. Acta Didactica Oslo 1/2012, ILS/UiO.
- Olsen, T.B. (2012): *Med doktorgrad i arbeidslivet. En undersøkelse basert på registerdata*. Rapport 41/2012 NIFU.
- Olsen, T.B. (2013): *Doktorgrader i Norge – antall, yrkesaktivitet og andel utlendinger*. I Utdanning 2013, Statistisk sentralbyrå.
- Onsager, K., Gundersen, F., Sørli, K. (2010): *Oslo-regionen – mangfold, innovasjon og utvikling*.
- Onsager, K., Aslesen, H., Gundersen, F., Isaksen, A. og Langeland, O. (2010): *City regions, advantages and innovation*. NIBR Report 2010:5.
- Oslo Economics (2013): *Gevinstpotensial ved samordning av statlige kjøp – en samfunnsøkonomisk analyse*, Oslo Economics-rapport 7/2013.
- Oslo Economics (2014): *ByggNett – samfunnseffekter som følger av strategien*.
- Ot.prp. nr. 66 (2000–01): *Om lov om helseforetak*.
- Ot.prp. nr.73 (1988–1989): *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energiloven)*.
- Ot.prp. nr. 43 (1989–1990): *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energiloven)*.
- Ot.prp. nr. 36 (1994–1995): *Lov om telekommunikasjon*.
- Pedersen, A.W. (2014): *Sluttrapport fra prosjektet: It happened here. The Norwegian pension reform: process and content*.
- Pedersen, S. (2003). *The Shadow Economy in Germany, Great Britain and Scandinavia*, Copenhagen: The Rockwool Foundation Research Unit.
- Peri, G. (2012): *The effect of immigration on productivity: Evidence from US states*. The Review of Economics and Statistics, MIT Press Vol. 94(1).
- Petrin, A. og Sivadasan, J. (2013): *Estimating Lost Output from Allocative Inefficiency, with an Application to Chile and Firing Costs*, Review of Economics and Statistics Vol. 95(1).
- Pettersen, I. (2013): *Konkurransedyktige verdikjeder for mat: Robuste svar på økende kostnadsutlempe*. Dagligvarehandel og mat 2013.
- Pettersen, I. og J. K. (2011): *Stor prisforskjell – med naturlige, politiske og strukturelle forklaringer*. Dagligvarehandel og mat 2011.
- Pettersen, I., Arnoldussen og A., Grønlund, A. (2013): *Samfunnsøkonomisk prissetting av dyrket mark*. NILF notat 7–2013.
- Piketty, T. (2014): *Capital in the twenty-first century*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piro, F.N., Aksnes, D.W. (2014): *Myter og fakta om kritisk masse i forskning og høyere utdanning*. Forskningspolitikk 4/2014, NIFU.



- Piro, F.N., Tømte, C., Rørstad, K. og Thune, T. (2013): *Langsiktig kunnskapsutvikling på næringslivets premisser? Evaluering av Nærings-ph.d.-ordningen*. Nifu-rapport 2/2013.
- Politiets fellesforbund (2014): *Statlig styring og gjennomføringsevne*. Innlegg publisert på forbundets nettside 24.07.2013.
- Pollitt, C. og Dan, S. (2011): *The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis*, COCOPS Research Report.
- Produktivitetskommissionen (2013a): *Danmarks produktivitet – hvor er problemene?* Analyse-rapport 1.
- Produktivitetskommissionen (2013b): *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor*, Analyserapport 3, Produktivitetskommissionen.
- Produktivitetskommissionen (2014): *Infrastruktur*. Analyserapport 5.
- Prognosesenteret (2014): *Markedsanalyse og kartlegging av modul- og elementimport til det norske markedet*.
- Prop. 48 L (2014–2015): *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven (arbeidstid, aldersgrenser, straff mv)*.
- Prop. 75 L (2012–2013) *Endringer i konkurranse-loven*
- Prop. 125 S (2009–2010): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2010*.
- Prop. 40 S (2014–2015): *Endringer i statsbudsjettet 2014 under Nærings- og fiskeridepartementet (Statkraft SF – finansielle rammer)*.
- Prop. 75 L (2012–2013): *Endringer i konkurranse-loven*.
- Prop. 83 S (2010–2011): *Rammer for forvaltningen av eierskapet i enkelte selskaper*.
- Prop. 93 S (2013–2014): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*.
- Prop. 95 S (2013–2014): *Kommuneproposisjonen 2015*.
- Puga, D. (2010): *The magnitude and causes of agglomeration economies*. *Journal of Regional Science* Vol.50(1).
- Pöyry Management Consulting (2013): *Næringslivets kostnader ved forsinkelser i Vestkorridoren*. Pöyry-rapport nr. R-2012–006.
- Rambøll og Inventura (2014): *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*. KS Rapport februar 2014.
- Rattsø, J. (2008): *Puzzles of convergence and catching up: Regional income growth in Norway mimeo*, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology.
- Rattsø, J. (2014): *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utdfordringer for kommunereform*. SØF-rapport nr 02/14.
- Rattsø, J., Stokke, H (2014): *Population divergence and income convergence, Regional Studies, under trykking*.
- Rattsø, J. og Sørensen R. J. (2011): *Statlige selskaper med sektorpolitiske mål. En evaluering av statlig styring*. Forskningsrapport 14/2011. Handelshøyskolen BI.
- Rege, M., Telle, K. og Votruba, M. (2012): *Social Interaction Effects in Disability Pension Participation: Evidence from Plant Downsizing*. *Scandinavian Journal of Economics* Vol. 114(4).
- Rege M., Telle K. og Votruba M. (2009): *The effect of plant downsizing on disability pension utilization*. *Journal of the Economic Association* Vol. 7(4).
- Reiling, R.B., Snåre, M., Finnanger, E., Rikter-Svendsen, T., Bjørnstad, S. og Aamodt, P.O. (2015): *Hva koster en student? En kostnads-kartlegging av universiteter og høyskoler*, NIFU-rapport 52/2014.
- Rein, S. (2012): *The end of cheap China: Economic and cultural trends that will disrupt the world*, John Wiley & Sons, New Jersey.
- Reinhart, C.M. og Rogoff, K. (2009): *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton University Press.
- Reiten, Eivind, Lars Sørgård og Kristin Bjella (2014): *Et bedre organisert strømnett*. Rapport. Olje- og energidepartementet.
- Reve, Sasson (2012): *Et kunnskapsbasert Norge*.
- Revelli, F. og Tovmo, P. (2007): *Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in Norway*, *Journal of Urban Economics* 62, 121–134.
- Revisjon Midt-Norge IKS og Trondheim kommunerevisjon (2014): *Rapport fra selskapskontroll av TrønderEnergi*.
- Rhodium Group (2014): *American Climate Prospectus. Economic Risks in the United States*. Prepared as input to the Risky Business Project, October 2014 (v1.2).
- Riggutvalget (2012): *Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel. Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt av Olje- og energidepartementet*.
- Riis, C. (2014): *Konkurranse, regulering og produktivitet-utvikling: generell forståelse og norske problemstillinger*. Notat til produktivitetskommissionen.
- Riksrevisjonen (2009): *Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyring i helseforetakene*. Dokument 3:3 (2009–2010).

- Riksrevisjonen (2010): *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket*. Dokument 3:12 (2009–2010).
- Riksrevisjonen(2012a): *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*. Dokument 3:3 (2012–2013).
- Riksrevisjonen (2012b): *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Dokument 3:15 (2011–2012).
- Riksrevisjonen (2013a): *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i sykehus*. Dokument 3:4 (2013–2014).
- Riksrevisjonen (2013b): *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*. Dokument 3:10 (2012–2013).
- Riksrevisjonen(2014a): *Riksrevisjonens undersøkelse om elektronisk meldingsutveksling i helse- og omsorgssektoren* Dokument 3:6 (2013–2014), Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2014b): *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013*. Riksrevisjonen Dokument 1 (2014–2015).
- Rizov, M., Oskam, A., Walsh, P. (2012): *Is there a limit to agglomeration? Evidence from productivity of Dutch firms*. Regional Science and Urban Economics 42 (2012).
- Roca, J. de la og Puga, D. (2014): *Learning by working in big cities*. CEMFI Working Papers 1301.
- Rolfe, H., Rienzo, C., Lalani, M., Portes, J. (2013): *Migration and productivity: employers' practices, public attitudes and statistical evidence*, NIESR.
- Rystad Energy (2014): *Produktivitetsutviklingen i oljeindustrien i Norge*. Notat til produktivitetskommissjonen.
- Rødseth, A. (2014): *Høg fart og hard landing*. Finansdepartementet 200 år – Norsk økonomi fra bankerott til overskudd, Finansdepartementet.
- Røed Larsen, E. og Sommveroll, D.E. (2003): *Til himmels eller utfor stupet. En katalogisering av forklaringer på stigende boligpriser*. SSB notater 2003/64.
- Rønning, H., Slaatta, T., Torvund, O., Larsen, H. og Colbjørnsen, T. (2012): *Til bokas pris – utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa*. Utredning for Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet.
- Rålm, P. C. (2014): *Mat og industri 2014*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Salvanes, K. G. (2012): *Hva lærte vi på skolen i dag?* Samfunnsøkonomen nr. 9 2012.
- Salvanes, K. G. (2013): *Beregninger presentert på metodeutvalgets seminar vinteren 2013*.
- Salvanes, K.G. og Møen, J. (2009): *Bedriftsnedlegging, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi*. Norges Handelshøyskole – Samfunnsøkonomisk debatt 14/09.
- Samferdselsdepartementet (2011): *Brev til sekretariatet for Nasjonal transportplan 2014–2023: Retningslinje 2 for Nasjonal transportplan 2014–2023*.
- Samferdselsdepartementet (2014): *Brev til sekretariatet for Nasjonal transportplan: Utredninger og analyser til ny transportplan*.
- Samferdselsdepartementet (2014): *Jernbanereformen*. Presentasjon fra Samferdselsdepartementet, 23. oktober 2014.
- Samferdselsdepartementet (2014): *Val av trasé for vidara planlegging – gir raskere framdrift*. Pressemelding 14.04.2014.
- Samsø, K. og Volden, G.H. (2013): *Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring*. Concept Reports no. 35.
- Scarpetta m.fl. (2002): *The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: Evidence from micro and industry*. OECD Economics Department Working Paper no. 329.
- Seip Å.A., Andersen, R.K., Nergård, K. og Nicolaisen, H. (2013): *Arbeidstid og fleksibilitet. Omfang og praksis ved inngåelse av lokale arbeidstidsavtaler*. Fafo-rapport 2013:46.
- Seland, I., Vibe, N. og Hovdhaugen, E. (2013): *Evaluering av nasjonale prøver som system*. NIFU-rapport 4/2013.
- Serritzlew, S., Mannemar Sønderskov, K. og Tinggaard Svendsen, G. (2014): *Do Corruption and Social Trust Affect Economic Growth? A Review*. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice Vol. 16,(2).
- Shapiro, J. M. (2006): *Smart cities: Quality of live, productivity, and the growth effects of human capital*. The Review of Economics and Statistics Vol. 88(2).
- Skogstrøm, J.F., Ulstein, H., Holmen, R.B., Iversen, E.K., Høiseth-Gilje, K., Gulbrandsen, M.U. og L.A. Grünfeld (2013): *Investeringer i vei – blir næringslivet mer produktivt?* MENON-publikasjon nr. 36/2013. MENON Business Economics.
- Solhjell, B.V. (2011): *Solidaritet på ny*, Samlaget 2011.

- Solvik-Olsen, K. (2010): *Hvitvasking av oljepenger*. Dagsavisen, 26. november 2010.
- St.meld. nr. 7 (2008–2009): *Et nyskapende og bærekraftig Norge*.
- St.meld. nr. 9 (2008–2009): *Perspektivmeldingen 2009*.
- St.meld. nr. 1 (1979–80): Nasjonalbudsjettet 1980.
- St.meld. nr. 25 (1986–87): Reformen i personbeskatningen.
- St.meld. nr. 1 (1989–90): Nasjonalbudsjettet 1990.
- St.meld. nr. 32 (1994–95): Kommune og fylkesinndelingen.
- St.meld. nr. 14 (2002–2003): Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007): Arbeid, velferd og inkludering.
- St.meld. nr. 47 (2008–2009): Samhandlingsreformen — Rett behandling – på rett sted – til rett tid.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning.
- St.prp. nr. 70 (1995–96): Om avvikling av resterende eneretter i telesektoren.
- Stambøl, L.S. (2005): *Effekten av regional arbeidsmarkedsmobilitet for sysselsettingsvekst i økonomien totalt og for kunnskapsbasert tjenesteyting*. Økonomiske analyser 5/2005.
- Standard & Poor's (2014): *KBN Kommunalbanken Norway – 30 June 2014*.
- Statens helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*. Rapport 2/2012.
- Statens vegvesen (2011): *Stamnettutredning. Riksvegnettet*.
- Statistisk sentralbyrå (2013): *Matvarer, drikkevarer, tobakk. Prisenivå i europeiske land 2012*.
- Statistisk sentralbyrå (2014a): *Statistikkbanken*.
- Statistisk sentralbyrå (2014b): *Økonomisk utsyn over året 2013*. Økonomiske analyser, nr. 1.
- Statskonsult (1997): *Embetsmannen – og hennes roller*. Oslo: Statskonsult.
- Steinshamn, S.I. (2005): *Ressursrenten i norske fiskerier*. SNF rapport nr. 06/05.
- Stiglitz, J. E. (2014): *Leader and Followers: Perspectives on the Nordic Model and the Economics of Innovation*. NBER Working paper 20493.
- Stokke, T. A, Berge, Ø. M. og Seip, Å. A. (2010): *Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven. Utvikling, omfang og praksis*. Fafo-rapport 2010:42.
- Straatemeier, T. (2008): *How to plan for regional accessibility?* Transport Policy 15 (2008).
- Strand, A. og Langmyr, T. (2011): *Kapasitet i veinettet*.
- Strand, A., Nielsen, G. og Usterud Hanssen, J. (2009): *Kollektivtransport – Innspill til et satsingsområde i Bystrategi Region sør*. TØI rapport 1002/2009.
- Strauss-Kahn, V. og Vives, X. (2009): *Why and where to headquarters move?* Regional Science and Urban Economics 39 (2009).
- Strøm, B., Falch, T., Gunnes, T. og Haraldsvik, M. (2013): *Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning*. SØF-rapport nr. 03/13.
- Summers, L. (2013): *U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound*, Business Economics Vol. 49(2)
- Summers, L.H. (2013): *Economic possibilities for our children*, NBER Reporter 4, 2013.
- Summers, L. (2014a): *Reflections on the 'New Secular Stagnation Hypothesis'*, i C. Teulings og R. Baldwin (red.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, A VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Summers, L. (2014b): *Bold reform is the only answer to secular stagnation*, Financial Times 7. september 2014.
- Sutherland, D., Price, R., Joumard, I. og Nicq C. (2007): *Performance Indicators For Public Spending Efficiency In Primary And Secondary Education*. OECD Economics Department Working Paper No. 546.
- Svalund, J. (2001): *Undersyssetting og ufrivillig deltid. Varighet og veien videre*. Fafo-rapport 2011:34.
- Synovate Research reinvented (2008): *Undersøkelse for Konkurransetilsynet 2008*.
- Synovate Research reinvented (2011): *Interesseundersøkelse for Konkurransetilsynet 2011*.
- Syverson, C. (2011): *What Determines Productivity?* Journal of Economic Literature 2011, 49:2, 326–365.
- Söderström, L. (1998). *Fiscal federalism: The Nordic way*, i J. Rattsø (red) *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar.
- Sørensen, P. B. (2015): *Reforming public service provision: what have we learned?* Publisert på MIT-press, University of Copenhagen.
- Sørensen, R. J. (2010): *Ustyrlige statselskaper? En oversikt over faglitteraturen*. Universitetsforlaget.
- Sørensen, R. m.fl. (2007): *Omstilling og utvikling i norske kommuner Mye skrik og lite ull?*, BI Forskningsrapport 3/2007.
- Sørensen, R. (2009): *En effektiv offentlig sektor*, Universitetsforlaget.

- Sørensen, R. og Ludvigsen, S. (2003): *Når pengene skal følge brukeren. Kan kommunene ta ansvar for brukervalg og stykkpriser?* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift vol 19, Universitetsforlaget.
- Technopolis (2012): *A Good Council? – Evaluation of the Research Council of Norway*. Technopolis Group, Brighton.
- Teknologirådet (2013): *Made in Norway? Hvordan roboter, 3D-printere og digitalisering gir nye muligheter for norsk industri*.
- Tellevik, S. A. (2011). *Prisdrivende effekter av lov- og forskriftsendringer fra 1997 til i dag*, Bacheloroppgave ved Universitetet i Stavanger.
- The Better Regulation Task Force, UK (2003): *Principles of Good Regulation*.
- The Global Commission on the Economy and Climate (2013): *The New Climate Economy Report*.
- Thema (2013): *Kartlegging og anbefalinger til god eierstyring i kraftnæringen*. THEMA rapport 2013–46.
- Tilväxtanalys (2010): *Regelbördans ekonomiska effekter – en teoretisk och empirisk analys, rapport 2010: 14*.
- Tompson, W., in collaboration with R. Price (2009): *The Political Economy of Reform, Lessons from pensions, product markets and labour markets in ten OECD countries*. OECD-rapport.
- Trafikverket (2013): *Från planering til byggande*.
- Trefler, D. (2004): *The Long and Short of the Canada-U. S. Free Trade Agreement*. American Economic Review Vol. 94(4).
- Triplett, J. E., Bosworth, B. P. (2003): *Productivity Measurement Issues in Services Industries: «Baumol's Disease» Has Been Cured*, FRBNY Economic Review, September, 23–33.
- Triplett, J. E., Bosworth, B. P. (2004): *Services Productivity in the United States: New Sources of Economic Growth*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Triplett, J. E., Bosworth, B. P. (2007): *The Early 21st Century U. S. Productivity Expansion in Still in Services*, International Productivity Monitor, Number 14, Spring, pp 3–19.
- Ukeavisen Ledelse (2006): *Rødgrønn gavepakke til Posten*. Ukeavisen Ledelse, 28. mai 2006.
- Ulltveit Moe, K.H. (2014): *Kronikk i Dagens Næringsliv*, 14. mars 2014.
- UNCTAD (2005): *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*. United Nations Conference on Trade and Development, United Nations, New York and Geneva.
- United States department of Agriculture (2013): *Agricultural total factor productivity growth indices for individual countries, 1961–2011*.
- Urbanet Analyse (2011): *Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer: UA-rapport 23/2011*.
- Urbanet Analyse (2012): *Bypakker – Hva skal til for å nå klimaforliket?* UA-rapport 36/2012.
- Utdanningsdirektoratet (2011): *Små skoler og skolelederrollen*. Temanotat 2011:11
- Vatne, E. (2005): *Kunnskapssamfunnet og storbyenes rolle som arena for økonomisk utvikling*. Storbyene i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping.
- Venables, A. J. (2007): *Evaluating Urban Transport Improvements – Cost-Benefit Analysis in the Presence of Agglomeration and Income Taxation*. Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 41(2).
- Verdensbanken (2014): *Doing Business 2015 – Going Beyond Efficiency*.
- Voget, J. (2011): *Relocation of headquarters and international taxation*. Journal of Public Economics, Vol. 95(2011).
- Waagene, E., Støren, L.A. (2013): *Fagskoleutdannedes studiesituasjon og arbeidsmarkedssituasjon: Kandidatundersøkelse blant fagskoleutdannede uteksaminert våren 2012*. NIFU-rapport 40–2013.
- Waslander, S., Pater, C. og van der Weide, M. (2010): *Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education*, OECD Education Working Papers, No. 52.
- Welde, M. (2014): *Oppdaterte sluttkostnader – prosjekter som har vært underlagt KS2 per mai 2014*. Arbeidsrapport, NTNU/Concept.
- Welde, M., Eliasson, J., Odeck, J. og Börjesson, M. (2013): *Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor. En sammenligning av praksis i Norge og Sverige*. Concept Reports no. 33
- Welde, M., Samset, K., Andersen, B. og Austeng, K. (2014): *«Lav prising-store valg En studie av underestimert av kostnader i prosjekters tidlige fase»*, Concept rapport nr. 39, NTNU.
- Wilhelmsen, L. (2012): *A question of context*. Statistisk sentralbyrå Documents 2012/51.
- Wolf, M. (2014): *Why inequality is such a drag on economies*, Financial Times 30. september 2014.

- Wolff, E.N., Baumol, W.J., Noyes Sain, A. (2014): *A comparative analysis of education costs and outcomes: The United States vs. other OECD countries*. Economics of Education Review 39(2014).
- World Economic Forum (2013): *The Global Competitiveness Report 2013–2014*.
- World Economic Forum (2014): *The Global Competitiveness Report 2014–2015*.
- Yang, Y. og Driffield, N. (2012): *Multinationality-Performance Relationship*. *Management International Review February 2012*, Vol.52(1).
- Yellen, J. (2014): *Perspectives on Inequality and Opportunity from the Survey of Consumer Finances*, tale på en konferanse om Economic Opportunity and Inequality, Federal Reserve Bank of Boston.
- Young, A. (2014): *Structural Transformation, the Mismeasurement of productivity Growth, and the Cost Disease of Services*, *American Economic Review* Vol.104(11).
- Økokrim (2014): *Økokrim henlegger sak mot Troms Kraft AS*. Pressemelding fra Økokrim 25. mars 2014.
- Ørstavik, F. m. fl. (2003): *Bare plankekjøring? Utvikling av en overordnet innovasjonsstrategi i BAE-næringen*. STEP-gruppen, SINTEF Teknologiledelse.
- Østby, S., Westerlund, O. (2011): *Industrial structure, regional productivity and convergence: The case of Norway and Sweden*. I *European Urban and Regional Studies* 2011; Volum 18 (1).
- 
-

# Norges offentlige utredninger 2014 og 2015

## **Statsministeren:**

### **Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2014: 3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014  
NOU 2014: 17 Pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs

### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2014: 8 Tolking i offentlig sektor  
NOU 2014: 9 Ny adopsjonslov

### **Finansdepartementet:**

NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi  
NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

### **Forsvarsdepartementet:**

### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2014: 12 Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten

### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2014: 1 Ny arvelov  
NOU 2014: 10 Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern

## **Klima- og miljødepartementet:**

### **Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2014: 6 Revisjon av eierseksjonsloven

### **Kulturdepartementet:**

NOU 2014: 2 Lik og likskap

### **Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2014: 5 MOOC til Norge  
NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole  
NOU 2014: 14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

### **Landbruks- og matdepartementet:**

NOU 2014: 15 Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling?

### **Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2014: 4 Enklere regler – bedre anskaffelser  
NOU 2014: 11 Konkurransklagenemda  
NOU 2014: 16 Sjømatindustrien

### **Olje- og energidepartementet:**

### **Samferdselsdepartementet:**

### **Utenriksdepartementet:**

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog AS – 02/2015