

RAPPORT  
VEIER TIL BÆREKRAFTIG VERDISKAPING OG VELFERD





## Forord

På oppdrag fra arbeidsgiverorganisasjonen Spekter har Menon Economics vurdert hvilke utfordringer Norge står foran fram mot 2040. Vi har analysert hvilke behov dette stiller oss overfor, og pekt på mulige tiltak for å møte disse. Vi har ikke gitt tilrådninger til hvilke løsninger som bør velges. Vi har like fullt pekt på en mulig vei framover.

Prosjektet er ledet av Karl Eirik Schjøtt-Pedersen med Kristina Wifstad som operativ prosjektleder og Siri Vikøren som prosjektmedarbeider. Annegrete Bruvoll har bidratt som prosjektmedarbeider med ansvar for beregninger knyttet til den økonomiske modellen NOREG. Leo Grünfeld har vært prosjektmedarbeider og kvalitetssikrer. Odd Erik Stende har koordinert arbeidet fra Spekters side.

Vi takker Spekter for et spennende oppdrag og interessante samtaler. Vi takker også referansegruppa og Spekters medlemmer for gode innspill underveis i prosjektet. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

---

Mars 2021

Karl Eirik Schjøtt Pedersen  
Prosjektleder  
Menon Economics

# Innhold

<b>EN MULIG VEI FRAMOVER</b>	<b>5</b>
<b>SAMMENDRAG</b>	<b>7</b>
<b>1. INNLEDNING OG BAKGRUNN</b>	<b>12</b>
1.1. Grunnlag for kloke råd	12
1.2. Den norske modellens fire hjørnesteiner	12
1.3. Norges velstand er et resultat av omstillingsevne	13
1.4. Vi må våge å forandre for å bevare	14
<b>2. GRUNNLAG FOR VERDISKAPING OG VELFERD</b>	<b>17</b>
2.1. Tjenestetilbudet avhenger av finansieringsevne og tjenesteevne	17
2.2. Hva kan vi lære av framtidsbildene?	18
<b>3. LANGSIKTIGE UTVIKLINGSTREKK FOR NORSK ØKONOMI</b>	<b>20</b>
3.1. Globalisering	20
3.1.1. Norsk økonomi er avhengig av det internasjonale markedet	20
3.1.2. Innvandring gir ny arbeidskraft og økt konkurranse i arbeidsmarkedet	21
3.1.3. Økt skepsis til globalisering	23
3.1.4. Lokale hendelser går globalt	23
3.2. Digitalisering	24
3.2.1. Næringsliv og kompetansebehov endres som følge av digitalisering	24
3.3. Klimaendringer	26
3.3.1. Energiforbruket må dekkes av fornybare energikilder	27
3.3.2. Klimaendringer øker behovet for beredskap og tilpasset arealplanlegging	28
3.4. Reduserte petroleumsinntekter	29
3.5. Aldrende befolkning	31
3.6. Sentralisering	33
3.7. Sosiale spenninger og utenforskap	33
3.7.1. Små, men økende inntektsforskjeller	34
3.7.2. En større andel innvandrere kan bidra til økte forskjeller	34
3.7.3. Teknologisk utvikling kan bidra til større forskjeller	35
3.8. Koronakrisens: Hva er de langsiktige virkningene?	36
<b>4. UTVIKLINGSTREKKENES PÅVIRKNING PÅ SPEKTERS SEKTORER</b>	<b>39</b>
4.1. Helse og omsorg	39
4.1.1. Flere eldre øker etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester	39
4.1.2. Digitalisering vil endre tjenesteproduksjonen	41
4.1.3. Andre påvirkninger	42
4.2. Kultur	42
4.2.1. Globalisering og digitalisering endrer måten vi skaper og konsumerer kultur	42
4.2.2. Effektene av den demografiske utviklingen	44
4.3. Samferdsel	45
4.3.1. Overgang til utslippsfrie løsninger	45
4.3.2. Nye digitale løsninger vil vokse frem	47
4.3.3. Andre påvirkninger	47
4.4. Infrastruktur og eiendom	48
4.5. Virkemiddelapparat	49
<b>5. ØKONOMISK UTVIKLING FREM MOT 2040</b>	<b>50</b>

5.1.	Utviklingstrekkenes påvirkning på økonomien	50
5.1.1.	Petroleumssektorens sentrale rolle i norsk økonomi	50
5.1.2.	Mer om arbeidsstyrken	51
5.1.3.	Jokeren: Produktivitet	51
5.2.	Utvikling i norsk økonomi frem mot 2040 – en referansebane	53
5.3.	Hvordan påvirkes finansieringsevnen	55
<b>6.</b>	<b>UTFORDRINGER FOR FINANSIERINGSEVNEN</b>	<b>57</b>
6.1.	Offentlig inntekter er først og fremst avhengig av vekst i fastlandsøkonomien	57
6.2.	Fremtidig petroleumsinntekter vil ikke dekke opp fremtidig utgiftsvekst	58
6.3.	Begrenset mulighet til å øke skatte- og avgiftssatser	60
6.4.	Er det behov for økt brukerfinansiering av offentlige tjenester?	61
<b>7.</b>	<b>UTFORDRINGENE FOR TJENESTEEVNEN</b>	<b>62</b>
7.1.	Behov for nok arbeidskraft	63
7.1.1.	Arbeidskraftens betydning i den norske velferdsmodellen	63
7.1.2.	Utviklingstrekkene øker behovet for arbeidskraft	64
7.1.3.	Betydningen av redusert arbeidstid	68
7.1.4.	Behov for relevant arbeidslivsregulering	70
7.2.	Behov for relevant kompetanse	71
7.2.1.	Utviklingstrekkene ser ut til å forsterke eksisterende kompetansemangel	71
7.2.2.	Kompetansehull dekkes over av utenlandsk arbeidskraft	73
7.2.3.	Framskrivninger av dagens utdanningssøkning vil ikke dekke fremtidig behov	74
7.2.4.	Utnyttes kompetansen godt nok?	77
7.3.	Behov for økt produktivitet i velferdstjenestene	79
7.3.1.	Produktivitetsveksten hemmes av svakheter i styringssystemene	81
7.3.2.	Hindringer for bruk av ny teknologi svekker produktivitetsutviklingen	84
7.4.	Behov for bedre kapasitetsutnyttelse og samarbeid	88
7.4.1.	Eksisterende infrastruktur utnyttes ikke godt nok	89
7.4.2.	Fleksibel ansvarsfordeling mellom produsent og bruker	90
7.4.3.	Behov for å utnytte samlede ressurser og kompetanse	91
7.5.	Behov for økt brukerfokus i velferdstjenestene	92
7.5.1.	Utfordringer knyttet til finansieringsvilje	93
7.5.2.	Stor variasjon i brukertilfredshet for de offentlige tjenestene	94
7.6.	Behov for grønt skifte i offentlig tjenesteproduksjon	96
7.6.1.	Offentlig sektors klimafotavtrykk er stort	96
7.6.2.	Mangelfull prioritering av grønne anskaffelser	97
7.7.	Behov for å unngå økende regionale ubalanser	99
7.7.1.	Forsørgerbyrden blir tyngst i periferikommuner	99
7.7.2.	Utviklingen treffer alle landsdeler	101
7.7.3.	Virkninger på produktivitet og nasjonal inntekt	103
7.8.	Behov for tillit i samfunnet	103
7.9.	Økt behov for sikkerhet og beredskap	105
<b>8.</b>	<b>MULIGE TILTAK FOR Å MØTE FREMTIDENS UTFORDRINGER</b>	<b>107</b>
8.1.	Tiltak for å møte behovet for mer arbeidskraft	107
8.1.1.	Få flere i arbeid	107
8.1.2.	Øke den enkeltes arbeidstilbud	110
8.2.	Tiltak for å sikre relevant kompetanse	112
8.2.1.	Øke tilgangen på relevant kompetanse	112
8.2.2.	Utnytte kompetansen bedre	114
8.3.	Tiltak for å øke produktiviteten i offentlig sektor	115

8.3.1. Bedre organisering og styring	115
8.3.2. Bruk av teknologi	116
8.3.3. Arbeide på nye måter	117
8.3.4. Bedre utnyttelse av investeringer	119
8.4. Tiltak for bedre kapasitetsutnyttelse og samarbeid	120
8.4.1. Bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet	120
8.4.2. Mer innovasjonssamarbeid mellom privat og offentlig sektor	121
8.5. Tiltak for å øke brukerfokus i velferdstjenestene	122
8.5.1. Persontilpassede løsninger	122
8.5.2. Økt brukertilfredshet	123
8.6. Tiltak for det grønne skiftet i offentlig tjenesteproduksjon	123
8.6.1. Tydelige og ambisiøse mål på klima og miljø	124
8.6.2. Ambisiøse miljøkrav til egne leverandører	125
8.7. Tiltak for å motvirke regionale ubalanser	125
8.7.1. Opprettholde bosetting	126
8.7.2. Redusere avstandsulempen	127
8.7.3. Kompensere for manglende personell	128
8.8. Tiltak for å sikre tillit	129
8.8.1. Minimere kildene til ulikhet og utenforskap	129
8.8.2. Viktige funksjoner som ivaretar klage og kritikk	131
8.9. Tiltak for å imøtekomme behovet for beredskap	131
8.9.1. Overvåkingstiltak	132
8.9.2. Forebyggende tiltak	132
8.9.3. Responderende tiltak	132
8.9.4. Viktig at tiltakene er effektive	133
<b>REFERANSER</b>	<b>134</b>
<b>VEDLEGG 1: KORONAPANDEMIENS PÅVIRKNING PÅ NORSK ØKONOMI I 2020 OG 2021</b>	<b>139</b>

## En mulig vei framover

Denne rapporten beskriver Norges styrker og sårbarheter, våre utfordringer og muligheter. Rapporten har ikke som ambisjon å foreslå konkrete tiltak for hvordan vi skal møte framtiden. Vi drøfter likevel mulige tiltak som grunnlag for videre diskusjon. Ut fra denne analysen kan det trekkes et perspektiv på en mulig framtid. Det grunnleggende budskapet i rapporten er tydelig:

***Vi må mobilisere så mye menneskelig arbeidsinnsats som mulig, og utnytte den digitale teknologien så mye som mulig, for å få nok arbeidskraft og finansiering til å sikre våre felles velferdstjenester.***

En mulig vei mot å få til dette kan være:

1. I en framtid hvor de offentlige utgiftene til helse- og omsorgstjenester øker og inntektene fra petroleumsvirksomheten bidrar mindre til finansieringen, er det avgjørende at det **utvikles ny næringsvirksomhet** som bygger på våre fortrinn og som drar nytte av de mulighetene digitalisering, globalisering og omstillingen til et lavutslipps-samfunn gir. Det forutsetter at vi stadig utvikler ny kunnskap, har virkemidler som bidrar til utvikling og omstilling, og tilgang til de internasjonale markedene blant annet gjennom EØS-avtalen.
2. Det aller viktigste både for å få nok arbeidskraft til å løse oppgavene og for å skape de verdiene som vil gi oss inntekter, er å **få flere i arbeid**. Det er ingen grunn til at unge og middelaldrende menn i Norge skal være mindre yrkesaktive enn i nabolandene og EU, eller at kvinner skal være mindre yrkesaktive enn menn.
3. En av de viktigste kvalitetene i det norske samfunnet er at vi har tillit til myndighetene og hverandre. Denne tilliten kan vi bare sikre ved å **unngå at noen faller utenfor** samfunnet. Et av de viktigste tiltakene for å unngå utenforskap er at flere unge mennesker, flere av de med lavere utdanning og flere av de ikke-vestlige innvandrerne kommer inn i arbeidslivet
4. Men det er ikke nok at flere kommer i arbeid. De yrkesaktive må arbeide mer. Dersom alle **de som arbeider deltid kommer over til å arbeide heltid** vil det alene dekke mye av den utfordringen vi står foran. En reduksjon i den daglige arbeidstiden vil derimot forsterke utfordringene.
5. Vi må sikre nok kompetanse som vi trenger. Vi ligger an til å ha for få sykepleiere, helsefagarbeidere, bygningsarbeidere og ingeniører. Vi må **innrette opptaket i utdanningen slik at framtidens behov dekkes**.
6. Samtidig må kompetansen oppdatere kontinuerlig. Kanskje bør partene i arbeidslivet bli enige om at alle får noen **måneder med etterutdanning** for eksempel når de fyller 40 og når de fyller 55 år.
7. Selv om flere kommer i arbeid og vi arbeider mer, vil det neppe være nok til å løse det store behovet for arbeidskraft vi får når færre i yrkesaktiv alder skal gi pleie og omsorg til så mange flere eldre. Det kan tilsi at vi må skaffe mer arbeidskraft ved å **øke arbeidsinnvandringen**.
8. Men mye tyder på at selv ikke det vil være nok. Derfor må vi løse flere oppgaver digitalt. Også i offentlig sektor må vi derfor legge til grunn at vi **skal løse så mye av oppgavene som mulig gjennom digitale løsninger, og bruke den arbeidskraften vi rår over der menneskelig nærhet og innsats er nødvendig**.
9. Folketallet i mange distrikts-kommuner antas å gå kraftig ned. Det er både en utfordring for å sikre levende distrikter, og fordi en enda mindre andel yrkesaktive skal gi omsorg til en enda større andel eldre enn i sentrale strøk. Vi trenger en **massiv satsing på satsing på digitalisering i distriktene** for å fjerne avstandsulempen, tilby avstandsarbeid og øke kapasiteten i velferdstjenestene i Distrikts-Norge.

10. Det må være **et samlet nasjonalt løft for digitalisering der staten, kommunene og fylkeskommunene er pliktig til å delta i en samordnet utvikling**. Ikke som i dag der alle kommunene velger hver sin løsning og systemene i forskjellige offentlige etater ikke kan snakke sammen.
11. Offentlige IKT-prosjekter mislykkes ikke fordi de er offentlige, men fordi de er store og kompliserte. Utbyggingen av **offentlige IKT-løsninger må skje mer gradvis, prøvende og skybasert** og i et tett samspill mellom spesialistene i den enkelte virksomhet og intern IKT-kompetanse.
12. IKT-systemene må i langt større grad utnyttes til å **arbeide på andre måter blant annet ved at hver enkelt av oss utfører flere oppgaver som i dag utføres av fagfolk**, og ved at oppgaver som i dag utføres av høyt utdannet personell kan utføres av annet personell. Ikke minst må digitale hjelpemidler bistå ansatte og i langt større grad utføre oppgaver som i dag utføres av ansatte.
13. Den kunnskapen som samles gjennom de samordnede digitale systemene, må utnyttes til å **gi de enkelte brukerne tjenester som er langt mer tilpasset behovene til den enkelte bruker**. Denne informasjonen må også benyttes til å forutse framtidige situasjoner og behov, slik at offentlige tjenester bedre kan planlegge virksomheten og redusere den samlede ressursbruken.
14. Mye mer fokus må settes inn på at brukerne skal få løsninger de er fornøyde med. **Offentlige tjenester må bli langt mer fleksible for å utføre oppgavene på en måte og på den tiden som brukerne ønsker**. Offentlige tjenester bør også kunne bli mer åpen for å kunne kombinere offentlige finansierte tjenester med tilleggstjenester som brukerne betaler selv.
15. Bruk av digitale løsninger og bedre organisering av tjenestene vil både øke kapasiteten til å utføre tjenester og redusere kostandene ved tjenestene. Men dersom besparelsene blir igjen i den enkelte virksomheten vil det ikke gi økt evne til å løse de helse- og omsorgsoppgavene som vi trenger. Det må derfor være **pålegg om at gevinstene går til fellesskapet gjennom forhåndsbestemte kutt i framtidige budsjetter**.
16. Samtidig må vi bruke de investeringene vi gjør bedre. Vi må **øke utnyttelsen av investeringene ved å bruke maskiner og utstyr mere per dag og gjennom større deler av dagen**, flytte bruken av personell fra tider hvor behovene er mindre til der behovene er mer og spre bruken av infrastruktur slik at bruken i topp-periodene blir mindre.
17. Vi må stadig strekke oss for å bli bedre. Dersom alle bringes opp samme nivå som de som gjør det best, vil vi få mye mer effektive tjenester. Det bør derfor være **årlige systematiske sammenligninger** der man sammenligner oppgaveløsningen mellom ulike virksomheter innen samme og mellom forskjellige sektorer.
18. Gjennom forsøk kan vi finne bedre måter å løse oppgavene på. Da må vi tåle at det gjøres feil og at ikke alle forsøk lykkes. Slik utprøving må skje i alle virksomheter. **Men vi må skaffe et særlig rom for å prøve og feile gjennom en åpnere forsøkslovgivning og gjennom en frittstående forsøksenhet, Forvaltningslab**, som er forankret sentralt i statsforvaltningen.
19. De offentlige tjenestene må utvikles i nært samspill med privat sektor, dra nytte av tjeneste- og produktforbedringer i næringslivet og **skape radikale forbedringer gjennom krav til nye leveransere**.
20. Den offentlige virksomheten må gå foran i det grønne skiftet. Det tilsier at de offentlige virksomhetene stilles overfor ambisiøse mål om utslippsreduksjoner, og at det stilles **ambisiøse klimamål i offentlige innkjøp for eksempel om null-utslippsløsninger i transportsektoren**.
21. Samtidig viser korona-pandemien at vi må forvente større innslag av hendelser som vi ikke kunne forvente. Virksomhetene må derfor **øke kapasiteten til beredskap mot uventede hendelser**.

## Sammendrag

Den norske velferdsmodellen, bygget på prinsipper om en bred deltakelse i arbeidslivet, fellesfinansierte velferdstjenester til alle, tilrettelegging for høy verdiskaping i næringslivet og et trepartssamarbeid som ivaretar arbeidsgiveres, arbeidstakeres og samfunnets interesser, har over lang tid bidratt til å bygge et av verdens beste velferdssamfunn. Modellen har bred oppslutning i det norske folk, noe som er grunnleggende for dens eksistens. Denne rapporten analyserer hvordan viktige utviklingstrekk for den neste tiårene vil virke sammen med Norges styrker og sårbarheter, og identifiserer hvilke utfordringer som må møtes for å sikre en best mulig videreføring av den norske velferdsmodellen.

Spekters medlemmer har sitt tyngdepunkt innen viktige samfunnssektorer som helse, samferdsel, kultur, grunnleggende infrastruktur og virkemidler for nærings- og samfunnsutvikling. Denne rapporten skal gi Spekter et oppdatert og faktabasert grunnlag for å gi kloke råd om hvordan samfunnet skal møte fremtiden.

Analysene som presenteres i denne rapporten tar utgangspunkt i at et godt velferdstilbud avhenger av særlig to dimensjoner – finansieringsevne og tjenesteevne. Sagt med andre ord: vi må både kunne *betale for* velferdstjenestene og vi må klare å *levere tjenester* i tilstrekkelig omfang og kvalitet.

### Globale utviklingstrekk vil prege velferdsstaten de neste tiårene

Store tidevannsbølger av endringer slår inn over verden og Norge. Vi må være forberedt på disse, ettersom de påvirker både tjeneste- og finansieringsevnen.

**Globalisering** gir økt tilgang til verdensmarkedet, noe som påvirker Norges eksportmuligheter, gjør at menneskene flytter seg mer mellom land og verdensdeler og gjør at lokale hendelser – som kredittkriser og virusutbrudd – i økende grad går globalt og blir til finanskriser og pandemier. Nå ser vi imidlertid en økende skepsis til globalisering rundt om i verden. Det kan blant annet gjøre det vanskeligere å selge norske varer og tjenester. **Digitalisering** og automatisering påvirker næringslivet gjennom innovasjoner i nye produkter, tjenester, arbeidsprosesser og markeder, og endrer arbeidslivets kompetansebehov. Samtidig forsterkes globaliseringen gjennom digitalisering ved at verden blir mer tilgjengelig.

**Klimaendringer** gjør at verdens energiforbruk i større grad dekkes av fornybare energikilder, og øker behovet for beredskap og tilpasset arealplanlegging. Ettersom ressursene tømmes ut vil **reduisert petroleumsvirksomhet** legge press på samfunnets finansieringsevne. Det påvirker også etterspørselen etter arbeidskraft i en sektor med historisk høy verdiskaping, Redusert aktivitet i petroleumssektoren vil igjen skape store ringvirkninger i fastlandsøkonomien.

De neste årene vil Norges **befolkning eldes** betydelig. Det gir en stor økning i behovet for helse- og omsorgstjenester, noe som vil legge press på de offentlige finansene, men også utfordre velferdsstatens evne til å tilby gode tjenester til alle, ettersom andelen yrkesaktive per pensjonist vil reduseres dramatisk. **Sentralisering** – som også ventes å øke i årene som kommer – vil forsterke de lokale virkningene av eldrebølgen, og gjøre det enda vanskeligere å møte etterspørselen etter velferdstjenester i de minst sentrale kommunene.

Flere av utviklingstrekkene som er nevnt over vil bidra til å **øke de sosiale spenningene**. Teknologisk utvikling, innvandring og globalisering gir press for økende inntektsforskjeller, og sentralisering bidrar til økte spenninger mellom sentrum og periferi. Det gir problemer knyttet til utenforskap, og kan svekke oppslutningen om den norske modellen.



De langsiktige utviklingstrekkene utfordrer viktige sektorer, sektorer hvor Spekter er tungt representert. Press på statsfinansene vil tvinge frem økt bruk av digitale løsninger i helsesektoren. Aldring vil øke etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester, som vil gi utfordringer med å sikre personell med rett kompetanse, og sentralisering kan gi økte regionale forskjeller i tjenestetilbudet. Kulturlivet blir mer digitalt, og import og eksport av kulturuttrykk øker. Økt press på statsfinansene som følge av eldrebølge og reduksjon av oljeinntekter vil kunne øke presset på finansieringen av kulturlivet.

Klimaendringer gir krav om mer utslippsfrie løsninger i samferdselssektoren. Digitalisering åpner for autonome kjøretøy og persontilpassede transportsystemer. Sentralisering kan gi økt press på kollektivsystemene i og rundt byene, og reduserte tilbud i distriktene. Behovet for digital infrastruktur vil øke, sammen med risikoen for digitale angrep. Klimaendringer gjør fysisk infrastruktur mer skadeutsatt. Utviklingstrekkene vil endre rollen til virkemiddelaktørene. Behovet for å bistå bedrifter i omstillingsarbeid vil øke, sammen med behovet for eksportfremme og FoU.

Samtidig har norsk økonomi fått et kraftig tilbakeslag med koronapandemien og de påfølgende smitteverntiltakene. Krisen har truffet norsk økonomi skjevt. I noen sektorer har aktiviteten nærmest stanset opp over natten (kultur og reiseliv), mens andre har blitt mindre påvirket (dagligvarer og kraftproduksjon). I noen bransjer har krisen til og med ført til vekst. Det er vanskelig å forutsi hvilke langsiktige virkninger pandemien vil få for norsk økonomi, men et økt fokus på beredskap i helsevesenet, bruk av digitale løsninger for møter, kurs og konferanser i arbeidslivet, mer fokus på lokalt og nasjonalt fritidskonsum og en varig redusert etterspørsel etter petroleumsprodukter synes å være sannsynlig.

Figur 0-1: Oversikt over de langsiktige utviklingstrekkenes påvirkning på utvalgte sektorer

Helse og omsorg	Kultur	Samferdsel	Infrastruktur og eiendom	Virkemiddelapparatet
<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Økt etterspørsel etter helsetjenester</li> <li>➢ Økt bruk av ikke-fysisk oppfølging</li> <li>➢ Økte forventninger til kvalitet</li> <li>➢ Regionale forskjeller i tjenestetilbudet</li> <li>➢ Utvikling av velferdsteknologi</li> <li>➢ Kompetansemangel</li> <li>➢ Økt press på finansiering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Digital kulturproduksjon og konsum</li> <li>➢ Økt import og eksport av kultur</li> <li>➢ Større regionale forskjeller i tjenestetilbudet</li> <li>➢ Økt press til selvfinansiering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Mer utslippsfrie løsninger</li> <li>➢ Utvikling og bruk av digitale løsninger <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autonome kjøretøy</li> <li>▪ Effektive transportsystemer,</li> </ul> </li> <li>➢ Endret etterspørsel: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Delingstjenester</li> <li>▪ Persontilpasset transport</li> </ul> </li> <li>➢ Endret kompetansebehov</li> <li>➢ Økt beredskap</li> <li>➢ Økte regionale forskjeller i kollektivtilbud <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Press i byene</li> <li>▪ Mangel i distriktene</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Økt digitalisering</li> <li>➢ Fysisk infrastruktur mer skadeutsatt</li> <li>➢ Økt risiko for digitale angrep</li> <li>➢ Økt behov for digital infrastruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Økt behov for eksportfremme</li> <li>➢ Økt behov for lokale samarbeid</li> <li>➢ Endret kompetansebehov</li> <li>➢ Endret rolle → avhjelpe bedrifter i omstillingsarbeidet</li> <li>➢ Økt behov for FoU for å øke offentlig produktivitet</li> </ul>

## Økende press på fremtidig finansieringsevne

Allerede før pandemien var et faktum var den fremtidige finansieringsevnen preget av flere utfordringer. Redusert aktivitet i petroleumsvirksomheten vil redusere handlingsrommet i finanspolitikken betydelig. I årene som kommer vil avkastning av oljefondet avta som andel av verdiskapingen, noe som gjør at vi ikke kan øke bruken av fondsinntektene for å dekke opp for økende offentlige utgifter til pensjoner-, helsetjenester og omsorg for en økende andel eldre

De offentlige inntektene er imidlertid først og fremst knyttet til vekst i fastlandsøkonomien. I årene fremover er det ventet noe svakere vekst i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien. Dette forsterkes av en lav produktivitsvekst i privat sektor. En svakere vekst i verdiskapingen vil derfor forsterke inndekningsbehovet.

Samtidig er mulighetene til å styrke finansieringsevnen gjennom å øke skatte- og avgiftssatsene, begrenset. Økt skatt reduserer insentivene til å arbeide og til å investere. Skattenivået i Norge er dessuten allerede relativt høyt sammenlignet med andre europeiske land, og høy mobilitet av arbeidskraft, kapital og næringsvirksomhet som følge av globalisering, gjør at skattenivået i Norge ikke kan avvike for mye fra nivået i andre land.

Økt brukerfinansiering, enten gjennom høyere egenandeler eller overføring av finansieringsansvaret for enkelte tjenester fra offentlig til privat sektor, kan avdempe inndekningsbehovet noe. Det kan også bidra til en mer samfunnsøkonomisk lønnsom dimensjonering av tjenestetilbudet gjennom redusert overforbruk.

## Det er behov for tiltak for å møte ni sentrale utfordringer

Utviklingstrekkene som beskrives i rapporten representerer både trusler og muligheter for tjenesteevnen. Vi har identifisert ni utfordringer som vil få særlig stor betydning de neste 20 årene. For å møte disse utfordringene forslås tiltak innen en rekke områder.

**Den første, og viktigste utfordringen, er å øke deltakelsen i arbeidslivet** Utviklingen de neste 20 årene, særlig kombinasjonen av økte pensjons- og helse- og omsorgsutgifter og reduserte petroleumsinntekter, vil øke behovet for å sikre nok arbeidskraft. Samtidig ser vi en utvikling i retning av at hver enkelt jobber mindre, og det er politisk press for å redusere arbeidstiden ytterligere.

For å opprettholde, og helst øke, samfunnets totale arbeidstilbud, **må** det satses på tiltak rettet mot å få flere i jobb og sørge for at de som jobber, jobber mer. Gjennom å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne, øke sysselsetting både blant menn i alderen 25-54 år og blant kvinner og innvandrere, øke arbeidsinnvandringen, sørge for å få studenter raskere gjennom utdanningsløpet og ut i arbeid, stimulere yrkesaktive til å gå senere av med pensjon, øke heltidsandelen, få ned sykefraværet og motvirke politisk press for å redusere arbeidstiden, kan utfordringene knyttet til arbeidskraft motvirkes. En reduksjon av den daglige arbeidstiden vil derimot forsterke utfordringene. Et viktig bidrag for å møte utfordringen med en mindre andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder, er derfor å motstå det politiske presset om ytterligere reduksjoner i normal-arbeidstiden.

**Den andre utfordringen er å sikre tilgang på kompetanse.** Utover tilgang til nok arbeidskraft styres vår fremtidig økonomiske vekst og velstand av vår evne til å utnytte denne arbeidskraften best mulig. En tilpassningsdyktig arbeidsstyrke med høy og relevant kompetanse er derfor sentralt for å klare omstillingen som kreves av digitalisering, klimautfordringene og en aldrende befolkning. De underliggende årsakene til kompetanseutfordringene ser ut til å være at dagens utdanningstilbud og -søking ikke samsvarer med fremtidig behov, at deler av kompetansen utdatertes som følge av omstilling og at eksisterende kompetanse ikke brukes på en effektiv måte.

Tiltak rettet mot dette behovet må derfor både bidra til å øke tilgangen på kompetansen vi trenger og sørge for at den kompetansen vi har, utnyttes bedre. Eksempler på tiltak er insentiver for studenter og utdanningsinstitusjoner til å øke søkningen til studieretninger med stort behov, økt antall studieplasser, systematisk etter- og videreutdanning, styrt oppgaveglidning og reduserte krav til spesialisering.

**Den tredje utfordringen er at produktiviteten i offentlig sektor må økes.** Utfordringene knyttet til å sikre nok kompetent arbeidskraft både for å finansiere og å produsere fremtidens velferdstjenester synliggjør behovet for

effektivisering. For å møte inndeckningsbehovet er det avgjørende at vi klarer å få mer velferd ut av hver krone i de offentlige budsjettene, det vi si å øke produktiviteten i offentlig sektor. Det er behov for både organisatoriske grep og bedre utnyttelse av ny teknologi dersom vi skal få det til. Gjennom tydeligere prioriteringer av mål, å systematisk søke beste praksis og utnytte stor- og samdriftsfordeler kan velferdstjenestene drives mer effektivt. Samtidig vil systematisk satsing på digitalisering, felles digitale systemer med bedre informasjonsutnyttelse, kontinuerlig innovasjon, fokus på gevinstrealisering og en kultur for å hele tiden prøve (og feile med) nye løsninger bidra til å møte utfordringene.

**Den fjerde utfordringen er å sikre fleksible løsninger for å få maks utnyttelse av ressursene.** De kommende endringene i alderssammensetning, hvor folk bosetter seg, reisemønsteret og overgang til fornybare energikilder, påvirker etterspørselen etter offentlige og private tjenester og kapasitetsbehovene i infrastruktur og tjenesteproduksjonen. På motsatt side kan store mengder data og andre måter å utforme tjenestene på, også påvirke kapasiteten. Utviklingstrekkene øker dermed behovet for fleksible løsninger som gjør at vi utnytter kapasiteten i infrastrukturen, arbeidskårsressursene og tjenesteproduksjonen vår best mulig. For å møte denne utfordringen trenger vi blant annet tiltak som bidrar til en bedre utnyttelse av de infrastrukturinvesteringene vi allerede har gjort. Samtidig vil det trenge nye løsninger. Kapasitetsutfordringen vil derfor også være avhengig av mer innovasjonssamarbeid mellom offentlig og privat sektor.

**Det femte vi ser er et behov for å øke brukerfokuset i velferdstjenestene.** Ettersom det er innbyggerne som i fellesskap finansierer velferden, gjennom skatter, avgifter og eventuelle egenandeler knyttet til bruk, avhenger kvaliteten og bærekraften på velferdstjenestene av en sterk finansieringssevne, men også av en sterk finansieringsvilje. Folk må være villige til å bidra til den felles finansieringen som er nødvendig. For å sikre at den norske modellen klarer å møte utfordringene knyttet til de langsiktige utviklingstrekkene, må velferdstjenestene utformes slik at oppslutningen om modellen opprettholdes. Det synliggjør behovet for å sikre at velferdstjenestene oppleves som gode og relevante, altså velferdstjenester som har stor brukertilfredshet. Økt fleksibilitet i tjenestetilbudet, med mulighet for tilleggskjøp, årlig benchmarking og en ledelseskultur med vekt på brukerfokus er måter å møte utfordringen på.

**Den sjette utfordringen blir å få det grønne skiftet inn i offentlig tjenesteproduksjon.** Norges bidrag til å begrense klimaendringene forutsetter at vi evner å omstille eget forbruk, næringsliv og offentlig tjenesteproduksjon til mer bærekraftige løsninger. Offentlig sektors størrelse, og dens tyngde som kunde for privat sektor, tilsier at det offentlige har et særlig ansvar for å gå frem som et foregangseksempel på grønn omstilling. Krav om tydelige og ambisiøse klima og miljømål for den enkelte virksomhet som igjen videreføres i ambisiøse innkjøpskrav, kan her være mulige tiltak.

**Den syvende utfordringen blir å unngå økte regionale ubalanser.** Den voksende andelen eldre vil bli en særlig utfordring for mange distriktskommuner.. Med en utvikling som peker i retning av at de unge flytter til byene og de eldre blir igjen, vil underdekning av helsepersonell i distriktene representere en stor utfordring. Tiltak som kan øke tilbudet eller dempe etterspørselen etter denne typen arbeidskraft, vil være særlig viktig. Utfordringen kan møtes på to måter: gjennom tiltak for å opprettholde bosetningen og med det også å sikre tilstrekkelig arbeidskraft, og gjennom tiltak for å kompensere for manglende arbeidskraft, blant annet gjennom økt bruk av digitale løsninger og mer geografisk fleksible måter å organisere offentlige tjenester på.

Forskjeller skaper sosial uro og reduserer tilliten til offentlige myndigheter. Det gjør det vanskeligere å samarbeide for å få til den nødvendige omstillingen vi står ovenfor. Den norske velferdsmodellen er helt avhengig av bred oppslutning blant innbyggerne. Det krever tillit. **Å sikre denne tilliten er den åttende utfordringen vi ser i årene som kommer.** Deltagelse i arbeidslivet er spesielt viktig for å unngå økende ulikheter og økte sosiale

spenninger, men også regionale ubalanser setter tilliten på prøve. Inkludering og deltagelse i utdanning og arbeidsliv, tiltak for å bygge fellesskap gjennom kultur og en sannferdig offentlig debatt, kvalitetssikring, tilsyn og klageinstanser, samt en god brukeroppfølgning, vil være viktige tiltak for å sikre at tilliten ikke svekkes.

**Den niende utfordringen vi retter oppmerksomhet mot, er å møte et økende behov for sikkerhet og beredskap** på en måte som ikke går for mye på bekostning av behovet for produktivitet og økonomisk vekst. Globalisering, digitalisering og klimaendringer bidrar til økte utfordringer knyttet til blant annet cybersikkerhet, terror, spredning av bakterier og virus og uforutsette hendelser knyttet til mer dramatiske vær fenomener. Det er god grunn til å forvente at behovet for sikkerhet og beredskap innen en lang rekke sektorer vil øke i tiårene som kommer. Tiltak rettet mot å møte disse utfordringene, både overvåkingstiltak, forebygging og respons, er nødvendige. Samtidig er det viktig at fokuset på beredskap ikke blir for dominerende, og at tiltakene som iverksettes er samfunnsøkonomisk effektive.

# 1. Innledning og bakgrunn

## 1.1. Grunnlag for kloke råd

Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter representerer arbeidsgivere i offentlig eide selskaper og i private selskaper og organisasjoner som opererer i et marked dominert og finansiert av det offentlige. Spekters medlemmer har sitt tyngdepunkt innen viktige samfunnssektorer som helse, samferdsel, kultur, grunnleggende infrastruktur og virkemidler for nærings- og samfunnsutvikling. Medlemsselskapenes virksomhet bestemmes derfor i avgjørende grad av rammevilkårene for offentlig virksomhet.

Spekter er en viktig organisasjon. Dels fordi medlemmene utfører funksjoner som er avgjørende for at samfunnet skal kunne fungere. Alt fra føring av strøm og bygging av veier, til våre mest spesialiserte helsetjenester og våre største kulturopplevelser. Spekters medlemmer driver Norge. Men Spekter er også viktig fordi organisasjonen og dens medlemmer representerer en unik kompetanse. Når samfunnet skal styres er myndighetene avhengig av gode råd. Spekters medlemmer representerer den fremste kompetansen på sentrale samfunnsområder. Det er derfor avgjørende at disse kvalifiserte synspunktene kommer fram.

Vi befinner oss i en tid preget av sterke trender som vil påvirke både evnen til å drive næringsvirksomhet og evnen til å tilby velferdstjenester. Dette vil i stor grad påvirke Spekters medlemmer. I denne rapporten søker vi å få oversikt over de viktigste utviklingstrekkene i tiårene framover. Vi analyserer hvilken betydning utviklingstrekkene vil ha både for samfunnet totalt og for sektorene hvor Spekters medlemmer har sitt tyngdepunkt. På noen områder vil utviklingstrekkene kunne true viktige kjennetegn ved velferdssamfunnet. På andre områder vil de åpne nye muligheter. De grunnleggende spørsmålene blir da hvordan vi skal unngå de største utfordringene og virkeliggjøre mulighetene. Dette summeres opp i et sett av tilrådninger.

Tilrådingene i denne rapporten vil gi Spekter og Spekters medlemmer et sterkere grunnlag for å møte framtidens utvikling. Samtidig gir rapporten Spekter et bedre grunnlag for å kunne gi myndighetene gode råd for hvordan samfunnet skal møte framtidens utfordringer. Slik gir rapporten et bedre grunnlag for å møte fremtiden.

## 1.2. Den norske modellens fire hjørnesteiner

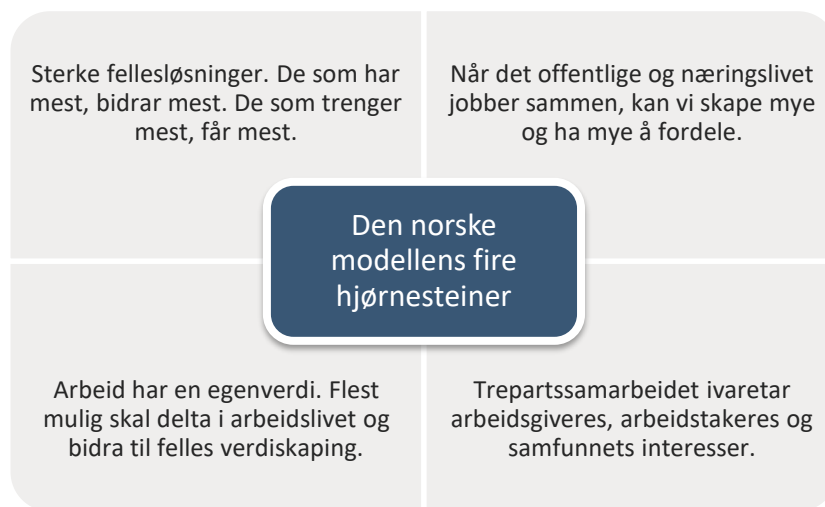
Land organiserer sine samfunn på forskjellig vis, bestemt til dels av ulike verdsett og ideologier, til dels ut fra de ressurser landet rår over og den verdiskapingen som følger med, og til dels ut fra landets historie og erfaringer. Den norske velferdsstaten er bygget opp ut fra et ønske om at alle mennesker i alle deler av landet skal ha tilgang til de samme grunnleggende velferdsgodene. For å få til det er det utviklet brede fellesløsninger, i hovedsak drevet av det offentlige, med en felles skole, et felles helsevesen og et felles pensjonssystem for alle. Vi kaller det den norske modellen.

Det norske velferdssystemet er betalt av alle innbyggerne i fellesskap, gjennom innbetaling av skatt til det offentlige. De som har mest, bidrar mest, gjennom skattesatser som øker progressivt med inntekten. De som trenger mest velferd, får også mest, gjennom tilrettelagte ordninger. Dette er en av hjørnesteinene i den norske modellen – at alle betaler en relativt høy skatt til fellesskapet for å sikre alle den samme mulighet til grunnleggende velferdstjenester.

For å finansiere denne velferden, må man først skape verdier. Samfunnet må derfor organiseres slik at man kan skape mest mulig for få mest mulig til fordeling. En annen hjørnestein i den norske modellen er derfor samspillet mellom å skape og dele: for at det offentlige skal kunne tilrettelegge for en best mulig felles velferdstjeneste, må

det også legge til rette for en sterkest mulig privat verdiskaping, slik at skattegrunnlaget blir størst mulig. Velferdsnivået hviler derfor på at verdiskapingen i næringslivet er så god som den kan bli.

Samspillet virker begge veier; på samme måte som velferdstjenestene er avhengig av verdiskapingen i næringslivet, er verdiskapingen i næringslivet avhengig av velferdstjenestene. En god skole gir grunnlag for kompetente arbeidstakere. Et godt helsevesen gir grunnlag for friske arbeidstakere. Et godt omsorgstilbud frigjør tilgjengelige arbeidstakere. Gode ordninger ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet gir trygghet til å satse på nye muligheter. Gode virkemidler for næringsutvikling hjelper fram innovasjon og nyskaping. Det norske velferdssamfunnet er dermed et resultat av verdiskapingen både i næringslivet og i velferdstjenestene. Mye av den viktigste verdiskapingen foregår i velferdstjenestene og ikke minst i helsevesenet. Likevel er verdiskapingen i næringslivet helt avgjørende, fordi det er den som gjør det mulig å betale for disse viktige tjenestene.



Det er gjennom arbeidet vårt vi skaper verdier. Men arbeidet har også en egenverdi, som grunnlag for fellesskap og personlig utvikling. En tredje hjørnestein i den norske modellen er derfor betydningen av arbeid. En høy yrkesdeltakelse bidrar til verdiskaping, og arbeid til alle er et selvstendig mål i modellen. Den norske modellen legger til rette for at flest mulig skal delta i arbeidslivet – og at færre skal falle utenfor. Gjennom den såkalte arbeidslinja skal det gis incentiver til å delta i arbeidslivet. Slik er det også et overordnet mål at det skal være full sysselsetting og lav arbeidsledighet.

Full sysselsetting forutsetter blant annet at hensynet til næringslivets konkurransevne er førende for inntektsutviklingen. Inntektsoppgjørene hviler på frontfags-modellen, hvor det er de konkurranseutsatte næringene som først forhandler om lønnsutviklingen, og det de kommer fram til, er førende for utviklingen i andre sektorer. En fjerde hjørnestein i den norske modellen er derfor et nært samspill og samarbeid mellom partene i arbeidslivet, arbeidsgiverne, arbeidstakerne og staten – trepartssamarbeidet. Gjennom dette samarbeidet legges det vekt på å ivareta både arbeidsgivernes, arbeidstakernes og samfunnets interesser på en måte som bygger opp under sysselsettingen, verdiskapingen og velferden.

Et resultat av den «norske modellens» visjon om at alle mennesker skal ha den samme tilgangen til velferdsgoder, er en grunnleggende tillit mellom samfunnet og innbyggerne.

### 1.3. Norges velstand er et resultat av omstillingsevne

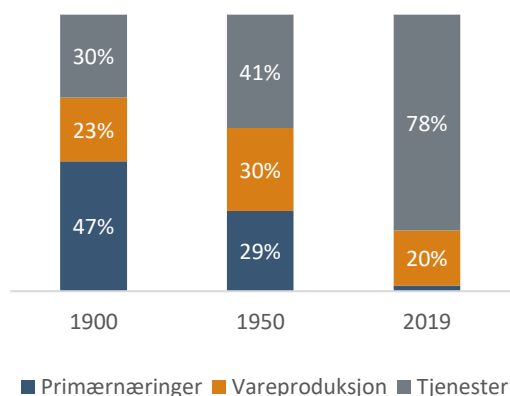
Det snakkes mye om at norsk økonomi står ovenfor et stortilt omstillingsarbeid i tiden som kommer. Digital omstilling for å møte den fjerde industrielle revolusjonen. Grønn omstilling for å møte behovet for økonomisk

utvikling som ikke går på bekostning av klimaet. Behovet for omstilling omtales som en jobb som ligger *foran* oss – som noe norsk næringsliv, offentlig forvaltning og den enkelte innbygger må lære seg for å møte en kommende tidevannsbølge av forandringer. Forandringer kommer, det er ingen tvil om det. Men det er nyttig å huske på at omstillingsarbeid ikke er noe nytt, noe som må læres. Det er noe vi har gjort kontinuerlig.

Nordmenn har – som mennesker flest – tilpasset seg nye forhold i alle tider. Fra våre forfedre først slo seg ned i dette kalde, kupert landet helt nord i verden, har nordmenn funnet måter å utnytte våre hjemlige fjorder, fjell og fossefall til å skape verdier. Og gjennom å krysse hav og ønske andre nasjonaliteter velkommen i havnebyer langs den lange kysten, har handel og kulturutveksling funnet sted. Innovasjon har hele tiden funnet sted underveis. Dette har vært grunnlaget for utvikling av norsk økonomi.

Det var omstilling av økonomien å begynne å salte og tørke fisken, så den kunne selges til andre land. Norsk omstillingsevne har ført til at den store andelen arbeidere som for hundre år siden jobbet innen primærnæringer først gikk fra jordbruket til industrien når jordbruket ble mekanisert, i dag jobber med tjenesteproduksjon etter at industriproduksjonen ble effektivisert. Omstillingsevne sørget for at et petroleumsfunn på norsk sokkel rett før jul i 1969 førte til femti år med storstilt oppbygging av en norsk leverandørnæring som leverer høyteknologiske produkter og tjenester, ikke bare til norsk olje- og gassutvinning, men til petroleumsvirksomheter over hele verden. Og ikke minst har omstillingen fra et kjønnsdelt arbeidsliv, der menn deltok i arbeidslivet mens i all hovedsak kvinner arbeidet i hjemmet, til et stadig mer likestilt arbeidsliv, vært av stor betydning for norsk verdiskaping.

Figur 1-1: Næringene vi jobber i: Endringer fra 1900 til i dag. Kilde: SSB



Velferdsmodellen hviler på vår evne til å skape økonomiske verdier. Historien viser oss at denne evnen henger tett sammen med vår evne til stadig å fornye oss og tilpasse oss nye forhold.

#### 1.4. Vi må våge å forandre for å bevare

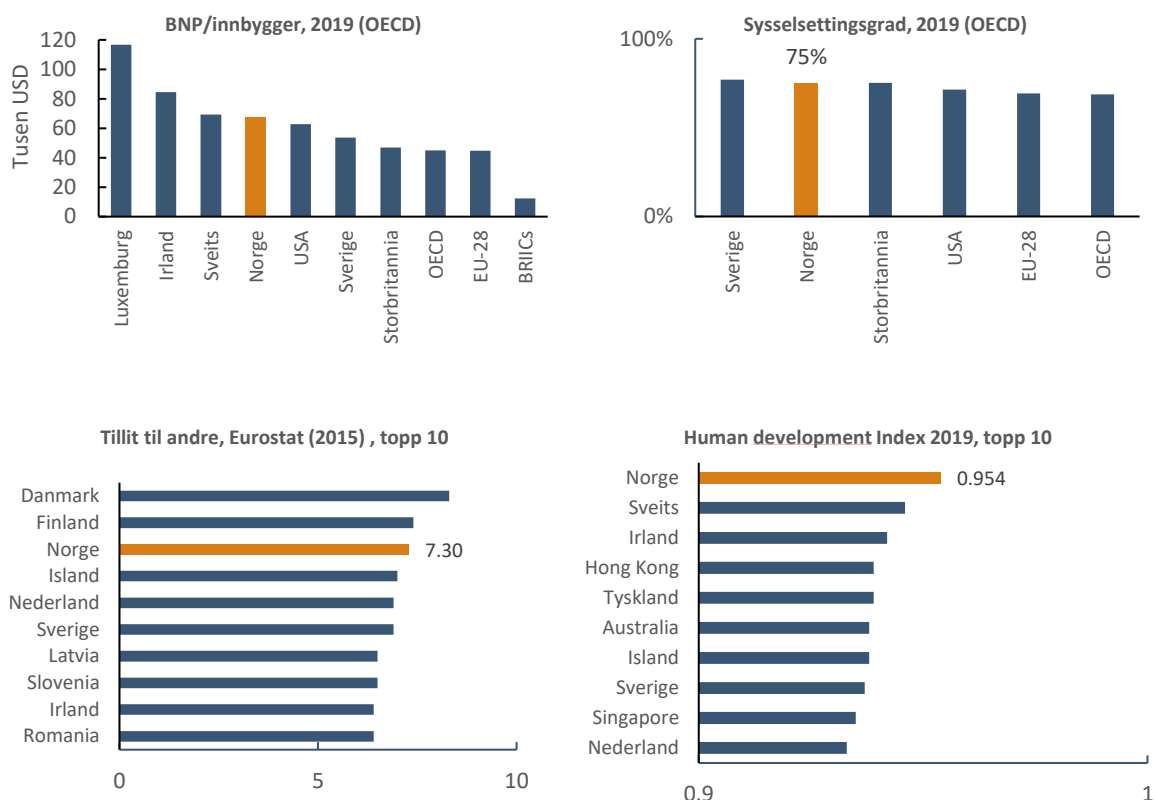
Den norske modellen er bygget over lang tid og har bred oppslutning i det norske folk. Den har klare paralleller til modellene i nabolandene, og benevnes derfor ofte også den *nordiske* modellen. Selv om også Sverige og Danmark finansierer vesentlige deler av velferden i fellesskap gjennom skattesystemet, er det samtidig viktige forskjeller mellom de nordiske landene, for eksempel hvor mye som organiseres gjennom det offentlige og hvor mye som organiseres gjennom arbeidslivet.

Norge er i dag i en ganske unik situasjon. FNs utviklingsprogram har 15 år på rad kåret Norge til verdens beste land å bo i.<sup>1</sup> Vi er blant de land som har verdens høyeste verdiskaping per innbygger. Gjennom Oljefondet har vi 10 000 milliarder kroner "på bok". Vi har store og verdifulle ressurser knyttet til petroleum, vannkraft og fisk. Den største verdien er likevel at vi er blant de land som har høyest andel av befolkningen sysselsatt i arbeidslivet.<sup>2</sup> Vi har et høyt kompetansenivå.

<sup>1</sup> Human development index, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

<sup>2</sup> OECD, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>

**Figur 1-2: BNP per innbygger (2019), topp 10-rangering av Human Development Index (2019), grad av tillit (2015) og grad av sysselsetting for kvinner (2019).** Kilder: SSB, Human Development Report Office, Eurostat, OECD



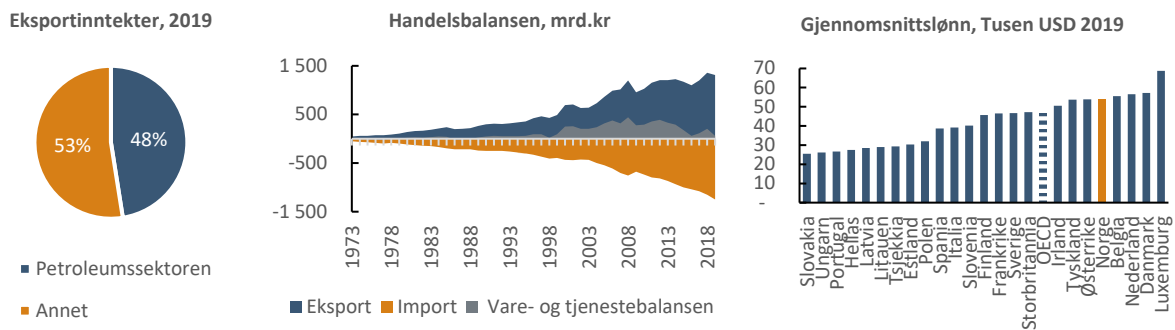
Sammen med bevisste politiske valg har dette gitt grunnlag for at vi har et godt velferdstilbud som omfatter alle, som igjen har ført til at Norge er blant landene med minst forskjeller. Det bidrar til at vi er et land hvor det er svært høy tillit, både til hverandre og til samfunnsinstitusjonene. Folk er derfor villige til å betale noen av verdens høyeste skatter i tillit til at pengene benyttes til fellesskapets beste. Dette gjør det også mulig for myndighetene å gjennomføre krevende tiltak som for eksempel nedstengningen av samfunnet under korona-pandemien, ettersom befolkningen gjennomgående er lojale mot tiltakene.

Samtidig er Norge sårbart. Den høye tilliten vi har i dag, synes å hvile på at fordelingen av byrder og goder framstår som rettferdig. Hvis noen opplever at de faller utenfor fellesskapet vil også lojaliteten mot dette fellesskapet bli borte, og tilliten til den «norske modellen» svekkes. Videre har vi en liten befolkning i et svært langstrakt land i utkanten av Europa. Det gjør at vi har lange avstander til markedene. Store områder har lav befolkningstetthet og nedgang i folketallet. Vi har en liten og åpen økonomi. Det gjør at vi er svært eksportavhengig. Samtidig har vi et høyt lønnsnivå som svekker vår kostnadmessige konkurranseevne. Vi er svært petroleumsavhengig. Inntektene fra petroleums-virksomheten utgjør nesten halvparten av eksportinntektene og en femdel av statens inntekter.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Eksportstatistikk 2019 (SSB) og Statsbudsjettet 2020 (Finansdepartementet)



**Figur 1-3: En liten, åpen økonomi: Petroleumssektorens andel av eksportinntektene, utvikling i handelsbalanse, gjennomsnittslønninger.** Kilder: SSB/Nasjonalbudsjettet, OECD



Den norske modellen er under stadig press. Dersom ikke velferdstjenestene oppleves som gode og relevante, vil viljen til å betale for fellesgodene svekkes. Dersom ikke verdiskapingen i næringslivet er tilstrekkelig god, vil evnen til å betale for fellesgodene svekkes. Tilsvarende vil evnen til å utnytte tilgjengelige ressurser og å organisere virksomheten effektivt påvirke evnen til å tilby gode, relevante velferdstjenester. Utviklingstrekk, både nasjonale og internasjonale, påvirker grunnlaget både for næringslivets verdiskaping og for «produksjonen» av velferdstjenestene. Den norske modellen er et rammeverk for å nå de overordnede målene om gode liv og god velferd for alle. De ulike virkemidlene i modellen må imidlertid være åpne for justeringer hvis utfordringene rundt modellen endres. Virkemidlene må stadig forandres for at målene skal nås.

Det må derfor være vilje til kontinuerlig endring i måten velferdstjenestene produseres og verdiskapingen stimuleres, for å sikre at de ulike elementene er bærekraftige – både i økonomisk, miljømessig og sosial forstand. Den økonomiske bærekraften er blant annet utfordret ved at kostnadene øker som følge av at det blir flere eldre og at de store inntektene fra petroleumsvirksomheten ventes å avta. Den miljømessige bærekraften utfordres blant annet av klimagassutslipp fra den økonomiske aktiviteten. Den sosiale bærekraften utfordres blant annet gjennom økende sosial ulikhet.

I kapittel 2 drøfter vi hva som har betydning for at vi skal kunne gi et godt velferdstilbud. Gjennomgangen viser at vi er avhengig både av finansieringsevne og tjenesteevne. I kapittel 3 går vi igjennom viktige utviklingstrekk som vil påvirke dette grunnlaget for tjenestetilbudet. I kapittel 4 vurderer vi hvordan dette vil virke inn på sektorer hvor Spekter har mange medlemmer. I kapittel 5 setter vi dette inn i en økonomisk modell som beskriver utviklingen fram mot 2040. I kapittel 6 drøfter vi hvordan ulike endringer kan bidra til å styrke eller svekke samfunnets evne til å finansiere velferdstjenestene.

Norge har styrker og sårbarheter. Utviklingen framover vil bety både trusler og muligheter. I kapittel 7 setter vi sammen hvordan disse truslene og mulighetene vil kunne virke inn både på våre sterke og sårbare samfunnsområder. Vi identifiserer et sett av utfordringer Norge står overfor hvis vi skal holde et høyt nivå på velferdstjenestene. Ved bruk av den økonomiske modellen analyserer vi hvordan ulike endringer vil virke med tanke på å redusere eller forsterke utfordringene. Ut fra dette kan vi i kapittel 8 drøfte hvilke tiltak som bør settes i verk for å sikre den finansieringsevnen og tjenesteevnen som er nødvendig for å kunne videreføre et godt velferdstilbud til alle. Med utgangspunkt i en sterk vilje til å sikre prinsippene bak den norske modellen, vil vi på denne måten kunne avdekke hva vi ser som nødvendige tiltak for å nå dette overordnede målet. Slik tar vi i denne rapporten sikte på å foreslå veier til bærekraftig verdiskaping og velferd.

## 2. Grunnlag for verdiskaping og velferd

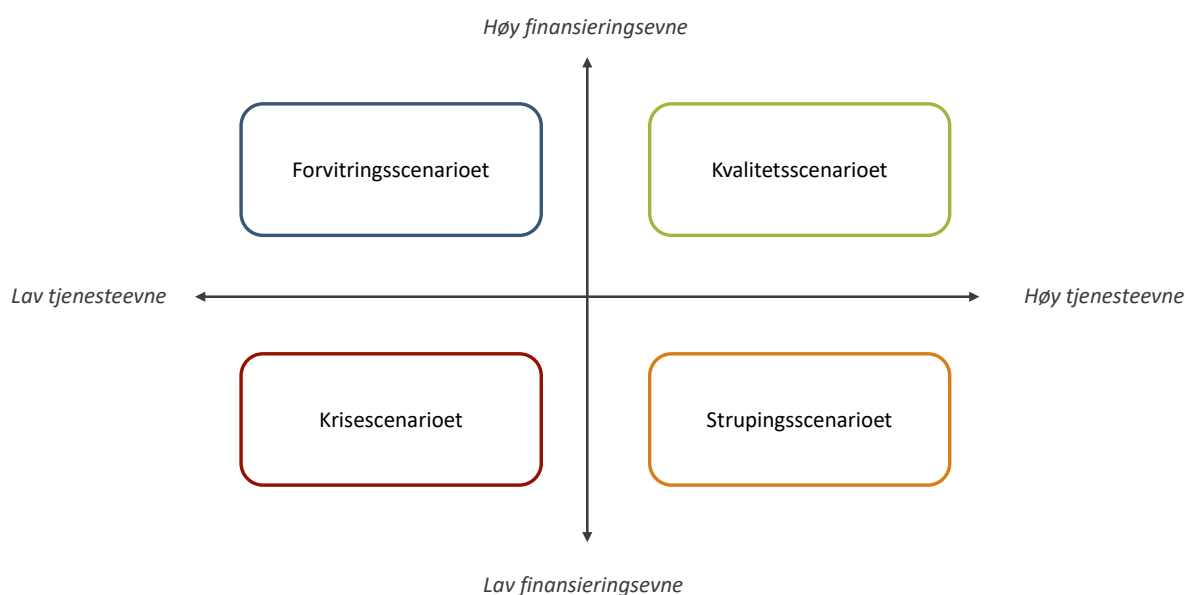
### 2.1. Tjenestetilbudet avhenger av finansieringsevne og tjenesteevne

Det norske velferdssamfunnet er satt sammen av en rekke ulike velferdstjenester, blant annet en felles finansiert skole og en felles finansiert helsetjeneste. Vår evne til å utføre disse oppgavene kan vi kalle tjenesteevne. For å kunne finansiere disse tjenestene er vi avhengig av økonomiske ressurser som skaffes til veie blant annet gjennom skatter og avgifter. Vår evne til å betale for disse tjenestene kan vi kalle finansieringsevne.

Velferdstjenestenes tjenesteevne påvirkes blant annet av tilgangen på arbeidskraft, arbeidstakernes kompetanse, tilgangen på teknologiske hjelpemidler, og organiseringen av tjenesteproduksjonen. Jo sterkere tilgangen og kvaliteten på tjenesteressursene er, jo sterkere er tjenesteevnen, og motsatt.

Velferdstjenestenes finansieringsevne påvirkes av blant annet nedgangen i oljeinntektene, næringslivets konkurranseevne, næringslivets adgang til markedene, kostnadene knyttet til en aldrende befolkning, kostnader knyttet til ulike velferdsreformer f.eks. reduksjon i arbeidstiden og utgifter knyttet til håndtering av uforutsette hendelser. I tillegg vil innbyggernes vilje til å betale skatt og egenbetaling for tjenester påvirke finansieringsevnen. Jo sterkere de inntektsgivende faktorene er og jo svakere de kostnadsdrivende faktorene er, jo sterkere er finansieringsevnen, og motsatt.

Ved å se disse to dimensjonene langs to akser ser vi fire ulike kombinasjoner som kan beskrive hvordan tilbudet vil se ut i framtiden. Det gir grunnlag for fire ulike framtidsscenarier:



Finansieringsevnen er selvfølgelig helt avgjørende for at vi skal kunne betale for framtidens velferd. Men kan en sterk finansieringsevne alene sikre et godt velferdstilbud? Vi kan meget vel tenke oss situasjoner hvor det er penger nok til å finansiere behov for arbeidskraft, men hvor det ikke er nok personell som har den kompetansen som kan gi tjenesten ønsket kvalitet. Det nytter heller ikke å ha penger dersom de som leder og utfører en tjeneste ikke tar hensyn til hva som er brukernes ønsker og behov, og driver videre etter gammelt mønster selv om brukerne forventer tilgang til nye tjenestetilbud eller økt brukerinnflytelse. Videre kan vi ha all verdens penger, men dersom vi ikke er forberedt på uventede hendelser, vil vi ikke kunne møte en krise som sprer seg fra ett kontinent til det neste. For ikke å glemme at det nytter lite å ha god evne til å betale for helsetjenester i

sentrale strøk, hvis mange eldre bor i distrikter hvor det ikke finnes nok helsearbeidere i yrkesaktiv alder. Dersom evnen og viljen til å løse oppgavene på en bedre måte – tjenesteevnen – ikke er god nok, så vil velferdstilbudet forvitre selv om vi har penger som kunne gjort det mulig å finansiere noe bedre. I figuren over har vi kalt det å ha høy finansieringsevne, men lav tjenesteevne, for et forvitringsscenario.

Motsatt kan vi ha personell med fremragende kompetanse, som vi ikke får brukt den fordi det ikke er budsjetter til å ansette dem i velferdstjenestene. Vi kan ha framtidrettede ledere og ansatte som higer etter å gi brukerne de aller beste og mest moderne tilbudene. Det nytter likevel lite hvis vi ikke kan betale for å tilby slike tjenester. Vi kan ha de beste planverk og den beste trening for å forebygge en negativ hendelse, men dersom vi ikke har penger til å betale for nødvendig utstyr og personell, vil alvorlige hendelser skylle inn over oss uten motstand. Og vi kan ha evne til å bruke moderne digitale tjenester til å gi pasienter i distriktene tilgang til landets fremste leger gjennom bruk av telemedisin, men hvis vi ikke har penger til å bygge ut bredbåndstilbudet i distriktene, så kan denne muligheten likevel ikke tas i bruk. Selv om tjenesteevnen er den aller beste, så kan ikke de gode tjenestene gjennomføres hvis vi ikke har evne til å finansiere det dette koster. Da blir velferdstilbudet strupt, selv om vi har evner til å gjøre det så mye bedre. Derfor har vi kalt dette et strupingsscenario.

Det aller verste er selvfølgelig hvis vi ikke har evne til å utvikle og utføre tjenestene og heller ikke har evne til å finansiere de tjenestene som er. Da vil raskt velferdstilbudet avvike så mye fra det som med rimelighet kan forventes, at det vil oppfattes å være i krise. Derav krisescenarioet.

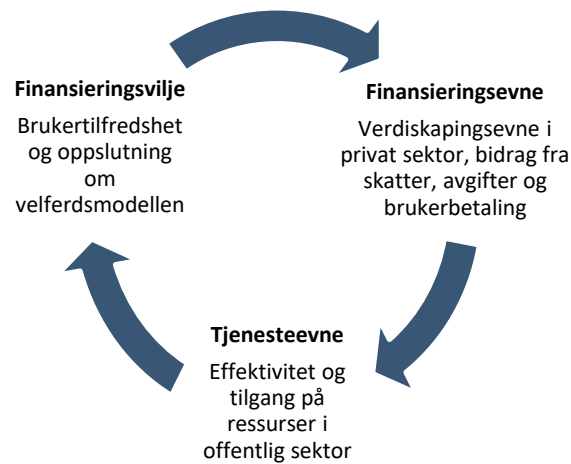
Klarer vi derimot å sikre evnen til å utvikle velferdstjenester av høy kvalitet som er tilpasset behovet til brukerne, å levere disse på en effektiv måte og samtidig sikre en god offentlig finansiering gjennom en kombinasjon av skatter og god verdiskaping i næringslivet – da kan vi også i fremtiden være anerkjent for den norske velferdsmodellen. Dette er kvalitetsscenarioet.

## 2.2. Hva kan vi lære av framtidbildene?

Disse fire stiliserte bildene av hvordan samfunnet over tid vil se ut med ulike nivåer av finansierings- og tjenesteevne, viser oss hvordan tjenestetilbudet påvirkes av hver av faktorene. Det viser hvor avhengig velferdstilbudet er av nivået på de offentlige inntektene. Dersom ambisjonen er å gi et best mulig velferdstilbud, er det å gi grunnlag for sterk offentlig finansiering essensielt. Samtidig er det bare når vi klarer å kombinere sterk finansieringsevne og sterk tjenesteevne at vi kan nå fram til et tjenestetilbud av høy kvalitet. Oppgaven vi står foran, er derfor å styrke begge disse faktorene.

Muligheten til å påvirke disse faktorene, varierer. Nedgangen i oljeinntektene bestemmes dels av ressursgrunnet og dels av utviklingen i den globale etterspørselen, som vi har begrenset innflytelse på. Adgangen til markeder i andre land er også i stor grad gitt. Her er generelt lagt til grunn at for en liten, åpen økonomi som den norske er tilgang til eksportmarkedene en forutsetning for den verdiskapingen som er knyttet til den store andelen eksport. Dette vil endre seg dramatisk dersom Norge selv skulle ønske å endre betingelsene for markedsadgangen, for eksempel ved å si opp EØS-avtalen. En reduksjon i markedsadgangen som må antas å følge med en slik beslutning, må ventes å svekke verdiskapingen i eksportnæringene og med det øke finansieringsutfordringen. Reformen knyttet til skatte- og avgiftsregimet, eller arbeidslivsreformer, er noe myndighetene i større grad kan påvirke. Reformen knyttet til arbeidsstyrken kan ha særlig betydning fordi det påvirker både tilgangen på arbeidskraft, næringslivets konkurransevne og statens finansieringsevne. Tjenesteevnen kan også påvirkes. Arbeidstidsreformer vil slå direkte inn også her. Tilgangen på teknologiske hjelpemidler vil avhenge av hvilke produkter som utvikles både nasjonal og internasjonalt. Muligheten til å ta dem i bruk vil imidlertid bestemmes av finansieringsevnen.

Men tjenesteevnen og finansieringsevnen påvirker også en tredje faktor: Finansieringsviljen. Finansieringsevnen er avhengig av befolkningens vilje til å bidra til fellesskapet gjennom skatter og avgifter. Befolkningen kan sette seg imot et gitt skatte- og avgiftsnivå blant annet ved å presse fram krav om skatte- og avgiftslettelser ved valg. Viljen til lojalt å betale skatter og avgifter kan også svekkes. Det må derfor antas at befolkningens vilje til å bidra til fellesskapet avhenger av hva man opplever å få igjen. Har velferdstjenestene en kvalitet som forsvarer et høyt skattnivå? Har bruken av skatteinntektene en effektivitet som gjør at de ikke ødsles bort slik at de bare i begrenset grad kommer tjenestene til gode? I tillegg kommer opplevelsen av at byrdefordelingen mellom skatteyterne er rimelig. Alt dette gjør at befolkningens finansieringsvilje også bestemmes av at tjenestene framstår som kvalitativt gode og med tilstrekkelig kapasitet.



## 3. Langsiktige utviklingstrekk for norsk økonomi

Hvordan det norske velferdssamfunnet vil se ut på lang sikt er avhengig av en rekke faktorer. Tilgangen på kapital, arbeidskraft og teknologi styrer vår evne til å produsere egne varer og tjenester. For at disse varene og tjenestene skal ha noen verdi, må det vi produserer samsvare med det markedet vil ha. Hvor høy verdien av det vi produserer er, har en sammenheng med hvorvidt vi har kompetansen til å kunne ta i bruk ny teknologi som gjør det mulig å produsere mer med de samme ressursene, og innrette vår produksjon mot varer og tjenester som har høy verdi i markedet. Vår evne til å konkurrere på det internasjonale markedet, er avhengig av dette. Tilsvarende er tilgangen til internasjonale markeder viktig for at vårt næringsliv kan ekspandere og spesialisere seg i det de kan best, og at vi får tilgang til varer og tjenester som andre land produserer bedre og/eller billigere. Den norske modellen har videre et mål om at velferdsveksten skal fordeles utover hele samfunnet. Velferdsvekst som kun tilfaller noen få, eller som utelater enkelte grupper, vil derfor true den norske modellen og det norske velferdssamfunnet. I dette kapitlet ser vi nærmere på utviklingstrekk som vil påvirke disse mekanismene, og den norske velstandsveksten på lang sikt.

Videre representerer Koronapandemien et sjokk for norsk økonomi. Hvilke langsiktige virkninger koronakrisen kan få for norsk økonomi, er det vanskelig å predikere. Det er fortsatt ikke sikkert om tilbakeslaget som virusutbruddet har ført med seg, kan karakteriseres som en strukturell eller en konjunktorell forstyrrelse i økonomien. Mens konjunktorelle forstyrrelser er forbigående, vil de strukturelle vedvare og gi strukturelle endringer i samfunnet som setter varige spor. I slutten av dette kapitlet diskuterer vi dette nærmere.

### 3.1. Globalisering

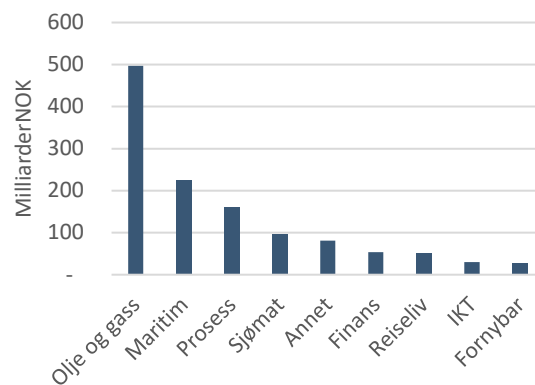
Friere handel har hatt en positiv effekt på Norge. Som et lite land er ekspansjonsmulighetene, kapitaltilgang og effektivitet- og innovasjonsfremmende konkurranse begrenset dersom vi kun baserer oss på innenlandsk konsum og produksjon. En åpen økonomi og økt globalisering har gitt oss bedre tilgang til et stadig større marked, flere og billigere varer, tjenester og arbeidskraft, enklere tilgang til teknologi og kunnskap og bedre tilgang til kapital. Videre gjør økt mobilitet og lavere transportkostnader det lettere å forflytte seg på tvers av landegrenser både i forbindelse med arbeid og fritid. Vi, og resten av verden, har med dette blitt mer internasjonale.

#### 3.1.1. Norsk økonomi er avhengig av det internasjonale markedet

Norsk økonomi har kommet særlig godt ut av globaliseringstrenden, da det vi selger til utlandet har hatt en bedre prisutvikling enn det vi kjøper fra utlandet. Som vist i Figur 1-3 har Norge over lang tid hatt en positiv handelsbalanse, og derfor også vært en viktig kilde til vår økonomiske vekst.

Som liten økonomi har vi begrenset påvirkning på markedene internasjonalt. I 2019 var Norges samlede vare- og tjenesteeksport på om lag 1 300 milliarder kroner (SSB). Dette utgjør om lag 38 prosent av bruttonasjonalproduktet, og er lavere enn andre sammenlignbare land i Vest-Europa<sup>4</sup>. Videre skiller norsk eksport seg ut ved å være svært orientert mot råvaremarkeder. Som vist i Figur 3-1 er vår viktigste eksport knyttet til petroleumsprodukter, sjømat, metaller og andre produkter fra prosessindustrien.

Figur 3-1: Fordeling av norsk eksport av varer og tjenester i 2019. Kilde: Menon Economics (2020a)



Det vil si at både etterspørselen etter og prisen på råvarene som preger store deler av Norges eksport,

bestemmes internasjonalt. Eksempelvis vil lavere etterspørsel etter petroleum internasjonalt ha en stor innvirkning på etterspørselen etter varene og tjenestene vi eksporterer. Det gjør oss sårbare overfor svingninger på det globale markedet.

I dag er EU-landene våre viktigste handelspartnere. Ifølge tall fra SBB utgjorde vare-eksport til EU-land 65 prosent av samlet fastlandseksport i 2019. Tilsvarende utgjorde vareimport fra EU 61 prosent av vår import utenom skip og oljeplattformer.<sup>5</sup> Dette understreker viktigheten av EØS-avtalen for vår økonomi.

I tillegg skifter tyngdepunktet i verdensøkonomien til fremvoksende økonomier, det vil si fra vest til sør og øst sett fra Norge. Det endrer også hvilke handelspartnere som blir viktige for Norge i tiden fremover. Større kulturelle forskjeller, blant annet knyttet til arbeids- og miljøstandarder, kan gjøre handel med disse økonomiene mer krevende enn det vi er vant med hos våre tradisjonelle handelspartnere i Europa og ellers i Vesten.

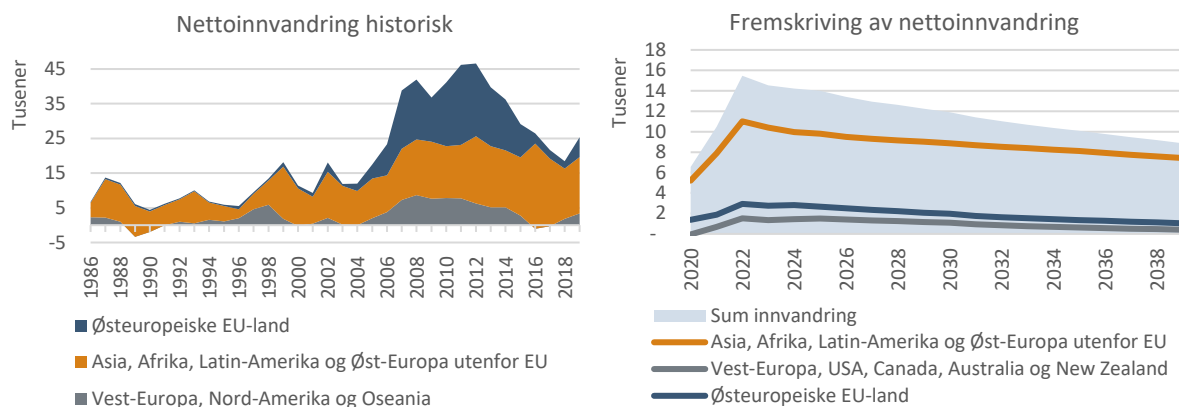
### 3.1.2. Innvandring gir ny arbeidskraft og økt konkurranse i arbeidsmarkedet

Strategiske samarbeidsavtaler på tvers av landegrensler, inntektsvekst, lavere transportkostnader, teknologiutvikling og bedre tilgang på informasjon har bidratt til å redusere barrierene ved å bosette seg i et annet land enn der man er født. Som figuren nedenfor viser, har disse endringene ført til en kraftig økning i innvandringen til Norge de siste 20 årene. Og da særlig fra slutten av 90-tallet og frem til 2012/2013.

<sup>4</sup> Sverige, Finland, Danmark, Island, Irland, Belgia, Nederland og Tyskland

<sup>5</sup> <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/norges-viktigste-handelspartnere>

**Figur 3-2: Befolkningsendring blant innvandrere i Norge fordelt på landbakgrunn (venstre) og fremskrevet innvandring fra ikke-nordiske statsborgere fordelt etter innvandringsbakgrunn (høyre). Kilde: SSB (2020) og SSBs befolkningsframskrivinger (2020)**



Utover en spesielt lav innvandring i 2020 og 2021, er det i hovedalternativet til SSBs befolkningsframskrivinger lagt til grunn at netto innvandring vil øke igjen i 2022 for deretter å falle i årene som kommer.<sup>6</sup> Det er forventet klart størst innvandring fra Landgruppe 3, det vil si Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika. Relativt lav vekst i øvrige deler av befolkningen gjør at andelen innvandrere i Norge øker til litt over 17 prosent i 2040 og videre opp til rundt 18 prosent i 2060.

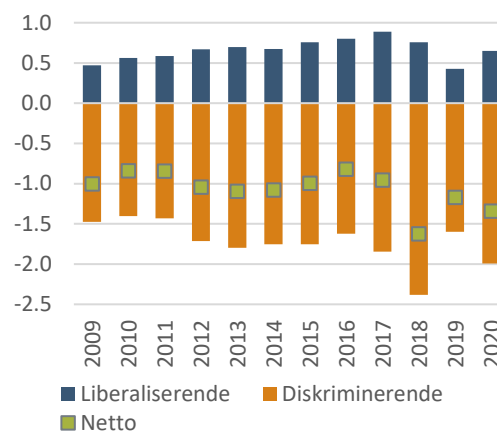
Den høye arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa har dekket et etterspørselsbehov i norsk næringsliv, og bidro dermed til at den økonomiske veksten ble forlenget. Tilsvarende har petroleumsvirksomheten og leverandørindustrien hatt stor nytte av arbeidsinnvandring for å dekke sine kompetansebehov. Tidligere studier av arbeidsinnvandringen til Norge, viser samtidig at dette har redusert lønnsveksten i deler av privat sektor, både som følge av at innvandrerne har lavere lønninger, men også som følge av økt konkurranse i lavlønnsyrker (Bjørnstad (2015), referert til i NOU (2017:2)). For arbeidstakerne som har samme type ferdigheter som innvandrerne, kan økt innvandring derfor representere en utfordring i form av lavere lønnsvekst og økt fare for å bli konkurrert ut av markedet. Dette kan bidra til sosiale spenninger i befolkningen.

<sup>6</sup> Sammenlignet med SSBs framskrivinger i 2018, er forventet nettoinnvandring i hovedalternativet en god del lavere. Årlig nettoinnvandring ligger på 10 000-12000 personer i årets framskriving, kontra 17 000-20 000 i framskrivingen fra 2018.

### 3.1.3. Økt skepsis til globalisering

Samtidig er det også tegn til økt motstand mot globalisering, gjerne i form av økt proteksjonisme for å beskytte arbeidsplasser mot internasjonal konkurranse. Økt globalisering har også negative virkninger for deler av samfunnet. Arbeidsinnvandring fra og handel med land med lavere kostnadsnivåer har utkonkurrert nasjonale virksomheter og arbeidstakere, og gjør at enkelte taper på økt globalisering, i det minste på kort sikt. Dette har ført til et skifte i retning av økt proteksjonisme i flere land. Presidentvalget i USA i 2016, samt Storbritannias beslutning om å melde seg ut av EU samme år, viser at økt integrasjon ikke er gitt i årene fremover. Som vist i figuren til høyre, har diskriminerende handelstiltak som importrestriksjoner, krav om lokalt innhold og handelsvridende subsidier økt mer enn liberaliserende tiltak de siste årene.

Figur 3-3: Nye handelstiltak per år (tusen). 2009-2020. Kilde: IMF/Global Trade Alert

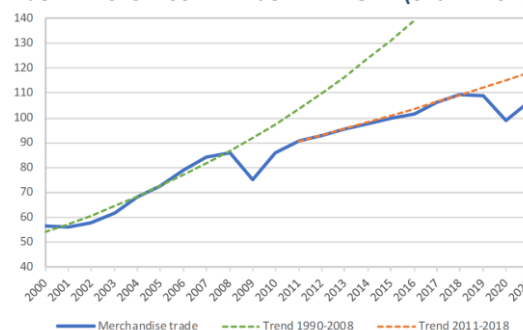


### 3.1.4. Lokale hendelser går globalt

En mer integrert verden gjør at «lokale» hendelser sprer seg globalt. Det vil si at antall hendelser som påvirker oss øker, men også at «lokale» hendelser kan få desto større konsekvenser. Dette så vi blant annet under finanskrisen i USA og nå med Covid-19.

I april 2020 anslo WTO at varehandelen på verdensbasis vil falle med mellom 13 og 32 prosent i 2020<sup>7</sup> som følge av helsekrisen. Ny prognoser i oktober 2020, viste et noe bedre scenario, med et forventet fall i varehandelen på litt over 9 prosent<sup>8</sup>.

Figur 3-4: Verdens varehandel, volum, 2000-2022, index 2015=100. Kilde: WTO (okt. 2020)



Til sammenligning resulterte finanskrisen til et fall på 12,5 prosent på sitt verste. Den raske spredningen av hendelser legger et økt press på internasjonalt samarbeid. Samtidig kan den også øke motstanden mot økt globalisering. For eksempel har flere nasjonale ledere vist til at akutt mangel på medisinske utstyr som produseres i andre land, indikerer et økt behov for å flytte mer av produksjonen hjem. Hendelser som Covid-19, kan dermed føre til et skift mot at flere vil sikre seg mot tilsvarende kriser i fremtiden ved å kjøpe mindre fra andre land og heller produsere mer selv.

Flere hendelser gjør at vi må øke vår beredskap for sjokk utenfra. Finanskrisen viste at bankenes rammeverk ikke var godt nok, og har ført til nye internasjonale regler til likviditets- og kapitalbuffer. Den nåværende helsekrisen har synliggjort et behov for økt beredskap for pandemier, spesielt med tanke på tilgang til medisinsk utstyr og arbeidskraft i helsevesenet.

<sup>7</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm)

<sup>8</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr862\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm)



## 3.2. Digitalisering

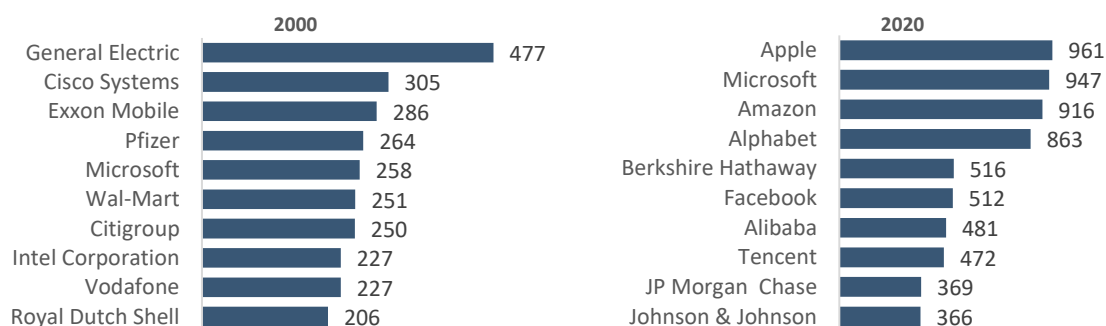
Da vi med utviklingen av de første datamaskinene fant økt verdi i å kunne gjøre analog informasjon om til tall, begynte man å snakke om *digitalisering*. I dag er digitalisering mye mer. I tillegg til tallgenerering handler digitalisering nå også om det å benytte informasjonsteknologi til å endre måten vi gjør ting på og til å skape helt nye fenomener. Bruk av digitale kommunikasjon- og samhandlingsplattformer reduserer samtidig de geografiske barrierene mellom markeder og personer. Vi kaller tiden vi er inne i «den fjerde industrielle revolusjonen». Ved å tilpasse måten vi jobber til en digital infrastruktur, kan vi utfordre eksisterende verdikjeder og skape nye og bedre tjenester. Den digitale transformasjonen gir rom for nye arbeidsplasser, bedrifter og helt nye næringer.

### 3.2.1. Næringsliv og kompetansebehov endres som følge av digitalisering

Næringslivet endrer seg kontinuerlig. Nye bedrifter etableres, andre legges ned og arbeidskraft og kapital flyttes fra lavproduktive til høyproduktive bedrifter og næringer. Digitalisering vil bidra til en betydelig omstilling av næringslivet og hvilken kompetanse som etterspørres.

En sammenligning av verdens ti største selskaper i 2000 og i 2020 illustrerer hvordan bedrifter og næringer som baserer sin forretningsmodell på digitale løsninger og plattformer vinner frem i den globale økonomien. At netthandelselskapene Amazon og Alibaba er blant verdens fem største selskaper sier mye om hvordan handlevanene til milliarder av konsumenter verden over har endret seg over få år. Selskaper som General Electric og Exxon Mobile, som har rangert øverst på listen i mange tiår var derimot ikke blant de ti største i 2020.

Figur 3-5: Verdens ti største børsnoterte bedrifter, etter markedsverdi (her i mrd. USD). Til venstre: de ti største i år 2000, til høyre: de ti største i 2020. Kilder: Forbes/Financial Times

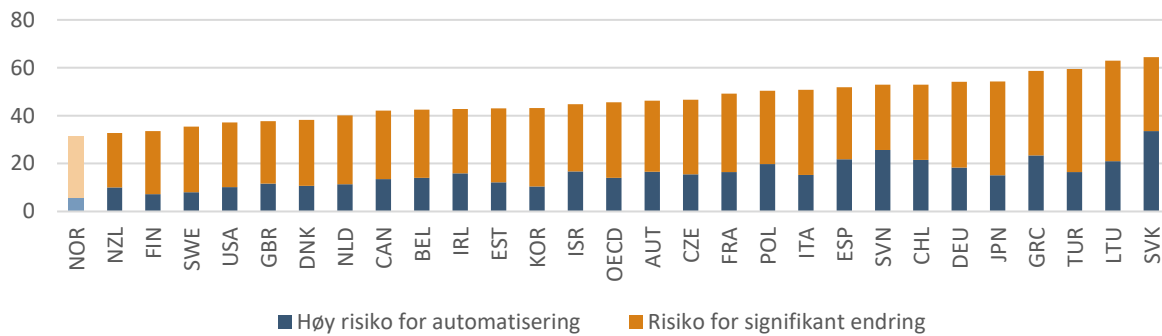


Med endret næringsstruktur følger også endringer i fremtidig kompetansebehov. Omfattende automatisering av jordbruk og senere av industri har flyttet en stadig større andel av arbeidsinnsatsen over i tjenestenæringen. Ny teknologi vil føre til at ytterligere arbeidsoppgaver automatiseres, men samtidig bidra til å skape nye.

Frey og Osbornes beregnet i 2013 at i underkant av 50 prosent av jobbene i USA hadde høy sannsynlighet for maskinbasert automatisering. Med utgangspunkt i deres beregninger fant Pajarinen m.fl. (2015) at tilsvarende tall for Norge var 33 prosent. OECD analyser (OECD, 2019a) viser derimot til at andelen jobber med høy risiko for automatisering kun er på rundt 6 prosent i Norge, men samtidig viser deres analyse at ytterligere 26 prosent av jobbene er utsatt for signifikante endringer som følge av automatisering (mellom 50 og 70 prosent risiko for automatisering). Som vist i figuren under, tilsier deres analyse at automatiseringsrisikoen for arbeidsmarkedet i Norge er lavest av alle OECD land. Den underliggende studien viser at rundt 30 prosent av variasjonen mellom landene kan forklares av ulik næringsstruktur, mens rundt 70 prosent kan forklares av at næringene igjen har ulik yrkesstruktur. I tillegg varierer arbeidsoppgavene mellom land innenfor de samme yrkene. Dette kan gjenspeile

i hvilken grad landet allerede har vært gjennom en automatisering. Kompetansebehovsutvalget viser til at dette trolig er årsaken til Norges lave andel (NOU 2020:2).

Figur 3-6: Andel jobber med høy risiko (>70% sannsynlig) for automatisering eller risiko for signifikante endringer. Kilde: OECD (2019a)<sup>9</sup> basert på en studie av Nedelkoska og Quintine (2018)



Det er stor usikkerhet rundt hvor stor påvirkning automatisering av arbeidsoppgaver vil ha på det norske arbeidsmarkedet. Det er heller ikke gitt om og når dette automatiseringspotensialet vil realiseres, da dette avhenger av en rekke andre faktorer enn at det er teknologisk mulig. OECD (2019a) påpeker videre at studien, referert til over, heller ikke tar hensyn til hvor mange nye jobber som vil generes som følge av de teknologiske endringene. Likevel viser beregningene at den teknologiske utviklingen vil endre det fremtidige behovet for kompetanse. Bare siden 2016 har etterspørselen etter digital kompetanse i jobbannonsene på FINN økt med hele 380 prosent<sup>10</sup>. Stillingsannonsene på FINN viser også til at digital kompetanse etterspørres tre ganger så ofte i stillingsannonser fra offentlig sektor som fra privat sektor.

Norge ligger godt an i møtet med en digitalisert fremtid. Vi har en godt utbygget digital infrastruktur og avanserte brukere som tidlig tar i bruk ny teknologi. Vi er i front når det gjelder tilgang til og bruk av internett, kun slått av Island, Luxemburg og Danmark (OECD, 2017). Tall fra SSB viser at 98 prosent av norske husholdninger har tilgang til Internett i 2019, og 94 prosent av befolkningen i alderen 16-79 år bruker Internett daglig eller nesten hver dag.

Det norske næringslivet har for alvor begynt å erkjenne viktigheten av digitalisering, og digitaliseringstakten øker i næringslivet, ifølge Siemens digitale temperaturmåler for 2019. God teknisk infrastruktur er viktig; I 2019 hadde 96 prosent av alle private bedrifter tilgang til bredbånd til Norge. Studiens konklusjon er imidlertid tydelig: Nøkkelen til å lykkes med digitalisering ligger ikke i teknologien som brukes, men i menneskene som bruker den. Erfaring med bruk av digitale tjenester under Koronapandemien, kan ha bidratt til en større bevissthet og økt kompetanse om digitale muligheter og gevinster, som igjen er med på å fremskynde digitaliseringsprosessen. Økt digitalisering åpner for mange nye muligheter, men også utfordringer. Perspektivmeldingen for 2021 løfter særlig tre områder hvor økt digitalisering kan by på utfordringer: cyberangrep, personvern og utfordringer knyttet til skattlegging. De gjennomgripende endringene digitaliseringen har ført med seg for økonomi og samfunnsliv har gjort oss sårbare for både utilsiktede feil og digitale angrep. Den raske utviklingen både i teknologi og trusselbilde gjør det ekstra utfordrende å forutse og ruste seg for digitale trusler. Samtidig baserer den digitale økonomien seg i økende grad på innsamling og bruk av personlige data. Det reiser etiske dilemmaer,

<sup>9</sup> I motsetning til beregningen til Frey og Osborne, har OECD tatt utgangspunkt i hvilke arbeidsoppgaver som kan automatiseres, heller enn hvilke jobber.

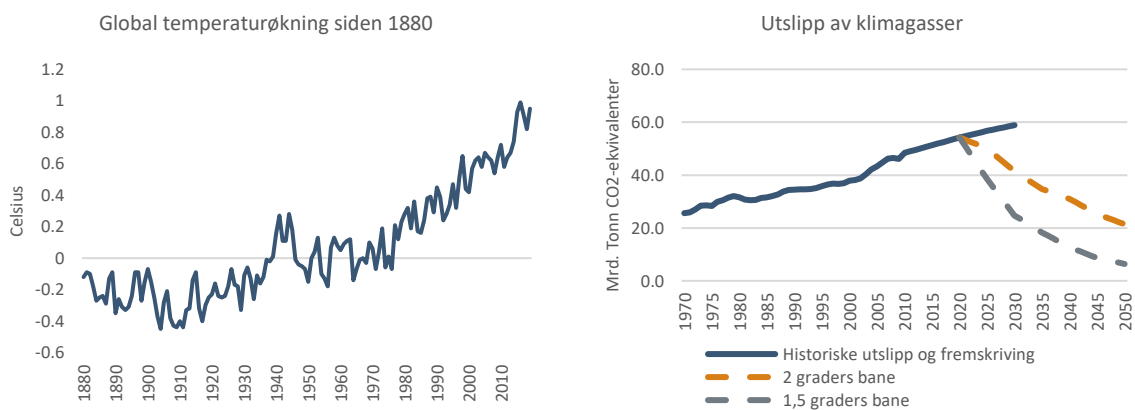
<sup>10</sup> <https://www.finn.no/job/artikler/karriere/klar-sak-10-digital-eksplosjon-i-stillingsmarkedet>

særlig når data er samlet inn uten et informert samtykke, og er bakgrunnen for at EU i 2018 vedtok nye personvernregler (GDPR). Digitaliseringen har også gjort det lettere for selskaper å operere uten fysisk tilstedeværelse, noe som svekker myndighetenes evne til å skattlegge økonomisk aktivitet som foregår i Norge (Perspektivmeldingen 2021).

### 3.3. Klimaendringer

De siste femti årene har verdenssamfunnet lært mer om hvordan bruken av fossile energikilder påvirker atmosfæren og klimaet. Siden industrialiseringen av Vesten startet på slutten av 1800-tallet, har den globale gjennomsnittstemperaturen økt med rundt 1 grad. Temperaturendringen bidrar til å smelte polis, verdenshavene stiger og omfanget av ekstremvær øker. Forskere verden over er nå enige om at denne temperaturendringen i stor grad skyldes menneskenes bidrag til å slippe CO<sub>2</sub> og andre klimagasser ut i atmosfæren.

**Figur 3-7: Panel A: Endring i global overflatetemperatur. Avvik fra gjennomsnitt 1901-2000. Celsius. Kilde: NOAA, Panel B: Utslipp av klimagasser (mrd. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter) fra 1970-2015, med forventet utvikling frem til 2050 og utviklingen som må til for å nå togradersmålet. Kilde: Perspektivmeldingen 2021, figur 6.1A**



Effekten CO<sub>2</sub> har på global oppvarming er kumulativ – fortsetter vi å slippe ut CO<sub>2</sub> som vi gjør i dag, vil det bare bli varmere. Forskere har kommet frem til at for å slippe alvorlige irreversible konsekvenser av et endret klima, må økningen i global gjennomsnittstemperatur begrenses. Gjennom Paris-avtalen har Norge sammen med 188 andre land<sup>11</sup> forpliktet seg til å iverksette tiltak for å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2°C sammenliknet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5°C over førindustrielt nivå. Det innebærer drastiske reduksjoner i CO<sub>2</sub>-utslippene i de kommende år. Figuren over til høyre viser hvordan verdens klimagassutslipp er ventet å utvikle seg frem mot 2050, og hvor mye de må reduseres for å nå togradersmålet.

Som ledd i Parisavtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 og opp mot 55 prosent i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Dette er en økning i forhold til opprinnelige klimamål.<sup>12</sup> Gjennom Klimaloven er det videre lagt til grunn et mål om at

<sup>11</sup> Kilde: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification> [hentet 03.05.2020]

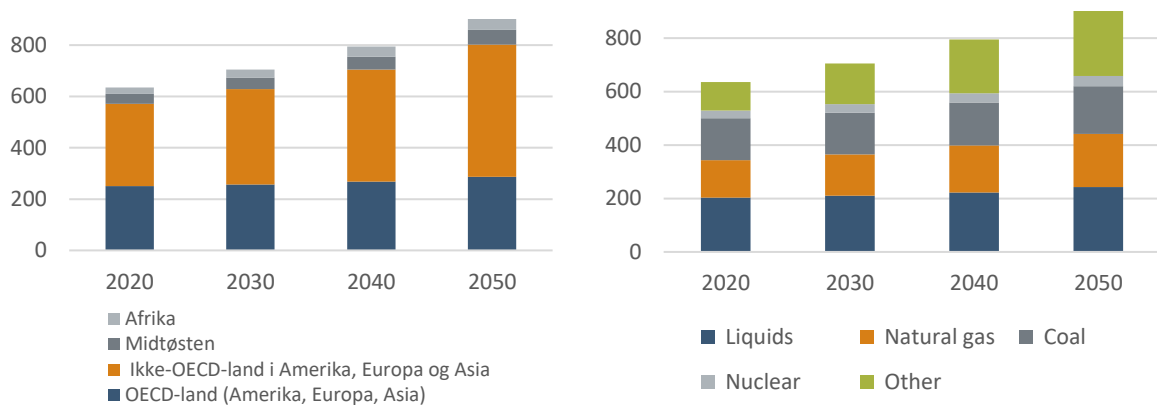
<sup>12</sup> Opprinnelig forpliktet Norge seg til å redusere utslippene med minst 40 prosent innen 2030, sammenliknet med 1990-nivå. Dette i tråd med klimaavtalen med EU. Gjennom European Green Deal har Europakommisjonen varslet en plan for å øke EUs mål til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent. I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket klimamål

klimagassutslippene skal reduseres ytterligere fram til 2050, tilsvarende 80 til 95 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Klimaendringene er en global utfordring. På samme måte som norsk økonomi er avhengig av internasjonale handelspartnere, er også løsningen på klimautfordringene og dets påvirkning på Norges natur, miljø og økonomiske vekst, avhengig av et internasjonalt samarbeid.

### 3.3.1. Energiforbruket må dekkes av fornybare energikilder

Å nå utslippsmålene krever at vi endrer energiforbruket vårt. Vi kan ikke lenger basere den økonomiske veksten på forbrenning av fossile energikilder. Samtidig trenger verden energi. Det globale energiforbruket er ventet å stige de kommende tiårene. Størst vil veksten være i deler av verden som til nå har ligget etter i industrialiseringen. Særlig vil et økt energibehov i land utenfor OECD bidra til å øke det globale energiforbruket.

Figur 3-8: Verdens totale primærenergi-konsum i dag, i 2030, 2040 og i 2050 (quadrillion btu), etter region (panel A) og energitype (panel B). Kilde: NOAA



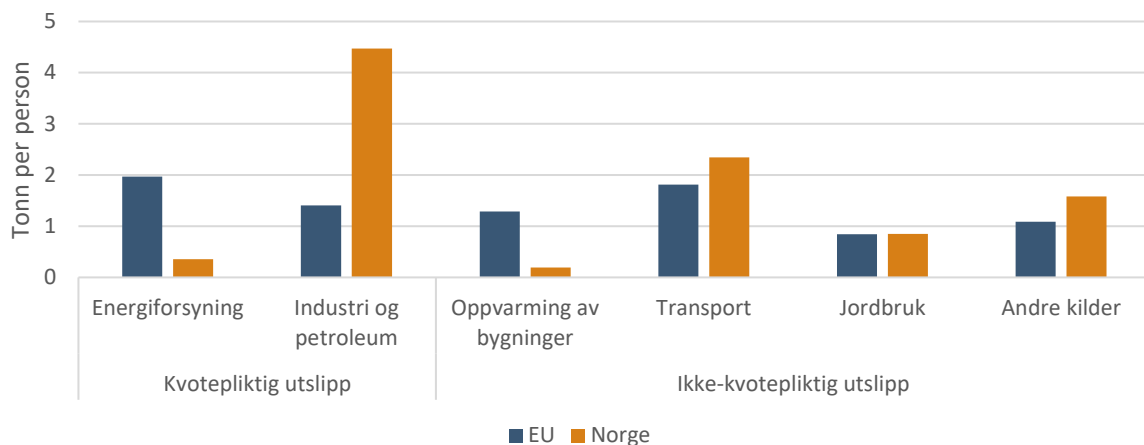
For å klare å nå klimamålene fastsatt i Parisavtalen, samtidig som vi legger til rette for fortsatt økonomisk vekst og utvikling, må etterspørselen etter energi i økende grad kunne dekkes av fornybare og mer bærekraftige energikilder. Dette krever videreutvikling av eksisterende teknologi for å kunne produsere energi fra fornybare kilder på en kostnadseffektiv måte. På tilsvarende måte må næringslivet omstille sin bruk av energi, både ved å utvikle nye løsninger som gjør energiforbruket mer effektivt og ved å utvikle løsninger som gjør det kostnadseffektivt å omstille driften fra fossile til fornybare energikilder.

Som vist i figuren under skiller Norge seg ut fra EU med tanke på hva som er våre største kilder til utslipp av klimagasser.

---

frem mot 2030. Det forsterkede målet ønskes å oppnås sammen med EU. Dersom EU ikke forsterker sitt mål, vil den delen av målet som går lenger (utover 40 prosent) være betinget av tilgang på samarbeid i andre land. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-forsterker-klimamalet-for-2030-til-minst-50-prosent-og-opp-mot-55-prosent/id2689679/>

Figur 3-9: Utslipp av klimagasser i 2017, fordelt på sektorer. Tonn per person. Kilde: Perspektivmeldingen 2021, figur 6.3



I motsetning til EU-gjennomsnittet er energiforsyningen vår i all hovedsak allerede fra fornybare kilder. Tilsvarende benytter vi strøm, generert fra fornybare kilder, til oppvarming av bygninger i Norge. Vi har dermed mindre å hente på en omstilling her, sammenlignet med EU-landene. Derimot har vi et vesentlig høyere utslippsnivå fra industriproduksjon og petroleum, og derfor mer å hente på tiltak rettet mot dette området. Også innen transport skiller Norge seg ut fra EU. Norge har lavere utslipp per person innen veitransport, men relativt høyere utslipp innen andre transportformer som fiske og innenriks sjøfart. Perspektivmeldingen 2021 viser i denne sammenhengen til at vår sammensetning av utslipp indikerer at utslippsreduksjonene i Norge er mer kostbare her enn i EU. Forskjellene tilsier også at de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene rettet mot EU-landene, ikke nødvendigvis representerer de mest relevante og samfunnsøkonomisk lønnsomme løsningene for Norge.

### 3.3.2. Klimaendringer øker behovet for beredskap og tilpasset arealplanlegging

Utover omstillinger som følge av at vi skal begrense utslipp som skaper klimaendringene, vil klimaendringene i seg selv representere en utfordring for samfunnet. Framskrivninger av klimaendringene i Norge fram mot 2100<sup>13</sup> viser at særlig endringer i nedbør og havnivået vil påvirke Norge.<sup>14</sup> Hvor store klimaendringene i Norge blir, vil naturlig nok avhenge av i hvilken grad vi lykkes i å begrense utslippene.

Framskrivningene viser en økning i nedbør, med flere dager med kraftig nedbør og mer intense nedbørstilfeller. Dette øker sannsynligheten for og størrelsen på regnflommene fremover, særlig på Vestlandet og i Nordland. Hyppigere, intens lokal nedbør er også en utfordring i byer og tettsteder, da det øker faren for overvann i store mengder. Mangelfull planlegging av naturlige dreneringslinjer og dimensjonering av avløpssystem gjør at mye av dagens infrastruktur og bygg er plassert i utsatte områder. Både flom og overvann kan derfor skape store skader på miljø, bebyggelse og infrastruktur. Økt nedbør, sammen med høyere temperaturer, øker også risikoen for fukt- og råteskader. Videre vil et våtere og varmere klima påvirker jordens stabilitet og erosjonsprosessen, og øke faren for løsmasseskred og tilfeller av stensprang og -skred.

<sup>13</sup> <https://klimaservicesenter.no/faces/desktop/article.xhtml?uri=klimaservicesenteret/klima-i-norge-2100>

<sup>14</sup> Beskrivelsene under er hentet fra [klimatilpassing.no](http://klimatilpassing.no), som driftes av Miljødirektoratet.

Høyere temperatur vil samtidig gi økt fordampning. Mindre nedbør om sommeren øker sannsynligheten for tørkeperioder og perioder med redusert vannføring i elver. Flere og/eller lengre tørkeperioder vil ha negative konsekvenser for jord- og skogbruk, vannforsyning og vannkraftproduksjon, og øke faren for skogbrann.

Temperaturøkning og smelting av is gjør at havet utvider seg og stiger. Havstigningen motvirkes noe som følge av at landet fortsatt hever seg etter siste istid. For Norges del, er det forventet størst havnivåstigning for kystnivåene på Sørlandet, Vestlandet og Nord-Norge<sup>15</sup>.

Effekten av klimaendringene stiller dermed nye krav til hvordan vi planlegger ny og vedlikehold av gammel infrastruktur. Ikke minst vil hyppigere skred og ekstremvær påvirke vårt behov for beredskap. Dette krever utvikling av kostnadseffektive løsninger som sikrer overvåking av utsatte områder og rask respons ved hendelser.

### 3.4. Reduserte petroleumsinntekter

Siden det ble funnet olje på det norske Ekofiskfeltet i 1969 har petroleumsindustrien spilt en vesentlig rolle i norsk økonomi og for utviklingen av velferdssamfunnet. Vi kaller det gjerne for Oljeeventyret, for betydningen petroleumsnæringen har hatt for norske arbeidsplasser, verdiskaping, utvikling av nasjonalformue og finansiering av fellesgoder har vært formidabel, og bidratt til betydelig vekst og velstand for Norge.

I nasjonalbudsjettet for 2020 anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet til 245 milliarder kroner i 2020 og 287 milliarder kroner i 2021. I lys av den kraftige reduksjon i etterspørselen, påfølgende prisfall som fulgte med Koronapandemien og priskonkurransen mellom produsentlandene, ble dette anslaget nedjustert med henholdsvis 141 og 171 milliarder kroner i revidert nasjonalbudsjett for 2020. Sammen med øvrige konsekvenser som følge av Koronapandemien, anslås det en overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet på om lag 381,8 milliarder kroner i 2020, kontra en netto overføring på 3,9 milliarder kroner slik anslått høsten 2019. Dette illustrerer hvor viktig inntektene vi har hentet fra petroleumsproduksjonen er for offentlig finansieringsevne, og hvor sårbare fremtidige inntekter er for hendelser.

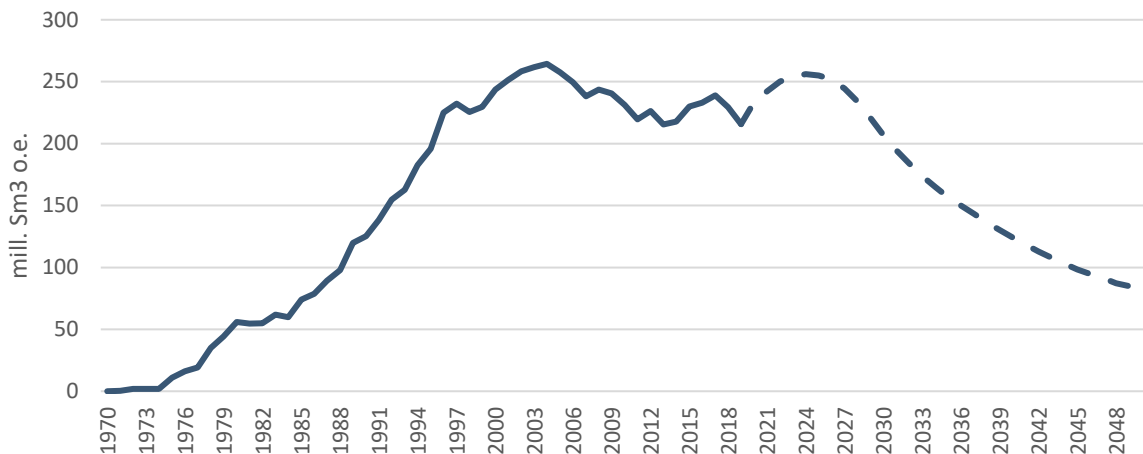
Etter hvert som petroleumsressursene på norsk sokkel hentes ut, har det hele tiden vært forventet at produksjonen på norsk sokkel gradvis vil bli redusert. Utvikling av ny teknologi som gjør det mulig å hente ut mer av ressursene og nye funn, har imidlertid stadig forskjøvet vendepunktet for når produksjonen reduseres. Klimaendringene gjør samtidig at etterspørselen etter fossil energi som olje og gass vil bli redusert. Dette reduserer også prisene. Kostnadsreduksjoner i oljeproduksjonen, gjennomført de senere årene gjør at nye utbygginger er lønnsomme ved en lavere oljepris enn tidligere. Redusert etterspørsel vil likevel føre til at utbygging av enkelte felt ikke vil være lønnsomme lenger. I årene fremover vil det samlet sett bli en reduksjon i petroleumsproduksjonen.

Som figuren under viser, har forventningene til petroleumsproduksjonen de nærmeste årene økt noe siden 2017. Oljedirektoratets siste prognoser viser til en noe høyere økning i produksjonen frem mot 2025, men som før forventes produksjonen å avta etter dette. Nedgangen kan forsterkes som følge av klimatiltak. I Perspektivmeldingen 2021 har regjeringen i basisalternativet lagt til grunn en betydelig nedgang i norsk olje- og gassproduksjon på lang sikt. Reduksjonen er anslått til hele 65 prosent fra 2020 til 2050. Dette tilsier at vi kan forvente en reduksjon i statens inntekter fra petroleumssektoren i årene som kommer.

---

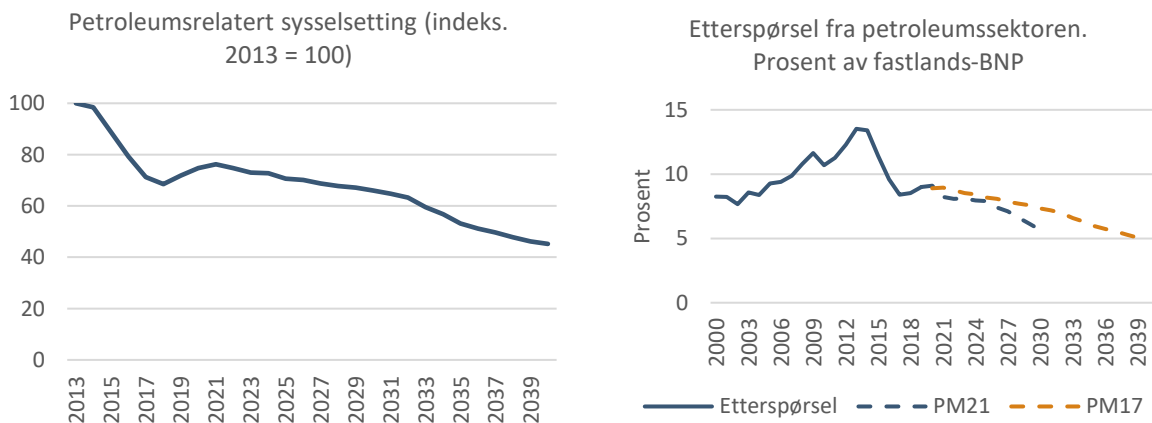
<sup>15</sup><https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/klimatilpasning/kunnskapsgrunnlag-for-klimatilpasning/>

**Figur 3-10: Årlig petroleumsproduksjon på norsk sokkel (mill Sm3 o.e.).** Kilde: Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet, Perspektivmeldingen 2021 figur 3.10



Redusert petroleumsaktivitet vil også kreve en omstilling av industrien vi har bygget opp rundt oljen, slik at eksisterende virksomhet kan omstilles til å skape verdier og arbeidsplasser som kan kompensere for aktiviteten og verdiene som faller bort i petroleumsvirksomheten. Petroleumsnæringen har også hatt en viktig rolle som arbeidsgiver og som kunde til øvrige deler av næringslivet. Figurene under viser utviklingen i petroleumsrelatert sysselsetting og etterspørsel frem til 2017 og forventet utvikling frem til 2040.

**Figur 3-11: Estimert utvikling i petroleumsbasert (Panel A) sysselsetting og etterspørsel fra petroleumssektoren (Panel B).** Kilde: Perspektivmelding (2017) figur 5.2D og Perspektivmeldingen 2021 figur 3.3 og Perspektivmeldingen 2017 figur 5.4



Etter hvert som norsk petroleumsproduksjon er ventet å falle de kommende tiårene, vil arbeidsplasser i næringen forsvinne. Dette vil gi ringvirkninger i den norske fastlandsøkonomien, ettersom dette også reduserer petroleumssektorens etterspørsel av varer og tjenester fra andre næringer. De endelige påvirkningene dette vil ha på norsk økonomi, og statens inntekter, er avhengig av vår evne til å overføre ressursene fra petroleumsrelatert virksomhet og inn i nye vekstnæringer. En rapport fra SSB anslår at om lag 9 prosent av samlet sysselsetting, eller i overkant av 230 000 personer, kunne knyttes til petroleumsnæringen i 2013 (Hungnes m.fl., 2016). I perioden med oljeprisfall i 2013-2016 falt dette med om lag 45 000. Likevel økte den samlede sysselsettingen i perioden, og den økte mest i privat sektor som ikke er tilknyttet petroleumssektoren (SSB, 2017). Det illustrerer en betydelig evne til omstilling i norsk næringsliv. Ifølge SSBs siste beregninger utgjør antall sysselsatte tilknyttet den norske petroleumsvirksomheten 158 400 sysselsatte i 2019 (SSB, 2020). SSBs

beregninger ser på sysselsettingen knyttet til norsk petroleumsutvinning. Den norske offshore leverandørnæringen retter seg derimot også mot utenlandsk petroleumsutvinning. Menon(2020c) har beregnet sysselsettingseffekten av offshore leverandørnæringens eksportvirksomhet til om lag 50 000 sysselsatte, slik at de samlede sysselsettingseffektene fra aktiviteten i petroleumsnæringen i 2019 anslås til om lag 210 000 sysselsatte. Perspektivmeldingen 2021 anslår med utgangspunkt i SSBs sysselsettingstall og forventet aktivitetsnedgang, et omstillingsbehov på rundt 50 000 arbeidsplasser frem til 2030, det vil si en mindre omfattende og trolig en mer gradvis omstilling enn den vi allerede har erfart. Redusert etterspørsel etter petroleum vil naturlig nok også påvirke eksportvirksomheten til offshore leverandørnæringen, hvilket tilsier at omstillingsbehovet trolig er noe høyere. Kompetansen hos petroleumsprodusentene og deres leverandører kan også bidra til utvikling av ny næringsvirksomhet. Utvikling av karbon fangst og lagring (CCS), produksjon av utslippsfri hydrogen fra naturgass, utbygging av havvind og havmineraler er mulige eksempler på det.

### 3.5. Aldrende befolkning

Ved inngangen til 2020 var folketallet i Norge 5 367 580. De neste 20 årene er befolkningen ventet å øke med om lag 0,5 million. Det er mindre enn befolkningsøkningen vi har hatt de siste 20 år. Siden 2012 har befolkningsveksten i Norge avtatt. Det er ikke unikt for Norge – faktisk er har den globale befolkningsveksten begynt å flate ut. Mens den prosentvise befolkningsveksten i verden har falt siden 1960-tallet, går nå også antall nye jordboere ned for hvert år.

En grunn til at folketallet vokser mindre enn før er at vi får færre barn. I 2019 ble det i gjennomsnitt født 1,5 barn per norske kvinne, noe som isolert sett tilsier at vi skulle bli færre. Likevel fødes det langt flere enn det dør, og vi blir stadig flere over 70 år. Fruktbarhetstallet forventes imidlertid å øke noe fremover, til 1,74 i 2040.

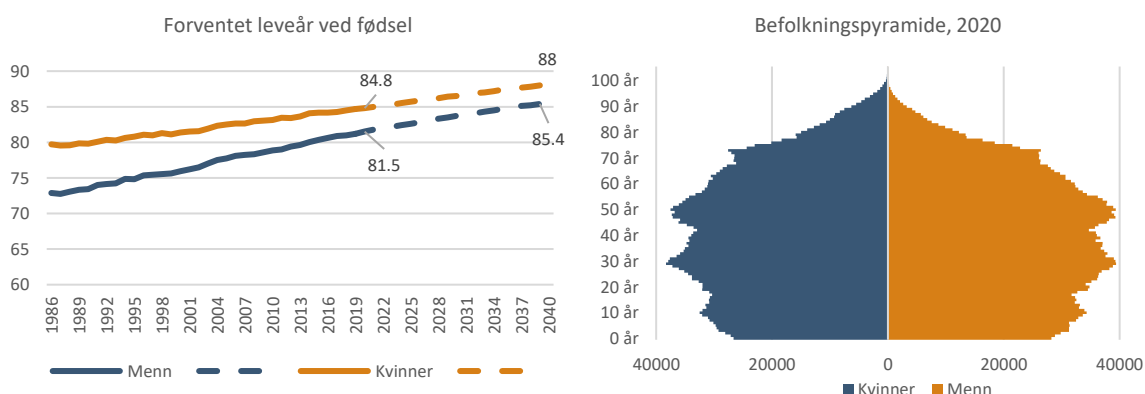
Tabell 3-1: Fremskrevet fruktbarhetstall for Norge frem mot 2040. Kilde: SSB tabell 12885, hovedalternativ

Fruktbarhetstall for Norge	2020	2030	2040
Innvandrere fra Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand	1,66	1,71	1,84
Innvandrere fra østeuropeiske EU-land	1,66	1,60	1,76
Innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EU	1,90	1,94	2,09
Befolkningen ellers	1,47	1,59	1,70
<b>Hele befolkningen</b>	<b>1,52</b>	<b>1,63</b>	<b>1,74</b>

Samtidig øker forventet levealder for både kvinner og menn. Mens et guttebarn født i 1986 kunne forvente å bli 73 år gammel, kan et guttebarn født i dag forvente å bli om lag 82 år gammel. Framskrivninger (SSBs middelalternativ) tilsier at et guttebarn født i 2040 kan forvente å bli om lag 86 år gammel. At vi lever lenger, med flere gode leveår, er et velferdsgode. Men sammen med relativt lave fruktbarhetstall, bidrar det til at tyngden i befolkningen forskyves. Kollektivt blir vi eldre.

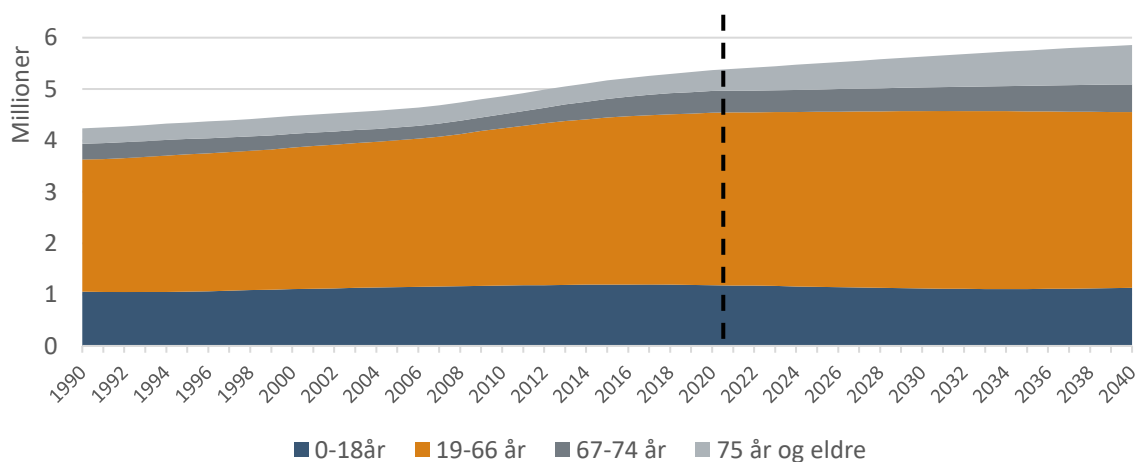


**Figur 3-12: Panel B: Forventet gjestående levetid ved fødsel, 1986-2040. Fremskrevet fra 2020 (hovedalternativ). Panel B: Antall kvinner og menn i 2020 fordelt etter alder, fra null til 105 år og eldre. Kilder: SSB (2020)**



Fremtidig aldring av befolkningen er tydelig når vi studerer størrelsen på de ulike årskullene. Figuren over til venstre viser hvordan den norske befolkningen i 2020 fordeler seg etter alder. De horisontale strekene i figuren viser årskull av kvinner og menn. Befolkningspyramiden viser at forskjellen mellom store og små årskull er betydelig. De største kullene ser vi tydelig i figuren. De såkalte fredsborna, de om lag 70 000 barna som ble født i 1946, fyller 74 år i løpet av 2020. Disse var lenge det største kullet, før de ble forbigått av 1969-kullet, som nettopp har fylt 50. I 2020 er 1990-kullet det største. Etter hvert som disse storkullene blir eldre, forskyves også befolkningens alderssammensetning. Faktisk og forventet befolkningsutvikling fordelt på ulike aldersgrupper er gjengitt i figuren under.

**Figur 3-13: Faktisk befolkningsutvikling og -framskrivninger i perioden 1990-2040. Kilde: SSB (2020), framskrivningene viser til SSBs hovedalternativ**



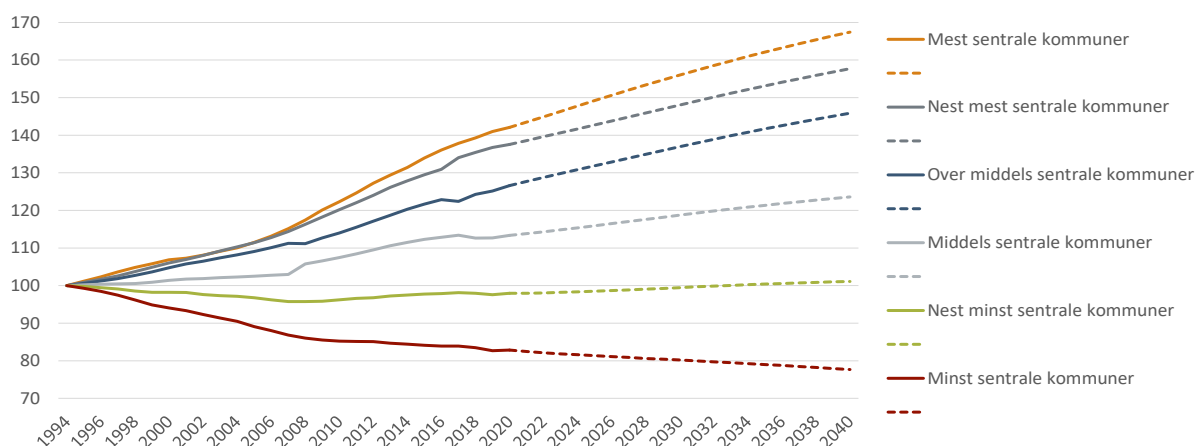
Som figuren over illustrerer er det særlig aldersgruppen over 75 år som vil vokse i årene fremover. I 1970 utgjorde disse om lag fem prosent av befolkningen. I dag utgjør samme gruppe om lag åtte prosent. Ifølge hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger forventes denne gruppen å utgjøre om lag 13 prosent ved inngangen til 2040. En aldrende befolkning har konsekvenser både vår tilgang til arbeidskraft, utbetalingene av pensjoner, samt etterspørselen etter offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester. Dette påvirker både inntektene og utgiftene til offentlig sektor. Samtidig begrenser det både privat og offentlig sektors tilgang til arbeidskraft, hvilket særlig påvirker vekstmulighetene i arbeidsintensive næringer.

### 3.6. Sentralisering

En stadig større andel av verdens befolkning bosetter seg i urbane områder. Slik har det også vært i Norge. Som vist i figuren under har befolkningsveksten vært størst i de mest sentrale kommunene i landet, mens de minst sentrale kommunene har sett en befolkningsnedgang. SSBs framskrivinger, gjengitt i figuren under, tilsier at denne trenden vil fortsette.

Regjeringens Perspektivmelding fra 2017 oppgir at veksten i sentrale områder skyldes tilflytting fra mindre sentrale områder, fødselsoverskudd og innvandring. Siden 80-tallet er det særlig de to sistnevnte som har vært de største driverne. Av SSBs befolkningsframskrivinger ser vi at sentraliseringen vil fortsette. Befolkningsutviklingen i de mindre sentrale kommune forventes å stagnere eller til og med falle i årene fremover, mens befolkningen i de sentrale kommune forventes å øke med 15-18 prosent i løpet av de neste 20 årene. Andelen av befolkningen som bor i det som her defineres som mest eller nest mest sentrale kommuner, har økt fra 40 til 45 prosent i perioden mellom 1995 og 2020, og vil ifølge SSBs befolkningsframskrivinger (hovedalternativ) øke til om lag 47 prosent i 2040. Redusert befolkningsvekst vil påvirke næringslivets og offentlig sektors tilgang på arbeidskraft. Sentraliseringen vil derfor kunne bidra til større forskjeller mellom regionenes vekstmuligheter og tjenesteevne. Samtidig viser Perspektivmeldingen 2021 at i 2040 vil mer enn hver fjerde innbygger i en del distriktskommuner være over 70 år.

Figur 3-14: Befolkningsvekst og framskrivinger fordelt på bostedskommunens sentralitet. Kilde: SSB (2018) og Menon (2020)



### 3.7. Sosiale spenninger og utenforskap

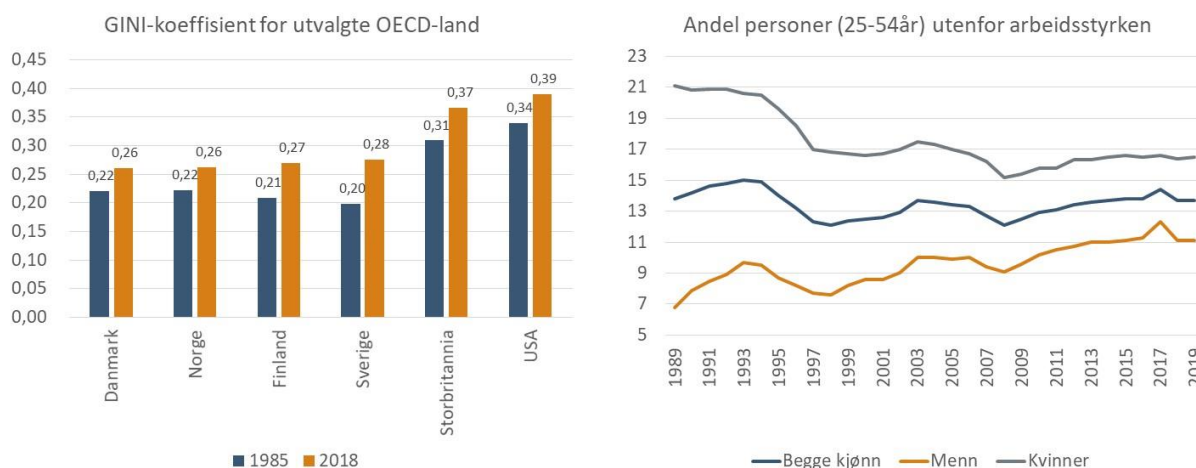
Relativt små lønnsforskjeller i Norge har ført til at lavtlønnede grupper i Norge generelt tjener mer enn tilsvarende grupper i andre land. Samtidig har høy arbeidsinnvandring og lavere handelsbarrierer bidratt til økt konkurranse og lav lønnsvekst i enkelte sektorer som byggenæringen og andre lavproduktive tjenestenæring (Perspektivmeldingen 2017). Særlig har dette påvirket arbeidsplassene med lavere krav til kompetanse og produktivitet. På samme måte vil teknologisk utvikling og en omstilling til et grønnere næringsliv representere en større utfordring for enkelte arbeidstakere. I et land som Norge, hvor det største sosiale skillet er knyttet til hvorvidt man er i eller utenfor arbeidsmarkedet, kan digitalisering og globalisering dermed bidra til økte forskjeller også her. Erfaringene fra Koronapandemien påvirkning på arbeidsledigheten viser videre at enkelte grupper av arbeidstakere er mer sårbare for denne typen økonomiske sjokk og endringer enn andre.

### 3.7.1. Små, men økende inntektsforskjeller

Den globale veksten de siste 30 årene har bidratt til å øke det gjennomsnittlige inntektsnivået på verdensbasis og redusert inntektsforskjellene mellom land. Samtidig ser vi til at inntektsforskjellene i mange OECD-land har økt, slik vist i form av Gini-koeffisienten<sup>16</sup> for disponibel inntekt. Som Figur 3-15 viser, ligger de nordiske landene fortsatt relativt lavt sammenlignet med USA, og øvrige OECD-land (om lag 0,32). Derimot ser vi likevel at inntektsforskjellene også har økt relativt mye i både Finland og Sverige, siden midten av 80-tallet og frem til 2018. I Norge har den norske modellen bidratt til relativt lave inntektsforskjeller. Selv om inntektsforskjellene fortsatt er relativt lave i Norge sammenlignet med andre land, har de økt de siste 30 årene. Siden slutten av 80-tallet og frem til 2018 har Gini-koeffisienten økt fra 0,21 til 0,26, da hovedsakelig frem til begynnelsen av 2000-tallet. Forholdstallet mellom de 10 prosentene som tjener mest og minst i Norge har økt fra 2,6 til 3 i samme periode.

Som vist i figuren under har det også vært en svak økning i andelen personer i alderen 25-54 år utenfor arbeidsstyrken, særlig etter 2008. For kvinner har andelen utenfor arbeidsstyrken falt betydelig siden slutten av 80-tallet, da stadig flere har gått inn i arbeidsstyrken. De siste ti årene har andelen utenfor økt igjen. For menn har andelen utenfor arbeidsstyrken økt siden begynnelsen av 80-tallet.

Figur 3-15: T.v.: GINI-koeffisient for utvalgte OECD-land på midten av 80-tallet og i 2018 eller siste tilgjengelige år. Kilde: OECD. T.h.: Andelen personer i alderen 25-54 år utenfor arbeidsstyrken i Norge. Kilde: SSB



Til nå har vår nærings sammensetning gjort at konkurransen fra lavinntektsland har vært mindre her enn i andre deler av verden. Petroleumssektorens reduserte evne til å fungere som vekstmotor for økonomien i årene fremover, økt velstand i lavinntektslandene vi handler med og teknologisk utvikling kan derimot endre dette. Det vil si at den norske modellens evne til å sørge for en jevn fordeling av gevinstene ved økt produktivitet og økonomisk vekst, blir satt under press.

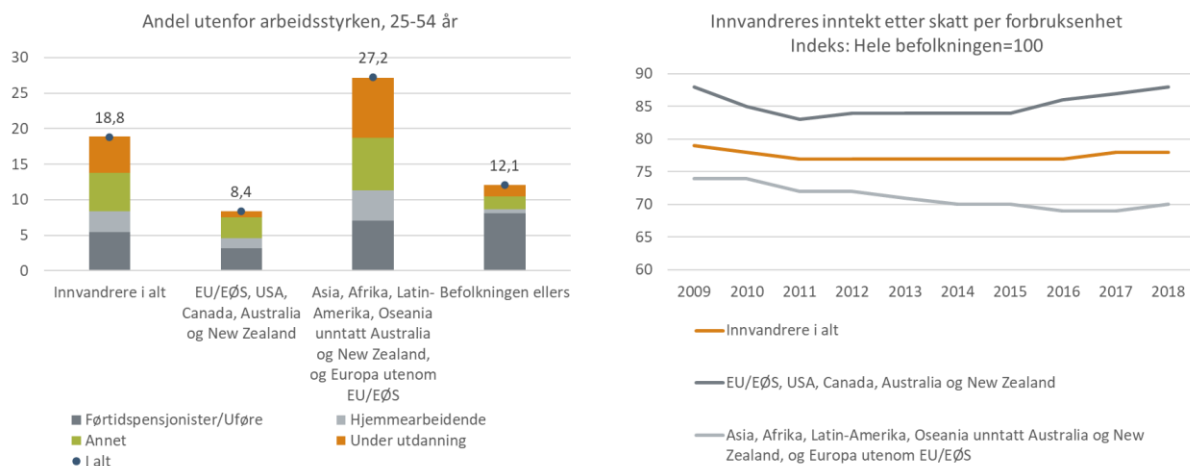
### 3.7.2. En større andel innvandrere kan bidra til økte forskjeller

Selv om inntektsforskjellene er relativt lave i Norge, finnes det forskjeller innad i befolkningen. Arbeidskraftundersøkelsen til SSB viser at andelen personer i alderen 25-54 år utenfor arbeidsstyrken, er større blant innvandrere (18,8 prosent) enn befolkningen ellers (12,1 prosent), og særlig blant innvandrere fra

<sup>16</sup> Gini-koeffisienten et mål på den generelle inntektsulikheten i et samfunn, og brukes gjerne for å sammenligne inntektsulikhet på tvers av land eller over tid. Gini-koeffisienten går fra 0 til 1, hvor 0 tilsier at alle har lik inntekt, mens 1 tilsier at hele inntekten i samfunnet tilfaller én person. Lavere verdier, indikerer dermed mindre inntektsforskjeller.

Landgruppe 3 (27,2 prosent), det vil si innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS. Dette er gjengitt i figuren under.

**Figur 3-16: Andel utenfor arbeidsstyrken i 2019 fordelt på landbakgrunn, og Innvandreres inntekt etter skatt indeksert (Hele befolkningen=100). Kilde: SSB (tabell 10589 og tabell 04751)**



Den relativt lave arbeidsdeltagelsen har trolig en sammenheng med manglende språkkunnskaper, samt en større andel uten eller med lavere formell utdanning. Dette begrenser deres arbeidstilbud og mulig lønnsnivå. Av figuren over ser vi også at en del av innvandrerne nettopp er «under utdanning». Videre ser vi av figuren til høyre at innvandrernes inntekt er lavere enn gjennomsnittet i befolkningen. Særlig gjelder dette innvandringsgruppene fra ikke-vestlige land. En høyere andel innvandrere representerer dermed et økt behov for tiltak som sikrer høy arbeidsdeltagelse i befolkningen, og kan samtidig bidra til å øke inntektsforskjellene i landet.

### 3.7.3. Teknologisk utvikling kan bidra til større forskjeller

I mange land har automatisering av manuelle arbeidsoppgaver flyttet arbeidskraft over til tjenestenæringer med lavere kvalifikasjonskrav og lavere lønninger. Samtidig har økt etterspørsel etter arbeidskraft med høy utdanning presset lønningene for denne gruppen opp (NOU 2016:3). Resultatet er en økt polarisering av arbeidsmarkedet.

Som påpekt i tidligere kapittel er det stor usikkerhet rundt hvor høy automatiseringsrisikoen er for arbeidsmarkedet i Norge. Uavhengig av dette, vil denne risikoen påvirke ulike yrkesgrupper ulikt. Tidligere analyser<sup>17</sup> av automatiseringsrisiko/-mulighet innen ulike yrkesgrupper i Norge indikerer at jobber innen kontorarbeid, primærnæringene, butikk og servicearbeid og bygg og anlegg er de yrkesgruppene hvor andelen lønnstakere med høy risiko for automatisering er størst. Også for reiseliv og transport, industriarbeidere og meglere og konsulenter er andelen med høyrisiko eller mellomrisiko for automatisering høyere enn gjennomsnittet.

Automatisering av arbeidsoppgaver kan bidra til en økt polarisering av arbeidsmarkedet dersom andelen i høyrisiko er størst blant yrkesgruppen med mellomkompetanse. Sensitivitet for hva som defineres innenfor de

<sup>17</sup> Se for eksempel KBUs analyse basert på sannsynligheter oppgitt i Parjarinen mfl. (2015) og Frey og Osborne (2013) i NOU (2020:2).

ulike yrkene, gjør det vanskelig å konkludere om hvorvidt dette er tilfellet for Norge.<sup>18</sup> Automatiseringsrisikoen er likevel desidert lavere i høykompetanseryrker (NOU 2020:2). Ettersom arbeidstakere med mellomkompetanse alternativt kan søke seg til jobber med lavere kompetansekrav vil automatiseringen kunne føre til økt konkurranse om jobbene med lavere kompetansekrav.

Det relativt høye lønnsnivået i Norge fører videre med seg relativt høye krav til produktivitet og kompetanse også for arbeidstakere i lavere lønnsgrupper. Dette kan gjøre det vanskelig for personer med lavere eller manglende formell utdanning å komme inn i og holde seg i arbeidsmarkedet. Personer med svak kompetanse er også overrepresentert blant arbeidsledige og mottakere av helserelevante ytelser (NOU 2020:2).

### 3.8. Koronakrisens: Hva er de langsiktige virkningene?

Koronapandemien representerer et stort sjokk for norsk økonomi, og sjokket er annerledes enn mer vanlige sjokk i økonomien. I forbindelse med dette prosjektet har Menon sett på virkningene av Koronapandemien på norsk økonomi i 2020 og 2021. Denne analysen ble gjennomført sommeren 2020, og er inkludert som vedlegg i denne rapporten. Under gjengir vi vår vurdering av de langsiktige virkningene Koronapandemien vil ha på norsk økonomi.

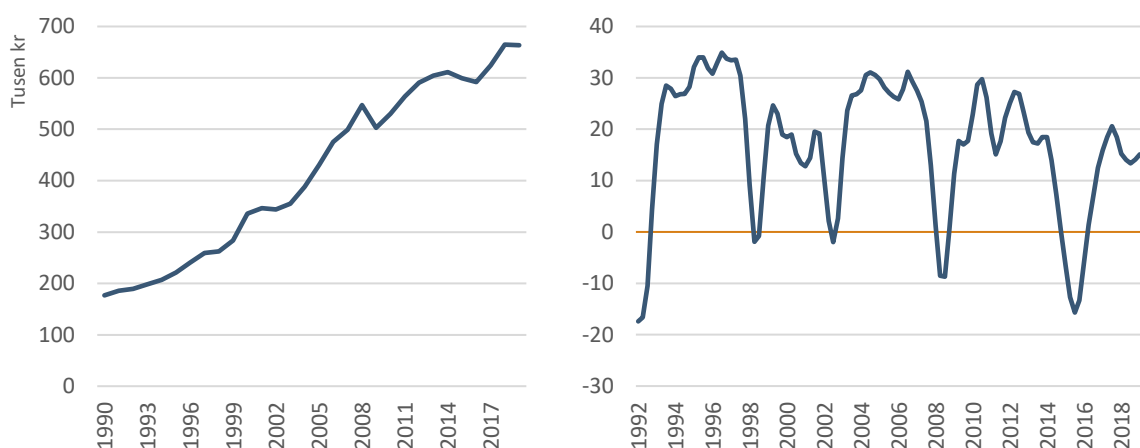
Erfaringer fra tidligere økonomiske kriser, som finanskrisen i 2007 -2008 og oljekrisen i 2013-2014, tilsier at aktiviteten tar seg opp igjen innen ganske få år etter økonomiske kriser. Figur 3-17 under viser utviklingen i BNP gjennom bankkrisen på 90-tallet, finanskrisen og oljekrisen. Utviklingen viser at kortvarige økonomiske kriser generelt ikke endrer den fundamentale trendutviklingen, men heller utsetter den noe.

Psykologi er viktig for å forutsi økonomisk atferd, både hos bedrifter og husholdninger. Forventningsbarometeret baseres på en idé om at framtidig etterspørsel er et resultat av folks tiltro til egen husholdnings og landets økonomiske utsikter. Forventningsbarometerets hovedindikator, til høyre i figuren under, viser at forventningene stiger igjen relativt raskt etter en krise. Det oppleves som dystert når krisen pågår, men økonomiene henter seg inn igjen ofte overraskende fort. Husholdningenes forventninger til egen og nasjonens økonomi er med på å avgjøre utviklingen i privat konsum og investeringer. Generelt tar investeringer noe lenger tid på å komme tilbake til normal situasjon enn konsum.

---

<sup>18</sup> Fordelingen er imidlertid svært avhengig av hvilke yrkesgrupper som defineres innen de ulike kompetansegruppene. En OECD-analyse viser til vekst i lavkompetanse- og høykompetanseryrker, og et fall i mellomkompetanseryrker i perioden 1995-2015. Kompetansebehovsutvalget (KBU) peker på at definisjonen av yrkesgruppene kompetansekategorisering kan diskuteres. For eksempel har OECD definert helsefagarbeidere som lavkompetanse og kontorarbeid som mellomkompetanse. I Norge kreves det fagutdanning på førstnevnte, men ikke nødvendigvis på sistnevnte, hvilket tilsier at definisjonen er noe misvisende. Særlig følger dette av at sysselsettingen innen kontorarbeid har falt de siste årene.

Figur 3-17: T.v. Utvikling i BNP 1990-2019, kr per innbygger. T.h. Forventningsbarometerets hovedindikator 1992-2020



Når dette er sagt er aldri økonomiske kriser like. Økonomer skiller gjerne mellom kriser på tilbudssiden i økonomien og kriser drevet fra etterspørselssiden. Finanskrisen var en krise som rammet tilbudet av kapital. Etterspørselen etter varer og tjenester var til stede, men bankene var lite villig til å finansiere investeringer og forbruk. Oljebremesen som Norge opplevde i 2015 til 2017 var derimot en typisk etterspørselssidig krise. Etterspørselen etter og prisen på norsk olje falt kraftig og ledet til et særlig kraftig inntektsfall på Vestlandet.

Korona-pandemien representerer både et tilbudssjokk og et etterspørselssjokk. Når butikker og restauranter blir stengt er det et tilbudssjokk. Når utenlandske aktører slutter å etterspørre norske produkter og den lave oljeprisen vedvarer, så handler det om ett eller flere etterspørselssjokk. Kombinasjonen av flere typer sjokk gjør krisen dypere, men ikke nødvendigvis lenger.

Utvalget som skal vurdere hvilke konsekvenser Koronapandemien vil ha for norsk økonomi frem mot 2025 påpeker at den fremtidige utviklingen er beheftet med stor usikkerhet. Usikkerheten kan særlig kobles til hvor raskt vi og våre handelspartnere klarer å vaksinere en tilstrekkelig andel av befolkning mot covid-19, og i forlengelsen av dette, hvor strenge smittevernstiltakene vil være i mellomtiden. De viser videre til stor usikkerhet i hvor lett det vil være å få arbeidsledige tilbake i arbeidslivet og til hvor stor andel av næringslivet som overlever gjennom pandemien. Den store usikkerheten gjenspeiles blant annet SSBs og Norges Banks vekstanslag<sup>19</sup> for økonomien de nærmeste årene. Mens SSB viser til en innhenting tilbake til trenden før pandemien allerede i 2023, ligger Norges Banks vekstanslag om lag 2,5 prosent under SSBs anslag i 2023 i sitt hovedalternativ og om lag 5 prosent under i sitt lavalternativ (Perspektivmeldingen 2021, boks 3.3)

Samfunnsøkonomer er opptatt av at mer langsiktige virkninger først skapes dersom en krise endrer folks holdninger og preferanser eller endrer folks bruk av teknologi og utstyr. Med folk mener vi husholdninger og ansatte i bedrifter. Enkelte ganger samspiller endringer i folks preferanser med bruk av teknologi. Da er det lettere å se de langsiktige strukturelle effektene av kriser. I kjølvannet av koronakrisen er det grunn til å løfte frem følgende fire endringer som vil kunne ha langsiktige effekter på vekst og næringsstruktur i Norge:

1. **Behov for å redusere helseisikro og øke beredskap i helsevesenet.** Flere spår at en økt bevissthet om behovet for smitteberedskap kommer til å bli varig. Økt fokus på beredskap innebærer at ressurser blir satt av i dag for eventuell bruk i fremtiden. Det vil medføre en svekkelse av produktiviteten, ettersom

<sup>19</sup> Med SSBs vekstanslag refereres det til de fra Konjunkturtendensene 2020/4, mens Norges banks vekstanslag referer til anslag fra Pengepolitisk rapport 4/20. Se også Perspektivmeldingen 2021 figur 3.4.

ikke alle ressurser utnyttes fullt ut til produksjon. Jo mer av ressursene vi setter av til beredskap (ansatte, utstyr etc), jo lavere blir den regulære produktiviteten i helsevesenet

## 2. Økt bruk av digitale løsninger for møter, kurs, konferanser etc. i arbeidslivet

Selv om samfunnet har beveget seg i retning av mer bruk av digitale løsninger i mange år allerede, har koronakrisen bidratt til å akselerere denne utviklingen, med økt bruk av videokommunikasjonsløsninger i arbeidslivet og helsevesenet og kontaktløs teknologi blant annet i varehandels- og serveringsnæringen. Det har sannsynligvis tvunget frem en brå digital kompetanseheving, som på sikt kan ha positive produktivitetseffekter. Men samtidig skaper dette skiftet store endringer for utvalgte næringer. Det gjelder særlig de som leverer tjenester knyttet til transport, overnatting og konferanse/event. Økt digitaliseringstakt kan også føre til at ulikheten øker. Etterspørselen etter særlig lavt utdannet arbeidskraft vil falle på mellomlang sikt. Det kan likevel ha positive virkninger på den samlede verdiskapingen, men dersom det i all hovedsak er teknologieierne som tar ut gevinsten, vil det bidra til å forsterke ulikhetene i samfunnet.

## 3. Mer fokus på lokalt og nasjonalt fritidskonsum

Gjennom økt fokus på å støtte opp om produksjon av norske varer og tjenester under pandemien kan det argumenteres for at norske husholdninger og bedrifter får varig sterkere preferanser for norske eller lokale produkter. Det kan bidra til økt verdiskaping på lang sikt, men ikke dersom andre land følger samme mønster. Med mindre internasjonal etterspørsel vil verdiskapingen gjennomgående svekkes ettersom land i mindre grad får utnyttet sine komparative fortrinn. En annen effekt av slike endringer i preferanser er at transportbehovet reduseres i en rekke sammenhenger.

## 4. Varig redusert etterspørsel etter petroleumsprodukter

Som følge av redusert reiseaktivitet og transport (drevet av økt digitalisering) vil etterspørselen etter petroleumsprodukter reduseres. Vi tror at dette kan representere en varig effekt. Med lavere oljepriser blir norsk sektor mindre lønnsom. Det leder til varig lavere aktivitet i leverandørindustrien og i maritim sektor. For den norske stat kan dette innebære lavere inntekter fremover i en verden der man allerede må forvente at klimahensyn vil trekke ned etterspørselen etter olje og gass fremover mot 2040.

## 4. Utviklingstrekkenes påvirkning på Spekters sektorer

Utviklingstrekkene beskrevet ovenfor vil påvirke næringsliv og offentlig tjenesteyting i Norge på ulike måter. I det følgende ser vi nærmere på hvordan disse utviklingstrekkene vil påvirke sektorene Helse og omsorg, Kultur, Samferdsel, Infrastruktur og det norske virkemiddelapparatet. For hver sektor har vi vektlagt de utviklingstrekkene som vi anser vil ha størst påvirkning på deres utvikling. Figuren under oppsummerer de viktigste langsiktige trekkene for hver sektor.

Figur 4-1: Oppsummering av de viktigste langsiktige utviklingstrekk og endringer for hver sektor

Helse og omsorg	Kultur	Samferdsel	Infrastruktur og eiendom	Virkemiddelapparatet
<ul style="list-style-type: none"><li>➢ Økt etterspørsel etter helsetjenester</li><li>➢ Økt bruk av ikke-fysisk oppfølging</li><li>➢ Økte forventninger til kvalitet</li><li>➢ Regionale forskjeller i tjenestetilbudet</li><li>➢ Utvikling av velferdsteknologi</li><li>➢ Kompetansemangel</li><li>➢ Økt press på finansiering</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➢ Digital kulturproduksjon og konsum</li><li>➢ Økt import og eksport av kultur</li><li>➢ Større regionale forskjeller i tjenestetilbudet</li><li>➢ Økt press til selvfinansiering</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➢ Mer utslippsfrie løsninger</li><li>➢ Utvikling og bruk av digitale løsninger<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Autonome kjøretøy</li><li>▪ Effektive transportsystemer,</li></ul></li><li>➢ Endret etterspørsel:<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Delingstjenester</li><li>▪ Persontilpasset transport</li></ul></li><li>➢ Endret kompetansebehov</li><li>➢ Økt beredskap</li><li>➢ Økte regionale forskjeller i kollektivtilbud<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Press i byene</li><li>▪ Mangel i distriktene</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➢ Økt digitalisering</li><li>➢ Fysisk infrastruktur mer skadeutsatt</li><li>➢ Økt risiko for digitale angrep</li><li>➢ Økt behov for digital infrastruktur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>➢ Økt behov for eksportfremme</li><li>➢ Økt behov for lokale samarbeid</li><li>➢ Endret kompetansebehov</li><li>➢ Endret rolle → avhjelpe bedrifter i omstillingsarbeidet</li><li>➢ Økt behov for FoU for å øke offentlig produktivitet</li></ul>

### 4.1. Helse og omsorg

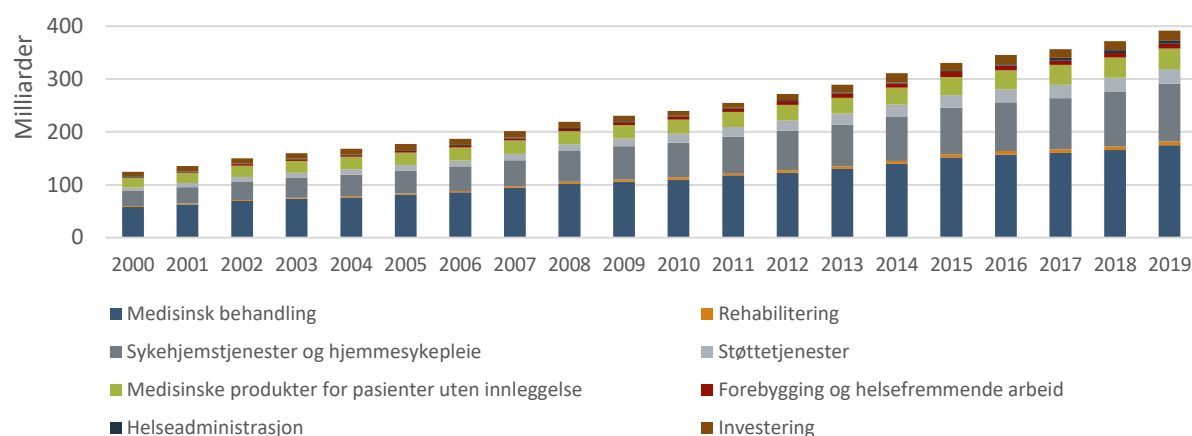
Av utviklingstrekkene som er nevnt over er det særlig aldringen av befolkningen og digitalisering som vil påvirke helse- og omsorgssektoren i årene fremover. Flere eldre vil ha en sterk påvirkning på etterspørselen etter tjenestene, og skape et økt press på kompetanse- og bemanningsbehovet. At en stadig større andel av befolkningen bosetter seg sentralt, og da særlig de i yrkesaktiv alder, vil også gjøre det vanskeligere å opprettholde et like godt tjenestetilbud i alle regioner. Digitalisering vil på sin side endre tjenesteproduksjonen gjennom nye mulige løsninger innen velferdsteknologi. Bruk av ikke-fysisk oppfølging, kan derfor bidra til å begrense de regionale forskjellene i tjenestetilbudet.

#### 4.1.1. Flere eldre øker etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester

Veksten i helse- og omsorgssektoren de siste 20 årene kan blant annet forklares av at vi blir flere eldre. Ser vi på helseutgiftene fordelt etter tjenestene, utgjør *Medisinsk behandling og Sykehjemstjenester og hjemmesykepleie*, de klarte største utgiftspostene med en andel på henholdsvis 45 prosent og 28 prosent.



Figur 4-2: Helseutgifter (mill.kr), etter type tjeneste. Kilde: SSB (tabell 10814)



De eldre er større forbrukere av helsetjenester enn yngre. I gjennomsnitt er forbruket av helsetjenester fra spesialisthelsetjenesten blant 70-åringer dobbelt så høyt som blant 40-åringer (St. meld. 34 (2015-2016)). Etter 70 år øker forbruket i takt med alderen. En SSB-undersøkelse (Kjelvik og Mundal, 2013) viste at eldre (67 år eller mer) sto for om lag en tredjedel av både sykehusutgifter og utgifter til hjemmetjenester. Av utgifter til institusjonstjenester som sykehjem og aldershjem gikk ni av ti kroner til eldre. Estimerte utgifter fordelt på aldersgruppe, er gjengitt i tabellen under.

Tabell 4-1: Estimerte utgifter til pleie og omsorg, etter alder. 1998, 2007-2011. Kroner per innbygger. Kilde: Kjelvik og Mundal, 2013 (Tabell 5)

Brutto driftsutgifter	1998	2007	2008	2009	2010	2011	Endring 2007-2011
Pleie- og omsorg, totalt, mill. kr	35500	63000	70600	74800	78700	83400	32 %
Pleie og omsorg, kroner per innbygger 0-66 år	2400	5600	6400	7000	7400	7900	41 %
Pleie og omsorg, kroner per innbygger 67 år og over	42200	65100	71000	72000	74000	75000	16 %
Aldersraten	17,4	11,7	11,0	10,3	9,9	9,6	

Beregninger SSB har gjort viser at utgiftene til pleie- og omsorgstjenester per innbygger som er 67 år eller eldre har ligget mellom 10 og 12 ganger som for innbyggere under 67 år. Forholdstallet har gått ned i perioden 2007-2011, blant annet som følge av at det har kommet nye, yngre brukergrupper inn i tjenesten, at eldre har bedre helse enn før, samt at det har vært et politisk mål at flest mulig bor hjemme heller enn på en institusjon. Under forutsetningen av at pleie- og omsorgsutgiftene per innbygger holder seg på 2011-nivå slik oppgitt i tabellen over, vil økningen i antall eldre slik estimert i SSBs befolkningsframskriving (hovedalternativ), føre til en økning i pleie og omsorgsutgiftene per innbygger på 25 prosent mellom 2020 og 2040.

En aldrende befolkning vil øke etterspørselen etter tjenester fra helse og omsorgssektoren. Økt etterspørsel vil øke bemanningsbehovet og kostnadene knyttet til forvaltning av disse tjenestene. I Norge står offentlig

forvaltning for utførelsen av i underkant av 70 prosent av helse og omsorgstjenestene<sup>20</sup>, derfor vil økt etterspørsel i denne sektoren også ha en konsekvenser for offentlige utgifter.

Pårørende yter dessuten uformell pleie og omsorg av et betydelig omfang. Fordi denne omsorgen foregår i den private sfæren, er den vanskelig å måle, men SSB har anslått at det ble ytt familieomsorg tilsvarende 99 000 årsverk i 2017.<sup>21</sup> I moderne tid har man sett en dreining i retning av at mer av omsorgsarbeidet, særlig for eldre, overtas av den skattefinansierte helse- og omsorgstjenesten, og andelen familieomsorg har gått ned. Dersom denne langsiktige utviklingen fortsetter, vil det bidra til å legge et ytterligere press på helsesektoren i årene som kommer.

Sentraliseringstrenden påvirker også helsesektoren. Etter hvert som flere unge velger å bosette seg i mer urbane strøk, vil aldersfordelingen i mindre sentrale kommuner bli desto skjevare. En relativt større andel eldre i mindre sentrale kommuner legger et desto større press på kommunens utgifter til helse og omsorgssektoren, men også muligheten til å dekke bemanningsbehovet innen helse og omsorg.

#### 4.1.2. Digitalisering vil endre tjenesteproduksjonen

Digitalisering av tjenester vil ha en stor påvirkning på tjenesteproduksjonen innen helse og omsorg. Digitalisering legger til rette for nye måter å utføre helsetjenester på, samt enklere deling av informasjon på tvers av institusjoner og mellom bruker og behandler. Digitale kommunikasjonsløsninger som videokonsultasjon, medisinsk avstandsoppfølging og oppfølging av pasienter gjennom digital selvrapporing av symptomer, er eksempler på nye digitale løsninger som reduserer behov for fysisk oppmøte ved behandling og oppfølging av brukere. Denne typen løsninger kan således være viktig for å opprettholde et godt helsetilbud i samtlige deler av landet, da geografiske avstander har liten påvirkning på tilbudet av denne typen tjenester. Verdien av og behovet for ikke-fysisk oppfølging innen helse og omsorg er blitt synliggjort under Koronakrisen, hvor bedrifter som tilbyr digitale kommunikasjonsløsninger innen helsetjenester har sett en kraftig vekst (Menon Economics, 2020b). Brukererfaring med denne typen tjenester under Koronakrisen, kan muligens bidra til at overgangen til bruk av slike digitale tjenester går raskere.

Økt digitalisering og bruk av velferdsteknologi representerer også et effektiviseringspotensial og mulighet for forbedret kvalitet i helse og omsorgssektoren. I evaluering av virkemidlene i Nasjonalt velferdsteknologiprogram (NSE, 2019) oppgir kommunene som har tatt i bruk ny velferdsteknologi gevinster både i form av spart tid, unngåtte kostnader og økt kvalitet. Av teknologiene som inngår i evalueringen, er elektronisk medisineringsstøtte den teknologien som flest kommuner rapporterer å ha oppnådd gevinster av. Her rapporterer mellom 75 til 90 prosent av kommunene om spart tid, 80-90 prosent rapporterer om økt kvalitet, mens 40 til 70 prosent rapporterer om opplevde unngåtte kostnader.

Tidligere analyser viser til store potensielle ressursbesparelser innen helsesektoren ved innføring av velferdsteknologi. Beregninger gjort av Ny analyse indikerer at en gjennomsnittskommune kan frigjøre driftskostnader på om lag 55 millioner kroner årlig i 2040, ved å tilby tilfredsstillende tjenester hjemme ved bruk av velferdsteknologi (NOU 2016:3). Nasjonalt vil dette tilsvare en årlig besparelse på 23 milliarder kroner i 2020.

Utvikling og implementering av digitale løsninger og velferdsteknologi representerer dermed viktige tiltak for å møte utfordringene knyttet til en aldrende befolkning og modernisering av helse og omsorgssektoren.

---

<sup>20</sup> <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/69-600-per-innbygger-til-helse>

<sup>21</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/attachment/386122?ts=16a9b1eef68>

### 4.1.3. Andre påvirkninger

Aldring, sentralisering og digitalisering representerer trender som vil ha stor påvirkning på utviklingen av helse og omsorgssektoren. Ettersom store deler av helse- og omsorgstilbudet i Norge er offentlig finansiert, vil reduserte petroleumsinntekter også ha en påvirkning på sektoren. Reduserte petroleumsinntekter vil påvirke muligheten for offentlig finansiering av velferdstjenester. Dette kan føre til et desto større press for å effektivisere den offentlig finansierte delen av helse- og omsorgssektoren, og muligens føre til et behov for flere private tjenesteytere i deler av sektoren. Et høyt inntektsnivå blant befolkning kan forsterke fremveksten av et marked for private tjenestetilbydere. Høyere forventninger om brukertilpassede løsninger kan bli dyrt å finansiere over offentlige budsjett, samtidig som villighet og mulighet for egenfinansiering øker. I så tilfelle kan muligheten til å betale for flere velferdstjenester, også representere en fare for et større skille blant befolkningen basert på inntektsnivå.

Videre vil globalisering også påvirke helse og omsorgssektoren. Globale verdikjeder, lave handelsbarrierer og høyere arbeidsmobilitet bidrar til enklere spredning av nye innovative løsninger og arbeidskraft, også innen helse og omsorg. Samtidig er Koronakrisen et godt eksempel på at en mer integrert verden også betyr raskere spredning av sykdom og med dette et større behov for beredskap.

## 4.2. Kultur

På lang sikt er det grunn til å fremheve at behovet for frie kulturelle uttrykk i samfunnet vil bli stadig større. For det første vil etterspørsel etter fritidskonsum, der kultur og kunst står sentralt, vokse kraftig når inntektene øker. For det andre er det behov for kunst og kulturuttrykk for å ivareta perspektivene til innbyggerne i et stadig mer mangfoldig samfunn. Dernest er kunstneriske og kulturelle uttrykk helt avgjørende for å vedlikeholde og utvikle samfunnskritikk og debattscener. Behovet for slik kritikk synes stadig økende i en verden der demokratiske verdier er under press og der populisme og innsnevring av individuelle rettigheter synes å få større oppslutning, også i den vestlige verden. Sist, men ikke minst er det behov for kunstnerisk og kulturell produksjon og verdiskaping for å berike og utvikle det rene kommersielle feltet i økonomien. Mye av det som selges som rene konsumvarer henter inspirasjon fra kultursektoren fordi kulturfeltet er bærer av sterke uttrykk som inneholder tydelige og ofte utfordrende verdier og perspektiver.

De sentrale utviklingstrekkene vi skisserer i kapittel 3 vil treffe kultursektoren på flere vis. Globalisering og digitalisering påvirker utformingen av og konsumet av kunst og kultur og utfordrer etablerte forretningsmodeller. Samtidig gjør økte sosiale spenninger nasjonalt og globalt at kulturens rolle som en samlende arena stadig blir mer viktig. Aldring av befolkningen, særlig i distriktene, påvirker hva slags kulturtilbud som vil være til stede i ulike deler av landet. Økt press på offentlige finanser gjennom reduserte petroleumsinntekter og økt behov for offentlige helse- og omsorgstjenester etter hvert som befolkningen eldes, vil føre til en strengere prioritering i offentlige budsjetter fremover. Det bidrar til at det kan bli mer utfordrende å sikre offentlig finansiering til kultursektoren.

### 4.2.1. Globalisering og digitalisering endrer måten vi skaper og konsumerer kultur

Kombinasjonen av globalisering og digitalisering gjør kunst- og kulturuttrykk mindre påvirket av landegrenser. Felles kulturopplevelser på tvers av verdenshav og landegrenser bringer folk sammen og gir økt forståelse gjennom å gi lokale kunstuttrykk et globalt publikum. Globaliseringen legger til rette for større fagfelleskap, og skjerper samtidig konkurransen.

I kultursektoren fører digitalisering til endrede brukermønstre og publikumskrav på den ene siden, og endrede produksjonsforhold og kompetansekrav på den andre siden. For eksempel må NRK og de andre institusjonene levere i verdensklasse for å tiltrekke seg publikum som har internasjonalt innhold bare et klikk unna.

Blant kulturinstitusjonene er det hittil orkestrene som har vært mest aktive med å utvikle digitale prosjekter. Institusjonene har imidlertid foreløpig ikke lyktes med å etablere bærekraftige forretningsmodeller for sine kostnadskrevenne digitale tilbud. Slike tilbud har likevel stor betydning som formidlingsprosjekter. De kan også være viktige som forberedelser til en ny internasjonal konkurransesituasjon, der digitale tjenester i større grad etterspørres innenfor områder som hittil har vært dominert av analoge produksjoner.

Digitalisering åpner for en rekke nye muligheter til å finansiere, produsere og formidle kultur. I den siste kulturmeldingen (Meld. St. 8, 2018–2019), vies digitalisering en betydelig plass. Ett av ti kulturpolitiske mål som defineres i meldingen er fornying og omstilling: «*Kulturlivet skal fremje innovasjon og kunstnarisk risiko og utnytte muligheter som følger av teknologisk utvikling.*». Teknologisk utvikling har alltid utfordret og endret måtene vi deler og opplever kunst- og kulturuttrykk; fra boktrykkerkunst til oppfinnelser som grammatofonen, radio, kino, fjernsyn, plater, kassetter, internett – ny teknologi har gjort det stadig lettere å produsere, dele, lagre, formidle og forbruke kunst og kultur. Digitaliseringen utfordrer og former forbruksvaner, og tvinger sektorer til å tilpasse sin produksjon og sine forretningsmodeller for å møte en ny tid. Musikkbransjen ble for eksempel brått utfordret til omstilling da internett gjorde det mulig for forbrukerne å laste ned musikk. Strømming av musikk, film og TV har skapt helt nye forretningsmodeller i store deler av kulturlivet.

Den teknologiske revolusjonen på musikkfeltet har revet vekk store inntekter fra musikerne og produsentene, men samtidig har musikk-konsumet endret seg kraftig i retning av at etterspørselen etter live-opptredener har økt kraftig. Dette illustrerer at vi som kultur og kunstkonsumenter er på søken etter mer enn bare rene digitalt formidlede opplevelser. Vi søker også etter det fysiske nære, det mer spontane uttrykket og det mer sosialt pregede fritidskonsumet der din tilstedeværelse kan ha en betydning. Dette gjelder både musikk, scenekunst, film og litteratur. Selv om digitaliseringen vil prege alle kunstformene i økende grad vil disse live-baserte behovene fortsatt være markante og til dels dominerende i fremtiden.

Et sentralt og litt bekymringsfullt trekk ved digitalisering og globalisering er den sterke markedsmekanismen som trekker i retning av at noen få store formidlere/aktører får dominere tilbudet av kulturelt uttrykk. Det være seg aktører som Netflix, Amazone, Spotify og lignende digitale tjenesteleverandører. Dette vil på lang sikt kunne påvirke det kunstneriske mangfoldet, særlig i et lite land som Norge. Dette problemet kommer til å bli stadig tydeligere fremover, og statens rolle som fremmer av økt mangfold og styrking av norske uttrykk kan ikke bli vesentlig uten at staten involverer seg i dette digitaliserte markedet.

Koronakrisen kan ha bidratt til ytterligere disrupsjon i kulturforbruket. Etter at fysiske møtepunkter ble midlertidig forbudt, fant mange nye, alternative måter å formidle kulturuttrykk. Mange konserter ble filmet og kunne ses på TV eller strømmes over internett, og en rekke museer tilbød digitale omvisninger i sine utstillinger. I en undersøkelse Opinion har gjennomført, oppgir en tredjedel av respondentene at de har deltatt på et digitalt kulturarrangement i koronatiden.<sup>22</sup> Kulturmeldingen løfter kultursektorens mulighet til å ta i bruk nye metoder som dette for å øke konsumet av kunst og kultur i befolkningen, blant annet ved «*å bygge bru mellom analoge og digitale kulturuttrykk, slik at digital kulturbruk kan føre til auka bruk av all kultur.*» omvisninger

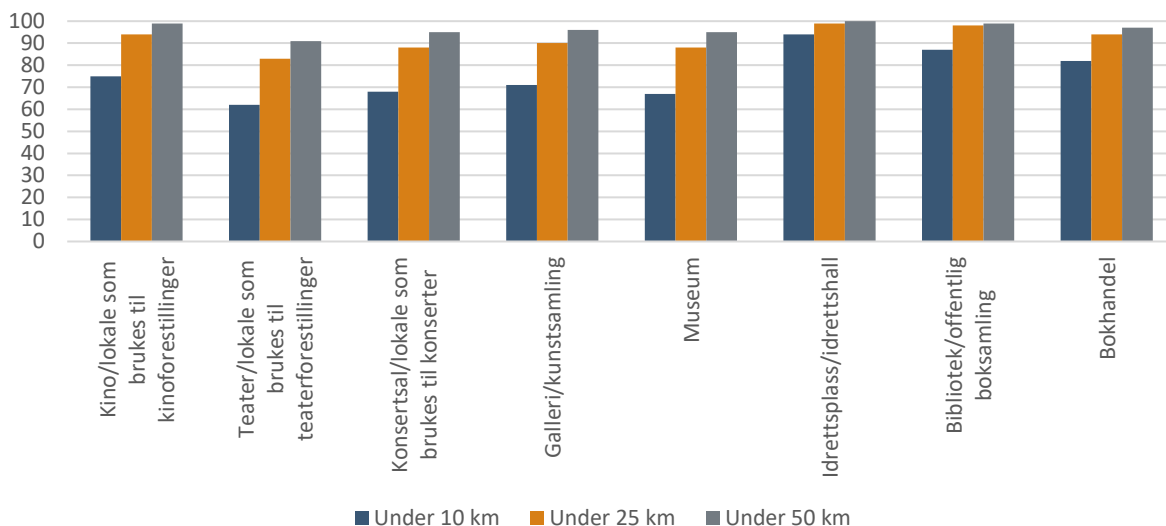
---

<sup>22</sup> <https://kulturplot.no/kulturbransjen/2020/hver-tredje-har-benyttet-seg-av-digitale-kulturtilbud-i-koronatiden>

## 4.2.2. Effektene av den demografiske utviklingen

Demografiske endringer kan påvirke tilbudet av og etterspørselen etter kulturtilbud. SSBs framskrivninger viser en klar tendens til at den norske befolkningen blir eldre; samtidig trekker trenden i retning av sentralisering. I dag har de fleste i landet relativt god tilgang på de fleste kulturtilbud, slik Figur 4-3 under viser.

Figur 4-3: Avstand til nærmeste kulturtilbud, prosentandel av befolkningen. 2016. Kilde: SSB



Med færre boende i distriktene vil etterspørselen etter de desentraliserte kulturtilbudene falle, samtidig som det vil være færre til å produsere og formidle kunst og kultur i områder langt unna byene. Det vil gi større lokale og regionale ulikheter i kulturforbruket. Sysselsettingstall fra sektoren vitner allerede om en sentralisering i tilbudet; 63 prosent av de sysselsatte i kulturell og kreativ næring var i 2018 sysselsatt i fylker som omfatter de fire største byene.<sup>23</sup> Oslo er klart størst, med hele 41 prosent av de sysselsatte.

Alderssammensetningen i befolkningen vil også påvirke etterspørselen etter kunst og kultur. SSBs kulturstatistikk viser at de ulike aldersgruppene i ulik grad benytter seg av de forskjellige kulturtilbudene. Den eldste gruppen i statistikken, 67-79 år, er den aldersgruppen som går minst på kino, konsert, idrettsarrangementer, kulturfestivaler og ballett. Sammen med gruppen på 45-66 år ligger de også lavest i bruken av biblioteker og museer, mens de er gruppen som ligger høyest i bruken av opera og kunstutstillinger.<sup>24</sup>

Kulturfeltene treffer i liten grad de unge. Det er fallende interesse for, det er lite teaterbesøk, det er en svak utvikling på kino. Man treffer i tillegg dårlig de med annen kulturell bakgrunn. Dersom ikke denne utviklingen snur vil mange institusjoner på kulturfeltet miste sin legitimitet og dermed skattebetalernes finansieringsvilje. I en fremtid der vi får stadig større press på offentlige finanser som følge av fallende petroleumsinntekter og aldning er det stor risiko for at kultursektoren vil lide inntektstap dersom sektoren ikke kan vise til opplutning og legitimitet i store deler av befolkningen.

<sup>23</sup> Kulturstatistikk 2018, SSB

<sup>24</sup> <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/faktaside/kultur>

Offentlige utgifter til kultursektoren over statsbudsjettet var på rundt 20 milliarder kroner i 2020. Som andel av det totale statsbudsjettet har utgiftene til kultur ligget stabilt på rundt 0,8 prosent de siste årene.<sup>25</sup> Redusert petroleumsaktivitet vil gi reduserte inntekter til staten. Det igjen vil medføre hardere prioriteringer. I hvor stor grad det offentlige skal finansiere kunst- og kulturfeltet, har vært et omdiskutert tema i mange år. Hardere prioriteringer over de offentlige budsjettene kan føre til økt press på bedrifter i kultursektoren til å finansiere egen drift i større grad enn de gjør i dag.

Andre utviklingstrekk som klimaendringer, økte sosiale spenninger, globale hendelser og utfordringer knyttet til utenforskap kan samtidig være med på å understreke *behovet* for kunst og kultur i samfunnet.

Kunst, kultur og journalistikk er yringer med samfunnsbyggende kraft, og helt avgjørende for vårt demokrati og samfunn – ikke minst i en verden med sosiale spenninger, der store hendelser sprer seg raskere enn før. Ikke minst kan kulturuttrykk bidra til å skape forståelse og vekke engasjement om komplekse utfordringer som global oppvarming.

Kultursektoren har dessuten en viktig rolle i å samle folk, og behovet for fysiske møteplasser i en stadig mer digital verden kan for mange fremstå som senda viktigere. I Regjeringens kulturmelding står det: «*Kulturens rolle i samfunnet blir*<sup>26</sup>*utviklar seg frå i stor grad å vere eitt stort fellesskap til å bli mange små. Menneske møtest fysisk i mindre grad enn før, og prosentdelen av unge som er ute med venner, går ned. Mindre fysisk samvær intensiverer utviklinga i retning av små fellesskap og digitale ekkokammer.*» (Meld. St. 8 2018-2019)

### 4.3. Samferdsel

Utviklingstrekkene beskrevet i kapittel 4 vil påvirke utviklingen i samferdselssektoren i årene som kommer. Klimaproblematikken vil fortsette å legge press på teknologiutvikling og implementering av transportløsninger med lavere klimagassutslipp. Digitalisering bidrar til økende bruk av bildelingsløsninger og autonome kjøretøy som vil kunne påvirke etterspørselen etter ulike transportløsninger og tilgangen på individbaserte transporttjenester. Ikke minst endrer dette sektorens fremtidige behov for kompetanse.

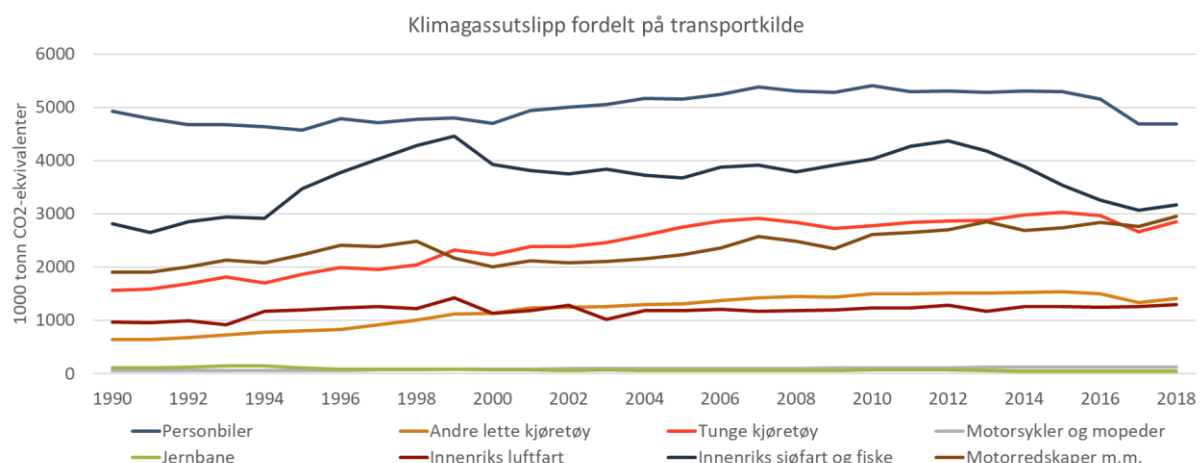
#### 4.3.1. Overgang til utslippsfrie løsninger

Begrensning av klimagassutslipp er og vil fortsette å være en viktig trend innen samferdselssektoren. Ifølge SSBs statistikk over utslipp til luft står transport for nesten en tredjedel av klimagassutslippet i Norge. Utvikling i klimagassutslipp fra ulike kilder i transportsektoren er gjengitt i figuren under.

---

<sup>25</sup> Prosenten er regnet av Statsbudsjettets samlede utgifter i alt, medregnet folketrygden. Kilde: SSB, Kulturstatistikk 2018

Figur 4-4: Klimagassutslipp fordelt på transportkilde (ekskudert utenriks sjøfart og luftfart). Kilde: SSB, tabell 08940



Som figuren viser er personbiler den største utslippskilden, etterfulgt av innenriks sjøfart og fiske, motorredskaper m.m. og tungtransport. Jernbane er derimot nesten utslippsfri sammenlignet med de øvrige transportalternativene. Transportsektorens andel av klimagassutslipp i Norge gjør at omstilling av denne sektoren vil være viktig for å nå Norges klimaforpliktelser. I klimameldingen (Meld. St. 41 (2016-2017)) satte regjeringen blant annet et arbeidsmål om en utslippsreduksjon i transportsektoren på 35-40 prosent i 2030, sammenlignet med 2005. Overgangen til lav- og nullutslippsløsninger i transportsektoren, særlig med tanke på elektrifisering, vil derfor stå sentralt i årene som kommer.

Fokus på lavere utslipp påvirker etterspørselen i personmarkedet. Offentlige tiltak som stimulerer til redusert bruk av petroleumsdrevne biler, har ført til en kraftig vekst av elbiler i Norge. Mål om å begrense klimagassutslipp fra bil- og lufttransport oppfordrer også til mer bruk av kollektiv transport til arbeids- og fritidsreiser. Begreper som «flyskam» indikerer at jernbane kan anses som et sterkere substitutt for flyreiser i årene som kommer. Etterspørselen etter transport med skip kan også øke ut fra ønsket om å redusere utslipp. Etterspørselsvirkningene avhenger derimot av hvor raskt utslippsfrie eller lavutslippsløsninger innen veitransport og luftfart introduseres til markedet. Økt globalisering kan også øke ønsket om og behovet for internasjonal transport med fly.

Elektrifisering og bruk av alternative drivstoffer i samferdselssektoren vil kreve utvikling av ny teknologi. Elektrifisering i privatbilssegmentet har kommet relativt lang, og har ført til utvikling av el-biler med rekkevidder som nå i større grad kan konkurrere mot petroleumsbaserte motorer. For tungtransport og innen skipsfarten er ikke utviklingen kommet like langt. For sistnevnte har norske aktører tatt en internasjonalt ledende rolle, blant annet innen elektrifisering av fergedrift.

Også innen luftfart er teknologisk utvikling og testing av elektrifisering i gang, men foreløpig kun for mindre fly<sup>27</sup>. Avinor med flere partnere i luftfartsindustrien, har blant annet et mål om å elektrifiser alle norske innlandsflyvninger i 2040.<sup>28</sup> Eventuelle krav om elektrifisering av luftfart kan også endre tilbudet i retning av mindre fly, som kan bety redusert kapasitet eller flere avganger. For tungtransport, skip og luftfart vil også energibærere som biodrivstoff og hydrogen kunne være alternativ.

<sup>27</sup> <https://www.tu.no/artikler/skal-teste-el-fly-mellom-roros-og-ostersund/482418>

<sup>28</sup> <https://avinor.no/en/corporate/klima/electric-aviation/electric-aviation>

### 4.3.2. Nye digitale løsninger vil vokse frem

Automatisering innen transport og utvikling av autonome kjøretøy er i full gang (Teknologiutvalget, 2019)<sup>29</sup>. Innen luftfart er bruk av autopilot allerede normalt. Også for skinnegående transport som bybaner, er automatisering allerede i bruk. For jernbane og vegtransporten er trafikkbilde mer komplisert, men også her forventes det en økende automatisering. Teknologiutvalget (2019) viser blant annet til at såkalt Vehicle-2-Vehicle (V2V) communication allerede brukes i noen kjøretøymodeller. Dette er en teknologi som bruker informasjon fra andre kjøretøy for å varsle fører om mulige farer «rundt hjørnet». Digitalisering muliggjør også utvikling av teknologier som tillater og utnytter deling av data og informasjon på tvers av systemer, infrastruktur og enheter. Implementering av slike samhandlende intelligente transportsystemer (ITS) vil kunne ha store samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til økt trafikksikkerhet, trafikkavvikling og reisetid. Spesielt sjåførens tidskostnader vil bli vesentlig lavere.<sup>30</sup> Dette bidrar til å styrke vegtransportens konkurranseevne sammenlignet med veg og bane.

Teknologiutvalget (2019) viser videre til at videreutvikling av droner til transport representere en omstilling i transportsektoren som tillater mer brukertilpasning enn dagens transportløsninger. Droner vil også kunne få større betydning som overvåkingsverktøy for å sikre god trafikkutvikling. Bane NOR har blant annet gjennomført en anskaffelse av dronetjenester for bedre kartlegging av hendelser ved stopp trafikken<sup>31</sup>. Samtidig vil forbrukeres tilgang til internasjonale varehus gjennom internetthandel bidra til mer individbasert varetransport. Det vil si leveranser til enkeltpersoner, fremfor større kolli til detaljhandler.

Veksten innen delingsøkonomi er blant annet et resultat av digitalisering. Utvikling av nettbaserte bildelingsplattformer har gitt bildelingsløsninger et større markedsgrunnlag (Teknologiutvalget, 2019). Bruk av personbil fremfor andre kollektive transportløsninger har en klar fordel ved at det gir mer fleksibilitet da én slipper å forholde seg til rutetider og transportbytter for å komme seg helt frem mellom A og B. Økende tilgang og bruk av bildelingsløsninger, kan derfor bidra til å redusere etterspørselen etter kollektiv transport. Videre vil innsamling av data om brukernes transportmønstre også fremme kunnskap og utvikling av kommersielle transporttilbud tilpasset den enkelte bruker.

Automatisering og utvikling av autonome fremkomstmidler påvirker også bemannings- og kompetansebehov. Som i de fleste andre næringer vil økende bruk av digitale løsninger øke behovet etter IKT og teknisk kompetanse også i denne sektoren. Innføring av førerløse kjøretøy, vil på sin side redusere behovet for sjåfører i transportnæringen kraftig.

### 4.3.3. Andre påvirkninger

Selv om digitalisering gjør at fysiske besøk til bedriftspartnere, venner og slektninger i andre land ikke er nødvendig for å kunne kommunisere, vil ønsket om kontakt og opplevelser, flere bekjentskaper i andre deler av verden, samt mer informasjon og bedre mulighet til å reise, bidra til økt etterspørsel etter internasjonal transport.

Økt sentralisering vil føre til et økende press på kollektivtransportløsningene i de større byene. Reduserte petroleumsinntekter vil derimot påvirke offentlig forvaltnings evne til å finansiere samferdselsløsninger. For

---

<sup>29</sup>Det vises her til Ekspertutvalget -teknologi og fremtidens transportinfrastruktur og deres rapport «Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet». Publisert juni 2019.

<sup>30</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/854cc13686d84866add26cfe7ae838d1/ntp-oppdraq-2.pdf>

<sup>31</sup> <https://innovativeanskaffelser.no/dronetjenester-for-bane-nor/>



eksempel muligheten til å subsidiere deler av kollektivtransporten for å unngå for høy brukerbetaling. Særlig i områder med spredt befolkning vil opprettholdelse av et kollektivtilbud kunne bli vanskeligere å forsvare ut fra et samfunnsøkonomisk kost-nytteperspektiv, tilsvarende vil gjelde investeringer knyttet til infrastrukturen.

#### 4.4. Infrastruktur og eiendom

En viktig del av Spekters medlemmer driver virksomhet innenfor infrastruktur og eiendom. Selskaper som Avinor, Bane NOR, Fjellinjen, Nye Veier, Statnett, SIVA og Finnmarkseiendommen illustrer virksomhetens betydning for driften av det norske samfunnet. Utviklingstrekkene beskrevet over vil påvirke deres drifts, vedlikeholds og investeringsbehov i tiden som kommer.

Selskaper som driver elektronisk infrastruktur ventes i vesentlig grad å bli påvirket av den økende digitaliseringen. Både for Statnett og Avinor Flysikring vil sentrale deler av tjenesten skje digitalt. For andre selskaper vil digitale løsninger kunne støtte opp om den daglige virksomheten, for eksempel for Nye Veiers planarbeid. For å tilrettelegge for økt bruk autonome kjøretøy på vei, kreves det videre økt kvaliteten på infrastrukturen<sup>32</sup>. Videreutvikling og økende bruk av ITS, kan på sin side effektivisere trafikkflyt og redusere behov for kapasitet.

Flere av selskapene vil bli direkte påvirket av klimaendringene. Nær sagt alle infrastrukturselskapene vil påvirkes av de fysiske klimaendringene ved at det forventes våtere og villere vær. Dette vil påvirke selve den fysiske infrastrukturen og gjøre den mer utsatt for skade. Videre er et av tiltakene for å redusere skadevirkningene av klimaendringene er økt elektrifisering. Dette vil stille Statnett overfor utfordringer med framføring av økte mengder elektrisk energi. Et helt annet perspektiv er at arbeidet for å redusere utslipp gjennom tilrettelegging for en stigende andel nullutslippskjøretøy reduserer klimafordelen ved investeringer knyttet til transportformer som har lavere utslipp enn dagens kjøretøy, herunder investeringer i jernbane.

En av virkningene av globaliseringen er at hendelser spres raskere over landegrensene slik vi nå har sett ved korona-pandemien. Det vil forsterke behovet for beredskap. Økte sosiale spenninger kan og øke behovet for beredskap mot konflikter og terror. Infrastruktur og eiendom kjennetegnes ved at det ferdes mange i og på vei, bane og i store bygg. Det gjør denne typen virksomhet eksponert for slike hendelser.

Investeringer og vedlikehold av infrastruktur og eiendom er svært kostnadskrevenende. En redusert offentlig finansieringsevne som følge av reduksjon i petroleumsinntektene vil derfor kunne svekke muligheten for utbygging av infrastruktur. På den annen side er infrastrukturen av stor betydning for å kunne lette utviklingen av annen næringsvirksomhet som kan bidra med verdiskaping og inntekter til fellesskapet. SIVAs tilrettelegging for næringsutvikling gjennom industriutleiebygg og i særlig grad tilrettelegging for nettverk og næringsklustre vil også få ytterligere betydning for utvikling av annen næringsvirksomhet.

I et så langstrakt land vil infrastrukturen ha helt avgjørende betydning for at landet skal henge sammen gjennom grunnlag for transport av mennesker og varer. Utviklingen mot økt samling i sentrale strøk utfordrer infrastrukturen på flere vis. Dels ved behov for økt kapasitet i sentrale strøk, og dels ved behov for vedlikehold i områder med fallende og aldrende befolkning.

---

<sup>32</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/854cc13686d84866add26cfe7ae838d1/ntp-oppdrag-2.pdf>

## 4.5. Virkemiddelapparat

Utviklingstrekkene vi skisserer vil ha stor betydning for virkemiddelapparatets aktivitet og innretning over de neste 20 årene. Den nylige områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet pekte på sentrale utviklingstrekk som i stor grad sammenfaller med de utviklingstrekk vi har beskrevet i foregående kapittel. Det er særlig på fem områder at vi ser for oss markante endringer i årene som kommer. På disse områdene har man i stor grad allerede satt i gang endringer og reformer, men det er grunn til å forvente at disse prosessene vil bli kraftig aksentuert i årene som kommer.

Som en liten åpen økonomi vil vi stadig ha behov for å selge våre produkter i internasjonale markeder. Nedgangen i inntektene fra petroleumsvirksomheten vil forsterke behovet for å utvikle annen eksportrettet virksomhet i Norge. Det norske virkemiddelapparatet her så langt satt av små ressurser til å støtte opp om tydelige eksportfremmende aktiviteter, særlig sett opp mot hva våre naboland gjør. I virkemiddelgjennomgangen kommer det tydelig frem at et langt mer pågående og profesjonalisert apparat for eksportfremme er nødvendig og da gjerne sett i sammenheng med innovasjonsrettet aktivitet og virkemidler som kan stimulere utenlandske aktører til å etablere seg i Norge med eksportorientert virksomhet.

Med økende regionale ubalanser vil virkemiddelapparatet møte stadig større utfordringer i distriktene der man kommer til å slite med å få tilgang til relevant arbeidskraft. Da er det grunn til å tro at virkemiddelaktørene i større grad må jobbe i team med kommunale og fylkeskommunale aktører for å styrke stedenes attraktivitet og tilgjengelighet. Virkemiddelaktørene må bli enda bedre på å tenke pakker som stimulerer til mer næringsliv i slike deler av landet. Tiltak for å bygge nettverk og klynger vil bidra til mer skapende miljøer. Etableringer må legges til rette for gjennom tilgang til næringsbygg. Samtidig som det er viktig å legge til rette for innovasjon, tilsier behovet for attraktive arbeidsplasser i distriktene at tiltak for nye arbeidsplasser i seg selv må tillegges større vekt.

Virkemiddelaktørene vil over tid måtte ta inn over seg brukernes behov for å benytte digitale løsninger. I virkemiddelgjennomgangen trekkes det frem at en felles portal for brorparten av saksbehandlingen hos alle aktørene vil måtte komme på plass om noen år. Dette vil kreve omstilling i retning av mer digital kompetanse hos aktørene. Samtidig vil behovet for saksbehandlere og rådgivere kunne reduseres markant.

Over de neste 20 årene vil omstillingsbehovet fra en olje og gass-orientert økonomi til en grønn og digitalisert økonomi bli stadig tydeligere. Dette vil kunne slå ut i at virkemiddelaktørene må dreie fokus mer i retning av tilpasning og adaptasjon og bort fra større og mer radikale næringsinnovasjoner. Sagt med andre ord: Når omstillingsbehovet blir særlig stort vil det kaste mer av seg å bruke virkemidlene til å avhjelpe bedriftene i sitt arbeid med å implementere eksisterende teknologier i markedet. Samtidig må fokus på kortsiktige resultater blant annet gjennom utslippskutt, ikke fortrenge perspektivet på tilrettelegging for løsninger som bidrar til langsiktig verdiskaping gjennom forskning og utviklingsarbeid.

Sist, men ikke minst tror vi at Norge vil oppleve et større behov for å vri forskningsprosjekter i retning av aktiviteter som støtter opp om produktivitetsvekst i både privat og offentlig sektor, der følgende faktorer vil komme til å vies særlig oppmerksomhet:

- mer fokus på økt innovasjon og adaptasjon i offentlig sektor.
- å møte de demografiske utfordringene.

## 5. Økonomisk utvikling frem mot 2040

I kapittel 4 og 5 grep vi fatt i de utviklingstrekkene fremover som vi anser som særlig viktige for norsk økonomi de neste 20 årene. Det er notorisk vanskelig å predikere fremtidig utvikling, men det kan skapes viktig innsikt om mulige trender gjennom å vurdere ulike utviklingstrekk opp mot hverandre og i samspill. Når man gjør dette skaper man en struktur for analysen som blir mer helhetlig. Samfunnsøkonomer gjør gjerne dette gjennom å benytte modeller for langsiktig økonomisk utvikling basert på noen sentrale og relativt stabile mekanismer eller sammenhenger i økonomien. I dette kapitlet maler vi fremtidsbilder basert på et slikt modellrammeverk. Det gir mulighet for å beskrive økonomien i fremtiden i form av tall for vekst i verdiskaping, sysselsetting nærings sammensetning, konsum, offentlig sektors rolle etc.

### 5.1. Utviklingstrekkenes påvirkning på økonomien

På lang sikt vil økonomien bli preget av noen helt sentrale størrelser. Tilgangen på arbeidskraft og kvaliteten på arbeidskraften styrer i stor grad hva og hvor mye vi klarer å produsere. Tilgang på naturressurser er også viktig for en økonomi, men ofte legges det for stor vekst på denne typen ressurser. Mange land kan vise til høy inntekt uten å ha tilgang på store naturressurser. Videre trenger både privat og offentlig sektor kapital for å investere i maskiner, utstyr, bygg og infrastruktur. Uten kapital og kompetent arbeidskraft klarer man ikke å øke produktiviteten. Det er produktiviteten i økonomien som i stor grad styrer hvor stor inntekt hver og en av oss vil ha i fremtiden. Sist, men ikke minst styres utviklingen i økonomien av befolkningens (både i inn- og utland) preferanser. Økonomiens sammensetning reflekter hva vi ønsker å bruke våre inntekter på. Jo rikere vi blir, jo mer ønsker vi å bruke på tjenester, særlig tjenester som handler om fritid.

Den økonomiske utviklingen de siste årene har vært preget av økende velstandsvekst og en utvikling i handlingsrommet i finanspolitikken som de fleste andre land bare kan drømme om. Utviklingstrekkene beskrevet over viser derimot et skift i to viktige drivere bak denne veksten: etterspørsel- og prisvekst i petroleumsvirksomheten og tilgangen til arbeidskraft.

#### 5.1.1. Petroleumssektorens sentrale rolle i norsk økonomi

Petroleumsvirksomheten har vært en viktig drivkraft til den økonomiske veksten vi har hatt i Norge, både med tanke på avkastning, vårt bytteforhold mot utlandet, direkte sysselsetting og ikke minst påvirkningen etterspørselen fra oljevirksomheten har hatt på aktiviteten i fastlandsøkonomien. Høy avkastning i petroleumssektoren har videre bidratt til et relativt høyt kostnadsnivå i Norge. Det stiller høyere krav til kvaliteten på de varer og tjenestene vi produserer, dersom vi skal klare å konkurrere med utenlandske leverandører. Med et høyt kostnadsnivå vil konkurranseutsatte næringer også være desto mer avhengige av høy produktivitet for å overleve. Redusert aktivitet i petroleumsvirksomheten vil derfor bety en omstilling av næringslivet mot andre drivere for å opprettholde aktiviteten. I Perspektivmeldingen 2021 anslås et kraftig fall i Norges petroleumsproduksjon på om lag 65 prosent frem mot 2050.

Videre er store deler av inntektene fra petroleumsproduksjonen kanalisert inn til fellesskapet. Høye oljepriser har bidratt til en kraftig vekst i Statens pensjonsfond utland. Sammen med god avkastningen i fondet, har det gjort det mulig å øke bruken av olje- og fondsinntekter siden årtusenskiftet. I årene fremover er det derimot ventet lavere vekst og avkastning av fondet. Dette tilsier at muligheten for å øke bruken av olje- og fondsinntektene for å dekke opp for økende offentlige utgifter, reduseres.

### 5.1.2. Mer om arbeidsstyrken

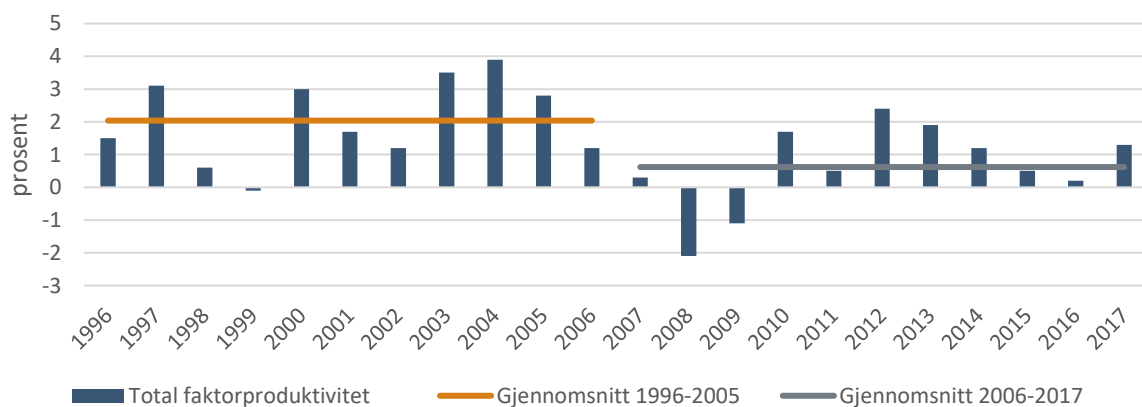
Befolkningssammensetningen i et land har stor betydning for produksjonsevnen. Hvor tidligere befolkningsvekst har ført til en økning i andelen av befolkningen i arbeidsfør alder, indikerer lave fødselsrater og økende levealder til en befolkningsutvikling fremover hvor denne andelen faller. Alt annet likt, betyr dette at en stadig mindre andel av befolkningen bidrar inn i arbeidsstyrken vår, og utgjør en ressurs til økonomisk vekst og offentlige finanser. Pensjonsreformen demper noe av fallet i yrkesdeltagelsen som følger av at vi blir eldre, ettersom nivået på pensjonsutbetalingene nå også avhenger av levealderen. Dette skaper incentiver for å utsette avgangen fra arbeidslivet. Samtidig er vi da avhengig av at eldre arbeidstagere også er attraktive for arbeidsgivere. Det vil si at deres kompetanse også videreutvikles i tråd med teknologiske endringer for å opprettholde deres produktivitet og omstillingsevne, og at særegne tilpasninger til arbeidstid og lignende ikke oppleves som en for stor kostnad for arbeidsgiver. Selv om incentivene til å stå lenger i arbeid fungerer, vil trolig yrkesdeltagelsen i befolkningen i falle, da det særlig er andelen av befolkningen over 75 år som øker.

### 5.1.3. Jokeren: Produktivitet

Den viktigste driveren til velstandsøkningen i Norge, er derimot produktivitet (Perspektivmeldingen 2017, Perspektivmeldingen 2021).

I likhet med øvrige OECD-land, har vi, slik vist i figuren under, sett et nedadgående skift i produktivetsveksten de siste årene.

Figur 5-1: Årlig vekst i total faktorproduktivitet, markedsrettede fastlandsnæringer. Kilde: SSB<sup>33</sup>



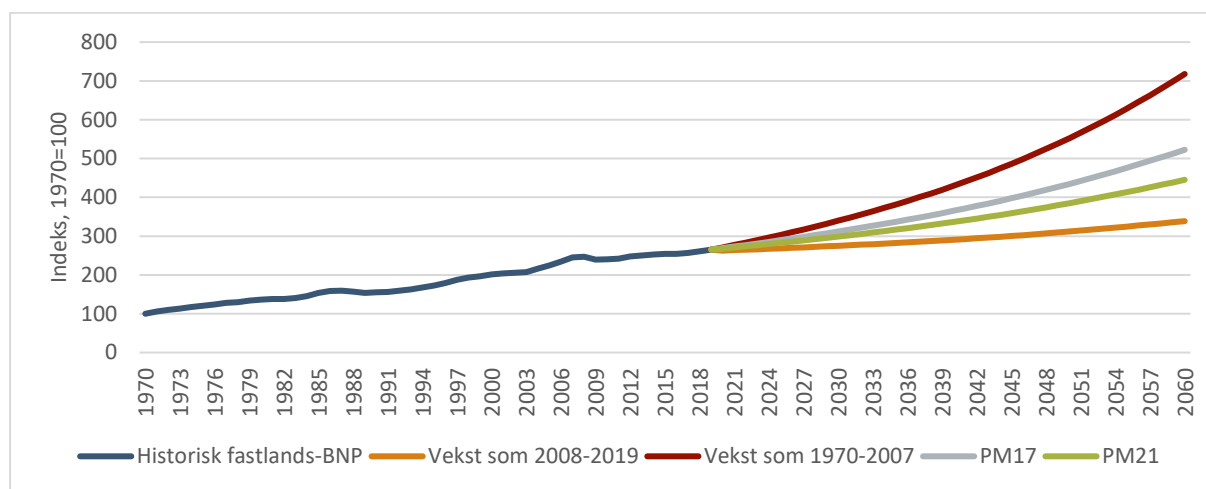
I de markedsrettede fastlandsnæringene har den gjennomsnittlige veksten i total faktorproduktivitet<sup>34</sup> falt fra om lag to prosent i perioden 1996-2006, til 0,6 prosent i perioden 2007-2017. Noe av nedgangen kan trolig forklares av konjunkturrelle svingninger. Høy arbeidsinnvandring til mindre produktive deler av næringslivet forklarer mye av produktivitetstallet i 2006 og 2007, mens finanskrisen preger de etterfølgende årene. Perspektivmeldingen 2021 peker på at den lave produktivetsveksten i en periode med stor digital utvikling fremstår som et paradoks. Det vises til flere mulige forklaringer på dette. En mulig forklaring er at produktivetsgevinstene fra ny teknologi er mer utfordrende å måle. En annen er at gevinstene fra teknologisk

<sup>33</sup><https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/nr/tilleggsinformasjon/produktivetsendringer-for-naringer>

<sup>34</sup> Totalfaktorproduktivitet (TFP) måler den produktivetsveksten som ikke kan tilskrives en økning i arbeidskraft, kapital eller produktinnsats (råvarer).

utvikling er ujevnt fordelt og spres sakte til virksomheter med lav produktivitet. Vedvarende lave renter kan også ha bidratt til å holde mindre produktive virksomheter i live. Langvarig lavkonjunktur, som følge av finanskrisen og oljeprisfallet, kan sette en demper på produktivitsveksten gjennom svekket kompetanseutvikling og færre nyinvesteringer. I tillegg vises det til at det er gjennomført færre dypgripende produktivitsfremmende strukturendringer i Norge de siste 20-årene enn det som var tilfellet på 1990-tallet og i begynnelsen av 2000-tallet<sup>35</sup>. Dersom levestandarden i Norge skal fortsette å øke, må produktivitsutviklingen ta seg opp. Dette illustreres blant annet av Finansdepartementets beregninger av utviklingen i Fastlands-BNP per innbygger ved ulik produktivitsvekst, slik vist i figuren under.

**Figur 5-2: Utvikling i Fastlands-BNP per innbygger ved ulik produktivitsvekst i årene fremover. 1970=100. Kilde: perspektivmeldingen 2021, figur 1.2**



Produktivitsutviklingen vil avhenge av utvikling av teknologiske innovasjoner, og vår evne til å utnytte disse. Dette vil igjen være avhengig av konkurranse, kunnskap og åpenhet mot utlandet. Konkurranse bidrar til omstilling av eksisterende virksomheter og avvikling av lavproduktive virksomheter til fordel for mer produktive virksomheter. Kunnskap representerer evne til å utvikle og ta i bruk nye løsninger. Mens åpenhet mot utlandet øker konkurransen og tilgangen til teknologi og kunnskap som er utviklet av andre. Med tanke på produktivitsutviklingen i næringslivet påpeker Perspektivmeldingen 2021 også viktigheten av at de midlertidige tiltakspakkene innført i forbindelse med koronakrisen fases ut når behovet avtar. Dette nettopp for å unngå at disse har en dempende effekt på produktivitsutviklingen ved at mindre produktive virksomheter holdes i livet lenger enn det markedsmechanismene normalt sett ville gitt rom for.

At globaliseringstrenden fortsetter, vil dermed være en viktig kilde til fremtidig økonomisk vekst og verdiskaping i Norge. Investering i og utvikling av ny teknologi er ressurskrevende. En liten økonomi som Norge, har dermed ikke kapasitet til å ligge teknologisk i front på alle områder. Handel, arbeidsinnvandring og utenlandsinvesteringer gir oss mulighet til å ta i bruk innovative løsninger, utviklet i andre land, som bidrar til økt produktivitet. I tillegg er markedspotensialet innenlands begrenset. For at store investeringer i utvikling av nye innovasjoner skal være lønnsomt, er vi dermed avhengig av tilgang til et større marked. Økt konkurranse som følger med internasjonalisering av næringslivet, skaper også sterke insentiver til å ta bruk av nye løsninger, for nettopp å kunne opprettholde konkurranseevnen.

<sup>35</sup> Perspektivmeldingen 2021 viser blant annet til Skattereformen i 1992 og EØS avtalen fra 1994.

Innovasjonen vil i årene framover måtte skje i form av digitalisering og utvikling av nye løsninger med lave utslipp. Sammen med reduksjon i petroleumsvirksomheten, vil disse utviklingstrekkene bidra til endringer i næringsstrukturen i Norge, hvor IKT og teknisk kompetanse vil være viktige drivere for å muliggjøre omstillingen.

Utviklingstrekkene vil også kunne ha en dempende effekt på produktivitsveksten. Behovet for beredskap øker. Globalisering bidrar til raskere spredning av sykdom, og øker beredskapskravene blant annet for helsesektoren. Klimaendringene stiller høyere krav til utforming av infrastruktur, og behov for økt beredskap knyttet til flom, skred og overvann. Videre vil digitalisering og mengden bruksdata som samles inn representere en ny form for sårbarhet og mulig trussel for samfunnet. Det vil dermed være behov for økt bruk av ressurser til utvikling og vedlikehold av datasikkerhet og beredskap mot digital misbruk og terror.

## 5.2. Utvikling i norsk økonomi frem mot 2040 – en referansebane

For å illustrere hvilke effekter ulike endringer og tiltak har på norsk økonomi, benytter vi oss av en beregningsmodell for norsk økonomi, NOREG. NOREG er en generell likevektsmodell for norsk økonomi, hvor etterspørselen etter varer og tjenester, arbeidskraft og kapital til enhver tid stemmer overens med tilbudet av disse faktorene.<sup>36</sup> Tilbudet og etterspørselen etter varer, tjenester og innsatsfaktorer balanseres ved at prisene endrer seg. De underliggende vekstfaktorene i modellen er altså tilgang på arbeidskraft, tilgang på kapital, teknologisk endring (produktivitet) og endringer i forbruksmønster. Med utgangspunkt i anslag på disse faktorene vokser økonomien ved at produksjonsnæringene opplever ulik produktivitsfremgang og varierende tilgang på de arbeidskraft og kapital. Hvor stor en næring blir er avhengig av hvor høyt næringen klarer å avlønne arbeiderne og eierne av kapital.

I denne rapporten brukes modellen til å si noe om den makroøkonomiske effekten av endret arbeidskraftstilgang, økt beredskap og kutt i oljesektoren.

For å gjøre disse analysene må vi lage en såkalt referansebane, det vil si en framskrivning av utviklingen i norsk økonomi frem til 2040. Til dette er det behov for framskrivninger av en rekke forhold som ligger utenfor modellen. Modellen er kalibrert (tilpasset) på grunnlag av data fra Nasjonalregnskapet m.m. i 2010<sup>37</sup>. Framskrivningene av referansebanen er justert i henhold til framtidsutsiktene som lå til grunn i Finansdepartementets Perspektivmelding fra 2017 (PM17) og SSBs befolkningsframskrivninger fra 2020. Dette sikrer at effektene vi ser på måles opp mot en referanse som mange økonomer anser som rimelig og balansert. Det er likevel viktig å poengtere at slike framskrivninger er beheftet med stor usikkerhet. Formålet med analysene er heller ikke å være en fasit for den fremtidige utviklingen i norsk økonomi, men heller å illustrere hvilken effekt ulike tiltak har.

Tabellen under oppsummerer forutsetningene for framskrivningene av referansebanen i modellen.

Faktor	Årlig vekst
<b>Arbeidskraftstilgang</b>	
Vi legger til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsstyrken tilsvarende befolkningsveksten for befolkning i alderen 16-66 år i SSBs hovedalternativ (MMMM) fra 2020 til 2040. Veksten er fordelt på arbeidskraft med	

<sup>36</sup> For nærmere dokumentasjon av modellen se: [https://www.menon.no/wp-content/uploads/09noreg\\_makro\\_og\\_regionaloekonomisk\\_modell.pdf](https://www.menon.no/wp-content/uploads/09noreg_makro_og_regionaloekonomisk_modell.pdf)

<sup>37</sup> Ettersom hensikten med vår analyse er å se på virkningen av eventuelle tiltak, har vi ikke endret dette. Det vil si at nivå tall, næringsstruktur og koeffisienter som avskrivningsrater, kapitalavkastningsrater og kryssløpskoeffisienter for produktinnsats og investeringsrater er basert på tall gjeldende for 2010.

høy og lav utdanning. Andelen arbeidskraft med høyere utdanning øker fra 34 til 45 prosent over en 20 års periode. Videre er det lagt til grunn en framgang på 1 prosent på produktiviteten til høyt utdannet arbeidskraft. Dette for å hindre at lønnsforskjellen mellom høyt- og lavt utdannede blir for lav når andelen høyt utdannede øker.

#### **Offentlig konsum**

PM17 viser til at offentlig konsum som andel av Fastlands BNP øker fra 27,6 prosent til 29 prosent mellom 2020-2060, men først og fremst etter 2030. Vekst i offentlig konsum er derfor lagt tett opp til veksten i Fastlands BNP i vår modell. Dette er en betydelig lavere vekst enn veksten frem til i dag, og skyldes at det er lagt til grunn en nær uendret ressursbruk per bruker i offentlig tjenesteyting, samt levealdersjustering av aldersperson. Økning frem til i dag, har derimot vært sterkt preget av økte standarder.

#### **Olje og gassnæringen**

Tilsvaret forventet vekst i BNP fra olje og gassnæringen slik oppgitt i PM17. Ifølge PM17 tilsier dette at bruttoproduktet fra petroleumsvirksomheten avtar fra 20,6 prosent i 2015 til 3 prosent av BNP i 2060.

#### **Handelsbalansen**

Overskuddet i handelsbalansen fases ut med en årlig nedgang på 10 prosent. Dette tilsier en kraftig nedbremsing av veksten i pensjonsfondet, men innebærer at vi ikke tærer på pensjonsfondet gjennom perioden.

#### **Lagerendring**

Fra ett år til et annet kan produksjonen avvike fra hva vi selger ut i markedene. Da bygger man lager. På lang sikt legger vi til grunn at lager ikke betyr noe ved en årlig nedgang på 10 prosent.

#### **Teknologisk framgang**

Det legges til grunn en teknologisk framgang i privat sektor, også kalt total faktorproduktivitet, på 1,2 prosent, i tråd med PM17.

Basert på forutsetningene over, viser vår referansebane en gjennomsnittlig årlig BNP-vekst på om lag 1,5 prosent, og 2,2 prosent dersom vi ser bort fra verdiskapingen knyttet til utvinning av olje og gass. I framskrivningene som ligger til grunn i Perspektivmeldingen for 2017 var den årlige BNP-veksten på 1,5 prosent og 2 prosent for fastlands-BNP. Altså viser våre framskrivningen omtrent lik BNP-vekst, men med en marginalt høyere vekst for Fastlands-økonomien. I Perspektivmeldingen 2021 er det beregnet en gjennomsnittlig årlig vekst Fastlands-BNP per innbyggere som er noe lavere enn i Perspektivmeldingen 2017, mens samlet BNP-vekst per innbygger er noe høyere.<sup>38</sup> Beregningen i den nye Perspektivmeldingen bygger også på et noe lavere anslag for vekst i total faktorproduktivitet. De nye befolkningsframskrivningene til SSB viser til en lavere befolkningsvekst enn det beregningen i Perspektivmeldingen 2017 bygger på. Sistnevnte er ivarettatt i våre beregninger. Samlet sett tilsier dette at gjennomsnittlig årlig vekst i BNP er noe lavere i Perspektivmeldingen 2021 enn i våre beregninger.

Tabellen under viser de ulike næringenes andel av total verdiskaping og sysselsetting i referansebanen, i 2020, 2030 og 2040.

---

<sup>38</sup> Gjennomsnittlig årlig vekst i Fastlands-BNP per innbygger ble beregnet til 1,2 prosent for perioden 2016-2060 i Perspektivmeldingen 2017, mens den er beregnet til 1,1 prosent for perioden 2020-2060 i Perspektivmeldingen 2021. Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP per innbygger ble beregnet til 0,8 prosent for perioden 2016-2060 i Perspektivmeldingen 2017, men er i Perspektivmeldingen 2021 beregnet til 0,9 prosent for perioden 2020-2060.

**Tabell 5-1: Næringenes andel av total verdiskaping og sysselsetting i referansebanen, sortert etter andelen sysselsetting om 20 år. Kilde: Menon**

	Næringens andel av BNP			Næringens andel av sysselsetting		
	Basisår:2020	2030	2040	Basisår:2020	2030	2040
Offentlig tjenesteyting	21.0 %	23.0 %	24.4 %	34.5 %	35.1 %	35.5 %
Annen tjenesteyting	33.7 %	37.5 %	39.9 %	34.5 %	34.5 %	34.2 %
Annen industri og primærnæring	8.4 %	9.0 %	9.1 %	11.8 %	11.6 %	11.2 %
Bygg og anlegg	5.5 %	4.9 %	4.8 %	7.5 %	6.2 %	5.7 %
Infrastruktur	3.4 %	3.8 %	3.9 %	5.0 %	5.3 %	5.4 %
Reiseliv	1.5 %	2.2 %	2.9 %	3.2 %	4.3 %	5.3 %
Fornybarnæring	2.5 %	3.4 %	4.1 %	0.6 %	0.7 %	0.8 %
Olje og gass	22.8 %	14.8 %	9.5 %	1.9 %	1.2 %	0.8 %
Fiske og fangst	0.4 %	0.6 %	0.7 %	0.4 %	0.5 %	0.6 %
Havbruk	0.6 %	0.6 %	0.6 %	0.4 %	0.5 %	0.6 %
Mineralnæring	0.2 %	0.2 %	0.2 %	0.2 %	0.2 %	0.2 %

Referansebanen forutsetter en nedtrapping av petroleumsvirksomheten med i gjennomsnitt 2,9 prosent årlig, de neste 20 årene. I likevektsmodellen slår dette ut i en kraftig omstilling av næringslivet. Dette skjer gjennom en økning i produksjon av private tjenester, reiselivstjenester og produksjon av fornybar energi. Industriproduksjon, infrastruktur og havbruk vokser derimot i takt med verdiskapingsveksten totalt sett, og opprettholder dermed sin andel av verdiskaping og sysselsetting. Offentlig tjenesteproduksjon styres hovedsakelig av det offentlige konsumet, som her er bestemt utenfor modellen. Ettersom denne vokser i takt med BNP i fastlandsøkonomien øker offentlig sektor som andel av samlet BNP, men holder seg stabil som andel av Fastlands-BNP. Her er det imidlertid grunn til å merke seg at veksten i offentlig konsum som følge av økningen i andelen eldre først og fremst slår ut etter den perioden som her undersøkes fram til 2040.

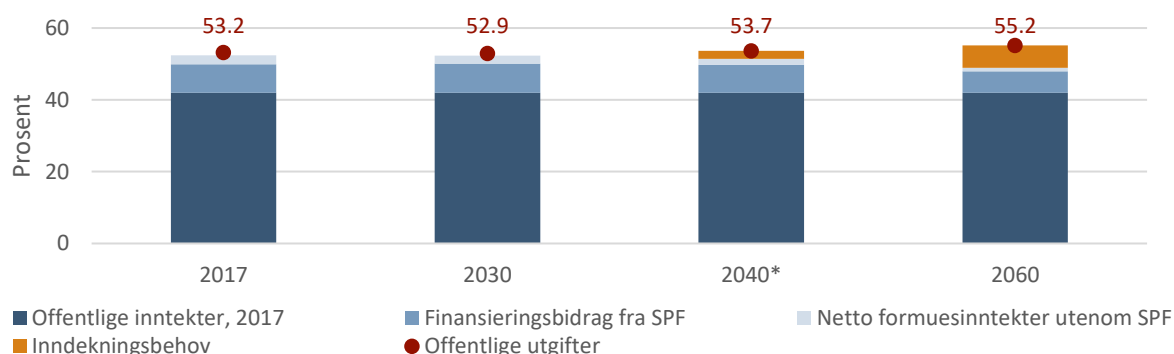
### 5.3. Hvordan påvirkes finansieringsevnen

I NOREG-modellen er offentlig konsum bestemt utenfor modellen, og fanger dermed ikke opp offentlig sektors finansieringsevne direkte. Utviklingen i offentlig konsum, baserer seg derimot på framskrivningene gjort i Finansdepartementets perspektivmelding i 2017. Her påpekes det at den reduserte petroleumsvirksomheten, sammen med endringene i fremtidig befolkningssammensetning, trekker i retning av at handlingsrommet i finanspolitikken de neste årene, blir vesentlig mindre enn det vi er vant til. Ifølge deres framskrivninger vil det oppstå et økende finansieringsbehov i offentlig forvaltning, både som følge av forventninger om lavere skatteinntekter og olje og fondsinntekter, men også som følge av økte utgifter.

I deres framskrivninger vises det til at de offentlige utgiftene holder seg stabilt på om lag 53 prosent fastlands-BNP frem til 2030 før den øker opp mot 55,2 prosent i 2060. I motsetning til tidligere år, er det derimot ikke ventet noe økning i finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland. Under forutsetningen om at 3-prosentsbanene benyttes, vil denne derimot ligge relativt stabilt på rundt 8 prosent av fastlands-BNP frem til 2030, før den gradvis reduseres til rundt 6 prosent i 2060. Som følge av dette vil et balansert statsbudsjett kreve en økning i offentlige inntekter, målt som andel av Fastlands-BNP, fra om lag 42 prosent i 2017, til 42,6 prosent i 2030 og videre opp til 48,1 prosent i 2060. I Perspektivmeldingens framskrivninger, er det altså først fra og med 2030 det er forventet et økende inndekningsbehov knyttet til de offentlige velferdstjenestene. Finansdepartementets beregninger av fremtidig finansieringsbehov er illustrert figuren under.



Figur 5-3: Framskrivninger av offentlig utgifter og inntekter som andel av Fastlands-BNP<sup>39</sup>. Kilde: Perspektivmeldingen 2017, Dyvi (2017)



Handlingsrommet i finanspolitikken vil imidlertid reduseres betydelig allerede de nærmeste årene. Perspektivmeldingen 2021 viser at vi i årene bak oss har hatt et årlige handlingsrom på 21 milliarder kroner. Det nærmeste tiåret er det gjennomsnittlige handlingsrommet anslått å bli om lag 4 milliarder kroner årlig. Det er tilnærmet det som må til bare for å dekke økte utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Det betyr at alle nye satsinger må dekkes inn gjennom effektiviseringstiltak og omprioriteringer i budsjettene.

Etter hvert som andelen over 80 år blir større og inntektene fra fondet finansierer en mindre del av utgiftene, vil det bli et økende behov for inndekning hvor inntektene må økes eller utgiftene reduseres. I Perspektivmeldingen 2017 ble inndekningsbehovet frem mot 2060 beregnet til 5,3 prosent av fastlands-BNP. I Perspektivmeldingen 2021 er dette økt til 5,6 prosent. Dette inndekningsbehovet tilsvarer en årlig innstramming på nær 5 milliarder kroner per år. Dette må dekkes inn enten gjennom tilsvarende reduksjon i utgiftene eller økning i inntektene

I siste perspektivmelding er det lagt til grunn en større yrkesdeltagelse blant eldre, samtidig har veksten i fondskapitalen i Statens Pensjonsfond Utland siden 2017 vært høyere enn antatt i 2017. Det bidrar til et høyere utgangsnivå for fondets finansieringsbidrag i årene fremover enn det som lå til grunn i beregningene i Perspektivmeldingen 2017. Dette bidrar igjen til å dempe økningen i inndekningsbehovet. De siste befolkningsframskrivingene til SSB har derimot en større økning i andelen eldre sett opp mot befolkningen i yrkesaktiv alder, enn tidligere framskrivninger. Som følge av dette øker beregnet inndekningsbehov i Perspektivmeldingen 2021 samlet sett sammenlignet med beregningen gjort i 2017. Videre er det viktig å merke seg at inndekningsbehovet beregnet i Perspektivmeldingen 2021, forutsetter at de koronarealverte tiltakene fases ut gjennom 2021. En utfasing av disse midlertidige tiltakene er nødvendig både for å begrense det offentlige utgiftsnivået<sup>40</sup>, men spesielt for å unngå at tiltakene har en dempende effekt på den naturlige omstillingstakten i markedet.

<sup>39</sup> For 2040, er det lagt til grunn en lineær framskrivning basert på oppgitte andeler for hhv. 2030 og 2060.

<sup>40</sup> Perspektivmeldingens beregninger viser blant annet et uten utgiftene til tiltakspakkene, ville fondsverdien i SPU bidratt til å redusere inndekningsbehovet mot 2060 til 5,4 prosent av fastlands-BNP.

## 6. utfordringer for finansieringsevnen

Utviklingstrekkene i norsk økonomi fremover tilsier at offentlige utgifter vil øke mer enn de offentlige inntektene. Som vist i forrige kapittel tilsier dette at vi står foran et økende inndekningsbehov knyttet til finansieringen av offentlige velferdstjenester.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvilke faktorer som påvirker veksten i de offentlige inntektene, nærmere bestemt petroleumsinntektene, vekst og verdiskaping i øvrige deler av privat næringsliv, skattesatsene, samt brukerfinansiering av velferdstjenestene. Virkningene på veksten i offentlige utgifter, henger klart sammen med vår tjenesteevne og drøftes derfor i sammenheng med utfordringene knyttet til arbeidskraft og produktivitet i offentlig sektor, i neste kapittel.

### 6.1. Offentlig inntekter er først og fremst avhengig av vekst i fastlandsøkonomien

Privat næringsliv finansierer offentlige tjenester gjennom sysselsetting, produksjon og salg av avgiftsbelagte varer og tjenester, samt skatt på overskudd og arbeidsinntekter. Vekst i disse faktorene i privat næringsliv vil dermed også bidra til økte inntekter for offentlig forvaltning. Selv om petroleumssektorens inntekter er viktig for offentlig sektors finansieringsevne, finansieres velferdstjenestene våre i all hovedsak av skatter og avgifter knyttet til aktiviteten i næringslivet i fastlandsøkonomien. Revidert nasjonalbudsjett for 2020 viser at påløpte skatte- og avgiftsinntekter i 2019 var på om lag 1430 milliarder kroner, hvorav i overkant av 1300 milliarder kommer fra Fastlands-Norge. I 2019 utgjorde dette 43 prosent av BNP for Fastlands-Norge, og dekket dermed 87 prosent av offentlig utgifter (Nasjonalbudsjettet 2020). Finansieringen av offentlige velferdsordninger er derfor først og fremst avhengig av veksten i privat næringsliv. I årene fremover er det ventet noe svakere vekst i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien. Næringsliv som leverer varer og tjenester til petroleumssektoren, vil oppleve redusert etterspørsel og vil dermed ikke ha de samme utsiktene til vekst som tidligere. Fortsatt vekst, og i noen tilfeller overlevelse, vil kreve en omstilling av produksjon mot nye markeder. Flere eldre vil med dagens sysselsettingsrater, tilsa at veksten i tilgang til arbeidskraft reduseres. Alt annet likt vil dette redusere privat næringslivs produksjonsevne og dermed svekke skattegrunnlaget både gjennom selskapskatt, produksjonsskatt<sup>41</sup> og skatt på arbeidsinntekt.

Lav produktivitsvekst i privat sektor vil forsterke dette. Som vist i Finansdepartementets beregninger i Perspektivmeldingen fra 2017 og 2021, vil privat sektors produktivitsvekst alene, ha begrenset effekt på vår evne til å finansiere velferdstjenestene. Dette fordi økt produktivitet i privat sektor gjerne slår ut i høyere lønn, som igjen smitter over på lønnsnivået i offentlig sektor. I tillegg vil økt lønn også virke inn på veksten i pensjonskostnadene. Dette begrenser bidraget til offentlig finansieringsevne. Økt produktivitet i privat sektor vil derimot også påvirke privat sektors evne til å sysselsette befolkningen, investere i forskning og utvikling og konkurrere på verdensmarkedet. Utviklingstrekkene redusert petroleumsaktivitet og digitalisering viser begge til et behov for nye arbeidsplasser for å kompensere for de som forsvinner. Digitalisering og klimaendringene peker på sin side på et stort behov for investering i forskning og utvikling. Mens globalisering, sammen med et relativt høyt kostnadsnivå, tilsier at det er behov for å opprettholde og styrke konkurransevnen i privat næringsliv.

---

<sup>41</sup> *Produksjonsskatt er summen av produktskatter og næringskatter. Produktskatter er skatter som avhenger av produksjon, eksempelvis merverdiavgift, bilavgift og bensinavgift. Næringskatter er skatter og avgifter knyttet til produksjonsvirksomhet, men som ikke varierer i takt med produksjonen, eksempelvis produksjonsavgift og arealavgift ved petroleumsvirksomhet.*

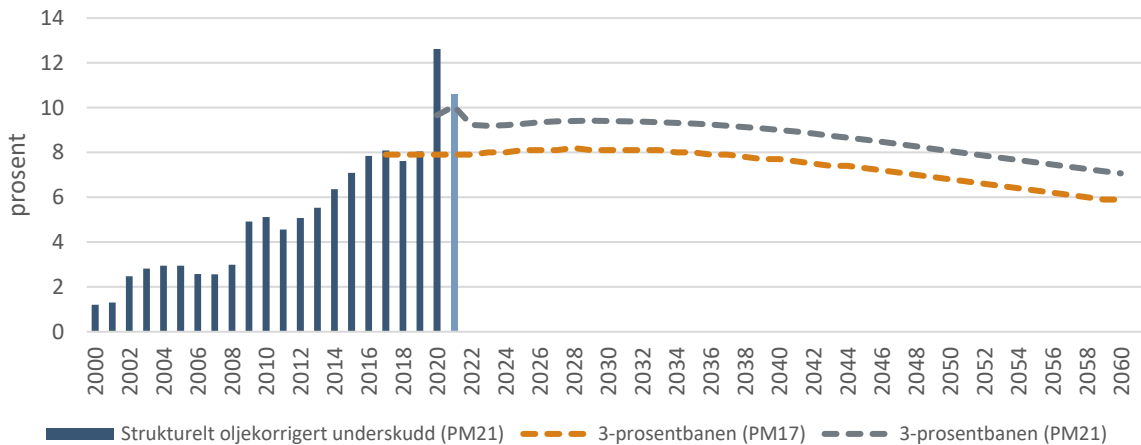
Når de offentlige utgiftene til helse- og omsorgstjenester øker og inntektene fra petroleumsvirksomheten bidrar mindre til finansieringen framover, er det derfor avgjørende at det utvikles ny næringsvirksomhet som bygger på våre fortrinn og som drar nytte av de mulighetene digitalisering, globalisering og omstillingen til et lavutslippssamfunn gir. Det forutsetter at vi stadig utvikler ny kunnskap, har virkemidler som bidrar til utvikling og omstilling, og har tilgang til de internasjonale markedene blant annet gjennom EØS-avtalen. Som en liten, åpen økonomi bygger vår velferd på et bredt internasjonalt varebytte hvor vi eksporterer våre varer og tjenester til andre i det internasjonale markedet og gjennom det får mulighet til å importere varer og tjenester som andre har bedre forutsetninger for å produsere. Vår velferd er derfor grunnleggende avhengig av tilgang til internasjonale markeder. Gjennom EØS-avtalen har vi stabil tilgang til vårt viktigste marked. Vår framtidige velferd avhenger av at vi viderefører en slik stabil markedsadgang. EØS-avtalen er derfor av fundamental betydning for vårt framtidige velferdsnivå.

I denne sammenheng er det viktig å konstatere at en sterkere vekst i verdiskapingen i fastlands-næringslivet vil bidra til å øke det offentliges skatte- og avgiftsinntekter og slik bidra til å styrke finansieringsevnen. Motsatt vil en svakere vekst i verdiskapingen svekke finansieringsevnen og forsterke inndekningsbehovet.

## 6.2. Fremtidig petroleumsinntekter vil ikke dekke opp fremtidig utgiftsvekst

Gjennom handlingsregelen har vi sørget for at utgiftene på statsbudsjettet, og påvirkningene dette har på fastlandsøkonomien, skjermes fra svingningene i priser og aktivitet i petroleumssektoren. Samtidig bidrar avsetningen i Statens pensjonsfond utland (SPU) til at formuene fra denne ikke-fornybare naturressursen, også kommer senere generasjoner til gode. Høy aktivitet og høye priser har ført til store avsetninger i SPU. Sammen med god avkastning i fondet har dette gitt oss et stort handlingsrom i finanspolitikken, og dermed gjort det mulig å øke bruken av olje- og fondsinntektene vesentlig siden 2001. Som vist i figuren under, har strukturelt oljekorrigert underskudd, ofte kalt bruken av "oljepenger", økt fra 1,3 prosent av fastlands-BNP i 2000 til 8 prosent i 2019. Som følge av koronatiltak i økonomien økte denne til 12,6 prosent i 2020. I årene fremover er det derimot ikke ventet at veksten i fondet vil vokse like mye. Perspektivmeldingen 2021 er det lagt til grunn en stabilisering av budsjettbalansen mot 3-prosentbanen i 2022 slik at bidraget fra olje- og fondsinntektene vokser i takt med fondet. Fra 2023 bidrar dette til en liten økning i fondets bidrag til rundt 9,4 prosent av fastlands-BNP frem til 2030. Deretter reduseres bidraget fra fondet, og etter 2040 forventes det at fondet vil vokse saktere enn verdiskapingen. Som vist i figuren under, viser beregningene i Perspektivmeldingen 2021 til en noe høyere 3-prosentsbane enn Perspektivmeldingen 2017. Begge framskrivningene viser derimot til en avtakende betydning av fondsmidlene for økonomien fra og med 2030, og at muligheten for å øke bruken av fondsinntektene for å dekke opp for økte offentlig utgifter, blir betydelig mindre i årene om kommer.

**Figur 6-1: Strukturelt oljekorrigert underskudd t.o.m. 2021 (saldert budsjett for 2021) og framskrivninger for 3-prosentbanen slik beregnet i Perspektivmeldingen 2021 og 2017 som andel av fastlands-BNP. Kilde: Perspektivmeldingen 2021 (figur 7.2) og Perspektivmeldingen 2017 (figur 11.7)**



Basert på en nær nøytral finanspolitikk anslår Finansdepartementet at den årlige bruken av fondsmidler vil kunne øke med 3-6 milliarder 2021-kroner i perioden 2023-2030. Til sammenligning var økningen fra 2001 til og med 2019 nesten 12 milliarder kroner årlig. Redusert aktivitet i petroleumssektoren vil med dette bety at handlingsrommet i finanspolitikken blir noe helt annet enn det har vært i tidligere år.

I vår makromodell, NOREG, har vi i referansebanen lagt til grunn en nedfasing av oljeproduksjonen på 2,9 prosent per år. Dersom vi reduserer oljeproduksjonen ytterligere, slik at den reduseres med 5 prosent per år, reduseres den gjennomsnittlige årlige BNP-veksten fra 1,45 prosent til 1,32 prosent. Det gir 3 prosent lavere BNP i 2040 sammenlignet med referansebanen. Det er full sysselsetting og kapitalutnyttelse i modellen, hvilket tilsier at reduksjonen i petroleumssektoren, frigjør ressurser til øvrige næringer og tvinger frem en omstilling. I modellberegningene øker dermed verdiskapingsveksten i fornybarnæringen, bygg og anlegg, reiseliv og annen tjenesteyting. Næringer som mineralnæringen, industri og infrastruktur påvirkes derimot negativt, som følge av redusert etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. Selv med full utnyttelse av ressursene viser modellberegningene at en omstilling av øvrig næringsliv ikke fullt ut vil klare å kompensere for redusert etterspørsel og verdiskaping fra olje og gass-sektoren. Her er det imidlertid stor usikkerhet knyttet til forutsetningen om at full sysselsetting og kapasitetsutnyttelse opprettholdes også ved så store endringer. Det er stor risiko for at omstillingen vil kreve tid. Dersom omstillingen går tregere, vil utslagene være større.

Selv om alle ansatte som blir overtallige i olje- og gassvirksomheten kommer over i arbeid i annen virksomhet over tid, vil verdiskapingen bli kraftig redusert. Verdiskapingen per sysselsatt i fastlands-næringene er rundt 1 million kroner. Verdiskapingen per sysselsatt i utvinning av olje og gass inkludert tjenester er ifølge SSB rundt 10 millioner kroner, målt i løpende basispriser. Verdiskapingen per arbeidsplass i olje- og gassutvinning tilsvarer derfor verdiskapingen fra 20 ansatte i reiselivsnæringen, hvor verdiskapingen per sysselsatt er i underkant av 500 000 kr (SSB, Menon, 2018d)<sup>42</sup>. Samtidig pålegges olje- og gassnæringen en særskatt på 56 prosent, som overføres til Statens pensjonsfond utland. En raskere nedbygging av olje- og gassproduksjonen enn det som følger av ressurs- og markedsforhold, vil derfor vesentlig svekke det offentliges finansieringsevne, og oppbyggingen av kapital i Statens Pensjonsfond Utland, som skal brukes på finansiering av velferdstjenester for

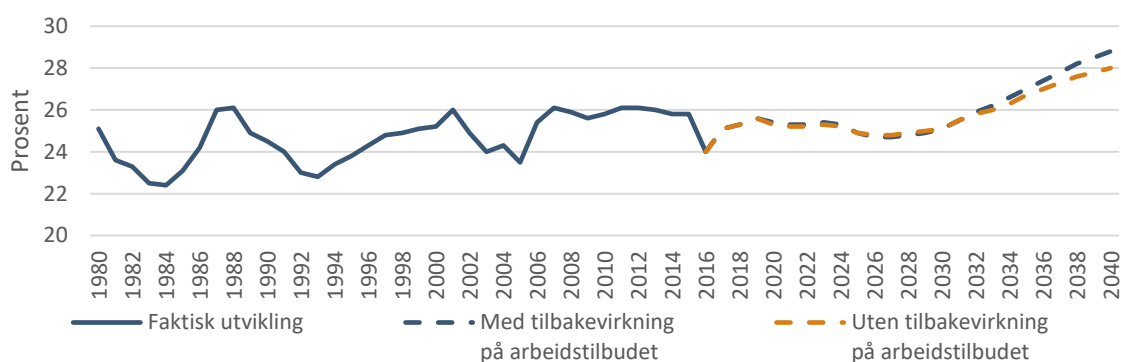
<sup>42</sup> Nasjonalregnskapet har ikke en egen post for hele reiselivsnæringen samlet, men overnattings- og serveringstjenester, er skilt ut. For disse er verdiskaping per sysselsatt om lag 460 000 i 2019. Menons tidligere analyse av verdiskaping i hele reiselivsnæringen viser tilsvarende til en verdiskaping per sysselsatt på om lag 480 000 i 2018.

fremtidige generasjoner. Når handlingsregelen legges til grunn, vil likefullt endringene i overføringen til statsbudsjettet det enkelte år begrenses til 3 prosent av endringen i fondets størrelse. Over tid utgjør imidlertid dette svært store beløp.

### 6.3. Begrenset mulighet til å øke skatte- og avgiftssatser

Som beskrevet over er velferdstjenestene våre i all hovedsak finansiert gjennom skatte- og avgiftsinntektene. En mulig kilde til å økte offentlige inntekter, er derfor å øke skattenivået. Omtrent halvparten av skatteinntektene fra fastlandsøkonomien kommer fra skatt på arbeid. I Perspektivmeldingen 2017, beregnet Finansdepartementet nødvendig økning i den direkte skatten for husholdninger for at denne alene skal kunne dekke opp for det forventede inndekningsbehovet i offentlige finanser. Resultatet er gjengitt i den oransje linjen i figuren under, og viser at alt annet likt, må denne øke fra 25,8 prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2015 til 28 prosent i 2040 og videre til 32,8 prosent i 2060. I de nye beregningene i Perspektivmeldingen 2021 vises det tilsvarende til at inndekningsbehovet på 5,6 prosent av fastlands-BNP mot 2060, tilsvarer en økning fra 24,6 prosent i 2021 til 25,7 prosent i 2030 og videre opp til 32,5 prosent i 2060

Figur 6-2: Utvikling i direkte skatter betalt av husholdninger som andel av BNP i Fastlands-Norge for å dekke finansieringsbehovet, med og uten tilbakevirkninger på arbeidstilbudet. Kilde: Perspektivmeldingen 2017, figur 11.14



Videre har skattenivået også tilbakevirkende effekter på arbeidstilbudet. Økte skatter på arbeid vil redusere insentivene til å stå i arbeid, slik at skattegrunnlaget reduseres. Denne tilbakevirkende effekten betyr dermed at skattesatsen må økes ytterligere. Dette er i figuren fremstilt ved den blå linjen, hvor det er antatt at en 1-prosent-økning i skattenivået, vil redusere arbeidstilbudet med 0,1 prosent. Tilsvarende vil økt kapitalskatt påvirke insentiver til å investere i næringsvirksomhet og kapital i Norge, hvilket igjen vil påvirke næringslivets vekst og med dette skattegrunnlaget.

Skattenivået i Norge er allerede relativt høyt sammenlignet med andre europeiske land. Høy mobilitet av arbeidskraft, kapital og næringsvirksomhet som følger med globalisering, gjør at skattenivåene i Norge heller ikke kan avvike for mye fra skattenivåene i andre land. Dette begrenser særlig muligheten for å øke skattesatsene knyttet til kapital. Et eksempel på virkningene av store forskjeller i skatter og avgifter, er nordmenns grensehandel. Her er høyere avgifter på varer som alkohol, tobakk og sukker en av grunnene til at grensehandelen har økt, på bekostning av norske dagligvarer.

I sum betyr dette at muligheten for å dekke et økende finansieringsbehov gjennom økte skatter og avgifter er begrenset. Perspektivmeldingen 2021 viser tvert imot at trendveksten i skatte- og avgiftsinntektene har vært på vei ned i flere år. Dette skyldes svakere vekst i arbeidsstyrken og produktiviteten, og at avgiftssystemet har vært benyttet for å øke andelen klimavennlige kjøretøy. Når det legges til grunn en videreføring av dagens politikk

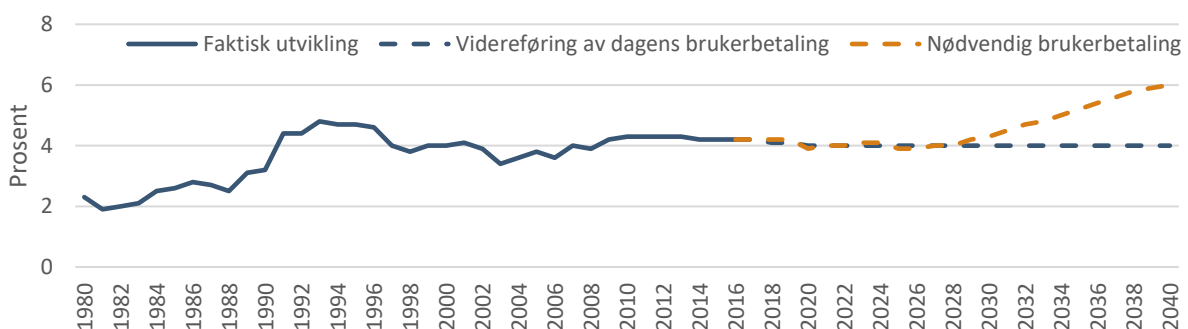
anslås veksten i statens skatteinntekter å avta fra 18 milliarder kroner årlig i perioden 2011-2019 til 10 milliarder kroner årlig i perioden 2023-2030.

#### 6.4. Er det behov for økt brukerfinansiering av offentlige tjenester?

Den fremtidige finansieringsevnen knyttet til å videreføre velferdstilbudet i Norge, er avhengig av hvor stor andel av utgiftene som skal dekkes av offentlig sektor. En alternativ løsning til dagens finansiering er dermed å øke andelen av velferdstjenestene som betales av brukeren selv. Dette kan skje enten ved at egenandelen i deler av det offentlige tilbudet økes, eller at ansvaret for drift og finansiering av deler av velferdstjenestene overføres til privat sektor.

Det er omfattende brukerfinansiering av enkelte offentlige tjenester. Det gjelder i særlig grad kommunale tekniske tjenester som vann, avløp, feing og renovasjon. Siden 90-tallet har brukerbetaling og gebyrer som andel av Fastlands-BNP ligget på omtrent samme nivå på rundt fire prosent. Beregninger gjort i Perspektivmeldingen 2017 viser at denne må økes til seks prosent allerede i 2040 dersom dette alene skal dekke opp for finansieringsbehovet. I deres framskrivninger, må den deretter økes ytterligere til 9 prosent i 2060. Det vil si mer enn en dobling av dagens brukerbetalinger, målt som andel av fastlands-BNP. Ettersom inndeckningsbehovet beregnet i Perspektivmeldingen 2021 er noe høyere, tilsier dette at nødvendig brukerbetaling for å dekke hele finansieringsbehovet er noe høyere enn det som ble beregnet i 2017.

**Figur 6-3: Brukerbetaling i prosent av fastlands-BNP, faktisk utvikling og utvikling gitt videreføring av dagens andel og nødvendig brukerbetaling for å finansiere offentlige finanser.** Kilde: Perspektivmeldingen 2017, figur 11.12

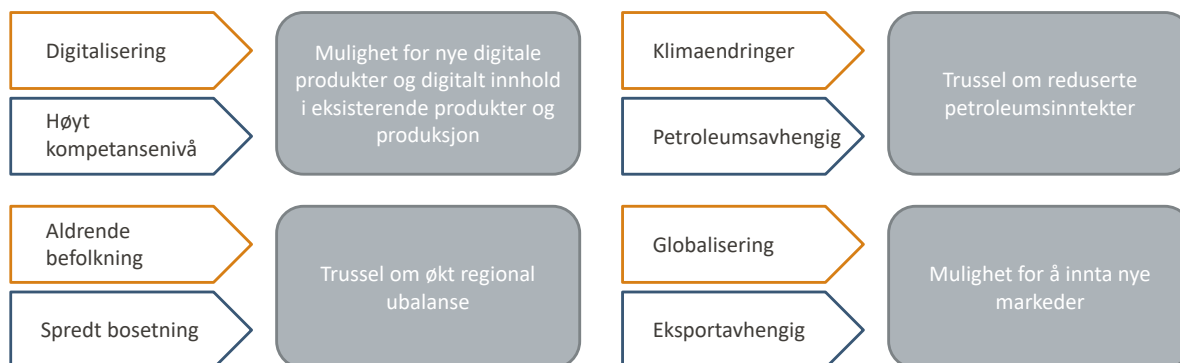


Selv om husholdningens inntekter har økt siden 90-tallet, har de ikke økt mer enn veksten i Fastlands-BNP. En 50 prosent økning av brukerbetalingen målt som andel av BNP, vil derfor ha relativt store virkninger på husholdningenes inntekter. Det er likevel gode argumenter for å øke brukerbetalingen knyttet til offentlige tjenester noe. Et fortsatt økende inntektsnivå gjør økt brukerbetaling lettere for husholdningene. Det reduserer med andre ord husholdningenes behov for offentlig støtte. Når kostnaden ved tjenesten helt eller delvis må dekkes av brukeren selv, gir det også brukerne et mer bevisst forhold til eget behov for og nytte av tjenesten. Selv lav brukerbetaling kan derfor bidra til å begrense overforbruk, slik at de offentlige utgiftene til tjenestene reduseres. Økt innslag av brukerbetaling kan med dette bidra til en mer samfunnsøkonomisk lønnsom sammensetning og dimensjonering av tjenestetilbudet, da etterspørselen i større grad reguleres etter faktisk nytte. Dette kan bli særlig relevant i tiden fremover, i den grad befolkningen stiller høyere krav til innholdet i tjenestene som skal leveres. Samtidig kan det sies at vi har et behov for å vurdere hvilke deler av velferdstjenesten det er rimelig at offentlig sektor finansierer, og om det er områder hvor det offentlige bør avlastes dette ansvaret.

## 7. Utfordringene for tjenesteevnen

I kapittel 1 beskrev vi en rekke styrker og sårbarheter som kjennetegner Norge. I Kapittel 3, 4 og 5 har vi beskrevet utviklingstrekk som Norge vil stå overfor i årene framover. Disse utviklingstrekkene representerer både trusler og muligheter. Våre sterke sider kan utfordres av trusler, eller de kan utnyttes til å virkeliggjøre muligheter. Tilsvarende for våre sårbarheter. I figuren under har vi satt sammen styrker og sårbarheter mot muligheter og trusler, og vist eksempler på slike sammenhenger.

Figur 7-1: Illustrasjon av TOWS-analyse



Gjennom grundig analyse av alle slike kombinasjoner har vi kommet fram til hvilke utfordringer som blir viktigst fremover. I tabellen under ser vi at det er ni utfordringer som framtrer som særlig viktigere. I det følgende går vi nærmere inn i disse. Videre i dette kapittelet ser vi nærmere på hva som kjennetegner disse utfordringene.

Tabell 7-1: De utfordringer Norge står overfor når en ser Norges styrker og sårbarheter opp mot de trusler og muligheter som følger av utviklingstrekkene framover.

Utviklingstrekk		Muligheter	Trusler
Egenskaper		<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt markedsstørrelse</li> <li>Digitalisering av arbeidsprosesser</li> <li>Nye, grønne produkter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økt konkurranse fra utlandet</li> <li>Klimaendringer</li> <li>Red. petroleumsinntekter</li> <li>Økt forsørgerbyrde</li> <li>Regional ubalanse</li> <li>Utenforskap</li> </ul>
<p><b>Styrker</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rike naturressurser</li> <li>Stor finansformue</li> <li>Høy yrkesdeltakelse</li> <li>Høyt kompetansenivå</li> <li>Godt velferdstilbud</li> <li>Små forskjeller</li> <li>Høy tillit</li> </ul>	<p><b>Sårbarheter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Svært eksportavhengig</li> <li>Petroleumsavhengig</li> <li>Høyt lønnsnivå</li> <li>Lange avstander til verdensmarkedene</li> <li>Spredt bosetning</li> </ul>	<p><b>Behov</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mer arbeidskraft</li> <li>Relevant kompetanse</li> <li>Økt produktiviteten i offentlig sektor</li> <li>Bedre samarbeid og kapasitetsutnyttelse</li> <li>Økt brukerfokus i velferdstjenestene</li> <li>Grønt skifte</li> <li>Bedre regional balanse</li> <li>Tillitt i samfunnet</li> <li>Bedre beredskap mot hendelser</li> </ol>	

## 7.1. Behov for nok arbeidskraft

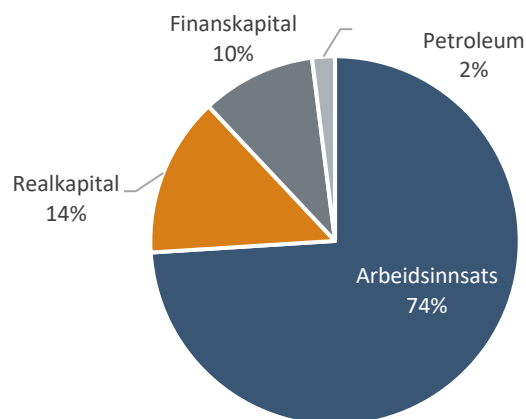
Utviklingen de neste 20 årene vil øke behovet for å sikre nok arbeidskraft. Samtidig ser vi en utvikling i retning av at hver enkelt jobber mindre, og det er politisk press for å redusere arbeidstiden ytterligere.

### 7.1.1. Arbeidskraftens betydning i den norske velferdsmodellen

Arbeid står sentralt i den norske velferdsmodellen. Dette blant annet fordi vi er helt avhengige av arbeidskraft for å skape gode velferdstjenester og ikke minst for å skape nok verdier til å kunne finansiere dem. Samtidig er det bred politisk enighet om at arbeid har en verdi i seg selv – jobben gir for mange fellesskap og tilhørighet, er en arena for selvrealisering og mestring, og skaper mening i hverdagen.

Norge har bygget opp en betydelig finansformue med Statens Pensjonsfond utland (SPU), som har vokst til over 10 000 milliarder kroner. I den store sammenhengen er Oljefondet likevel for lite til at vi kan lene oss tilbake og la det alene dekke de offentlige utgiftene – med utgifter på om lag 1 400 milliarder slik som i statsbudsjettet for 2020, ville ikke fondet vare i mange år. Figur 7-2 under illustrerer arbeidskraftens betydning sammenlignet med finansformuens.

Figur 7-2: Fordeling av netto nasjonalformue. 2021. Kilde: Perspektivmeldingen 2021, figur 3.12



Figuren viser Finansdepartementets beregning av netto nasjonalformue i 2021, der den norske finansformuen (pensjonsfondet m.v.) utgjorde omtrent 10 prosent og petroleumsressursene som fortsatt er i bakken omtrent 2 prosent. Det er nåverdien av den fremtidige arbeidskraften som utgjør størsteparten av nasjonalformuen, med nesten tre fjerdedeler. Det er altså arbeidet vårt vi lever av – og skal leve av fremover. Gjennom arbeid skaper vi verdier som kan skattlegges, og med det dannes grunnlaget for finansieringen av velferdstjenestene. Blant inntektene på statsbudsjettet for 2020 utgjør skatter og avgifter fra Fastlands-Norge 75 prosent – inntekter fra petroleumsvirksomhet utgjør 19 prosent.

I Perspektivmeldingen 2021 er det beregnet hvordan økt sysselsetting kan styrke de offentlige finansene. Gitt nærmere definerte forutsetninger anslås det i perspektivmeldingen at en samling av tiltak som innebærer reduksjoner i sykefravær, uføreandel, deltidsandel, en økning i arbeidsmarkedstilhørighet blant utvalgte innvandrergupper, økt arbeidsinnsats for personer over 62 år og raskere inntreden i arbeidslivet for unge vil kunne styrke de offentlige budsjettene. Beregningene beskrives mer detaljert i kapittel 8.1. Ingen av disse endringene er urimelige eller dramatiske sett i forhold til våre naboland. Anslaget viser at endringer som hver



for seg har en begrenset effekt, vil kunne bety mye for finansieringen av velferdssamfunnet, og at flere endringer sammen vil kunne dekke opp vesentlige deler av det store inndekningsbehovet vi står foran i årene framover. Alternativet er at utgifter på budsjettet må reduseres, herunder at velferdsordninger må svekkes, eller at inntektene må økes med de begrensede mulighetene vi vil ha for økninger i skattene og avgiftene. Det aller viktigste oversikten forteller er imidlertid hvor avgjørende innbyggernes arbeidsinnsats er for vår felles velferd.

Det er samtidig ikke bare for å sikre en robust offentlig finansiering at arbeidskraft er viktig. For å kunne tilby velferdstjenester som gratis skole og helsevesen, kreves en stor mengde arbeidskraft. En tredjedel av alle sysselsatte jobber i dag i offentlig sektor, de fleste innen helse- og sosialtjenester og utdanning.<sup>43</sup> De fleste velferdstjenestene er arbeidsintensive. Ved utgangen av 2019 var én av fem sysselsatt innen helse- og sosialtjenester. Ytterligere åtte prosent var sysselsatt innen undervisning.<sup>44</sup>

### 7.1.2. Utviklingstrekkene øker behovet for arbeidskraft

Utviklingstrekkene vi diskuterer i kapittel 3 peker i retning av at arbeidskraftens betydning for finansiering av velferdstjenestene vil øke i de kommende årene. Med reduserte inntekter fra petroleumssektoren vil skatteinntekter fra fastlandsøkonomien få enda større betydning i fremtidens budsjetter.

Samtidig representerer den demografiske utviklingen en betydelig utfordring når det kommer til å møte dette behovet. Det er flere grunner til dette. Den ene er utgifter til pensjon. Alderspensjon gjennom folketrygden, selve grunnmuren i det norske pensjonssystemet, finansieres gjennom de årlige statsbudsjettene. I hovedsak innebærer dette at de som er i jobb i dag betaler pensjonen til dagens alderspensjonister. Med en stadig aldrende befolkning innebærer det at en stadig mindre andel arbeidende skal finansiere pensjonsutbetalinger til en stadig økende andel pensjonister. Nye framskrivinger viser at velferdsytelser fra NAV kan øke fra 15,5 prosent av BNP i 2018 til 17 prosent i 2060, en økning på 41 milliarder målt i 2018-kroner, med alderspensjon som den viktigste utgiftsdriveren (NAV, 2019a).

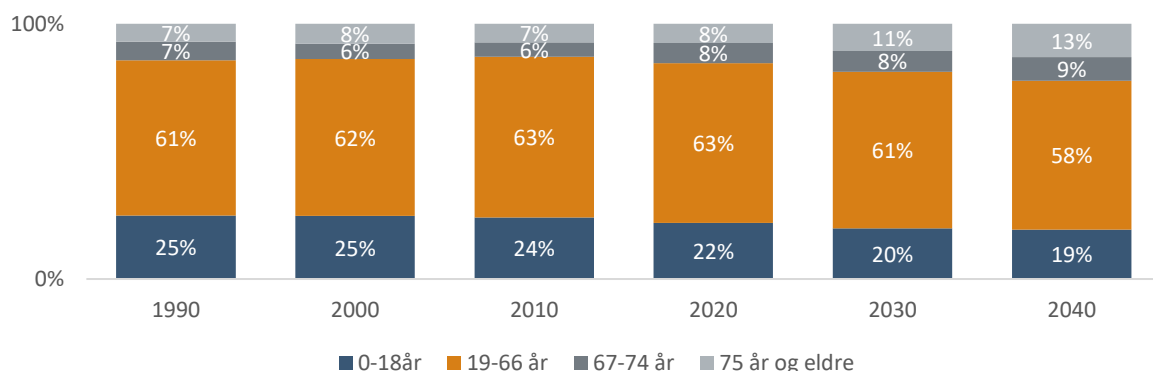
En annen grunn er forbruket av helse- og omsorgstjenester, som også ventes å øke med en aldrende befolkning (se kapittel 4.1.1). Disse tjenestene skal også finansieres av en stadig krypende andel skattebetalere. I sum sier vi gjerne at *forsørgerbyrden* øker. Figur 7-3 under illustrerer dette med utgangspunkt i SSBs befolkningsframskrivinger. Mens det i dag er vel 25 personer over 67 år per 100 personer i yrkesaktiv alder (avgrenset til 19–66 år), kan det i 2040 være om lag 40. Sagt på en annen måte: der vi i dag har fire yrkesaktive for hver pensjonist, vil vi om 20 år ha kun to og en halv.

---

<sup>43</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys>

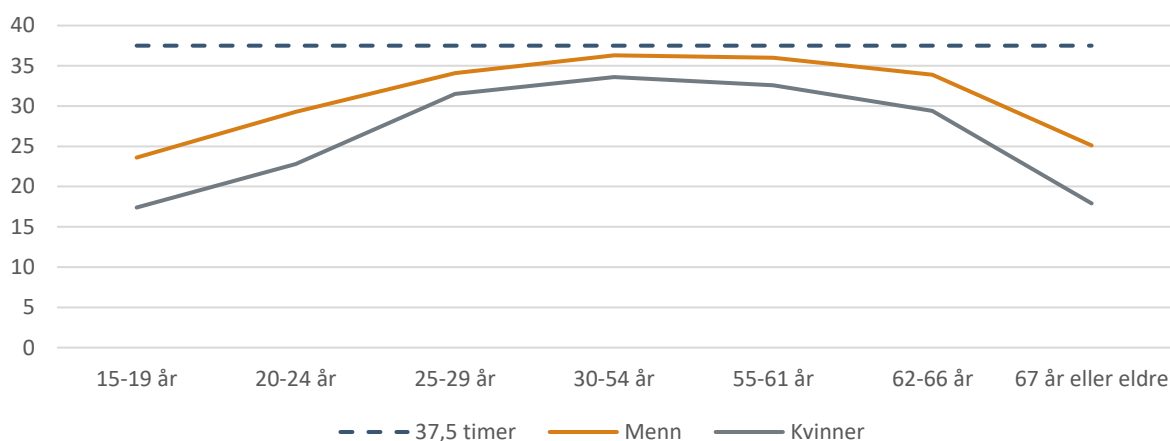
<sup>44</sup> SSB, tabell 07979: Sysselsatte per 4. kvartal, etter sektor, region, næring (SN2007), statistikkvariabel og år

**Figur 7-3: Andel av befolkningen som er 0-18 år, 19-66 år og 67 år og eldre. Faktisk frem til 2020, forventet (hovedalternativ) frem til 2040. Kilde: SSBs befolkningsframskrivinger 2020.**



Også alderssammensetningen blant de sysselsatte henger sammen med hvor mye vi jobber. Figuren under viser at arbeidstiden per innbygger øker frem til midten av femtiårene, deretter reduseres den betydelig. Dette gjelder både for kvinner og menn.

**Figur 7-4: Gjennomsnittlig avtalt arbeidstid per person (timer). 2019. Kilde: SSB<sup>45</sup>**

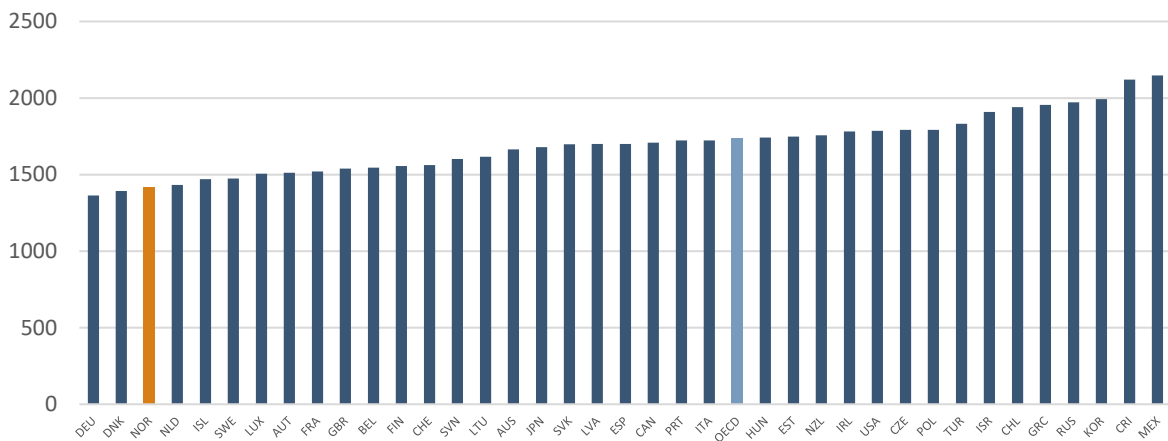


Andelen sysselsatte som andel av den voksne befolkningen er relativt høy i Norge; med over 75 prosent ligger Norge på åttende plass blant OECD-landene, der gjennomsnittet i 2019 var på knapt 69 prosent.<sup>46</sup> Det er særlig den høye andelen sysselsatte blant kvinner og eldre som trekker opp. Blant menn mellom 25-54 år, som er blant gruppene som jobber mest, lå Norge derimot 1,5 prosentpoeng under OECD-gjennomsnittet i 2019 (Perspektivmeldingen 2021). Det bidrar til å trekke ned antall arbeidstimer utført. Selv om sysselsettingsandelen er høy, er antall utførte timeverk per sysselsatt nemlig lav sammenlignet med andre land, slik Figur 7-5 under viser.

<sup>45</sup> SSB-tabell 12580

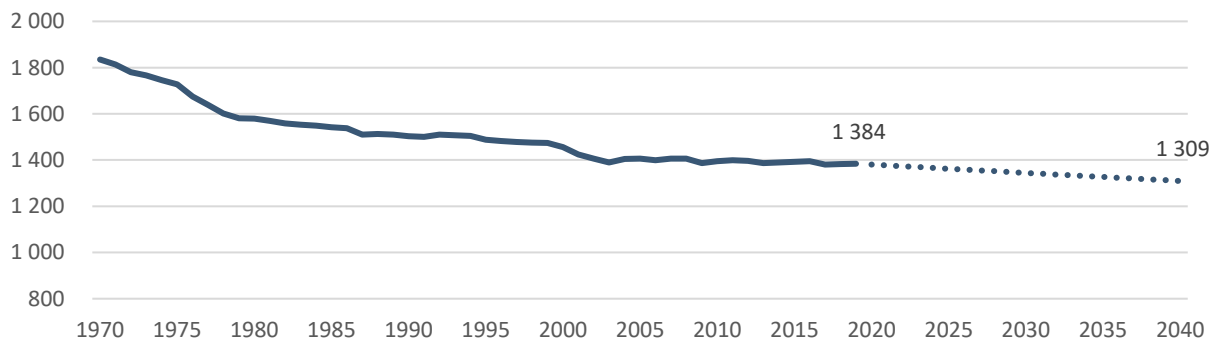
<sup>46</sup> <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>

Figur 7-5: Antall arbeidstimer per sysselsatt, 2018. Kilde: OECD



Utviklingen de siste 50 år viser at hver enkelte sysselsatt jobber stadig mindre. Figuren under viser hvordan årlig utførte timeverk har falt med en fjerdedel siden 1970. Det største fallet, mer enn 20 prosent, skjedde mellom 1970 og 2000. Men også de siste to tiårene har arbeidsmengden falt. I løpet av årene siden tusenårsskiftet har hver sysselsatt i gjennomsnitt redusert sin årlige arbeidstid med 72 timer – tilsvarende nesten to fulle ukesverk. Basert på denne trenden vil hver sysselsatt i 2040 jobbe om lag 30 prosent mindre i snitt per år enn det sysselsatte i 1970 gjorde, slik figuren under viser.

Figur 7-6: Utførte timeverk per sysselsatt, 1970-2019. Med framskriving til 2040 basert på utviklingen 2000-2019. Kilde: SSB



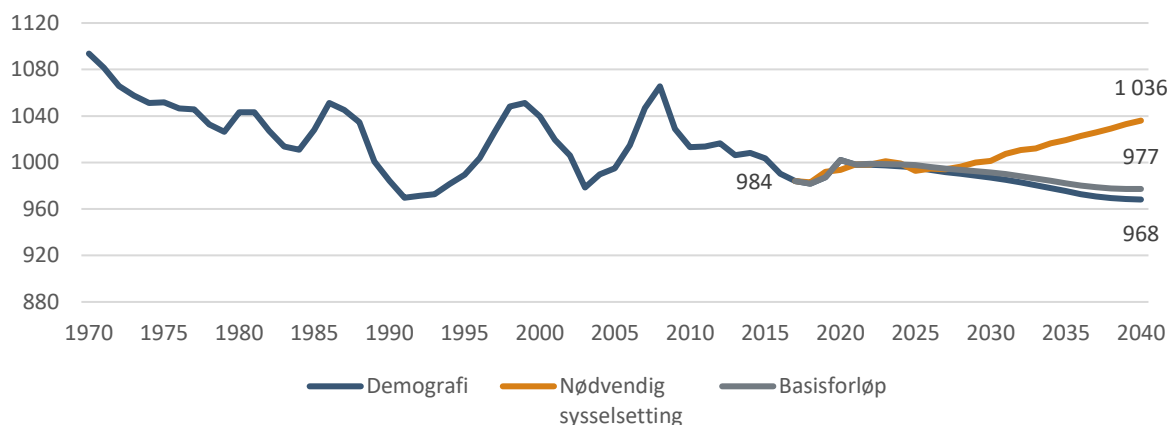
I diskusjonen om arbeidstid er det flere faktorer som er viktige å få med. Ser man på arbeidstid i løpet av en livssyklus, er det relevant å se på alderen en går inn og ut av yrkeslivet. I et langsiktig perspektiv har inngangsalderen til yrkeslivet økt i Norge – mye grunnet at utdanningstiden har økt. Samtidig har gjennomsnittlig avgangsalder økt noe.<sup>47</sup> En må dessuten ta hensyn til arbeidsmarkedstilknytningen i løpet av livet, både ved å se på arbeidsledighet og fødselspermisjoner. Til slutt er det relevant å se på den totale arbeidstiden, ikke bare arbeidstid per ansatt. Større deltagelse i arbeidsstyrken og vekst i sysselsettingen kan bidra til økt total arbeidstid, selv om arbeidstid per sysselsatt faller.

Perspektivmeldingen for 2017 presenterte utviklingen i antall timeverk *per innbygger*; figuren under fanger opp både mengden innbyggere som er i arbeid og hvor mye hver sysselsatt i gjennomsnitt jobber, og viser tydelig

<sup>47</sup> Gjennomsnittlig økning på 1,9 år fra 2001 til 2017. Kilde: NAV, 2018: Utviklingen i pensjonering og sysselsetting blant seniorer.

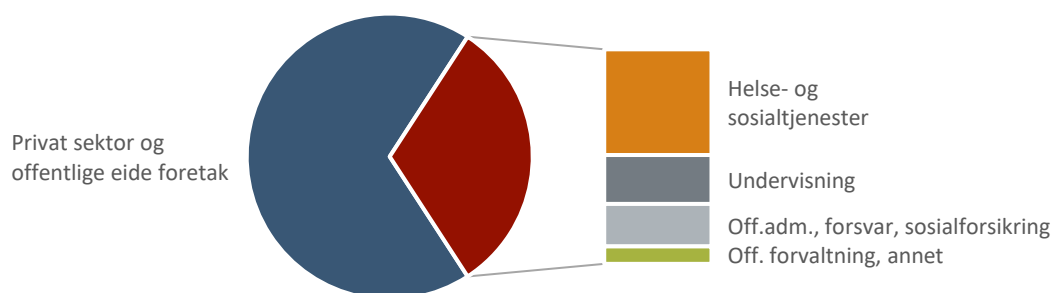
gapet mellom den forventede utviklingen i arbeidskraft, og den mengden som er nødvendig dersom økt arbeidskraft alene, skal dekke det fremtidige finansieringsbehovet i offentlig sektor. Avhengig av hvilken metode for framskriving som legges til grunn, innebærer dette at hver innbygger i snitt må jobbe 140-160 timer mer hvert år. Beregningen illustrerer et tydelig behov for å øke, heller enn å redusere, arbeidsinnsatsen, dersom en skal unngå at velferdstilbudet svekkes.

Figur 7-7: Antall timeverk per innbygger i alderen 15-74 år. Kilde: Perspektivmeldingen 2017, figur 11.10



Økning i forsørgerbyrde påvirker vår felles evne til å finansiere velferdstjenestene, men også evnen til å levere dem. Som nevnt over jobber en tredjedel av alle sysselsatte innen offentlig forvaltning<sup>48</sup>. To tredeler av disse igjen jobber innen helse- og sosialtjenester<sup>49</sup>.

Figur 7-8: Sysselsetting etter sektor og næringer. 4. kvartal 2019. Kilde: SSB



Flere eldre betyr økt etterspørsel etter helse- og omsorgspersonell. SSB har nylig beregnet at behovet for helsepersonell vil øke med 28 prosent fra 2017 til 2040 (Hjemås, m.fl. 2019a). Målt i årsverk er veksten i ressursbruken fra 2017 til 2035 klart størst for sykepleierne og helsefagarbeiderne, som utgjør de to største gruppene av helsepersonell. SSB anslår at behovet for sykepleierne vil øke med 40 000 årsverk fra 2017 til 2035, mens det tilsvarende tallet for helsefagarbeidere er 16 000 årsverk. Også for legene er det forventet en økning i etterspørselen på over 11 000 årsverk i denne perioden.

<sup>48</sup> Statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

<sup>49</sup> Helseforetakene er her ikke klassifisert som offentlig eide foretak.

Tilsvarende viser framskrivinger av lærere en etterspørsel etter mer enn 70 000 grunnskolelærere i 2040, en økning fra 62 500 i 2020. Framskrivinger av tilbud og etterspørsel viser at det med dagens utvikling kan bli et underskudd av grunnskolelærere i grunnskolen på rundt 4 700 årsverk i 2040 (Gunnnes, m.fl. 2018).

Framskrivinger som dette synliggjør betydningen av å ha nok arbeidskraft for samfunnets fremtidige evne til å levere velferdstjenester. Dersom omfanget av ulønnet familieomsorg reduseres, vil det bidra til å øke presset på tjenesteevnen ytterligere.

### 7.1.3. Betydningen av redusert arbeidstid

Den historiske utviklingen har gått i retning av at den enkelte arbeidstaker jobber mindre. Det har vært trenden siden lenge før 1970 – starten på den nedadgående trenden vi så i Figur 7-6. Hundre år tidligere var gjennomsnittlig antall arbeidstimer per arbeidstaker nær 3000 i året, både i Norge og i de fleste andre industrialiserte land (Rambøll Management, 2006).

Den politiske kampen for redusert arbeidstid begynte på slutten av 1800-tallet. Den gang var arbeidsuker på mer enn 60 timer ikke uvanlig, også for barn.<sup>50</sup> Gjennom den første lovreguleringen av normalarbeidstid for voksne i 1915 ble 10-timersdag og 54 timers arbeidsuke innført – samme år som industriarbeidere også fikk lovfestet fire dagers betalt sommerferie. Siden har flere arbeidstidsbestemmelser bidratt til redusert arbeidstid for den enkelte, som lovfesting av 40-timers uke i 1976. I 1986 ble 37,5 timers uke tariffestet, og mange har i dag arbeidsdag på 7,5-timer.

En viktig grunn til at det har vært mulig å redusere arbeidstiden er at produktiviteten i vare- og tjenesteproduksjon også har økt. Dermed har vi kunnet jobbe mindre, og likevel økt verdiskapingen. Fra midten av 2000-tallet har imidlertid produktivitetsveksten avtatt i Norge, som i de fleste andre industriland. Likevel fortsetter redusert arbeidstid å være et politisk tema. Dette er tydeligst illustrert med kampen for seks timers arbeidsdag, med blant annet SV og Rødt som forkjempere.

For sysselsatte som i dag jobber 7,5 timer hver dag, vil en overgang til sekstimersdag bety en reduksjon i den daglige arbeidstiden på 20 prosent. Ved å kontrollere for at en del arbeidere jobber deltid<sup>51</sup> anslår vi at en generell innføring av sekstimersdag vil medføre en gjennomsnittlig reduksjon i arbeidstiden på 17,8 prosent.<sup>52</sup> Det får potensielt store negative konsekvenser for arbeidstilbudet. Dette kan illustreres med at hvis alt annet holdes konstant vil en reduksjon i arbeidstilbudet på 17,8 prosent isolert sett redusere verdien av den beregnede nasjonalformuen som er omtalt over, med 13,4 prosent. Det er mer enn den beregnede verdien av hele pensjonsfondet og alle petroleumsressursene i bakken til sammen.

Ved hjelp av den økonomiske modellen NOREG har vi beregnet hvordan en 17,8 prosents reduksjon på arbeidstilbudet vil påvirke veksten i bruttonasjonalprodukt de neste 20 årene. Figur 7-9 under viser resultatet av beregningen. Ifølge referansebanen, etablert i kapittel 5, er BNP ventet å vokse med til sammen 33 prosent fra

---

<sup>50</sup> Gisle, Jon; Stoltz, Gerhard; Stokke, Torgeir Aarvaag: arbeidstid i Store norske leksikon på [snl.no](https://snl.no). Hentet 17. august 2020 fra <https://snl.no/arbeidstid>

<sup>51</sup> Metoden som er brukt innebærer at 1/3 av de sysselsatte med arbeidstid mellom 20 og 36 timer får redusert arbeidstiden med 20 prosent, mens sysselsatte med arbeidstid mindre enn 20 timer ikke får redusert sin arbeidstid.

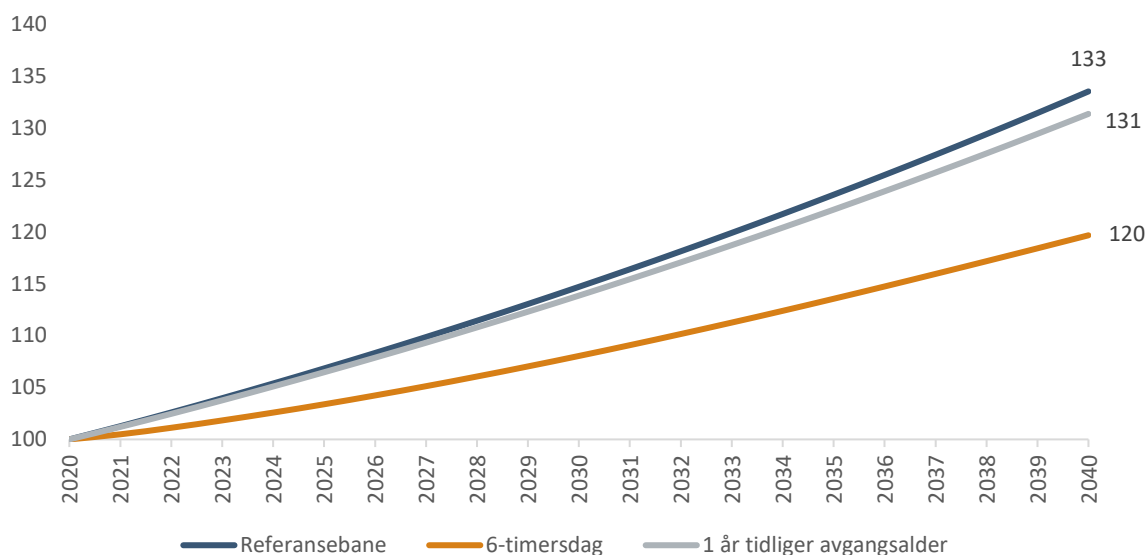
<sup>52</sup> Dette er en noe større reduksjon enn det Finansdepartementet har kommet frem til tidligere (15,8 prosent), ved bruk av samme metode. Avviket skyldes sannsynligvis at Finansdepartementet har hatt tilgang til en mer detaljert fordeling av arbeidstid og sysselsettingsandel i deres datagrunnlag.

2020 til 2040. Med et redusert arbeidstilbud er den forventede veksten i perioden på 20 prosent – hele 13 prosentpoeng lavere. Den gjennomsnittlig årlige BNP-veksten faller da fra 1,45 prosent til 0,9 prosent.

I perspektivmeldingen 2021 presenteres et lignende regnestykke som vi presenterer her. Med en forutsetning om at antall arbeidstimer per sysselsatt går ned med 15 prosent<sup>53</sup>, beregnes årlig vekst i fastlands-BNP å falle fra 1,6 prosent til 1,0 prosent årlig, en total reduksjon på nær 20 prosent i perioden 2021-2060. Ifølge perspektivmeldingen vil det øke inndekningsbehovet med i overkant av 8 prosentpoeng, til 14 prosent, målt i andel av fastlands-BNP.

Figuren viser også effekten av å gradvis redusere den gjennomsnittlige avgangsalderen med ett år i løpet av de neste 20 år. Alt annet likt vil det også føre til en reduksjon i arbeidstilbudet. Vår modell viser at det vil gi et bruttonasjonalprodukt i 2040 som er to prosentpoeng lavere enn det som legges til grunn i referansebanen.

**Figur 7-9: Forventet utvikling i BNP i perioden 2020-2040 med og uten reduksjon i arbeidstilbudet. Indeksert: 2020=100. Kilde: Menon**



Det er imidlertid krevende å anslå presist hvilken effekt en eventuell overgang til sekstimersdag vil få for norsk økonomi, av flere grunner. For det første er virkningen av redusert daglig arbeidstid uklar. Tilhengere av sekstimersdag argumenterer for at sekstimersdag vil bidra til at flere arbeidstakere kan stå lenger i jobb og at sykefraværet reduseres. Økt pensjonsalder og lavere sykefravær vil da også bidra positivt til sysselsettingsraten, og redusere offentlige utgifter. Dersom det er tilfellet, vil virkningen på arbeidstilbudet være mindre dramatisk enn det figuren over skisserer. Det er imidlertid på sin plass å påpeke at den gjennomsnittlige arbeidstaker må stå betydelig lenger i arbeid dersom denne effekten skal nulle ut effekten av den reduserte arbeidstiden per dag – våre beregninger viser at å øke pensjonsalderen med ett år i 2020, alt annet likt, øker arbeidstilbudet med 1,3 prosent.

Et annet argument som trekkes frem av tilhengere av sekstimersdagen, er at arbeidskraftens timeproduktivitet vil øke med kortere arbeidsdager. Hvorvidt en slik effekt finner sted, er imidlertid omstridt. Det finnes ikke mye forskningsbasert kunnskap som støtter dette; det er gjort få forsøk med 6-timersdag, de fleste har vært i liten

<sup>53</sup> Beregningen legger til grunn at de som jobber deltid i dag, ikke reduserer sin arbeidstid, og at behovet for timeverk i offentlig sektor holdes konstant

skala og blitt relativt raskt lagt ned. I teorien er det mulig å tenke seg at sekstimersdagen kan ha både positive og negative effekter på timesproduktiviteten. Kortere arbeidsdager kan føre til mer uthvilte arbeidstakere med overskudd til å «gi jernet» de timene de er på jobb i større grad enn i dag. Det kan også tenkes at kortere arbeidsdager fører til mer fragmenterte arbeidsdager med færre muligheter til «lange strekk» med konsentrasjon til å løse komplekse oppgaver, særlig for den økende andelen kunnskapsarbeidere i norsk arbeidsliv. Det er heller ikke unaturlig å anta at produktivitetseffekten vil være forskjellig for ulike typer næringer og stillinger.

Et annet argument som ofte fremmes for sekstimersdagen, er at det kan bidra til at flere jobber. Ved å dele på arbeidet vil arbeidsledigheten synke – med kortere arbeidsdager trengs flere for å gjøre samme jobben. Ved å senke terskelen for å delta i arbeidslivet kan det bidra til å inkludere flere av dem som i dag står utenfor arbeidsstyrken. De siste 20 årene har om lag 37 prosent av alle mellom 15 og 74 år vært utenfor arbeidsstyrken. En tredjedel av disse er under utdanning. Ytterligere 21 prosent av de utenfor arbeidsstyrken er alderspensjonister, mens 27 prosent av dem er førtidspensjonister eller uføre. Hvis vi antar at en overgang til sekstimersdag gir økt sysselsetting ved å redusere for eksempel andelen førtidspensjonister/uføre, vil det isolert sett dra i positiv retning. Det er imidlertid verdt å merke seg at dette også kan påvirke produktiviteten negativt. Dersom timesproduktiviteten til den enkelte arbeider antas å forbli uendret, vil en reduksjon i arbeidstiden for den eksisterende gruppen sysselsatte i bytte mot en økning i arbeidstiden for personer som i dag står utenfor arbeidsstyrken kunne medføre et samlet fall i produktiviteten. Dette følger av en forutsetning om at dagens sysselsatte er mer produktive enn dagens uføre/førtidspensjonister. Det vil dempe den positive virkningen økt sysselsetting har på arbeidstilbudet. Det er samtidig ikke sannsynliggjort at sekstimersdagen vil få flere i jobb.

I sum er det derfor vanskelig å anslå nøyaktig hvor stor effekt en så betydelig reduksjon i arbeidstid som sekstimersdagen representerer, vil få for norsk økonomi. Beregningene i NOREG-modellen illustrerer imidlertid, som vist i figuren over, at en slik reduksjon i arbeidstiden vil kunne bidra til en kraftig reduksjon i økonomisk vekst og finansieringsevne. Samtidig vil en reduksjon i samlet arbeidstid reduserte muligheten til å utføre tjenestene – tjenesteevnen svekkes.

Mindre endringer i arbeidstiden må på samme måte forventes å redusere finansieringsevnen og tjenesteevnen, samtidig som det kan øke velferden for den enkelte arbeidstaker som omfattes av reduksjonen.

#### **7.1.4. Behov for relevant arbeidslivsregulering**

For å møte fremtidens behov for arbeidskraft på en bærekraftig og rettferdig måte, er det viktig at arbeidslivslovgivningen fortsetter å oppleves som relevant for partene i arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven regulerer arbeidstid, stillingsvern og arbeidsmiljø for de fleste arbeidsforhold i private og offentlige virksomheter. Loven skal sørge for forutsigbarhet i norsk arbeidsliv og sikre de ansatte et forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidstidsbestemmelser står sentralt i loven, og henger tett sammen med arbeidstilbudet. For å sikre tilstrekkelig arbeidskraft til å løse fremtidens oppgaver, er det da også behov for at arbeidstidsordningene er i tråd med både arbeidstakernes, virksomhetenes og samfunnets behov. Utviklingstrekkene vi har diskutert i denne rapporten har stor betydning for norsk arbeidsliv, og kan utfordre dagens arbeidslivsregulering.

Med globalisering flytter arbeidskraften seg på tvers av landegrensene. Arbeidsinnvandring fra og handel med land med lavere kostnadsnivåer kan i noen tilfeller utkonkurrere nasjonale virksomheter og arbeidstakere. Tilsvarende kan økt automatiseringstakt utfordre norske arbeidstakeres konkurransevne, noe som også kan legge økt press på arbeidslivsreguleringer.

Digitalisering utfordrer etablerte forretnings- og driftsmodeller og er et av utviklingstrekkene som treffer arbeidslivet på en måte som kan utfordre dagens regulering. Et eksempel på det er fremveksten av delingstjenester. Med utgangspunkt i nye, digitale plattformer, blir roller som arbeidsgiver og arbeidstaker mindre tydelig definert. En utfordring for delingstjenester som for eksempel Uber er at en sjåfør som bruker plattformen ikke er ansatt av Uber. Det gir utfordringer knyttet til å sikre vedkommende rett til ferie, feriepenger, sykepenger og pensjon, samtidig som det er en utfordring at arbeidstiden til vedkommende ikke reguleres.

Samtidig gir digitaliseringen rom for at arbeidet kan løses mer fleksibelt enn før. Utstrakt bruk av digitale kommunikasjonsverktøy gjør oss for eksempel mindre bunden av tid og rom når vi utfører våre arbeidsoppgaver. Det er viktig at arbeidslivsbestemmelsene reflekterer slike endringer i arbeidshverdagen.

Økte sosiale spenninger knyttet til økonomisk ulikhet og utenforskap synliggjør behovet for arbeidslivsbestemmelser som legger til rette for deltagelse for flest mulig, og som tilrettelegger for at flest mulig jobber fulle stillinger.

## 7.2. Behov for relevant kompetanse

Som vist til over er arbeidskraften vår viktigste ressurs. Utover tilgang til nok arbeidskraft styres vår fremtidig økonomiske vekst og velstand av vår evne til å utnytte denne arbeidskraften best mulig. Det vil blant annet avhenge av hvorvidt arbeidskraften vi har til rådighet også innehar den kompetansen vi trenger for å produsere de varene og tjenestene vi har behov for, og som kan frembringe nok inntekter til å finansiere vårt velstandsnivå.

Manglende tilgang til relevant arbeidskraft hemmer næringsutvikling og begrenser offentlig sektors mulighet til å levere et godt tjenestetilbud til alle. I Menons spørreundersøkelse blant norske vekst- og tidligfasebedrifter gjennomført i 2018, oppgis tilgangen til kvalifisert arbeidskraft som den klart største begrensningen for deres videre ekspansjon (Menon, 2018a). Tidligere arbeidsmarkedsundersøkelser og innovasjonsundersøkelser gir tilsvarende resultater, hvor særlig mangel på kompetanse innen tekniske og matematiske fag trekkes frem som et hinder for innovasjon og ekspansjon (NOU 2016:3).

En tilpasningsdyktig arbeidsstyrke med høy og relevant kompetanse er derfor sentralt for å klare omstillingen som kreves av digitalisering, klimautfordringene og en aldrende befolkning.

### 7.2.1. Utviklingstrekkene ser ut til å forsterke eksisterende kompetansemangel

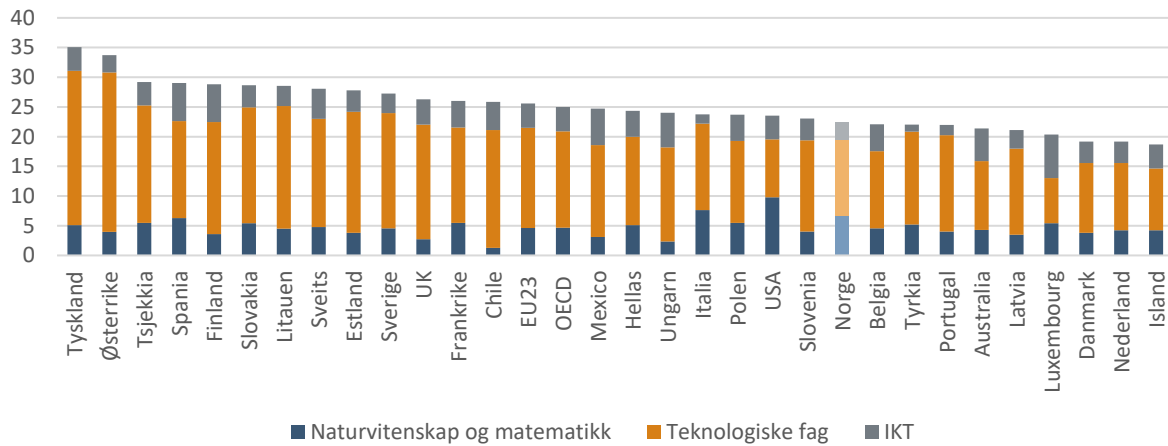
Utviklingstrekkene beskrevet i kapittel 3 vil føre til store strukturendringer i arbeidsmarkedet, og med dette hvilken kompetanse vi vil ha behov for i årene fremover.

En aldrende befolkning øker etterspørselen etter helse og omsorgstjenester, og med dette arbeidskraft med helsefaglig kompetanse. Lavere petroleumsaktivitet, gjør at den økonomiske veksten fra petroleumssektoren må erstattes av økt innovasjon, utvikling og bruk av teknologi i kunnskapsintensive næringer. Digitalisering vil føre til en endring i etterspørsel etter arbeidskraft og kompetanse rettet mot både mekaniske og kognitive rutineoppgaver over til kompetanse innen bruk av, samt utvikling, drift og vedlikehold av IKT-systemer. Etter hvert som stadig flere av arbeidsoppgavene våre digitaliseres, vil digital kompetanse generelt, i økende grad bli en grunnleggende egenskap for å kunne delta i arbeidslivet (NOU 2020:1). Samtidig er vi avhengig av høy digital kompetanse for å kunne ta i bruk ny teknologi. Bedriftene innen IKT er også de som har oppgitt høyest sysselsettingsforventninger i NAVs bedriftsundersøkelse de siste årene.



Som vi ser av figuren under, har Norge i dag en lavere andel av de med høyere utdanning innen naturvitenskap, matematikk, IKT og tekniske fag sammenlignet med andre land.

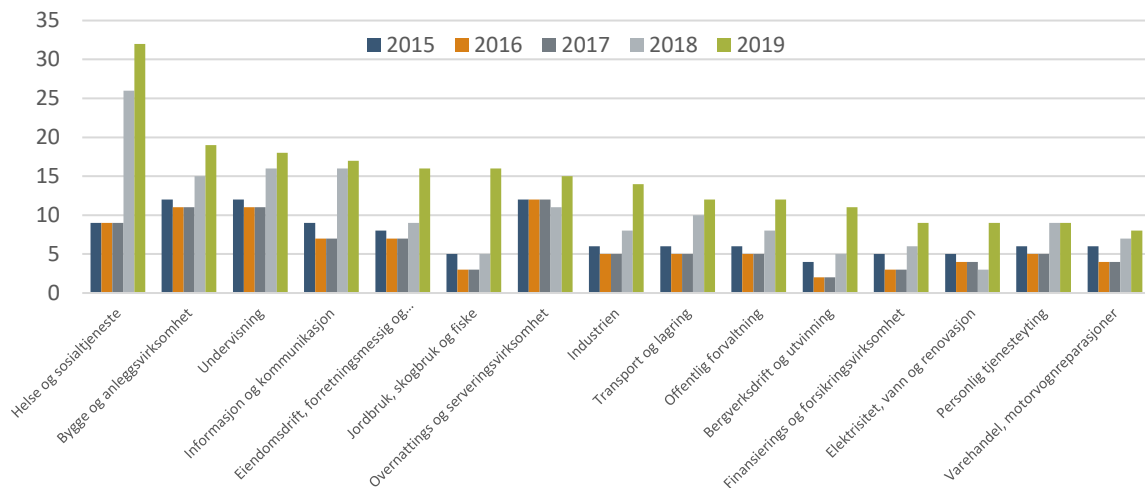
**Figur 7-10: Andel uteksaminerte (24-64 år) med høyere utdanning innen naturvitenskap, matematikk, IKT og teknologiske fag 2018. Kilde: OECD (2019)**



Petroleumssektoren har lenge bundet opp mye teknisk kompetanse, og med dette ført til mangel på denne kompetansen i øvrige deler av økonomien. Særlig offentlig sektor har hatt lite tilgang til denne typen kompetanse da lønnsnivået i privat sektor har vært høyt. Redusert petroleumsaktivitet vil frigjøre mer av denne typen kompetanse til offentlig sektor og øvrig næringsliv. Samtidig vil omstillingen til et grønnere og mer bærekraftig næringsliv gi et økt behov for naturvitenskapelig, matematisk og teknisk kompetanse, spesielt dersom Norge selv skal utvikle slike løsninger, og ikke bare ta i bruk løsninger utviklet av andre.

Ut fra dagens arbeidsmarked, har vi allerede en utfordring knyttet til tilgangen på relevant kompetanse. Kompetansebehovsutvalget viser til at rekrutteringsproblemet blant norske bedrifter har økt de siste årene. I 2019 svarte 20 prosent av virksomhetene i NAVs bedriftsundersøkelse at de hadde problemer med å rekruttere relevant kompetanse, hvilket er en høyere andel enn både 2017 og 2018. På spørsmål om dette skyldes mangel på kvalifiserte søknader, var dette tilfellet for 17 av de 20 prosentene. Figuren under gjengir andelen bedrifter som har oppgitt alvorlig rekrutteringsproblemer i NAVs bedriftsundersøkelser de siste fem årene, fordelt på ulike næringer.

Figur 7-11: Prosentvis andel bedrifter med alvorlige rekrutteringsproblemer. Kilde: NAVs bedriftsundersøkelser 2015-2019

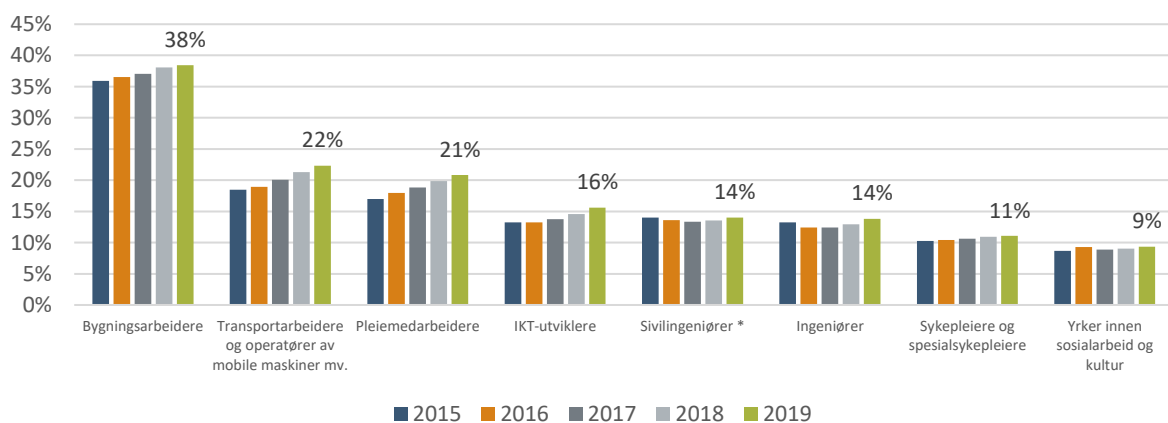


Rekrutteringsproblemer kan være midlertidig, og må også ses opp mot arbeidsledigheten i hver enkelt sektor og generelt i økonomien. Kompetansebehovsutvalget peker derimot på vedvarende manglende tilgang på kvalifisert arbeidskraft innen helse og omsorg, grunnskolelærere, IKT og bygg og anleggsarbeidere. Det vil si fagområder vi forventer økt etterspørsel etter kompetanse i årene som kommer.

## 7.2.2. Kompetansehull dekkes over av utenlandsk arbeidskraft

Gjennom globalisering er tilgangen til kompetanse ikke begrenset til den kompetansen vi utdanner selv. For å dekke behovet for ingeniører har vi blant annet kunnet hente inn kompetansen fra utlandet. Statistikk over andel innvandrere blant lønnstakere på norske arbeidsplasser, viser at vår avhengighet til utenlandsk kompetanse også er vesentlig i flere av yrkene som er representert blant Spekters medlemmer. Andelen innvandrere blant lønnstakere i utvalgte yrkesgrupper er gjengitt i figuren under.

Figur 7-12: Andel innvandrere blant lønnstakere i utvalgte yrkesgrupper, 2015-2019. Kilde SSB, tabell 12554<sup>54</sup>



<sup>54</sup> IKT-utviklere består her av Programvare- og applikasjonsutviklere/analytikere. Sivilingeniører er her unntatt elektroteknologi

Figuren viser at vi allerede er avhengig av arbeidsinnvandring i yrker hvor vi forventer økt etterspørsel etter kompetanse, herunder helse, ingeniører og IKT. Muligheten til å hente kompetanse utenfra er en klar fordel ved globalisering og det å være en åpen økonomi. Samtidig kan høy arbeidsinnvandring dempe innenlandsk rekruttering til yrket, og svekke insentivene til å forebygge kompetansemangelen på lenger sikt (NOU 2020:1). Når kompetansemangelen dekkes opp av utenlandsk arbeidskraft, gjør dette oss også mer sårbare for konjunkturer både i eget og andre land, da arbeidsinnvandringen påvirkes av hvor attraktivt Norge fremstår som arbeidsplass relativt til hjemlandet. Bygningsarbeidere er i dag blant de yrkene med høyest andel innvandrere. Også blant transportarbeidere, pleiemedarbeidere og IKT-utviklere er andelen innvandrere blant lønnstakerne allerede relativt høy. Det kan indikere at arbeidsinnvandringen har dekket opp for underliggende svakheter i vårt eget utdanningssystem og redusert attraktiviteten etter disse yrkene blant Norges befolkning. Kompetansebehovsutvalget (NOU 2020:1) trekker også frem svak rekruttering, lav gjennomføringsgrad og mangel på læringsplasser som forklaringer på Norges vedvarende mangel på både bygningsarbeidere og pleiemedarbeidere. For sykepleiere og IKT-utviklere viser de derimot til lav utdanningskapasitet som en av flere mulige forklaringer på kompetansemangel.

### 7.2.3. Framskrivninger av dagens utdanningssøking vil ikke dekke fremtidig behov

Forholdet mellom tilbudet og etterspørselen av kompetanse fremover er vanskelig å forutse, da det vil avhengig av en rekke forhold som utvikling og bruk av ny teknologi, arbeidstakernes evne til å tilpasse sin kompetanse til arbeidsgivernes behov samt utdanningskapasiteten. SSB har fremskrevet sysselsetting og arbeidsstyrken fordelt på utdanningsnivå og yrkesgrupper fram til 2035, basert på dagens utdanningsstruktur og forventninger til fremtidig behov (Cappelen m.fl., 2018). Sysselsettingen og arbeidsstyrken fremskrives i hver sin modell, og inkluderer derfor ingen tilpasning i arbeidsmarkedet. Resultatet av framskrivningene fordelt på utdanningsnivå er gjengitt i tabellen under.

Tabell 7-2: Sysselsetting og arbeidsstyrken i 2016 og 2035, 1000 personer. Kilde: Cappelen m.fl. (2018)

	Sysselsatte		Arbeidsstyrke		Arbeidsstyrke – Sysselsatte	
	2016	2035	2016	2035	2016 (AKU)	2035
Grunnskoleutdanning og uoppgitt	611	598	661	601	50	3
Videregående studieforberedende	407	408	427	336	20	-72
Videregående yrkesfag	739	856	766	752	27	-104
Bachelorutdanning	728	849	752	1004	24	155
Masterutdanning	280	327	290	461	10	134
<b>I alt</b>	<b>2763</b>	<b>3038</b>	<b>2895</b>	<b>3154</b>	<b>132</b>	<b>116</b>

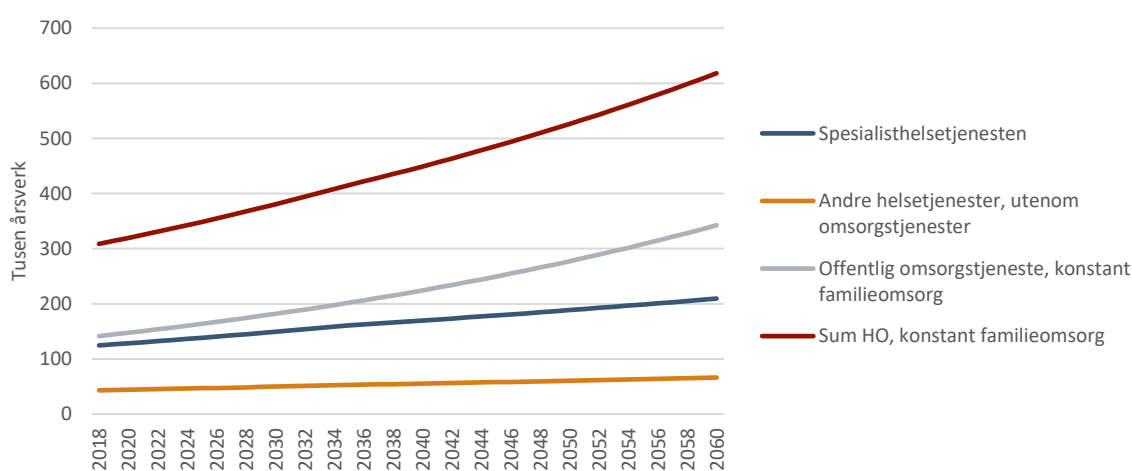
Framskrivningene viser at utdanningsnivået i befolkningen vil vokse frem til 2035. I framskrivningene vil det dermed være et høyere tilbud enn etterspørsel etter personer med høyere utdanning i 2035. For videregående utdanning vil arbeidsstyrken derimot være lavere enn sysselsettingen i 2035, mens både tilbud og etterspørsel vil være omtrent lik for de med grunnskoleutdanning. Noe av overskuddet knyttet til personer med høyere utdanning skyldes at framskrivningene ikke tar hensyn til at de som går av med pensjon i dag, gjerne erstattes av nyutdannede med et høyere utdanningsnivå. Ettersom denne mekanismen ikke fanges opp i framskrivningene, vil fremtidig etterspørsel etter lavere utdanningsnivå trolig være noe overvurdert, og motsatt for de med høyere utdanningsnivå.

Videre er det sannsynlig at sysselsettingsbehovet blant lavere utdanningsnivåer kan erstattes av de med høyere utdanningsnivå. I tillegg vil trolig økende kompleksitet i arbeidsoppgaver skifte etterspørselen fra personer med

lavere til høyere utdanning. Underdekningen i etterspørselen etter personer med videregående yrkesfagutdanning påpekes likevel som en utfordring, da disse har kompetanse som ikke nødvendigvis kan erstattes av personer med høyere utdanning. Særlig vises det her til et underskudd innen bygg og anlegg og helse og omsorg. Arbeidsmarkedet er mer tilpasningsdyktig enn disse framskrivningene illustrerer. Likevel understreker framskrivningene at dagens utdanningsstruktur ikke er innrettet etter det fremtidige kompetansebehovet.

Særlig innen helse og omsorg forventes det en sterk økning i bemanningsbehovet fremover. Hjemås m.fl. (2019b) har fremskrevet bemanningsbehovet i offentlige helse og omsorgstjenester<sup>55</sup> frem mot 2060, basert på dagens brukerfrekvenser, timebruk, forventet befolkningsvekst og demografi. Resultatet fra deres referansebane<sup>56</sup> er gjengitt i figuren under.

**Figur 7-13: Bemanningsbehov innen helse og omsorg fordelt på områder. Kilde: Hjemås m.fl. (2019b)**



Framskrivningene i SSBs referansealternativ viser til en dobling av bemanningsbehovet mellom 2018 og 2060. I dette ligger det også en forutsetning om forbedret helsetilstand for befolkningen over 55 år, økt standard på tjenestene og produktivitsvekst. Bemanningsbehovet vil derfor øke ytterligere dersom forskjellen mellom standardveksten og produktivitsveksten øker, antall eldre øker mer enn SSBs hovedalternativ eller dersom helsetilstanden fremover ikke gir lavere brukerfrekvenser. Sett opp mot andre studier om fremtidig sysselsettingsvekst<sup>57</sup>, tilsier dette referansealternativet at helse- og omsorgssektorens sysselsettingsandel øker fra 13 prosent i 2017 til 15 prosent i 2035 og 22 prosent i 2060. Dette vil i så fall bety at helse og omsorgssektoren må legge beslag på store deler av sysselsettingsveksten fremover.

En desto større utfordring er hvorvidt vi vil ha tilgang på kompetanse for å dekke inn den økte etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester. I Hjemås m.fl. (2019a) har de sett på det fremtidige arbeidsmarkedet for helse

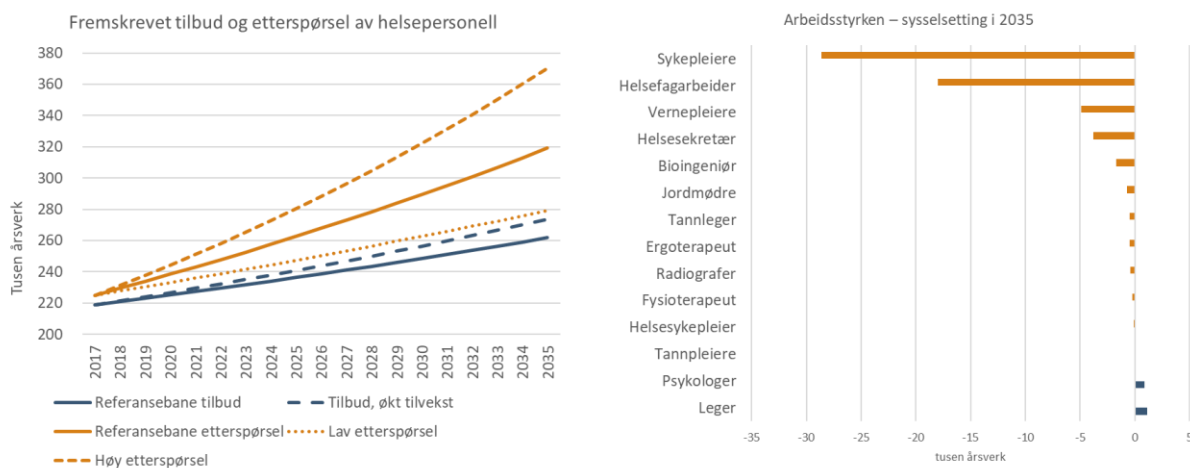
<sup>55</sup> Inkluderer kun helse og omsorgstjenester som ligger under «sørge-for-ansvaret» til de regionale helseforetakene og kommunene. Det vil si kun tjenester som det offentlige finansierer.

<sup>56</sup> SSBs referansebane legger her til grunn vekst og befolknings sammensetning i hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra 2018, bedre helsetilstand blant personer eldre enn 55 år i takt med avtakende dødelighet, 1 % årlig standardvekst målt i timebruk per bruker, 0,5 % årlig produktivitsvekst og at familieomsorgen holdes uendret på 90 000 årsverk.

<sup>57</sup> Hjemås m.fl. (2019b) viser her til Fredriksen, Holmøy, Strøm og Stølen (2017). Deres framskrivninger inkluderer sysselsettingsvirkninger av pensjonsreformen av 2011, men ikke effektene fra endringer som følge av reformen av tjenestepensjon for offentlig ansatte da denne er implementert etter studien.

og omsorgssektoren frem til 2035. Her tas det utgangspunkt i både etterspørselen etter og tilbudet av helsepersonell. Framskrivningen av tilbudssiden er basert på dagens sysselsetting, tilgangen av ny arbeidskraft fremskrives med dagens nivå og avgang skjer over tid gjennom synkende yrkesaktivitet basert på alder. Deres framskrivning av tilbud og etterspørsel for ulike typer helsepersonell, under ulike forutsetninger<sup>58</sup>, er gjengitt i figurene under.

Figur 7-14: Fremskrevet tilbud og etterspørsel av helsepersonell. Kilde: Hjemås m.fl.(2019a)



Som figurene over viser forventes etterspørselen etter helsepersonell å vokse mer enn tilbudet. I framskrivningene de antar som mest sannsynlig, det vil si referansebanene for etterspørsel og tilbud, er beregnet etterspørsel etter helsepersonell i 2035 om lag 57 000 årsverk høyere enn tilbudet. Dette avviket øker til over 100 000 årsverk dersom forutsetningen om at økt levealder forbedrer helsetilstanden for befolkningen over 55 år fjernes (Høy etterspørsel), og reduseres til rundt 17 000 årsverk dersom standardveksten reduseres og andelen ubetalt familieomsorg øker i takt med antall eldre (Lav etterspørsel). Øker tilgangen av helsepersonell i tråd med befolkningsveksten, reduseres avviket med rundt 11 000 årsverk.

Som figuren over til høyre viser, øker differansen særlig for helsefagarbeidere og sykepleiere. For sykepleiere er det allerede i dag et utdekket behov på rundt 5500 årsverk. Framskrivningene viser også en økning i tilbudet av sykepleiere, men stor vekst i etterspørselen øker likevel det udekkede behovet til nærmere 30 000 årsverk i referansebanen i 2035. For helsefagarbeiderne er tilgangen av ny arbeidskraft lavere enn avgangen. Det vil si at tilbudet faller noe frem til 2035. En aldrende befolkning vil derimot også øke etterspørselen etter denne typen helsepersonell og med dette bidra til et økende udekket behov for helsefagarbeidere. Tilsvarende viser framskrivningene til et fremtidig udekket bemanningsbehov for bioingeniører, helsesekretærer og vernepleiere. Generelt viser framskrivningene at en videreføring av dagens arbeidstilbud innen helsefag, trolig vil føre til en økende mangel etter helsepersonell med videregående opplæring og kort høyere utdanning.

<sup>58</sup> Referansebanen for etterspørselsveksten i denne analysen følger samme forutsetninger som over i Hjemås (2019b). Det vil si konstant nivå på familieomsorg på 90 000 årsverk per år, 1 % årlig vekst i standard, 0,5% årlig produktivetsvekst og bedret helsetilstand som påvirker brukerfrekvensen. I Lav-alternativet er standardveksten redusert til 0,5 %, det vil si at det ikke er noen standardvekst utover produktivetsveksten, i tillegg holdes andelen med ubetalt foreldreomsorg seg konstant og øker dermed i takt med antall eldre. I Høy-alternativet forutsettes det at økt levealder ikke har noe å si på dagens brukerfrekvenser.

Dagens kompetansemangel, sammen med framskrivninger av tilbud og etterspørsel etter kompetanse, indikerer at det er et behov for en sterkere kobling mellom samfunnets behov for kompetanse, og den kompetansen vi velger å utvikle gjennom utdanningsinstitusjonene våre. Videre vil endringer i kompetansebehovet skje kontinuerlig. Særlig vil de store kompetansebehovsendringene og endringstakten som følger av digitalisering, øke behovet for løpende kompetansebygging gjennom et helt arbeidsliv. Dette for å unngå at arbeidskraftsressursene våre faller ut av arbeidsmarkedet.

#### 7.2.4. Utnyttes kompetansen godt nok?

Framskrivningene av arbeidsmarkedet tar utgangspunkt i dagens allokering av kompetanse, og sysselsettingsandeler. Helse- og omsorgssektoren blir ofte trukket frem som en sektor hvor andelen deltidsarbeider er relativt høyt. Høyt innslag av deltidsstillinger vil bety at det trengs flere personer for å dekke et gitt behov, og vil dermed bidra til å svekke tilbudet på arbeidskraft. Dette fremheves også som en mulig årsak til mangelen på sykepleiere og helsefagarbeidere (NOU 2020:1). At Norge har det høyeste *antall* sykepleiere per innbygger blant OECD-landene, samtidig som vi mangler et stort antall årsverk, illustrerer utfordringen knyttet til den høye deltidsandelen.<sup>59</sup>

Statistikk fra SSB over andelen lønnstakere med heltidsstillinger viser også til en lavere andelen enn snittet innen medisinske yrker (bl.a. sykepleiere) og vesentlig lavere for pleie og omsorgsarbeidere. Her ligger andelen på henholdsvis 63 og 30 prosent, sammenlignet med gjennomsnittet for alle yrker på 74 prosent i 2019. Ser vi på den gjennomsnittlige stillingsprosenten er det omtrent på samme nivå som landsgjennomsnittet for de medisinske yrkene, i underkant av 88 prosent, men en god del lavere for pleie- og omsorgsarbeiderne (67 prosent).<sup>60</sup> Grunnlagsdataene brukt i framskrivningen til SSB, vist til over, viser til noe høyere stillingsprosent. Likevel har Hjemås mfl. (2019b) beregnet at en 5-10 prosent<sup>61</sup> økning i yrkesprosent for alle helse- og omsorgsarbeidere under 62 år ville økt det samlede arbeidstilbudet med 19 000 årsverk i 2035.

Datagrunnlaget til SSBs framskrivninger viser videre at andelen personer som er utdannet innen helse og omsorg som faktisk jobber i helse- og omsorgssektoren, også er relativt lav. At personer med relevant kompetanse heller jobber i andre sektorer, bidrar også til å øke kompetansemangelen.

Høy deltidsandel og at utdannet arbeidskraft ikke arbeider i relevant sektor er eksempler på at kompetansen tilgjengelig muligens ikke utnyttes godt nok. Dette kan både skyldes arbeidstagerens (endrede) preferanser og/eller arbeidsbetingelsene arbeidsgiver tilbyr. Den utnyttete ressursen denne kompetansen utgjør, er likevel en utfordring.

Tidligere analyser gjort av OECD indikerer at vår allokering av kompetansen ikke er optimal. Ifølge OECDs statistikk fra 2016, er 35 prosent av arbeidstakerne i Norge over- eller underkvalifisert for jobben sin. Andelen over- og underkvalifiserte arbeidstakere i Norge, og et utvalg av andre OECD-land er gjengitt i figuren under.

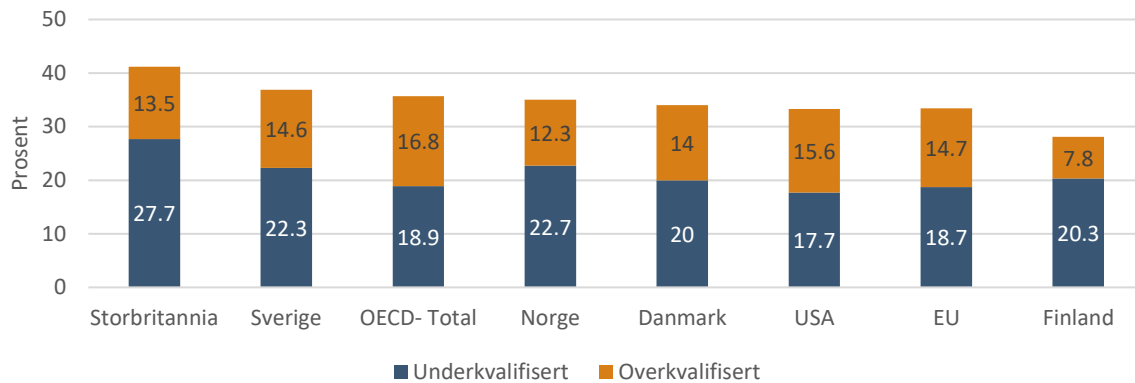
---

<sup>59</sup> OECD (2019) *Health at a Glance 2019. OECD Indicators*.

<sup>60</sup> Basert på tabell 12785, arbeidstakere mellom 20-66 år.

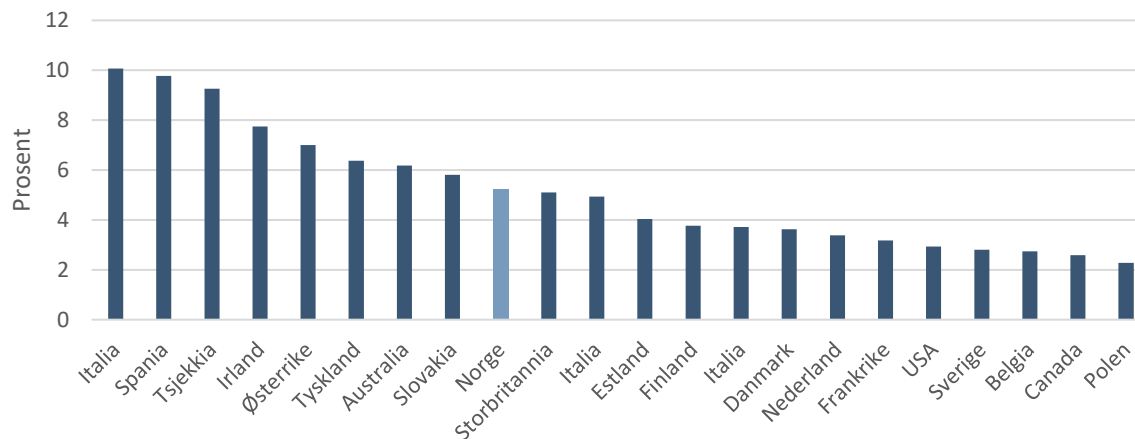
<sup>61</sup> Forskerne beregner dette ved å øke yrkesprosenten med fem prosentpoeng for alle i modellen med en predikert yrkesdeltakelse på minst 80 prosent i 2035, og med ti prosentpoeng for alle i modellen med en predikert yrkesdeltakelse på mindre enn 80 prosent.

Figur 7-15: Andel under- og overkvalifiserte arbeidstakere i utvalgte OECD-land. Kilde: OECD



Som figuren viser, ligger andelen over- eller underkvalifisert arbeidskraft omtrent på nivå med OECD-snittet, men det er særlig andelen som er underkvalifisert som fører til mismatch av kompetanse i Norge. Denne typen mismatch av kompetansebehov hemmer produktivitsveksten, da underkvalifisert kompetanse ikke har samme forutsetninger for å utføre arbeidsoppgavene på effektiv måte. Ved å se på forskjellen mellom faktisk arbeidsproduktivitet, og den produktivitet man kunne oppnådd ved å redusere mismatchen av kompetanse i hvert land til beste-praksis, finner OECD en potensiell produktivitsgevinst av en bedre allokering av kompetanse. Resultatet av deres analyse er gjengitt i figuren under.

Figur 7-16: Produktivitsgevinster av å redusere mismatch av kompetansebehov og -tilbud i arbeidsmarkedet. Kilde: OECD (2019b), figur 3.8



OECDs simulering indikerer at Norge, sammenlignet med flere andre OECD-land, har relativt store produktivitsgevinster å hente ved å optimalisere bruken av vår kompetanse. Ettersom den største mismatchen i Norge kommer av underkvalifisert arbeidskraft, kan dette være et tegn på behovet for å heve kompetansen.

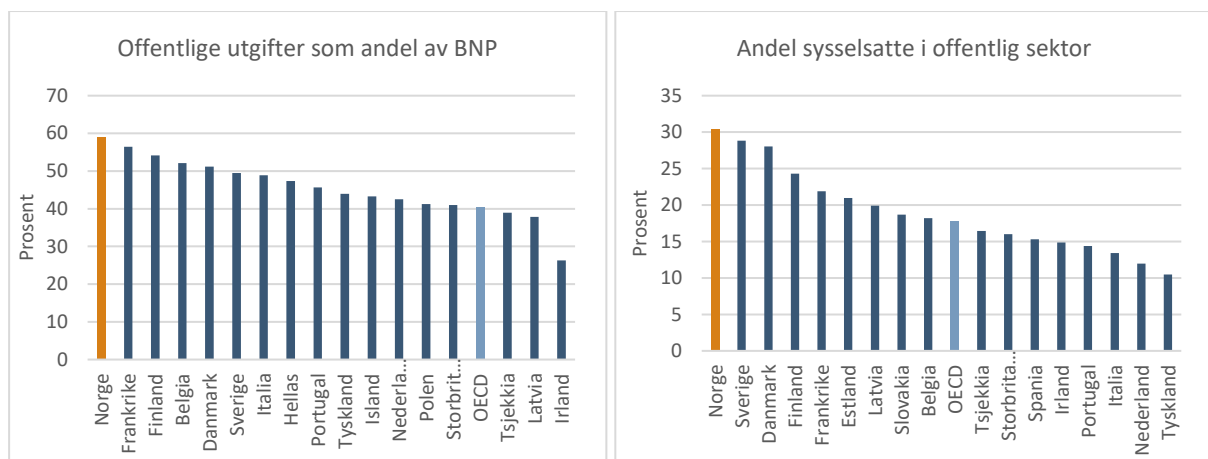
Regjeringens nye kompetansereform, Kompetansereformen – Lære hele livet, poengterer behovet for kompetanseheving. Særlig vises det til et behov for å øke kompetansen blant befolkningen som ikke har gjennomført videregående opplæring, men det fremheves samtidig at økende omstillingsstillingshastighet i næringslivet gjør at behovet for etter- og videreutdanning øker. Sistnevnte er også utredet i etter- og videreutdanningsutvalgets rapport *Lærekraftig utvikling* (NOU 2019:12). Her oppgis hovedutfordringene for livslang læring å være at dagens utdanningstilbud ikke er tilpasset arbeidslivets behov. Særlig vises det at

arbeidslivet har behov for mer fleksibilitet i utdanningstilbudet med tanke på varighet, omfang, lokalisering og form, enn det som tilbys i dag. Dette gjør at etterspørselen etter eksisterende etter- og videreutdanningstilbud uteblir, som igjen kan redusere utdanningsinstitusjonenes tilbud og bidrar til mindre kontakt mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet. Denne mismatchen representerer en mulig forsterkning av utfordringene vi allerede har ved å utnytte våre ressurser og eksisterende kompetanse godt nok.

### 7.3. Behov for økt produktivitet i velferdstjenestene

Ifølge Perspektivmeldingen 2021 utgjorde offentlige utgifter i gjennomsnitt 56 prosent av BNP for fastland-Norge i perioden 2000-2019. Hver tredje sysselsatte arbeider i offentlig sektor. Figuren under viser at dette er høyt sammenlignet med andre OECD-land. Samtidig viser meldingen at velferdsordningene (stønader og tjenester til alderdom, sykdom, barn og familier m.v., samt utgifter knyttet til helse) ifølge SSB i 2019 utgjorde om lag 55 ½ prosent av alle offentlige utgifter på statlig og kommunalt nivå.

Figur 7-17: Ressursbruk i offentlig sektor i OECD-land. Kilde: OECD, Perspektivmeldingen 2021 figur 10.1



I kapittel 7.1 viser vi at den demografiske utviklingen vil øke presset på den norske velferdsstaten. Utfordringene knyttet til å sikre nok kompetent arbeidskraft både for å finansiere og å produsere fremtidens velferdstjenester synliggjør behovet for effektivisering. For å møte inndekningsbehovet er det avgjørende at vi klarer å få mer velferd ut av hver krone i de offentlige budsjettene, det vi si å øke produktiviteten i offentlig sektor.

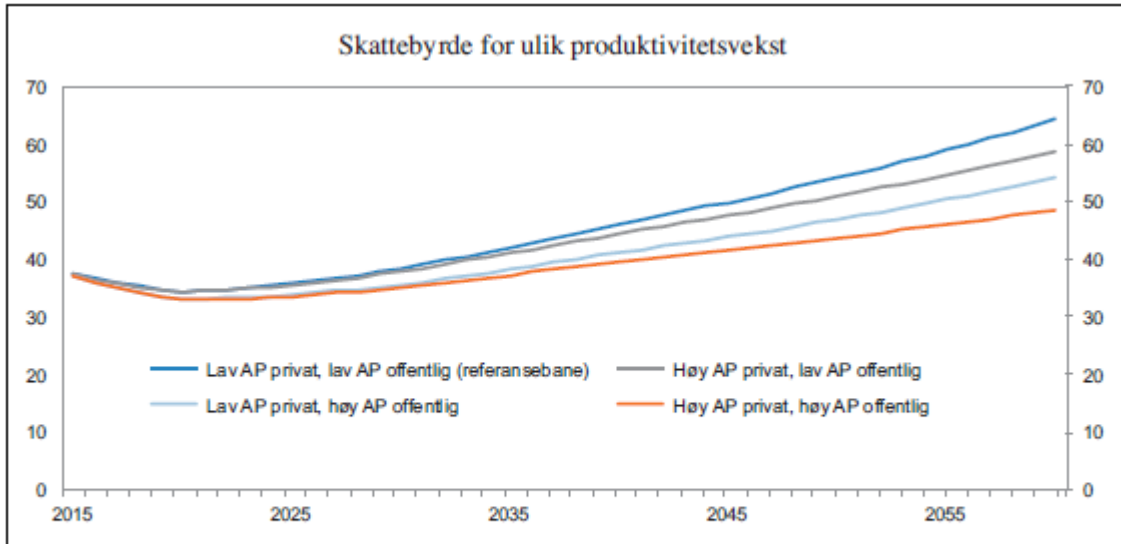
Aldring av befolkningen fører både til et økt antall eldre og en økt andel av befolkningen utenfor arbeidsstyrken. Den sterke økningen i antallet eldre vil øke etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester. Forutsatt at det fortsatt er offentlig sektor som i all hovedsak produserer disse tjenestene, betyr det at offentlig sektor vil ha behov for en stadig større andel av den totale arbeidskraften. Dette behovet forsterkes dersom standarden<sup>62</sup> i de offentlige velferdstjenestene øker i tillegg. Produktivitetskommisjonens (NOU 2016:3) framskrivninger viser at dersom standardveksten i velferdstjenestene øker med en prosent årlig, og arbeidskraftsproduktiviteten i de offentlige tjenestene ikke vokser, vil den offentlige sysselsettingsandelen som er nødvendig for å tilby velferdstjenestene, øke fra 26 prosent i 2015 til 45 prosent i 2060. Dersom dette alene skulle finansieres gjennom økte skatter, beregnet Produktivitetskommisjonen at skattebelastningen på husholdningene måtte økes fra et

<sup>62</sup> Her målt som timeverk per bruker



beregnet nivå på 37 prosent i 2015 til 64 prosent i 2060. Produktivitetskomisjonens beregninger av skattebyrden under ulike forutsetninger for produktivitsvekst, er gjengitt i figuren under.

Figur 7-18: Skattebyrde for ulik produktivitsvekst. Kilde: NOU (2016:3) Figur 4.9



Figur 4.9 Gjennomsnittlig skattesats på husholdningenes inntekter under ulike forutsetninger om vekst i arbeidsproduktivitet (AP). 1 pst. årlig standardvekst for offentlig velferd. Prosent

Kilde: Holmøy og Strøm (2016).

Reduseres standardveksten til en halv prosent vil tilsvarende sysselsettingsandel i 2060 begrenses til 33 prosent. Og dersom arbeidskraftproduktiviteten samtidig økes med 0,5 prosent vil sysselsettingsandelen kunne holdes konstant. Tilsvarende vil det udekkede finansierungsbehovet reduseres. Dette viser hvor stor betydning utviklingen i arbeidsproduktiviteten og kvaliteten på tjenestetilbudet vil ha.

Trolig vil imidlertid presset for å øke standarden på de offentlige velferdstjenestene øke. Både som følge av at brukerne og deres pårørende vil utgjøre en stadig større og viktigere del av velgermassen, og som følge av at den teknologiske utviklingen vil gjøre det mulig å produsere tjenester, medisiner og hjelpemidler som i dag ikke er tilgjengelig. Samtidig vil økt privat velferdsnivå i seg selv drive opp forventningene om nivået på offentlig velferd. Der det offentlige har hovedansvaret for finansieringen, er det følge Perspektivmeldingen 2021 en tendens til at befolkningen ønsker relativt sett mer av viktige velferdstjenester etter hvert som velferdsnivået stiger. Etterspørselen har derfor en tendens til å øke raskere enn veksten i økonomien («Wagners lov»). Andre forhold som vil påvirke etterspørselen og med det kostnaden, er helsetilstanden og andelen familieomsorg.

Økende sysselsettingsandel i offentlige velferdstjenester betyr at utviklingen i arbeidsproduktiviteten i disse tjenestene får tilsvarende økt betydning. Motsatt vil lavere sysselsettingsandel i privat næringsliv bety at produktivitsveksten i næringslivet får redusert betydning. For offentlige finanser har økt produktivitet i privat sektor i alle tilfeller begrenset betydning. Det skyldes at økt produktivitet i privat sektor i stor grad antas å tas ut som høyere lønn i privat sektor. Når offentlig og privat sektor konkurrerer om samme arbeidskraft, øker da også lønnen i offentlig sektor, og med dette de offentlige utgiftene. Produktivitsvekst i offentlige velferdstjenester vil påvirke offentlige finanser på en kvalitativt annen måte. Dersom arbeidsproduktiviteten i offentlige velferdstjenester øker slik at en gitt tjeneste utføres av færre ansatte, vil offentlige finanser styrkes som følge av at lønnskostnadene reduseres. Dersom den frigjorte arbeidskraften sysselsettes i privat virksomhet, vil i tillegg direkte og indirekte skatter fra privat sektor øke.

For å begrense veksten i det udekkede offentlige finansieringsbehovet er det derfor avgjørende å oppnå både en klart sterkere produktivitsvekst i offentlig sektor og at gevinsten av økt produktivitet tas ut som lavere vekst i offentlig sysselsetting. Beregninger gjort i Perspektivmeldingen 2017 viser at dersom velferdsproduksjonen i offentlig sektor effektiviseres slik at timebruken per innbygger reduseres med 0,25 prosent per år, vil dette redusere det beregnede inndekningsbehovet mot 2060 fra 5,6 prosent til 2,5 prosent.

### 7.3.1. Produktivitsveksten hemmes av svakheter i styringssystemene

Produktiviteten i offentlig sektor kan økes på flere måter, blant annet gjennom ulike organisatoriske grep og gjennom økt bruk av ny og relevant teknologi. Tidvis kan helt enkle virkemidler bidra til bedre ressursbruk. For eksempel ble antall telefonhenvendelser redusert med hele 40 prosent etter at Vegdirektoratet forenklet språkbruken i et brev om periodisk kjøretøykontroll (NOU 2015:1). En del av produktivitsveksten vil likevel måtte komme som resultat av mer krevende prosesser. I det følgende peker vi på faktorer som kan gjøre det utfordrende å øke den offentlige produktiviteten.

#### Organisatoriske flaskehals

Både innføring av mål- og resultatstyring på midten av 1980-tallet og fristilling av offentlige virksomheter som selvstendige foretak, har bidratt til at virksomheten selv kan innrette seg mer effektivt for å nå fastsatte overordnede mål. De politiske myndighetene er imidlertid avhengig av folkets oppslutning ved valg, og ønsket om å vise handlekraft og å innfri forventninger i velgermassen bidrar til at politiske myndigheter har vanskelig for å gi virksomhetene den frihet som var tilsiktet. Tydeligere prioritering av mål, klarere krav til resultater og tydeligere ansvar for lederne vil kunne bidra til økt effektivitet.

Det er en utfordring for styring av offentlig virksomhet at både antall mål og omfanget av rapportering er stort. Dette kan paradoksalt nok svekke effektiviteten, fordi det ikke er mulig å gjennomføre alt, eller fordi den store mengden av mål gjør at det vanskeligere å prioritere det viktigste. Det tilsier at omfanget av mål og kravene til rapportering må reduseres, og at det må gis økt frihet og økt tillit til virksomhetenes ledere i gjennomføringen av de mål som settes.

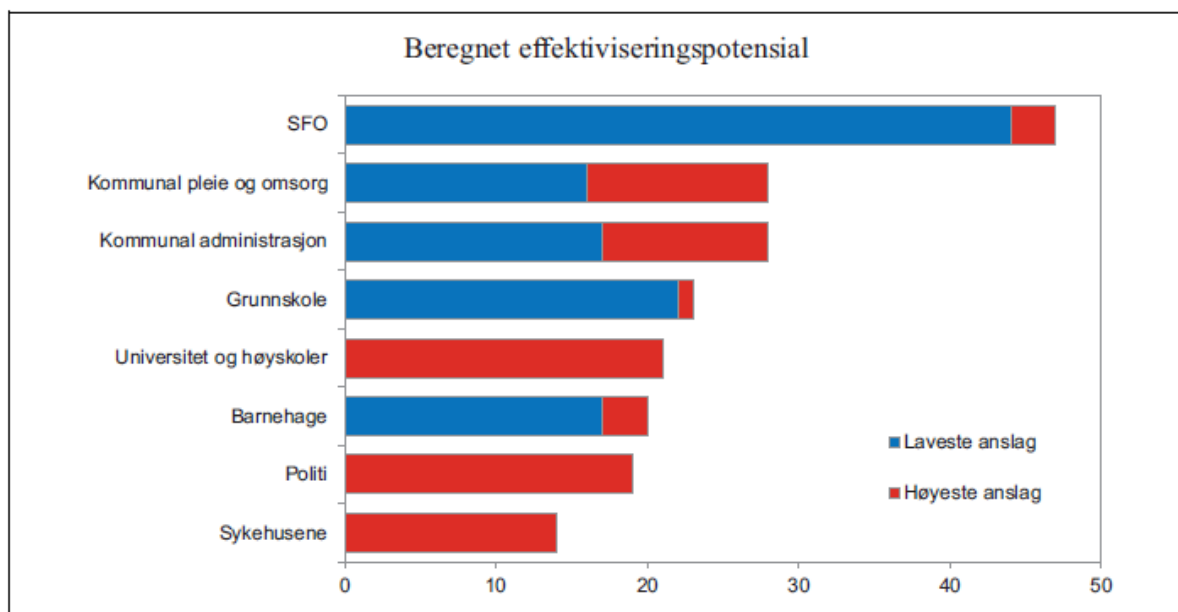
Tiltak for å øke produktiviteten forutsetter i mange sammenhenger at ulike løsninger prøves. En omfattende kontroll av feil kan ta for lite hensyn til at det må aksepteres at prøving av uferdige løsninger per definisjon gjør at noe blir feil. Slik kan viktig kunnskap som kunne bidratt til utvikling, bli uprøvd i frykt for å kunne bli kritisert for feil. Dette vil bidra til lavere produktivitet. Det er tvert imot behov for langt flere forsøk for å kunne finne bedre løsninger. I enkelte land er slike forsøk gjennomført gjennom frittstående enheter, som for eksempel Open Policy Lab i Storbritannia og Mindlab i Danmark. De arbeider utenfor den ordinære organisasjonen og kan gå inn i ulike virksomheter for å teste ut nye og antatt bedre løsninger som eventuelt senere kan innføres i større bredde. Det er avgjørende at slike forsøk baseres på en systematisk tilnærming hvor man lærer underveis. I Norge var «frikommune»-forsøket et bidrag til utprøving av nye løsninger.

Offentlig sektors bredde og omfang legger til rette for viktige stor- og samdriftsfordeler, men disse må utnyttes for at de skal kunne ha en effekt. Staten og kommunene er for eksempel store innkjøpere av varer og tjenester. Ifølge Perspektivmeldingen 2021 kjøper det offentlige varer og tjenester for over 560 milliarder kroner årlig, hvorav staten alene kjøper for 270 milliarder kroner. Innkjøpsfunksjonen er imidlertid i stor grad avgrenset til hver enkelt virksomhet og kommune. Selv om mange innkjøp er til spesielle formål, er det også mange likheter. Her ligger det således et potensielt effektivitetstap av å ikke ha en samordnet innkjøpsfunksjon. Tilsvarende vil dette gjelde samordning av oppgaver gjennom stordrift og spesialisering blant annet til støttefunksjoner som for eksempel sentralbord.

## Effektivisering ved å lære av beste-praksis

Effektiv bruk av ressursene betyr både at det som tilbys er de riktige tjenestene og at de produseres på en effektiv måte. For å se potensialet for økt effektivitet er det nødvendig å kartlegge tjenesteområder eller virksomheter hvor effektiviteten er lav. Produktivitetskommissjonen (NOU 2015:1) refererer til en rekke forskningsrapporter som har avdekket et betydelig potensial for effektivisering ved å se på avstanden mellom de mest effektive produksjonsenhetene og de mindre effektive produksjonsenhetene, se figuren under.

Figur 7-19: Beregnet effektiviseringspotensial basert på DEA-metode. Kilde: NOU (2015:1) figur 15.7



Figur 15.7 Beregnet effektiviseringspotensial basert på DEA-metode. Prosent

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

Med det økende ressursbehovet innen pleie og omsorg er det særlig interessant at det er beregnet et så stort effektiviseringspotensial innen kommunal pleie og omsorg. En av de mest åpenbare illustrasjoner på mulig effektivisering er sammenligning av ressursbruk mellom ulike offentlige virksomheter. KOSTRA-databasen for kommunesektoren er et godt hjelpemiddel for å sammenligne samme sektor i ulike kommuner.

Det er en imidlertid en rekke ulikheter som det må tas hensyn til ved sammenligning av ulike virksomheter. I Norge vil for eksempel virksomhetene være sterkt påvirket av om de ligger i sentrale strøk eller i et distrikt med begrenset befolkningsgrunnlag. Undersøkelser viser imidlertid forskjeller også mellom sammenlignbare virksomheter. I en undersøkelse av kapasitetsutnyttelse av operasjonssaler på norske sykehus, fant Riksrevisjonen at utnyttelsesgraden varierte fra 38 til 68 prosent, som ikke kunne forklares med omfanget av akuttkirurgi (Riksrevisjonen 2013). I innstillingen fra Produktivitetskommissjonen (NOU 2015:1) blir det også vist hvordan utført ultralyd av hjertet ved et sykehus på Østlandet varierer etter ukedag. Hvis aktiviteten på ukedager som ligger under gjennomsnittet ble hevet til gjennomsnittet, ville aktiviteten økt med 17 prosent. Hvis aktiviteten alle dager ble hevet til nivået på mandager ville aktiviteten økt med 34 prosent.

Dette viser et potensial for økt produktivitet dersom virksomhetene oppnår «best practice». I den utstrekning man klarer å løfte gjennomsnittet nærmere det beste nivået vil det øke produktiviteten vesentlig. Samtidig avdekker de at det også er et betydelig potensial innen helse- og omsorgsvirksomheten, som vil bety enda mer

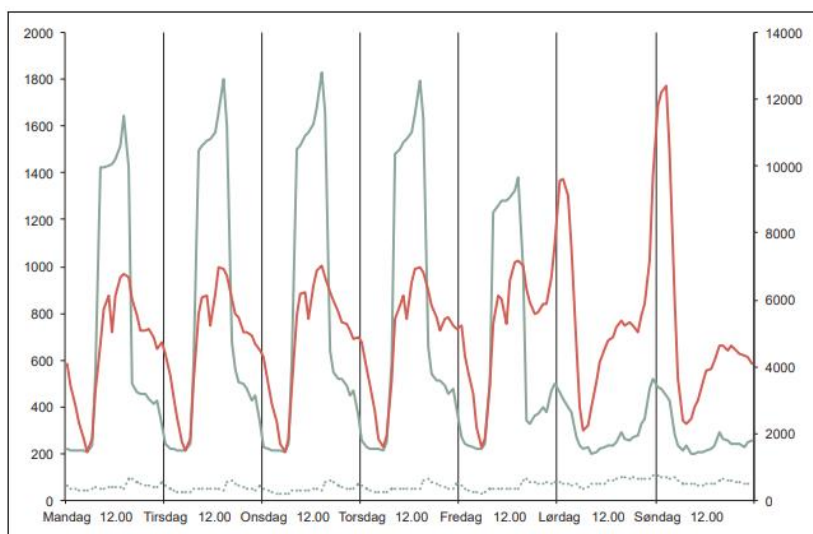
for offentlige finanser i årene framover. Ifølge en rapport fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ 2011) om bruk av informasjon om produktivitet i styring av statlige virkemidler, vises det også til et behov for bedre tilrettelegging for utveksling av erfaringer mellom statlige virksomheter.

### Manglende insentiver for fleksibilitet i innsatsstyringen

Ved bruk av innsatsstyrt finansiering kan offentlige myndigheter bruke økonomiske insentiver for at en virksomhet skal øke produksjonen av definerte tjenester. Et slikt system ble innført for somatiske sykehus i 1997. Behovene endres imidlertid med tiden. Et system innrettet mot historiske mål kan fort bli hemmende for nødvendig fleksibilitet. For eksempel vil det hemme bruk av digital teknologi for behandling over distanse og av pasienten selv, dersom finansieringen av sektoren favoriserer fysisk oppmøte.

For å utnyttelse investeringer i anlegg og utstyr best mulig og gi befolkningen et best mulig tilbud, er det ønskelig at ulike offentlige tjenester kan være tilgjengelig og i drift også utenom normal kontortid. Det gir dårlig utnyttelse av investeringer i utstyr og infrastruktur i sykehus om disse bare utnyttes i en begrenset periode av dagen. Mange pasienter ønsker også tilbud utenom egen arbeidstid. Produktiviteten ville derfor kunne økes dersom driftsperioden økes utover ordinær arbeidstid. Behovet for slik fleksibilitet vil øke når etterspørselen etter helsetjenester øker.

**Figur 7-20: 22.juli kommisjonens analyse av behov for (rød linje) og tilgjengelighet av politi i hele landet (grønn linje), inkludert overtid, faktiske timer i 2011 fordelt på uke. Kilde: NOU 2012:14, figur 14.16**



Analyser gjort av 22.juli-kommisjonen viser at arbeidstidsreguleringene i politiet gjør at det er færrest på vakt når behovet er størst på kveldene og i helgene, jfr. figur 14.16 i NOU 2012:14, gjengitt til venstre.

Tilsvarende opplever sykehus at det er for stor bemanning på dagtid, mens det er underdekning i andre perioder. Mer fleksibel bruk av arbeidskraftressursene vil derfor kunne bidra til betydelig økt produktivitet.

Både for den enkelte pasient og for kapasiteten i helsevesenet kan det være en fordel at flere behandles i eget hjem istedenfor på institusjon. Flere konsultasjoner kan gjennomføres ved digitale hjelpemidler, og slik redusere tidsbruk både for pasientene og det medisinske personellet. Dette forutsetter en bedre samhandling rundt enkeltpersoner, med tett integrering mellom de ulike delene av helsetjenesten.

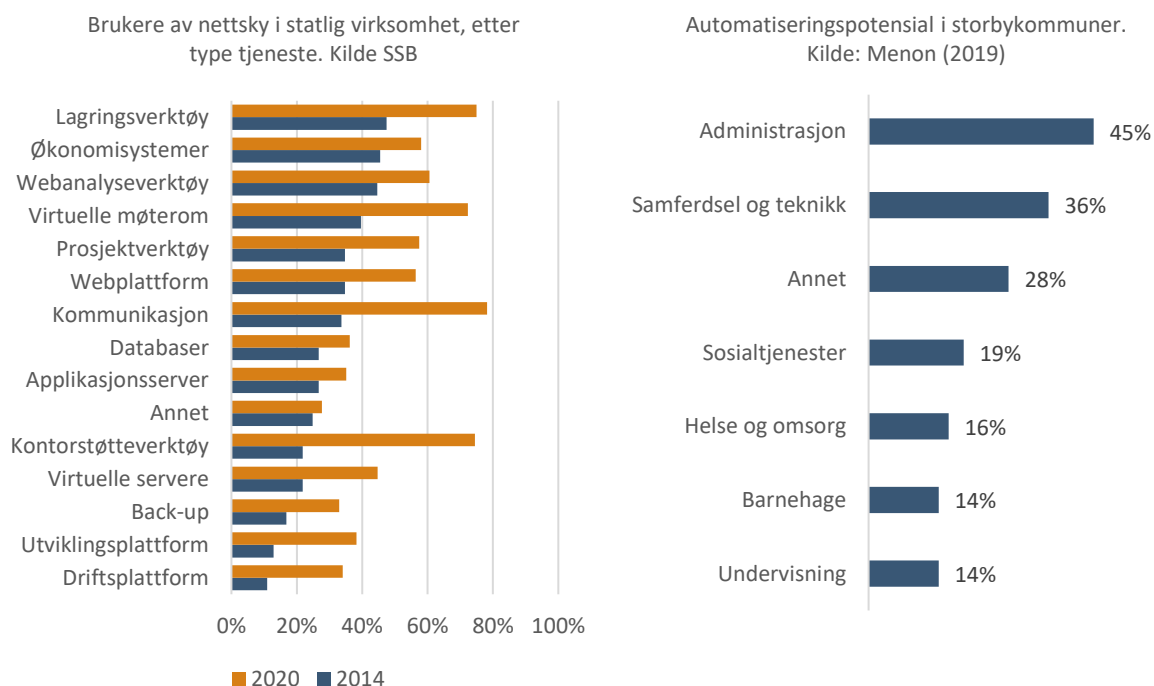
Dersom bedre organisering og ledelse skal bidra til å redusere finansieringsutfordringen, forutsetter det imidlertid at gevinstene realiseres og stilles til disposisjon der overordnede myndigheter prioriterer å bruke dem. Dersom ressursene beholdes, vil personal- og finansieringsutfordringen i alle andre deler av offentlig virksomhet være den samme som før. Det er derfor en utfordring at tiltak som gir effektiviseringsgevinster i mange tilfeller hentes ut i form av en overføring av ressurser til nye oppgaver i samme sektor, og ikke til budsjettbesparelser som gjør det mulig å prioritere ressursene til området der behovet eller effekten av ressursbruken er størst. Spørsmålet om omfanget og kvalitet på tjenestene som leveres må være resultat av en overordnet prioritering.

### 7.3.2. Hindringer for bruk av ny teknologi svekker produktivitetsutviklingen

Flere studier viser til en sterk sammenheng mellom digitalisering og produktivitetsutvikling. Produktivitetskommissjonen (NOU 2016:3) viser blant annet til en studie fra NyAnalyse i 2015 som viste at digitaliseringen stod for henholdsvis om lag 30 og 50 prosent av produktivitetsutviklingen i Norge i årene 1995-2005 og 2006-2013. Effekten av gjennomførte digitaliseringsprosjekt viser verdien bruk av ny teknologi gir også i offentlig sektor. Skatteetatens digitalisering av skattemeldingen er et tydelig eksempel på nytten av slik innovasjon. Den samordnede, digitale rapporteringen som arbeidsgivere kan gi til Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå om inntekt, skattetrekk og arbeidsforhold, er alene anslått å gi arbeidsgiverne årlige besparelser på om lag 600 millioner kroner (NOU 2016:3). Digitalisering av tinglysningen har en anslått gevinst på 1,7 milliarder 2012-kroner over 10 år (NOU 2015:1). Utviklingen av velferdsteknologi rettet mot den økende gruppen eldre gir viktige bidrag. Fire bydeler i Oslo kunne vise til store gevinster i redusert antall hjemmebesøk (35 prosent) og redusert tid per besøk (39 prosent) bare som følge av elektronisk medisineringsstøtte (Intro International 2016).

Indikatorrapporten 2019 fra Forskningsrådet viser at det er et stort potensial for videreutvikling av digitale tjenester i offentlig sektor. Kommunene og statlige virksomheter benytter seg av digitale tjenester i mye høyere grad enn de tilbyr digitale tjenester selv. Samtidig varierer omfanget på bruken av digitale tjenester mye og det finnes fortsatt et høyt potensial for effektivisering. Det gjelder særlig tjenester som forsendelse og håndtering av ordrer for statlige virksomheter, og tjenester som mottak, evaluering og tildeling av kontrakter for kommunene.

En kartlegging Menon foretok i 2019 (Menon, 2019) peker på betydelig automatiseringspotensial i kommunale tjenester i storbykommunene.



Menon anslø i 2018 at gevinstpotensialet ved å digitalisere norske kommuners tjenester er på mer enn 100 milliarder kroner over en tiårsperiode (Menon 2018b). Nesten halvparten av gevinstpotensialet er innenfor helse- og omsorgssektoren. Gevinstpotensialet av å digitalisere helse- og omsorgssektoren er godt dokumentert også i annen litteratur, og ulike rapporter peker på besparelser på opptil 25 prosent de neste årene. Ettersom helse og omsorg er en stor og voksende utgiftspost i kommunene, er digitalisering av denne sektoren særlig viktig. Kommunene ser i økende grad selv det potensialet som finnes på dette området. Seks av ti kommuner har

konkrete planer om opptrapping av bruk av velferdsteknologi (Kommunebarometert, 2017). Digitalisering – eller bruk av kalde hender legger grunnlaget for at de varme hendene i helse- og omsorgssektoren kan brukes til mer omsorg.

### **Mangler aktiv strategi for digital implementering**

Norge ligger langt framme internasjonalt når det gjelder digitalisering av samfunnet. Norsk mediebarometer viser at 95 prosent av befolkningen har tilgang til smarttelefon<sup>63</sup>, noe som gjør potensialet for digitalisering stort. Vi har likevel svekket vår posisjon de senere årene. Mens vi i 2008 lå som nummer 1 i kategorien digitale tjenester i United Nations e-Government Survey<sup>64</sup> som rangerer e-forvaltningen i 193 land, har vi i 2020 falt til nummer 13.

Det kan synes som om en del andre land har en mer aktiv strategi for å utnytte potensialet i den digitale teknologien. Disse landene har gjennomgående også mindre finanspolitisk handlingsrom enn Norge med vår store petroleumsformue, og har derfor sterkere fokus på å sikre de økonomiske gevinstene fra digitaliseringen. Etter hvert som utfordringene med å finansiere velferdstjenestene øker, vil dette behovet bli mer påtrengende også hos oss.

Digitalisering kan gjøre det offentliges interne behandling enklere. Dette forutsetter imidlertid at de offentlige virksomhetene har systemer som gjør det mulig å utnytte dette potensialet og at ulike offentlige virksomheter har systemer som gjør det mulig å kommunisere med hverandre. Ifølge Produktivitetskommissjonen (NOU 2016:3) har flere rapporter dokumentert betydelige utfordringer, blant annet manglende forståelse for å kunne bruke digitalisering som strategisk virkemiddel for effektivisering og fornying, manglende strategisk forståelse og forankring hos topplederne, dårlig gjennomføring av IT-prosjekter, mangelfull organisatorisk implementering og manglende realisering av gevinster.

### **Den digitale utviklingen går for sakte**

Basert på tall fra Helsedirektoratet skriver Menon i rapporten «Helsedata - Store verdier på spill» (Menon, 2018c) at en reduksjon i tapte kvalitetsjusterte leveår på 1 prosent som følge av bedre bruk av helsedata gir en samfunnsøkonomisk effekt på 14 milliarder kroner. Bedre bruk av helsedata kan dessuten føre til mer effektiv drift av helsevesenet. Ifølge rapporten har Norge i dag 18 sentrale helseregistre, 53 nasjonale medisinske kvalitetsregistre og et betydelig antall kvalitetsregistre uten nasjonal status. Registerne vil kunne utgjøre en svært viktig ressurs i arbeidet med å gjøre såkalt metodeutvikling (for eksempel innføring av nye legemidler) mer effektivt. Helseregistrene representerer «real world data» som kan bidra til å gjøre Norge ledende på måling av effekter av metoder og tiltak, og sikre at vårt helsevesen benytter de mest kostnadseffektive løsningene. Elektronisk pasientjournal vil være grunnsteinen for fremtidens e-helse. Skal Norge fortsette å være ledende innenfor helsedata må imidlertid arbeidet med elektronisk pasientjournal (EPJ) prioriteres. Helsemyndighetenes planer for EPJ tilsier at vi ikke har en fullgod nasjonal løsning på plass før etter 2040. Ifølge Menon-rapporten må arbeidet med helsedata sees i en bredere kontekst enn helsesektoren alene, blant annet er det naturlig å se dette i sammenheng med eksisterende offentlige løsninger for datahåndtering i Norge som Altinn og SSBs Mikrodata.no. Ved å bygge på slike løsninger vil man kunne sikre en raskere og bedre utvikling av nye systemer.

---

<sup>63</sup> <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/faktaside>

<sup>64</sup> Undersøkelsen er tilgjengelig via: <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>

Digitale løsninger kan forenkle hverdagen for innbyggerne. Dette vil i stor grad også kunne bidra til å redusere samfunnets kostnader. Bruk av mobil helseteknologi er et eksempel på dette. Ifølge Teknologirådet (2017) viser Reseptregistret at om lag 1 million nordmenn ble behandlet for hjerte- og kretsløpssykdommer i Norge i 2016. Disse antas å møte hos lege 3-4 ganger årlig blant annet for kontroll av blodtrykk og puls. Dersom pasienten utfører målingen selv i eget hjem vil pasienten redusere sin tidsbruk, samtidig som det vil redusere ressursbruken i helsetjenesten. Løpende oppfølging av egenmålinger kan dessuten utføres av andre enn lege, slik at legeressursene frigjøres.

«Digitalt førstevalg» er allerede etablert som grunnleggende mål for norsk digitaliseringspolitikk. Det betyr at forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv normalt skal skje gjennom digitale, nettbaserte tjenester (Digitaliseringsrundskrivet 2019). Med de store datamengdene offentlig tjenesteleverandører rår over, er det imidlertid mulig med langt flere persontilpassede tjenester enn vi har sett så langt. Offentlige digitale tjenester kan skreddersys til den enkelte brukers behov. Dette er i prinsippet det samme som de store globale digitale tjenesteleverandørene allerede gjør når de tilpasser sine tilbud til hver enkelt av oss ut fra hvordan vi selv eller andre har brukt deres tjenester tidligere.

Offentlige etater og tjenesteleverandør kan til sitt eget bruk i større grad enn i dag sammenstille informasjon de allerede har, slik som det blant annet gjøres i den årlige skattemeldingen. En annen mulighet er at den enkelte innbygger får informasjon som er relevant i forhold til livssituasjon eller hendelser, for eksempel når en ungdom blir tatt opp ved høyere utdanning og med det har behov for både studielån og studentbolig. En ytterligere mulighet er at data om elevers mestringsnivå og utfordringer i skolearbeidet kan benyttes til en mer individuelt tilpasset undervisning ut fra elevens behov.

Etter hvert som stadig flere offentlige tjenester digitaliseres vil offentlige virksomheter få stadig mer data om innbyggerne i tillegg til de store mengdene historiske data som allerede finnes. Dette gjør det mulig å benytte data til å forutsi sannsynligheten for framtidig atferd og framtidige hendelser. Ifølge Teknologirådet (2017) har for eksempel en rekke land benyttet slike forutseende analyser til å sortere skatteyttere i ulike risikogrupper og kunne velge ut skattemeldinger med størst sannsynlighet for feil. Selv uten digitale data kan helsetjenesten ut fra erfaring anslå at sannsynligheten for øyeskader i Oslo er høyere nyttårsaften enn andre dager. Med bruk av digitale data kan prediksjonene være langt mer. I Queensland i Australia har flere sykehus tatt i bruk et dataprogram som kan forutsi hvor mange pasienter som forventes å komme inn til akuttmottaket en bestemt dag opptil et halvt år fram i tid, hvilken alvorlighetsgrad som kan påventes, hvilken kompetanse som vil være etterspurt og hvor mange senger som må være tilgjengelige. Bemanningen planlegges ut fra dette. Ifølge forskningsinstitusjonen CSIRO har prosjektet en sannsynlig produktivetsgevinst på over 150 millioner norske kroner dersom det gjennomføres over hele Australia. (Teknologirådet 2017). Samtidig reiser slike prediktive analyser vanskelige etiske utfordringer. Er det for eksempel en hjelp eller en stigmatisering når politiet i flere land benytter dataanalyser for å forutse når og hvor nye lovbrudd vil finne sted? Og hva med å bruke data til å forutse at enkelte grupper kan være i risikozonen for kriminell atferd? Slike bidrag forutsetter for det første at det er lagt til rette for slik bruk av teknologi. Videre må viktige etiske problemstillinger vurderes grundig.

Ifølge Teknologirådet (2017) har offentlige data stor verdi, ikke bare for offentlig sektor, men også for private selskaper som ønsker å utvikle kommersielle tjenester. Dette reiser både spørsmål om hvem som eier de resulterende algoritmene av tjenesteleverandøren eller det offentlige, om norske data kan brukes til på bygge opp næringsvirksomhet i Norge, og hvordan verdien av offentlige data som kan nyttes til næringsformål kan komme samfunnet til gode.

## **Fragmentert ansvarsfordeling hemmer digitaliseringen**

Riksrevisjonen avdekket i 2016 svakheter i kommunes arbeid med digitalisering. Den enkelte kommune er selv ansvarlig for å utvikle digitale løsninger overfor innbyggerne. Det finnes i liten grad standardiserte løsninger. Det er liten samordning mellom satsingen og bruken i statlig og kommunal virksomhet. Dette står i motsetning til Danmark, hvor digitalisering av kommunale tjenester i langt større grad er sentralisert gjennom et felles offentlig samarbeid med høy grad av samfinansiering mellom staten, kommunene og regionene. Det kommunale selvstyret er ikke til hinder for at staten fastsetter standarder og løsninger på en rekke områder både innen helsesektoren, omsorgssektoren og skolesektoren. Det synes som å være en rimelig forståelse også i kommunene for at nettopp innen IKT kan det være klare fordeler ved en større grad av samordning og standardisering. For kommunesektoren er det imidlertid viktig at det er en reell samstyring hvor kommunesektoren sikres reell innflytelse. I Danmark samarbeider staten, regionene og kommunene om en felles strategi for digitalisering av offentlig sektor hvor siktemålet er et tilgjengelig, raskt og sammenhengende offentlig tjenestetilbud, samtidig som strategien skal frigjøre betydelige økonomiske ressurser. Dette forpliktende samarbeidet gjelder både gjennomføring og gevinstrealisering.

I tillegg til betydningen av en økt samordning mellom de ulike forvaltningsnivåene, er det også avgjørende med bedre samordning mellom de enkelte virksomhetsområdene. Gjennom sektoransvaret ligger ansvaret for digitalisering hos det enkelte fagdepartement. Dette bidrar til spesialtilpassede og lite samordnede løsninger. Det er kostnadskrevende, men kan også bidra til at systemene mellom ulike virksomheter ikke kan «snakke sammen».

For å kunne utnytte mulighetene må de ulike offentlige virksomhetene i større grad klare å samordne sine prosesser. Det gjelder mellom ulike statlige virksomheter, mellom de enkelte kommunene og ikke minst mellom staten og kommunene. Ifølge Produktivitetskommissjonen er det en sentral problemstilling at det i offentlig sektor er manglende evne til å bruke den informasjonen som allerede foreligger til analyse og rapportering. Det gjør at brukerne må gi samme informasjon flere ganger også der taushetsplikt eller personvern ikke er til hinder for gjenbruk av informasjon. Etatene har også selv for liten kunnskap over hvilken informasjon de allerede rår over. Brønnøysundregistrene (2015) konkluderte med at det var behov for at virksomhetene skaffer seg oversikt over hvilken informasjon de har, hva den betyr, hva den kan brukes til og hvem den kan deles med.

Det overordnede målet må være at tjenestene til innbyggerne skal kunne bli både bedre og billigere. Det forutsetter dels at innbyggerne bare skal rapportere samme informasjon én gang til det offentlige, eventuelt at slik rapportering kan skje ved innberetning fra andre med stilltiende samtykke slik det gjøres ved innsendingen av skattemeldingen. Det forutsetter videre at stat og kommune er i stand til å anvende informasjonen effektivt ikke bare til saksbehandling, men også til analyse og prediksjon. Skal dette være mulig, må datasystemene mellom offentlige virksomheter være integrerte. Menon og DNV GL (2015) har anslått at gevinsten ved fellestiltak for å få bedre utnyttelse av offentlig informasjon ligger mellom 13 og 30 milliarder kroner over 15 år.

En viktig utfordring ligger i at mange offentlige virksomheter har utdaterte og sammensatte IT-løsninger. Det er derfor et påtrengende behov for å ta igjen etterslepet i utvikling av moderne IT-infrastruktur i mange virksomheter. Det reiser både utfordringer knyttet til utvikling av løsninger og infrastruktur, og dernest for å utvikle interne arbeidsprosesser som drar nytte av de mulighetene IT-løsningene åpner for.

## **Manglende erfaring og kompetanseoverføring**

I forsøk på å hente inn etterslepet har mange offentlige virksomheter satt i gang storstilte IT-prosjekter. Flere store statlige IKT-prosjekter har slitt med gjennomføring og kostnadsoverskridelser. Produktivitetskommissjonen (NOU 2016:3) refererer til flere undersøkelser som viser at det ikke er hvorvidt et IKT-prosjekt gjennomføres i



offentlig eller privat regi som avgjør om det lykkes, men at det er andre forhold som i større grad forklarer mislykkede IKT-prosjekter i offentlig sektor. Mye tyder på at store og komplekse prosjekter oftere mislykkes. En arbeidsgruppe i forskningsprogrammet Concept ved NTNU og SINTEF (SINTEF 2014) har anbefalt å redusere prosjekt-kompleksiteten og med det størrelsen på prosjektene. I Danmark er det et prinsipp at man skal søke lav kompleksitet.

Det er et generelt inntrykk at det utvikles mange spesialsyddede IKT-løsninger, der virksomheten kunne ha gjort bruk av standardiserte løsninger. Gjennom standardiserte løsninger - «hyllevarer» - kan kostnader både til utvikling, videreutvikling og vedlikehold holdes nede. Dette begrenses imidlertid av regelverk som er spesifikt for den enkelte offentlige virksomhet.

Videre er det et selvstendig poeng at det bygges opp IKT-kompetanse i virksomheten selv og ikke bare hos innleide konsulenter.

### **Mangelfull gevinstrealisering**

Et viktig element i samordningen av den offentlige digitaliseringsinnsatsen i Danmark er at det stilles tydelige krav både til prosjektgjennomføring og gevinstrealisering. Alle statlige IKT-prosjekter skal uavhengig av størrelse bruke den fellesstatlige IT-prosjektmodellen. Et IT-prosjektråd med toppledere både fra offentlig og privat virksomhet bidrar med sin erfaring. I Norge er Difis Prosjektveiviser anbefalt, men ikke obligatorisk. Samtidig er Prosjektveiviseren lite tilpasset en stegvis og fleksibel utbyggingsmetode. Det er derfor behov for å utvikle ny styringsmetodikk for de fleksible skybaserte løsningene. Digitaliseringsprosjekter over 300 millioner kroner skal kvalitetssikres etter statens prosjektmodell for store investeringer. Finansdepartementet har også utarbeidet en veileder for støtte for design og gjennomføring av digitaliseringsprosjekter innenfor prosjektmodellen (Perspektivmeldingen 2021).

Digitalisering kan være et helt avgjørende bidrag for at det offentlige skal klare den finansierings- og bemanningsutfordringen man står overfor. Dette bidraget vil imidlertid bare ha nytte dersom man har vilje og evne til å realisere gevinstene i form av lavere bevilgninger og lavere bemanning. Ifølge Rambøll (2014) mangler 90 prosent av offentlige virksomheter en systematisk tilnærming til gevinstrealisering. Ansatte som blir overtallige og frigjorte budsjettmidler forventes beholdt i virksomheten. Ofte høres derfor en forventning om at innsparinger heller må benyttes til økt kvalitet i tjenesten. Produktivitetskommissjonen (NOU 2016:3) peker på Lånkassen som et godt eksempel på en aktør som har hatt en bevisst gevinstrealisering.

## **7.4. Behov for bedre kapasitetsutnyttelse og samarbeid**

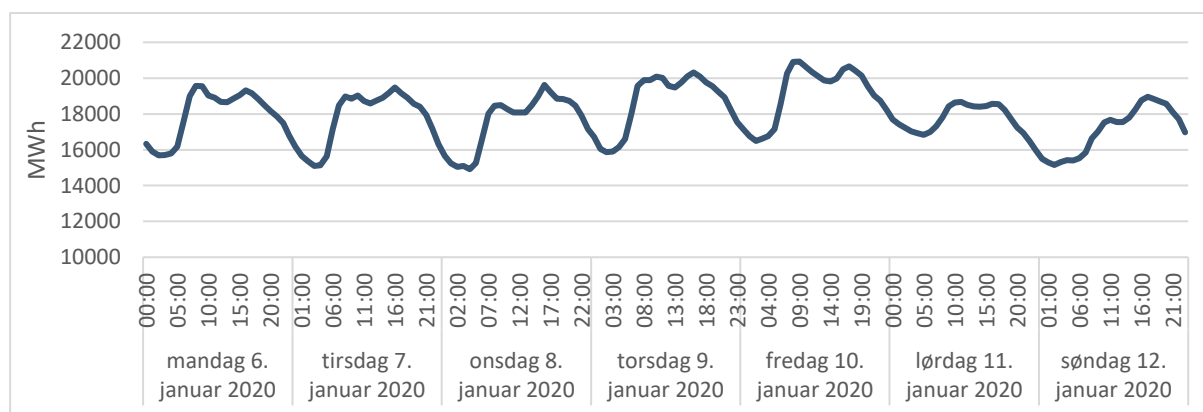
En viktig forutsetning for fremtidig vekst og verdiskaping er at vi gjør de rette investeringene og at vi utnytter de ressursene vi har på best mulig måte. De kommende endringene i alderssammensetning, hvor folk bosetter seg, handel og reiser til/fra utlandet og overgang til fornybare energikilder, påvirker etterspørselen etter offentlige og private tjenester og kapasitetsbehovene i infrastruktur og tjenesteproduksjonen. På motsatt side kan store mengder data og andre måter å utforme tjenestene på, også påvirke kapasitetsbehovene. Utviklingstrekkene øker dermed behovet for fleksible løsninger som gjør at vi utnytter kapasiteten i infrastrukturen, arbeidskraftsressursene og tjenesteproduksjonen vår best mulig. Gjennom hele planprosessen for offentlige investeringer må det legges vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

### 7.4.1. Eksisterende infrastruktur utnyttes ikke godt nok

I Norge har vi god tilgang på infrastruktur som veier, jernbane, bygg, strømmnett og bredbånd. Derimot er vedlikeholdsetterslepet på den eksisterende infrastrukturen en utfordring. I rapporten State of the nation fra 2015, laget av Rådgivende Ingeniørers Forening, vises det til et vedlikeholds- og oppgraderingsbehov i offentlig infrastruktur på 2600 milliarder kroner. Deres oppdaterte beregninger i 2019 viser til et oppgraderingsbehov i infrastrukturen i norske kommuner og fylkeskommuner på 1450 milliarder kroner. Dette inkluderer kommunale og fylkeskommunale bygg, vann og avløpsanlegg, samt kommunale og fylkeskommunale veier. Disse tallene inkluderer også investeringer i nybygg der det ikke er hensiktsmessig å forbedre det gamle anlegget. Selve vedlikeholdsetterslepet alene er likevel stort. Til Nasjonal transportplan 2018-2027 ble samlet vedlikeholdsetterslep for Jernbaneverket, Kystverket og Statens Vegvesen ved inngangen til 2018 estimert til mellom 101-155 milliarder kroner<sup>65</sup>, hvorav fylkesveiene alene sto for om lag halvparten.<sup>66</sup>

En annen utfordring er utnyttelsen av infrastrukturens kapasitet. Infrastruktur som veier, jernbane, bygg, strømmnett og bredbånd dimensjoneres gjerne etter forbrukstoppene. Det vil for eksempel si at veiene dimensjoneres for trafikkmengden i rushtiden og strømmettet for strømforbruket på tider av døgnet forbruket er størst. Store variasjoner i forbruket av infrastrukturen gjør dermed at mye av kapasiteten i infrastrukturen forblir ubrukt. Dette kan vi blant annet illustrere ved å se på vårt strømforbruk, slik vist i figuren under.

Figur 7-21: Strømforbruk, første uken i 2020. Kilde: Statnett<sup>67</sup>



Strømproduksjonen i Norge er basert på fornybare ressurser. Ett tiltak for å imøtekomme våre klimamål, vil derfor være å elektrifisere mer av den fossile energibruken. NVEs anslag viser til en økning i samlet årlig forbruk på 24 TWh fra 2016 til 2035 (NVE, 2018). I deres analyser skjer veksten innen industri, petroleum, datasentre og transport, mens energieffektivisering i bygg og av oppvarmingsutstyr og elektriske apparater bidrar til redusert strømforbruk i husholdninger og i tjenesteytende næringer. DNV GLs analyser for Energi Norge peker på samme type drivere og anslår en vekst i årlig strømforbruk på 30-35 TWh fra 2017 til 2040. Mens forbruksveksten fra elektrifisering av petroleumsvirksomheten og industrien trolig gir et relativt jevnt forbruk, er forbruksveksten i transport ventet på ettermiddagen, kveld og natt. Virkningene av dette er høyere forbrukstopper, og gjerne på andre tidspunkter og av lengre varighet (DNV GL, 2018). Ettersom strømmettet dimensjoneres for disse

<sup>65</sup> 2014-kroner

<sup>66</sup>[https://www.vegvesen.no/\\_attachment/2685685/binary/1325938?fast\\_title=Hovednotat+vedlikeholdsetterslep.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/2685685/binary/1325938?fast_title=Hovednotat+vedlikeholdsetterslep.pdf)

<sup>67</sup> Tilgjengelig via: <https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/tall-oq-data-fra-kraftsystemet/#produksjon-og-forbruk>

forbrukstoppene, tilsier dette et behov for økt kapasitet i strømmettet. Som figuren over illustrerer, er det derimot mye uutnyttet kapasitet i strømmettet.

Tilsvarende vil også gjelde for kapasiteten på veger og kollektivtransport, og da særlig i de større byene der befolkningsveksten ventes å bli størst. Ifølge beregninger gjort i forbindelse med Nasjonal Transportplan 2022-2033<sup>68</sup> er det beregnet en fremtidig trafikkvekst på 12-16 prosent i de fire store byene frem til 2030, som også er ventet å gi store fremkommelighetsutfordringer dersom kapasiteten ikke økes. Kapasitetsutfordringene er derimot i all hovedsak knyttet til rushtidstrafikken, det vil si i tidspunktet før og etter arbeidsdagen. Også her er det derfor rom for å utnytte kapasiteten bedre, ved å fordele bruk av veiene over flere timer av døgnet, heller enn å øke kapasiteten. Særlig fordi sistnevnte i all hovedsak har en kortsiktig effekt på fremkommeligheten, og på sikt skaper mer trafikk.<sup>69</sup>

Covid-19 kan ha bidratt til å synliggjøre virkningene av en mer fleksibel bruk av infrastrukturen og samferdselsløsninger. Flere folk på hjemmekontor, og oppfordringer om å reise utenom rushtid kan ha bidratt til kortere reisetid for de som fortsatt har pendlet til og fra jobb. Mer bruk av hjemmekontor har på sin side også synliggjort muligheten, og kostnadsbesparelsene som følger, med å begrense kontorkapasiteten og heller la de ansatte utnytte fleksibiliteten av å kunne jobbe hjemme.

Samme type ulikhet i utnyttelse av utstyr ser vi også i tjenesteproduksjonen. Undersøkelser som Riksrevisjonen la fram i 2013 og 2017 (Riksrevisjonen 2013 og 2017) viste at operasjonsstuen på sykehusene står uten pasienter om lag halve dagen mellom klokken 8-16, og at utnyttelsesgraden i 2015 varierte fra 38 til 75 prosent mellom de undersøkte sykehusene. Det er heller ikke slik at det er en systematisk sammenheng hvor de sykehusene som har høy andel akuttkirurgi har lav kapasitetsutnyttelse. St Olavs sykehus hadde i 2011 høyest kapasitetsutnyttelse og hadde samtidig en andel øyeblikkelig hjelp på mer enn 80 prosent. Enda større potensiale er det selvfølgelig ved å utnytte operasjonsstuen også andre deler av døgnet.

#### 7.4.2. Fleksibel ansvarsfordeling mellom produsent og bruker

En annen form for fleksibilitet er knyttet til de arbeidsoppgavene som utføres. Som vist til i kapitlene over vil veksten i arbeidsstyrken fremover være begrenset. Geografiske avstander kan på sin side gjøre det vanskelig å tilby tjenester til alle deler av landet, på en kostnadseffektiv måte. Etter hvert som mer informasjon digitaliseres, distribusjonen av denne forenkles og ny teknologi utvikles er det samtidig betimelig å se etter mer fleksible løsninger for å utføre tjenestene. Blant annet ved å forskyve utførelsen for arbeidsoppgaver over fra tjenesteprodusentene til forbrukerne, gjennom digitalisering. Eksempelvis har finansnæringen gjennomgått en kraftig effektivisering ved å samle all bankinformasjon, søknader og betalinger i nettbankløsninger. Forbrukeren kan dermed selv betale regninger, melde inn forsikringssaker, søke lån og lignende, uten å måtte møte opp fysisk hos banken. Tilsvarende utvikling ses også innen velferdsteknologi. Trygghetsalarmer gjør det tryggere å bo hjemme lenger, oppfølging av brukere kan gjøres digitalt eller ved at brukeren selv rapporterer inn egen helsetilstand eller prøver som analyseres digitalt. Slike digitale løsninger sparer reisetid for brukeren selv, men reduserer også arbeidskraftsbehovet i tjenestenæringen. Ny teknologi som bedrer informasjonsflyten mellom

---

<sup>68</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/5851d217eeab4fe3898bc559e4496dd5/ntp-2022-2033-oppdrag-5-ettersendelse.pdf>

<sup>69</sup> <https://www.toi.no/forskningsomrader/byutvikling-og-bytransport/okt-veikapasitet-i-byomrader-qa-byspredning-mer-trafikk-og-flere-bilister-article36127-224.html>

produsent og bruker, gjør det derfor mindre effektivt at alle arbeidsoppgaver gjennomføres av produsenten selv. Se også omtale i kap 8.3.

### 7.4.3. Behov for å utnytte samlede ressurser og kompetanse

Den utfordringen vi står overfor er formidabel. Betydelig flere eldre skal gis et tjenestetilbud. Tjenestetilbudet forventes å bli kvalitativt bedre. En mindre andel yrkesaktive skal utføre tjenestene og bidra til finansieringen av dem. Finansieringsevnen svekkes som følge av fallende petroleumsinntekter. Det er alt for få som utdannes til å utføre tjenestene. Mange av de som skal motta tilbudet bor på steder med betydelig nedgang i folketallet og en stadig mindre andel yrkesaktive til å utføre tjenestene. Selv om noe av etterspørselen kan avhjelpes gjennom bruk av digitale løsninger slik at bemanningsbehovet og finansieringsbehovet reduseres, er det en betydelig avstand mellom de menneskelige og finansielle ressursene som er nødvendig for på kunne dekke behovet og det vi har tilgang til. Dette vil reise spørsmål om hvordan selve behovet kan reduseres: Kan mer av oppgavene utføres av brukerne selv? Må mer av tjenestene betales av brukerne selv? Vil behovet kunne dekkes på en kvalitativt enklere måte? Samtidig må vi som foran spørre hvordan vi kan utnytte investeringer og utstyr bedre. Og om de ulike samfunnssektorene kan dra bedre i fellesskap.

Et av de beste eksemplene på hvordan samfunnssektorene tok et felles løft for å løse en stor oppgave var ved den store barnehagereformen som ble vedtatt i 2003. Da sto 23 000 barn på venteliste for barnehageplass. Mangel på barnehageplass hadde vært et vedvarende samfunnsproblem siden 1970-tallet. Reformen bestemte at "Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd" og at det skulle innføres en maksimalpris i barnehage. Reformen førte til en storstilt utbygging både av kommunale, private ikke-kommersielle og private kommersielle barnehager, slik at full barnehagedekning i forhold til etterspørselen ble oppnådd i 2009. Spørsmålet er om et slikt felles løft er nødvendig også for å løse helse- og omsorgsutfordringen som følger med den store veksten i antall eldre etter 2030.

Utvikling og implementering av innovative løsninger er også en form for utnyttelse av andres ressurser og kompetanse. Innovasjonsbarometeret viser at 77 prosent av offentlig arbeidsplasser i Norge har introdusert en eller flere innovasjoner de siste to årene. Dette er lavest av de nordiske landene, men avviket er ikke vesentlig.<sup>70</sup> Et likhetstrekk ved innovasjonsaktiviteten i offentlig sektor i de nordiske landene er at de fleste løsninger er inspirert eller kopiert av andre. For Norges del er det kun 12 prosent av innovasjonen som angis som helt nytt, mens 49 prosent er inspirert av andre og 32 prosent er kopiert fra andre. Dette tilsier at hoveddelen av innovasjonen i offentlig sektor hentes eksternt.

Privat sektor er en av flere viktige kilder til bruk av ny teknologi og innovative løsninger i offentlig sektor. Privat sektor vil i større grad være utsatt for konkurransepress som tvinger fram investeringer i og uttesting av innovasjon. Videre vil privat sektor opparbeide mer erfaring i å utvikle, skreddersy og ta i bruk innovasjon, ettersom dette ofte er en del av deres tjenestetilbud. Der næringslivet har et bedre utgangspunkt for utvikling av nye løsninger, taler mye for at offentlig sektor bør gå i dialog med det private markedet om å løse sine behov, og ikke nødvendigvis utvikle løsningen selv. Det er dette vi kaller innovative offentlige anskaffelser. Innovasjonsbarometeret viser at den norske offentlige sektoren generelt utnytter denne muligheten i mindre

---

<sup>70</sup> Finland har høyest andel, med 95%, men inkluderer også bare kommunene og er basert på et vesentlig mindre utvalg enn Norge, Sverige og Danmark. Andelen for Danmark, Sverige og Island er henholdsvis, 80 prosent, 81 prosent og 78 prosent. Alle tall er tilgjengelig her: <https://www.innovationbarometer.org>

grad enn de andre nordiske landene. Kun 17 prosent av innovasjonen i offentlig sektor i Norge gjennomføres i samarbeid med privat sektor.

Innovative offentlig anskaffelser kan igjen deles i to: 1) innovasjonsvennlige anskaffelser og 2) anskaffelser av innovasjon. Førstnevnte innebærer at anskaffelsesprosessen legger til rette for at innovative løsninger tilbys, og vil kunne brukes i alle typer innkjøp. Sistnevnte innebærer anskaffelser av løsninger som ikke eksisterer på markedet, vil ofte kreve forskning og utvikling, høyere risikotaging, og vil være relevant for en mindre andel av de offentlige anskaffelsene. Begge former for innovative anskaffelser vil ha et risikoelement, enten i form av behovet for å bruke mye ressurser på å utvikle løsninger som ikke nødvendigvis gir ønskede resultat, men også i form av manglende kompetanse til å tilrettelegge for innovasjon i anskaffelsen og samtidig sørge for at anskaffelsen vil dekke behovet. Økt innovasjon i offentlig anskaffelser vil derfor trolig være avhengig av risikoavlastning i form av kapital og kompetanse fra virkemiddelapparatet, både til den offentlige kunden og den private leverandøren. Her finnes det allerede en rekke ordninger, eksempelvis Innovasjon Norges Innovasjonskontrakter, Leverandørutviklingsprogrammet (Difi, KS, NHO, IN og NFR), Norges forskningsråd finansiering av FoU-prosjekter, Difis StimuLAB og en rekke regionale forsknings og innovasjonsvirkemidler. Antall prosjekter som har deltatt i Leverandørutviklingsprogrammet viser at offentlige innkjøpere har et behov for denne typen virkemidler. Gjennom programmet er det laget en metode for gjennomføring av innovative anskaffelser. Sammen med veiledning for å bruke metoden, har programmet siden oppstart i 2010 bidratt til at over 230 offentlige virksomheter har tatt i bruk metoden, hvilket har resultert i at 22 vesentlige eller radikale innovasjoner er gjennomført.<sup>71</sup>

Gevinstene av flere innovative offentlige anskaffelser går begge veier. Offentlig sektor er en stor kunde for det private næringslivet. I 2018 kjøpte offentlig sektor varer og tjenester for over 560 milliarder kroner<sup>72</sup>, et beløp som tilsvarer 22 prosent av Fastlands-BNP samme år. Innovative offentlige anskaffelser vil derfor ikke bare hjelpe offentlig sektor med nye løsninger for å dekke sine tjenestebehov. Gitt offentlig sektors størrelse som kunde, kan innovative offentlig anskaffelser også være et viktig virkemiddel for å omstille næringslivet i tråd med de utfordringene som følger av en aldrende befolkning, digitalisering og klimaendringer.

## 7.5. Behov for økt brukerfokus i velferdstjenestene

Kjernen i den norske velferdsmodellen er at alle innbyggere skal ha lik tilgang til grunnleggende velferdsgoder. Offentlig finansiering er en forutsetning for denne tilgangen.

Ettersom det er innbyggerne som i fellesskap finansierer velferden, gjennom skattlegging av næringsliv og lønnsarbeid, avgifter og eventuelle egenandeler knyttet til bruk, avhenger kvaliteten og bærekraften på velferdstjenestene av en sterk finansieringsevne, men også av en sterk finansieringsvilje. Folk må være villige til å bidra til den felles finansieringen som er nødvendig. Finansieringsviljen henger sammen med hva man opplever å få igjen i form av velferdstjenester. Figur 7-22 illustrerer denne sammenhengen.

---

<sup>71</sup> <https://innovativeanskaffelser.no/resultater/>

<sup>72</sup> <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk>

Figur 7-22: Sammenhengen mellom offentlig sektors finansieringsvilje, finansieringsevne og tjenesteevne.



For å sikre at den norske modellen klarer å møte utfordringene knyttet til de langsiktige utviklingstrekkene, må velferdstjenestene utformes slik at oppslutningen om modellen opprettholdes. Det synliggjør behovet for å satse på velferdstjenester som oppleves som gode og relevante, altså velferdstjenester som har stor brukertilfredshet.

### 7.5.1. utfordringer knyttet til finansieringsvilje

Oppslutningen om skattenivået er høy i Norge, noe som indikerer en sterk finansieringsvilje. Det er likevel verdt å merke at skatteoppslutningen ikke er stabilt høyt, men har variert over tid. Gjennom spørreundersøkelsen *Norsk Monitor* har Ipsos målt den norske skatteoppslutningen annethvert år siden 1985. Andelen som svarte at de var enige i at det er nødvendig med et høyt skattenivå for å opprettholde viktig offentlig virksomhet, falt fra rundt 50 prosent på midten av 80-tallet og frem mot årtusenskiftet. Siden har andelen som er enig i dette imidlertid økt, fra rundt 40 prosent i år 2000 til rundt 70 prosent i 2016. I samme periode falt andelen som var uenig i samme utsagn fra rundt 45 prosent til 25 prosent.

Det er viktig at de grepene som gjøres for å sikre finansieringsevnen og tjenesteevnen ikke går på bekostning av finansieringsviljen. Økt arbeidsinnsats (for eksempel ved å heve pensjonsalderen), høyere skatter og økt bruk av egenandeler er alle tiltak som for innbyggerne vil oppleves som at prisen for velferdstjenestene går opp. Dersom innbyggerne opplever at kostnaden ved de offentlige velferdstjenestene øker, blir det desto viktigere at de opplever at tjenestene er relevante og at de leveres til forventet kvalitet.

Det er også en utfordring at tiltak som kan øke produktiviteten i de offentlige velferdstjenestene, som økt bruk av maskiner og digitale løsninger til å gjøre oppgaver mennesker tradisjonelt har gjort, i noen tilfeller kan oppleves som en svekkelse av tilbudet. Det understreker behovet for å rasjonalisere de *riktige* arbeidsprosessene. Tiltak som kan bidra til økt produktivitet i tjenesteproduksjonen *uten* at det oppleves som en svekkelse av kvaliteten på tjenestene, vil derfor være et av de viktigste bidragene fremover.

Automatisering og digitalisering av det offentlige tjenestetilbudet kan også bidra til å gjøre de offentlige tjenester mer usynlig, og med dette bidra til en svekket forståelse av hvor viktig rolle disse har og hvordan de påvirker våre liv. I verste fall kan denne usynligheten påvirke viljen til å finansiere det offentlige tjenestetilbudet. OECD (2020) fremhever derfor at flere usynlige tjenester øker viktigheten av kommunikasjon om tjenestenes rolle og hvordan nye digitale tjenester påvirker dem. Dette for å sikre at befolkningen opprettholder et bevisst forhold til hvilken

nytte de får av det offentlige tjenestetilbudet, og i forlengelsen av dette, blir bedre i stand til å avgjøre om dette samsvarer med hva som oppleves som nødvendig og rettferdig.

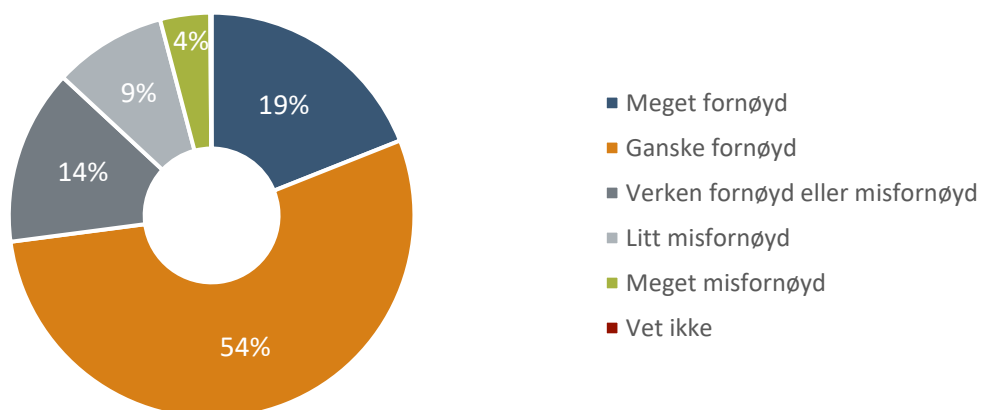
En annen utfordring er at økt privat velstand i seg selv bidrar til å øke forventningene til velferdstjenestene. Velstanden i Norge har økt betraktelig de siste 30 årene. Ifølge tall fra SSB har medianinntekten etter skatt per husholdning økt fra 314 900 kroner i 1990 til 524 200 kroner i 2018, målt i faste priser<sup>73</sup>. Dette tilsvarer en samlet vekst på 66 prosent. Med økte inntekter kommer også økte krav til de offentlige tjenestene. Dagens unge voksne har vokst opp med andre forventninger til velferdsstaten enn det som var tilfellet for dagens eldre. Det er derfor stor sannsynlighet for at fremtidens eldre vil ha høyere krav til kvalitet og individuell tilpasning i de offentlige tjenestene i eldreomsorgen enn det som er tilfellet i dag. Denne forventningen representerer et økt press på offentlige finanser. Dersom offentlig sektor ikke innfrir ønsket kvalitet på velferdsgodene som finansieres av fellesskapet, kan det bidra til redusert tillitt til den norske modellen.

Utvikling av skreddersydde private tilbud innenfor ulike sektorer bidrar også til å øke forventningene til de offentlige tjenestene. Videre har globaliseringen ført til at bevisstheten om tjenestetilbudet i andre land har økt, og det har blitt lettere å oppsøke andre land for å ta i bruk deres tjenestetilbud. Dersom det norske offentlige tjenestetilbudet ikke møter disse økte forventningene, vil det gjøre alternative tilbydere relativt mer attraktive. Sammen med økt privat kjøpekraft, kan det føre til en forskyvning i bruken av velferdstjenester, fra offentlige til private og fra norske til utenlandske, som igjen kan bidra til å svekke viljen til å finansiere det offentlige tilbudet. Alt dette peker i retning av et økt behov for å sørge for høy brukertilfredshet i det offentlige tjenestetilbudet. Det krever høy tjenesteevne i form av kapasitet til å levere i omfang, men også et økt brukerfokus og kvalitet i tjenestene, slik at de tjenestene som leveres oppleves som gode og brukerrettede.

### 7.5.2. Stor variasjon i brukertilfredshet for de offentlige tjenestene

I dag er den norske velferdsmodellen bygget opp slik at det offentlige ikke bare finansierer viktige velferdstjenester, men også leverer dem. Alt i alt er nordmenn flest fornøyde med det offentlige helsevesenet, viser en måling fra Ipsos Norge (2020).

Figur 7-23: Svar på spørsmålet «Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med det offentlige helsevesenet i Norge?»  
Kilde: Ipsos, 2020



<sup>73</sup> SSB tabell 04751

Det offentlige tjenestetilbudet er imidlertid mer enn bare helsevesenet. Undersøkelser avdekker tydelige forskjeller i brukertilfredshet mellom, men også innad i ulike grupper av velferdstilbud.

Norsk kundebarometer måler brukernes tilfredshet med ulike private og offentlige virksomheter. I Kundebarometeret 2020<sup>74</sup> kommer Vinmonopolet, en offentlig monopolvirksomhet, på topp med en tilfredshet på hele 85 av 100 poeng. Både Vinmonopolet og Flytoget har i flere år vært blant de virksomhetene i Norge som har hatt høyest kundetilfredshet. Det viser at hverken det å være offentlig virksomhet eller det å drive monopolvirksomhet er til hinder for å oppnå høy kundetilfredshet. Vel så interessant er det at Flytoget er blant de med høyest tilfredshet (80,7 i 2020 og 82,9 i 2019), mens den statlige togvirksomheten Vy (tog) er blant de med lavest tilfredshet (64,2 i 2020 og 67,1 i 2019).

På samme måte viste to undersøkelser utført av Opinion Perduco for Helseetaten i Oslo kommune høsten 2012, store forskjeller i beboernes vurderinger av sykehjem i Oslo. Vinderen bo- og servicesenter (kommunalt), Lilleborg sykehjem (kommunalt) og Nordberghjemmet (ikke-kommersielt) kom ut best, mens Kantarellen bo- og rehabiliteringssenter (kommunalt), Romsås sykehjem (kommunalt) og Lille Tøyen sykehjem (kommunalt) kom ut lavest. Det tyder på at eierskap ikke er avgjørende. Kommunalt drevne sykehjem kom ut både på topp og bunn. Det synes derfor å være forhold knyttet til ledelse, kultur og brukerorientering ved den enkelte virksomhet som er avgjørende.

Den statlige innbyggerundersøkelsen (Difi 2019) viser at blant de undersøkte kommunale tjenestene er innbyggerne mest fornøyd med brannvesenet (80) og folkebiblioteket (79), og minst fornøyd med plan- og bygningskontoret (53). Noe av dette kan nok forklares med tjenestenes egenart, da det trolig er lettere for folk flest å se verdien av et brannvesen enn reguleringskravene til plan- og bygningsetaten. Blant de statlige tjenestene er tilfredsheten høyest for høgskole og universitet (78) og lavest for NAV og barne-, ungdoms- og familieetaten (begge 56). Det er grunn til å spørre hvorfor høgere utdanning scorer høyere enn teatrene, og hvorfor skatteetaten scorer så mye bedre enn NAV.

I vurderingen av grunnleggende velferdstilbud mellom bydeler i Oslo (Publikumsundersøkelsen 2018) er det også store forskjeller. For barnehager varierer tilfredsheten fra 57 til 82, mens det for grunnskolens barnetrinn varierer fra 52 til 80.

Publikumsundersøkelsen viser samtidig at det er store forskjeller mellom hvordan brukerne vurderer tilbudene, og hvordan *folk flest* vurderer tilbudene. Brukerne vurderer gjennomgående kvaliteten høyere enn allmennheten. Det representerer en utfordring, ettersom finansieringsevnen avhenger av allmenn finansieringsvilje – det holder ikke om bare brukerne av velferdstjenestene mener det er verdt pengene. Også ikke-brukere er med på spleiselaget, det er selve kjernen i den norske velferdsmodellen.

De varierende resultatene i brukerundersøkelsene som er nevnt her, synliggjør muligheter for at brukertilfredsheten kan økes for flere av velferdstjenestene. De tyder samtidig på at det ikke er lavere tilfredshet med tjenester levert i offentlig enn i privat regi. Vilje og evnen til å forbedre brukeropplevelse er avgjørende for å sikre en høy brukertilfredshet. Vinmonopolet, for eksempel, ville antagelig ha scoret lavere hvis de hadde fortsatt med diskbetjening, som på 70-tallet, i stedet for å utvikle seg til en moderne og serviceorientert spesialforretning.

---

<sup>74</sup> <https://www.bi.no/forskning/norsk-kundebarometer/resultater-2020/>



Det blir derfor viktigere at tjenesteleverandørenes *oppdragsgivere* (departementene), er tydelig på at brukernes opplevelse og tilfredshet er viktig. Samtidig må virksomhetens ledelse tillegge brukernes tilfredshet høy prioritet. Fokus må både være på å finne løsninger som oppleves å dekke behov, løsninger som oppleves som kvalitativt gode, løsninger som er enkle og tidsbesparende – og en betjening som har brukeren i fokus og er innstilt på å yte best mulig service. Det er snakk om et langsiktig arbeid med å bevisstgjøre ansatte hvem de er til for, å utvikle forståelsen for behovene slik de er sett fra brukers side og å utvikle fagkunnskap og kvalitet i en kontinuerlig prosess.

## 7.6. Behov for grønt skifte i offentlig tjenesteproduksjon

Norges bidrag til å begrense klimaendringene forutsetter at vi evner å omstille eget forbruk, næringsliv og offentlig tjenesteproduksjon til mer bærekraftige løsninger. I diskusjoner legges det ofte vekt på næringslivets behov for omstilling. Behovet er derimot like gjeldende for offentlig tjenesteproduksjon, og fordrer også her et økt fokus på valg av bærekraftige løsninger både i innkjøp av varer og tjenester, samt i egen tjenesteproduksjon.

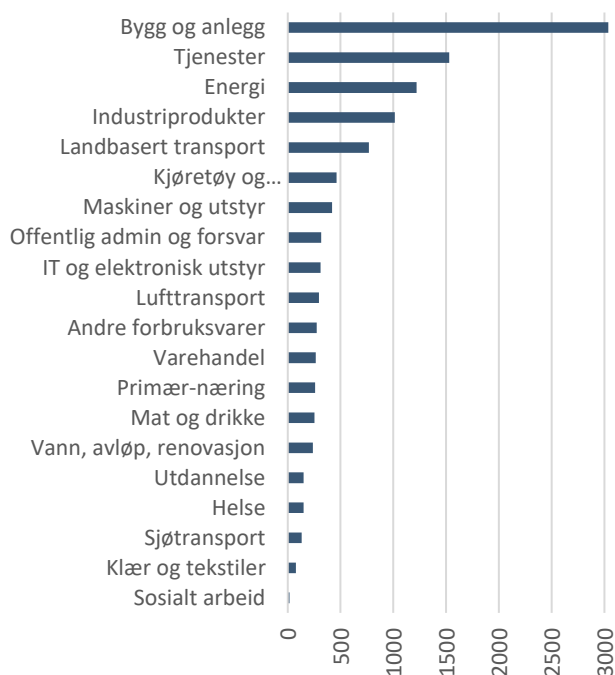
### 7.6.1. Offentlig sektors klimafotavtrykk er stort

For de deler av offentlig tjenesteproduksjon hvor produksjonen har en sterk kobling til valg av energikilde, ressursbruk og forbruk er behovet for det grønne skiftet tydelig. Som vist til i kapittel 4.3, påvirker det grønne skiftet eksempelvis særlig samferdselssektoren og er allerede høyt på agendaen her. Også for bygg og anleggsbransjen er kravene som følger med grønn omstilling tydeligere, for eksempel knyttet til gjenbruk av materiell, (om)bygging til/av lav- eller nullutslippsbygg eller tilknyttet elektrifisering av anleggsmaskiner. Miljøsertifiseringer som BREEAM er her med på å løfte det grønne skiftet opp på agendaen.

I øvrige deler av offentlig tjenesteproduksjon er koblingen til det grønne skiftet mindre tydelig. Hva vil det grønne skifte eksempelvis bety for helsesektoren eller kultursektoren? På tilsvarende måte som innen transport og bygg og anlegg, vil imidlertid også øvrige deler av offentlig forvaltning ha et ansvar for bærekraftig produksjon, og ikke minst bærekraftig offentlig anskaffelser. Som i planlegging av nye byggeprosjekt eller transportløsninger, er det også her behov for en økt bevissthet av hvilke klima- og miljøkonsekvenser produksjonen av deres tjenester har.

Asplan Viak og Oslo Economics har i en rapport for Difi beregnet klimafotavtrykket for offentlig anskaffelser for årene 2008 til 2017 (Asplan Viak, 2019). Beregningene viser at offentlige anskaffelser er ansvarlig for omtrent 16 prosent av landets totale klimafotavtrykk. Utslippene fordelt på bransjekoder der innkjøpet inngår som input er vist i figuren under.

Figur 7-24: Utslippene i kt CO2e per hovedkategori, 2016.  
Kilde: Asplan Viak og Oslo Economics (2019)



Beregningene til Asplan Viak og Oslo Economics viser at innkjøpskategoriene bygg og anlegg, tjenestekjøp, kjøp av energi, industriprodukter, landbasert transport og kjøp av kjøretøy, maskiner og utstyr står for 75 prosent av klimafotavtrykket fra offentlige anskaffelser. Analysen viser også at klimafotavtrykket har holdt seg relativt stabilt på om lag 11 millioner tonn utslipp CO2 ekvivalenter i perioden 2009-2017. Fordelt på drift og investeringer har klimafotavtrykket for investeringene gått noe opp, mens det er gått noe ned for drift. I analysen vises det videre til at mye av investeringene er investeringer i nye, mer energieffektive bygg, bane og innkjøp av mer miljøvennlig kjøretøy, hvilket gir et høyt klimafotavtrykk under bygging/gjennomføring, men som på sikt vil redusere klimafotavtrykket knyttet til drift.

Ettersom anskaffelsene totalt sett har økt, indikerer dette at utslippsintensiteten er blitt noe lavere. Likevel viser beregningene at offentlig innkjøp representerer en viktig kilde til det grønne skiftet.

## 7.6.2. Mangelfull prioritering av grønne anskaffelser

Difis undersøkelse av modenhet knyttet til miljøkrav i offentlige anskaffelser, indikerer at det behov for et sterkere fokus på det grønne skiftet i offentlig sektor. På vegne av Difi gjennomførte Rambøll Management Consulting i 2018 en spørreundersøkelse blant innkjøpere i offentlig sektor om deres krav knyttet til klima og miljø i sine anskaffelser<sup>75</sup>. Av totalt 141 respondenter svarte 40 prosent at de ikke hadde klima- og miljømål på overordnet nivå, og nesten fire av fem oppga at de ikke hadde styringsparametere for miljø i anskaffelser. Videre svarte 55 prosent at virksomheten ikke hadde en miljøansvarlig. Av de som har en miljøansvarlig oppgir over halvparten at denne i liten eller svært liten grad er med i de faglige forberedelsene i anskaffelsene.

På spørsmålene knyttet til hvorvidt de bruker miljøkrav i ulike typer anskaffelsene, er også andelen som svarer i stor eller svært stor grad rundt 40-50 prosent. Videre oppga over halvparten at de i liten eller svært liten grad har rutiner for å vurdere miljøbelastninger i anskaffelser, 38 prosent oppga at de ikke gjør analyser av miljøbelastning for noen type anskaffelser og over 60 prosent gjennomfører i liten grad dialog med markedet om mulige alternativer til mer klimavennlige løsninger.

Derimot oppga nærmere 9 av 10 i undersøkelsen at miljøkrav i anskaffelser er viktig for samfunnet, over 70 prosent oppga at de mener miljøkravene fremmer grønn omstilling og tilsvarende andel at miljøkrav er viktig for virksomhetens omdømme. Samtidig oppga over halvparten at miljøkrav i anskaffelser er vanskelig og/eller

<sup>75</sup> Totalt 141 innkjøpere svarte på undersøkelsen, hvorav 72 fra kommunene, 63 fra statlige virksomheter og 6 fra fylkeskommunene. Undersøkelsen er tilgjengelig her: <https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/klima-miljo-stat-kommune-ylkeskommune.pdf>

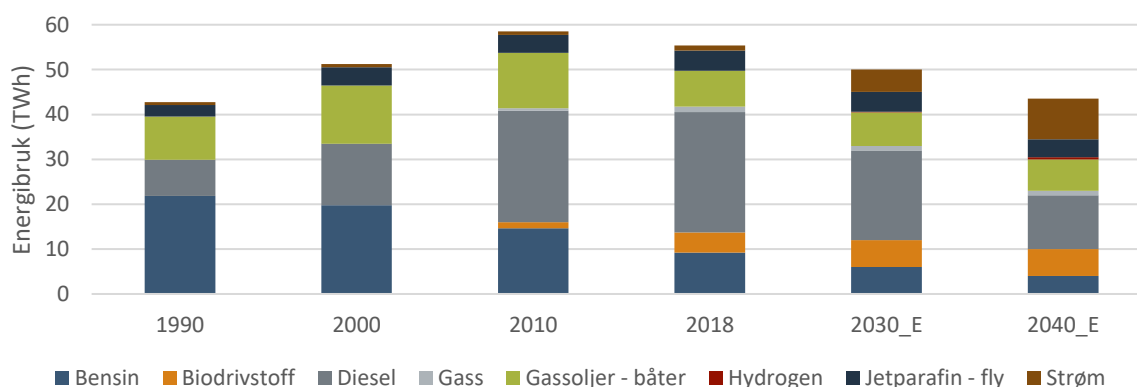
tidkrevende. Mangel på kompetanse og ressurser ble også oppgitt som de viktigste barrierene ved å vurdere miljøbelastning og å utvikle miljøkrav.

Svarene fra undersøkelsen viser at de fleste ser verdien av grønne offentlige anskaffelser. Videre indikerer svarene at mangel på mål og styringsparametere knyttet til deres påvirkning på klima og miljø, kan gjøre det vanskelig å prioritere de ressursene og den kompetanseutvikling som trengs for å ta hensyn til miljøaspektet i anskaffelsene. Sett opp mot hvilken påvirkning offentlig sektors anskaffelser har på Norges klimafotavtrykk, og næringslivets insentiver til grønn omstilling, er det derfor et behov for en sterkere prioritering av grønne offentlige anskaffelser.

Den offentlige tjenesteproduksjonen kan i denne sammenheng grovt sett deles i to: Velferdstjenester og transporttjenester. For velferdstjenestene som helse- og omsorg, kultur og undervisning, viser beregningene av klimafotavtrykket gjengitt over, at økt bevissthet om materialvalg og energiforbruk ved investeringer i nybygg eller ved rehabilitering er viktig. Helse- og omsorgssektoren er videre avhengig av transporttjenester både direkte i virksomheten som ambulanser og kjøretøy for hjemmetjenesten, og indirekte gjennom pasienttransport. I daglig drift vil det i større grad være spørsmål om utslipp knyttet til generelt forbruk, og type forbruksmateriell, for eksempel bruk av plast i helse- og omsorgstjenesten. Som stor innkjøper kan den offentlige sektoren bidra til utvikling av alternative produkter.

Transporttjenestene vil i mer direkte grad bidra til utslipp av klimagasser. Dels gjennom bygg og forvaltning av infrastruktur som framstilling av skinnegangen til skinnegående transport og utbygging og asfaltering av veier. Dette er imidlertid en av de sektorene som har størst utslipp knyttet til driften, enten det gjelder anbud på flytransport, bruk av diesellokomotiv eller bruk av petroleumsdrevne busser. I NVEs framskrivinger av energibruk i transport, slik vist i figuren under, er det lagt til en forventning om en økende andel elektriske kjøretøy i transportparken. Særlig blant personbiler, men også knyttet til busser, ferger, varebiler og lastebiler.

Figur 7-25: Energiforbruk til transport i Norge fra 1900 til 2018, og NVEs anslag mot 2040. Kilde: SSB og NVE



Offentlig sektor kan her både som egen produsent av transporttjenester og som kjøper av omfattende transporttjenester bidra til reduserte utslipp. Så langt er det først og fremst lette kjøretøy og skinnegående transport som har tilgang på elektriske løsninger, mens tyngre busser blant annet har hatt alternativ basert på biodrivstoff. Det er imidlertid en rask utvikling av nye løsninger både basert på elektrisitet, bioenergi og hydrogen. De offentlige transporttjenestene vil kunne spille en svært viktig rolle i å utvikle slike alternativ.

## 7.7. Behov for å unngå økende regionale ubalanser

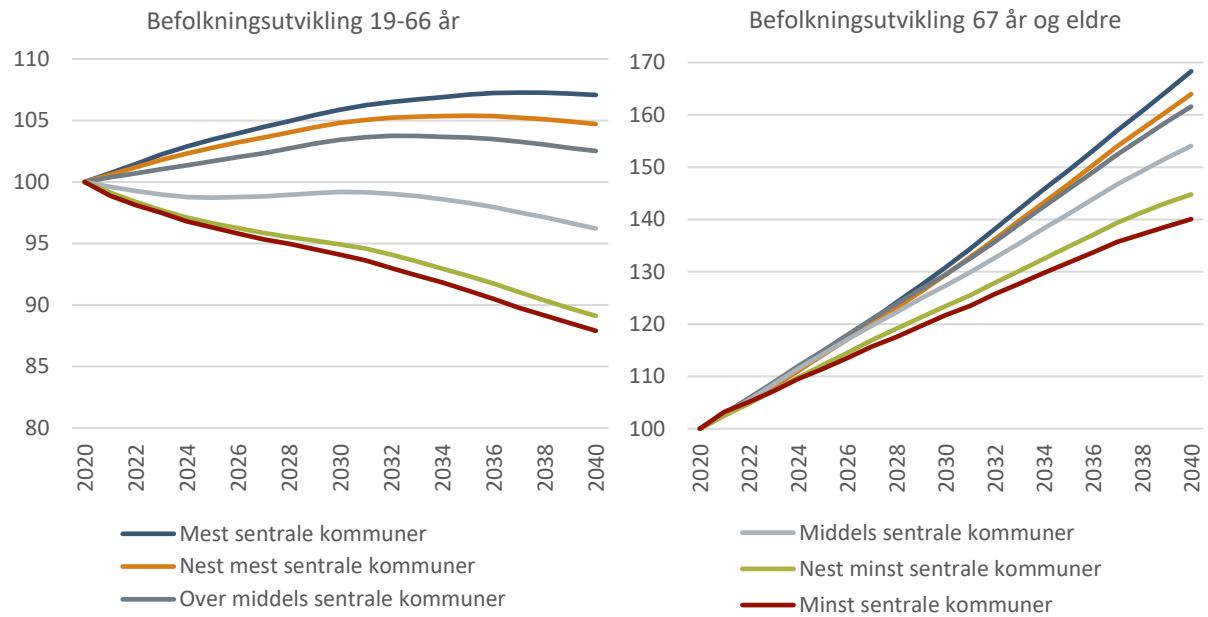
De demografiske utviklingstrekkene trekker i retning av betydelige regionale forskjeller i befolkningen. Av kapittel 3.6 ser vi at befolkningen i økende grad bosetter seg i mer sentrale strøk. Andelen av innbyggerne som bor i byene er ventet å øke, mens andelen av innbyggerne som bor i distriktene ventes å gå markant ned de neste 20 årene. Ifølge de nyeste befolkningsprognosene til SSB vil 40 prosent av norske kommuner oppleve befolkningsnedgang i de kommende årene, og nedgangen blir størst i distriktskommuner i Nord-Norge og i Innlandet. Denne utviklingen henger samtidig sammen med aldringen av befolkningen. Den voksende andelen eldre vil bli en særlig utfordring for distriktskommuner. Selv om levealderen vil øke for hele befolkning, vil konsekvensene av dette dempes i sentrale områder, ettersom man her får tilførsel av unge voksne og deres barn. I de minst sentrale kommunene vil utviklingen forsterkes, ved at unge i større grad flytter ut av kommunen, mens de eldre innbyggerne blir igjen.

Økt forsørgerbyrde knyttet til aldring legger et økt press på finansieringsevnen i distriktene. Dette er i stor grad en nasjonal utfordring og regionale forskjeller i forsørgerbyrde kan i prinsippet løses ved å legge større vekt på fordelingsmekanismen i kommunenes inntektssystem, men det er sannsynligvis grenser for hvor mye ressurser som kan settes av for å tiltrekke relevant arbeidskraft til distriktene. Velferdstjenestene produseres i all hovedsak lokalt, ettersom de i stor grad er avhengige av fysisk kontakt mellom dem som tilbyr tjenester og dem som bruker dem. Satt på spissen: det nytter ikke med mange helse- og omsorgsarbeidere i én del av landet dersom en stor del av de som trenger helse- og omsorgstjenester bor i en annen landsdel. Store regionale ubalanser i befolkningen vil derfor medføre en utfordring for velferdsstaten.

### 7.7.1. Forsørgerbyrden blir tyngst i periferikommuner

Av SSBs befolkningsframskrivinger vet vi at befolkningsveksten blir størst i de mest sentrale kommunene (se kapittel 3.6). Det skyldes en kombinasjon av at vi alle lever lengre og at unge voksne flytter til mer sentrale strøk og får barn der. Figur 7-26 under viser at mens den delen av befolkningen som er 67 år eller eldre er ventet å vokse over hele landet, er den delen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder (19-66 år) kun ventet å øke i sentrale kommuner, mens den går ned i de middels til minst sentrale kommunene.

Figur 7-26: Framskrevet befolkningsvekst for personer 19-66 år (t.v.) og 67 år og eldre (t.h.), fordelt etter bostedskommunens sentralitet. 2020-2040. Indeksert: 2020=100. Kilde: SSB (2020)

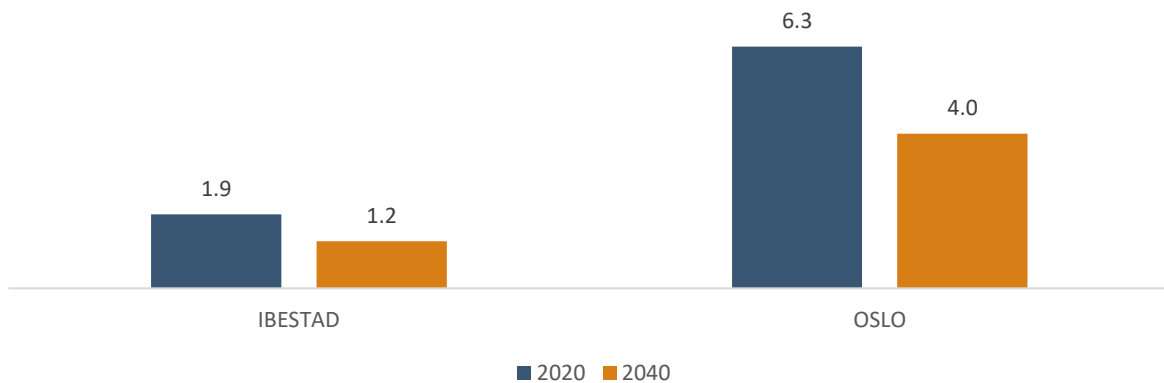


Også i de mest sentrale kommunene øker antall eldre mer enn antall unge, noe som gjør at forsørgerbyrden, det vil si andelen pensjonister per yrkesaktiv, øker. Den øker likevel mye mer drastisk i de minst sentrale kommunene.

Mens det i 2040 i snitt vil være 2,9 personer i yrkesaktiv alder (20-66 år) for hver person over 67 år i Norge, forventes enkelte kommuner å ha vesentlig færre. Hele 203 kommuner er spådd å ha færre enn to innbyggere i alderen 19-66 år per innbygger over 66 år, mens bare 17 kommuner vil ha mer enn tre.

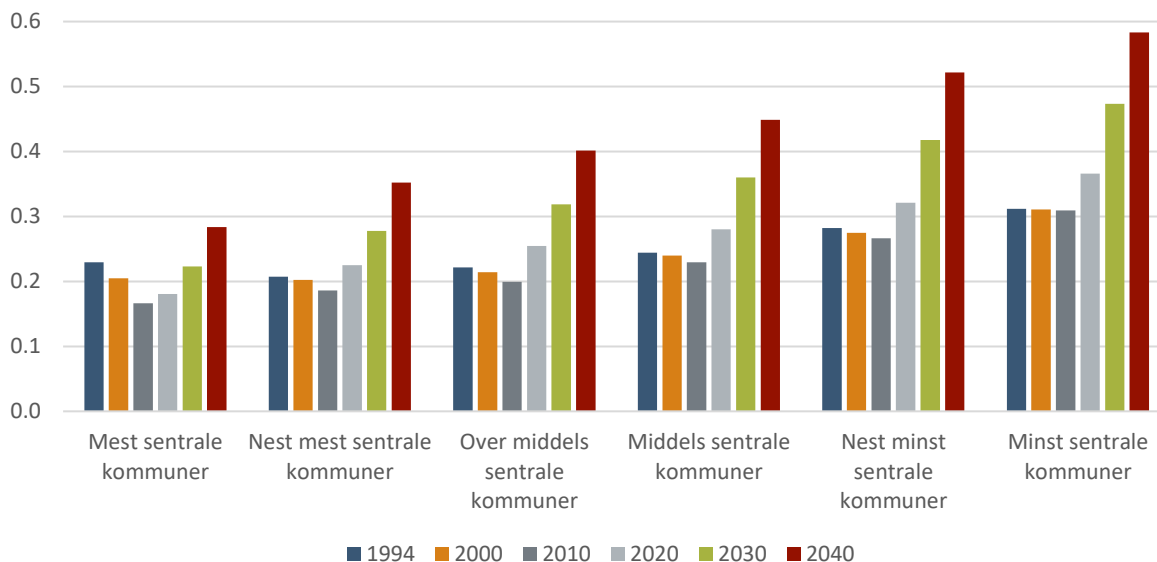
Med fire innbyggere i yrkesaktiv alder per innbygger over 66 år, er Oslo den kommunen med lavest forsørgerbyrde i 2040. Med det kommer fremtidens Oslo kommune til å havne omtrent på nivå med det nasjonale gjennomsnittet i 2020. Kommunen med den tyngste forsørgerbyrden i 2040, ifølge framskrivningene, er Ibestad. Øykommunen i Troms har allerede i dag knapt to i yrkesaktiv alder per pensjonist. I 2040 vil det være nesten like mange pensjonister som innbyggere i yrkesalder.

Figur 7-27: Sammenligning av forsørgerbyrde i 2020 og 2040 for kommunen med hhv. størst og minst forsørgerbyrde i 2040. Kilde: SSB



SSBs gruppering av kommunene etter sentralitet viser tydelig hvilke kommuner som kommer best og verst ut, slik Figur 7-28 viser. Tendensen øker jo mindre sentrale kommunene er.

**Figur 7-28: Antall personer over 67 år per person 19-66 år, fordelt etter bostedskommunens sentralitet. Kilde: SSB (2020)**

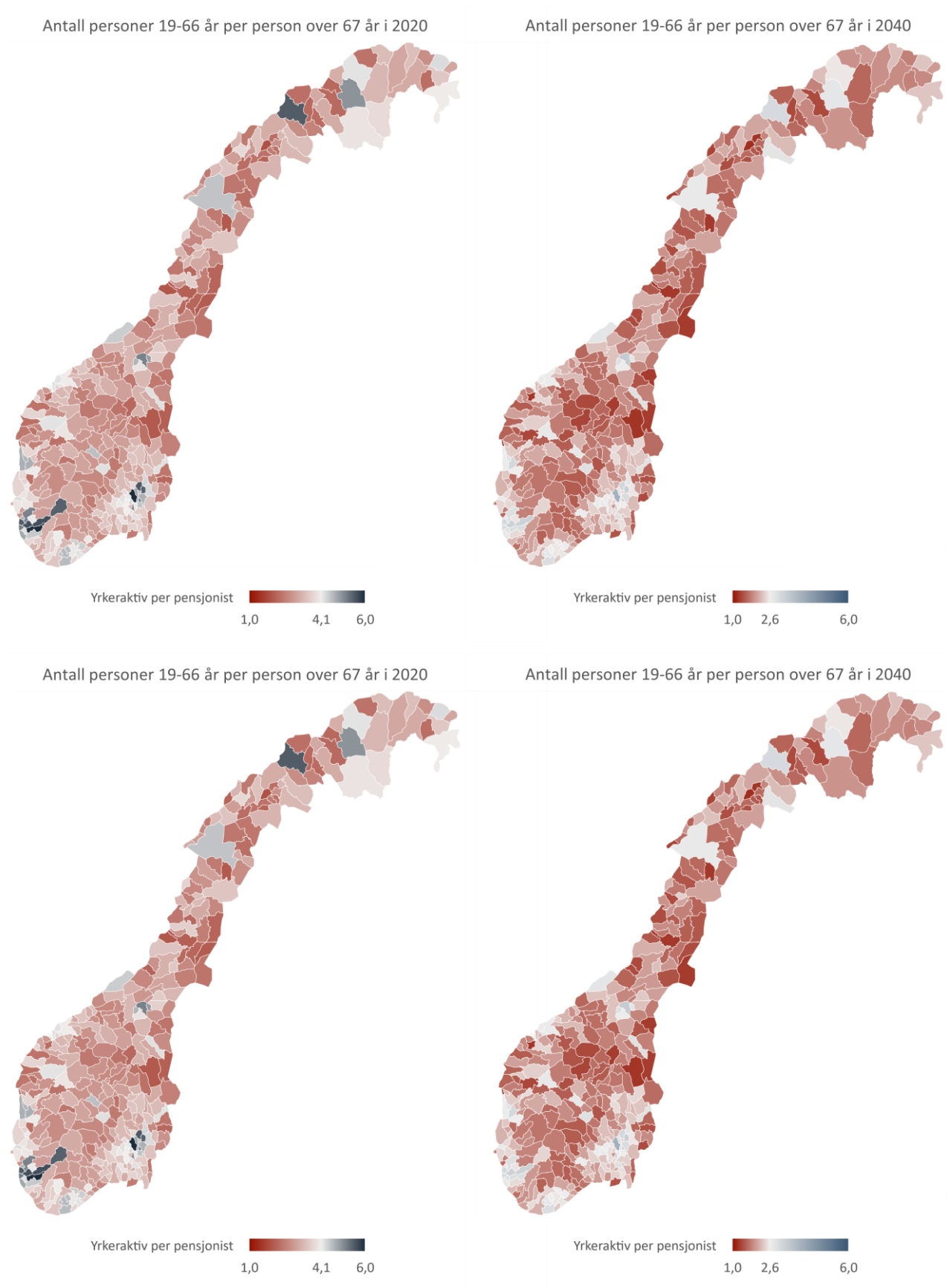


Den høye forsørgerbyrden vil gi utfordringer med tanke på mindre sentrale kommuners evne til å tilby tilsvarende offentlig velferdsgoder som ellers i landet, ettersom kostnaden per innbygger øker. Fremtidig befolknings-sammensetningen tilsier at det kan bli særlig krevende å dekke behovet for helsepersonell i distriktene.

### 7.7.2. Utviklingen treffer alle landsdeler

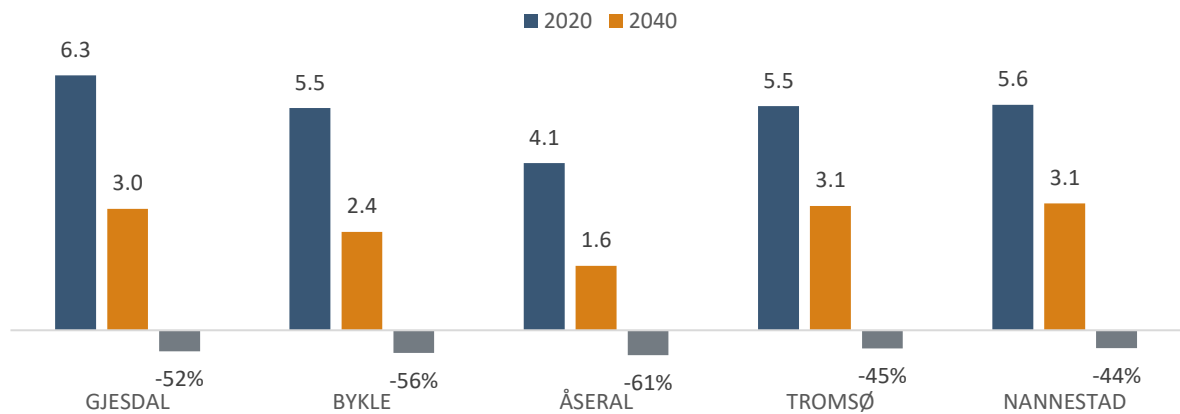
Figur 7-29 under viser hvor i landet forsørgerbyrden vil øke mest. Røde kommuner er kommuner med mindre enn to i yrkesalder per pensjonist. I 2040 er det disse kommunene det er flest av. De blå kommunene er de med minst tre i yrkesalder per pensjonist. Dem er det færre av i 2040, og de er i all hovedsak sentrert rundt de større byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø og Kristiansand.

Figur 7-29: Antall innbyggere i alderen 19-66 år per innbygger i alderen 67 år eller eldre, fordelt etter kommuner, i 2020 (t.v.) og 2040 (t.h.). Basert på befolkningsframskrivninger. Kilde: SSB



Spesielt for noen kommuner vil endringen i forsørgerbyrde være dramatisk. Figur 7-30 viser de fem kommunene som spås en størst relativ reduksjon i forsørgerbrøk. Figuren viser at det er i perifere kommuner i alle landsdeler at «forgubbingen» av befolkningen kommer kraftigst til uttrykk.

**Figur 7-30: De fem kommunene som vil få størst relativ endring i forsørgerbyrde (antall personer 19-66 år per person 67 år eller eldre) fra 2020 til 2040. Kilde: SSB**



### 7.7.3. Virkninger på produktivitet og nasjonal inntekt

Selv om tjenesteevnen fremstår som den mest pressende utfordringen som følger av en tiltagende regional ubalanse, vil utviklingen også føre med seg noen større ringvirkninger i økonomien.

Lav befolkningsvekst, og særlig fraflyttingen av personer i arbeidsdyktig alder, vil føre til at kommunene blir mindre attraktive både for arbeidsgivere og generelt som tilbyder av varer og tjenester. Dette henger sammen med at den tilgjengelige arbeidsstyrken og dermed også den potensielle kundegruppen blir mindre. Vedlikehold og investering i infrastruktur, samt drift av privat eller offentlig kollektivtilbud vil bli mindre (samfunnsøkonomisk) lønnsomt. Samtidig vil allerede foretatte investeringer i infrastruktur og tjenestetilbud i distriktene få en lav utnyttelse, mens behovet for nye investeringer i sentrale strøk øker.

For det private næringslivet vil manglende kundegrunnlag og begrenset tilgang på arbeidskraft i større grad kunne føre til nedleggelse eller utflytting av virksomheten. Produktiviteten i det lokale næringslivet vil gå ned som følge redusert evne til å utnytte de tilgjengelige naturressursene, og av at innovasjon i distriktene vil gå ned. Samtidig vil klyngeeffekter føre til at innovasjonstakten øker i byene, slik at forskjellene blir enda tydeligere. For storsamfunnet vil omfordelingsbehovet gi økte kostnader i form av overføringer til kommunene som opplever fraflytting.

Til slutt fører store ubalanser innad i landet til misnøye og svekket endringsvilje. Regionale forskjeller i levestandard gir grobunn for politisk uro. I stedet for fokus på innovasjon og endringsvilje for å legge til rette for bedre løsninger, kan det føre til en kamp om ressursene.

## 7.8. Behov for tillit i samfunnet

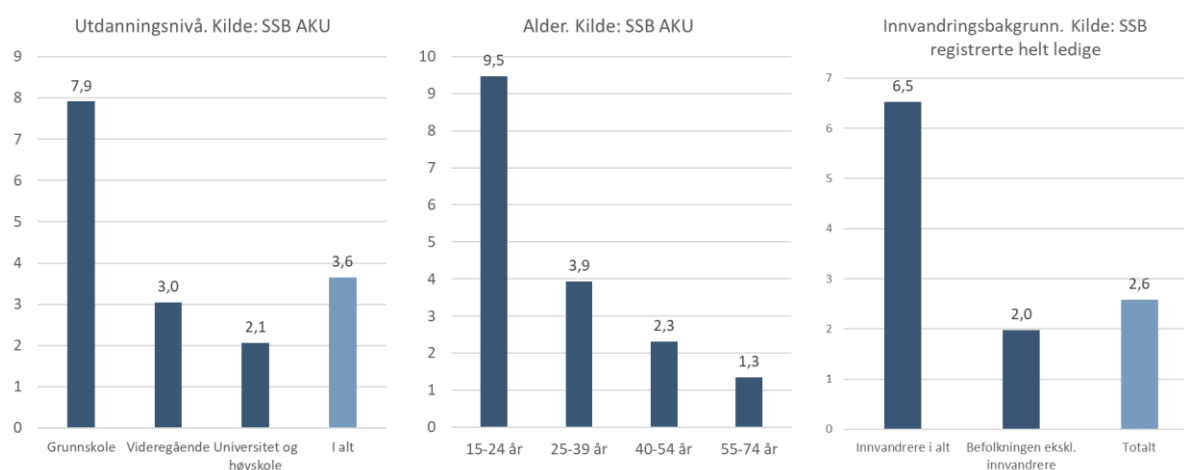
Den norske modellen er avhengig av tillit. Internasjonale opptøyer som «Black lives matters»-demonstrasjoner, terror og politisk motivert vold, fragmentering og polarisering av politisk oppslutning i vestlige land er eksempler



på hvordan store, vedvarende forskjeller skaper sosial uro og reduserer tilliten til offentlige myndigheter i befolkningen. Erfaringene fra andre land peker på behovet for økt bevissthet om farene knyttet til økende forskjeller og utenforskap. Særlig fordi manglende tillit også gjør det vanskeligere å samarbeide for å få til den nødvendige omstillingen vi står ovenfor. Erfaringene fra Koronapandemien illustrerer viktigheten av tillit mellom mennesker i samfunnet og til styringsinstitusjonene for å håndtere kriser og behov for omstilling. Perspektivmeldingen 2021 viser i denne sammenhengen til at land med høyere grad av tillit så langt også har hatt mindre omfattende smittespredning og lavere dødelighet sammenlignet med land hvor tilliten er svakere. Hele 68 prosent av de spurte i Norge svarte i 2018 at de hadde tillit til nasjonale myndigheter. Andelen i Danmark var 68 prosent, mens den i Sverige var 49 prosent (OECD 2019c og Perspektivmeldingen 2021).

I Norge, som i mange andre land, er deltagelse i arbeidslivet en viktig del av det å føle seg inkludert i samfunnet. Vedvarende arbeidsledighet og manglende deltagelse i arbeidslivet blant deler av befolkningen vil dermed utfordre tilliten til den norske modellen. Sammenlignet med andre land er arbeidsledigheten i Norge relativt lav, på mellom 2,5 og 4 prosent. Derimot finner vi store forskjeller i andelen arbeidsledige når vi ser på andelen arbeidsledige fordelt på utdanningsnivå, alder og innvandringsbakgrunn, slik vist i figurene under.

**Figur 7-31: Gjennomsnittlig arbeidsledighet 1.kvartal 2006- 2.kvartal 2020 fordelt på alder, utdanningsnivå og innvandringsbakgrunn. Kilder: SSB<sup>76</sup>**



Ser vi på andelen arbeidsledige fordelt på utdanningsnivå, ser vi en sammenheng mellom utdanningsnivå og arbeidsledighet, hvor de med høyere utdanning generelt har lavere arbeidsledighet. Tilsvarende ser vi store forskjeller i arbeidsledigheten fordelt på alder. Mens gjennomsnittlig arbeidsledighet i befolkning generelt har ligget rundt 3,6 prosent, er gjennomsnittet hos de mellom 15-24 år i samme periode nærmere 9,5 prosent. Registrert ledigheten fordelt på innvandringsbakgrunn viser videre at innvandrere i snitt har en langt høyere arbeidsledigheten enn befolkningen ellers. Som påpekt i Perspektivmeldingen 2021, ser dette ut til å ha en sammenheng med utdanningsnivået. Regjeringens Perspektivmelding fremhever blant annet manglende fullføring av videregående opplæring som en kilde til utenforskap. Her vises det til en analyse gjennomført i perioden 1992-2010 som fant at de med fullført videregående utdanning hadde 12 prosent lavere sannsynlighet

<sup>76</sup> Vær oppmerksom på at arbeidsledigheten fordelt på innvandringsbakgrunn er basert på registret arbeidsledighet (tabell 07115), mens arbeidsledigheten for alder og utdanning er basert på Arbeidskraftundersøkelsen SSB tabell 11156. Årsakene til avvik er beskrevet her: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvorfor-ulike-arbeidsledighetstall--410344>

for å ikke være i arbeid eller under utdanning da de var 28 år, sammenlignet med de som ikke hadde fullført videregående utdanning.

Sett i lys av hvor viktig tilknytningen til arbeidslivet er for å forhindre utenforskap og at etterspørsel etter arbeidskraft i større grad vil rette seg mot de med yrkesfaglig kompetanse og høyere utdanning, er det bekymringsfullt at det er et betydelig antall unge som faller ut av videregående opplæring. Ifølge Perspektivmeldingen 2021 er gjennomføringen i de yrkesfaglige studieretningene blant de laveste i OECD. Likeså er det bekymringsfullt at andelen unge på helse relaterte ytelser har økt betydelig de seneste årene.

Blir disse gruppene værende utenfor arbeidsmarkedet over lang tid, kan det redusere deres tillit til den norske modellens evne til å hensynta og verdsette deres mulighet til å bidra til og få ta del i velferdsveksten. I den grad deres utenforskap forsterkes av trender som digitalisering, globalisering og generelt økende behov for ny teknologi og kompetanse, kan dette i sin tid også skape unødvendig motstand til omstilling.

Opplevelse av å ikke bli forstått og ikke å bli hensyntatt blant de politiske myndighetene og mer generelt hos samfunnets "elite" kan utvikles i ulike grupper. Svak tilknytning til arbeidsmarkedet og følgelig lavt inntektsnivå, kan gi en opplevelse av utenforskap. Som vi så i kapittel 3.7 er yrkesdeltagelsen i befolkning falt de siste ti årene, og inntektsforskjellene har økt, selv om denne fortsatt er lav i internasjonal sammenheng. Videre er andelen innvandrere utenfor arbeidsstyrken høyere sammenlignet med resten av befolkning, og gjennomsnittlig inntektsnivå er lavere. Dette gjør inkludering av innvandrere i arbeidsmarkedet særlig viktig.

Vår tillit til hverandre og myndighetene påvirkes av vår tilgang og evne til å sortere og analysere informasjon. Med de mange kommunikasjons- og informasjonskanalene digitalisering tilbyr, øker også farene for at det oppstår infomaskjonskløfter fordi ulike mennesker har ulik tilgang til informasjon. Digital kompetanse og kompetanse knyttet til kritisk bruk av informasjon vil derfor også kunne være en kilde til ulikhet, utenforskap og redusert tillit.

Også blant befolkningen i områder med nedgang i folketallet, økt arbeidsledighet og svakere tilstedeværelse av ulike samfunnsinstitusjoner, kan det utvikles en opplevelse av å ikke bli hensyntatt som kan føre til en opplevelse av utenforskap. Behovet for å unngå regionale ubalanser dreier seg derfor også om tillit mellom befolkningen i alle deler av landet og "storsamfunnet".

## 7.9. Økt behov for sikkerhet og beredskap

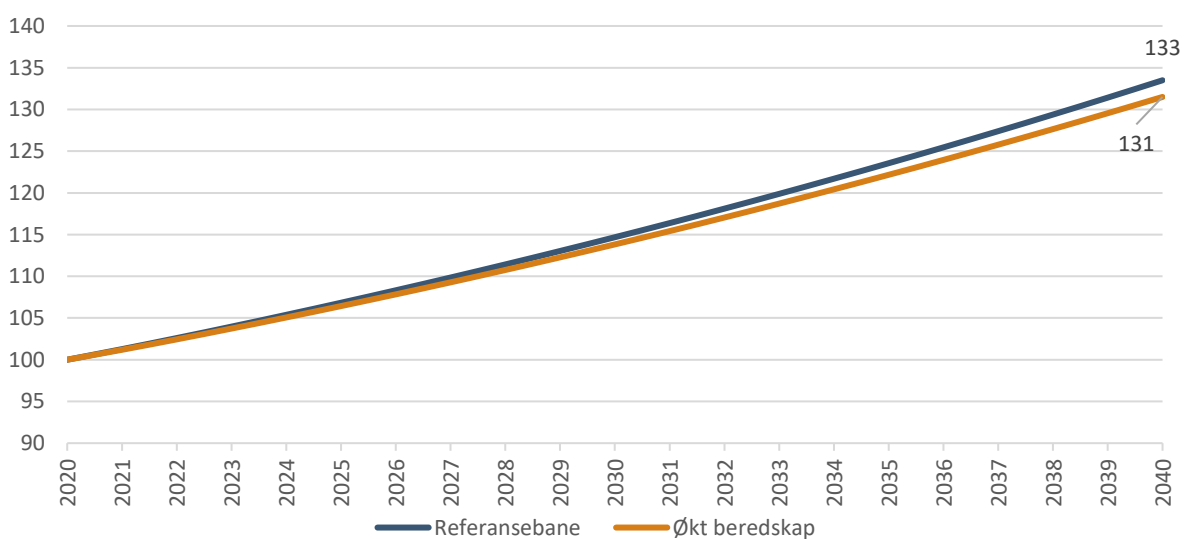
De senere tiårene har vi sett en global trend i retning av økt fokus på sikkerhet og beredskap for å sikre seg mot vesentlige trusler mot samfunnet (se for eksempel OECD, 2004). I Norge økte oppmerksomheten på faren for terror og tilsiktede uforutsette hendelser kraftig som følge av terroren 22. juli 2011. Mer bruk av ressurser på sikkerhet og beredskap beslaglegger innsatsfaktorer i økonomien. Man kan på mange måter si at ressurser må settes av til uproduktiv beredskap og dette reduserer produktiviteten i økonomien. Det er en rekke faktorer som driver dette økte fokuset:

- Bedrifter, organisasjoner og stater har et økende behov for cyber-sikkerhet ettersom angrep over nettet blir stadig mer utbredt.
- I kjølvannet av Covid 19-pandemien må vi forvente at en lang rekke aktører i samfunnet enten blir pålagt eller selv velger å øke sin beredskap med tanke på at det kan oppstå ressursmangel og redusert produksjonsmulighet i forbindelse med nye pandemier. Det vil særlig gjelde helsevesenet, transportsektoren og reiselivsnæringen, men hele økonomien vil bli preget av pandemien og vil i økende grad ta forhåndsregler i form av å etablere en økt beredskap.

- Risikoen for terror blir ansett som langt større nå enn før hendelsene 11. September 2001, og samfunnet setter av langt større ressurser for å sikre seg mot slike anslag. Det gjelder både offentlige og private aktører. Ikke minst er dette relevant for private aktører som operer i soner med høy risiko i andre land.
- Miljørisiko har dukket opp som en langt viktigere faktor enn tidligere. Dels er dette drevet av politisk bestemte reguleringer som gjør det kostbart å påføre natur og samfunn miljøforringelse, og dels er dette drevet av økt klimarisiko gå grunn av mer volatilt vær, fare for skred, ras, oversvømmelser etc. Både kommuner, stat og private organisasjoner benytter nå langt større ressurser på å håndtere denne type risiko.
- Som følge av den økte spenningen mellom vestlige land på den ene siden og Russland på den andre siden, har staten økt ressursbruken knyttet til militær sikkerhet. Norge er ikke alene om en slik dreining og dette sikkerhetsarbeidet er tett sammenvevd med satsningen på cyber-sikkerhet.

Den samlede økningen i behov for beredskap og sikkerhet vil nødvendigvis påvirke allokeringen av ressurser i samfunnet fordi mer må settes til side for å sikre forsyning i kriser samt å hindre mulige kriser. Det trekker ned produktiviteten. I våre økonomiske framskrivninger har vi testet hvilken effekt et slikt produktivitetstall vil ha på utviklingen i BNP. Resultatet er illustrert i figuren under.

**Figur 7-32: Utvikling i samlet BNP i vår referansebane for norsk økonomi og ved redusert produktivitet som følge av økt beredskap.**



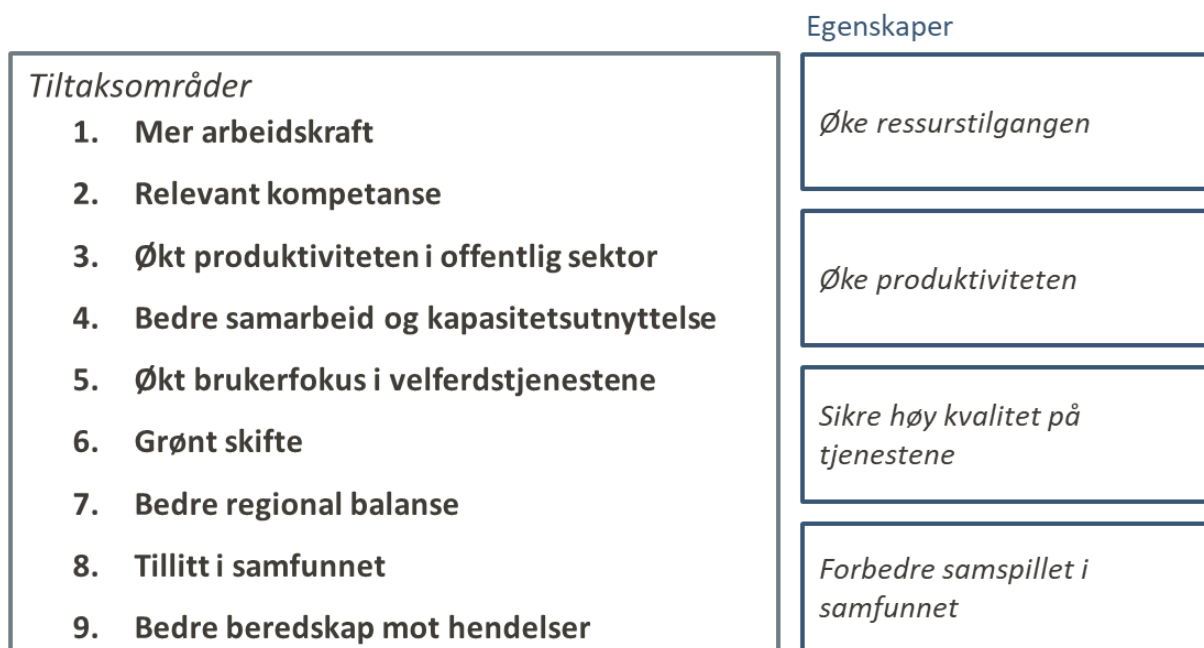
Det er naturligvis vanskelig å anslå hvor omfattende produktivitetstapet i norsk økonomi vil være fremover i tid som følge av disse atferdsendringene. Vi har antatt at økonomien kan deles i tre, basert på sektorenes sensitivitet knyttet til beredskapsbehov. Offentlig tjenesteyting (herunder helse) og infrastrukturtenester (herunder transport) anses som sektorer som vil bli særlig stekt preget av beredskapsbehov. Olje og gass og fornybar energi er sektorer som antas å bli moderat påvirket av beredskapsbehovet, mens resten av økonomien antas å ikke bli påvirket i særlig grad. Vi har lagt inn i modellberegningene at de mest sensitive sektorene får 20 prosent lavere produktivetsvekst fremover mot 2040, men de moderat sensitive får 10 prosent lavere produktivetsvekst. Resten av økonomien får samme produktivetsvekst. Det økte beredskapsbehovet gir da en reduksjon i den årlige BNP-veksten på 0,08% og veksten faller dermed fra 1,45 prosent til 1,38 prosent. Det gir 1,5 prosent lavere BNP i 2040 enn en virkelighet med uendret beredskapsbehov.

## 8. Mulige tiltak for å møte fremtidens utfordringer

I de tidligere kapitlene i rapporten har vi sett på fremtidige utviklingstrekk, og hvilke behov disse skaper for å sikre fremtidig økonomisk vekst, tjenesteproduksjon og finansieringsevne. Med utgangspunkt i behovsbeskrivelsene i kapittelet over, skisserer vi i dette kapittelet mulige tiltak som kan igangsettes for å imøtekomme behovene. Vi presiserer at dette er «mulige» tiltak. De er relevante og sannsynligvis effektive, men vil ikke nødvendigvis stå igjen som implementerbare eller egnete under et hvert forhold.

I forrige kapittel skisserte vi ni områder der vi så tydelige behov for nye tilpasninger og løsninger. Tiltakene vi diskuterer i dette kapittelet er drøftet på samme vis. Vi ser på ni grupper av tiltaksområder. Disse tiltaksområdene er skissert under og skal sikre at man får økt tilgang på relevant arbeidskraft (ressurser) i fremtiden, at ressursene i samfunnet er produktive, at kvaliteten på tjenestene er høy og at aktørene i samfunnet samspiller og fordeler ressurser på en måte som sikrer at viljen til tillit, samarbeid og oppgavedeling opprettholdes i lang tid fremover.

Figur 8-1: Ni tiltaksområder og hvilke egenskaper de skal dekke



### 8.1. Tiltak for å møte behovet for mer arbeidskraft

Analysene i kapittel 7.1 viser et stort og økende behov for å opprettholde, og helst øke, tilbudet av arbeidskraft. Å øke samfunnets totale arbeidstilbud er en utfordring som kan møtes på to ulike måter – ved å sørge for flere jobber, eller ved å sørge for at de som jobber, kan arbeidet mer. Under diskuterer vi de mest relevante tiltakene for å øke arbeidstilbudet.

#### 8.1.1. Få flere i arbeid

Selv om Norge lenge har hatt en relativt høy sysselsettingsgrad, viser sammenligninger med andre land at det fortsatt er et betydelig potensial til å få flere innbyggere i arbeid. Det er i rapporten vist til at Norge har lavere yrkesdeltakelse blant menn i aldersgruppen 25-54 år enn gjennomsnittet i EU. Den norske sysselsettingsandelen

er også klart lavere enn Sverige (NOU 2019:7). Samtidig har Norge en høy andel av befolkningen på helserelaterte ytelser. Tiltak for å forebygge uførhet eller gjøre det enklere å kombinere nedsatt arbeidsevne med arbeid er aktuelle tiltak på dette området.

### **Inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne**

Norge har den desidert høyeste andelen av befolkningen på helserelaterte trygdeytelser av OECD-landene, og andelen som går ut av uføretrygd og over i arbeid er lav, sammenlignet med andre europeiske land. I 2019 var 10,6 prosent av alle personer mellom 18-66 år uføretrygdede i folketrygden. Andelen er høyest for kvinner, og for de eldre alderskullene, men statistikken viser samtidig at andelen uføretrygdede er økende blant de yngste<sup>77</sup>. Et mer arbeidsorientert trygdesystem, som styrker mulighetene til å komme i arbeid for personer som mottar ytelser, er et sentralt tiltak for å øke sysselsettingen blant personer utenfor arbeidsstyrken. I Perspektivmeldingen for 2021 beregnes det at en gradvis reduksjon i uføreandelen, der halvparten av gapet mellom Norge og Sverige tettes, vil kunne styrke budsjettene med 4,4 milliarder kroner i året – eller 44 milliarder kroner om ti år. Mange uføretrygdede har en betydelig restarbeidsevne, og bruken av graderte ytelser kan økes. Uførereformen i 2015 skulle gjøre det enklere enn tidligere å kombinere uføretrygd og arbeid. Dette ser likevel ikke ut til å ha hatt betydelig effekt på yrkesaktiviteten blant uføre. Her må videre tiltak for å øke andelen uføre som jobber, vurderes. Det er viktig å se på tiltak som stimulerer økt arbeidslivsinkludering både på tilbuds- og etterspørselssiden. Det innebærer at tiltakene både må stimulere personer med nedsatt arbeidsevne til å arbeide, og de må stimulere arbeidsmarkedet til å etterspørre personer med nedsatt arbeidsevne.

Andre typer tiltak, som kan bidra til å redusere andelen som blir uføre, vil også kunne bidra til arbeidslivsinkludering på lengre sikt. Her vil for eksempel folkehelsearbeid og forebyggende arbeid knyttet til psykisk helse virke inn. Psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser var den ledende diagnosen for uføre i 2019 (36 prosent), etterfulgt av muskel- og skjelettsykdom (28 prosent) (Nav, 2019b). Alle tiltak som kan redusere omfanget av disse typer lidelser vil derfor ha potensial til å virke positivt på arbeidstilbudet.

### **Lengre yrkesaktiv periode**

Et annet tiltak for å øke arbeidsstyrken, er å øke perioden den enkelte er yrkesaktiv. Ved bruk av NOREG-modellen har vi tidligere i rapporten vist betydningen av at yrkesaktive står et år lengre i arbeid. Dette understreker først og fremst betydningen av å unngå at den faktiske avgangsalderen reduseres. Endringene i pensjonssystemet antas å være et målrettet virkemiddel for å stimulere til senere avgangsalder. Regjeringen oppnevnte i juni 2020 et utvalg som skal evaluere virkningene av reformen. Det vil her være særlig viktig å evaluere om avgangsalderen faktisk har økt, eller om opplevelsen av risiko for bortgang før beregnet levealder har motivert til å ta ut pensjon tidligere enn forutsatt.

En del av pensjonsreformen i 2011 innebar å introdusere en del endringer i AFP-ordninger i både offentlig og privat sektor, for å gjøre det lettere å kombinere arbeid og pensjon fra fylte 62 år. Statistikk viser at det er flere som benytter seg av denne fleksibiliteten i privat sektor. Det må antas at endringene i pensjonsordningen i offentlig sektor kan bidra til at flere også i offentlig sektor benytter seg av slik fleksibilitet.

Å øke den yrkesaktive perioden handler ikke bare om å sikre en høy avgangsalder. Det må også være et mål at unge kommer raskere ut i yrkeslivet. En viktig grunn til at unge får en sen inntreden i arbeidslivet er at de bruker lang tid på utdanning. Andelen personer med høyere utdanning har vokst jevnt over flere tiår, og i 2019 hadde

---

<sup>77</sup> <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/ufore>

35 prosent av alle over 16 år utdanning på universitets- og høgskolenivå.<sup>78</sup> Andelen med utdanning på master- og doktorgradsnivå har økt mest de siste ti årene.<sup>79</sup> At flere får høyere utdanning bidrar til økt kompetanse i arbeidsstyrken, men dersom utdanningen ikke gjennomføres innenfor den normerte perioden vil det forsinke yrkesdeltakelsen.

Et gratis og fleksibelt utdanningssystem gir norsk ungdom stor frihet til å bytte studier dersom de ombestemmer seg, inkludere mer i graden sin eller utsette fullføring av studiet, for eksempel fordi de ønsker å engasjere seg i andre ting som går på bekostning av studiene. Tall fra SSB viser at kun om lag halvparten av bachelorstudenter ved norske universiteter og høgskoler fullfører graden på normert tid<sup>80</sup>. Tiltak som styrker insentivene for studentene til å fullføre utdannelsen på kortere tid, for eksempel endringer i låne- og stipendordningene, kan bidra til å gi arbeidsstyrken flere yrkesaktive år. Finansdepartementet har i perspektivmeldingen for 2021 beregnet at dersom unge kom ut i arbeidslivet ett år tidligere enn i dag, vil det med en gradvis innfasing over en tiårsperiode øke handlingsrommet i budsjettet med 5 milliarder kroner.<sup>81</sup>

Norske studenter er blant de eldste i Europa. Hver fjerde norske student har fylt 30 år, mot henholdsvis 5 og 8 prosent i Tyskland og Italia<sup>82</sup>. Én grunn til den høye gjennomsnittsalderen er at flere unge venter med å starte på studier. Hver femte student i Norge i 2016 hadde hatt et opphold på minst to år før de tok fatt på studiene. Verneplikten utgjør for mange en stor del av denne forsinkelsen, men elevens adgang til å ta opp fag fra videregående skole for å forbedre karakterer, spiller også inn. I kombinasjon med ekstrapoeng knyttet til alder, fører det til at mange avventer oppstart på studier i forhåpning om senere adgang til et ønsket studium. Et mulig tiltak for raskere å få unge inn i yrkeslivet, er derfor å revurdere ordningen med alderspoeng og vurdere å begrense antall muligheter til forbedring av poenggivende karakterer.

### **Tiltak for å øke sysselsettingsandelen blant innvandrere og kvinner**

Yrkesdeltakelsen er langt lavere blant ikke-vestlige innvandrere enn blant befolkningen totalt og blant andre grupper innvandrere. Det er også i denne gruppen en antar innvandringen vil være størst framover. Dersom yrkesdeltakelsen i alderen 25-54 år i denne innvandrerguppen øker til samme nivå som for befolkningen uten innvandringsbakgrunn, vil yrkesdeltakelsen i denne gruppen øke med over 15 prosentpoeng (SSB, se figur 4.15 foran). En relativt stor andel av de ikke-vestlige innvandrerne utenfor arbeidsstyrken er under utdanning (8,4 prosent). Sett bort fra disse, vil yrkesdeltakelsen i gruppen øke med rundt 8 prosentpoeng dersom den økes til samme nivå som befolkningen ellers. Tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere vil derfor være et viktig bidrag til arbeidet med å øke sysselsettingen. Eksempler kan være tiltak for styrket språkopplæring, programmer som «Jobbsjansen» og andre målrettede utdannings- og arbeidsmarkedstiltak. Samtidig er det viktig å sikre at eksisterende tiltak blir benyttet. En gjennomgang gjort av Riksrevisjonen fant at kun 5200 deltok i Navs kvalifiseringsprogram i 2018, til tross for at 12 000 hadde rett til å delta (Riksrevisjonen, 2020). Hadde vi lykkes bedre med å få innvandrere i jobb, ville det ha bidratt til en markert bedring av offentlige finanser: dersom en tredjedel av gapet mellom landgruppe 3<sup>83</sup> og majoritetsbefolkningen gradvis ble lukket over en tiårsperiode, ville

---

<sup>78</sup> <https://www.ssb.no/utdanning/faktaside/utdanning>

<sup>79</sup> <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/master-og-doktorgrader-kvinner-tar-snart-igjen-menn>

<sup>80</sup> <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/halvparten-av-bachelorstudentene-fullforer-ikke-pa-normert-tid>

<sup>81</sup> Beregningen tar utgangspunkt i at en tredjedel starter tidligere i utdanning, mens to tredjedeler gjennomfører utdanningen raskere.

<sup>82</sup> <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/norske-studenter-blant-de-eldste-i-europa>

<sup>83</sup> Landgruppe 3 består av land i Afrika, Asia, Sør- og Mellom-Amerika og land i Øst-Europa som ikke er med i EU.

det bidratt til et øke handlingsrom i de offentlige budsjettene med 0,8 milliarder kroner årlig, det vil si hele 8 milliarder kroner om ti år (Perspektivmeldingen 2021).

Videre er yrkesdeltagelsen blant kvinner fortsatt lavere enn blant menn. Selv om kjønnsforskjellene i arbeidsdeltakelse har blitt betydelig redusert med tid, er fortsatt bare 65 prosent av kvinner mellom 15-74 i arbeid, mot 70 prosent for menn ifølge tall fra SSB<sup>84</sup>. Selv om vi hadde klart høyere sysselsettingsandel enn gjennomsnittet i EU blant kvinner i aldersgruppen 25-54 år, lå vi også her 4 prosentpoeng lavere enn Sverige. Det viser et potensiale for betydelig økt sysselsetting også blant kvinner. Arbeidsledigheten er lavere blant kvinner enn den er blant menn, så forklaringen ligger derfor i at det er en større andel kvinner som hverken er sysselsatt eller som aktivt søker arbeid. Det tilsier at tiltak som øker kvinners insentiver til å ta del i arbeidsstyrken bør prioriteres. Et eksempel som kan vurderes er å gjennomgå kontantstøtteordningen. En studie gjort av NAV viser en sammenheng mellom økte kontantstøttesatser og redusert arbeidstilbud. Denne effekten var sterkest for kvinner (Sortland, 2019). Samtidig er det en utfordring at kvinner i større grad enn menn jobber deltid, som vi diskuterer videre i neste kapittel.

### **Økt arbeidsinnvandring**

Selv med slike tiltak for å øke arbeidstilbudet, tyder mye på at det ikke vil gi tilstrekkelig tilgang av arbeidskraft til å dekke behovet i en situasjon der flere eldre skal gis gode helse- og omsorgstjenester levert av en arbeidsstyrke der en mindre del av befolkningen er i yrkesaktiv alder. Vi minner om at antall innbyggere mellom 19 og 66 år per innbygger over 67 år ventes å falle fra 4 til 2,5 innen 2040. Som en konsekvens viser beregninger gjort av SSB at behovet for helse- og omsorgspersonell vokser vesentlig raskere enn den generelle befolkningsveksten i årene som kommer. En mulighet for å dekke dette behovet er gjennom økt arbeidsinnvandring. Slik arbeidsinnvandring må i så fall innrettes for å dekke de kompetansebehovene som er udekket.

En mulighet for å få til dette er mer aktiv rekruttering av personell i EØS-området hvor vi har felles arbeidsmarked. Dette vil enkelt kunne gjennomføres fordi kvalifikasjonskrav m.v. vil være regulert gjennom EØS-regelverket. En annen mulighet er å åpne en bredere dispensasjonsadgang utenfor EØS, for personell innen bygningsfag på fagarbeidernivå, helsefag på fagarbeider og bachelor-nivå og tekniske og naturvitenskapelige fag på bachelor- og masternivå.

### **8.1.2. Øke den enkeltes arbeidstilbud**

Denne rapporten viser at selv om Norge har relativ høy sysselsettingsandel, er arbeidstiden per sysselsatt lavere enn i sammenlignbare land. Den lave gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt skyldes både lavere normalarbeidstid, mye bruk av deltidsarbeid, lange permisjoner, lang ferie og høyt sykefravær. Med behov for økt sysselsetting blant personer i yrkesaktiv alder viser det at tiltak for å øke timeinnsatsen slik at den blir mer lik nabolandene, vil kunne øke tilgjengelig arbeidskraft betydelig.

### **Flere fra deltid til heltid**

Et av de viktigste tiltakene for å få det til er ved at flere arbeider fullere stillinger, og at flest mulig går over fra deltid til heltid. Dersom alle de som i dag arbeider deltid går over til å arbeide heltid, ville det alene tilsvare det som er nødvendig for å fylle hele det inndekningsbehovet som regjeringen beregnet i perspektivmeldingen i 2017

---

<sup>84</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/faktaside/arbeid>

NOU (2016:1). Perspektivmeldingen for 2021 viser at selv et mer nøkternt scenario for redusert deltid kan gi store utslag på statsfinansene. Dersom en av fire deltidsarbeidende gikk over til å jobbe heltid, ville det tilsvar en økning på om lag 70 000 fulle stillinger, og medført en styrking av budsjettene på rundt 30 milliarder kroner om ti år. Overgang fra deltid til heltid vil derfor være et av de viktigste tiltakene for å øke tilgangen på arbeidskraft, og med det øke verdiskapingen. Studier viser at en del av arbeidstakere som jobber deltid i dag gjør det ufrivillig, fordi de ikke får større stillinger. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen til SSB var det i 2019 totalt 69 000 undersysselsatte<sup>85</sup>, hvorav 47 000 av disse var kvinner. Samtidig utgjør disse om lag ti prosent av totalt antall deltidsysselsatte, hvilket tilsier at en betydelig andel jobber deltid fordi de selv ønsker det. For enkelte arbeidstakere kan en deltidsstilling ha stor betydning for personens mulighet til å delta i arbeidslivet. Tiltak for å øke andelen som jobber heltid må derfor rettes mot både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Et stort omfang av deltidsstillinger kan også ha uheldige virkninger på kvaliteten på den tjenesten som leveres og således være ugunstig for arbeidsgiver. Samtidig vil enkelte virksomheter i dag ha behov for et visst omfang av deltidsstillinger for at arbeidskraften skal kunne tilpasses etterspørsel og produksjon. Arbeidstidsutvalget peker blant annet på innspill fra arbeidsgiversiden om at arbeidstidsreguleringene knyttet til helgearbeid har stor betydning for muligheten til å tilby heltidsstillinger (NOU (2016:1)). I deres utredning foreslo flertallet at det lages særregler for virksomheter med skift- og turnusarbeid som et tiltak for å redusere behovet for deltidsstillinger.

#### **Tiltak for redusert sykefravær**

Et annet viktig bidrag til å sikre nok arbeidskraft, er at sykefraværet reduseres. Norge har det høyeste sykefraværet i verden. En rekke tiltak har vært iverksatt for å redusere fraværet, blant annet gjennom avtalene om inkluderende arbeidsliv. Fraværet ligger imidlertid fortsatt høy, betydelig høyere enn for eksempel Sverige. . Tiltak for å redusere årsakene til fraværet og for å gjøre det mulig å kombinere arbeid og svekket helse vil derfor være viktige bidrag for å øke tilgangen av arbeidskraft. Dersom forskjellen i sykefravær mellom Norge og Sverige reduseres med to tredjedeler over ti år, tilsvarer det en økning i sysselsettingen på om lag 20 000 personer. Samlet sett vil dette øke handlingsrommet om ti år med 20 milliarder kroner (Perspektivmeldingen 2021).

Økonomisk forskning viser at økonomiske insentiver for arbeidstakere og arbeidsgivere er viktig for omfanget av sykefravær.

Forskning viser også at økt bruk av gradering kan bidra til å redusere sykefraværet. Et forslag er å øke arbeidsgivers finansieringsansvar for langtidsfraværet innenfor en kostnadsnøytral ramme, på en måte som styrker arbeidsgivers insentiver til å bidra til graderte sykmeldinger (NOU 2019:7). Det er ulike oppfatninger om dette. Det er blant annet pekt på at virksomhetene allerede i dag har høye kostnader til langtidsfravær, og at potensialet for ytterligere gradering ikke er til stede. Sysselsettingsutvalget diskuterer for tiden hvordan sykelønnsordningen best mulig kan bidra til redusert sykefraværet.

Det er videre godt dokumentert at kvinner har høyere fravær enn menn, uten at man kjenner årsakene. Almlidutvalget slo fast i 2010 (NOU 2010:13) at det høye sykefraværet i helsesektoren i stor grad skyldes at det er høy kvinneandel. Det er viktig å arbeide videre for å forstå årsakene til kvinners sykefravær slik at man kan finne målrettede tiltak for å forebygge fraværet.

Studier viser at økt bruk av arbeidsrettet rehabilitering også vil kunne bidra til å styrke arbeidslinjen, og er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak, selv om prioriteringsveilederen for helsetiltak tilsier at den økonomiske

---

<sup>85</sup> SSB definerer en undersysselsatt som deltidsysselsatte personer som har forsøkt å få lengre arbeidstid og som kan starte med økt arbeidstid innen en måned



verdien av økt yrkesdeltakelse ikke skal vektlegges i helseøkonomiske analyser (Oslo Economics, 2020). Sistnevnte følger av at helsetiltak skal vurderes fra et helsetjenesteperspektiv<sup>86</sup>, ikke et samfunnsperspektiv.

### **Opprettholde normalarbeidstiden**

Beregningene i kapittel 7.1.3 illustrerer hvordan utfordringen med en aldrende befolkning økes ytterligere dersom arbeidstiden reduseres. Utfordringen understrekes av en svekket utviklingen i produktivitet. Uten at *betydelige* positive gevinster av redusert arbeidstid kan sannsynliggjøres, fremstår det derfor som svært uklokt å skulle innføre sekstimers arbeidsdag. Et grunnleggende bidrag for å møte utfordringen med en mindre andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder, er derfor å motstå det presset om ytterligere reduksjoner i normalarbeidstiden.

## **8.2. Tiltak for å sikre relevant kompetanse**

Analysene i kapittel 7.2 viser at fremtidig kompetansebehov trolig vil forsterke allerede eksisterende rekrutteringsproblemer i arbeidsmarkedet. De underliggende årsakene til dette ser ut til å være at dagens utdanningstilbud og -søking ikke samsvarer med fremtidig behov, at deler av kompetansen utdatertes som følge av omstilling og at eksisterende kompetanse ikke brukes på en effektiv måte. Tiltak rettet mot dette behovet må derfor både bidra til å øke tilgangen på kompetansen vi trenger og sørge for at den kompetansen vi har, utnyttes bedre.

### **8.2.1. Øke tilgangen på relevant kompetanse**

Norge har et relativt høyt utdanningsnivå i internasjonal sammenheng. Samtidig har vi tidligere i rapporten vist til at næringslivets rekrutteringsproblemer øker, og trolig vil fortsette å øke dersom dagens utdanningssøking og-kapasitet videreføres og kompetansen vi har i dag ikke oppdateres i tråd med nye behov. Vi trenger med andre ord større tilgang på relevant kompetanse. Dette kan gjøres ved å innføre tiltak som får flere til å velge utdanningsretninger hvor rekrutteringsproblemene ser ut til å bli store og som sørger for at kompetansen vi har oppdateres kontinuerlig.

#### **Utdanne flere innen fagområder med (forventede) rekrutteringsproblemer**

Gjennomgangen foran viser at det vil være et betydelig underskudd på utdannet arbeidskraft innen helsefag på fagarbeidernivå (helsefagarbeider) og bachelornivå (sykepleier, vernepleier, bioingeniør), bygg- og anleggsarbeider på fagarbeidernivå (tømrer, rørlegger m.v.), grunnskolelærere og teknisk og naturvitenskapelige personell på masternivå. Det er derfor behov for tiltak som bidrar til at flere utdannes innen disse og eventuelt andre aktuelle fagområder hvor det forventes at etterspørselen etter kompetanse vil øke. Årsakene til at det utdannes for få vil variere på tvers av fagområder, men vil i all hovedsak være knyttet til fagområdets utdanningskapasitet og/eller fagområdets attraktivitet.

Et åpenbart virkemiddel for å øke utdanningskapasiteten er å øke antall studieplasser i fagområder der søkertallene er høye og behovet for kompetanse er stort. Med det kan flere komme inn på studiet. Som nevnt tidligere er lav utdanningskapasitet påpekt som en av årsakene til mangel på både sykepleiere og IKT-utviklere (NOU 2020:2), og fremstår dermed særlig relevant her. Å øke utdanningskapasiteten kan enten gjøres ved målrettet bevilgning fra Stortinget, eller ved å gi studiestedene ekstra bonus for gjennomføring av slik utdanning.

---

<sup>86</sup> Dette skyldes et ønske om at helsetiltak ikke skal gi grunnlag for diskriminering basert på for eksempel alder. Altså skal alle forbedringer i helsetilstand vektet likt uavhengig av om forbedringen tilfaller unge eller gamle.

I flere av fagområdene nevnt over er utdanningskapasiteten ikke avgrenset til utdanningsinstitusjonene, men påvirkes også av tilgang til praksis- og læreplasser. Dette må naturlig nok ses under ett dersom kapasitet ikke skal forbli en begrensning.

Å øke utdanningskapasiteten nytter derimot lite dersom plassene ikke fylles opp. For helsefagarbeidere og tømreere i Norge blir også svak søking og høyt frafall pekt på som en viktig årsak til manglende tilgang (NOU 2020:2). Her vil det derfor være like viktig med tiltak for å øke attraktiviteten til yrket. Dette kan gjøres ved å øke fagets generelle status slik vi har sett for politifaget de senere årene. Attraktivitet til et yrke påvirkes også av personens kjennskap til yrket og arbeidsmulighetene fagområdet representerer. Bedre tilgang til karriereveiledning, kan være et mulig tiltak for å redusere frafall, både gjennom at færre velger «feil» retning og ved at studenten får bedre kunnskap om de ulike arbeidsmulighetene utdanningen gir. Økt fleksibilitet i rettighetene til videregående opplæring kan også være et tiltak for økt fullføring. Perspektivmeldingen 2021 viser blant annet til at mange av elevene som ikke fullfører videregående opplæring kun mangler noen få fag. En utvidelse av rettighetene for videregående opplæring med en tydeligere kobling til gjennomføring heller enn tidsavgrensninger, slik foreslått i NOU (2019:25), kan dermed være et relevant tiltak for å oppnå høyere gjennomføringsgrad og med dette økt tilgang på arbeidskraft med relevant kompetanse.

De samlede arbeidsbetingelsene vil selvsagt også være et forhold som påvirker attraktiviteten til et fagområde. Eksempler på tiltak kan her være at arbeidstiden og tilbudt stillingsprosent blir bedre tilrettelagt, for eksempel gjennom mer fleksibilitet tilpasset den enkeltes ønsker og behov. For helsefagarbeider og sykepleiere spesielt trekkes høy andel deltidsstillinger fram som en årsak til dagens kompetansemangel. I tidligere analyser er også tilgang på store nok stillinger, trukket frem som det viktigste tiltaket for å øke tilgangen på helsefagarbeidere med fagbrev (Skårsholdt, m.fl., 2013). Tiltak rettet inn på å øke tilbudet av heltidsstillinger til de som ønsker det, slik omtalt i kapittel 9.1.2, vil derfor også kunne være et tiltak for å øke attraktiviteten til disse fagområdene.

Tiltakene som er skissert over, retter seg først og fremst mot å øke utdanningstilbudet og etterspørsel etter den kompetanse hvor vi ser at rekrutteringsproblemene vokser. Et effektivt utdanningssystem forutsetter også at vi ikke bruker mye ressurser på å utdanne kompetanse som i mindre grad etterspørres i arbeidsmarkedet. Også her kan et mulig tiltak være bedre tilgang til karriereveiledning og informasjon om arbeidsmarkedet slik at studentene blir mer bevisst på hvor relevant ulike utdanningsretninger vil være når de skal ut i arbeidslivet. Et annet alternativ er for eksempel at staten kan beslutte begrensninger i opptakskapasiteten til utvalgte studier basert på analyser og tilbakemeldinger fra næringslivet om fremtidige kompetansebehov.

Sist, men ikke minst, er vår tilgang til kompetanse ikke nødvendigvis begrenset til den arbeidskraften vi utdanner selv. Tiltakene knyttet til økt arbeidsinnvandring skissert i forrige delkapittel er derfor også relevant for å øke tilgangen til ønsket kompetanse.

### **Sørge for at kompetansen vedlikeholdes og styrkes**

Økt kompetanse innen et fagområde kan også oppnås gjennom videreutdanning. Det kan skje ved systematisk satsing på å oppgradere kompetansenivået til personell som allerede er i virksomheten.

Det kan også skje ved at personell på fagarbeidernivå får et kortere, eventuelt deltidsbasert, og mer målrettet utdanningsløp fram til bachelor-nivå, for eksempel fra helsefagarbeider til sykepleier eller fra bygningsfagarbeider til bygningsingeniør.

Det er imidlertid behov for kontinuerlig oppdatering av kompetanse i arbeidslivet. Et mulig tiltak er å invitere partene i arbeidslivet til å disponere en del av de årlige inntektsoppgjørene til tid for etter- og videreutdanning

for eksempel slik at arbeidstakere kan gis tre måneders kompetansepermisjon i alderen rundt 40 år (39 - 41 år) og tilsvarende i alderen rundt 55 år (54-56 år) mot krav om strukturert opplæring ved en av de etablerte høyere utdanningsinstitusjonene. Dette må da følges opp ved at utdanningsinstitusjonene tilbyr påfylling for den kompetansen som er utviklet de siste 15 årene fra 25 til 40 år, og fra 40 til 55 år. Dette vil også gjøre eldre arbeidstakere mer attraktive og mindre utsatt for nedbemanning og press om tidlig avgang.

Kontinuerlig læring, og etter- og videreutdanning, er hovedfokus i Kompetansereformen som ble lagt frem i april 2020. Her pekes det på tiltak som skal øke tilbudet og fleksibiliteten i dagens utdanningsmuligheter slik at denne i større grad tilpasses næringslivets og arbeidstakernes behov. Tiltakene inkluderer blant annet å tillate kortere utdanningstilbud hos fagskolene, utvikle ny strategi for høyere yrkesfaglig utdanning, se på muligheter for økt egenbetaling i høyere utdanning, trappe opp tildelingene til økt studiekapasitet ved universiteter og høyskoler og sist, men ikke minst videreutvikle Kompetanseprogrammet. Sistnevnte skal videreutvikle, finansiere og utprøve nye utdanningstilbud som arbeidslivet har behov for og som kan kombineres med tilnærmet full jobb.

### 8.2.2. Utnytte kompetansen bedre

Analysene over indikerer også at vi har et potensial for å utnytte eksisterende kompetanse bedre. Relevante tiltak bør i denne sammenheng rettes inn for at de med relevant utdanning blir værende i sektorene hvor behovet for deres kompetanse er stort. Dette vil ha en klar sammenheng med yrkets attraktivitet og det å øke den enkeltes arbeidstilbud. Aktuelle tiltak knyttet til dette er allerede omtalt i kapittel 8.1.2 og 8.2.1.

#### Løse oppgaver på lavere nivå

Et mulig virkemiddel for å øke kapasiteten for kompetanse på et gitt nivå, er såkalt oppgaveglidning. Det vil si at oppgavene fordeles og/eller delegeres til andre med lavere formell kompetanse, til brukeren selv eller til maskiner og programmer gjennom bruk av ny teknologi. Oppgaveglidning kan dermed bidra til en bedre allokering og mer optimal bruk av ressurser og kompetanse.

I beskrivelsene av behovet for økt produktivitet i offentlig tjenester og behovet for bedre samarbeid og kapasitetsutnyttelse har vi pekt på muligheten til at den enkelte bruker utfører oppgaver som i dag utføres på høyt fagnivå. Eksempler på det kan være måling av blodtrykk eller blodverdier. Slik egenbetjening som vi i mange år har sett i bankene, og som vi møter i de fleste resepsjoner gjennom egenregistrering, frigjør tid som tidligere var bundet til fagkompetanse. En systematisk bruk av digitale løsninger som drøftes under tiltak for å øke produktiviteten i offentlig sektor, vil systematisere en slik avlastning av kompetansepersonell slik at ressursene kan prioriteres til oppgaver der fagkompetansen er nødvendig.

Tilsvarende kan arbeidsoppgaver som ikke må utføres på et gitt kompetansenivå utføres av personell med kortere utdanning. Slik kan sykepleiere og vernepleiere utføre oppgaver som i dag utføres av leger og psykologer, mens helsefagarbeidere kan utføre oppgaver som i dag utføres av sykepleiere og vernepleiere. Utvidede roller og ansvar for yrkesgruppene som krever kortere utdanning kan også gjøre det lettere å tilby større stillinger og øke attraktiviteten til disse yrkesgruppene.

Et annet virkemiddel som kan frigjøre kompetanse er mindre bruk av spesialisering. Jo flere som kan utføre oppgaven, jo større vil fleksibiliteten i å utføre oppgaven være. Det vil tilsa at man stiller mindre krav til spesialisert kompetanse på ulike oppgaver. Et mulig siktemål kunne være at Norge ikke skal ha et mere spesialisert og fragmentert kompetansebehov enn det vi ser i nabolandene Sverige og Danmark. Alternativet til formell spesialisering kan være at de som innehar den nødvendige generelle kompetansen må trenes i de spesielle funksjonene knyttet til jobben, slik det er vanlig innenfor de fleste arbeidsområder.

### 8.3. Tiltak for å øke produktiviteten i offentlig sektor

Gjennomgangen foran viser tiltak for å øke produktiviteten i offentlig sektor sammen med tiltak for å øke yrkesdeltakelsen er det absolutt viktigste for å møte framtidens utfordringer. Det skyldes dels at begge disse områdene både vil kunne bidra til å øke inntektene eller redusere kostnadene, og til å tilføre eller frigjøre personell som skal utføre tjenestene. De virker derfor både for å øke finansieringsevnen og for å øke tjenesteevnen. Men økt produktivitet i offentlig sektor betyr ikke at de ansatte skal løpe mer eller jobbe hardere. Det dreier seg dels om å organisere arbeidet bedre, og dels om å ta i bruk teknologiske muligheter for å utføre oppgavene mer effektivt og delvis også bedre tilrettelagt for brukeren.

#### 8.3.1. Bedre organisering og styring

##### Tydligere prioritering av mål

Som det framgår i rapporten stilles offentlige virksomheter ofte overfor et betydelig antall ulike, og delvis motstridende, mål. Likeså er virksomhetene pålagt en betydelig rapportering som er svært tidkrevende. Selv om det selvsagt er viktig at politiske myndigheter og overordnede administrative organer setter tydelige mål for virksomheten, vil det øke produktiviteten dersom omfanget av mål og rapporteringer reduseres kraftig, slik at fokus rettes mot et svært begrenset antall prioriterte mål, mens virksomhetens ledelse gis tillit til å virkeliggjøre de bredere målene bak virksomheten.

Samtidig må kravene til offentlige ledere være tydelige. Det må stilles tydelige krav både om måloppnåelse, utviklingsarbeid, økt produktivitet og realisering av gevinster av effektivisering.

##### Søke beste praksis

Gjennomgangen foran viser at det er betydelige avvik mellom de virksomhetene som er mest effektive og de som er mindre effektive. Dersom alle virksomhetene bringes opp på samme nivå som den mest effektive, vil det i seg selv bidra til en betydelig økt produktivitet i sektoren. Det bør derfor settes økt fokus på hvilke forbedringer som andre allerede har klart å oppnå. Et egnet tiltak vil være at staten gjennomfører en årlig sammenligning av virksomheter innenfor utvalgte sektorer med beregning av potensialet for best practice. Dette er også anbefalt av OECD tidligere (OECD, 2013). Ved å offentliggjøre sammenlignbare data for samme type tjeneste, vil det settes fokus på ressursbruken i ulike virksomheter. Undersøkelsen må følges systematisk opp i styringsdialogen med virksomhetene. Det er imidlertid viktig at det er en sentralisert oppfølging av betydningen av produktivitet i regjeringssystemet. Dette kan ikke overlates til det enkelte departement. Finansdepartementet har en i dag en samlet gjennomgang av tiltak for å bedre økonomiens virkemåte i de årlige nasjonalbudsjettene. Samtidig må virksomhetene systematisk lete etter «next practice» som kan bringe virksomheten videre framover.

##### Utnytte samdrifts- og stordriftsfordeler

Staten har et stort omfang av virksomheter både innenfor enkelte tjenesteområder og når en ser tjenestene samlet. Også kommunene har en rekke ulike tjenestesektorer og tjenestesteder. Disse tjenestesektorene, og tidvis også den enkelte lokale enhet, ser ofte sin virksomhet isolert. Det gjør at stordrifts- og samdriftsfordeler ikke utnyttes slik det er påpekt blant annet av Produktivitetskommisjonen (NOU 2015:1). Både for å redusere kostnader og for å gi befolkningen et bedre tilbud, må offentlig virksomhet i langt større grad fokusere på disse mulighetene. Stordriftsfordelene ligger for eksempel i muligheten for å etablere fellestjenester. Felles sentralbord, felles regnskapsføring m.v. er delvis benyttet, men kan benyttes i større omfang både innen en

tjenestesektor og på tvers av sektorer. Tilsvarende kan offentlig sektor i langt sterkere grad benytte sin størrelse til å oppnå reduserte priser gjennom samordnede innkjøp.

For den enkelte innbygger er det tidvis en større utfordring at offentlig virksomhet ikke klarer å samhandle bedre mellom tjenestesektorene. Etableringen av NAV var et forsøk på bedre samhandling mellom arbeids-, trygd- og sosialtjenestene. Men det er også et tydelig potensial for bedre samhandling mellom skoleverket og NAV i arbeidet for å begrense frafall i skolen. Likeså mellom skattemyndighetene, tollmyndighetene, arbeidstilsynet og innvandringsmyndighetene. Tilsvarende muligheter finnes mellom en rekke offentlige tjeneste-områder. Dette er derfor et åpenbart tiltak for økt produktivitet. Ifølge Produktivitetskommisjonen og DIFI (2014) er mekanismer og virkemidler for å løse oppgave på tvers av sektorer til stede. En bedre samordning er særlig viktig der det er vanskelig å skille mellom ansvaret til ulike sektormyndigheter og der ulik tradisjon i de ulike virksomhetene gir en forskjellig problemforståelse. DIFI har pekt på at område- og sektorgjennomganger kan bidra til å avdekke områder hvor det er behov for bedre samordning.

### 8.3.2. Bruk av teknologi

#### Digitalisering som førstevalg

Digitalisering gir betydelige muligheter både for å redusere kostnader ved mindre bruk av personell, øke nytten av tilgjengelig informasjon ved å kunne sammenstille denne på en enklere måte, og for å øke kvaliteten i tjenestene overfor innbyggerne. Veksten i antallet eldre og reduksjonen av den andel av befolkningen som er yrkesaktive gjør det utfordrende å sikre nok arbeidskraft til viktige funksjoner. Minst like viktig er det imidlertid at veksten i antall eldre vil føre til en så kraftig vekst i offentlige utgifter til pensjoner og helsetjenester, at det vil være et sterkt behov for å redusere kostnader der det er mulig. Mange private virksomheter, blant dem bankene, benytter nå digitale og automatiserte løsninger så langt det er mulig for å holde kostandene nede. Et virkningsfullt tiltak for å møte finansieringsutfordringen og bemanningsutfordringen samfunnet vil stå overfor framover er at det etableres som grunnleggende prinsipp at det offentlige tjenestetilbudet skal utføres automatisert gjennom digitale løsninger der det er mulig og med bemanning bare der det må.

#### Felles digital strategi

Gjennomgangen foran viser at digitaliseringen i offentlig virksomhet er svært fragmentert, dels ved at den er lite samordnet mellom ulike statlige virksomheter og at den ikke er samordnet mellom staten og kommunene. Hver enkelt kommune utvikler sine egne digitale løsninger. Ikke minst for å kunne utnytte informasjon på tvers av tjenesteområder og på tvers av ulike forvaltningsnivåer er det påtrengende viktig at utviklingen av digitale løsninger samordnes, slik det er blant annet i Danmark. Et mulig tiltak for å løse dette er at det etableres en felles strategi for digitalisering av offentlig sektor mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Strategien må forplikte alle partene til gjennomføring og gevinstrealisering. Dette tilsier at det må utvikles felles offentlige standarder på tvers av statlige sektorer og mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Likså må det være en samfinansiering mellom disse ved utvikling og utbygging av digitale løsninger. En slik samordning må være tvunget. Det tilsier samtidig at staten ikke alene kan definere løsningene. Arbeidet må skje i et reelt samarbeid mellom staten og kommunesektoren.

Samtidig er et nokså selvfølgelig tiltak at den strategiske samordningen av digitaliseringen i statlig sektor må styrkes. Det kan for eksempel skje ved at Digitaliseringsdirektoratet gis en tydeligere samordnende rolle. I Danmark er forøvrig forvaltningsorganet som tilsvarer Digitaliseringsdirektoratet lagt under Finansdepartementet.

### **Bedre utnyttelse av informasjon**

En slik samordning mellom ulike offentlige virksomheter og offentlige forvaltningsnivåer som er beskrevet over, må utvikle integrerte offentlige systemer, samordnet utvikling av infrastruktur og en samordnet utvikling av arbeidsprosesser.

Et slikt tiltak vil kunne legge til grunn at alle offentlige IT-løsninger skal være integrert for utnyttelse av felles informasjon. Det forutsetter et løft for katalogisering og deling av informasjon mellom alle registre. Dette forutsetter en helhetlig offentlig informasjonsforvaltning med full felles utnyttelse av data, metoder og løsninger. Dette må baseres på en overordnet beslutning fra regjering og storting.

Et slikt tiltak vil samtidig gi en betydelig utvidet mulighet for utnyttelse av data. En mulighet er at offentlige data anvendes til analyser for å kunne tilby persontilpassede tjenester til innbyggerne, slik store internasjonale digitale aktører allerede tilbyr sine kunder. Dette kan benyttes til å formidle informasjon ved ulike livshendelser, for eksempel informasjon om foreldrepermisjon, barnetrygd og barnehageplass ved fødsel. Det kan også benyttes til å tilpasse undervisningen ut fra den enkelte elevens eller studentens spesifikke behov. Slike offentlige data kan om ønskelig også anvendes til analyser for å kunne forutse samfunnsmessige utfordringer og for å kunne utnytte prediksjonene for å forebygge negative hendelser og lovbrudd, for eksempel kødannelse. Dette er tiltak som i vesentlig grad vil kunne øke produktiviteten i offentlig forvaltning. Samtidig reiser slik bruk av data viktige problemstillinger rundt personvern. Hensynet til personvern kan ivaretas blant annet gjennom anonymisering og ved mulighet til å reservere seg. Et mulig tiltak er at innbyggerne gis kontroll over egne data gjennom en egen portal som viser personlige data og ved å kunne avgrense deling av egne data.

### **8.3.3. Arbeide på nye måter**

#### **Kontinuerlig utvikling**

Behovet for å kunne møte den store finansieringsutfordringen gjennom reduksjon i kostnadene og behovet for å møte befolkningens stadig økende forventninger om tjenestetilbudet, understreker behovet for hele tiden å strekke seg etter nye måter å løse tjenesteutfordringen på. Et grunnleggende utgangspunkt er at finansieringsutfordringen øker dersom standarden på ulike tjenestetilbud økes. Dette blir desto mer krevende når vi vet at standarden har økt kontinuerlig og at vekst i privat velstand også leder til forventning om vekst i standarden på offentlige tilbud. De økonomiske forutsetningene for videre standardvekst vil imidlertid være betydelig svakere framover. Det er derfor nødvendig å arbeide på nye måter.

Digital teknologi vil være en døråpner for å arbeide på nye måter. Det forutsetter imidlertid at virksomhetslederne innen ulike tjenestesektorer har nødvendig strategisk forståelse for hvilke muligheter teknologien gir for nye arbeidsprosesser. Et helt sentralt tiltak må derfor være å styrke den strategiske forståelsen for at omstilling er nødvendig og mulig. Forbedrings- og innovasjonsarbeidet må være en kontinuerlig prosess, ikke et skippertak hvert femte år. Et av de tiltakene som er lavt hengende er å flytte mer av oppgaveløsningen over til brukerne, slik vi ser innenfor flere private sektorer blant annet innen bank og finans. Så langt det er faglig forsvarlig kan da innbyggerne tilbys mulighet for selvbetjening på alle tjenestoområder. Offentlige takster må endres slik at de ikke fremmer fysisk oppmøte framfor digital selvbetjening.

Med en aldrende befolkning vil utbygging av velferdsteknologi være særlig viktig. Velferdsteknologi er teknologisk assistanse som styrker den enkeltes evne til å klare seg i hverdagen til tross for sykdom eller nedsatt funksjonsevne. Det omfatter teknologi for trygghet og sikkerhet som varsling og lokalisering, teknologi for å kompensere svikt for eksempel demens, teknologi for sosial kontakt som videokommunikasjon og teknologi for

behandling og pleie som egenmåling. Arbeidet på dette området er for lengst i gang (se blant annet Helsedirektoratet (2017)). Potensialet er imidlertid betydelig større. Et kraftfullt tiltak for økt produktivitet vil derfor være at det iverksettes en massiv satsing på utvikling av velferdsteknologi med sikte på en kombinasjon av bedre tjenester og kostnadsreduksjoner. Tilsvarende kan det iverksettes en massiv satsing på digitalisering i helsesektoren. Dette kan dels skje ved at konsultasjoner kan skje utenfor institusjon gjennom digital konsultasjon, eventuelt også ved tilknytning fra en allmennlege til spesialist. Arbeidet på dette området er også i gang. Men potensialet er betydelig større. En ny måte å arbeide på er for eksempel slik det blant annet er gjort ved Ahus, der enkelte formelt sett inneliggende pasienter har sin seng og sin medisinske oppfølging av sykehuset i hjemmet.

### **Nye løsninger**

For å oppnå en slik kontinuerlig utvikling er det imidlertid viktig at det legges til rette for forsøk. Et mulig tiltak er at statlige myndigheter stimulerer forsøk i statlige virksomheter og i kommunene gjennom en særskilt forsøkslovgivning, tilrettelegging for erfaringsutveksling gjennom et særskilt forsøksprogram og økonomiske støtte til slikt forsøksarbeid. Samtidig må det være åpning for en større grad av fleksibilitet. Et mulig tiltak er at lov, regelverk og finansieringsordninger gjennomgås for å fjerne hindre for fleksible og tilpassede løsninger.

Utprøving av nye løsninger forutsetter at det gjøres feil. Gjennom feil får man nyttig lærdom for å utvikle ideene videre. Det er derfor nødvendig å øke forståelsen og aksepten for feil i slike utprøvinger. Det gjelder i også ved revisjon av forvaltningen. En ide er å følge eksempelet fra enkelte gründer-miljøer hvor man har egne arrangementer hvor man lærer av «fiasko»-prosjekter.

Et tiltak for å øke aksepten for at forsøk må ha et større spillerom er ved å etablere særskilte forsøksenheter slik det er gjort i flere andre land. Det kan da etableres en egen offentlig enhet Forvaltningslab (tilsvarende virksomhet er både Danmark og Storbritannia organisert under Statsministerens kontor), som tester ut ny teknologi og nye tjenester utenfor de vanlige organisasjonslinjene. Det åpnes for økt offentlig eksperimentering ved endret praksis og bruk av digitale tjenester ved å innføre en særlig forsøkslov som åpner for avvik fra annen lovgivning til forsøksformål etter nærmere godkjenning og for en begrenset periode. Forsøk som er vellykket skal skaleres opp som generelle ordninger. Evaluering vil kunne skje gjennom et læringscenter. I kommunesektoren kan slike forsøk stimuleres ved å gjenta Frikommune-ordningen som åpnet for forsøk i en begrenset periode. Det er et selvstendig poeng slik det er gjort i Danmark og i Storbritannia, at en slik forsøksenhet ikke er knyttet til en sektor, og at den er forankret svært høyt i forvaltningen. Slik vil det tydeligere gå fram at dette er en prøving og feiling som er anerkjent og har støtte på høyeste nivå.

### **Næringsvirksomhet basert på offentlige data**

Det store omfanget av data knyttet til offentlige virksomheter reiser både spørsmål om hvor langt disse kan utnyttes til å utvikle kommersielle tjenester. Teknologirådet (2017) har pekt på at det ligger en enorm verdi i offentlige data, og spør om utenlandske selskapers tilgang til offentlige data bør betinges av at de bidrar til å bygge opp kompetansemiljø i Norge. Teknologirådet spør også hvem som eier algoritmene knyttet til datainnsamlingen av staten selv eller leverandørene? Et mulig tiltak er at det etableres en egen statlig virksomhet for forvaltning av offentlige data, som også omfatter data samlet av leverandører til offentlig sektor. Selskapet kunne da sikres eierskap til algoritmene som utvikles for bruk av slike data.

### 8.3.4. Bedre utnyttelse av investeringer

#### Bedre gjennomføring av IKT-prosjekter

Gjennomgangen over viser til kompleksiteten i mange offentlige IT-prosjekter. Et tiltak for å øke produktiviteten i slike prosjekter er at offentlige IT-løsninger i større grad bygges rundt standardiserte løsninger. Offentlig regelverk må da gjennomgås slik at behovet for spesialiserte krav i de enkelte etatene og med det krav om spesialiserte IT-løsninger reduseres.

Mange av de offentlige IT-prosjektene som har hatt betydelige komplikasjoner og kostnadsoverskridelser har vært store og komplekse. Flere offentlige virksomheter synes nå å endre måten IT-løsningene utvikles på. Et mulig tiltak for å øke produktiviteten synes å være at offentlige IT-løsninger i hovedsak endres til fleksible skybaserte løsninger. Utviklingsarbeidet bør da i større grad kunne skje internt i virksomheten i et samspill mellom intern IT-kompetanse og faglig ekspertise. Dette tilsier da at virksomhetens egen IT-kompetanse må styrkes.

Et annet tiltak er at prosjektgjennomføringen bedres. Et mulig tiltak er at alle offentlige IT-prosjekter pålegges å benytte en felles velprøvd prosjektmodell med kontinuerlig rapportering til Difi om gjennomføring, slik kravene er i Danmark. Prosjektmodellen må da utvides og tilpasses til også å omfatte styringsmetodikk for utvikling av fleksible og skybaserte løsninger.

Mange samfunnsøkonomisk lønnsomme IT-prosjekter blir ikke gjennomført fordi de ikke når opp i vanskelige budsjettprioriteringer. Fagstatsråden kan fort ønske å prioritere noe mere politisk inspirerende enn oppgradering av IT-systemer. Dette kan tilsi at utviklingen av mindre IT-prosjekter heller bør sees i sammenheng med oppgradering av IT, enn sammen med departementenes politiske prioriteringer. Et mulig tiltak er at de mindre IKT-prosjekter løftes ut av den ordinære budsjettprosessen med prioriteringer innenfor hvert departementsområde, og til en felles ramme for investering i teknologisk oppdatering. Prosjektene kan samtidig avregnes mot gevinst 3-5 år fram i tid.

#### Gevinstrealisering

En investering (i IKT eller annet) som leder til en produktivetsforbedring i et offentlig foretak vil kun påvirke statens finansieringsevne dersom forbedringen tas ut i form av reduserte kostnader. Gevinster som blir igjen i virksomheten og kan benyttes for eksempel til kvalitetsforbedringer i tjenestene, har ingen betydning for evnen til å finansiere velferdstjenestene. Det er derfor et nødvendig tiltak at det til alle offentlig innovasjons- og utviklingsprosjekter (både innen IT og innen organisering og drift), skal stilles en plan for gevinstrealisering i form av kostnadsreduksjoner.

I dag praktiseres dette i kombinasjon med den mye omtalte ABE-reformen der man av prinsipp legger til grunn at offentlige aktører effektiviserer virksomheten med 0,8 prosent per år. Kombinasjonen av disse kostnadsreducerende tiltakene kan virke gjensidig ødeleggende. Dersom en organisasjon klarer å effektivisere med 10 prosent gjennom en planlagt investering, vil det oppleves som urimelig at man samtidig skal få kutt i budsjettet drevet av ABE-reformen. For offentlig sektors innovasjonsevne- og vilje er det helt avgjørende at man stilles overfor krav som gir insentiver til gevinstrealisering. I tillegg til at gevinstene skal lede til reduserte kostnader for staten bør de også gi de ansatte i organisasjonen gevinster, enten i form av at tjenestenes kvalitet kan økes eller at de ansatte sitter igjen med en form for premiering.



## 8.4. Tiltak for bedre kapasitetsutnyttelse og samarbeid

Gjennomgangen over peker på at fremtidige utviklingstrekk vil legge press på kapasiteten i eksisterende organisasjoner og infrastruktur. For å møte denne utfordringen trenger vi blant annet tiltak som bidrar til en bedre utnyttelse av de infrastrukturinvesteringene vi allerede har gjort. Samtidig vil det trenge nye løsninger. Kapasitetsutfordringen vil derfor også være avhengig av tiltak som oppfordrer til mer innovasjonssamarbeid mellom offentlig og privat sektor.

### 8.4.1. Bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet

Bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet går i all hovedsak på å redusere behov for å investere i nye kapasitetsutvidelser. Aktuelle tiltak vil i denne sammenhengen være å opprettholde standarden på det vi allerede har, samt å finne nye måter å bruke eksisterende kapasitet slik at behovet for kapasitetsutvidelser begrenses.

#### Opprettholde standard på eksisterende infrastruktur

Standarden ved infrastrukturløsningene våre påvirker tilgjengelig kapasitet. Dårligere veier, strømmnett, bygg og vann- og avløpsanlegg, begrenser bruksområdene og hvor mange som kan utnytte løsningene. Så lenge vedlikeholdet ikke prioriteres vil standarden stadig forringes, til et punkt hvor vedlikeholdskostnaden blir større enn kostnaden ved å bygge helt nytt. Det store vedlikeholdsetterslepet på dagens infrastruktur, er derfor en utfordring. Et mulig tiltak for å forbedre utnyttelsen av dagens infrastruktur er derfor å prioritere kostnader til jevnlig vedlikehold fremfor investeringer i ny kapasitet.

Et annet tiltak kan være å vektlegge livsløpsanalyser/samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser i valg av konsept, materialer og løsninger ved nye byggeprosjekter og rehabiliteringsprosjekter. Det vil si at kostnadene som vurderes, ikke begrenses til dagens investeringskostnad, men også vurderes i lys drifts- og vedlikeholdskostnadene i infrastrukturens levetid. Dette for å synliggjøre valgene som fremstår dyrere i dag, men som i realiteten vil være billigere på lang sikt.

#### Begrense og redusere behovet for økt kapasitet

Det er et tankekors at store investeringer bare utnyttes deler av dagen. Gjennomgangen foran viser for eksempel store ulikheter i hvordan sykehusene utnytter operasjonsstuene. Et tiltak for å øke kapasitetsutnyttelsen er at bygg og utstyrsinvesteringer utnyttes bedre i ordinær arbeidstid. Det er imidlertid også et aktuelt tiltak at utstyret anvendes utover ordinær arbeidstid. Bruk av utstyr på ettermiddag og kveldstid ville både bidra til å fjerne eventuelle køer, gi befolkningen tilbud om behandling på tider som kan være mere bekvem for dem og bidra til at utstyret utnyttes bedre.

Dette har også naturlig sammenheng med tilgang på personell. Ved sykehusene er det flere tilfeller hvor det er for mye bemanning på dagtid og for lite på kvelden og i helgene. Gjørvkommissjonens undersøkelse (NOU 2014:16) viser at politiet har for stor bemanning i ordinær arbeidstid og for lite bemanning i helgene når behovet er størst. Det gir grunn til å reise spørsmål om et mulig tiltak kan være å introdusere en ny stillingskategori hvor ansatte mer gjennomgående arbeider på ugunstige tider, men som samtidig lønnes høyere enn ved arbeid i ordinær arbeidstid. Et slik tiltak vil altså både kunne bidra til en bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser og kompetanse, og en bedre utnyttelse av infrastrukturen vi allerede har investert i.

Som nevnt i kapittel 8.4 dimensjoneres kapasiteten i infrastrukturen etter forbrukstoppene. Bruken av infrastrukturen varierer derimot mye over tid. Alternativet til å investere i økt kapasitet er derfor å jevne ut disse

forbrukstoppene. Både innen strømforbruk og transport er disse gjerne koblet til arbeidstider. Et tiltak for å jevne ut toppene kan være å innføre mer fleksible arbeidstider, og herunder legge til rette for mer bruk av hjemmekontor.

Samtidig kan utvikling av nye løsninger bidra til at forbrukstoppene utjevnes. Bruk av batterier som kan lades i perioder med lite strømforbruk, og kan brukes som strømforsyning til husholdninger når forbruket er stort vil bidra til å fordele belastningene på strømmettet. Tilsvarende vil bruk av dataene som samles inn via Smarte strømmålere (AMS) legge til rette for utvikling av nye løsninger som gjør overvåking og regulering av eget strømforbruk mer tilgjengelig for forbrukeren. Bevisstgjøring av forbrukerens forbruksmønster gjennom slike løsninger, med mulighet til å påvirke egen strømgjennomføring ved en aktiv regulering, kan være et viktig tiltak for å jevne ut forbrukstoppene i strømmettet. Her vil nettselskapene være en viktig bidragsyter gjennom å bidra med kunnskap og data til utviklingen av nye løsninger. Tilsvarende vil gjelde for samferdselssektoren. Utvikling av samhandlende intelligente transportsystemer (ITS), autonome kjøretøy og nye signalsystemer kan bidra til bedre trafikkflyt og med dette forbedre kapasitetsutnyttelsen. Ekspertutvalget for teknologi og fremtidens transportinfrastruktur (Teknologiutvalget, 2020) peker i denne sammenhengen på at der disse løsninger muliggjør en fullstendig fjerning av sjåføren, kan dette redusere prisene på transporttjenester og således bidra til mer samkjøring. En økt satsing på utvikling av nye løsninger som gjør det mulig å overvåke og regulere bruk av infrastruktur er dermed et mulig tiltak for å jevne ut forbrukstoppene. En rekke investeringsprosjekter retter seg mot å øke kapasiteten blant annet i samferdselssektoren. Et mulig tiltak er at det innføres krav om at utvikling eller bruk av teknologi som kan bidra til å jevne ut forbrukstoppene skal inngå som et alternativt konseptvalg.

Et annet mulig tiltak er utvidet bruk av rushtidsprising. Dette kan gi insentiver til bruk av infrastrukturen på andre tider av døgnet hvor kapasitetsutfordringen ikke er like stor. Slik prisdifferensiering er allerede brukt for strøm og i vei dag. Nye løsninger kan derimot gjøre det mulig å innføre mer detaljert prisdifferensiering etter hvert som nye data samles inn og analyseres.

#### **8.4.2. Mer innovasjonssamarbeid mellom privat og offentlig sektor**

Bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet er avhengig av at vi tenker nye løsninger. Her har privat sektor et fortrinn fremfor det offentlige, da de i større grad er avhengig av kontinuerlig fornyelse for å opprettholde egen konkurransekraft. Gjennomgangen over viser at omfanget av offentlig og privat innovasjonssamarbeid er begrenset, særlig knyttet til innovative offentlige anskaffelser. Det er derfor god grunn til å iverksette tiltak som stimulerer til økt innovasjonssamarbeid mellom offentlig og privat sektor.

#### **Konkretisere nytenkning som et eget ansvarsområde i offentlige virksomheter**

Menon (2016) viser til at forskning om innovasjon i økende grad framhever organisasjoners evne til å ta i bruk og tilpasse seg ny kunnskap og nye løsninger, og at de som jobber aktivt med innovasjon selv, også lærer mer av andre. For å stimulere til mer innovasjonsarbeid og -samarbeid i offentlig sektor kan et mulig tiltak være at hver enkelt offentlig virksomhet setter av små ressurser og gir utvalgte avdelinger eller ansatte ansvar for å hele tiden tenke nytt i måten virksomheten drives på. Å konkretisere dette arbeidet i en (liten) budsjettpost, og samtidig gi utvalgte ressurser ansvaret for oppfølging, kan gjøre det lettere å prioritere innovasjonsarbeidet. Det er viktig å poengtere at det er her er snakk om inkrementell innovasjon, det vil si mindre forbedringer av eksisterende løsninger. Hovedhensikten er her å forsøke å endre tankemønsteret bort fra «vi gjør det slik vi alltid har gjort det» til «finnes det andre måter å løse dette på?».

## Markedsdialog og erfaringsarenaer som kilde til innovasjonsspredning

Den/de innovasjonsansvarlige i den offentlige virksomheten bør videre involveres i innkjøpsarbeidet med ansvar for å utfordre dagens innkjøpsvalg, utforming av anbud og ta initiativ til markedsdialog før anskaffelsen kunngjøres. Herunder bør det legges vekt på å benytte seg av muligheten til å gå i dialog med private leverandører i forkant av anskaffelsen, både for å øke egen kunnskap om alternative måter å løse behov på og for å forberede og stimulere private aktører til å tenke ut alternative løsninger. Etter hvert som offentlig sektor får stadig større tilgang til data, kan for eksempel markedsdialog være nyttig for å få nye idéer til hva dataene kan brukes til, og da hvilke tjenester det offentlige skal etterspørre.

Økt bruk av markedsdialog vil generelt være et innovasjonsfremmende tiltak. Gjennom dette kan markedet selv dele erfaringer om løsninger som er utviklet for lignende problemstillinger i både offentlige og private virksomheter. Videre gir det også leverandørene muligheter til å komme med tilbakemelding om eventuelle krav i konkurransegrunnlag som virker hemmende for å tilby nye fremfor standard løsninger på et behov. Således er dette en viktig arena for å spre innovasjon på tvers av virksomheter og sektorer. Eksempler på konkrete tiltak kan være å innføre markedsdialog som standard for anskaffelser av en gitt størrelse eller videreutvikle arenaer som åpner for erfaringsdeling mellom privat og offentlig sektor om vellykkede innovasjonsprosjekter. Som nevnt tidligere i rapporten er eksempelvis rolleinnovasjonen i finanssektoren en relevant løsning for å redusere ressursbehovet i velferdstjenestene. Finanssektorenes erfaring fra utvikling og implementering av nett- og mobilbankløsninger vil derfor være av stor nytte for å kunne utvikle og realisere tilsvarende i de offentlige velferdstjenestene. Bedre kjennskap til vellykkede prosjekter og kunnskap om risikofaktorer underveis kan også gjøre det lettere for offentlige virksomheter å selv delta som pilotkunder i innovasjonsprosjekter.

## 8.5. Tiltak for å øke brukerfokuset i velferdstjenestene

Gjennomgangen foran peker på at det ikke er tilstrekkelig med en finansieringsevne for velferdstjenestene, det må også være en finansieringsvilje i befolkningen. Dette framhever betydningen av at tjenestene innrettes slik at brukerne opplever at deres behov blir vel ivaretatt. Etter hvert som den private velstanden økes vil befolkningen også forvente standardforbedringer i de offentlig finansierte velferdstjenestene. Dette vil det ikke være rom for med mindre finansierings- og tjenesteutfordringene økes ytterligere. De vil også forvente samme fleksibilitet i offentlige tjenester som det de kan få gjennom private tjenester.

### 8.5.1. Persontilpassede løsninger

#### Økt fleksibilitet

Brukerfokus handler om bevissthet rundt hva brukeren trenger. Dette er grunnleggende sett et krav om tilfredsstillende tilstedeværelse og kvalitet. I distrikter hvor antall eldre øker og antall yrkesaktive går ned vil det å opprettholde et tilbud i seg selv være en utfordring, jfr. kap 8.7 under. Vurdering av kvalitet kan være både objektiv og subjektiv. Den kan avhenge av kvaliteten på andre offentlige tilbud, men også sammenlignes med private løsninger. Dersom offentlig sektor skal ha legitimitet som tjenesteleverandør kan ikke tilbudet oppleves klart svakere enn hva en ville blitt tilbud av private leverandører.

Men kvalitet handler også om å få dekket sitt behov ut fra egne forutsetninger og ikke ut fra et tilbud som er likt for alle. Et tiltak for å øke brukerfokuset er derfor at måten tjenesten utføres på er fleksibel ut fra den enkeltes behov. Det vil blant annet si at det kan tilpasses behovet for omfang av tjenesten og også endringer i behov over tid. Ved behov for hjemmehjelpstjenester må brukeren vite at han får nok hjelp. Men fleksibiliteten kan også

være knyttet til tid. Dersom du ønsker tjenesten levert fredag, gir det mindre tilfredshet å få den levert mandag. Hvis en pensjonist ønsker å sove litt lengre gir det bedre tilfredshet om tjenesten kan leveres kl. 11 enn kl. 8.

### **Åpning for tilleggskjøp**

Velferdstjenestene er i dag strengt regulert mellom offentlige og private leverandører. Har du en privat tjeneste kan du i større grad bestemme hva, når og hvor mye du vil kjøpe. Offentlige tjenester er i større grad vurdert ut fra at et objektivt behov skal dekkes slik det er passende for tjenesten. Et mulig tiltak kunne være at også de som mottar offentlig tjeneste kan bestille egenbetalt tilleggstjeneste. Er det nødvendigvis slik at en som trenger hjelp i hjemmet og ønsker noe mere må kjøpe en privat tilleggstjeneste istedenfor å kunne betale selv for at den offentlige hjemmehjelpen er noe lengre. Et annet tiltak er å sikre at brukerne får kjente tjenesteutøvere, og ikke må forholde seg til hyppige skifter.

## **8.5.2. Økt brukertilfredshet**

### **Bruk av målinger**

Det er et grunnleggende behov for at offentlige tjenester fokuserer på hvordan brukerne opplever tjenesten. Et tiltak for å få slik innsikt er gjennom måling av brukertilfredshet. Dersom slike målinger gjennomføres for flere tilsvarende tjenestesteder vil man få god innsikt i hvem som har høyest tilfredshet. Gjennomgangen foran viser at dette i begrenset grad skyldes at tjenesten leveres av offentlige, ideelle eller kommersielle tjenesteytere. Ledelse og kultur synes å være langt viktigere. Som på andre områder vil det å strekke seg etter «best practice» ofte kunne gi betydelige forbedringer.

Gjennomgangen viser og at befolkningen generelt ofte har en annen opplevelse av et tilbud enn de som faktisk benytter tilbudet. Et tiltak for å måle dette er gjennom bredere beboerundersøkelser. Tjenestens legitimitet og innbyggernes finansieringsvilje avhenger av oppslutningen i befolkningen generelt. Det er derfor viktig å ta signaler fra befolkningen alvorlig.

### **Ledelsesfokus**

Det sentrale er at ledelsen i virksomhetene har fokus på brukernes behov og brukernes tilfredshet. Dette må dels bestemme hvilke prioriteringer som skal gjøres ved disponering av tilgjengelige ressurser, og hvordan det sikres rom for fleksibilitet. Et viktig tiltak vil være å bygge en kultur blant ansatte hvor respekt for brukerne, forståelse for brukernes ønsker og behov, og betydningen av at brukerne, deres familier og innbyggerne generelt ser virksomheten som tjenlig. Gjennom en slik kultur vil holdningene til de ansatte komme til uttrykk i måten som de forholder seg til brukerne på.

## **8.6. Tiltak for det grønne skiftet i offentlig tjenesteproduksjon**

Som vist i kapittel 7.6 er klimafotavtrykket fra offentlig anskaffelser stort. Videre har tidligere studier vist at klima og miljøpåvirkninger i begrenset grad prioriteres i virksomhetens styringsmål og innkjøp. Offentlig sektors størrelse generelt, samt som kunde for privat sektor, tilsier imidlertid at det offentlige har et særlig ansvar for å gå frem som et foregangseksempel på grønn omstilling. Krav om tydelige og ambisiøse klima og miljømål for den enkelte virksomhet som igjen videreføres i ambisiøse innkjøpskrav, kan her være mulige tiltak.

## 8.6.1. Tydelige og ambisiøse mål på klima og miljø

### Etablere egne mål som støtter opp om Regjeringens klimamål

Som vist i kapittel 7.6 indikerer Difis undersøkelse blant offentlig innkjøpere at offentlig virksomheter i begrenset grad har egne mål knyttet til virksomhetens bidrag til klimagassutslipp og negative påvirkninger på miljøet. Uten forankring i ledelsens mål, eller i styringsdialogen med eierdepartement, kan det derfor være vanskelig å prioritere «det grønne skiftet». Et mulig tiltak er derfor å innføre et krav om at alle offentlige virksomheter skal ha egne klima- og miljømål. Ettersom offentlig sektor skal være et foregansseksempel, bør disse være ambisiøse.

Et naturlig sted å begynne kan her være å implementere statens klimamål i egen virksomhet, det vil si et mål om å redusere utslippet av klimagasser med 50-55 prosent innen 2030. Til dette kan det legges til grunn underliggende delmål/tiltak knyttet til spesifikke områder. For eksempel har Oslo kommune nylig innført et mål om at alle offentlige byggeplasser skal være utslippsfrie innen 2025, mens samtlige byggeplasser i kommunen skal være utslippsfrie innen 2030. Tilsvarende har fylkeskommuner begynt å stille krav til nullutslipps- og lavutslippsløsninger i sine fergeanbud. Ettersom klimafotavtrykket fra offentlig sektor er størst innen bygg og anlegg, transport, avfall og vann og avløp, er det særlig her det bør fokuseres på å innføre egne mål. Selv om eksemplene over viser til deler av offentlig sektor med ansvar for regulering av byggeprosjekter og transporttilbud, vil tiltakene lett kunne overføres til eksempelvis helsesektoren og kultursektoren: for eksempel at egen bilpark skal være utslippsfri innen X år, energiforbruket i egne bygg skal reduseres med X prosent, at togreiser skal benyttes fremfor fly så langt det er mulig, eller at plastemballasje skal reduseres med X prosent – eventuelt at gjenbruksplast skal utgjør X prosent av all plastemballasje innen X år.

### Det grønne skiftet må være en del av styringsdialogen

I denne forbindelse er det viktig at virksomhetene styres og måles også etter sitt bidrag til det grønne skiftet. Her kan et alternativ være å innføre krav om at alle offentlige virksomheter av en viss størrelse og alle kommuner skal utarbeide egne klimaregnskap og klimabudsjett med tilhørende ambisjon om reduksjon i klimagassutslipp som de måles på.

Ettersom store miljøinnovasjoner ofte er dyrere enn konvensjonelle løsninger, kan staten i tillegg sette av egne midler til miljøtiltak særlig rettet mot offentlig virksomhet, som virksomhetene kan søke midler fra ved utvikling av eller implementering av nye løsninger med stor samfunnsverdi. Et slikt virkemiddel særlig rettet mot offentlig sektor kan gjøre det mindre risikabelt for offentlig virksomheter å delta i større pilot-prosjekter med privat sektor. Et annet alternativ kan være at de offentlige virksomhetene «belønnes» i sine budsjetter ut fra hvor stor miljøeffekt/klimagassreduksjon de klarer å oppnå.

### Målene må vurderes jevnlig i lys av miljøeffekt

Samtidig vil utvikling av nye løsninger også bety at etablerte miljøambisjoner må vurderes med jevne mellomrom. Eksempelvis har det lenge vært en ambisjon om å få mer av godstransporten over fra vei til bane og sjø. Etter hvert som godstransporten på vei blir utslippsfri, vil deler av miljøeffekten av dette tiltaket reduseres. Tilsvarende vil lavutslippsløsninger bli mindre relevante som miljøtiltak i den grad nullutslippsløsninger blir mer tilgjengelige. Prioritering av togreiser fremfor flyreiser i jobbsammenheng vil være mindre hensiktsmessig dersom flytransporten blir utslippsfri. Per i dag er vi fortsatt langt unna utslippsfri godstransport og flytransport. Videre er eksempelvis målet om mer godstransport på bane og sjø fremfor vei begrunnet også i andre virkninger som veistøv, kapasitet og trafiksikkerhet. Hovedpoenget med eksemplene nevnt over er at klima- og miljømålene vi

setter i dag, ikke nødvendigvis er like hensiktsmessig eller ambisiøse i morgen. Det er derfor viktig at etablerte tiltak revurderes jevnlig ut ifra hvor stor merverdien av tiltaket er sett opp mot alternative løsninger.

### 8.6.2. Ambisiøse miljøkrav til egne leverandører

Innovasjon, og herunder utvikling av miljøteknologi, er forbundet med høy risiko. Mye av risikoen er naturlig nok knyttet til hvorvidt det er mulig å utvikle en løsning som fungerer, men mye er også koblet til hvorvidt det finnes et betalingsvillig marked for den nye løsningen. Dette kan bli en «Catch 22»-situasjon, hvor utviklerne venter på at markedet skal etterspørre løsningen, mens markedet venter på at løsningene skal tilbys. Offentlig sektors rolle som krevende kunde kan redusere risikoen for et slikt scenario, da sektoren kan representere et stort nok markedsgrunnlag til at den teknologiske risikoen blir overkommelig for næringslivet. Bruk av miljøkrav i offentlige anskaffelser er således et viktig tiltak for grønn omstilling, ikke bare i offentlig sektor, men for økonomien generelt da deres krav kan gjøre at løsningene i det hele tatt utvikles. I tråd med innføring av egne klimamål, kan det derfor også legges som en forutsetning at offentlige innkjøp skal inneholde ambisiøse miljøkrav for sine leverandører. Offentlige oppdragsgivere er allerede lovpålagt å «innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant» gjennom anskaffelsesloven §5. Det foreslåtte tiltaket over er ikke ment som en utvidelse av dette lovverket. Men skal offentlig sektor være en viktig pådriver for det grønne skifte, bør ambisiøse miljøkrav være en forutsetning i deres egne anskaffelser.

Et eksempel på et slikt ambisiøst krav var fylkeskommunens krav om utslippsfrie fergeløsninger på Vestlandet, noe som har ført til utvikling av elektriske ferger. Et tilsvarende krav kan være at nye tog som anskaffes skal være utslippsfrie eller at fly som skal betjene anbudsruiter på kortbanenettet skal være utslippsfrie.

Alternativt kan det som et minimum innføres mindre ambisiøse, men standardiserte miljøkrav som skal gjelde for hele offentlig sektor. For eksempel at leverandører med Miljøfyrtårnsertifikat skal prioriteres i offentlige anskaffelser, at alle offentlige byggeprosjekter skal benytte BREEAM eller at gjenbruk/repasasjon alltid skal vurderes før det kjøpes nytt.

Difis spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere viser til ressurser og kunnskap som den viktigste barrieren for at miljøkrav ikke brukes i offentlige anskaffelser. En mulighet er derfor at virksomhetene pålegges krav om å ha en klima- og miljørådgiver i egen virksomhet, med ansvar for å følge opp miljøkrav i anskaffelsene.

Kompetanse kan også opparbeides gjennom deltagelse i pilot og demonstrasjonsprosjekter med næringslivet. Som nevnt over kan et alternativ her være å gi de offentlige virksomhetene økonomiske insentiver til å delta, ved å utvide ordningene i dagens virkemiddelapparat rettet mot offentlig sektor. Videre vil deltagernes erfaringsdeling med andre offentlige virksomheter være viktig for å spre kunnskap. En mulighet er derfor å betinge finansiell støtte til at erfaringene fra prosjektet deles.

## 8.7. Tiltak for å motvirke regionale ubalanser

Befolkningsframskrivningene vi har presentert i rapporten viser at store forskjeller i fremtidig forsørgerbyrde vil gi mindre sentrale kommuner store utfordringer når det kommer til å tilby offentlige velferdstjenester til sine innbyggere. Samtidig vil det bli økt behov for utbygging av kapasiteten i kommunene som opplever tilflytting. Det å opprettholde bosettingen og mangfoldet har dessuten en betydelig egenverdi. Med en utvikling som peker i retning av at de unge flytter til byene og de eldre blir igjen, vil særlig underdekning av helsepersonell i distriktene representere en stor utfordring. Tiltak som kan øke tilbudet eller dempe etterspørselen etter denne typen arbeidskraft, vil være særlig viktig. Utfordringen kan møtes på to måter: gjennom tiltak for å opprettholde

bosetningen og med det også å sikre tilstrekkelig arbeidskraft, og gjennom tiltak for å kompensere for manglende arbeidskraft, blant annet gjennom økt bruk av digitale løsninger og mer geografisk fleksible måter å organisere offentlige tjenester på.

### 8.7.1. Opprettholde bosetting

Regioner er avhengige av arbeidsplasser dersom folk skal bo der. Dette er en utfordring i distriktene, men det finnes også næringssvake regioner i mer sentrale strøk. Arbeidsplassene i distrikt-Norge er tradisjonelt nært knyttet til utvinning og bruk av ressursene i området, enten det er fiskeressurser, vannkraftressurser, jordbruksareal eller ressurs knyttet til naturopplevelser. Et effektivt tiltak for å stimulere til bosetning i et område er å gi støtte til utvikling av lokalt næringsliv. Det finnes en rekke distriktpolitiske verktøy for å stimulere til bosetning over hele landet. Innovasjon Norge har et eget program for distriktrettet investeringsstøtte. Merkurprogrammet utvikler og støtter butikktilbudet i Distrikts-Norge. Et av de mest omfattende distriktpolitiske virkemidlene er differensiert arbeidsgiveravgift, et tiltak som stimulerer til økt sysselsetting gjennom en gradert ordning der satsen er null i Finnmark og Nord-Troms. Ordningen virker direkte og er forutsigbar ettersom den er automatisk tilgjengelig for alle bedrifter i distriktene, med unntak av visse sektorer. I Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms er personskattene lavere og det er særskilte ordninger blant annet for nedskrivning av studielån.

Et mulig tiltak for å opprettholde bosetningen er derfor å forsterke de distriktpolitiske virkemidlene. De bedriftsrettede virkemidlene i distriktene var i 2002 på 741 millioner kroner. I 2019 var bevilgningen til bedriftsrettede låne og tilskuddsordninger i distriktene på vel 318 millioner kroner. Innovasjon Norge skriver selv i sin Oppdragsgiverrapport for 2019 at «Distriktsmidler brukes derfor i økende grad til tidligfaseprosjekter og mindre til investeringsstøtte som det var mer av tidligere. Dette vil i enkelte regioner oppleves som et virkemiddelapparat som er mindre relevant, særlig for hjørnestensbedrifter og små og mellomstore bedrifter hvor fokus i større grad er arbeidsplasser enn innovasjonshøyde.» Det er svært viktig å legge til rette for innovasjon. Men for å sikre bosetting i distriktene er arbeidsplassene i seg selv viktige. Sysselsetting må derfor tillegges en sterkere selvstendig vekt i virkemiddelbruken.

Næringsutvikling i distriktene har tradisjonelt skjedd gjennom en kombinasjon av naturressurser, kompetanse og kapital. Et mulig tiltak for næringsutvikling ligger i å ta i bruk nye naturressurser som mineraler eller hydrogen. Et annet tiltak kan være å utvide og forsterke verdikjedene knyttet til de ressursene som allerede utnyttes, for eksempel gjennom mer foredling av fiskeråstoff. I tillegg til de tradisjonelle distriktpolitiske virkemidlene er viktige tiltak dels å legge til rette for nettverk som kan virke gjensidig støttende slik vi ser gjennom næringshagene og dels lette etableringen gjennom lokaler for utleie slik vi har sett gjennom industrivekstanleggene.

### Desentralisert utdanning

Det er en klar sammenheng mellom studiested og hvor man velger å jobbe etter studiene. Det har derfor stor betydning for tilgang på helsepersonell at det tilbys studier i nærheten av der behovene er. Økt satsning på utdanning i distriktene vil derfor kunne være et viktig tiltak for å øke rekrutteringen av kompetent arbeidskraft i kommuner som ventes å få en særlig tung forsørgerbyrde. Regjeringen har uttrykt at de vil satse på flere fleksible og desentraliserte utdanningstilbud, og fordelt sommeren 2020 til sammen 100 millioner kroner i på universiteter og høyskoler som oppretter utdanningstilbud som er tilgjengelige også utenfor campus. Ved å gi flere mulighet til å kombinere studier med jobb og familie, kan flere ta utdanning der de bor og bidra med kompetanse i sine lokalsamfunn, og således redusere fraflyttingen i utsatte kommuner.

### **Utflytting av statlige arbeidsplasser**

Et annet, målrettet tiltak for å sikre bosetting i distriktskommuner er utflytting av arbeidsplasser. Politikk for lokalisering av statlige virksomheter har vært en del av norsk regionalpolitikk i over 50 år, og flere regjeringer har vært opptatt av å flytte statlige arbeidsplasser ut av Oslo. Gjennom flytting av virksomheter og etablering av nye, har til sammen flere tusen arbeidsplasser blitt vedtatt lokalisert utenfor hovedstaden. Studier viser at få medarbeidere flytter med når virksomheter flytter, noe som kan innebære betydelige kostnader i form av tapt kompetanse på kort sikt, mens på lengre sikt ivaretar virksomhetene sine oppgaver godt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Ved å etablere kompetansemiljøer over hele landet gjør en det mer attraktivt for eksisterende kompetanse å bli boende, noe som bidrar til å redusere sentraliseringstakten.

Tidligere organiserte man oftere virksomheter ut ifra behovet for regional tilstedeværelse. Økt grad av spesialisering er viktig både for å sikre tilstrekkelig kvalitet på oppgaveutførelsen, og for å kunne framstå som attraktive arbeidsplasser med robuste fagmiljøer. De senere årene har ny teknologi og mer teknologivante brukergrupper ført til at fysisk nærvær og oppmøte blir mindre viktig. Digitalisering gir nye muligheter for å løse arbeidsoppgaver på nye måter. Erfaringer gjennom koronapandemien har vist oss at mange arbeidsoppgaver kan løses gjennom fjernarbeid. Økt fleksibilitet i hvor og hvordan arbeidsoppgaver løses kan bidra til å opprettholde bosetting i distriktene selv uten utflytting av arbeidsplasser.

### **Bosetting av innvandrere**

En annen måte å sikre tilbudet av arbeidskraft i distriktene på er gjennom økt tilrettelegging for innvandring til kommuner som vil møte særlig store utfordringer. Flyktninger- og asylsøkere som har vært bosatt i distriktene har i mange tilfeller flyttet videre til hovedstadsområdet etter noen år. Ved å motta flyktninger, asylsøkere og andre innvandrere i kommuner som har opplevd nedgang i folketallet, kan en øke utnyttelsen av den infrastrukturen som allerede er i området, samtidig som stedet vitaliseres gjennom flere og ofte yngre innbyggere. En bevisst strategi for innvandring til distriktskommuner er derfor et mulig tiltak for å opprettholde bosettingen. For å sikre at bosettingen blir varig, er det imidlertid viktig at det er innvandring av et visst omfang av grupper som ikke er i konflikt med hverandre. Likeså må innvandrerne sikres relevant arbeid. Stabilitet i bosettingen kan også oppnås ved at økonomiske hjelpetiltak for eksempel i form av boligstøtte, samtidig som de knyttes til bosetting på stedet.

## **8.7.2. Redusere avstandsulempen**

### **Digitalt baserte arbeidsplasser**

I tillegg til begrensning i tilgang til kompetanse og kapital, har avstand alltid vært en vesentlig ulempe i utkant-områdene. Denne ulempen kan i betydelig grad fjernes gjennom bruk av digitale løsninger. Gjennom målrettet bruk av ny digital teknologi kan arbeidsoppgaver som skal leveres, enten det er i Oslo eller Sydney, utføres i Berlevåg like raskt som på nabokontoret. En bevisst utbygging av digital kapasitet og en bevisst utlokalisering og desentralisering av arbeidsplasser er derfor et nytt tiltak for å opprettholde bosettingen som bare i begrenset grad er benyttet.

Ny teknologi gjør samtidig at arbeidsoperasjoner kan automatiseres og at bruken av arbeidskraft radikalt kan reduseres. Det gjør at arbeidsoppgaver som tidligere ble flyttet ut til lavkostland, nå har en betydelig lavere kostnadsulempen i Norge. Mange av disse industriarbeidsplassene har tradisjonelt vært i Distrikts-Norge, enten det er møbelindustrien på Sunnmøre som har lagt oppdrag til Baltikum eller fiskeråstoff som er sendt til Kina for



foredling. En bevisst politikk for å hjemføre slike oppgaver og en bevisst politikk for å bruke automatisering som virkemiddel for å etablere industri i distriktene er derfor også et mulig virkemiddel.

### **Utbygging av digital infrastruktur**

Digital infrastruktur blir stadig viktigere, og behovet for gode nettjenester i hele landet kommer bare til å øke fremover. Digitalisering treffer alle deler av samfunnet, fra arbeidsliv og utdanning til kultur, næringsliv og velferdstjenester som for eksempel helse. Myndighetene har uttrykt bekymring for et «digitalt klasseskille», at ulik kompetanse knytte til bruken av digitale løsninger kan bidra til å forsterke andre forskjeller i samfunnet, som utdanning og arbeidsmarkedsmuligheter. For å kunne utvikle digital kompetanse er det avgjørende at den digitale infrastrukturen er på plass. Å satse på utbygging av høykapasitets bredbånd og mobildekning i alle deler av landet er derfor et viktig tiltak ikke bare for å redusere regionale ubalanser, men også for aktivt å motvirke dem.

### **Opprettholde transporttilbud**

Samferdselstiltak står sentralt i distriktspolitikken. Ved å gjøre det lettere og hurtigere å reise innad i og mellom regioner, reduseres avstandsulempen knyttet til det å arbeide og bo i distriktskommuner. Gode samferdselstiltak som styrking av vei, jernbane, båt og kollektivtilbud i distriktene gjør det mer attraktivt å bo, og lettere å drive næringsvirksomhet. Det samme gjelder for flyplasser og rimelige og hyppige flyruter til alle deler av landet. Med de demografiske endringene som forventes å komme, vil det oppstå behov for å tenke nytt rundt transporttilbud i distriktene. Overgang fra standardiserte bussruter til mer skreddersydde og brukertilpassede løsninger vil kunne gjennomføres med økt bruk av digitale løsninger i samferdselssektoren. Dette kan også skje ved bruk av førerløse biler eller småbusser.

### **8.7.3. Kompensere for manglende personell**

Tiltak for å stimulere til bosetting i distriktene, som de vi har nevnt over, vil ikke alene være tilstrekkelig for å møte den økte etterspørselen etter helsetjenesten i kommuner med sterk aldring. Økt bruk av teknologi kan bidra til å dempe presset på eksisterende helsepersonell og således bidra til å redusere regionale forskjeller i tjenestetilbudet. Teknologi og digitale løsninger kan redusere avstanden mellom kompetent personell og pasienter, noe som vil være spesielt viktig i sårbare distrikter.

### **Aktiv bruk av velferdsteknologi**

Økt bruk av digitale løsninger i helse- og omsorgssektoren vil være et spesielt viktig tiltaksområde. Ved å øke bruken av e-konsultasjoner og veiledning via internett kan behovet for stedbunden personell reduseres. Ved hjelp av velferdsteknologi kan pasienter og brukere i større grad få avstandsoppfølging, og behovet for å oppsøke helsetjenesten for enkle prosedyrer som å foreta rutinemessige målinger reduseres. Helsedirektoratet har gjennom Nasjonalt velferdsteknologiprogram gjennomført flere pilotprosjekter for bruk av medisinsk avstandsoppfølging i norske kommuner. Så langt viser erfaringene at medisinsk avstandsoppfølging gir brukerne en følelse av økt oppfølging, trygghet og kontroll over egen helse, og flere erfarer at dialogen mellom pasient og helsevesen har blitt bedre. Velferdsteknologi som for eksempel medisinsk avstandsoppfølging representerer en form for rolleinnovasjon der pasienten i større grad mobiliserer egne ressurser til å styre egen helse. Det øker muligheten for at eldre kan bo hjemme lenger samtidig som de får nødvendig oppfølging, noe som vil bidra til å lette på presset i kommunale omsorgstjenester. Så langt har de fleste pilotprosjektene blitt gjennomført i sentrale kommuner. Et viktig tiltak for å møte regionale utfordringer i helse- og omsorgstjenesten er derfor å utvikle og gjennomføre pilotløsninger for de minst sentrale kommunene, og ikke minst å skalere opp de

prosjektene som viser en positiv effekt, slik at disse kan benyttes av kommunene som trenger det mest. Statlig støtte til slik ordninger kan bli nødvendig.

### **Geografisk fleksible tjenester**

Et annet tiltak for å kompensere for manglende helse- og omsorgspersonell i tynt befolkede kommuner er en økt satsning på ambulerende tilbud og satellitt-tilbud. Slike tiltak kan inkludere økt bruk av interkommunale tilbud som distriktmedisinske sentre (DMS). Et DMS er et helsetilbud der en eller flere kommuner samarbeider med et sykehus om tjenester, enten før eller etter sykehusbehandling. Tjenester ved DMS kan også erstatte behandling på sykehus. Et annet, tilgrensende tiltak kan være økt bruk av satellitt-tilbud, for eksempel løsninger der helseforetakene samarbeider med kommuner om tjenester som tradisjonelt utføres på sykehus. Økt bruk av ambulerende tjenester, der helsepersonell reiser rundt og oppsøker pasienter der de er, er en annen type tiltak som kan vurderes. I de nordligste områdene har det over tid vært benyttet en ambulerende spesialisthelsetjeneste. Legespesialister reiser da rundt til aktuelle kommuner og utfører undersøkelse lokalt, for eksempel inne øyelegjetjenester og øre, neste og halslegjetjenester. Det er ingen ting i veien for at slike tjenester også kan benyttes i primærhelsetjenesten for eksempel ved ambulerende allmennlege eller ambulerende diabetessykepleier. Tilbudet vil imidlertid ikke redusere behovet for akutthelsetjeneste.

## **8.8. Tiltak for å sikre tillit**

Omstillingene vi har foran oss vil legge et økende press på tillitten i samfunnet. Digitalisering og det grønne skiftet vil gi flere jobbmuligheter i noen sektorer og færre jobbmuligheter i andre. Tilsvarende vil sentralisering bety større valgmulighet i storbyene, men lavere valgmulighet i distriktene. Sammen kan dette bidra til økende forskjeller i samfunnet, og at en økende andel av befolkningen opplever utenforskap og mister tillitt til at den norske modellen hensyntar deres behov. Svekket tilliten, er det også en fare for at tiltakene som skal bidra til omstilling, vil møte så mye motstand at omstillingstakten reduseres eller stopper opp. For å ivareta tillitten i samfunnet bør tiltak rettes mot å redusere kildene til ulikhet og utenforskap. Tillitt handler også om opplevd trygghet i at myndighetene representerer troverdige instanser som sørger for at innbyggernes rettigheter og tilbakemeldinger ivaretas. Tiltak som bidrar til å ivareta offentlige funksjoner som har til hensikt å korrigere for feil, vil på så måte også kunne bidra til å sikre tillitten til den norske modellen.

### **8.8.1. Minimere kildene til ulikhet og utenforskap**

#### **Inkludering og deltagelse i utdanning og arbeidsliv**

Som påpekt i kapittel 7.8 er yrkesdeltagelse en viktig kilde til det å føle seg som en del av samfunnet. For mange vil arbeidsplassen være den viktigste arenaen for læring, og med dette den viktigste kilden til kompetanseutviklingen som trengs for å holde tritt med de nye kompetansebehovene omstillingen av samfunnet krever. Arbeidsplassen kan også være en viktig arena for utveksling av ideer, erfaringer og meninger med personer i ulik alder, ulik sosial og kulturell bakgrunn og ulik fagkunnskap. Sist, men ikke minst, er arbeidsplassen kilden til egen inntekt og valgfriheten som følger med dette. Tiltakene som går på økt yrkesdeltagelse og som er nevnt i kapittel 8.1.1 vil derfor også være relevante tiltak for å opprettholde tillitten i samfunnet. I denne sammenhengen handler imidlertid økt yrkesdeltagelse om det å være en del av, heller enn det å være en ressurs for, samfunnet. NOU (2021:2) foreslår blant annet å utrede muligheten for å forlenge prøvetiden for grupper der manglende kompetanse, helseutfordringer eller inkluderingsutfordringene generelt er store. De peker også på et behov for bedre veiledning i forhold til forventningene og mulighetene som ligger i dagens regelverk for prøvetiden. Tanken bak er at dette kan redusere arbeidsgivers risiko ved å tilby faste stillinger til jobbsøkere hvor

søkerens produktivitet er mer usikker, som igjen kan forbedre utsatte gruppers mulighet til å få tilbudt faste stillinger og bli bedre inkludert i arbeidsmarkedet.

Som diskutert under arbeidskraftsbehov vil det her være særlig viktig å fokusere på områder der yrkesdeltagelsen er lavest, og hvor risikoen for langvarig arbeidsledighet er høyest. Som vist til over gjelder dette særlig de unge, de med lav utdanning og innvandrere. Tiltakene bør derfor spisses mot disse gruppene. For eksempel vil dette være tiltak rettet mot å hindre frafall i videregående skole. Her er det viktig at skolene lærer av hverandres erfaringer. Tiltakene som er iverksatt for å hindre frafall bør evalueres; eksempelvis forsøk hvor skolene har hatt personell som drar hjem til ungdommen for å få de på skolen, verdien av ekstra lærerinnsats ved behov eller flere miljøterapeuter og rådgivere på skolen. Tilsvarende trengs det evalueringer av tiltak for ungdom som tilbys praksisplasser fremfor eller i deler av skoletiden.

Selve grunnlaget for læring og utvikling dannes i tidlig alder. I St.meld. 6 (2019-2020) vises det til en rekke forskningsprosjekter som viser at de tre første årene i et barns liv er avgjørende for videre læring, ettersom vår hjerne da er på sitt mest formbare. Blant annet vises det til at erfaringene fra tidlig alder danner grunnlag for barnets selvreguleringsevne, språkutvikling og evne til kommunikasjon og samspill med andre. For barn der foreldrene av ulike årsaker ikke evner å tilby den stimuleringen og støtten et barn trenger, legger dette et desto større ansvar på barnehage og skole for å bidra til at barnet utvikler et nødvendig grunnlag. Det å styrke tidlig innsats i barnehage og skole vil således være et viktig tiltak for å unngå ulikhet og manglende deltagelse i samfunnet senere i livet.

Tilsvarende bør integreringstiltak vektlegges. Som nevnt i kapittel 8.1.1 finnes det allerede tiltak som ikke benyttes. Også her vil det derfor være behov for å evaluere dagens tiltak, og undersøke årsakene til den lave utnyttelsen slik at tiltakene kan innrettes på en bedre måte.

### **Unngå regionale spenninger**

Som påpekt flere ganger i rapporten, kan sentraliseringstrenden trekke i retning av at de regionale forskjellene både når det gjelder bosetting og i tjenestetilbud, arbeidstilbud og næringslivets vekstmuligheter øker. Mens vi i beskrivelsene i kapittel 8.7 særlig er opptatt av at tjenestetilbudet opprettholdes, vil tillitt i hovedsak være knytte til hvorvidt tjenestetilbudet oppleves rettferdig fordelt. Dersom befolkningen i utkant-områdene opplever sentralisering og tap av tjenestetilbud, kan de oppfatte seg som «glemt av storsamfunnet». Motsatt er det en utfordring at stor ressursinnsats i utkant-områdene kan oppleves urimelig for befolkningen i sentrale strøk, særlig for grupper i de sentrale strøkene som opplever et lavere velferdsnivå enn de ser i distriktene. Utvikling og bruk av velferdsteknologi kan være et viktig tiltak for å øke tillitten, da dette er et tiltak som vil kunne bidra til et bedre tilbud både i distriktene og i sentrale strøk.

### **Bygge fellesskap**

I en tid hvor samfunnslivet kan være mangefasettert, oppleves fremmedgjørende gjennom raske teknologiske endringer og en global virkelighet som man kan oppleve liten påvirkning over, kan kulturlivet bidra både til å bygge felles arenaer med felles opplevelser, og være arena for kreativitet og debatt. Mye tyder på at velferdsutviklingen vil øke etterspørselen etter fritid og opplevelser. Samtidig vil pågangen av opplevelser øke betydelig gjennom nye digitale kanaler og en global virkelighet. Et kreativt og aktivt kulturliv både på lokalt og nasjonalt nivå vil da kunne bidra til fellesskap og forankring. I arbeidet med å tilpasse de offentlige utgiftene til trangere budsjetterammer, er det viktig at denne bredere dimensjonen i samfunnsbyggingen iakttas.

## 8.8.2. Viktige funksjoner som ivaretar klage og kritikk

### Nødvendig samfunnskritikk og faktabasert informasjon

Tilliten i samfunnet avhenger av at befolkningen opplever at viktige velferdsbehov blir ivaretatt, men den er ikke minst avhengig av at befolkningen har trygghet for at myndighetene ivaretar grunnleggende forvaltningsprinsipper som likebehandling, saklighet og en høy etisk standard uten korrupsjon. I tillegg til de formelle kontrollorganene gjennom revisjon av forvaltningen, er det av avgjørende betydning at vi har en kritisk presse og at viktige samfunnsproblemer settes under debatt både i pressen og gjennom kulturlivet. I en situasjon hvor de økonomiske rammene blir trangere, endringene i samfunnet skjer raskere og mange kan føle seg fremmedgjort gjennom digitalisering og globalisering er det særlig viktig at slik samfunnskritikk ivaretas.

Videre vil digitalisering gi flere muligheter til å manipulere informasjon og til at feilinformasjon kan spres raskere og til flere. Viktigheten av at det offentlige legger til rette for faktabasert og nøytral allmennkringkasting vil derfor øke. Samtidig har ikke minst media selv et ansvar for å faktasjekke påstander og avdekke kilder som sprer feilinformasjon, eksempelvis gjennom tiltak som faktisk.no. Det er grunn til å tro at den økende tilgangen på informasjon vil øke behovet for slike faktasjekk-tjenester. Et konkret tiltak kan her være at ulike tilsynsorgan får ansvar for å opprette tilsvarende faktasjekk-tjenester.

### Kvalitetssikring, tilsyn og klageinstanser

På tilsvarende måte vil tilliten til myndighetene være avhengig av tilsynsorgan og klageinstanser som for eksempel Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og andre ombud blant annet for barn og likestilling, EOS-utvalget, Helsetilsynet, Forbrukertilsynet og andre tilsyn og ulike klagenemnder oppfattes som fungerende og rettferdige. I likhet med brukerundersøkelser på offentlig tjenesteproduksjon, er det derfor viktig at disse organene evalueres jevnlig. Der organene er i direkte kontakt med befolkning og næringsliv, eksempelvis Forbrukerrådet og klagenemdene bør det også her gjennomføres jevnlig brukerundersøkelser av eksterne aktører for å avdekke hvorvidt brukerne oppfatter rådgivningstjenestene som rettferdige.

### Sikre oppfølging av brukernes behov

Videre er finansieringen av felles velferdstjenester avhengig av at befolkningen har tillitt til at deres skattepenger blir brukt i henhold til deres behov. Tiltak som øker brukerfokus i velferdstjenestene, vil således også være viktig for å opprettholde tillitt til den norske modellen. Som nevnt i kapittel 9.5 vil et første tiltak være å gjennomføre jevnlig målinger både blant brukere, og blant befolkningen generelt. Tilliten er imidlertid også avhengig av at signalene og forbedringspotensialet som fremkommer av disse målingene følges opp. Det kan derfor være en fordel at resultat fra brukerundersøkelser og eventuelle tiltak for å følge opp signal om forbedringspotensialet er en del av styringsdialogen, eventuelt at virksomhetenes implementering av tiltak for å ivareta brukernes tilbakemeldinger er en del av de relevante tilsynsorganenes oppfølging av virksomhetens plikter.

## 8.9. Tiltak for å imøtekomme behovet for beredskap

Utviklingstrekkene vi presenterer tidligere i rapporten viser et tydelig behov for å øke fokuset på sikkerhet og beredskap i samfunnet. Denne utviklingen har i realiteten blitt langt tydeligere i årene etter 2001. Trender som globalisering, digitalisering og klimaendringer bidrar til økte utfordringer knyttet til blant annet cybersikkerhet, terror, spredning av bakterier og virus og uforutsette hendelser knyttet til mer dramatiske værphenomener. Det er god grunn til å forvente at behovet for økt beredskap innen en lang rekke sektorer vil bli ytterligere forsterket

i tiårene som kommer. Tiltak rettet mot å møte disse utfordringene kan i all hovedsak deles i tre typer aktiviteter: overvåking, forebygging og respons.

### 8.9.1. Overvåkingstiltak

Ved å være klar over hendelser før de inntreffer, kan riktige og effektive tiltak iverksettes for å møte dem. For å møte virkningene av klimaendringer, er overvåking av klima og miljø et godt tiltak. Ved å øke støtten til aktører som Miljødirektoratet, Meteorologisk Institutt, Norsk romsenter og andre aktører som overvåker klima og miljø, kan vi oppdage hendelser før de inntreffer, slik at tiltak kan settes inn før det er for sent.

Den økte digitaliseringen fører med seg økt fare for cyberkriminalitet. Den digitale teknologien åpner for globalisering av terror og kriminalitet på en helt ny skala. Det er derfor viktig at det settes av nok ressurser til å overvåke særlig de digitale systemene for mulige innbrudd.

Med globaliseringen har verden kommet tettere på, på godt og vondt. En konsekvens er spredningen av ekstreme holdninger som gir seg uttrykk i form av terror. En styrking av PSTs arbeid med å avdekke farlige strømninger i samfunnet vårt før det er for sent, er et viktig tiltak for å motvirke terror, og et tiltak som må videreføres. Her må hensynet til nasjonens sikkerhet hele tiden balanseres mot individets rett til privatliv.

Gode internasjonale relasjoner er essensielle for å sikre god overvåking av uønsket utvikling. Det gjelder innen alle områdene som er beskrevet over. Det bør derfor jobbes mot å ta del i internasjonale samarbeid som tilrettelegger for utveksling av informasjon om så vel klimaendringer som cybersikkerhet.

### 8.9.2. Forebyggende tiltak

Samtidig som overvåking kan motvirke at uønskede hendelser inntreffer, kan tiltak som forebygger skadelig utvikling bidra til å redusere faren for hendelser. Forebygging handler om å bygge opp ønsket utvikling og om å dempe skadelig utvikling.

Et svært viktig tiltak for å forebygge potensielt store skader som følge av klimaendringer, er å jobbe for å redusere de globale utslippene. Mer konkrete tiltak for å forebygge store naturskader som følge av endrede værforhold, inkluderer sikring av veier, vann og avløp mot flom. Selv om slike tiltak ofte er svært kostbare, er det langt mer kostnadseffektivt å forebygge enn å reparere naturskader.

Målrettede tiltak rettet mot unge som står i fare for å falle utenfor fellesskapet, kan bidra til å motvirke at ekstreme holdninger får fotfeste og sprer seg. Slike tiltak henger tett sammen med tiltak som sikrer tillit i samfunnet, som diskuteres nærmere i kapittel 8.8.

Tiltak som bidrar til økt datasikkerhet, er en målrettet måte å forebygge mot cyberkriminalitet. Samtidig er økt bevisstgjøring rundt hvordan cyberangrep foregår viktig for å ruste den enkelte databruker til å beskytte seg selv.

### 8.9.3. Responderende tiltak

Til sist er det viktig å ha nødvendige ressurser på plass for å møte uforutsette hendelser de gangene de oppstår. Det innebærer blant annet gode systemer for varsling. For dette formålet er en god digital infrastruktur avgjørende. Tiltak som styrking av nødnett er viktig for å sikre dette. Også gode rutiner for varsling og respons er avgjørende. Grundig evaluering og læring fra hendelser som har inntruffet, er et viktig tiltak for å styrke fremtidig responsarbeid. Videre vil det å sette av nok ressurser til øvelser være en god investering i fremtidig respons.

Erfaringene fra koronapandemien har synliggjort behovet for tilstrekkelig med smittevernutstyr i helsevesenet. Et annet viktig tiltak for å møte en eventuell ny helsekrise, er å sikre fleksibilitet i oppgaveløsingen gjennom en fortsatt oppgavedeling mellom offentlige og private aktører. Koronakrisen har vist at ved å trekke på de ressursene som finnes i privat sektor, kan vi som samfunn snu oss raskt og oppskalere nødvendig virksomhet for å møte en uforutsett hendelse som et globalt virusutbrudd.

#### 8.9.4. Viktig at tiltakene er effektive

Å allokere ressurser til beredskap handler i prinsippet om å legge til side ressurser som ellers kunne vært benyttet til å skape verdier. Økt beredskap vil derfor medføre redusert produktivitet, i alle fall på kort sikt. Det legger et ekstra press på en allerede utfordret finansieringsevne. Det er viktig å merke at tiltakene som drøftes i dette kapittelet kan ha effekter som kansellerer hverandre. Det må avveies til for å møte ulike utfordringer. Et viktig poeng er derfor at fokuset på beredskap ikke blir dominerende, ettersom det ikke vil være effektivt. Myndighetene må tørre å stå imot press om å legge større fokus på beredskap enn det som er hensiktsmessig.

Behovet for beredskap er omfattende, og favner svært bredt. Eksemplene vi diskuterer over, berører behov som følger av utviklingstrekk som klimaendringer, globalisering og digitalisering, utviklingstrekk som treffer nærmest alle sider av samfunnet. Nettopp derfor er det viktig at de tiltakene som iverksettes for å møte behovet for beredskap er *samfunnsøkonomisk effektive*. Planverk for å møte beredskapsbehovet må utarbeides i tråd med prinsipper for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det innebærer strukturerte, kostnadseffektive tiltak, og at tiltakene kun gjennomføres innenfor områder der sannsynligheten for at en uønsket hendelse vil inntreffe er tilstrekkelig stor, samtidig som konsekvensene av en slik hendelse er betydelige. Sagt på en annen måte så må tiltakene dimensjoneres etter behov. Nasjonale kornlagre er et eksempel. Etter at beredskapslagringen av korn ble bygget ned på begynnelsen av 2000-tallet, har flere tatt til orde for at slike lagre igjen er nødvendige for å sikre befolkningen i en eventuell konfliktsituasjon der muligheten til å importere mat faller bort. En slik situasjon er imidlertid ikke spesielt sannsynlig, og skulle den inntreffe, vil den høyst trolig være kortvarig. Norsk landbruk kan omstille seg til å sikre norsk forsyningsbehov i løpet av relativt kort tid (Menon 2016:28). Det taler for at beredskapslagre av korn bør være av et forholdsvis begrenset omfang. Tilsvarende gjelder andre lagre, som for eksempel medisinalagre. Det er viktig at helse- og samfunnsøkonomiske analyser legges til grunn i vurderingen av hvor omfattende det er hensiktsmessig at et slikt beredskapstiltak er.

Videre bør digital teknologi utnyttes i utformingen av beredskapstiltak. Særlig tiltak innen overvåking kan effektiviseres betydelig ved hjelp av digitaliserte løsninger. Naturovervåking kan også gjennomføres effektivt ved hjelp av droneteknologi, særlig i områder der det er krevende for mennesker å ferdes. En annen måte å sikre effektive beredskapstiltak på, er å sikre at tiltakene ikke er låst til en spesiell type ressurser. Fleksible tiltak som utnytter de ressursene som finnes i hele samfunnet, vil være mer effektive enn sektorspesifikke tiltak hvor det offentlige skal ha ansvaret alene.

## Referanser

- Asplan Viak og Oslo Economics (2019), *Klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser*, datert 04.03.2019
- Cappelen, Å., B. Dapi, H. M. Gjefsen, V. Sparrman og N. M. Stølen (2018), *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035*. Rapporter 2018/36, Statistisk sentralbyrå
- Brønnøysundregistrene (2015): *Sluttrapport for utredning av informasjonsforvaltning i offentlig sektor*. Brønnøysundregistrene, 2. mars 2015.
- Deloitte, Menon Economics og Oxford Research (2019), *Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet – Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet*, datert 4. november
- Direktoratet for økonomistyring (2011), *Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter – en kartlegging*. DFØ-Rapport 3/11
- Difi (2014), *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi rapport 2014:7
- Difi (2019), *Innbyggerundersøkelsen 2019*
- DNV GL (2019), *Strømnett i et fullelektrisk Norge*, Rapportnr 2019-0218
- DNV GL og Menon (2015), *Gevinstpotensialet i et felles konsept for informasjonsforvaltning i offentlig sektor*
- Dyvi, Yngvar (2017), *Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2017*, Arbeidsnotat 2017/6  
Finansdepartementet
- Finne, H. (red.) 2014. *Utfordringer og gode grep i store IKT-investeringer i offentlig sektor. Erfaringer og kvalifiserte synspunkter*, Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn, Regional utvikling.
- Gunnes, T., R. Ekren og K. Steffensen (2018), *LÆRERMOD 2016-2040 – Fremtidig tilbud og etterspørsel for fem type lærere*, Rapporter 2018/35, Statistisk sentralbyrå
- Helsedirektoratet (2017), *Andre gevinstrealiseringsrapport med anbefalinger*
- Hjemås, G., J. Zhiyang, T. Kornstad og N. M. Stølen (2019a). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035*. Rapporter 2019/11, Statistisk sentralbyrå
- Hjemås, G., E. Holmøy og F. Haugstveit (2019b). *Framskrivninger av etterspørselen etter arbeidskraft i helse- og omsorg mot 2060*. Rapporter 2019/12, Statistisk sentralbyrå.
- Hungnes, H. & B. Strøm (2020). *Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi: Basert på endelige nasjonalregnskapstall for 2018*. SSB Rapporter 2020/45.
- Hungnes, H., D. Kolsrud, J. Nitter-Hauge, J. B. Prestmo, B. Strøm: *Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi*. SSB-rapport nr. 2016/17.
- Innovasjon Norge (2020), *Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge for 20189*
- Intro International (2016), *VIS Velferdsteknologi i Sentrum, Innføring av velferdsteknologi i sentrumsbydelene i Oslo*
- Ipsos Norge (2020), *Innovasjon og viten*, <https://www.ipsos.com/nb-no/ukens-tall-9-7-av-10-fornoyd-med-det-offentlige-helsevesenet>

Kjelvik, J., Mundal A. (2013), *Utgifter til eldres helse og omsorg*. Publisert i Statistiske analyser 137, Statistisk Sentralbyrå

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019), *Digitaliseringsrundskrivnet 2019*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser. Utrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt*.

Kommunal Rapport (2017), *Kommunebarometeret 2017*

Leknes, S., G. Hjemås, E. Holmøy og N. M. Stølen (2019). *Regionale framskrivinger av etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester, 2017-2035*. Rapporter 2019/26, Statistisk sentralbyrå.

Menon Economics (2020a), *Effekt av Korona på norsk eksportrettet næringsliv*, Menon-publikasjon nr. 33/2020

Menon Economics (2020b), *Helsenæringens verdi 2020*, Menon-publikasjon nr. 50/2020

Menon Economics (2020c), *Sysselsettings- og verdiskapingsvirkningen av offshore leverandørnæringens Eksport*, Menon-publikasjon 135/2020

Menon Economics og BI:CCI (2020), *Vurdering av tiltak for kulturnæringen under Koronakrisen*, Menon-publikasjon nr. 83/2020

Menon Economics (2019), *Digitalisering og konsekvenser for storbykommuner*, Menon-publikasjon nr. 48/2019

Menon Economics (2018a), *Vekstvilkår for norske scale-ups*, Menon-publikasjon nr. 58/2018

Menon Economics (2018b), *Smarte kommuner, hva er gevinstpotensialet?* Menon-publikasjon nr. 73/2018

Menon Economics (2018c), *Helsedata – store verdier på spill*. Menon-publikasjon nr. 69/2018

Menon Economics (2018d), *Reiselivsnæringens økonomi*. Menon-publikasjon nr. 104/2018

Menon Economics (2016), *Verdien av landbrukets forsyningsevne: en samfunnsøkonomisk analyse*. Menon-publikasjon nr. 28/2016Meld. St. 14 (2020-2021), *Perspektivmeldingen 2021*, publisert 12.februar 2021

Meld. St. 1 (2020-2021), *Nasjonalbudsjettet 2021*, publisert 25.september 2020

Meld. St. 2 (2019-2020), *Revidert nasjonalbudsjett 2020*, publisert 12.mai 2020

Meld. St. 6 (2019-2020), *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*, 8.november 2019

Meld. St. 1 (2019-2020), *Nasjonalbudsjettet 2020*, publisert 27.september 2019

Meld. St. 14 (2019-2020), *Kompetansereformen – Lære hele livet*, publisert 22.april 2020

Meld. St. 8 (2018-2019), *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida*

Meld. St. 41 (2016–2017), *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*

Meld. St. 29 (2016-2017), *Perspektivmeldingen 2017*

Meld. St. 34 (2015-2016), *Verdier i pasientens helsetjeneste – Melding om prioritering*

Meld. St. 12 (2012-2013), *Perspektivmeldingen 2013*



- NAV (2019a), *NAV-ytelsene frem mot 2060. En oppdatering*. Notat 2 2019.
- NAV (2019b). Flest uføretrygdede med psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser. Hentet 01.10.2020 fra Nav.no: <https://www.nav.no/no/person/inhold-til-person-forside/nyheter/flest-uforetrygdede-med-psykiske-lidelser-og-atferdsforstyrrelser>
- Nedelkoska, Ljubica og Glenda Quintine (2018), *Automation, skills use and training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202
- Norges Bank (2020), *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet*. Publisert 12. juni 2020
- Norges Forskningsråd (2019), *Indikatorrapporten 2019*
- NOU (2021:2), *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*
- NOU (2020:2), *Fremtidig kompetansebehov III, Læring og kompetanse i alle ledd*.
- NOU (2019:25), *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*
- NOU (2019:12), *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne*
- NOU (2019:7), *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* (Arbeids- og sosialdepartementet)
- NOU (2019:2), *Fremtidig kompetansebehov II, Utfordringer for kompetansepolitikken*
- NOU (2015:1) *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, Produktivitetskommisjonens første rapport
- NOU (2016:1), *Arbeidstidsutvalget – Regulering av arbeidstid – vern og fleksibilitet*
- NOU (2016:3), *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*, Produktivitetskommisjonens andre rapport
- NOU (2014:16), *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*
- NVE (2018), *Strømforbruk i Norge mot 2035 – Fremskrivning av strømforbruk i Fastlands-Norge*, NVE-rapport 43/2018
- OECD (2020), *Embracing Innovation in Government*. Global Trends 2020. OECD Publishing, Paris. <https://trends.oecd-opsi.org/trend-reports/seamless-government/>
- OECD (2019a), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>
- OECD (2019b), *OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264313835-en>
- OECD (2019c) *Government at a Glance: Core Government Results*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en>
- OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>
- OECD (2013), *Value for Money in Government: Norway 2013, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201927-en>.

OECD (2004), *OECD Studies in Risk Management. Norway. Tunnel Safety*

Oslo Economics (2020), *Samfunnsøkonomisk verdi av rehabilitering, 2020\_16*

Oslo kommune (2018), *Publikumsundersøkelsen 2018*

Rambøll Management (2006), *Kunnskapsoversikten 2006 over virkninger av arbeidstidsreduksjon*  
Rambøll (2014), *Satsing på digital læring i staten – kartlegging og måling av gevinster*

Rådgivende ingeniørers forening (2015), *Norges tilstand 2015*

Rådgivende ingeniørers forening (2019), *Norges tilstand 2019 – Kommunale og fylkesveier, State of the nation*

Riksrevisjonen (2013), *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i sykehus, Dokument 3:4 (2013-2014)*

Riksrevisjonen (2016), *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester, Dokument 3:6 (2015–2016)*

Riksrevisjonen (2017), *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i sykehus, Dokument 3:2 (2017-18)*

Riksrevisjonen. (2020). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid. Riksrevisjonen.

Rybalka, M. (2015), *The innovation input mix – Assessing the importance of RD and ICT investments for firm performace in manufacturing and services, Discussion Papers SSB, No. 801*

Skålholt, A, H. Høst, T. Nyen og A.H. Tønder (2013), *Å bli helsefagarbeider, NIFU-rapport 5/2013*

Sortland, M. (2019). Utgave 4- 2019 Redusert sysselsetting blant småbarnsforeldre etter økt kontantstøttesats.

SSB (2017) *Økonomiske analyser 1/2017, Statistisk sentralbyrå.*

Teknologiutvalget (2019), *Eksperutvalget – teknologi og fremtidens transportinfrastruktur, Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobiliteten.*

Teknologirådet (2017), *Denne gangen er det personlig – Det digitale skifte i offentlig sektor.*



# Vedlegg 1: Koronapandemiens påvirkning på norsk økonomi i 2020 og 2021

I dette kapittelet diskuterer vi tilstanden i norsk økonomi i lys av koronapandemien. Vi ser på situasjonen i dag og utsiktene for 2021, samt hvilke virkninger koronapandemien vil ha på sikt. Vi ser også nærmere på hvordan den kortsiktige utviklingen ventes å slå ut på de sektorene som er særlig relevante for Spekters medlemmer, nemlig helse, kultur, transport, infrastruktur og virkemiddelapparatet. Vi baserer våre prognoser på Finansdepartementets *Revidert nasjonalbudsjett 2020*<sup>87</sup>, SSBs *Konjunkturhendelser 3/2020*<sup>88</sup>, Norges Banks *Pengepolitiske rapport 2/2020*<sup>89</sup> og Menons egne analyser av koronapandemiens virkninger på utvalgte næringer<sup>90</sup>. Prognosene omtalt her er utarbeidet sommeren 2020, og bygger derfor på økonomiske rapporter og forventninger som var kjent på dette tidspunktet.

## Tilstanden i norsk økonomi i 2020 og 2021

Norsk økonomi fikk et svært kraftig tilbakeslag da koronapandemien nådde landet i mars 2020. Strenge smittevernstiltak førte til en sterk brems i produksjonen i en rekke næringer, hvor mange bedrifter særlig i tjenestenæringen måtte stenge ned driften over natten. Nesten samtidig falt oljeprisen markant, dels som følge av at pandemien førte til lavere økonomisk aktivitet og etterspørsel etter petroleumsprodukter, og dels som følge av priskonkurransen mellom produsentlandene. OECD anslår BNP-fall på mellom 9 og 11 prosent i euroområdet, 7-8 prosent i Sverige og 11-14 prosent i Storbritannia i 2020.<sup>91</sup> Disse sjokkene har fått stor betydning for hvordan norsk økonomi har utviklet seg gjennom 2020 og inn i 2021.

Etter hvert som næringsliv og befolkning tilpasser seg de gjeldende restriksjonene, og utviklingen i smittetall eller tilgang til vaksiner tillater at flere restriksjoner fjernes, vil også den økonomiske aktiviteten øke igjen. Prognosene vi presenterer her bygger primært på en antagelse om at man vil klare å holde smitten nede i Norge og at nasjonale restriksjoner gradvis fases ut i 2021. Vi forutsetter med andre ord at det ikke vil være behov for en ny nedstengning i Norge eller hos våre handelspartnere.

Utviklingen av nye vaksiner trekker i retning av at vi vil se gradvis oppnåelse av immunitet gjennom første halvår og at myndigheter i Norge og hos våre viktigste handelspartnere gradvis normaliserer hverdagen. Virkningene av de strenge tiltakene som ble innført i mars, vil derimot gi noen effekter som antas å vare også etter at tiltakene er avsluttet. Det fører til at økonomien vil bruke noe tid på å hente seg inn igjen til nivået før krisen inntraff.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på usikkerheten rundt denne prognosen. Vi kan oppleve nye omfattende smitteutbrudd også i 2021. Videre kan vaksinearbeidet møte på utfordringer som gir utsettelse eller

---

<sup>87</sup> Publisert 12. mai 2020. Kan leses her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f7f31a9baf3e49c1ad1fa72da5585003/no/pdfs/stm20192020002000ddpdfs.pdf>

<sup>88</sup> Publisert 11. september 2020. Kan leses her <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/attachment/431293?ts=17477eaaaf0>

<sup>89</sup> Publisert 12. juni 2020. Kan leses her: [https://static.norges-bank.no/contentassets/ec46da8920184a74acc6cf8ee312f29d/ppr\\_220.pdf?v=06/18/2020094006&ft=.pdf](https://static.norges-bank.no/contentassets/ec46da8920184a74acc6cf8ee312f29d/ppr_220.pdf?v=06/18/2020094006&ft=.pdf)

<sup>90</sup> En oversikt over Korona-relaterte analyser Menon har gjennomført finnes her: <https://www.menon.no/korona-gruppe-menon/>

<sup>91</sup> <http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/>

dårligere effekt med tanke på oppbygging av immunitet. Vi har derfor også lagt inn et scenario der utviklingen i 2021 og 2022 ser langt mørkere ut.

I en analyse av mulige forløp fremover på oppdrag for Eksportfinans har Menon (Menon, 2020a) lansert mulige scenarier for norske eksportrettede næringer på kort og mellomlang sikt (ut 2023). Vi benytter to av disse scenariene til å belyse våre prognoser.

**Scenario A:** Pandemien vil trekke ut i tid. Samtidig vil verdens tiltak mot spredning virke, noe som betyr at produksjonen ta seg opp tidlig på høsten. Den lave oljeprisen vil imidlertid bety at norsk produksjon forblir noe lavere.

**Scenario B:** Pandemien trekker ut, og både smittefaren og dødeligheten er høyere enn ventet. Samtidig virker verdens tiltak mot spredning ikke spesielt godt, men de fortsetter likevel. Krisen øker landenes ønske om å beskytte egne verdikjeder, og vilje til å legge til rette for global handel faller markant. Global økonomisk vekst faller markant.

Koronakrisen har så langt ledet til et markant fall i privat konsum, men vi har sett tendenser til innhenting i husholdningenes aktivitet. Offentlig sektor var raskt på banen og har gjennom krisen utnyttet sin unike posisjon til å stimulere økonomien gjennom økt offentlig konsum. Krisens effekt på investeringer varer lenger og bekymrer mange. Særlig reduserte petroleumsinvesteringer vil dempe veksten i norsk økonomi i lang tid fremover, men også industrien og investeringer i bygg og anlegg viser mørke trekk. Under scenario A vil fastlandseksport bidra til å trekke opp veksten i BNP for fastlandet gjennom 2021.

Overordnet sett innebærer koronapandemien et kraftig og umiddelbart fall for norsk økonomi, med en gradvis innhenting gjennom 2020 og 2021. Selv om vi venter å være tilbake på nivået fra før krisen i løpet av 2021, innebærer pandemien et permanent tilbakeslag for norsk økonomi sett opp mot den utviklingen som var ventet før krisen inntraff.

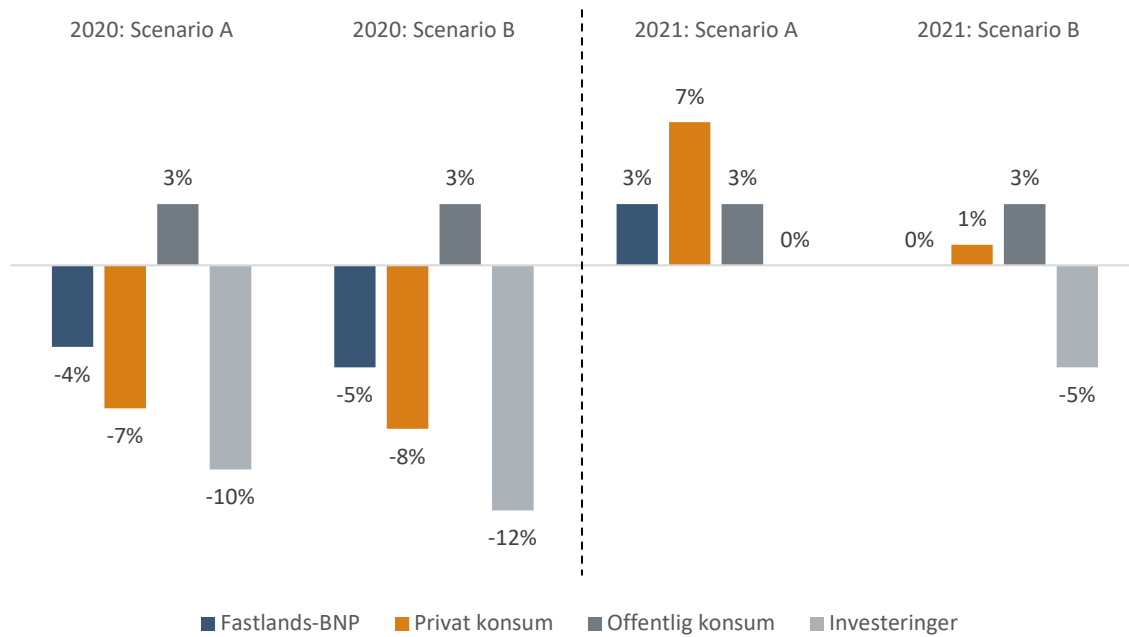
Vi forventer at norsk fastlands-BNP i 2020 vil falle med om lag 4 prosent fra 2019, før det i 2021 vil øke med 4 prosent. Privat konsum anslås å falle med 7 prosent i 2020, før det gradvis hentes inn igjen gjennom 2021, med en vekst på 6 prosent fra 2020. Offentlig konsum forventes å vokse med 3 prosent både i 2020 og 2021. Investeringer faller med 7 prosent i 2020, før det flater seg ut i 2021. Figuren under illustrerer dette.

Bruttonasjonalprodukt for det norske fastlandet falt med 6,9 prosent fra februar til mars, og videre med 4,7 prosent fra mars til april.<sup>92</sup> Fallet var bredt, men rammet privat tjenesteyting hardest.

---

<sup>92</sup> Nasjonalregnskapet

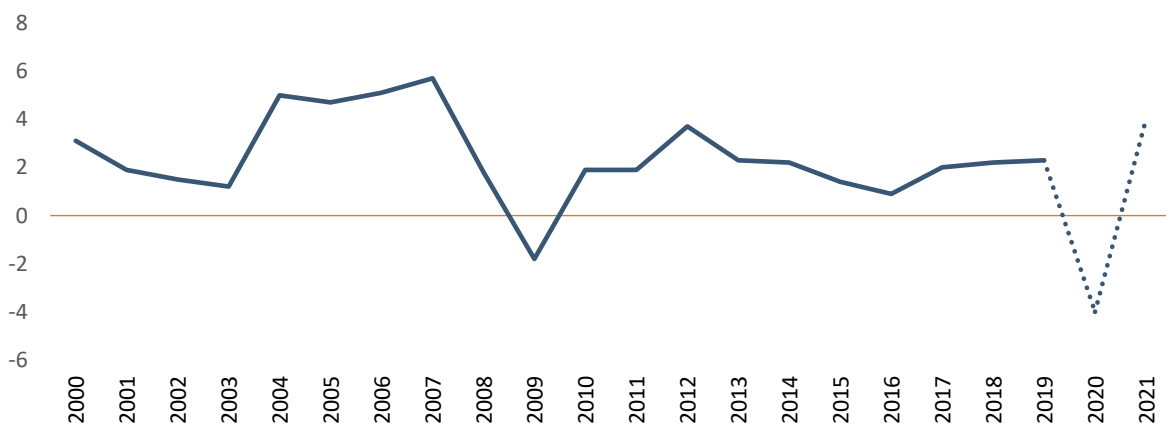
Figur 0-1: Makroøkonomiske hovedstørrelser for 2019 og prognoser for 2020 og 2021. Kilde: SSB/Menon



I mai og juni begynte myndighetene, som følge av redusert smitte i befolkningen, å lempe på de hardeste tiltakene. Skoler og barnehager ble gradvis åpnet igjen, alkoholserving ble igjen tillatt i de store byene, frisørsalonger, treningsentre og andre bedrifter som ble tvunget til å holde stengt, har fått åpne igjen og grensene for hvor mange som kan samles har gradvis økt. Med det tok aktiviteten seg opp igjen i norsk økonomi. Fra november innførte man igjen krevende smittetiltak som demper den økonomiske aktiviteten i reiselivs og kulturnæringene. Den europeiske økonomien har også lidd som følge av den andre smittebølgen i høst. Det har nok en gang rammet den eksportrettede delen av næringslivet.

Vi legger som hovedalternativ (scenario A) til grunn at bunnen ble nådd i løpet av første halvår i 2020, og vi forventer en betydelig vekst i andre halvår. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig til å kompensere for fallet i første halvdel, og vi vurderer derfor at samlet effekt på BNP for Fastlands-Norge vil være kraftig negativ for året (se figuren).

Figur 0-2: Utvikling i BNP for Fastlands-Norge. 2000-2019. Prognoser 2020-2021. Prosentvis endring fra året før. Kilde: SSB/Menon



Fallet i BNP kan forklares med redusert privat og offentlig forbruk, og et kraftig fall i investeringer. I perioden mars-mai 2020 falt det private forbruket med 15,5 prosent. Fallet ble dempet av svak vekst i varekonsumet, drevet blant annet av et betydelig økt dagligvareforbruk. Privat kjøp av tjenester falt derimot med hele 21 prosent sammenlignet med perioden før.<sup>93</sup>

Det kraftige fallet i forbruk skyldes de umiddelbare virkningene de tidlige smittevernstiltakene hadde på både tilbud og etterspørsel. Særlig tjenestetilbudet falt da flere næringer brått ble pålagt å stenge virksomheten sin. 270 000 arbeidstakere ble brått ledige de første to ukene etter virusutbruddet traff Norge, de fleste permittert.<sup>94</sup> Økt arbeidsledighet og en opplevelse av usikkerhet blant forbrukerne, bidro til at lysten til å handle falt. Frykten for å bli smittet eller spre smitte, sammen med myndighetenes oppfordringer om at folk skulle holde seg mest mulig hjemme, bidro også til at forbrukerne i mindre grad oppsøkte steder der varer og tjenester omsettes.

Usikkerhet rundt fremtidig økonomi for husholdningene har også ført til fallende etterspørsel etter kapitalforbruksvarer som for eksempel biler, sett året under ett. Samtidig har vi sett at boligprisene har fortsatt å stige i de fleste delene av landet. Det har kommet som en overraskelse på mange observatører og indikerer at husholdningenes forventninger fremover er relativt sett optimistiske og kombinert med lave renter gir dette god prisutvikling. Med en nedtrapping av de nasjonale og lokale tiltakene har det private konsumet tatt seg opp, og dette ventes også å øke gjennom 2020 og 2021. I hovedscenariet vårt (A) ventes privat konsum å falle med rundt 7 prosent i 2020. Det er dramatisk.

Offentlig konsum ventes å øke i 2020 og 2021. Offentlige virksomheter har hatt tilnærmet normal aktivitet gjennom perioden. Pandemien har indirekte lagt en demper på offentlig sektors aktivitet, men gjennom kraftige stimulanspakker sikres relativt høy vekst i offentlig konsum både i år og til neste år.<sup>95</sup> Til sammen har Finansdepartementet anslått at summen av økonomiske tiltak for å avhjelpe krisen summeres til om lag 157 milliarder kroner.<sup>96</sup>

Investeringer ventes å falle kraftig i 2020. Det er særlig investeringer i olje og gass-sektoren som drar ned veksten, dette til tross for at skattefradraget knyttet til feltutvikling er gjort langt gunstigere. Også investeringer i nye boliger ventes å falle markant. Utsiktene for 2021 formidlet fra næringslivet ser ikke gode ut. Det er grunn til å forvente null-vekst i investeringene til neste år, og det er etter et år med kraftig fall.

Stengte grenser, kronesvekkelse og generell lav aktivitet i økonomien som følge av smittevernstiltak bidrar til redusert import. Innreiserestriksjoner og lav aktivitet hos våre viktigste handelspartnere trekker ned eksporten fra Fastlands-Norge, sammen med en kraftig fall i den globale petroleumsindustrien, mens en svekkelse av kronen bidrar til å dempe fallet noe. Prognosene tilsier imidlertid at eksporten vil tilta i 2021, etter hvert som veksten hos Norges handelspartnere bedrer seg.

Samlet sett gir denne prognosen (scenario A) et bilde der økonomien tar seg kraftig opp til neste år, men aktiviteten vil fortsatt være lavere enn den var i 2019, så det tar tid før økonomien er normalisert.

---

<sup>93</sup> Volumendring er beregnet ved å sammenligne en tre-måneders periode med foregående tre-måneders periode, for eksempel mars-mai sammenlignet med desember-februar. Kilde: SSB

<sup>94</sup> Kilde: SSB

<sup>95</sup> Kilde: SSB (Konjunkturtendenser)

<sup>96</sup> Revidert nasjonalbudsjett 2020

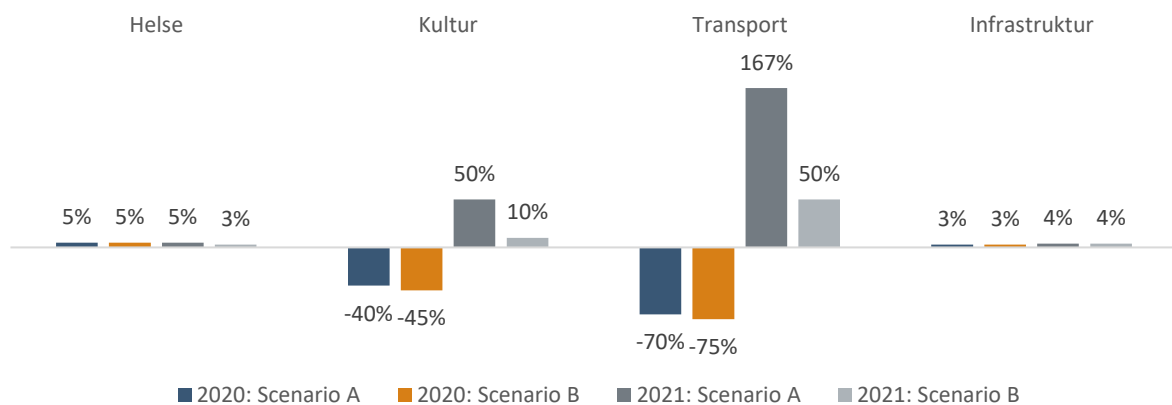
## Hva hvis ikke pandemien går over (scenario B)?

Hvordan vil 2021 se ut dersom smitten fortsetter å få fotfeste i samfunnet igjen? Dette vil kreve mer restriktive smittevernstiltak, fortsatt lav aktivitet i reiseliv, kultur og eksportnæringene og ytterligere behov for å stimulere økonomien fra offentlig sektors side. I et slikt scenario (B) vil norsk økonomi knapt oppleve vekst i 2021. I figur 3-1 har vi presentert anslag for et slikt scenario ut 2021. Ledigheten vil fortsette på dagens høye nivå og husholdningene vil gradvis miste optimismen. Det vil dempe konsumet ytterligere og da må vi forvente at boligprisene faller markant. Det vil igjen virke inn på bygg og anleggs-sektoren som sysselsetter mange. I et slikt scenario vil den økonomiske veksten ikke ta seg opp til normale nivåer (2 prosent vekst) før i 2023 eller 2024. Da snakker vi om en depresjon i økonomien som vi ikke har opplevd siden annen verdenskrig. Dette vil ha omfattende virkninger for de sektorene som Spekter organiserer, noe vi kommer nærmere inn på i delkapitlene nedenfor.

## Korona-pandemiens virkning på utvalgte sektorer

Koronakrisen har truffet norsk økonomi skjevt. I noen sektorer har aktiviteten nærmest stanset opp over natten (kultur og reiseliv), mens andre har blitt mindre påvirket (dagligvarer og kraftproduksjon). I noen bransjer har krisen til og med ført til vekst. I dette avsnittet presenterer vi prognoser for aktiviteten i sektorene som er særlig relevante for Spekters medlemmer, nemlig helse-, kultur-, transport- og infrastruktursektorene for 2020 og 2021, og forklarer de viktigste virkningene pandemien har for hver av sektorene. Igjen tar vi utgangspunkt i et scenario der man gradvis får kontroll med pandemien i løpet av vinteren og våren 2021 (Scenario A). Men vi drøfter også konsekvensene av en tregere kamp mot koronaviruset (scenario B).

Figur 0-3: Prognoser for endret aktivitet i utvalgte sektorer. Prosentvis endring fra året før.





Figur 0-4: Oppsummering av hvordan korona-pandemien ventes å påvirke sektorene på kort sikt.

Helse og omsorg	Kultur	Samferdsel	Infrastruktur og eiendom	Virkemiddelapparatet
<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Økt aktivitet</li> <li>➢ Økt beredskap</li> <li>➢ Etterslep på annen behandling</li> <li>➢ Økt bruk av e-konsultasjoner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Stort inntektsbortfall</li> <li>➢ Nedstenging gir begrenset tilbudskapitet</li> <li>➢ Økning i digitale kulturtilbud</li> <li>➢ Økt risiko for varige strukturelle markedsendringer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Redusert tilbudskapitet</li> <li>➢ Redusert etterspørsel</li> <li>➢ Manglende tilbud på mindre ruter</li> <li>➢ Økt risiko for større strukturelle markedsendringer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Lavkonjunktur gir reduserte investeringer fra                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forbrukere</li> <li>▪ Bedrifter</li> <li>▪ Kommuner</li> </ul> </li> <li>➢ Motkonjunkturpolitikk gir økte investeringer fra staten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Lavkonjunktur gir økt etterspørsel</li> <li>➢ Motkonjunkturpolitikk gir økte bevilgninger</li> <li>➢ Økt press på fleksibel oppgaveløsning</li> </ul>

## Helsesektoren

Mens aktiviteten i resten av økonomien falt som følge av koronakrisen og de påfølgende smittevernstiltakene, rustet helsesektoren opp for å håndtere en mulig smittebølge. Spesialisthelsetjenesten responderte tidlig med å vri sine ressurser mot beredskap og akutt behandling. Samtidig så man at det var mangel på utstyr til å takle en stor smittebølge. Intensivkapasiteten på sykehusene ble økt, og smittevernutstyr i form av hansker, drakter og munnbind ble kjøpt inn. Helseforetakene opplevde betydelige økte personellkostnader, øvrige driftskostnader og kostnader til nødvendige tilpasninger av bygningsmassen som følge av den endrede driftssituasjonen. Som følge av dette foreslo regjeringen i revidert nasjonalbudsjett for 2020 å øke bevilgningene til de regionale helseforetakene med 6 milliarder.<sup>97</sup>

I Menon-rapporten *Helsenæringens verdi 2020* (Menon, 2020b) presenteres vekstprognoser for helsenæringen – det vil si den private delen av den norske helseverdikjeden – for årene 2020-2022. Her ventes en årlig omsetningsvekst på rundt 6,5 prosent for 2020 og 2021, men det er basert på næringens egenrapportering fra januar 2020, altså rett før aktørene ble kjent med spredningen av koronaviruset. Vekstanslagene må derfor sees i lys av et utgangspunkt hvor man ikke ventet at norsk og internasjonal økonomi skulle være på vei inn i en resesjon i denne perioden. Samtidig er koronakrisen en «helsekrise», og helsenæringen påvirkes derfor på andre måter enn de fleste andre næringer. Like fullt er det betydelige forskjeller innad i næringen. Mens enkelte bransjer sjelden eller aldri har opplevd høyere etterspørsel erfarer andre deler av næringen en tilnærmet full stans i aktivitet. Særlig IKT-leverandører innen helsenæringen har opplevd pågang som følge av krisen, mens for eksempel rehabiliteringsinstitusjoner har opplevd et betydelig aktivitets- og inntektsfall i forbindelse med krisen. De private behandlingsaktørene leverer i stor grad behandling på oppdrag fra den offentlige spesialisthelsetjenesten. Helseforetakene prioriterer nå imidlertid å håndtere koronapasienter og svært mange behandlinger er dermed utsatt, inntil situasjonen er under kontroll. Dette påvirker også rehabiliteringsinstitusjonene, som typisk behandler pasienter som nylig har gjennomgått operasjoner i spesialisthelsetjenesten.

Samlet anslår vi at pandemien drar ned veksten i deler av næringen noe, og at aktiviteten i helsesektoren i 2020 derfor samlet vil øke med rundt 5 prosent. Det er det kraftige fallet i den private delen av helsesektor som drar ned veksten, men denne delen er ikke så stor, så utslaget på totalen blir moderat. Omprioriteringen helsesektoren gjorde for å møte koronaepidemien ventes å gi noe etterslep i behandlinger som ble utsatt.

<sup>97</sup> Revidert nasjonalbudsjett, 2020

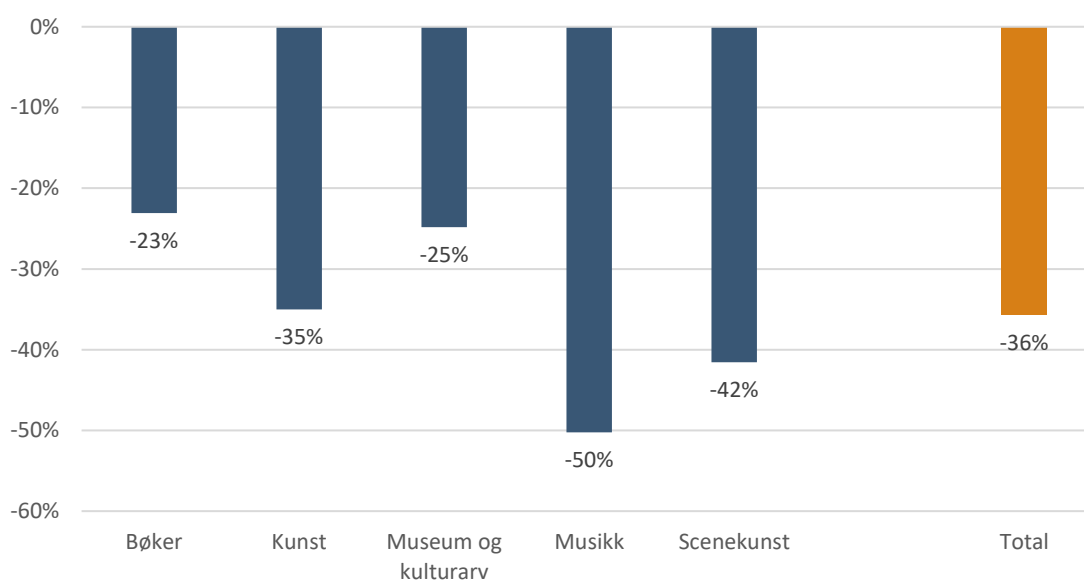
Uavhengig av om det kommer en ny smittebølge, vil utsatt aktivitet måtte tas igjen, trolig samtidig som sykehusene er underlagt strenge smittevernstiltak.<sup>98</sup> Det vil gi økt aktivitet i helsesektoren også etter 2020. Vi anslår derfor at aktiviteten i helsesektoren vil øke markant i 2021, der private aktører vil tildeles større oppgaver for å avhjelpe arbeidet med de lange køene.

Skulle smitten vare langt ut i 2021 og vaksine ha dårlig effekt, så må vi forvente at trekkene fra 2020 fortsetter. Da får de private og ideelle aktørene fortsatt store fall i aktiviteten og køene av utsatte behandlinger i offentlig sektor bygges videre. I store trekk styres også mye av etterspørselen etter helsetjenester utført av de private gjennom offentlig sektors kjøp av leveranser. Disse leveransene vil ta seg kraftig opp i 2022 og senere. Et dystre scenario vil med andre ord bare skyve mer aktivitet i helsesektoren frem i tid.

## Kultursektoren

Kultursektoren har blitt særlig hardt rammet av smittevernstiltakene. Kunst- og kulturtilbud som krever fysiske møter eller bruk av arealer der folk samles i større grupper (teater, konserter, kino, utstillinger, festivaler, konferanser etc.), måtte stort sett avvikles over natten. Korona-utbruddet har bidratt til et dramatisk fall i inntekter for næringen på om lag 40 prosent og utsiktene for resten av året peker i retning av at dette anslaget også vil gjelde for året som helhet (Menon og BI:CCI, 2020).

Anslag på inntektsbortfall for kultursektoren (utgangen av april): Kilde: Menon Economics og BI:CCI (2020)



I noen deler av kultursektoren, spesielt i musikkbransjen, har det dukket opp nye digitale løsninger for konserter og festivaler siden koronarestriksjonene kom, som skaper nye typer inntekt for utøverne, men omfanget av slike inntekter er marginalt sett opp mot det omtalte inntektsbortfallet. Museer har tilbudt gratis online omvisninger, og teatre har lagt ut utvalgte forestillinger. De nye digitale aktivitetene har primært vært gratis eller basert på frivillighetsprinsippet, derfor har de i liten grad påvirket den samlede økonomien i sektoren. De digitale løsningene har med andre ord ikke hjulpet mye som avdempende aktiviteter.

<sup>98</sup> <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Op9ool/frykter-uhaandterlige-helsekoeer-i-norge-etter-coronakrisen>

Smittevernstiltakene som omhandler hvor mange mennesker som kan samles innendørs og utendørs har en stor påvirkning på aktiviteten i kultursektoren. Ved nedtrapping av smittevernstiltakene i mai og juni 2020 ble rammene for hvor mange som kan samles utvidet. Dette innebar at noen kunst- og kulturinstitusjoner kunne åpne igjen, og en rekke aktører tilpasset seg til de gjeldende publikumsgrensene ved å åpne for et mindre antall mennesker om gangen. Gjeninnføring av strengere smittevernstiltak, slik som i november 2020, tvinger derimot samme aktører til å stenge dørene på nytt.

I 2021 forventer vi at de fleste restriksjonene gradvis blir hevet, men vi anser det som sannsynlig at det fortsatt vil være noen begrensninger knyttet til å samle store folkemengder, som vil ramme særlig festival- og konsertaktører. Selv om myndighetene skulle åpne for å tillate store folkemengder er det naturlig å anta at en viss skepsis fra publikums side til å oppsøke store samlinger vil henge igjen utover i 2021. Samtidig ventes reduserte turiststrømmer fra utlandet, som utgjør en ikke ubetydelig andel av besøkende til en del kunst- og kulturtilbud, selv om lokalbefolkningen står for størsteparten av det totale kulturforbruket. Det taler for redusert etterspørsel også i 2021. Sannsynligvis vil en del aktører i kulturnæringen ikke overleve inntektsfallet i 2020, og legge ned driften, noe som kan gi et midlertidig tilbudssidefall i kultursektoren. Samlet anslår vi at kultursektoren vil hente seg inn igjen til rundt 80 prosent av 2019-nivået i løpet av 2021. Det innebærer en vekst på 50 prosent fra 2020. For statsinstitusjonene innen scenekunst og museum vil eksisterende kompensasjonsordninger sikre fortsatt drift, men med mulighet for at institusjonene må kutte ned aktivitet og stab i 2021.

Skulle den dystre prognosen (scenario B) slå til med høy smitte langt ut i 2021 og dårlig fungerende vaksiner vil kultursektoren lide store inntektstap også i 2021. Med et bortfall av inntekter på rundt 40 prosent i 2020 vil kulturaktørenes bæreevne som yrkesutøvere være sterkt redusert i 2021. Et fortsatt inntektsbortfall vil drive mange selvstendig kunstnere og kulturarbeidere vekk fra sektoren og over i utdanning eller annet arbeid. Mange av disse lever allerede i dag med en lappeteppeøkonomi der inntekter hentes inn fra ulike aktiviteter. Det er derfor naturlig for mange av disse å søke seg til andre alternative inntektskilder. Dette innebærer at kulturscenen vil kunne få varig svekket tilbud dersom pandemien blir mer varig. For de statlige og regionale institusjonene vil dette innebære at bruk av eksterne ressurser vil bli begrenset i variasjon og bredde i mange år fremover. For disse institusjonene vil billettinntektsbortfall videre inn i 2021 og eventuelt 2022 også kunne true aktivitetsnivået ved disse enhetene, dersom ikke staten kompenserer fullt ut for inntektsbortfallet. Det vil føre til oppsigelser og redusert visningstilbud.

## Transportsektoren

Smitteverniltakene som ble satt i verk i Norge 12. mars 2020, fikk store konsekvenser for transportsektoren, da særlig persontransporttjenester. Store deler av norsk arbeidsliv flyttet inn på hjemmekontor, og etterspørselen etter kollektivtrafikk falt dramatisk. Myndighetene oppfordret samtidig alle om å unngå unødvendige fritidsreiser innenlands. Grensene ble stengt og internasjonale flyvninger kansellert. Luftfarten ble stengt nesten helt ned i mars. Tall fra Avinor viser at flytrafikken falt med 55 prosent i mars (fra samme måned i 2019) og med hele 91 prosent i april. Utenlandstrafikken falt med 99 prosent i april. Cruisetrafikken gikk også ut av operasjon.

Sommeren 2020 ble en spesiell sommer for norsk reiseliv. I utgangspunktet vil aktiviteten øke i takt med at reiserestriksjoner mellom Norge og andre land avvikles, men det kan ta tid før aktiviteten er tilbake på 2019-nivå, spesielt dersom enkeltelskaper går konkurs. Går for eksempel Norwegian konkurs, vil det kunne ta tid å reetablere tilbudet, selv om nye eiere kan reetablere rutetilbudet og ta i bruk maskiner og personell som frigjøres fra Norwegian. Det samme gjelder cruiseaktivitet. Cruise- og fergevirksomheten er kapitalintensiv og skipene er i stor grad spesialtilpasset rutene de seiler på, både i kapasitet og utrustning. Tilbudet kan derfor i mindre grad opp- og nedskaleres. Det innebærer at det er større fare for at nedlagte ruter og konkurser vil redusere tilbudet

i en tid fremover. Er etterspørselen stor nok og risikoen for nye reiserestriksjoner lav, er det imidlertid stor sannsynlighet for at tilbudet reetableres av nye eiere.

Transportbransjen knyttet til persontransport fikk en bratt innhenting sommeren 2020, men aktivitetsnivåer ligger fortsatt svært langt under normaltilstanden. Stengte grenser, utstrakt bruk av hjemmekontor og digitale møter, kraftig reduksjon i uteliv og øvrig tjenestetilbud sammen med myndighetenes anbefalinger om å begrense reisevirksomheten også innenlands, har bidratt til at etterspørselen etter buss, tog og taxi har vært markert lavere også etter sommerferien. Restriksjoner knyttet til reiseaktivitet ventes å vare ut 2020. Med bakgrunn i det skarpe fallet særlig i første halvdel av 2020, anslår vi at aktiviteten i transportbransjen vil ende ned 70 prosent i 2020. Det er ikke annet enn dramatisk for næringen. I 2021 ventes en solid innhenting. Vi forventer at transportbransjen skal tilbake til om lag 80 prosent av det nivået var ved utgangen av 2019.

Et scenario der smitten plager samfunnet langt ut i 2021 vil prege etterspørselen etter persontransporttjenester i lang tid. Man vil da oppleve at innhenting for transportselskapene rettet mot persontransporten blir utsatt til 2022 og risikoen for at man kan få oppleve varige atferdsendringer vil øke markant. Dette kan gi seg uttrykk gjennom varig redusert fritidsreiseing, mer bruk av hjemmekontor, og mindre transportaktivitet i sammenheng med kurs og konferanser. Mange deler av transportsektoren er dominert av private tilbydere (luftfart, buss, taxi, utenlandsferger). Disse har så langt blitt delvis kompensert for inntektstap gjennom det offentlige. Med en pandemi som strekker seg langt inn i 2021, må vi forvente at antallet konkurser vil stige markant. Så langt har vi ikke sett at denne typen avskalling fra næringene har fått prege hverdagen. I 2021 vil selskapenes finansielle reserver i langt større grad komme under press og true virksomhetene. Med et aktivitetsnivå i 2021 som ligger på 45 prosent av 2019-nivået vil persontransport står foran en situasjon der permitteringer og oppsigelser vil dominere langt sterkere enn dette har gjort så langt.

## Infrastruktur og eiendom

Bygg, anlegg- og eiendomsnæringen rammes ikke direkte like hardt av koronatiltakene som det for eksempel persontransport- og kulturnæringen gjør, men næringen er konjunkturfølsom og svært sensitiv for økonomiens utvikling framover. Økt usikkerhet og reduserte inntekter hos forbrukerne (bolig), bedrifter (næringsbygg) og kommuner (bolig, bygg og anlegg) reduserer både investeringslyst og –evne. Samtidig vil ofte staten være villig til å trosse nedturen, og bruker sin unike mulighet til å investere kraftig i krisetider for å holde hjulene i gang og dempe den negative utviklingen. Norske myndigheter har respondert på den økonomiske krisen koronaviruset har ført til ved å benytte ekspansiv finanspolitikk. For å bøte på reduserte næringsinvesteringer, særlig innen petroleumssektoren, forventes økte offentlige investeringer i anlegg, som veg og bane. Det begrunnes med en kombinasjon av motkonjunkturpolitikk og oppfølging av eksisterende planer i NTP.

Av erfaring vet vi imidlertid at det tar tid før staten faktisk investerer, grunnet politiske beslutningsprosesser og behovet for planlegging. Vi venter at offentlige infrastrukturinvesteringer vil øke med rundt 3 prosent i 2020. Den ekspansive aktiviteten ventes å følges videre opp gjennom 2021, hvor man også har fått tid til å igangsette flere prosjekter enn i 2020. Det medfører en ytterligere økning på 4 prosent i 2021.

Med et dystre scenario for utviklingen i pandemien vil den private og kommunale etterspørselen etter bygg- og anleggstjenester falle markant ettersom færre bygg- og infrastrukturprosjekter igangsettes. Det vil nødvendigvis slå ut i lavere aktivitet i denne sektoren gjennom 2021 og 2022 ettersom aktivitetsjusteringene vil ha en hale inn i årene som følger. I likhet med scenario A vil denne sektoren i mindre grad bli preget av pandemien ettersom staten i stor grad styrer mye av aktiviteten her.

## Virkemiddelapparatet

Virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd, Enova, Gassnova og Siva er alle medlemmer i Spekter og representerer store deler av forvaltningen av det innovasjons og næringsrettede virkemiddelapparatet i Norge. I følge Deloitte, Menon og Oxford Research (2019) tilførte det næringsrettede virkemiddelapparatet om lag 25 milliarder kroner i tilskudd og lån. I forbindelse med koronakrisen har regjeringen valgt å benytte virkemiddelaktørene i arbeidet med å motvirke oppbremsingen i økonomien.

Innovasjon Norge er tilført betydelige midler for å øke kommersialiseringstilskudd for selskaper som har kommet et stykke på vei i kommersialiseringsfasen. Låneaktiviteten økes, og vilkårene blir mer generøse. Både kravene til egenkapital og kausjon reduseres. Det tilbys rentefritak og det gis økte midler for tildeling av støtte gjennom innovasjonskontrakter, innovasjonslån etc. Det er vanskelig å anslå eksakt hvor store de budsjettmessige økningene er, men den samlede tilførselen av midler vil sannsynligvis ikke overstige tilførselen som ble tildelt i forbindelse med Finanskrisen i 2009 og 2010. Den gang viste Innovasjon Norge stor evne til å håndtere nye og utvidede oppgaver med en moderat økning i staben. Regjeringen bruker Enova og Forskningsrådet til å øke aktiviteten i næringslivet i retning av «grønn omstilling». Pakken er på 3,6 mrd. kroner. Forskningsrådet skal tilføre ytterligere 250 millioner kroner til næringsrettet innovasjon.

Både under finanskrisen og under koronakrisen er virkemiddelaktørene tildelt oppgaver som bærer sterkere preg av konjunkturelle tiltak enn rene strukturelle tiltak. Det handler med andre ord mer om å sikre aktivitet enn å utelukkende dyrke frem mest mulig innovativ aktivitet. Dette kan være utfordrende for virkemiddelaktørene fordi de må jobbe mer fleksibelt og i større grad sikre at midler blir kanalisert ut til næringslivet raskt og riktig. Så langt har virkemiddelaktørene blitt tilført lite midler for administrasjon og saksbehandling av disse oppgavene. Det legger press på eksisterende organisasjon og krever økt evne til løsning av nye oppgaver.

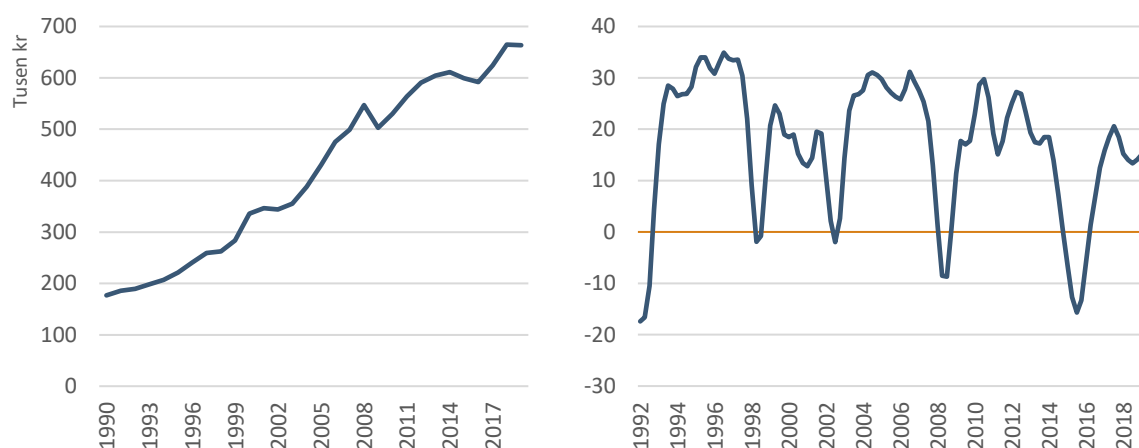
### **Koronakrisens: Hva er de langsiktige effektene?**

Hvilke langsiktige effekter koronakrisen kan få for norsk økonomi, er det vanskelig å predikere. Det er fortsatt ikke sikkert om tilbakeslaget som virusutbruddet har ført med seg, kan karakteriseres som en strukturell eller en konjunkturell forstyrrelse i økonomien. Mens konjunkturelle forstyrrelser er forbigående, vil de strukturelle vedvare og gi strukturelle endringer i samfunnet som setter varige spor.

Koronapandemien representerer et stort sjokk for norsk økonomi, og sjokket er annerledes enn mer vanlige sjokk i økonomien. Erfaringer fra tidligere økonomiske kriser, som finanskrisen i 2007 -2008 og oljekrisen i 2013-2014, tilsier at aktiviteten tar seg opp igjen innen ganske få år etter økonomiske kriser. Figur 3-17 under viser utviklingen i BNP gjennom bankkrisen på 90-tallet, finanskrisen og oljekrisen. Utviklingen viser at kortvarige økonomiske kriser generelt ikke endrer den fundamentale trendutviklingen, men heller utsetter den noe.

Psykologi er viktig for å forutsi økonomisk atferd, både hos bedrifter og husholdninger. Forventningsbarometeret baseres på en idé om at framtidig etterspørsel er et resultat av folks tiltro til egen husholdnings og landets økonomiske utsikter. Forventningsbarometerets hovedindikator, til høyre i figuren under, viser at forventningene stiger igjen relativt raskt etter en krise. Det oppleves som dystert når krisen pågår, men økonomiene henter seg inn igjen ofte overraskende fort. Husholdningenes forventninger til egen og nasjonens økonomi er med på å avgjøre utviklingen i privat konsum og investeringer. Generelt tar investeringer noe lenger tid på å komme tilbake til normal situasjon enn konsum.

Figur 0-5: T.v. Utvikling i BNP 1990-2019, kr per innbygger. T.h. Forventningsbarometerets hovedindikator 1992-2020



Når dette er sagt er aldri økonomiske kriser like. Økonomer skiller gjerne mellom kriser på tilbudssiden i økonomien og kriser drevet fra etterspørselssiden. Finanskrisen var en krise som rammet tilbudet av kapital. Etterspørselen etter varer og tjenester var til stede, men bankene var lite villig til å finansiere investeringer og forbruk. Oljebremesen som Norge opplevde i 2015 til 2017 var derimot en typisk etterspørselsdrevet krise. Etterspørselen etter og prisen på norsk olje falt kraftig og ledet til et særlig kraftig inntektsfall på Vestlandet.

Korona-pandemien representerer både et tilbudssjokk og et etterspørselssjokk. Når butikker og restauranter blir stengt er det et tilbudssjokk. Når utenlandske aktører slutter å etterspørre norske produkter og den lave oljeprisen varer, så handler det om ett eller flere etterspørselssjokk. Kombinasjonen av flere typer sjokk gjør krisen dypere, men ikke nødvendigvis lenger.

Samfunnsøkonomer er opptatt av at mer langsiktige virkninger først skapes dersom en krise endrer folks holdninger og preferanser eller endrer folks bruk av teknologi og utstyr. Med folk mener vi husholdninger og ansatte i bedrifter. Enkelte ganger samspiller endringer i folks preferanser med bruk av teknologi. Da er det lettere å se de langsiktige strukturelle effektene av kriser. I kjølvannet av koronakrisen er det grunn til å løfte frem følgende fire endringer som vil kunne ha langsiktige effekter på vekst og næringsstruktur i Norge:

1. **Behov for å redusere helseisriko og øke beredskap i helsevesenet.** Flere spår at en økt bevissthet om behovet for smitteberedskap kommer til å bli varig. Økt fokus på beredskap innebærer at ressurser blir satt av i dag for eventuell bruk i fremtiden. Det vil medføre en svekkelse av produktiviteten, ettersom ikke alle ressurser utnyttes fullt ut til produksjon. Jo mer av ressursene vi setter av til beredskap (ansatte, utstyr etc), jo lavere blir den regulære produktiviteten i helsevesenet
2. **Økt bruk av digitale løsninger for møter, kurs, konferanser etc i arbeidslivet**  
Selv om samfunnet har beveget seg i retning av mer bruk av digitale løsninger i mange år allerede, har koronakrisen bidratt til å akselerere denne utviklingen, med økt bruk av videokommunikasjonsløsninger i arbeidslivet og helsevesenet og kontaktløs teknologi blant annet i varehandels- og serveringsnæringen. Det har sannsynligvis tvunget frem en brå digital kompetanseheving, som på sikt kan ha positive produktivitetseffekter. Men samtidig skaper dette skiftet store endringer for utvalgte næringer. Det gjelder særlig de som leverer tjenester knyttet til transport, overnatting og konferanse/event. Økt digitaliseringstakt kan også føre til at ulikheten øker. Etterspørselen etter særlig lavt utdannet arbeidskraft vil falle på mellomlang sikt. Det kan likevel ha positive virkninger på den samlede

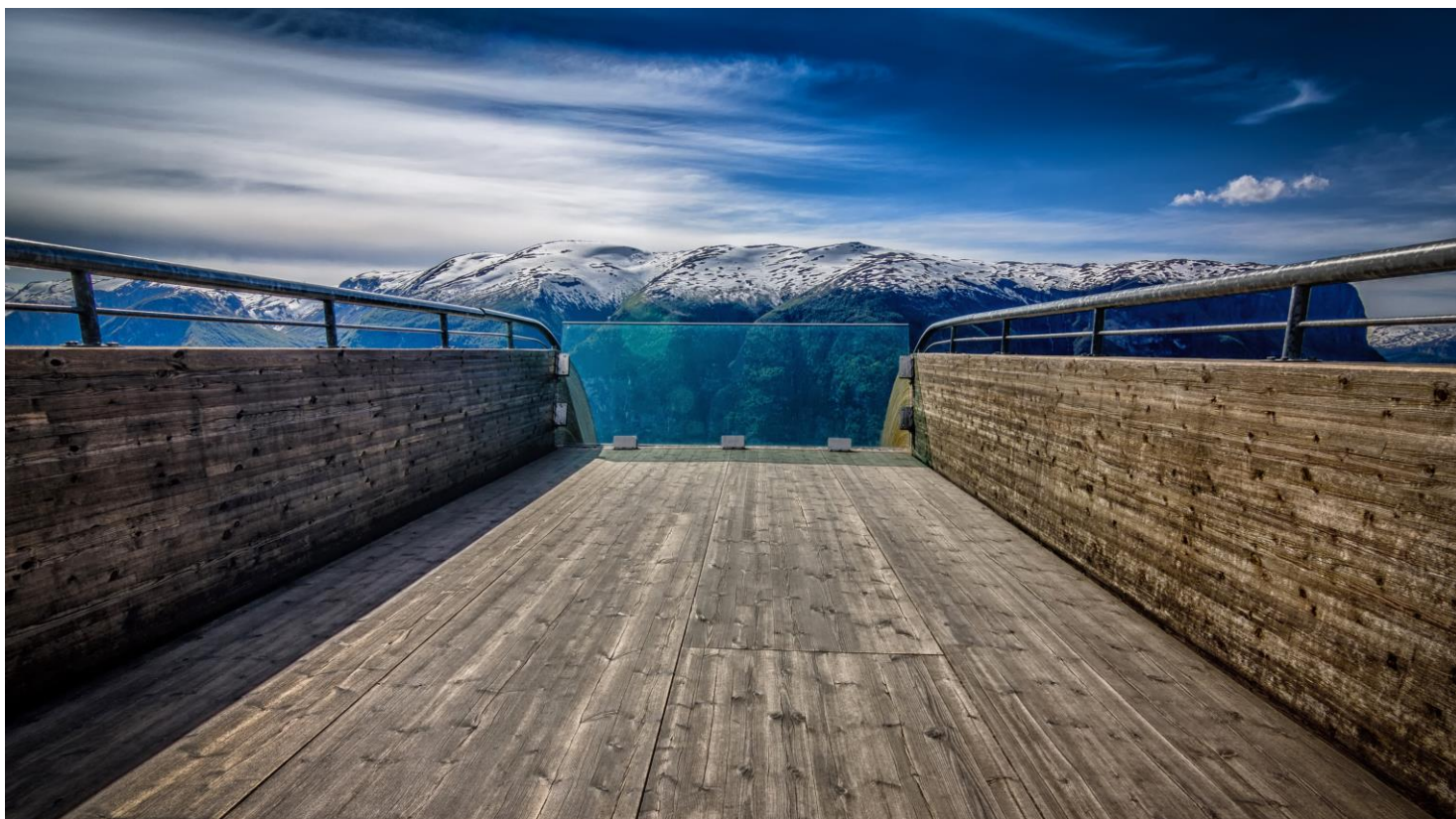
verdiskapingen, men dersom det i all hovedsak er teknologieierne som tar ut gevinsten, vil det bidra til å forsterke ulikhetene i samfunnet.

### **3. Mer fokus på lokalt og nasjonalt fritidskonsum**

Gjennom økt fokus på å støtte opp om produksjon av norske varer og tjenester under pandemien kan det argumenteres for at norske husholdninger og bedrifter får varig sterkere preferanser for norske eller lokale produkter. Det kan bidra til økt verdiskaping på lang sikt, men ikke dersom andre land følger samme mønster. Med mindre internasjonal etterspørsel vil verdiskapingen gjennomgående svekkes ettersom land i mindre grad får utnyttet sine komparative fortrinn. En annen effekt av slike endringer i preferanser er at transportbehovet reduseres i en rekke sammenhenger.

### **4. Varig redusert etterspørsel etter petroleumsprodukter**

Som følge av redusert reiseaktivitet og transport (drevet av økt digitalisering) vil etterspørselen etter petroleumsprodukter reduseres. Vi tror at dette kan representere en varig effekt. Med lavere oljepriser blir norsk sektor mindre lønnsom. Det leder til varig lavere aktivitet i leverandørindustrien og i maritim sektor. For den norske stat kan dette innebære lavere inntekter fremover i en verden der man allerede må forvente at klimahensyn vil trekke ned etterspørselen etter olje og gass fremover mot 2040.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).