

Økonomisk overblikk 3/2017

Utsikter for
2017 - 2019



Innhold:

Oppturen favner bredere	2
Prognoser	3
1 Internasjonal økonomi	4
2 Innenlandske konjunkturer.....	9
3 Offentlig sektor	18

Oppturen favner bredere

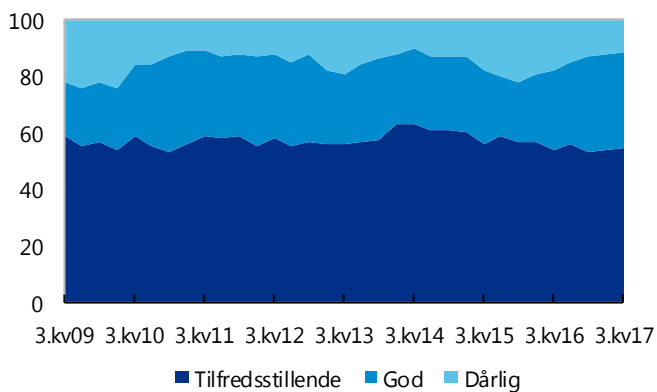
Vårt ferske økonomibarometer og andre nøkkeltall bekrefter vurderingene i forrige Økonomisk overblikk: Oppsvinget i norsk økonomi etter oljebremsen er i godt gjenge. Mens fastlandsøkonomien vokste med beskjedne 1 prosent i fjor, ligger det an til en vekst på 1½ prosent i år og godt over 2 prosent neste år.

En rekke drivere ligger bak oppsvinget. Rekordlave renter har løftet boligpriser og -bygging. En kraftig opptrapping av oljepengebruken har økt offentlig og privat etterspørsel. Kronerfall og lav lønnsvekst har bedret den kostnadmessige konkurranseevnen. Veksten hos mange av Norges viktigste handelspartnere, særlig i eurosone, har tatt seg opp. Ikke minst ser det ut til at den sterke nedgangen i oljeinvesteringene på det nærmeste er over.

Næringslivets økonomibarometer (NØB) for tredje kvartal tyder på at oppsvinget er bredt basert. I nær sagt samtlige næringer er det stadig flere som vurderer situasjonen som god og utsiktene som bedre, og stadig færre som svarer dårlig, respektive verre.

Markedssituasjon, hele NHO

Prosent. Andel av total



Kilde: NHO/NØB

Det gir håp om at andre drivere etter hvert kan overta. Bedriftenes svar tyder på at oppgangen vil bli omsatt i økt etterspørsel. En stadig større andel av bedriftene svarer at de planlegger å øke investeringene fremover. Også våre modellbaserte anslag peker mot økte bedriftsinvesteringer.

Arbeidsmarkedet er også på bedringens vei. Ifølge nasjonalregnskapet har fastlandssysselsettingen økt med 1½ prosent det siste året. En stadig større andel av bedriftene varsler at de vil ansette flere. Vi anslår en jobbvekst på ¾-1 prosent årlig de nærmeste årene. Dette vil ventelig bringe ledigheten videre

ned. Ifølge arbeidskraftundersøkelsen toppet ledigheten seg rundt 5 prosent for ett år siden. Mot slutten av tiåret tror vi den vil ha kommet ned mot 3½ prosent. Fortsatt har norsk økonomi mye ledig kapasitet, men en økende andel bedrifter rapporterer nå om mangel på kvalifisert arbeidskraft. I seg selv vil det bidra til å holde veksten tilbake.

Noe av medvinden norsk økonomi har nytt godt av, vil nå løye. Økt aktivitet rundt oss innebærer at rentebunnen trolig er passert utenlands og dermed også her hjemme. Norges Bank har varslet at første renteheving kommer om halvannet års tid. Drahjelpen fra stadig lavere lånekostnader er i så fall over. Oljeprisfall er snudd til -oppgang. Prisen kan øke ytterligere noe fremover. Det peker mot sterkere kronkurs, og isolert sett svakere konkurransekraft. Endelig tyder regjeringens anslag på at budsjettpolitikken vil måtte bli adskillig mindre ekspansiv fremover. Når økonomien nærmer seg en normalsituasjon, er det da også riktig å dempe oljepengebruken betraktelig.

Mens industrien, og særlig oljeleverandørene, har slitt de siste årene, har andre næringer gjort det relativt godt. Reiselivsnæringen har nytt godt av svak krone og billigere Norgesferie. Bygge- og anleggsnæringen har nytt godt av høy boligbygging og rekordhøye offentlige investeringer, bl.a. til veiformål. Med rentefallet unnagjort og strammere budsjettpolitikk vil veksten i bygge- og anleggsnæringen dempes fremover, noe bedriftene selv også synes å mene: Optimismen er fortsatt høy, men avtakende.

Perspektivmeldingens beregninger tyder på at statsbudsjettet kan stå overfor et betydelig gap mellom økende utgifter og fallende inntekter fremover, om ikke kursen legges om. Grovt sagt kan vi velge mellom vinn-vinn løsningene å øke sysselsettingen eller effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon, eller – hvis dette ikke lykkes – å øke skattene eller redusere ambisjonsnivået for velferdstjenestene. Dette er bakgrunnen for at vi har viet et kapittel til å diskutere offentlig sektor og grensdragningen mellom offentlig og privat produksjon av velferdstjenester.

Prognoser

	Nasjonal- Regnskapet	Anslag makroøkonomiske hovedstørrelser		
	2016	2017	2018	2019
Konsum i husholdninger mv.	1,5	2,4	2,0	1,8
Konsum i offentlig forvaltning	2,1	1,8	1,7	1,7
Bruttoinvestering i fast realkapital	-0,2	3,1	1,6	3,0
- Utvinning og rørtransport	-16,9	-4,9	-2,0	4,0
- Fastlands-Norge	6,1	5,6	2,0	2,7
- Næringer	4,1	3,5	4,3	7,1
- Boliger (husholdninger)	9	9,4	-1,0	-2,4
- Offentlig forvaltning	5,9	4,4	2,3	2,0
Etterspørsel fra Fastlands- Norge (eks. lagerendringer)	2,6	2,9	1,9	2,0
Eksport i alt	-1,8	0,1	0,6	2,5
Tradisjonelle varer	-8,2	-0,5	1,6	6,1
Råolje og naturgass	4,3	0,5	-0,1	-0,1
Import i alt	2,3	4,6	-1,2	2,9
Bruttonasjonalprodukt	1,1	1,6	1,8	1,9
BNP Fastlands-Norge	1	1,5	2,2	2,3
Sysselsetting	0,3	0,8	0,8	1,0
Arbeidsledighet (AKU)	4,7	4,3	4,1	3,6
Årslønn	1,7			
Konsumpriser	3,6			
Boligpris	7,0	5,7	0,2	1,7
Pengemarkedsrente	1,1			

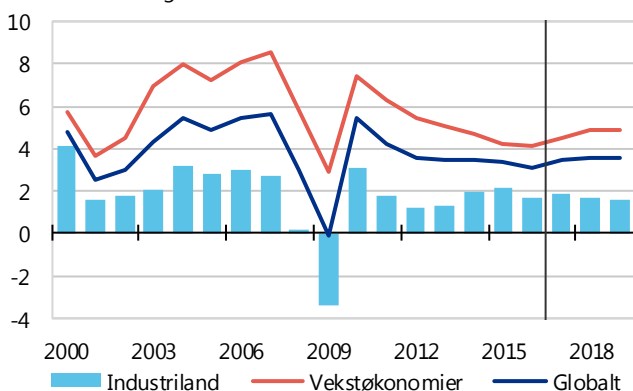
1 Internasjonal økonomi

Sommermånedene har bydd på få overraskelser av betydning i internasjonal økonomi. Derfor er også vekstanslagene gjennomgående lite endret siden sist. Det viktigste unntaket er at oppsvinget i eurosonen i år gledelig nok synes enda noe sterkere enn antatt i juni.

Mens industrilandene ser ut til å vokse med 2,0 prosent i år, en tidel mer enn anslått i juni, kan vekstøkonomiene komme ut med en BNP-vekst på 4,6 prosent, dvs. som anslått sist. Dermed havner global BNP-vekst på 3,5 prosent. Neste år kan veksten globalt bli enda en tidel høyere.

BNP

Prosentvis endring år/år



Kilde: IMF WEO/Consensus Forecasts/Thomson Datastream/NHO

Der oppsvinget i eurosonen ventelig ennå har et stykke vei å gå, er amerikansk økonomi etter drøyt åtte års vedvarende oppgang trolig ganske tett på sin kapasitetsgrense. Dette kommer til uttrykk ved at sentralbanken har begynt å heve renten. I andre industriland rykker rentenormaliseringen nærmere.

Den viktigste risikofaktoren som har materialisert seg i det siste, er trusselen om åpen krig mellom Nord-Korea og naboland som Japan eller Sør-Korea, eventuelt USA. Sannsynligheten for dette er vanskelig å vurdere. Faren for at stormaktene skal havne i direkte konflikt med hverandre fremstår imidlertid ikke som så stor. Men skadepotensialet er likevel stort. Og spenningene gir opphav til usikkerhet som kan påvirke markedsprising og aktivitet.

Tabell BNP-anslag

	Andel 2017	Prosentvis endring år/år			
		2016	2017	2018	2019
Verden	100,0	3,1	3,5	3,6	3,5
Industriland	41,3	1,7	2,0	1,7	1,6
USA	15,3	1,6	2,1	2,4	2,1
Eurosonen	12,0	1,7	1,9	1,8	1,6
Tyskland	3,3	1,8	1,8	1,8	1,4
Frankrike	2,2	1,2	1,6	1,6	1,7
Italia	1,8	0,9	1,2	1,0	0,8
Spania	1,4	3,2	3,1	2,6	2,0
Storbritannia	2,3	1,8	1,6	1,4	1,6
Sverige	0,4	3,3	3,0	2,5	2,2
Danmark	0,2	1,1	2,0	1,6	1,8
Japan	4,3	1,0	1,4	1,1	0,8
Vekstøkonomier	58,7	4,1	4,6	4,9	4,9
Kina	18,3	6,7	6,7	6,3	6,0
India	7,5	6,8	7,3	7,6	7,8
Russland	3,1	-0,2	1,5	1,7	1,5
Brasil	2,5	-3,6	0,4	2,1	2,0

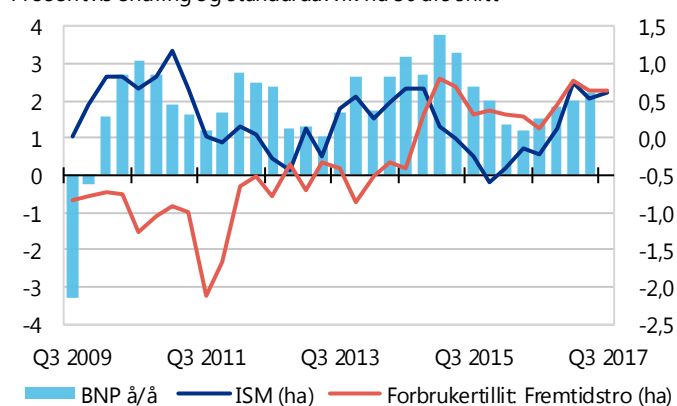
Kilde: IMF WEO, Consensus Forecasts og NHO

1.1 USA

Amerikansk økonomi skjøt fart i andre kvartal med en annualisert vekst fra kvartalet før på 3 prosent, jf. figuren under. Fra andre kvartal i fjor var veksten litt over 2 prosent. Det siste året er det særlig privat forbruk og bedriftsinvesteringene som har trukket samlet aktivitet opp. Stemningen i bedrifter og husholdninger holdt seg godt oppe også i tredje kvartal, som borger for at etterspørselsveksten også vil holde seg oppe. Etter en BNP-vekst på vel 1½ prosent i fjor kan veksten havne i overkant av 2 prosent i år og rundt 2½ prosent neste år.

USA: Bedrifts- og forbrukertillit og BNP

Prosentvis endring og standardavvik fra 50 års snitt

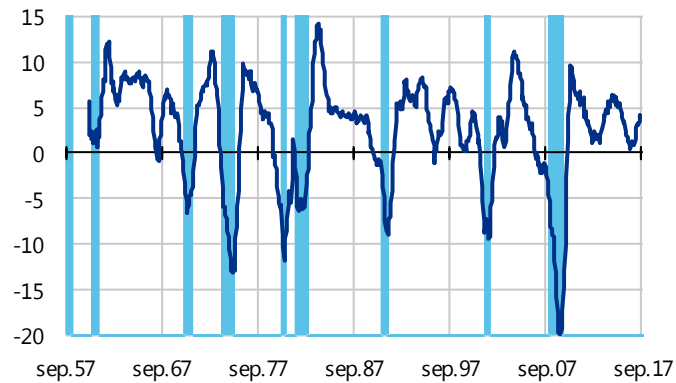


Kilde: Thomson Datastream/NHO

Den lengste amerikanske oppgangsperioden etter krigen varte fra mars 1991 til mars 2001, dvs. nøyaktig ti år. Den pågående oppgangen startet i juni 2009, har således allerede vart i vel åtte år, og er allerede den tredje lengste, jf. figuren under.

USA: Resesjoner og ledende indikator

Prosentvis endring år/år

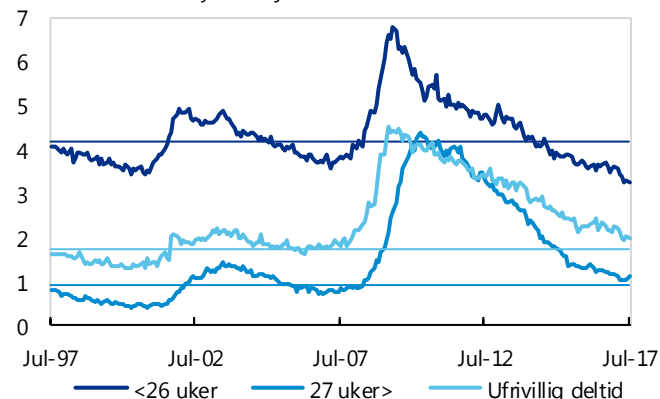


Kilde: Thomson Datastream/NHO

Det heter seg at oppgangskonjunkturer ikke dør av alderdom, men avlives av sentralbanken (Fed). Det gjelder ikke nødvendigvis alle, eksempelvis hadde tilbakeslagene i 1974 og 1980 begge sammenheng med oljeprissjokk, men mer generelt er likevel det typiske mønsteret at langvarig oppgang øker kapasitetsutnyttningen. Dette vil normalt øke lønns- og prispresset, og Fed vil svare med å heve renten.

USA: Ledighet og ufrivillig deltid

Prosent av arbeidsstyrken. Gj.snitt 1994-2007



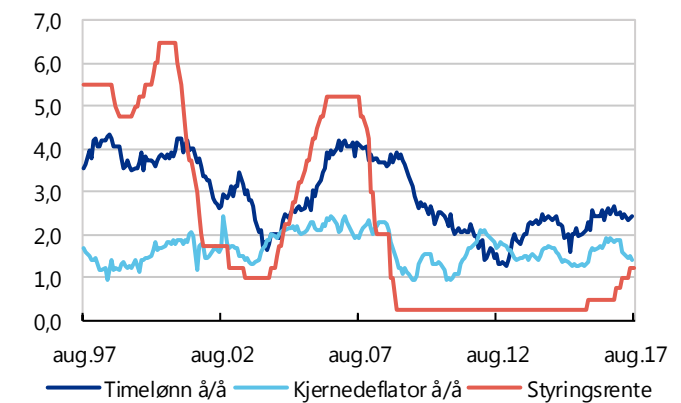
Kilde: Thomson Datastream/NHO

Den nåværende oppgangen synes fortsatt å ha litt å gå på. Etter to oppbremsinger peker den ledende konjunkturindikatoren på ny opp. Jobbveksten er fortsatt frisk. Siden august i fjor er det blitt 1,5 prosent flere jobber. Ledigheten er nå 4,4 prosent, det laveste på seksten år, og under antatt nivå for likevektsledigheten. Korttidsledigheten har i sommer vært nede på sitt laveste nivå siden slutten av 1960-tallet. I Feds siste konjunktur gjennomgang (den såkalte *Beige Book*) meldes det om økende knapphet på arbeidskraft enkelte steder i økonomien. Samtidig synes ikke arbeidskraftreservene helt uttømt. Selv om andelen sysselsatte har økt, er andelen fort-

satt lavere enn før finanskrisen. Ennå er langtidsledigheten og andelen ufrivillig deltidsarbeidende noe høyere enn før finanskrisen, jf. figuren over. Og viktigst: Fortsatt er det ingen klare tegn til at lønns- og prisveksten skyter fart. Timelønnsveksten vaker rundt 2 $\frac{1}{2}$ prosent, mens kjerneinflasjonen på ny har avtatt og ligger nå under Feds mål på 2 prosent.

USA: Lønn, kjerneinflasjon og rente

Prosent



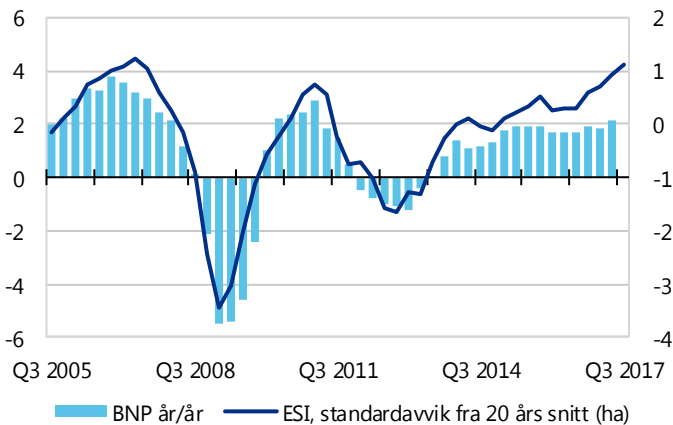
Kilde: Thomson Datastream/NHO

Sentralbankens markedskomiteé (FOMC) hevet sist renten på sitt junimøte, med $\frac{1}{4}$ prosentenheter til intervallet 1-1 $\frac{1}{4}$ prosent. På møtet i september så komitéflertallet for seg at renten vil bli hevet med enda $\frac{1}{4}$ prosentenheter i år og rundt $\frac{3}{4}$ prosentenheter både i 2018 og 2019, til et nivå nær 3 prosent. Samtidig ble det annonsert at Fed vil begynne å bygge ned sin rekordstore beholdning av verdipapirer, nå rundt 4500 mrd. dollar. Denne er i hovedsak bygget i etterkant av finanskrisen for å presse de lange rentene og risikopremiene ned.

1.2 Eurosonen

Aktiviteten i eurosonen fortsetter å overraske positivt. I andre kvartal steg BNP med 0,6 prosent fra kvartalet før, og med 2,3 prosent fra samme kvartal året før. Sistnevnte er den høyeste marsifarten siden begynnelsen av 2011, dvs. før den europeiske statsgjeldskrisen. Den brede stemningsindeksen (ESI) lå i august vel ett standardavvik over sitt gjennomsnitt siste 20 år, som er det høyeste siden sommeren 2007. Nivået tyder på at aktivitetsveksten vil kunne tilta ytterligere i tredje kvartal, og vi regner nå med at BNP vil kunne øke med nesten 2 prosent i år, $\frac{1}{4}$ prosentenheter mer enn anslått i juni. For neste år anslås en vekst på 1 $\frac{3}{4}$ prosent. Begge deler er over eurosonens anslåtte vekstpotensial, som innebærer at kapasitetsutnyttningen vil øke ytterligere fremover.

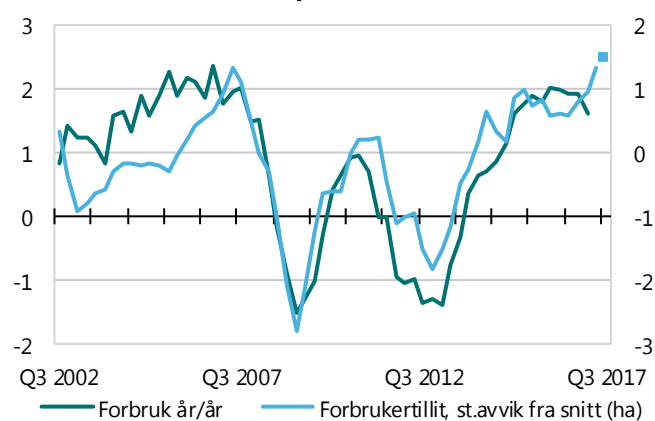
ØMU: BNP og stemningsindikator



Kilde: Thomson Datastream/NHO

Oppsvinget i eurosonen drives i første rekke av ganske sterk vekst i innenlandsk etterspørsel. Det siste året har både privat forbruk og investeringer økt med rundt 2 prosent. Bakom ligger rekordlave renter, nedbygging av gjeld og overkapasitet, sunnere banker og lempeligere kredittgivning. Etter mange år med fall i boligpriser og -bygging, peker pilene nå oppover. Budsjettpolitikken er ikke lenger innstrammende. Bedring i konkurransevnen og et fastere vekstbilde internasjonalt understøtter bedriftenes inntjening og ansettelses- og investeringslyst. De siste fire årene har sysselsettingen lagt på seg nesten 4 prosent, og i vinter ble endelig nivået før finanskrisen forbigpassert.

ØMU: Forbrukertillit & privat forbruk

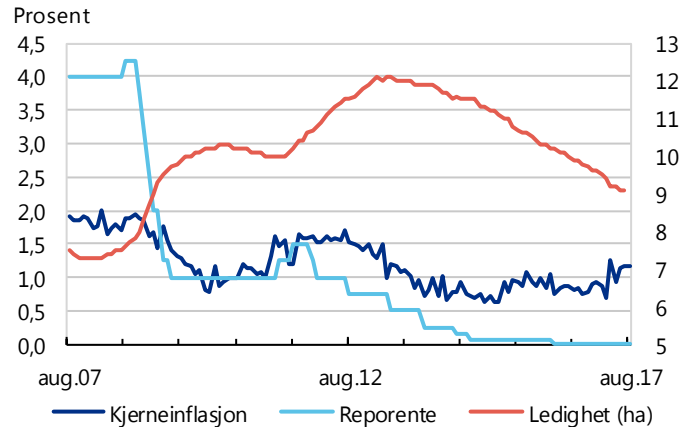


Kilde: Thomson Datastream/NHO

Høy jobbvekst har bidratt til å få ned ledigheten, som i april i år kom under 15 millioner personer for første gang siden våren 2009. I juli var imidlertid fortsatt vel 9 prosent av arbeidsstyrken uten jobb. Nedgangen i ledigheten har gått hånd i hånd med en bedring i forbrukertilliten, som på sin side har falt sammen med høyere forbruksvekst, jf. figuren over. Den viktigste driveren bak forbruksveksten har

imidlertid ikke vært bedret fremtidsstro, men høy inntektsvekst som følge av høy jobbvekst og lav prisvekst. Inflasjonen viser nå tegn til å tilta, jf. figuren under. Dette vil kunne dempe forbruksveksten noe.

Ledighet, inflasjon og reporente



Kilde: Thomson Datastream/NHO

Den europeiske sentralbanken (ESB) satte i fjor våres signalrenten ned til 0 prosent og har siden holdt den der. Den pågående bedringen i økonomien har redusert behovet for ytterligere stimulanser. Fra og med april reduserte ESB sine månedlige aktivakjøp fra 80 til 60 mrd. euro, og på møtet i mai ble døren for ytterligere rentekutt lukket: Mens det tidligere het at renten ville holdes på dagens nivå eller lavere, heter det nå bare at renten skal holdes på dagens nivå. En vurdering om ytterligere nedtrapping av obligasjonskjøpene vil ventelig bli tatt på ESBs kommende møte i oktober.

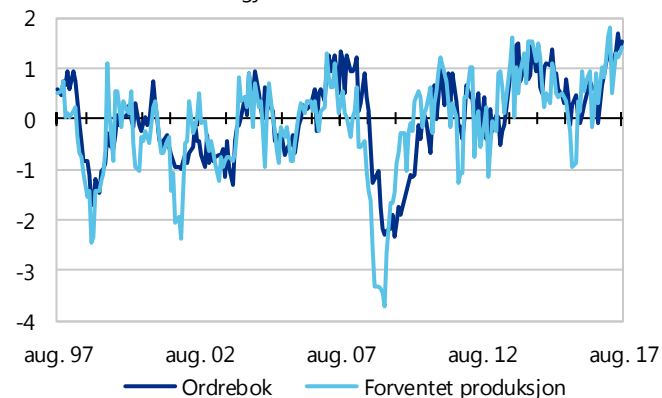
1.3 Storbritannia: Veksten avtar

Også i Storbritannia har aktiviteten holdt seg forbausende godt oppe. Stemningen i bedriftene fikk seg riktig nok en knekk i forbindelse med folkeavstemningen om *brevit*, jf. figuren under, men over det siste året har bedriftenes vurdering av ordrebok og fremtidig produksjon tatt seg opp. Tallene svinger noe fra måned til måned, men ses de tre siste månedene under ett, har vurderingen av ordreboken ikke vært så god på over 20 år.

Mens økt usikkerhet og lavere investeringslyst kan ha trukket aktiviteten ned, har rekordlave renter og pundsvækkelse bidratt til å bedre britiske bedrifters konkurransekraft. Det handelsveide pundet er tett på sitt svakeste nivå på over førti år. Sammen med ganske høy global vekst har dette holdt britisk eksport oppe. Takket være høy importvekst har likevel nettoeksporten dratt BNP ned det siste året.

UK: Industrisentiment

Standardavvik fra 30 års gjennomsnitt



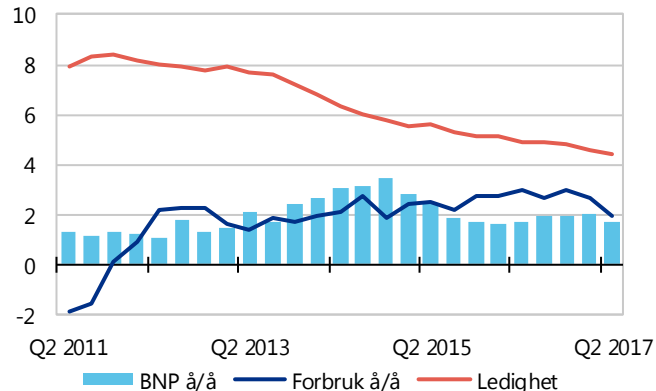
Jobbveksten er dempet, men fortsatt rundt solide 1 prosent. Ledigheten fortsetter å falle og kom i mai ned i 4,4 prosent, som er det laveste på over 40 år. Tross dette har lønnsveksten holdt seg lav, rundt 2 prosent. Siden lønnsandelen har holdt seg, speiler dette svak produktivitetsvekst, kanskje i kombinasjon med moderate lønnskrav pga. økt usikkerhet.

Samtidig har pundsvakkelsen økt importprisene, og dermed samlet prisvekst. I august kom tolv månedersveksten i konsumprisene opp i nesten 3 prosent. Dermed har reallønnen avtatt det siste året. Sammen med usikkerhet om fremtiden for britisk økonomi i kjølvannet av *brexit*, har dette trukket forbrukertilliten ned. Etter overraskende kraftig vekst i det private forbruket i andre halvår i fjor, var veksten nokså beskjeden i første halvår i år.

Samlet ser britisk BNP ut til å vokse med beskjedne 1½ prosent i år. Om lag samme vekst anslås neste år. Dermed vil ledigheten bare falle marginalt fra dagens nivå, og lønns- og prispresset vil forbli svakt. Når virkningen av pundsvakkelsen svinner, vil prisveksten avta.

UK: BNP, ledighet og privat forbruk

Prosent

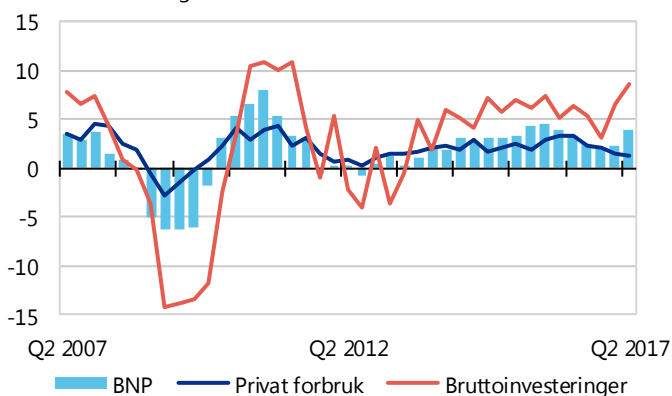


1.4 Sverige: Frisk investeringsetterspørsel

Den sterke oppturen i svensk økonomi, i første rekke drevet av lave renter og innenlandsk etterspørsel, fikk fornyet kraft på forsommeren. I andre kvartal steg BNP med heftige 1,7 prosent, i første rekke pga. usedvanlig sterk investeringsvekst. Sverige bruker nå over en firedel av verdiskapingen på investeringer. Dette er det høyeste siden 1960-tallet, og peker mot mye lavere investeringsvekst fremover. Dette forsterkes av mangel på byggeklare tomter, som vil dempe boligbyggingen. Også økende knapphet på kvalifisert arbeidskraft vil bidra til å dempe aktivitetsveksten.

Sverige: BNP og etterspørsel

Prosentvis endring år/år



I år kan BNP-veksten ende rundt solide 3 prosent, neste år anslås en vekst på 2½ prosent. Prisveksten forventes på sin side å holde seg rundt 2 prosent. Pengepolitikken vil forbli svært ekspansiv, men Riksbanken signaliserer nå at man vil begynne å heve renten i løpet av neste år.

1.5 Oppsving i vekstøkonomiene

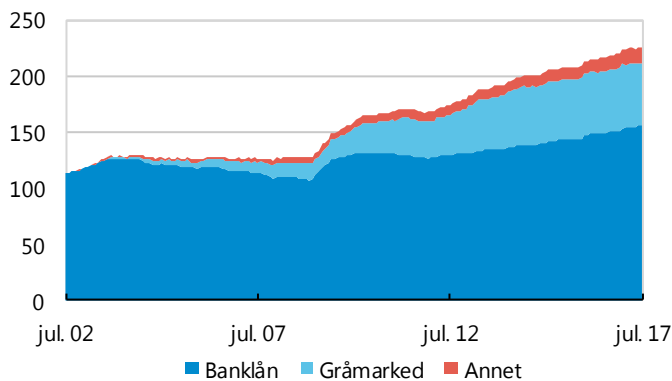
Omslaget i energi- og råvareprisene har løftet aktiviteten for mange av råvareøkonomiene. Mens de fire største vekstøkonomiene (*BRIC*-landene) la på seg vel 4 prosent i fjor, ventes en vekst på vel 4½ prosent i år.

Hovedmotoren i vekstøkonomiene er fortsatt Kina. I første halvår økte BNP med 6,9 prosent år/år, noe over de 6¾ prosent som anslås på årsbasis. Mens bedriftsinvesteringene tynges av overkapasitet, sviktende inntjening og økende gjeldsbyrde, bidrar investeringer i infrastruktur, bl.a. knyttet til *One Belt, One Road*-initiativet, samt høye boligpriser og høy boligbygging til å holde de samlede investeringene oppe. I tillegg er budsjettpolitikken ekspansiv. Tiltak

for å dempe låneveksten svekkes dels av høyere prisvekst som drar ned realrenten, og dels av økte utlån i «gråmarkedet», dvs. utenom bankene. Betydelig overkapasitet i mange sektorer sammen med høye og fortsatt økende gjeldsrater betyr at faren for et sterkt og brått tilbakeslag fortsatt er stor.

Kina: Utestående kreditt

Prosent av BNP



Kilde: Thomson Datastream/NHO

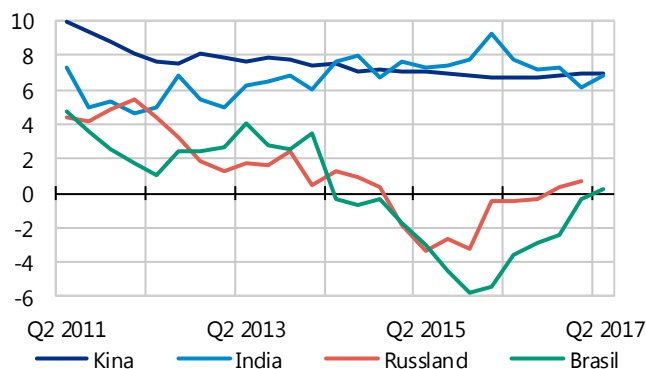
Indias BNP vokste med 6,5 prosent år/år i første halvår. Tross dette, er siste konsensusanslag en vekst for året som helhet på 7,3 prosent. Slår dette til, vil India for tredje år på rad være den raskest voksende av G20-økonomiene. Økte offentlige lønninger og pensjoner har sammen med økte landbruksinntekter bidratt til sterk vekst i privat forbruk, mens bedriftenes investeringsetterpørsel dempes av ledig kapasitet, høy gjeld og økende mislighold.

Russisk økonomi ble hardt rammet av oljeprisfallet og de internasjonale sanksjonene for snart tre år siden. Men etter to år med nedgang i aktiviteten kom BNP-veksten seg så vidt på plussiden mot slutten av fjoråret og ligger an til å vokse med 1½ prosent i år. Oppsvinget er imidlertid skjørt og hviler i første rekke på økningen i oljeprisen, som også har bidratt til høyere lønnsvekst, sterkere rubel, lavere prisvekst og lavere rente.

Brasils nedtur ble forsterket av valutakursfall, økt rente og store budsjettkutt og ble enda dypere enn den russiske. Også her er økonomien nå i ferd med å hente seg inn igjen, og fra 2016 til 2017 anslås BNP å øke med ½ prosent, etter en samlet nedgang forut på over 7 prosent. Uten utsikter til sterk økning i oljeprisen taler rekordhøy offentlig gjeld og ennå stigende ledighet for at veksten fremover neppe vil ta seg mye opp.

BRICs: BNP

Prosentvis endring år/år



Kilde: Thomson Datastream/NHO
BRICs utgjør 54% av EMEs, 31% av verden

2 Innenlandske konjunkturer

Norsk økonomi har snudd etter en nedgangskonjunktur som startet i 2014. Fallet i oljeprisen og reduserte investeringer i petroleumsnæringen reduserte etterspørselen i fastlandsøkonomien. Selv om dette har preget økonomien, var det flere faktorer som bidro til å dempe den negative effekten.

For det første svekket kronen seg i takt med oljeprisfallet. Dette styrket vår kostnadmessige konkurranseevne.

For det andre traff sjokket ikke hele landet like voldsomt. Næringslivet på Sør-Vestlandet ble hardest rammet, og mange bedrifter opplever fortsatt situasjonen som vanskelig. Men bedrifter andre steder i landet merket mindre til konjunkturedgangen.

For det tredje klarte oljenæringen å effektivisere produksjonen ved å redusere kostnadene sine vesentlig. Dette bidro til å gjøre flere prosjekter lønnsomme selv med lavere oljepris.

For det fjerde ble nettoinnvandringen redusert. Således ble arbeidsledigheten lavere enn den ellers ville vært.

For det femte klarte partene å lande moderate lønnsoppgjør. Dette ga økt kostnadmessig konkurranseevne for norske bedrifter.

For det sjette har den økonomiske politikken blitt tilpasset situasjonen. Både pengepolitikken og finanspolitikken har vært ekspansiv i hele perioden. Begge disse politikkvirkemidlene har bidratt til å holde konsumet oppe samtidig som boliginvesteringene har økt.

Alle disse faktorene bidro til at konjunkturedgangen ikke ble dypere, bredere og mer langvarig enn den har blitt.

Mot slutten av 2016 ble konjunkturbunnen etter alt å dømme passert. Nå fortsetter oppgangen i norsk økonomi, om enn i et forsiktig tempo. Sesongjusterte tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap viser at BNP for Fastlands-Norge vokste med 0,7 prosent både i første og andre kvartal i år. Dette er over det SSB anslår som trendvekst.

Det er i første rekke oppbremsingen av investeringsfallet i petroleumssektoren som ligger bak utviklingen. Samtidig har det vært vekst i boliginvesteringene og i konsumet.

Imidlertid kan vi ikke forvente at alle faktorene som har bidratt til å gi fart på økonomien vil gi like store positive vekstimpulser til økonomien fremover.

For det første kan vi forvente en mindre ekspansiv finanspolitikk de nærmeste årene. Etter hvert som veksten i økonomien tar seg opp, er det mindre behov for en generell stimulans i økonomien. Samtidig må veksten i oljepengebruken reduseres fremover av hensyn til bærekraften i offentlige finanser på sikt. For det andre kan usikkerhet om prisutviklingen i boligmarkedet føre til at boliginvesteringene ikke vil være en like sterk driver fremover som de har vært i flere år. For det tredje ser konsumveksten ut til å avta noe.

Hvis veksten i norsk økonomi skal fortsette, er vi avhengige av andre faktorer som drahjelp i økonomien.

En slik faktor er petroleumsinvesteringene. Ifølge nasjonalregnskapet har allerede nedgang snudd til oppgang, og vi anslår nå forsiktig vekst i oljeinvesteringene både i 2018 og 2019. En annen faktor er den tradisjonelle vareeksporten. Fortsatt svak kronekurs og økt etterspørsel fra våre handelspartnere gir forventninger om økt eksport de neste to år. En tredje faktor er næringsinvesteringene. I takt med bedringen i markedssituasjonen ser vi en økning i antall planlagte investeringer i vår medlemsundersøkelse. Dersom omslaget i økonomien omsettes i investeringsvekst, er det også rom for nye drivere fremover.

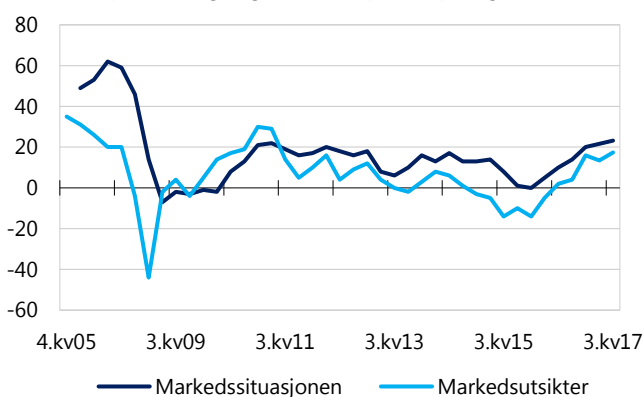
Vi nedjusterer våre anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge til 1,5 prosent for inneværende år. Samtidig oppjusterer vi vekstanslagene for 2018 og 2019 til henholdsvis 2,2 og 2,3 prosent. Dette skyldes mer positive forventninger til utviklingen i eksport og import og økte investeringer i boliger og i fastlandsnæringene. Selv om vi tror at det verste er bak oss, synes opphenting å bli moderat. Våre prognoser tyder fortsatt på at veksten vil være nokså beskjeden en god stund fremover.

Vår egen medlemsundersøkelse, Næringslivets økonomibarometer, viser at andelen bedrifter som er positive til markedssituasjonen, fortsatt øker.¹

Bedriftene rapporterte om en god markedssituasjon og positive forventninger i tredje kvartal 2017. Det siste halvannet året har markedstilfredsheten tatt seg opp fra et lavt nivå til et svært høyt nivå, og vi må tilbake til våren 2008, før finanskrisen, for å finne en større forskjell mellom andelen positive og negative svar. Etter bunnivået ved inngangen til 2016, har det vært jevn økning i markedstilfredsheten.

Markedsindeks

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng

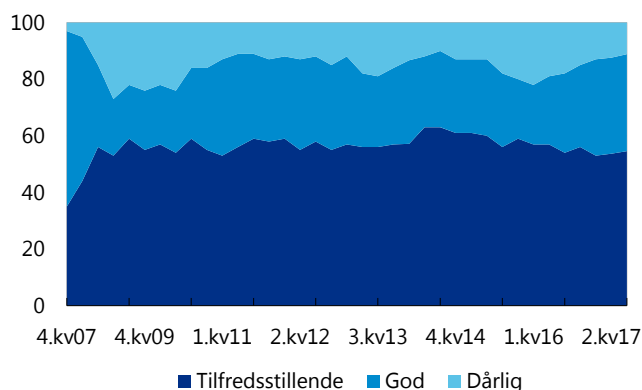


Kilde: NHO/NØB

89 prosent av bedriftene opplevde markedssituasjonen som god eller tilfredsstillende i tredje kvartal. 11 prosent meldte om en dårlig markedssituasjon, markert færre enn for halvannet år siden.

Markedssituasjon, hele NHO

Prosent. Andel av total

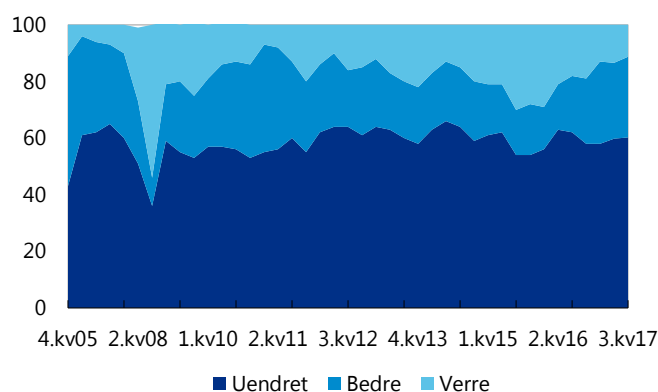


Kilde: NHO/NØB

Samtidig som markedssituasjonen bedret seg gjennom fjoråret, ble bedriftene også gradvis mer optimistiske i sine forventninger til markedsutviklingen. De siste tre kvartalene har forventningene holdt seg stabilt høye. I tredje kvartal forventet nær en tredjedel av bedriftene at markedssituasjonen vil bedres ytterligere framover.

Markedsutsikter, hele NHO

Prosent. Andel av total



Kilde: NHO/NØB

Funnene i Næringslivets økonomibarometer stemmer også godt overens med tendensene i Norges Banks regionale nettverk.

Bedriftene i Norges Banks regionale nettverk melder samlet om moderat produksjonsvekst de siste tre månedene. Veksten har økt noe fra forrige undersøkelse i mai. Det er i tråd med bedriftenes forventninger i forrige runde. Den veksten som bedriftene i regionalt nettverk rapporterer nå, er den sterke siden slutten av 2012. Det er fortsatt økt offentlig etterspørsel og vekst i boligbyggingen som bidrar mest til veksten. Bedriftene ser samlet for seg litt svakere produksjonsvekst de neste seks månedene. Forventningene til utviklingen fremover er dessuten noe nedjustert fra mai. De fleste næringene har nedjustert forventningene litt fra forrige runde, men eksportindustrien har oppjustert forventningene sine noe fra mai.

2.1 Petroleumsinvesteringer bremser mindre

Petroleumsinvesteringene har falt siden starten av 2014. Hovedårsaken til oppbremsingen i investeringene var først at flere store oppgraderinger på eksisterende felt var i ferd med å ferdigstilles. I tillegg

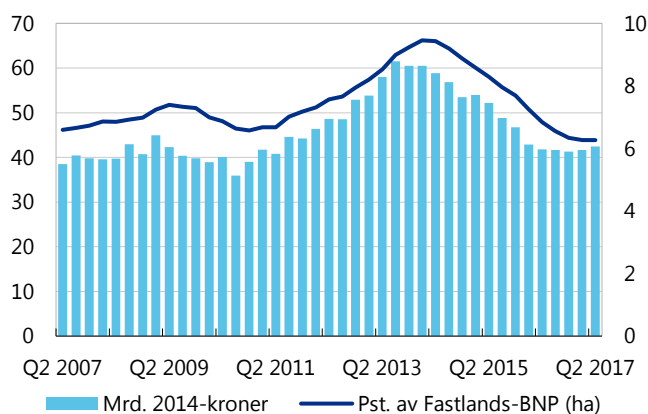
¹ Undersøkelsen gjennomføres av Kantar TNS på oppdrag fra NHO. Resultatene for første kvartal ble innhentet mellom 17. til 30. august i år, svarprosenten var 15 pro-

sent. Fordi økonomibarometeret er en spørreundersøkelse, vil det alltid være større usikkerhet knyttet til resultater på disaggregert nivå, som for enkelt næringer og fylker.

hadde kostnadsveksten gjort driften mindre lønnsom. Det påfølgende oljeprisfallet forsterket og forlenget investeringsnedgangen, og oljeinvesteringene har falt siden. Fra toppen i 2013 har oljeinvesteringene falt med omtrent en tredel.

Nå tyder imidlertid mye på at investeringsfallet er i ferd med å avta. Målt på faste priser økte investeringene noe i første halvår. Foreløpige tall fra kvartalsvis nasjonalregnskap viser en volumvekst fra kvartalet før på 0,9 prosent i første kvartal og 1,8 prosent i andre kvartal. Målt på løpende priser har imidlertid investeringene fortsatt å falle. I andre kvartal i år var de 4,4 prosent lavere enn samme kvartal i fjor.

Norge: Oljeinvesteringer



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Thomson Datastream/NHO

Ifølge SSBs investeringsstatistikk anslår næringen nå investeringene til å bli 155,6 mrd. kroner i 2017. Dette er en nedgang på 7,1 prosent sammenlignet med tilsvarende tall for 2016 gitt i tredje kvartal samme år. Det er imidlertid et lavere fall enn anslaget fra forrige undersøkelse.

SSBs anslag for 2018 nedjusteres samtidig noe. Investeringstatistikken til SSB inkluderer ikke utbyggingssjakter før det er levert en plan for utbygging og drift (PUD) til myndighetene. Det skal leveres PUD for flere prosjekter i løpet av året, bl.a. for feltene Johan Castberg og Snorre Expansion. Hittil i år er det levert flere PUDer enn det var på samme tid i fjor. Tidlig neste år ventes PUD for bl.a. fase 2 på Johan Sverdrup-feltet, Skarfjell og en rekke andre prosjekter. Dersom tidsplanene følges, vil investeringene i 2018 bli høyere enn det som er anslått nå i SSBs investeringsstatistikk. Ifølge Norsk olje og gass er det signaler fra næringen selv som tyder på at investeringene vil øke neste år.

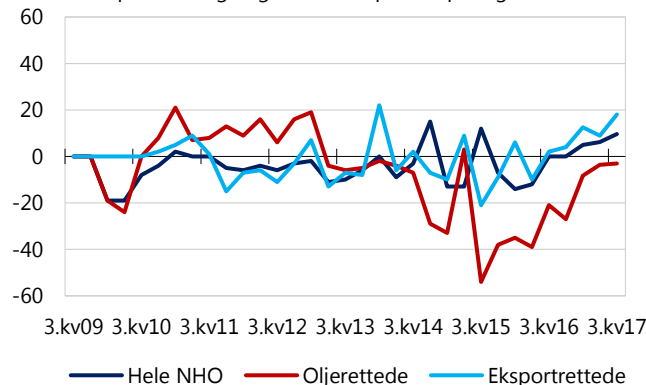
At investeringsfallet i petroleumssektoren nå ser ut til å bremse opp, skyldes at man har klart å gjennomføre betydelige kostnadskutt og ulike effektiviseringstiltak i næringen. Dette har bidratt til at flere investeringsprosjekter har blitt lønnsomme selv med en lavere oljepris enn før 2014.

Det ser med andre ord ut til at oppbremsingen i petroleumsinvesteringene avtar og snur til forsiktig oppgang litt ut i prognoseperioden vår. For inneværende år oppjusterer vi investeringsanslaget noe til -4,9 prosent. Samtidig oppjusterer vi våre anslag for 2018 til -2 prosent og anslaget for 2019 til 4 prosent.

Blant petroleumsrettede bedrifter i Næringslivets økonomibarometer er det også flere som er positive til investeringsutsiktene enn tidligere. Men fortsatt melder et flertall i denne næringen at de vil redusere investeringene. De oljerettede bedriftene i Norges Banks regionale nettverk planlegger også en viss nedgang i investeringene det neste året.

Markedsutsikter - Investeringer

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Kilde: NHO/NØB

2.2 Utenrikshandelen tar seg opp

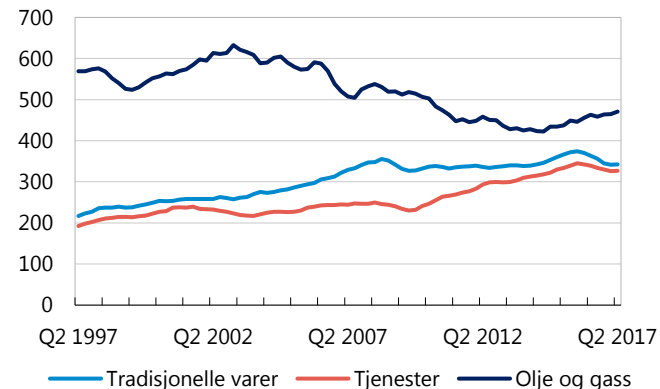
Eksport og import av varer og tjenester har også vært preget av oppsvinget i norsk økonomi det siste halvåret.

Ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap økte eksporten med henholdsvis 6 og 3 prosent sesongjustert og målt i volum i første og andre kvartal dette året. Den sterke veksten i eksporten som kom i første kvartal i år, må imidlertid ses i sammenheng med et enda kraftigere fall i fjerde kvartal i fjor.

Eksporten av olje og gass økte med over 2 prosent i andre kvartal. Eksporten av tradisjonelle verkstedprodukter har et betydelig innslag av produkter relatert til olje- og gassvirksomhet. Disse produktene har bidratt til å trekke ned veksten.

Norge: Eksport

Mrd. kroner. Faste 2014-priser. Fire kv. sum



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Thomson Datastream/NHO

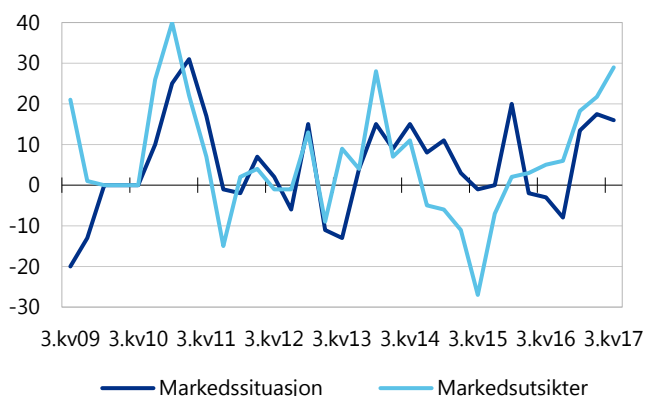
Flere faktorer trekker i retning av at eksporten av tradisjonelle varer vil ta seg opp fremover. Bedringen i norske bedrifters kostnadmessige konkurransevne vil bidra positivt til eksportutviklingen, samtidig som vi venter at veksten hos våre handelspartnere også vil ta seg opp fremover.

Vi nedjusterer anslagene våre for inneværende år noe sammenlignet med forrige kvartal og venter at eksporten samlet vil være om lag uendret i år. Samtidig oppjusterer vi anslagene utover i prognoseperioden. Vi anslår at eksportveksten blir 2,5 prosent i 2019. I våre anslag er det særlig eksporten av tradisjonelle varer som vil bidra til denne veksten.

Næringslivets økonomibarometer har over flere kvartaler vist en positiv utvikling i oppfatningen av både markedssituasjonen og utsiktene hos de eksportrettede bedriftene.

Markedsindeks - Eksportrettet industri

Prosentpoeng. Diff. mellom positive og negative svar



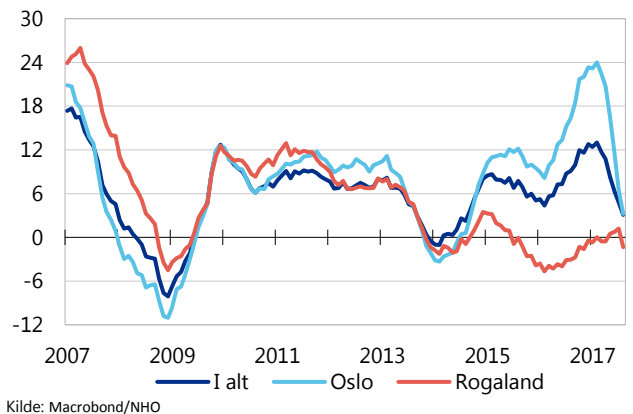
Kilde: NHO/ NØB

2.3 Stagnasjon i boligmarkedet

Boligprisene sank mange steder i landet i andre kvartal. SSBs boligprisindeks viste at boligprisene i andre kvartal i år falt med 0,4 prosent fra foregående kvartal, sesongjustert. Dette er det første boligprisfallet siden slutten av 2013. Fra andre kvartal 2016 til andre kvartal 2017 økte boligprisene med 6,9 prosent. Veksten i første kvartal var 1,7 prosent og viste da en nedgang i veksttakten fra de foregående kvartaler. Prisedgangen siste kvartal var størst i Osloområdet, i Agder og i Rogaland utenom Stavanger. I de andre storbyene økte prisene, og størst økning var det i Stavanger. De siste årene har den regionale prisutviklingen variert betydelig. Nå er den mer likeartet, jf. figuren under.

Boligpriser

Prosentvis endring år/år



Kilde: Macrobond/NHO

Husholdningenes boliginvesteringer økte med 9 prosent i fjor. Veksten har fortsatt inn i 2017, og i andre kvartal økte boliginvesteringene med 1,8 prosent sammenlignet med kvartalet før.

Det ble gitt 38 700 igangsettingstillatelser for boligbygging siste tolv månedersperiode ifølge SSB. Dette innebærer en økning på 14,8 prosent. Fra første kvartal til andre kvartal i år falt imidlertid igangsettingstillatelsene med 2,9 prosent.

Boligmarkedet påvirker økonomien gjennom flere kanaler. Økte boligpriser bidrar isolert sett til økt boligbygging. Dette stimulerer aktiviteten i fastlandsøkonomien. I sin tur vil dette påvirke husholdningenes inntekter positivt. Økende boligpriser kan i seg selv også bidra til ytterligere prisvekst ettersom det øker verdien på husholdningens egenkapital.

Forventningene til den økonomiske utviklingen generelt og til egen økonomi påvirker også etterspørsel

og tilbud av brukte boliger. Utsiktene til positiv konjunkturutvikling framover bidrar trolig til at forventningsindikatoren fra Finans Norge viser en bredt forankret optimisme over hele landet.

Siden Norges Bank satte ned renten til 0,5 prosent i mars i fjor, har imidlertid husholdningene stått overfor negative realrenter, noe som stimulerer låneopptaket og etterspørselen etter boliger.

Utsikter til fortsatt lav rente i tiden fremover trekker i retning av fortsatt vekst i boligprisene. Samtidig gir fortsatt økte boliginvesteringer økt tilbud av boliger, som sammen med innstrammings tiltakene i boliglånforskriften kan gi lavere boligpriser. Forventninger om lavere boligpriser fremover kan også påvirke tilbudet av brukte boliger dersom flere på grunn av usikkerhet om prisutvikling vil selge boligen sin før man kjøper ny.

Vi oppjusterer anslaget for boliginvesteringene i 2017 noe og legger til grunn at de vil øke med 9,4 prosent i inneværende år. Samtidig nedjusterer vi anslagene for boliginvesteringene til -1,1 i 2018 og -2,3 for 2019.

2.4 Næringsinvesteringene tiltar

Bruttoinvesteringene i Fastlands-Norge økte gjennom 2016 etter å ha avtatt de tre foregående årene. I første kvartal var det imidlertid noe nedgang, og den negative utviklingen fortsatte i andre kvartal, med et fall på 0,8 prosent fra kvartalet før.

Industriinvesteringene falt med 12,9 prosent i andre kvartal. Nedgangen ser ut til å gjelde de fleste industrinæringene. Det har samtidig vært en viss økning i investeringene i tjenestenæringene, særlig i varehandel og transport.

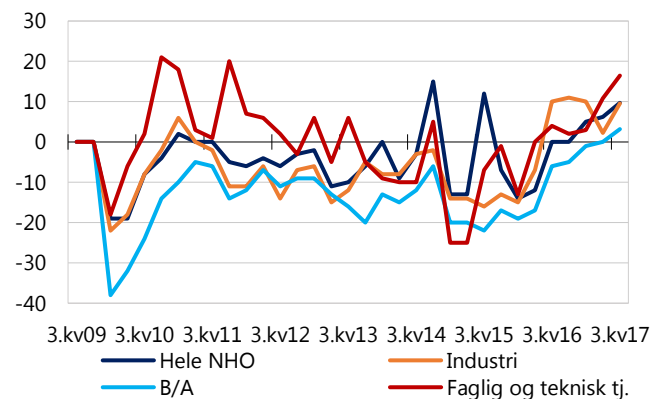
SSBs investeringsundersøkelse fra august tyder på reduserte investeringer i industribedriftene i år på om lag 6 prosent målt i volum. Det er imidlertid ventet økte investeringer særlig i kraftforsyning både i inneværende og neste år. Veksten i kraftforsyning skyldes vekst både i distribusjons- og produksjonsleddet.

Det vedvarende lave rentenivået, konjunkturoppgang i Norge og utlandet, og lettelser i bedriftsbeskatningen vil etter våre anslag bidra til økte investeringer i fastlandsnæringene fremover. Vi anslår nå en vekst i næringsinvesteringene i Fastlands-Norge på 5,6 prosent, som er noe lavere enn forrige anslag. Vi nedjusterer også anslaget for 2018 noe sammenliknet med forrige utgave av Økonomisk overblikk.

Bedriftene i Næringslivets økonomibarometer har blitt mer optimistiske i forhold til investeringene fremover. I takt med at markedstilfredsheten har tatt seg opp, rapporterer medlemsbedriftene også om en økning i planlagte investeringer. I tredje kvartal fortsatte den positive utviklingen.

Markedsutsikter - Investeringer

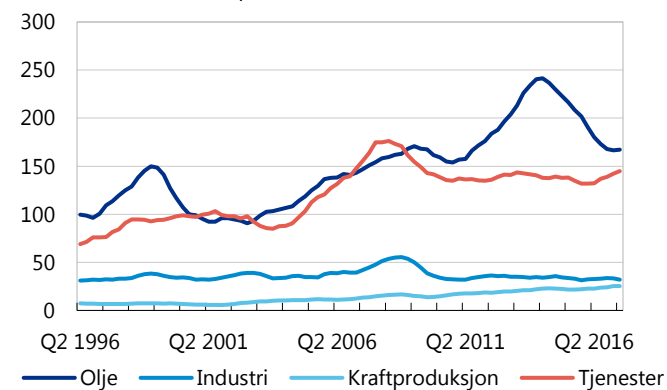
Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



På spørsmål om hvilke forhold som er til hinder for ekspansjon, oppga rundt 30 prosent at lavere ordretilgang, reduserte salgspriser, mangel på kvalifisert arbeidskraft og økte innkjøpspriser er en stor utfordring.

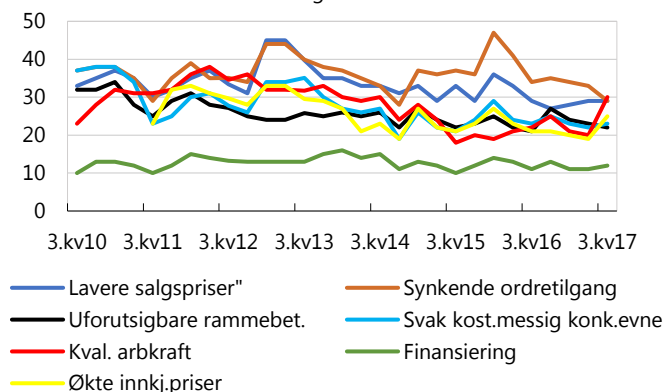
Norge: Bruttoinvesteringer

Mrd. kroner. Faste 2014-priser. Fire kv. sum



Hinder for ekspansjon/investering

Andel som svarer "Stor utfordring". Prosent



Kilde: NHO/NØB

Svarene fra bedriftene i Norges Banks regionale nettverk stemmer overens med svarene fra Næringslivets økonomibarometer. Bedriftene i regionalt nettverk planlegger samlet en viss vekst i investeringsnivået de neste 12 månedene. Her venter alle næringene unntatt oljeleverandørene økende investeringsnivå. Blant bedriftene i regionalt nettverk er det varehandelen som planlegger den høyeste veksten.

2.5 Vekst i privat konsum

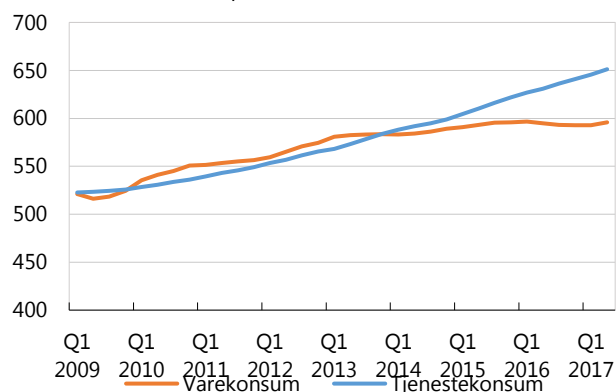
Husholdningenes konsum viser tiltakende vekst så langt i år, ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap. I andre kvartal økte konsumet med 1,2 prosent sesongjustert, etter en vekst på 0,6 prosent de to foregående kvartalene.

Det er særlig varekonsumet som trekker opp i andre kvartal. Økningen var på 1,4 prosent, tilsvarende 5,6 prosent årlig rate. Dette er den sterkeste veksten siden fjerde kvartal 2013. Bak økningen i varekonsumet ligger vekst i flere faktorer. Vekst i kjøp av møbler og hvitevarer har særlig trukket opp. Bilkjøp falt imidlertid noe og dempet økningen i varekonsumet.

Tjenestekonsumet økte sesongjustert med 0,8 prosent i andre kvartal. Dette er noe høyere vekst enn i kvartalet før, men om lag på nivå med den kvartalsvise veksten siden 2012. Tjenestekonsumet har økt for de fleste tjenestegrupper, ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap.

Husholdningers konsum

Mrd. kroner. Faste 2014-priser. Fire kv. sum



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Thomson Datastream/NHO

Husholdningenes konsum tilsvarende om lag halvparten av BNP for Fastlands-Norge, og er derfor en vesentlig faktor bak veksten i norsk økonomi samlet. Utviklingen i konsumet bestemmes i stor grad av utviklingen i husholdningenes realdisponible inntekter. Disse påvirkes av lønns- og prisvekst, renter, sparing, skatter, formuesverdier og veksten fra øvrige inntektskilder.

Ifølge kvartalsvis inntekts- og kapitalregnskap falt disponibel realinntekt (ekskl. aksjeutbytte) sesongjustert med 0,2 prosent i andre kvartal i år. I første kvartal var tilsvarende fall 2 prosent.

De viktigste årsakene til dette er den moderate utviklingen i lønnsinntektene samtidig med prisstigning for privat konsum. Pensjoner og stønader, særlig arbeidsrelaterte stønader bidro samtidig positivt til utviklingen.

Husholdningenes sparing har også betydning for utviklingen i konsumet. Siden finanskrisen har veksten i husholdningenes disponible inntekter vært større enn forbruksveksten. Dermed har sparingen økt.

Husholdningenes konsum økte i første halvår selv om den disponible realinntekten ble redusert. Ifølge nasjonalregnskapstall falt spareraten både med og uten aksjeutbytter i første halvår. Dette kan ha sammenheng med at husholdningene jevner ut konsumet ved å redusere sparingen når inntektsøkningen er lav.

Sammenliknet med forrige kvartalsrapport oppjusterer vi veksten i privat konsum til 2,4 prosent i 2017. Vi anslår deretter noe lavere konsumvekst ut prognoseperioden. Det tekniske beregningsutvalget

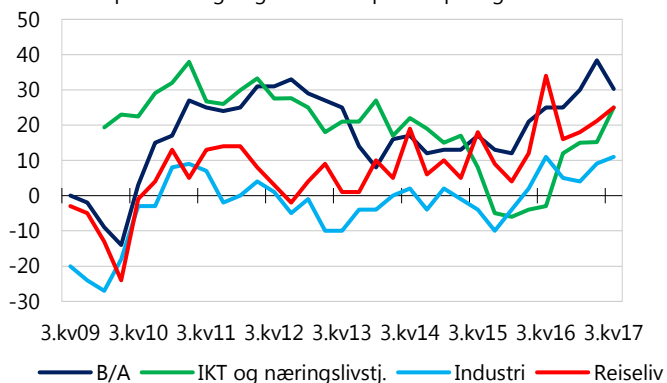
for inntektsoppgjørene (TBU) anslår veksten i konsumprisene til 2 prosent. Ifølge rammen fra årets oppgjør på 2,4 prosent ligger det derfor an til real-lønnsvekst i 2017.

2.6 Bredt oppsving i Næringslivets økonomibarometer

Oppgangen i markedstilfredsheten siste halvannet år har vært bredt basert, regionalt og næringsmessig. Bygge- og anleggsbedriftene har opplevd sterk bedring i markedssituasjonen. I tredje kvartal meldte 92 prosent av bygge- og anleggsbedriftene om god eller tilfredsstillende markedssituasjon. Det er også forventninger om vekst framover i næringslivet.

Markedssituasjonen

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Kilde: NHO/NØB

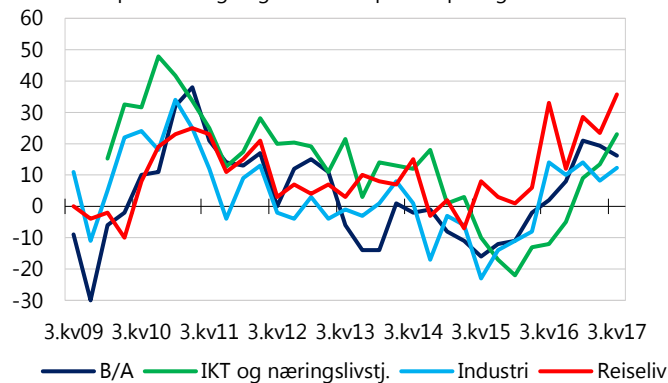
I industrien har markedssituasjonen tatt seg markert opp gjennom det siste halvannet året, og oppgangen fortsatte i tredje kvartal.

I tjenestenæringene ser vi en generelt positiv tendens. Innenfor varehandel og reiseliv har markedstilfredsheten vært høy og økende de siste kvartalene. Markedsutsiktene er også gode, 40 prosent av svarbedriftene i reiseliv forventer bedring i markedet framover.

Bedrifter innenfor faglig, teknisk, og forretningsmessig tjenesteyting melder også om høy markedstilfredshet, og forventningene er positive. Innenfor informasjon og kommunikasjon skiller imidlertid bedriftene seg ut som mindre positive, mediebedriftene bidrar til denne utviklingen.

Markedsutsikter

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng

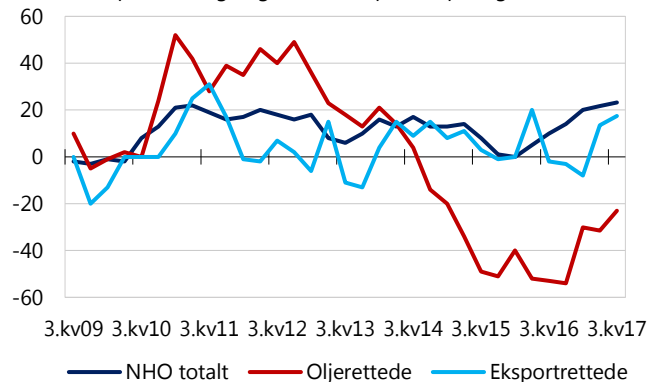


Kilde: NHO/NØB

Bedrifter som leverer til petroleumsnæringen rapporterer om en langt vanskeligere markedssituasjon enn bedriftene for øvrig, men forventningene til markedsutviklingen har blitt mer positive de siste kvartalene.

Markedssituasjonen

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng

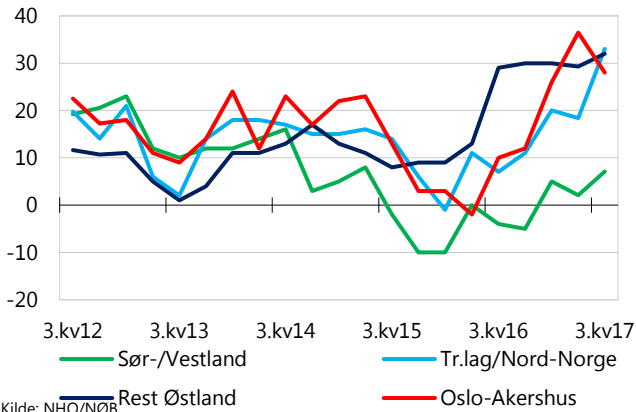


Kilde: NHO/NØB

Oppgangen gjennom fjoråret og inn i 2017 gjelder bedrifter over hele landet. Bedriftene på Sør-Vestlandet skiller seg ut med lavere markedstilfredshet enn i landet for øvrig, men forventer bedring framover.

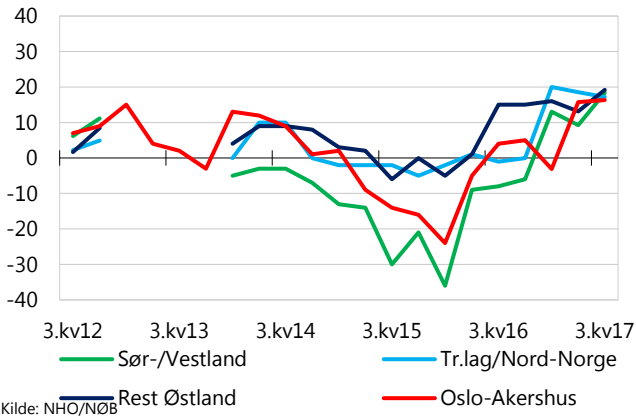
Markedssituasjonen - landsdeler

Differanse positive og negative svar i prosentpoeng



Markedsutsikter - landsdeler

Prosentpoeng diff. mellom positive og negative svar

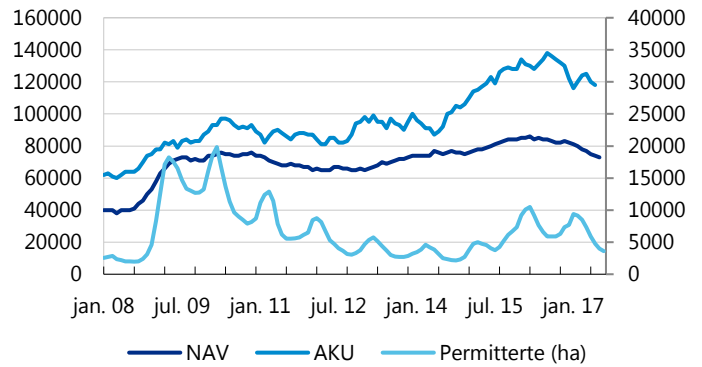


2.7 Arbeidsmarkedet i bedring

Situasjonen på arbeidsmarkedet har bedret seg ytterligere i løpet av inneværende år. Det har vært en økning i antall ledige stillinger, og arbeidsledigheten er redusert. Imidlertid har den store jobbveksten uteblitt. Arbeidsledigheten, både målt i SSB og NAV, viser nedgang fra i fjor.

Arbeidsledige og permitterte

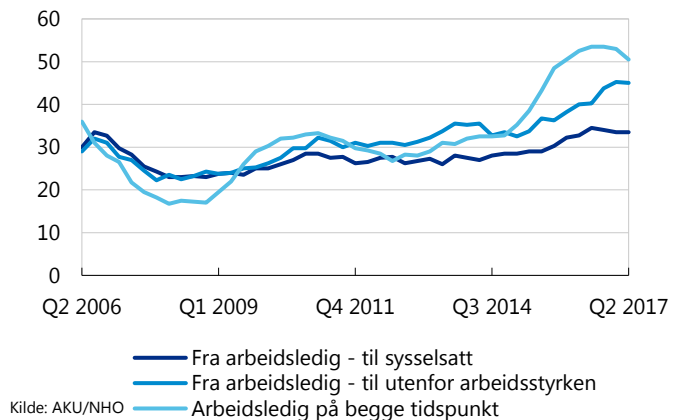
Antall. Sesongjustert. Permitterte ujustert



Antall arbeidsledige avhenger både av hvor mange som kommer inn, og hvor mange som går ut. Årsaken til fallende ledighet er både at færre melder seg som arbeidsledig samt at flere ikke oppgir å være arbeidsledig. Imidlertid er det ikke alle som går over i arbeid. Hovedårsaken til fallende ledighet nå er at flere går fra arbeidsledighet og ut av arbeidsstyrken. Noen av disse kan f.eks. gå over til utdanning eller ulike trygdeytelser.

Strømmer av antall arbeidsledige

Strømmer fra forrige kvartal. 4 kv. gl. gj. I tusen



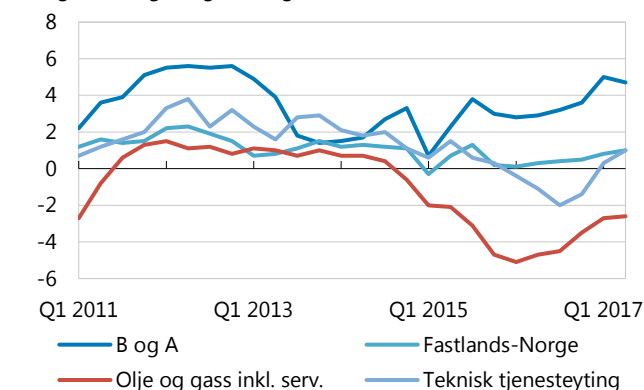
Et lyspunkt i arbeidsmarkedet er økningen i antall ledige stillinger. Økt etterspørsel som følge av høyere aktivitet ligger bak. Også behov for personer i offentlig forvaltning, herunder undervisning og helse og omsorg, trekker opp antall ledige stillinger.

Så langt i 2017 er det hovedsakelig bygge- og anleggsnæringen som trekker samlet sysselsetting opp. Økte boligpriser har lenge gitt høy aktivitet i boligbyggingen. Imidlertid venter vi at etterspørselen etter arbeidskraft avtar i takt med reduserte boligpriser og boliginvesteringer.

I tillegg har sysselsettingsnedgangen i både industri samt olje og gass, inkludert oljeservice, stoppet opp.

Sysselsatte

Utvalgte næring. Årlig endring

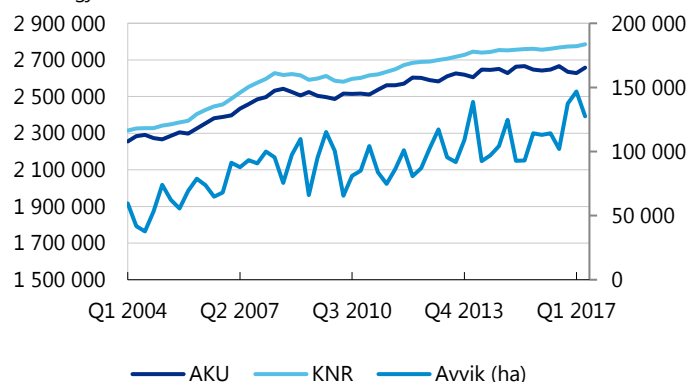


Kilde: Macrobond/KNR/NHO

Nasjonalregnskapet og arbeidskraftundersøkelsen viser ulik utvikling i sysselsettingen. Forskjellen er at førstnevnte fanger opp personer sysselsatt på korttidsopphold. Differansen kan dermed gi en pekepinn på omfanget og utviklingen av sysselsatte personer på korttidsopphold.

Sysselsatte AKU vs KNR

Sesongjustert KNR



Kilde: Macrobond/KNR/AKU/NHO

Som grafen ovenfor indikerer, har omfanget av personer på korttidsopphold økt, også i starten av inneværende år. Dette kan være et uttrykk for et ønske om fleksibilitet i ansettelsene.

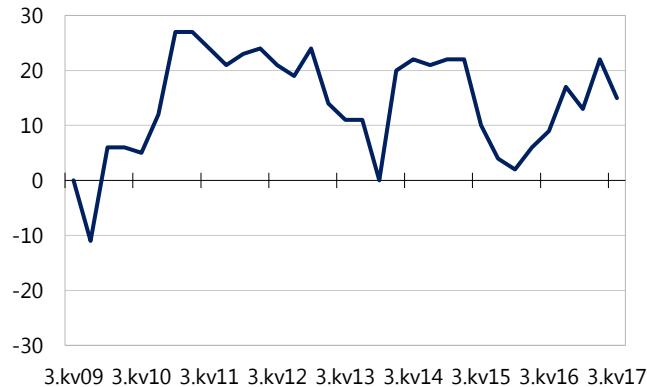
I Næringslivets økonomibarometer er det betydelig flere bedrifter som sier de skal oppbemanne enn nedbemanne. Nivået er høyere enn på samme tid i fjor. Årsaken er hovedsakelig økt optimisme i industrien samt i oljerelaterte næringer. Også bygge- og anleggsnæringen trekker i samme retning.

Antallet bedrifter som planlegger å gjennomføre oppsigelser og permitteringer neste tre måneder har

falt sammenlignet med ved inngangen til året.. Det har vært en nedadgående trend fra toppen i midten av fjoråret. Særlig petroleumsintensive bedrifter oppgir nedgang i planlagte oppsigelser.

Markedsutsikter - Sysselsetting

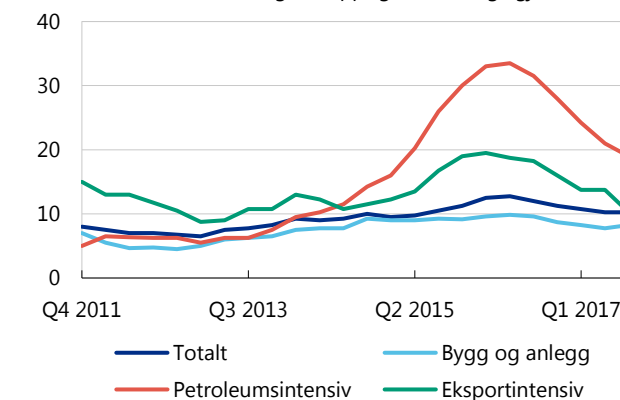
Prosentpoeng. Diff. andel som skal øke og redusere



Kilde: NHO/NØB

Oppsigelser NHO bedrifter

Andel av bedrifter som skal gå til oppsigelse. 4 kv. gl. gj.



Kilde: NHO

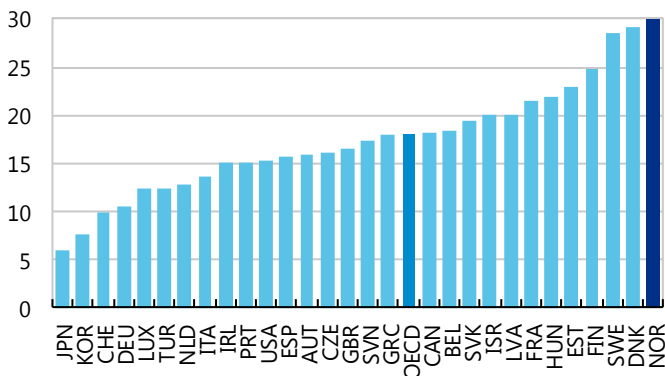
3 Offentlig sektor

3.1 Omfangsrik offentlig sektor

Sammenliknet med mange andre land har Norge en svært stor offentlig sektor. Holdes utgiftene til oljevirksomheten utenom, utgjør offentlige utgifter nesten 60 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Nesten en tredel av alle sysselsatte jobber i offentlig sektor. Dette er det høyeste av alle industriland. Siden flere offentlige ansatte jobber deltid, er andelen av timeverkene noe lavere, men fortsatt meget høy. En stor offentlig sektor reflekterer dels at samfunnet har høye ambisjoner for velferden, dels hvilke valg som er tatt om organiseringen av produksjonen, og dels at man har hatt råd til et høyt ambisjonsnivå.

Offentlig sysselsetting

Prosent av alle sysselsatte. 2015

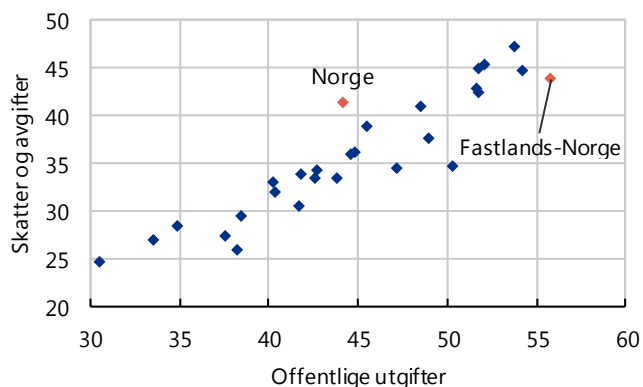


Kilde: OECD, Government At A Glance, 2017/NHO

Ovennevnte gir opphav til to overordnede problemstillinger. For det første nytter offentlig sektor en så stor del av samfunnets samlede ressurser at nasjonale produktivitet utfordringer også må adresseres i offentlig sektor. Om ikke en tredel av ressursene brukes best mulig, blir også den samlede verdiskapingen skadelidende. For det andre må velferden finansieres. Et høyt utgiftsnivå må gå hånd i hånd med et høyt inntektsnivå, herunder – og i første rekke – et høyt nivå på skatter og avgifter relativt til samlet verdiskaping. Som diskutert under, har skatt en kostnad, ved at det isolert sett reduserer effektiviteten og verdiskapingen i samfunnet. Jo høyere skattenivå, jo større er effektivitetstapet. I en verden med frie kapitalbevegelser er det dessuten grenser for hvor mye enkelte skatter kan avvike fra andre land.

Offentlige utgifter og skatteinntekter

27 OECD-land. Prosent av BNP. Gjennomsnitt 2000-15



Kilde: FIN, NB17/OECD/Thomson Datastream/NHO

Samtidig er det nokså åpenbart at dette er et område der det ikke finnes fasitsvar på hva som er et "riktig" nivå. Om veier finansieres og bygges av private og ikke offentlige, blir ikke kostnadene borte. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted bør valg av løsning i første rekke baseres på hva som er mest effektivt, dvs. hvilken løsning som gir det største bidraget til den samlede verdiskapingen.

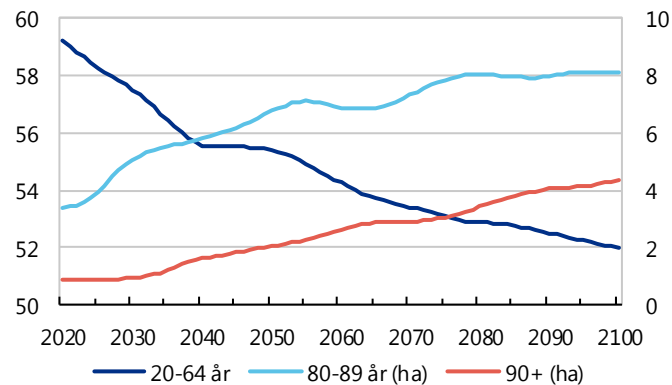
Brorparten av Norges velferdsordninger har vært finansiert av skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Men i tillegg har oljeinntektene, kanalisert via oljefondet, gjort oss til et statsfinansielt annerledesland. På 2017-budsjettet finansieres hver femte utgiftskrone av overføringer fra oljefondet. Denne muligheten har ingen av de andre industrilandene, mange av dem tungt forgjeldede. Siden finanskrisen har da også veksten i offentlig forbruk vært dobbelt så høy i Norge som i andre industriland.

3.2 Mindre handlingsrom fremover

Regjeringens perspektivmelding tyder på at det blir krevende å aksle enda høyere ambisjoner i årene som kommer. Fire faktorer vil i vesentlig grad begrense det budsjettmessige handlingsrommet fremover. For det første blir befolkningen eldre. I dag tilsvarer antallet i aldersgruppen over 67 år drøyt 20 prosent av aldersgruppen i arbeidsfør alder, 30-66 år, i 2060 vil andelen være dobbelt så høy. Andelen svært gamle vil øke kraftig, jf. figuren under. I dag er 4 prosent av befolkningen over 80 år, i 2060 vil andelen være mer enn dobbelt så høy. Selv om høyere levealder også vil bety at pleiebehovet inntre senere, innebærer aldringen økte utgifter til pensjoner og helse og omsorg. I Perspektivmeldingen anslås utgiftene til alders- og uførepensjoner å øke tilsvarende 2½ prosent frem mot 2060.

Befolkning i ulike aldersgrupper

Prosentandel. SSBs middelalternativ



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

For det andre vil den økonomiske veksten avta. Dette følger direkte av aldringen, både fordi veksten i den arbeidsføre delen av befolkningen blir lavere, og fordi yrkesdeltakingen, både andelen i jobb og arbeidede timer, avtar med alderen. Men i tillegg har produktiviteitsveksten avtatt i alle industriland, herunder Norge. (Mulige årsaker til dette drøftes ikke her.) Lavere økonomisk vekst innebærer lavere vekst i skatteinntangen, alt annet likt.

For det tredje passerte produksjonen av olje og gass på norsk sokkel toppen i 2004. Produksjonen vil ventelig holde seg oppe noen år fremover, men deretter avta. Samtidig er det ikke utsikter til noen økning i oljeprisen av betydning. Regjeringen anslår derfor at statens netto kontantstrøm, som i årene 2000-14 i gjennomsnitt tilsvarte 16 prosent av Fastlands-BNP, og i år utgjør knappe tredjeparten, avtar til under 1 prosent mot midten av hundreåret. Dette påvirker ikke det budsjettmessige handlingsrommet direkte, men innebærer at oljefondet, som har vokst hurtig til nå, vil vokse mye svakere fremover. Allerede om ti år vil fondet vokse svakere enn Fastlands-BNP. Det innebærer at for en gitt avkastning vil fondets bidrag til finansiering av budsjettet – målt som andel av samlet verdiskaping – gå ned.

For det fjerde er rentene rundt oss tett på historiske bunnivåer. I hovedsak skyldes dette strukturelle, langsiktige forhold. Aldring, økende ulikheter og globale ubalanser har økt ønsket global sparing samtidig som lav vekst, usikkerhet, svake statsfinanser og billigere realkapital har redusert ønskede investeringer. Dette har presset den globale likevektsrenten ned. Svært ekspansiv pengepolitikk i årene etter finanskrisen har dratt rentene ytterligere ned. Når kapasitetsutnyttningen tar seg opp fremover, vil

rentene kunne komme litt opp, men det er vanskeligere å se for seg en reversering (av betydning) i de strukturelle driverne. Betegnende nok nedjusterte regjeringen i vinter langsiktig forventet realavkastning på oljefondet fra 4 til 3 prosent.

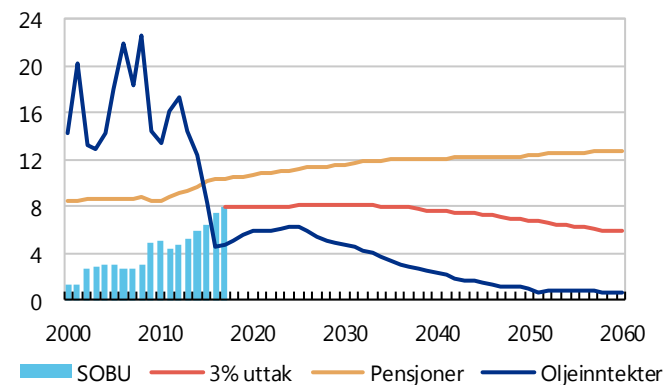
Siden årtusenskiftet er oljepengebruken trappet opp fra 28 mrd. kroner til 221 mrd. kroner, dvs. med vel 11 mrd. kroner årlig. Målt som andel av Fastlands-BNP har bruken økt fra 1,4 til 7,7 prosent, som innebærer gjennomsnittlige årlige budsjettimpulser (endring i oljepengebruken fra det ene året til det neste) på knapt 0,4 prosent. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig innfasing på vel 11 mrd. 2017-kroner. I årene 2014-17 har den årlige økningen vært nesten dobbelt så stor.

Målt som andel av Fastlands-BNP skrumper den årlige endringen de neste 10-15 årene inn til null. Dette tilsvarer vel 3 mrd. 2017-kroner årlig.

Frem mot midten av hundreåret viser beregningene et økende underskudd, og dermed et tilhørende innstrammingsbehov på rundt 5 mrd. 2017-kroner årlig. Grovt sagt avspeiler dette at utgiftene til pensjoner og eldre fortsetter å vokse, samtidig som avkastningen av oljefondet utgjør en stadig lavere andel av samlet verdiskaping.

Budsjettindikatorer

Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge



Kilde: Finansdepartementet, Perspektivmeldingen/NHO

I beregningene forutsettes at ressursinnsatsen innen sykehussektoren øker med 0,5 prosent årlig (justert for alders- og kjønns sammensetning), men at ressursbruken for øvrige velferdstjenester, f.eks. utdanning, opprettholdes på dagens nivå. Denne forutsetningen er krevende av to grunner. Dels vil det være vanskelig for politiske partier gjennom flere tiår å målbarere at velferdstilbudet er godt nok, og dels vil deres velgere etterspørre bedre velferdstjenester. Dette følger både av at velgernes inntekter øker, og

av at etterspørselen etter velferdstjenester normalt vil øke raskere enn inntektene. Til sammenlikning har offentlig ressursinnsats økt 1,7 prosent årlig siden 1970 som følge av et stadig bedre velferdstilbud.

Et budsjettunderskudd får andre konsekvenser i Norge enn i andre industriland. Der de må finansiere underskudd med opplåning, kan Norge i prinsippet dekke underskudd ved å trekke på oljefondet. I dag står handlingsregelen – at en bare skal kunne bruke den antatte realavkastningen av fondet – i veien for dette. Men slik Stortinget i sin tid vedtok en slik regel, kan Stortinget når som helst vedta en annen regel som for eksempel åpner for gradvis uttapping av fondet. Til syvende og sist er dette et politisk spørsmål som hører demokratiske organer til.

Fra et faglig ståsted er det flere innvendinger mot å etablere en ny regel. For det første kan fravær av budsjettsskanker medføre manglende husholdning med fellesskapets midler, som innebærer ineffektiv bruk. For det andre trekker ikke oljeinntektene inn ressurser, slik skatte- og avgiftsinntekter gjør. Dermed kan merbruk bidra til å skape prisvekst, svekket konkurransekraft og lavere verdiskaping og færre jobber i konkurranseutsatte bedrifter. Dersom pengebruken er opprettholdbar over tid, er dette mindre kritisk, men når den ikke er det fordi fondet tømmes, må politikken senere reverseres, og arbeidsplasser bygges opp igjen. I tillegg kan det hevdes at oljeformuen ikke bare tilhører dem som var her da den ble hentet opp, men også fremtidige generasjoner, og at den derfor bør forvaltes i evighetens perspektiv.

Dersom handlingsregelen skal bestå og oljefondet bevares for ettertiden, har vi som samfunn reelt sett bare fire valg: Vi kan nedskalere ambisjonsnivået for velferdsordningene, produsere velferdstjenestene mer effektivt, øke skattene eller øke verdiskapingen. Og selvfølgelig er det mulig å kombinere disse fire.

For ordens skyld kan det legges til et femte alternativ: Flaks. Dersom realavkastningen øker fra 3 til 5 prosent, vil hele finansieringsgapet tettes. Det samme skjer om oljeprisen stiger til 110 dollar fatet. Men å basere seg på flaks er en dårlig rettesnor for langsiktig planlegging. Også fordi det vil gi en mindre finansiell buffer i tilfelle uflaks.

Veivalg 1: Gjøre mindre

Etter mange tiår med vekst har Norge et høyt offentlig utgiftsnivå. Bakom ligger økte ambisjoner, valg

av organisering og budsjettmessig handlingsrom. Hvor grensen går mellom hva fellesskapet skal finansiere og/eller drive, og hva det *ikke* skal betale for, har ikke vært fast historisk, og vil neppe være det fremover heller.

For hundre år siden hadde statskassen samlede inntekter på 240 millioner, som tilsvarte under en tidel av samlet verdiskaping. Intet ble da brukt i direkte støtte til den næringen som sysselsatte flest, nemlig landbruket. Nå brukes om lag 1½ prosent av statsbudsjettet på direkte budsjettstøtte til landbruket. Og tilsvarende har man valgt at noen utdannings-, helse- eller kulturtilbud ikke skal være offentlig finansiert. Når samfunnets samlede inntekter, og dermed husholdningenes disponible inntekter fortsetter å vokse, kan det tenkes at deler av dagens offentlige tjenestetilbud kan privatiseres, helt eller delvis.

Et alternativ til å privatisere er å øke brukerbetalingene (gebyrene). Da fortsetter produksjonen i offentlig regi, men finansieringen flyttes fra offentlig til privat. Dersom bruken av tjenester ikke er frivillig (renovasjon, alvorlig sykdom), er det kanskje mer presist å definere det som skattlegging enn brukerbetalning. Men der brukeren har reelle valg (bruke mindre vann, produsere mindre avfall, kjøre mindre) og gratistjenester slik sett kan gi overforbruk, kan gebyrer også påvirke etterspørselen i riktig retning. I Perspektivmeldingen anslås det at budsjettgapet vil tettes hvis brukerbetalningene dobles, fra 4 til 9 prosent av Fastlands-BNP.

Veivalg 2: Jobbe mer

Når befolkningen eldes, og det blir flere eldre per person i arbeidsfør alder, svekkes det inntektsmessige grunnlaget for velferdsordningene. Dersom velferdsordningene skal opprettholdes, eller bedres, må flere jobbe, og de må jobbe mer. Ifølge Perspektivmeldingen vil en økning i antall arbeidende timeverk per innbygger i alderen 15-74 år på 15 prosent kunne tette hele det anslåtte finansieringsgapet. Omregnet i årsverk (1703 timer årlig) innebærer dette vel 400 000 flere fulltidsjobber innen 2060, dvs. 10 000 flere jobber årlig. Sett skjematisk er dette innen rekkevidde. Dersom alle sysselsatte kvinner jobber heltid vil antall timeverk øke med 8 prosent, altså tette halve gapet. Dersom ikke-vestlige innvandrere har like høy sysselsettingsrate som den øvrige befolkningen, øker timeverkene med 3,5 prosent. Og dersom sykefraværet avtar til svensk nivå, øker timeverkene med 1,0 prosent. Senere pensjonsalder, færre uføre og mindre utenforskap er

enkelte av de andre endringene som kan øke antall tilbudte arbeidstimer i økonomien.

Ovennevnte representerer alle "vinn-vinn"-løsninger. Flere arbeidede timer vil øke verdiskapingen og skattegrunnlaget, redusere utgiftene til passive ytelser, øke inntektene for den enkelte og bidra til inkludering i bredere forstand.

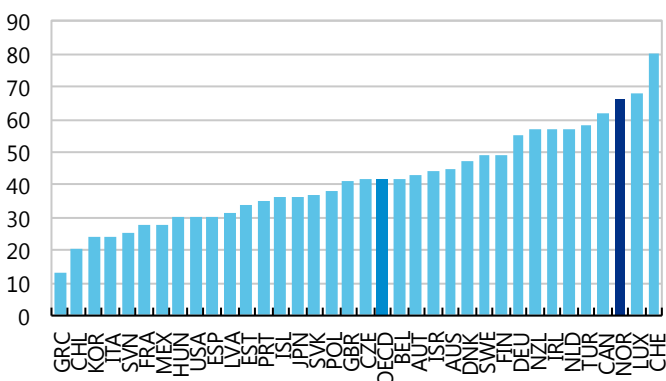
Haken er at utviklingen går motsatt vei. For menn har yrkesdeltakingen avtatt siden årtusenskiftet, for kvinner har den flatet ut i samme periode. En økende andel unge, særlig menn, står uten jobb, praksis eller skoleplass. Økt sysselsetting kan ikke vedtas. Bedrifter og offentlige virksomheter velger selv hvor mange de ønsker å ansette. Og samtidig som mange sliter med å få jobb, er det dem som selv velger å ikke jobbe fulltid, eller tre ut av arbeidslivet. Å sørge for at det fremskaffes nok, gode jobber på den ene siden, og ha et høyt, kompetent arbeidstilbud på den andre siden, er en av våre største samfunnsutfordringer. Det faller imidlertid utenfor rammen av dette kapitlet å drøfte hvordan antall sysselsatte og utførte timeverk best kan økes.

Veivalg 3: Jobbe smartere

Norge er ett av de mest produktive og veldrevne land i verden. Små forskjeller og stor grad av tillit gjør mellommenneskelig og økonomisk samhandling lettere, og reduserer behovet for ressurskrevende avtaleverk, kontroller og oppfølging. Et godt partssamarbeid også på den enkelte arbeidsplass gjør det lettere å finne løsninger. Høy tillit til nasjonale myndigheter bidrar til høy skattemoral og potensielt sett mindre unndragelse, og potensielt sett større aksept for nødvendige reformer.

Tillit til regjeringen

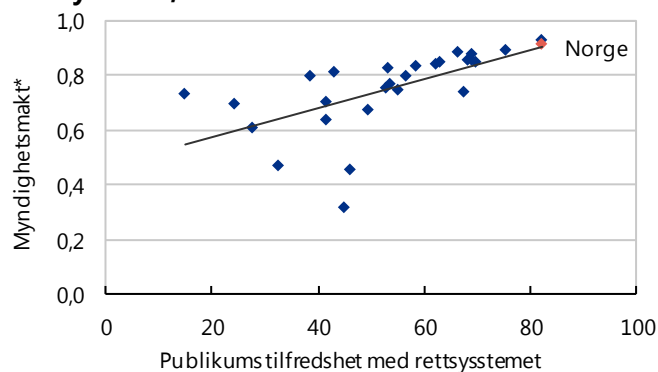
Prosent, 2016



Kilde: Gallup World Poll/OECD, Government At A Glance, 2017/NHO

Et godt rettsvesen med lite innslag av vilkårligheter, favorisering eller korrupsjon bidrar til forutsigbarhet og trygghet for verdier. Verdensbanken vurderer da også Norge som det sjette beste land i verden å etablere en ny bedrift i.

Myndighetsmakt* og tilfredshet med rettsystemet, 2016



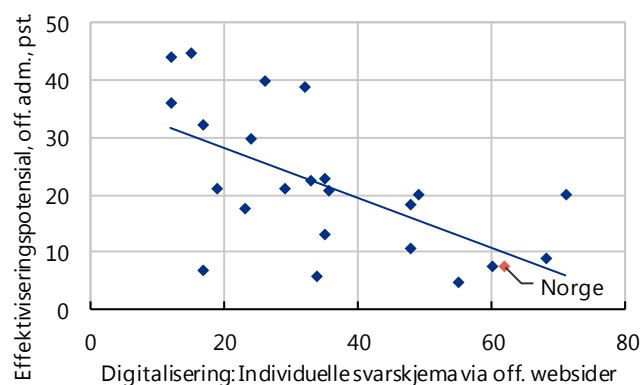
*) Statsstyre regulert i lov. Checks & balances. Pressefrihet.

Kilde: World Justice Project/Gallup World Poll/OECD, Government At A Glance, 2017/NHO

Et høyt utdanningsnivå og relativt god digital kompetanse muliggjør bruk av arbeidsbesparende digitale verktøy innen administrasjon og offentlige tjenester. Norge ligger allerede langt fremme i digitaliseringen av offentlige tjenester, herunder i kommunikasjonen med publikum, og OECD anslår da også at effektiviseringspotensialet i offentlig administrasjon er mindre i Norge enn i de fleste andre land.

Digitalisering og effektiviseringspotensial

24 OECD-land, 2015/16



Kilde: FIN, NB17/OECD/Thomson Datastream/NHO

Selv om andre land har større effektiviseringspotensial enn Norge, betyr ikke det at ikke Norge også har rom for å få mer ut av de omfattende ressursene offentlig sektor anvender. Også dette er en "vinn-vinn"-løsning. I Perspektivmeldingen anslås det at hele finansieringsgapet kan tettes dersom offentlig timebruk per innbygger kan kuttes med 0,3 prosent årlig. Isolert sett fremstår dette kanskje ikke som spesielt krevende, men beregningen forutsetter altså

ingen ressursvekst i form av bedret velferdsnivå, med unntak for det nevnte unntaket for sykehussektoren.

Produktivitetskommissjonens andre rapport (NOU 2016: 3) viser at offentlig sektor fortsatt har store muligheter for å øke effektiviteten på en rekke områder. Dette gjelder innen utdanning, helse, regionstruktur, offentlige investeringer og innkjøp.

Veivalg 4: Øke skattene

Finansieringsgapet kan også tettes ved å øke skattene. Som illustrert i Perspektivmeldingen vil eksempelvis en økning i den direkte skattleggingen av husholdningene fra 24 til 33 prosent av Fastlands-BNP, dvs. med 37 prosent, tette hele gapet.

Norge har imidlertid allerede et høyt skattenivå i internasjonal sammenheng. Holdes skatter og avgifter fra oljevirksomheten utenom, tilsvarer skatteinntektene godt over 40 prosent av verdiskapingen. Bare fire industriland ligger høyere.

Dette er et krevende utgangspunkt. Økonomisk teori tilsier nemlig at det er vanskelig for et høyskattelend å øke skattene ytterligere, uten at dette svekker selve skattegrunnlaget. Årsaken til det er at man i praksis må dekke finansieringsbehovet med vridende skatter. Slike skatter påfører økonomien effektivitetstap. Eksempelvis vil økte bedriftsskatter svekke investeringene, mens økt skatt på arbeid vil redusere arbeidstilbudet. Begge deler vil gi mindre å skattlegge. Slike effekter er sterkere når skattenivået allerede er høyt.

Når skattegrunnlaget reduseres ved økte skatter, må skattene økes enda mer enn det som fremkommer i Perspektivmeldingen. Det vil påføre økonomien ytterligere kostnader, jf. nærmere omtale under.

3.3 Fornuftig arbeidsdeling

Som alle andre industriland er Norge en blandingsøkonomi, der privat og offentlig produksjon skjer side om side. Dagens arbeidsdeling avspeiler politiske veivalg, økonomiske forutsetninger og hensiktsmessighet, men i noen grad også tilfeldigheter.

Denne blandingsmodellen har tjent Norge godt. Få land kan vise til bedre økonomiske resultater. Men dagens organisering er ikke hugget i stein. Endrede forutsetninger vil også kunne medføre andre løsninger. Som drøftet over innebærer Perspektivmeldingens beregninger at det er behov for en kritisk

gjennomgang både av hvilke oppgaver det offentlige skal ta på seg, og hvordan oppgavene best kan løses.

Det samfunnsøkonomiske utgangspunktet er at vi som samfunn bør bruke våre ressurser der de kaster mest av seg. Bare slik kan vi få høyest mulig velferd.

Det aller meste av produksjonen i økonomien kan og bør skje i privat sektor, siden det gir best utnyttelse av våre samlede ressurser. Hovedårsaken til dette er at de fleste beslutninger om hva og hvor mye som skal produseres, og til hvilken pris, fattes mest effektivt i samspillet mellom produsenter og konsumenter.

Dette samspillet avgjør også hvem som skal produsere. I et marked med tilstrekkelig konkurranse vil bare de mest effektive og innovative produsentene overleve. Andre vil bukke under. Slik vil også ressursene trekkes til de beste, og brukes best mulig.

Likeledes oppstår det effektivitetsgevinster når norske bedrifter konkurrerer med utenlandske på eksport- eller hjemmemarkedet. Ved hele tiden å konkurrere med de beste i verden tvinges man til å jobbe smartere for å overleve.

Å ha en tilstrekkelig stor privat sektor som er innovativ og produserer effektivt, er derfor en helt sentral forutsetning for å sikre vekst og verdiskaping, og dermed også grunnlaget for velferden i samfunnet. Velferd favner dessuten videre enn den delen som er offentlig finansiert. For den enkelte bestemmes velferden først og fremst av lønnsinntekten. For to av tre i Norge kommer den fra en jobb i privat sektor. Derfor er også privat sektors bidrag til velferden mye mer enn hva som betales i skatt.

Offentlig sektors oppgaver

Begrunnelsen for offentlig sektors virksomhet er å løse oppgaver som bedrifter og husholdninger ikke løser like godt på egenhånd. På overordnet nivå dreier dette seg om tre forhold, nemlig fellesgoder, markedssvikt og fordeling.

Et fellesgode er kjennetegnet ved at det ikke taper seg i verdi ved at det benyttes av flere, og at det er vanskelig å stenge noen ute fra det. Forsvar, rettsvesen, politi og forvaltning er fellesgoder som ikke uten videre kan deles opp og omsettes i et marked.

Markedssvikt opptrer når prisen på et gode i et marked ikke avspeiler den samfunnsmessige verdien av godet. Hvis miljøskadelige utslipp ikke prises i henhold til tapet disse påfører andre produsenter eller

konsumenter, oppstår et tap for samfunnet. Tilsvarende kan avkastningen av utdanning være høyere for samfunnet enn for den enkelte fordi kunnskap kan deles og gjøre flere gode. Et tredje eksempel er at skjev informasjon eller risikoaversjon kan føre til at forsikring, for eksempel mot ledighet, prises for høyt, slik at folk tar mindre risiko enn det som er best for samfunnet.

Markedssvikt er et argument for offentlig inngripen, gjennom eie/drift, finansiering, prising og/eller regulering. Avgjørende for valget er hva som gir best bruk av ressursene. I eksemplet med utslipp kan staten både regulere (forbud/kvoter), eie og drive (og selv utvikle teknologi), eller fastsette avgifter som tvinger utslippsbedriften til selv å velge den beste løsningen. Argumenter for offentlig inngripen er således ikke argumenter for offentlig drift.

Ikke i noe land er det sammenfall mellom den inntektsfordelingen markedet gir opphav til, og den politisk ønskede fordelingen. Dette er motivasjonen bak det offentlige ansvaret for omfordelingen gjennom skatte- og overføringssystemet, og finansieringen av ulike velferdstjenester, i hovedsak til helse- og utdanningsformål. I tillegg tyder mye forskning på at store ulikheter og tilhørende skjev tilgang til velferdstjenestene kan hemme veksten.

Vilkår for offentlig produksjon

At offentlig sektor har finansieringsansvar for en tjeneste, betyr ikke at det offentlige selv må produsere tjenesten. Det er ulike måter å organisere produksjon og finansiering av velferdstjenester på. Mye kan produseres av eller i samspill med privat sektor, og det gjøres også i utstrakt grad. Som figuren nedenfor illustrerer skjematisk, kan velferdstjenester være offentlig finansiert og privat eller offentlig produsert, og de kan være privat finansiert, men offentlig eller privat produsert.² Innenfor helsesektoren finner vi eksempler på alle fire løsningene.

		Finansiering	
		Privat	Offentlig
Produksjon	Privat	Ordinære markedsløsninger, f.eks. tannlege, optiker	Kjøp av tjenester og konkurranseutsetting, f.eks. snømåking, sykehjem
	Offentlig	Tjenester med full brukerbetalning	Offentlige tjenester uten brukerbetalning, f.eks. skole

Formålet med å ha privat produksjon av en tjeneste som er offentlig finansiert, er at det gir mer effektiv ressursutnyttelse enn hvis det offentlige selv produserer tjenesten. Hvis privat sektor produserer en tjeneste mer effektivt enn offentlig sektor, vil det både gi innsparinger på offentlige budsjetter og gi mer effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser.

Å ta i bruk ny teknologi, nye arbeidsformer eller mer kompetent arbeidskraft bidrar til økt produktivitet i både offentlig og privat sektor. Det effektiviseringstrykket som kommer fra konkurranse i et marked med en stadig trussel fra nyetableringer, bidrar vanligvis til at privat sektor kan produsere en tjeneste mer effektivt enn offentlig sektor. I offentlig sektor er denne og flere andre drivere for økt effektivitet ofte fraværende.

Det er elementer av konkurranse også innenfor offentlig sektors produksjon, f.eks. gjennom fritt sykehusvalg eller mellom ulike universiteter og høyskoler. Men konkurransen er mindre reell om det ikke er overkapasitet på tilbudssiden. Det hjelper ikke å kunne velge skole hvis det er fullt alle steder. Overkapasitet har også en kostnad.

Noen områder er særlig godt egnet for privat produksjon. Dette gjelder der det allerede er velfungerende markeder med effektiv konkurranse uten stordriftsfordeler eller asymmetrisk informasjon. Eksempelvis er det ingen som ville foreslått at offentlig sektor skulle produsere sine egne PCer eller biler.

Effektiv gjennomføring av offentlige anskaffelser og konkurranseutsetting fordrer innkjøpskompetanse. Det koster. Hvis det er enkelt å observere, kontrollere og måle kvaliteten i det som leveres, blir denne kostnaden lavere.

At kontroll og måling er vanskelig, er ikke alene et argument mot konkurranseutsetting. Også offentlig produksjon vil møte de samme kontroll- og måleproblemene. Det å ha flere tilbydere på et område kan bidra til å hjelpe offentlige myndigheter nettopp til å vurdere kvalitet og ressursbruk i egen tjenesteproduksjon, men også til å trekke på kvalitetsfremmende innovasjoner som gjøres i privat sektor.

² En liknende figur er vist i Meld. St. 29 (2016-2017)

Offentlig sektor bruker nesten 500 mrd. kroner på innkjøp. Riktig brukt og spesifisert kan offentlige innkjøp bidra til innovative løsninger, som vil bidra til økt verdiskaping i privat sektor og dermed i hele økonomien.

Samlet sett er det ikke oppgavens viktighet, men dens karakter som bør avgjøre om privat eller offentlig produksjon er best egnet. Men er oppgaven samfunnskritisk, stiller det selvfølgelig større krav til at innkjøpet er godt utformet, slik at driftskontinuitet ivaretas. Og er det fare for monopol på tilbudssiden, stiller det større krav til riktig prising.

Kommunal konkurranseutsetting

Andel av alle kommuner. Prosent



Kilde: Finansdepartementet, PM17/NHO

Perspektivmeldingens oversikt hvilke oppgaver kommunene har konkurranseutsatt, jf. figuren over, tyder ikke på at det ligger en klar prinsipiell eller økonomisk grensedragnings til grunn. Eksempelvis burde markedet for drift og vedlikehold av bygg være minst like velfungerende som markedet for vedlikehold av veier. Likevel er andelen kommuner som har valgt å konkurranseutsette drift av vei, tre ganger så høy.

3.4 Kostnader ved skattefinansiering

Før større offentlige prosjekter gjennomføres, f.eks. ved bygging av en ny vei, er det vanlig å foreta en samfunnsøkonomisk analyse av nytten (f.eks. spart reisetid) og kostnadene (f.eks. arbeidskraft og materialer) ved prosjektet. Hvis nytten overstiger kostnadene, er prosjektet samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Mange offentlige prosjekter finansieres med skatter. Det er da vanlig å medregne ekstra kostnader, såkalte *skattefinansieringskostnader*, som kommer i

t tillegg til de direkte, betalbare kostnadene ved prosjektet. Resonnementet som gjerne ligger bak, er at de skattene man har til rådighet for å finansiere prosjektet, påfører økonomien effektivitetstap.

Skatt på arbeid skaper for eksempel en kile mellom den lønnen bedriften og lønnstakeren står overfor. Det gjør at lønnstakeren avstår fra å jobbe mer selv om bedriften er villig til å tilby mer i lønn enn det lønnstakeren krever. Mindre arbeidskraft stilles derfor til rådighet enn det både lønnstakeren og bedriften ønsker seg, og vi får et effektivitetstap.

Tidligere offentlige utvalg som har vurdert rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser (NOU 1997: 27, NOU 2012: 16), har anbefalt å oppjustere skattefinansierte kostnader med en faktor på 1,2 for å ta hensyn til kostnadene ved skattefinansiering. Skattefinansieringskostnadene beregnes dermed til 20 prosent av de betalbare kostnadene.

Intuitivt virker det rimelig å medregne kostnader ved skattefinansiering i samfunnsøkonomiske analyser. Det er imidlertid ikke opplagt hvordan dette bør gjøres. Som påpekt av Christiansen (2015)³ er det flere forhold som gjerne ikke tas hensyn til i det tradisjonelle resonnementet ovenfor.

Et sentralt poeng som ofte utelates, er at vridende skatter, som skatt på arbeid, egentlig ikke er en kostnad ved skattefinansiering som sådan, men en kostnad ved at samfunnet ønsker en rimelig balanse mellom skattebyrde og skatteevne. Hvis skattesystemet utelukkende var innrettet for å finansiere offentlige prosjekter, uten å ta hensyn til fordeling av skattebyrden, ville det ikke vært nødvendig å ta i bruk vridende skatter i det hele tatt. Da ville man begrenset seg til skatter som ikke gir effektivitetstap. Et eksempel på en slik skatt er kopskatt, som innebærer at alle innbyggere må betale det samme faste skattebeløpet til staten helt uavhengig av skatteevnen. Når slike skatter ikke benyttes i praksis, er det fordi fordelingsvirkningene er uakseptable.

Fordelings- og effektivitetsvirkninger av skatt henger altså tett sammen og kan ikke uten videre separeres. Motstykket til kostnader ved skattefinansiering er (ønskede) fordelingsvirkninger av det offentlige prosjektet, og begge deler må medregnes i analysen for at den skal bli fullstendig.

³ Christiansen, V. (2015): "Kostnader ved skattefinansiering", Samfunnsøkonomen nr. 1 2015, s. 46-56.

Et annet poeng er at samfunnsøkonomiske analyser ofte ikke tar hensyn til at offentlige prosjekter kan påvirke atferd på en måte som motvirker de negative effektene av vridende skatter. Nyttan av en del private goder kan f.eks. øke som følge av produksjon av et offentlig gode, som kollektivtransport. Det kan gjøre det mer attraktivt å jobbe for å få høyere inntekt. Økt arbeidstilbud vil gi økte skatteinntekter og dermed motvirke effekten av en vridende skatt på arbeid. Slike effekter omtales gjerne som *skattestimulerings effekter*.

Kostnader ved skattefinansiering kan bli helt eller delvis motvirket av økte skatteinntekter som følge av skattestimulerings effekter. Hvis man inkluderer skattefinansieringskostnader i analysen, men utelater skattestimulerings effekter, vil for få offentlige prosjekter fremstå som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Christiansen hevder at skattestimulerings effekter kan være særlig fremtredende når prosjektet har som formål å øke produktiviteten i økonomien. Eksempler på dette kan være investeringer i infrastruktur, utdanning eller helse.

I Holtmark og Bjertnæs (2015)⁴ er det foretatt en grundig gjennomgang av norsk og internasjonal forskningslitteratur om skattefinansieringskostnader. Gjennomgangen viser at resultatene i litteraturen spriker svært mye, og at forutsetningene for analysene er avgjørende for resultatene. Tradisjonelle analyser som ikke tar hensyn til verken fordelingsvirkninger eller skattestimulerings effekter, kommer gjerne til at det er en betydelig kostnad ved skattefinansiering. Analyser som inkluderer fordelingsvirkninger og skattestimulerings effekter, lander derimot ofte på at skattefinansiering ikke gir (netto) kostnader som bør inkluderes i samfunnsøkonomiske analyser. Holtmark og Bjertnæs konkluderer med at det i forskningen ikke er holdepunkter for å gi et punkt estimat for skattefinansieringskostnadene.

I en del av litteraturen om skattefinansieringskostnader er det forutsatt at skattesystemet er såkalt optimalt utformet før prosjektet vurderes, slik at effektivitetstapet i skattesystemet er lavest mulig gitt de kravene man har til omfordeling. En egenskap til et optimalt system er at det ikke er mulig å forbedre det ved å endre sammensetningen av ulike skatter.

Med andre ord vil kostnadene ved en skatteøkning heller ikke variere mellom skatter. Kostnadene ved skattefinansiering vil da være uavhengig av hvilken skatt man tar i bruk.

Mange vil imidlertid innvende at det ikke er rimelig å forutsette et optimalt skattesystem. I praksis vil større systemforbedringer ofte være vanskelig å få til selv om alle er enige i at de er fornuftige ut fra effektivitets- og/eller fordelingsmessige hensyn. Når skattesystemet ikke er optimalt utformet, vil ulike skatter ha ulik finansieringskostnad, og innretningen av skattesystemet vil dermed ha betydning for skattefinansieringskostnadene.

Vurderingene ovenfor illustrerer at dette er en kompleks problemstilling, og at det ikke er opplagt hvordan man bør medregne kostnadene ved skattefinansiering. Både kjennetegn ved det offentlige prosjektet og innretningen av skattesystemet kan ha betydning for skattefinansieringskostnadene. Tidligere anbefalinger fra offentlige utvalg om å benytte én felles oppjusteringsfaktor for alle offentlige prosjekter fremstår som lite presist og firkantet. På den annen side vil man neglisjere viktige effekter av offentlige prosjekter dersom man utelater og ikke forsøker å beregne skattefinansieringskostnader i samfunnsøkonomiske analyser.

Generelt kan det virke som om man internasjonalt er blitt mer varsom med å legge til grunn en høy skattefinansieringskostnad i samfunnsøkonomiske analyser. Et eksempel på dette er danske myndigheter, som over lengre tid har benyttet en oppjusteringsfaktor på 1,2, slik man har gjort i Norge. Det danske finansministeriet har imidlertid nylig besluttet at oppjusteringsfaktoren skal reduseres til 1,1 etter en nærmere gjennomgang av litteraturen på området.

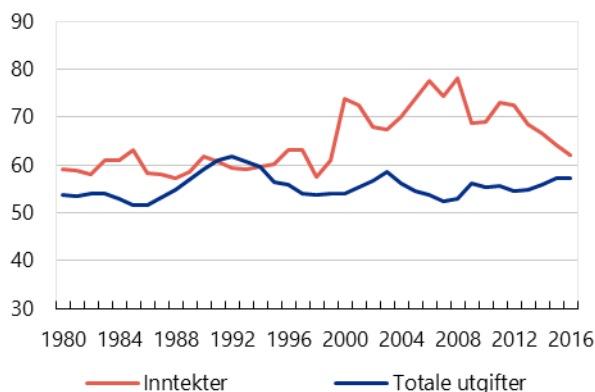
3.5 Hva bruker offentlig forvaltning penger på?

Utgiftene i offentlig forvaltning utgjorde om lag 1600 milliarder kroner i 2016. De siste årene har veksttakten i utgiftene vært sterkere enn veksten i norsk økonomi for øvrig. Utgiftene utgjorde 57 prosent av BNP for Fastlands-Norge i fjor, fire prosentpoeng mer enn for ti år siden.

⁴ Holtmark, B og G. Bjertnæs (2015): "The size of the marginal cost of public funds", Rapport 2015/13, Statistisk sentralbyrå.

Inntekter og utgifter i offentlig forv.

Andel av BNP Fastlands-Norge i prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Offentlige utgifter sett i forhold til BNP sier noe om ressursbruken i offentlig forvaltning i forhold til resten av økonomien. Det er imidlertid flere mekanismer som bidrar til at utgiftene over tid kan variere i forhold til annen verdiskaping. Perioder med svak vekst vil ofte møtes med økte offentlige utgifter.

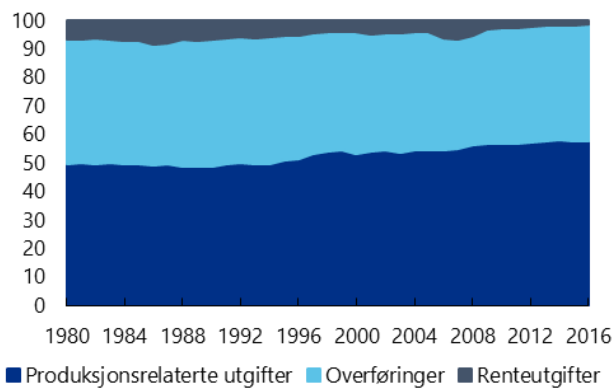
Priseffekter kan også spille inn. Ringvirkningene av fallende oljepris vil for eksempel påvirke prisene i Fastlands-BNP mer enn utgiftene i offentlig forvaltning. Målt som andel av BNP har offentlige utgifter typisk vært på sitt høyeste i lavkonjunkturerne, jf. figuren. Produksjonen i offentlig forvaltning er dessuten mer arbeidsintensiv enn økonomien for øvrig. Rommet for produktivitetsvekst er derfor mindre, og kan bidra til at kostnadene over tid vil stige mer enn prisene for BNP Fastlands-Norge. Offentlig forvaltning er for øvrig en vesentlig komponent i fastlandsøkonomien, økt offentlig ressursbruk vil dermed også påvirke BNP.

Etter 2009 fulgte noen gode år for norsk økonomi, allikevel forble utgiftsnivået i offentlig forvaltning høyere enn før finanskrisen. I årene etter 2012 har andelen tiltatt noe. Det største bidraget til utgiftsveksten i denne perioden har kommet fra stønader til husholdningene og bruttoinvesteringer.

Offentlig forvaltnings utgifter kan i prinsippet deles i tre: Produksjonsrelaterte utgifter på den ene siden, og utgifter i form av kontantoverføringer til andre sektorer på den andre. I tillegg kommer renteutgifter, som i dag utgjør en svært liten andel av utgiftene totalt.

Utgifter i offentlig forvaltning

Andel av totale utgifter i prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

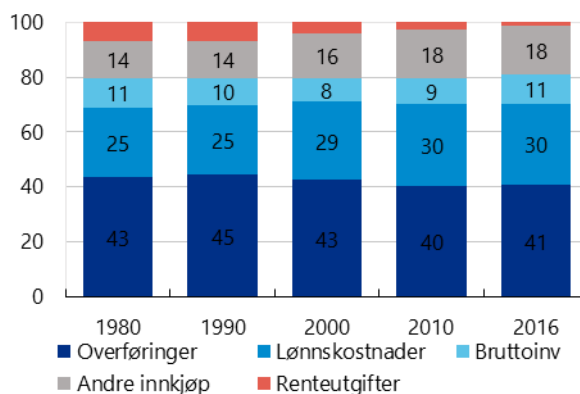
Med produksjonsrelaterte utgifter menes her utgifter det offentlige har for å skaffe til veie det offentlige vare- og tjenestetilbudet. Dette omfatter i all hovedsak utgifter til lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester til produksjonsformål, bruttoinvesteringer og stønader i form av naturalia til husholdningene, (produktkjøp). Denne delen av utgiftene utgjør tilnærmet det som kalles offentlig konsum og investeringer i nasjonalregnskapet.

På 1980-tallet utgjorde de produksjonsrelaterte utgiftene om lag halvparten av totale utgifter for offentlig forvaltning. Etter 1990 har gradvis andelen økt, og i fjor utgjorde lønnskostnader og kostnader knyttet til innkjøp om lag 58 prosent av totale utgifter.

Figuren under viser offentlig forvaltnings utgifter fordelt over henholdsvis overføringer, renteutgifter, lønnskostnader, bruttorealinvesteringer og øvrige innkjøp.

Offentlige utgifter

Andel av totale utgifter i prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Lønnskostnadene i forvaltningen utgjorde 460 milliarder kroner i fjor. Dette tilsvarte 30 prosent av totale utgifter. I løpet av 90-tallet økte lønnskostnadene relativt mer enn øvrige utgifter. De siste 16 årene har lønnskostnadenes andel av totale utgifter holdt seg relativt stabil.

Utgiftene til investeringer utgjorde 11 prosent av utgiftene totalt i fjor. Det har vært sterkt vekst bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning de siste årene, store investeringer i sykehus og vei har bidratt til dette. Investeringsutgiftene er ofte preget av store enkeltanskaffelser og varierer dermed mer enn andre utgiftstyper.

Øvrige innkjøp har økt mer enn utgiftene for øvrig i perioden siden 1990, og utgjør i dag om lag 18 prosent av totale utgifter. Det er særlig kjøp av varer og tjenester til disposisjon for husholdningene (produktkjøp) som har økt mye i denne perioden. Eksempler på slike er refusjoner for behandlinger ved private sykehus, utgifter til medisiner og tilskudd til private barnehager.

Kontantoverføringer til andre sektorer utgjorde 635 milliarder kroner i fjor, om lag 41 prosent av utgiftene totalt. Tre fjerdedeler av dette var pensjoner og stønader til husholdningssektoren. Renteutgiftene har blitt gradvis lavere i perioden siden 1980.

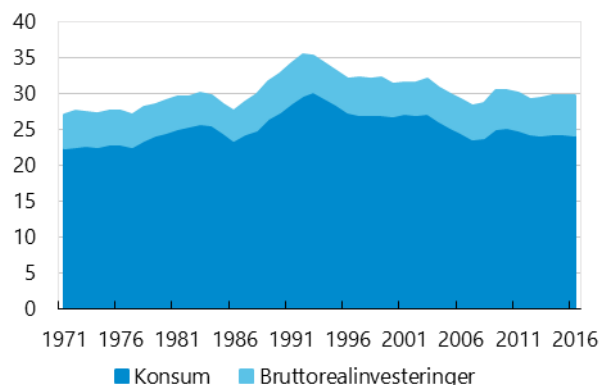
Offentlig konsum og bruttorealinvesteringer

Summen av konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning utgjør samlet etterspørsel fra offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet. Øvrig innenlandsk etterspørsel omfatter husholdninger og ideelle organisasjoners konsumutgifter, bedriftsinvesteringer og husholdningenes boliginvesteringer.

I 1970 utgjorde etterspørsel fra offentlig forvaltning i overkant av en fjerdedel av total etterspørsel fra fastlandet. Andelen økte gjennom 80-tallet og var på sitt foreløpig høyeste nivå i 1994. Deretter falt andelen gradvis fra til den tiltok igjen i 2009. I 2016 utgjorde offentlig etterspørsel om lag 30 prosent av total etterspørsel fra Fastlands-Norge.

Etterspørsel fra offentlig forvaltning

Andel av etterspørsel fra Fastlands-Norge i prosent.



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

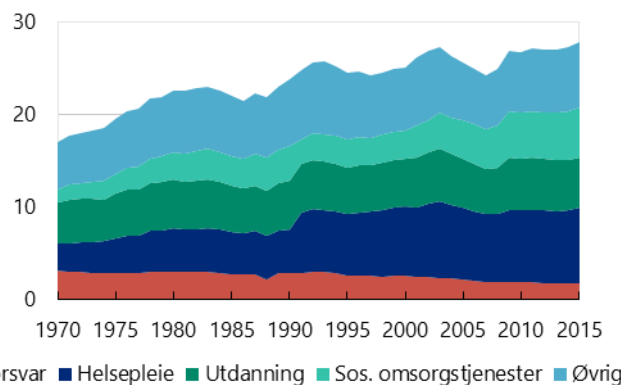
Konsum i offentlig forvaltning er summen av produksjon i forvaltningen, som tilsvarer kostnadene knyttet til produksjonen, fratrukket gebyrer og egne investeringsarbeider. I tillegg kommer produktkjøp til husholdningene kommer i tillegg.

Rundt 30 prosent av konsumutgiftene gikk til helse-tjenester i 2015, som i hovedsak omfatter lege- og sykehustjenester. Legger vi til sosiale omsorgstjenester, som omfatter pleie og omsorg av eldre, barnevern og annen sosial inkludering og beskyttelse, utgjør dette samlet i underkant av halvparten av de totale konsumutgiftene i offentlig forvaltning.

En femtedel av konsumutgiftene går til utdanning. I 2016 gikk om lag halvparten av dette til førskole og barneskole.

Konsum i offentlig forvaltning

Andel av BNP Fastlands-Norge i prosent



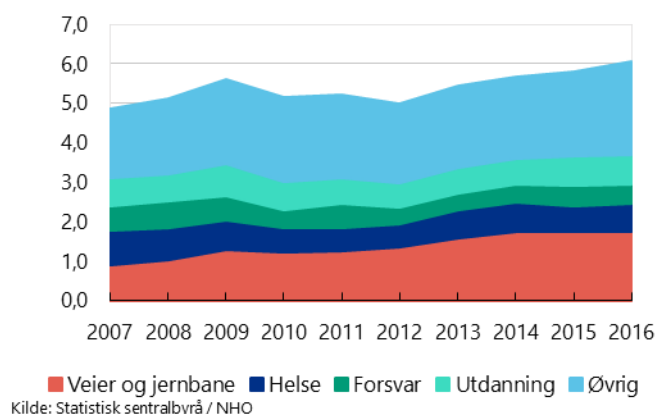
Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Alminnelig offentlig tjenesteyting og andre konsumutgifter, som blant annet omfatter politi og rettsvesen, næringsøkonomiske formål som tjenester tilknyttet vei og bane og utgifter til kultur, utgjorde i alt 27 prosent. Det resterende er utgifter til forsvaret i statsforvaltningen.

Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning har økt sterkt gjennom den siste tiårsperioden, klart sterkere enn utgiftene i offentlig forvaltning for øvrig, selv om veksten i offentlige utgifter generelt har vært høy.

Bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning

Etter formål. Andel av BNP Fastlands-Norge i prosent.



Økningen de siste ti årene har i stor grad kommet innenfor vei og jernbane. I fjor utgjorde bruttoinvesteringene i vei og jernbane i underkant av 2 prosent av BNP Fastlands-Norge, til sammenligning var andelen 0,8 prosent i 2007. Investeringene i helse hadde en topp i 2014 i forbindelse med utbygging av det nye universitetssykehuset i Østfold. Anskaffelsen av 52 nye kampfly vil være en vesentlig utgift for offentlig forvaltning framover, de første to kampflyene ankom i 2015. Bruttoinvesteringer omfatter også utgifter til forskning og utvikling, som utgjorde 25 milliarder i fjor, i underkant av 1 prosent av BNP Fastlands-Norge.

Overføringer

Overføringene til andre sektore har utgjort mellom 40 og 45 prosent av totale utgifter i hele perioden siden 1980. Selv om andelen har holdt seg relativt stabil, har det skjedd mye med sammensetningen. Husholdningssektoren får i dag en langt større andel av overføringene.

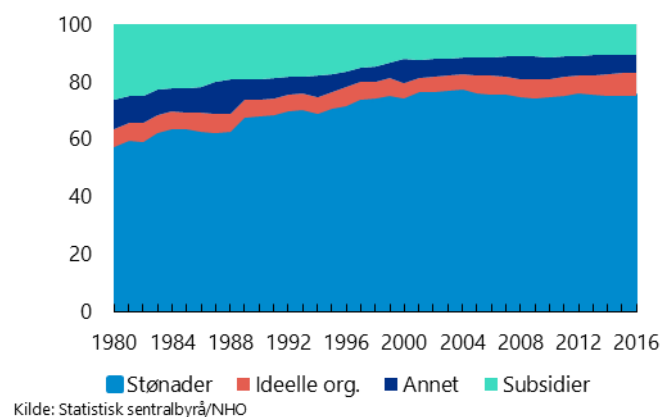
Rundt tre fjerdedeler av offentlig forvaltnings kontantoverføringene til andre sektorer går til husholdningssektoren, i form av pensjoner og stønader fra folketrygden og statens pensjonskasse.

Andelen subsidier til næringsvirksomhet har blitt kraftig redusert de siste tredveårsperioden. I 1980 var nær en tredjedel av overføringene subsidier, i fjor var andelen elleve prosent. Det er i all hovedsak næringsaktivitet innen jordbruk, transport, FoU og

utdanning som mottar subsidier i dag. I begynnelsen av perioden mottok også annen virksomhet subsidier i større grad, blant annet industrien.

Off. overføringer til andre sektorer

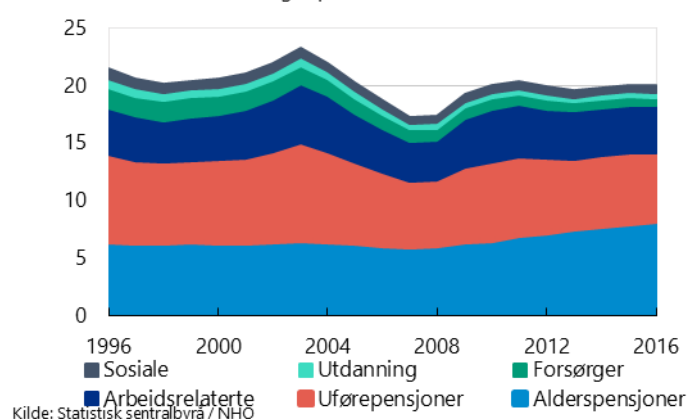
Prosentvis andel av totale overføringer



Husholdningene mottok 475 milliarder kroner i pensjons og stønadsoverføringer i fjor. Alderspensjoner og uførepensjoner er den klart største utgiftsposten, før arbeidsrelaterte stønader som arbeidsavklaringspenger og sykepenger fra folketrygden. Forsørgerstønader domineres av utgifter til barnetrygd og utgjorde rundt 20 mrd. i 2016. Sosiale stønader, som sosialhjelp, bostøtte og andre stønader som diverse erstatningsutbetalinger utgjorde 17 milliarder kroner, og har holdt en relativt stabil andel av overføringene gjennom perioden siden 1980.

Stønader til husholdninger

Andel av BNP Fastlands-Norge i prosent



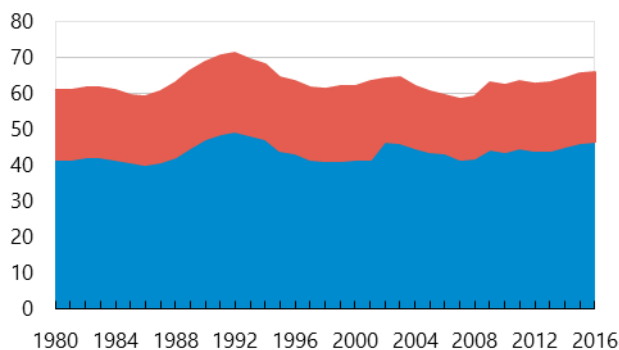
Utbetalinger til alderspensjoner har økt kraftig over den siste ti-årsperioden. Dette har sammenheng med de store fødselskullene etter krigen, som nå gradvis går av med pensjon. Etter 2011 ble det adgang til å ta ut pensjon fra og med 62 år, dette bidro mye til veksten i 2011 og 2012.

Statsforvaltningen og kommuneforvaltningen

Utgiftene til tjenesteproduksjonen i forvaltningen er om lag jevnt fordelt mellom kommune og stat. Statsforvaltningen har hovedtyngden av overføringene til andre sektorer, og større investeringsutgifter. Utgiftsfordelingen mellom kommune- og statsforvaltningen er om lag hhv. 30/70 prosent, og har holdt seg ganske stabil siden 1980.

Utgifter i offentlig forvaltning

Andel av BNP Fastlands-Norge i prosent

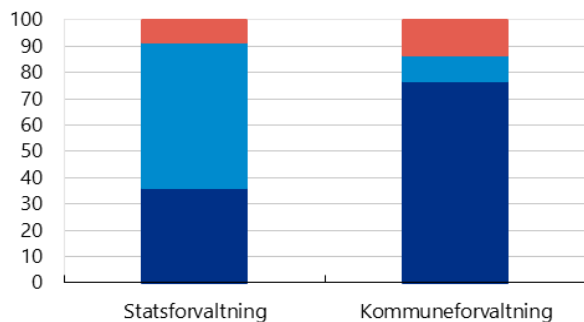


Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Overføringer til andre sektorer fra kommuneforvaltningen består i hovedsak av overføringer til ideelle organisasjoner, og også noe går til husholdninger.

Utgifter i offentlig forvaltning

Prosentvis andel



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Formålsfordelingen i konsumutgiftene har variert som følge av endringer i organisering opp igjennom. I dag går rundt halvparten av konsumutgiftene til helse og omsorgstjenester i begge sektorene, men omsorgstjenestene er dominerende i kommuneforvaltningen. 30 prosent av konsumutgiftene i kommuneforvaltningen går til utdanning. Alminnelig tjenesteyting og øvrige utgifter utgjør en større andel i staten, 27 prosent i 2015.

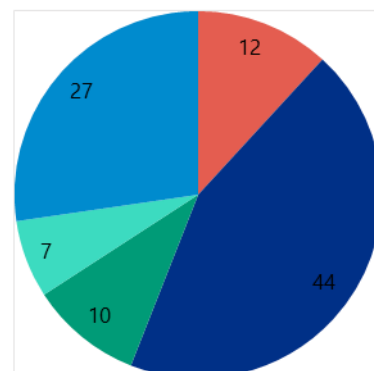
Statsforvaltningen bruker relativt mindre på forsvar og næringsøkonomiske formål nå en tidligere, og

stadig mer på helsetjenester og sosial omsorg. Konsumet i forsvaret utgjorde 12 prosent av konsumutgiftene i staten i fjor.

Konsum i statsforvaltningen

2015. Etter formål i prosent

- Forsvar, statlig
- Helsepleie, statlig
- Utdanning, statlig
- Sosiale omsorgstjenester, statlig
- Øvrig

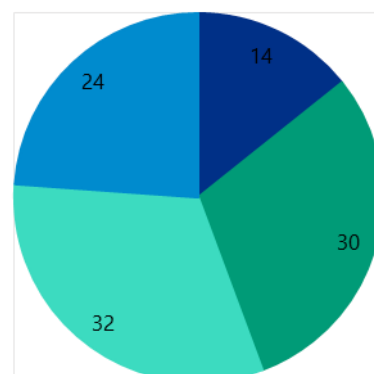


Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Konsum i kommuneforvaltningen

2015. Etter formål i prosent

- Helsepleie, kommunalt
- Utdanning, kommunalt
- Sosiale omsorgstjenester, kommunalt
- Øvrig



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

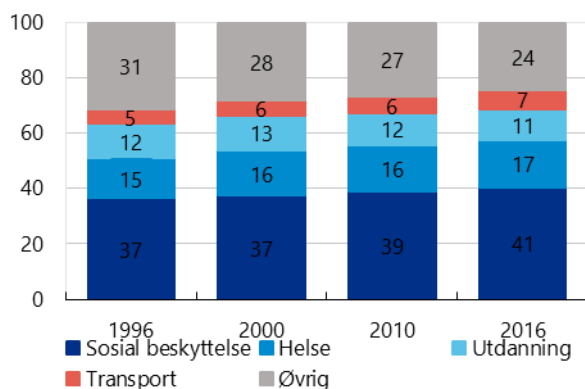
Offentlige utgifter etter formål

Dette avsnittet gjennomgår hvordan totale offentlige utgifter fordeler seg etter *formål*. Godt over halvparten av utgiftene i offentlig forvaltning gikk i fjor til helse og sosial beskyttelse, alle utgifter sett under ett.

Om lag 17 prosent gikk til helseformål. Sykehustjenester utgjorde mer enn halvparten av dette.

Utgifter i offentlig forvaltning

Etter formål. Andel av totale utgifter i prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå/NHO

41 prosent av utgiftene i offentlig forvaltning gikk til sosial beskyttelse i 2016. Rundt to tredjedeler av dette var utgifter knyttet til sykdom og alderdom. Andre utgifter i denne kategorien er knyttet til barn og familie, arbeidsledighet og integreringsformål og andre sosiale formål.

Utgifter relatert til utdanning utgjorde 11 prosent. Av dette gikk 43 prosent til førskole og barneskole, mens kostnader knyttet til videregående og ungdomsskole og høyere utdanning utgjorde i overkant av en femtedel hver.

To av tre transportkroner går til vei, og mesteparten av det resterende går til jernbane. Transportkostnadene utgjorde 7 prosent av totale utgifter i fjor.

Av øvrige utgifter omfatter utgifter til alminnelig offentlig tjenesteyting som utgjør rundt 9 prosent av totale utgifter, i tillegg kommer utgifter til forsvar og offentlig orden og trygghet som politi, domstoler og brannvern.

3.6 Pensjonssystem

Mobilitet og pensjonssystem

For å kunne nyttiggjøre arbeidskraften best mulig er det, som beskrevet i produktivitetskomisjonens andre rapport (NOU 2016:3), viktig at barrierer for mobilitet mellom offentlig og privat sektor ikke er vesentlige. En slik barriere som kan gi innlåsningseffekter er pensjonssystemet. Siden opptjente pensjonsrettigheter kan reduseres som følge av jobbytter, kan det bidra til å hindre at jobbytter gjennomføres.

Grunnmuren i det norske pensjonssystemet er alderspensjon fra folketrygden. Denne er utformet slik

at pensjonen skal stå i rimelig forhold til den enkeltes arbeidsinntekt, og med en fordelingsprofil som sikrer at alle har et minste pensjonsnivå. I tillegg skal den enkelte i utgangspunktet også ha pensjon fra arbeidsgiver. Videre har ansatte i de fleste offentlige og en del private virksomheter avtalefestet pensjon, som dog er utformet på forskjellig vis i de to sektorene. Det er også muligheter for den enkelte å inngå avtaler om skattefavoredert individuell pensjonssparing.

Sammensetningen i den norske befolkningen har endret seg siden folketrygden ble innført. Det har blitt flere eldre og flere lever lenger enn før. Dette lå til grunn for pensjonsreformen som ble gjennomført i 2011. Siden pensjonen fra folketrygden finansieres løpende gjennom de årlige statsbudsjettene betyr det at de som er i jobb i dag betaler pensjonen til dagens alderspensjonister. Det er derfor viktig å utforme pensjonssystemet slik at det bygger på arbeidslinjen som prinsipp slik at bærekraften sikres også for generasjonene som kommer etter oss. For årskull opp til de som er født i 1962 gjelder det overgangsregler mellom gammelt og nytt regelverk. Vi kommer ikke nærmere inn på det her.

Pensjon opptjenes som en årlig rettighet tilsvarende 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt fra første krone og opp til 7,1 G (G = grunnbeløpet i folketrygden). Det betyr at pensjonen som andel av tidligere inntekt vil være høyere for personer med lave og midlere inntekter enn for dem med inntekter over 7,1 G. Alle år med arbeidsinntekt fra 13 til 75 år teller med. Det gis også opptjening for førstegangstjeneste (påbegynt tidligst i 2010 – 2,5 G), samt for ulønnet omsorgsarbeid (4,5 G). Summen av alle årlige opptjeninger gir en samlet pensjonsbeholdning. Alle er uansett sikret en garantert minste pensjonsytelse fra folketrygden, såkalt garantipensjon (tidligere minstepensjon). Denne gis til de som har lav eller ingen opptjening av inntekstpensjon.

Alderspensjon i folketrygden er gjort fleksibel i forhold til uttaksalder. Dersom pensjonen fra fylte 67 år overstiger garantipensjonsnivået ved 67 år kan pensjon tas ut fra fylte 62 år. Det er også mulig å kombinere uttak av alderspensjon og videre arbeid, og arbeidsinntekt etter pensjonsuttak gir videre pensjonsopptjening.

For å komme frem til hva som blir årlig pensjon må opptjent pensjonsbeholdning deles på forventet an-

tall gjenværende leveår på uttakstidspunktet. Forventet gjenværende levealder vil variere fra årskull til årskull, og dette betyr at pensjonen blir levealdersjustert. Gjenværende leveår fremkommer i et delingstall som fastsettes endelig det året årskullet fyller 61 år. Siden det er åpnet for at uttakstidspunktet kan variere, så betyr det i praksis at den enkelte står overfor et sett med delingstall. Tidlig uttak betyr mange år som pensjonist og dermed et høyere delingstall enn om pensjonsuttaket starter sent. Den enkelte kan dermed få en høyere alderspensjon ved å stå lenger i arbeid. Dersom forventet levealder øker vil høyere delingstall gi lavere pensjon, gitt at arbeidstaker ikke kompenserer for økt levealder gjennom å stå lenger i arbeid. Den enkelte stilles dermed overfor de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene ved valg av pensjoneringstidspunkt.

Utformingen av i alderspensjonen fra folketrygden er upåvirket av i hvilken sektor den enkelte jobber, og støtter dermed isolert sett godt opp under hensynet til mobilitet i arbeidsmarkedene.

Pensjon fra arbeidsgiver kalles gjerne tjenestepensjon. Ved innføringen av lov om obligatorisk tjenestepensjon (OTP) i 2006 fikk arbeidsgiver plikt til å opprette en pensjonsordning for de ansatte. OTP-loven setter minimumskrav, som betyr at bedrifter kan beslutte å ha ordninger som er bedre. Loven tillater både innskuddsbaserte pensjonsordninger (arbeidsgiver betaler et fastsatt årlig innskudd), ytelsesbaserte (pensjonen er en fastsatt ytelse, ofte som en bestemt andel av lønn ved pensjonsalder) og hybrider (forsikret ordning med egenskaper fra både innskuddspensjon og ytelsespensjon). I dag er innskuddsbaserte ordninger mest vanlig i privat sektor.

Kravene i OTP-loven pålegger arbeidsgiver å betale et årlig innskudd tilsvarende minst 2 prosent av lønn mellom 1 G og 12 G. I henhold til produktlovene kan arbeidstakere under 20 år og arbeidstakere med mindre enn 20 prosent stilling holdes utenfor pensjonsordningen.

Når det gjelder utbetaling er hovedregelen i lov om innskuddspensjon slik at oppspart pensjon skal utbetales i minst 10 år fra fylte 67 år og minst til fylte 77 år. I en innskuddsordning vil det som utbetales i årlig pensjon avhenge av hvor stort innskuddet har vært og hvor mange år det er spart til pensjon, samt hvilken avkastning det har vært på sparebeløpet. Sist, men ikke minst vil lengden på uttaksperioden

avgjøre størrelsen på årlig pensjon. I ytelsesordninger der pensjonen normalt er fastsatt som en andel av sluttlønn, vil årlig pensjon avhenge av antall år arbeidstakeren har vært tilsluttet ordningen og lønnsnivået ved pensjonering.

Arbeidstakere som slutter i virksomheten før uttak av pensjon får opptjente rettigheter med seg som fripoliser (ytelsespensjon) eller pensjonskapitalbevis (innskuddspensjon). Ifølge produktlovene har ansatte som slutter i jobben før det har gått 12 måneder ikke rett til å få med seg oppsparte rettigheter. Arbeidsgiver må dekke kostnadene knyttet til administrasjon av pensjonsordningen.

Ansatte i stat og kommune har hovedsakelig sin tjenestepensjonsordning i Statens pensjonskasse (SPK) eller i Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Noen kommuner og fylkeskommuner har også opprettet egne pensjonskasser, Oslo kommune har i tillegg sitt eget livsforsikringsselskap hvor offentlig tjenestepensjon forvaltes. De offentlige tjenestepensjonsordningene gir i utgangspunktet høyere alderspensjonsytelser enn minstekravene i OTP-loven. Pensjonsgivende inntekt begrenses oppad til 12 G, og her trekkes arbeidstaker 2 prosent av pensjonsgrunnlaget som bidrag til tjenestepensjonsordningen.

Hovedregelen for uttak av alderspensjon fra offentlige tjenestepensjonsordninger er at denne kan tas ut fra fylte 67 år. For stillinger som har lavere aldersgrense enn 70 år, kan pensjonsuttaket starte inntil tre år før aldersgrensen hvis summen av alder og opptjeningstid er minst 85 år. Ansatte som starter fleksibelt uttak fra folketrygden fra 62 år vil fortsatt ha rett til alderspensjon fra 67 år dersom vedkommende fortsetter i stillingen, men uttak før 67 år kan få konsekvenser for størrelsen på tjenestepensjonen. Ansatte med 30 års opptjeningstid får full alderspensjon. Offentlig tjenestepensjon er en ytelsespensjon som i utgangspunktet garanterer en bruttopensjon tilsvarende 66 prosent av pensjonsgrunnlaget.

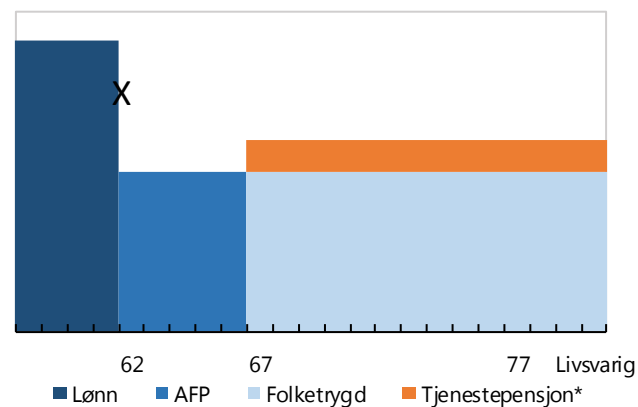
Også i stat og kommune blir opptjent pensjon levealdersjustert ved at pensjonen deles på antall år det enkelte årskullet forventes å leve. For alderskull født etter 1962 er regelverket for hvordan pensjon fra offentlig tjenestepensjon skal tilpasses alderspensjon etter nytt regelverk fra folketrygden fortsatt ikke på plass.

Siden ordningene med tjenestepensjon er ulike i privat sektor om og mellom privat og offentlig sektor, kan de virke hemmende for mobiliteten i arbeidsmarkedet. For personer med innskuddsbasert tjenestepensjon, vil bytte av jobb gi rett til et pensjonskapitalbevis, og dermed ikke gi konsekvenser for tjenestepensjonen som allerede er tjent opp. Dog er det den enkelte ansatte som selv bærer administrasjonskostnadene for pensjonskapitalbeviset, og disse kostnader belastes pensjonskapitalen. Ved mange bytter av jobb kan antall pensjonskapitalbevis imidlertid bli stort. Det er i lovgivningen gitt anledning til å samle pensjonskapitalbevisene hos én pensjonsleverandør. For personer med ytelsesbasert tjenestepensjon vil opptjeningen bli omgjort til en fripolise ved bytte av jobb. Fripoliser har erfaringsmessig gitt en svakere avkastning på pensjonsopptjeningen enn reallønnsveksten. I offentlig sektor kan personer med mindre enn 40 års tjenestetid få en reduksjon i den offentlige tjenestepensjonen ved å bytte jobb fra offentlig til privat sektor.

I privat sektor kan arbeid og pensjon kombineres. I offentlig sektor er hovedregelen at tjenestepensjonen blir redusert ut fra inntektsnivået i eventuelt arbeid (i offentlig sektor) etter uttak av pensjon relativt til inntekten før uttak, om man kombinerer arbeid og pensjon. Offentlig tjenestepensjon blir ikke redusert for inntekt fra stilling som ikke er medlemspliktig i offentlig tjenestepensjonsordning.

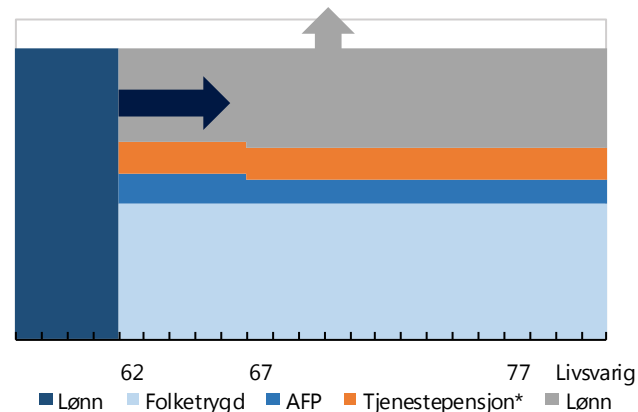
Ansatte i tariffbundne bedrifter i privat sektor kan også ha rett til avtalefestet pensjon (AFP). Om lag halvparten av ansatte i privat sektor har en slik rett. Den opprinnelige AFP-ordningen var en ordning for tidligpensjon og ble fra 2011 endret som følge av pensjonsreformen. Den nye AFP-ordningen gir livsvarig tilleggspensjon, og kan tas ut fra fylte 62 år. Som i folketrygden vil senere uttak gi mer i årlig pensjon. Pensjonen avkortes ikke dersom man fortsetter å ha arbeidsinntekt ved siden av mottak.

Byggesteiner i gammelt pensjonssystem



Kilde: NHO, * evt. opphørende etter 10 år

Byggesteiner i nytt pensjonssystem



Kilde: NHO, * evt. opphørende etter 10 år

AFP-ordningen bygger på et kvalifikasjonssystem. Alle gjeldende vilkår må være oppfylt for å få rett til ytelsen ved uttak. Et vilkår er å være ansatt i en bedrift som er bundet av en tariffavtale med AFP ved pensjonsuttaket. Videre er det krav om å ha jobbet i en AFP-bedrift minst 7 av de siste 9 årene før fylte 62 år, og i minst 20 prosent stillingsbrøk. Det er mulig å starte uttak av AFP og fortsatt jobbe, men det er ikke mulig å gradere uttaket av AFP. Hvis man ikke oppfyller kravene i AFP-vedtektene ved uttak, kan man miste retten til AFP, for eksempel ved mottak av uførepensjon etter fylte 62 år.

Staten dekker 1/3 av utgiftene til AFP, mens bedriftene dekker 2/3. For 2017 må bedriftene betale en premiesats på 2,5 prosent av samlede lønnsutbetalinger mellom 1 og 7,1 G for arbeidstakere mellom 13 og 61 år.

AFP-ordningen i privat sektor er, som avtalt ved omleggingen i 2008, nå oppe til evaluering.

Stat og kommune har også ordninger for AFP. De mellom 62 og 65 år får utbetalt AFP beregnet ut fra

regler i folketrygdloven. Pensjonen tilsvarende det alderspensjon fra folketrygden ville gitt, uten levealdersjustering, som om vedkommende var i arbeid fram til 67 år. Ut over det gis det et AFP-tillegg på 1 700 kroner per måned. For dem mellom 65 og 67 år blir AFP beregnet ut fra det som gir høyest pensjon, enten beregning etter folketrygdloven eller etter reglene fra offentlig tjenestepensjon. Offentlig AFP avkortes dersom pensjonisten har arbeidsinntekt ved siden av mottak av pensjon.

Ulik utforming av AFP kan få betydning for mobiliteten i arbeidsmarkedet mellom privat sektor med rett til AFP og i offentlig sektor, samt i privat sektor mellom bedrifter med og uten AFP. Ansiennitetsvilkåret fører til at det er ugunstig å bytte jobb i privat sektor fra en bedrift med AFP til en uten AFP, eller til offentlig sektor når en nærmer seg 62 år. Tapt AFP-rettighet er ofte verdt mer enn én million kroner. Jobb-bytte til offentlig sektor vil ha mindre konsekvenser om byttet skjer så tidlig i karrieren at rettigheter til offentlig AFP kan tjenes opp.

Uttak av offentlig AFP forutsetter at man slutter helt eller delvis i arbeid før 67 år. De som jobber fulltid til 67 år, vil dermed ikke få nytte av AFP-ordningen. De som trapper ned før 67 år, vil tape på å bytte jobb til privat sektor gitt at de ikke kvalifiserer til å kunne få rett til privat AFP.

I tillegg til alderspensjon fra folketrygden, tjenestepensjonsordninger og AFP har den enkelte også anledning til å spare til egen pensjon, blant annet gjennom skattefavourisert ordning for individuell pensjonssparing.

Lien (2014) finner at andelen som bytter jobb faller med alder, og at andelen som bytter jobb etter 50 år har vært stabil på om lag 5 prosent siden årtusenskiftet. I denne aldersgruppen er det et flertall som bytter til en jobb innenfor samme sektor, og få som bytter jobb til en annen sektor med risiko for å miste retten til AFP. Lav mobilitet blant eldre arbeidstakere kan også ha sammenheng med økt risiko for å bli arbeidsledig ved jobbskifte.

Kostnader og pensjonssystem

En viktig årsak til endringen i pensjonssystemet i 2011 var å sikre at folketrygdens kostnader er bærekraftige fremover. Ulik utforming av tjenestepensjon og AFP i offentlig og privat sektor kan føre til ulik kostnadsutvikling mellom sektorene.

I lønnsoppgjørene i Norge benyttes årslønnsvekst som indikator i koordineringen mellom sektorene. Dette er i tråd med anbefalingene fra Holden III-utvalget (NOU 2013:13). Frontfagsmodellens utgangspunkt er imidlertid at lønnskostnadene i konkurranseutsatt sektor skal tilpasses inntjeningen i sektoren. For å sikre konkurranse i arbeidsmarkedet må lønnsutviklingen deretter være lik i store sektorer i økonomien. Det betyr at veksten i både lønninger og lønnskostnadene er av interesse, og dette synliggjøres i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, TBU.

Det er flere kilder til avvik mellom lønnsbegrepene og kostnadsbegrepet. I Nasjonalregnskapets begrep påløpt *årslønn* inngår alle direkte lønnsselementer og tillegg (fastlønn, etterbetalinger, påløpte feriepenger, bonus og uregelmessige tillegg knyttet til arbeidets art), men ikke lønn for overtid, naturallønn og eventuelle sluttvederlag. Det forutsettes også at det gis full lønn under fravær, som ferie, sykefravær og permisjoner som betales av arbeidsgiver. I begrepet *lønn per årsverk* inngår også naturallønn, overtidslønn og sluttvederlag.

Lønnskostnader er summen av direkte og indirekte lønnskostnader. I de direkte lønnskostnadene inngår all lønn, også lønn for overtid og lønn under sykdom, samt det arbeidsgiver betaler for fødselspermisjoner. I de indirekte lønnskostnader ligger arbeidsgiveravgift, samt faktiske og beregnede pensjonsutgifter som arbeidsgiver betaler. Kostnaden *per time* fremkommer ved å dele på antall utførte timeverk. Dette er avtalt arbeidstid og overtidstimer, fratrukket fravær som ferie, permisjon og sykefravær. Arbeidstiden reguleres på ulike nivåer, i lover og avtaler (kollektive og individuelle), og kan være forskjellig i ulike deler av økonomien.

Som Holden III-utvalget pekte på, har både årslønns- og timelønnsbegrepet svakheter ved beregning av lønnsvekst. Årslønn blir ikke justert for endringer i ferie og arbeidstid, og veksten i årslønningen vil derfor ikke gi det korrekte bildet av bedriftenes reelle kostnadsvekst ved slike endringer. Veksten i lønnskostnadene per time fanger både opp permanente endringer som følge av økt timelønn, men påvirkes også av antall arbeidsdager i året og endringer i sykefravær. Kostnadsveksten slik den fremkommer kan dermed være forskjellig fra den reelle underliggende kostnadsveksten.

Endringer i antall arbeidsdager (virkedager i et arbeidsår) varierer med bevegelige helligdager og skuddår, og er en faktor som nesten årlig bidrar til ulik utvikling i lønnskostnader per time og årslønn. I 2016 var det én arbeidsdag mer enn året før, og dette bidro til å redusere arbeidsgivers lønnskostnadsvekst med 0,4 prosentpoeng. Andre år bidrar endring i antall arbeidsdager i motsatt retning.

Lønnskostnader per årsverk kan fordeles på lønn, arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader. I 2014 utgjorde lønn 80,9 prosent av samlede lønnskostnader i norsk økonomi ifølge TBU, arbeidsgiveravgiften 11,4 prosent og pensjonskostnadene 7,6 prosent. Arbeidsgiveravgiften slår likt ut for sektorer og virksomheter, men har dog geografiske forskjeller. Andelen til pensjon har gått noe opp fra 2007 til 2016, og her er det stor forskjell mellom privat og offentlig sektor. I markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge var andelen som gikk til pensjon 5,1 prosent av lønnskostnadene i 2014, mot 5,5 prosent i 2007. I industrien har andelen til pensjon gått ned fra 6,7 prosent i 2007 til 5 prosent i 2014. I offentlig forvaltning var andelen til pensjon 12,4 prosent i 2014. Dersom premieavvik inkluderes (avvik mellom netto pensjonskostnad og betalt pensjonspremie), ville pensjonsandelen vært på 13,3 prosent. Begge disse andelene i offentlig forvaltning ligger 2 prosentpoeng høyere enn i 2007.

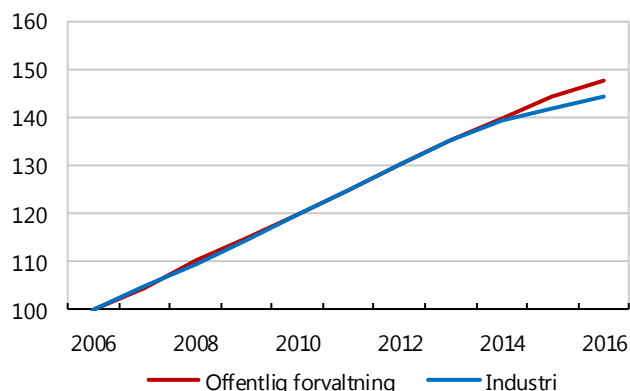
Virksomhetene i privat sektor, staten, helseforetakene og i kommuneforvaltningen benytter forskjellige regnskapsprinsipper i regnskapsføringen av pensjonskostnader. For eksempel benytter virksomheter innenfor statsforvaltningen som ikke betaler premie for de ansatte til Statens pensjonskasse (SPK), beregnede pensjonskostnader. Tallene for pensjonskostnader er derfor ikke direkte sammenliknbare, og må tolkes med forsiktighet.

Større kostnadsvekst i offentlig forvaltning

Utviklingen i gjennomsnittlig lønn per normalårsverk i offentlig forvaltning fulgt utviklingen i industrien tett siden 2006, se figur. På slutten av perioden påvirkes tallene av strukturelle forhold i industrien som isolert sett trekker lønnsveksten ned.

Utvikling i lønn per årsverk

Indeks 2006 = 100

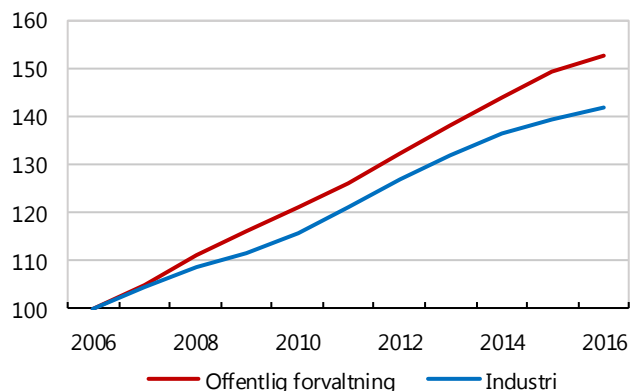


Kilde: TBU/NHO, foreløpige tall for 2015 og 2016

Utviklingen i lønnskostnader per årsverk har imidlertid vært sterkere i offentlig forvaltning enn i industrien i perioden siden 2006, se figur.

Utvikling i lønnskostnader per årsverk

Indeks 2006 = 100

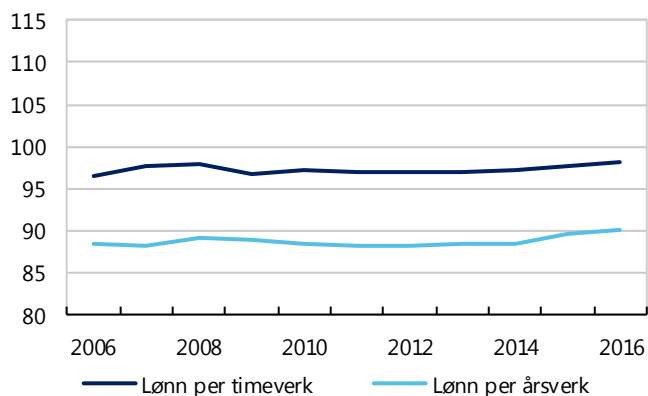


Kilde: TBU/NHO, foreløpige tall for 2015 og 2016

Tall for offentlig forvaltning relativt til industrien hvor frontfaget ligger, illustrerer utviklingen i gjennomsnittlig lønnsvekst og lønnskostnadsvekst i de to sektorene. Lønn per årsverk i offentlig forvaltning har ligget relativt stabilt i forhold til industrien siden 2006 og frem til 2014 på om lag 88 prosent, men utgjør ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall 90 prosent i 2016, se figur. Siden timetallet bak årsverkene i offentlig forvaltning er lavere enn i industrien, vil det relative forholdet per time ligge høyere enn per årsverk. Lønnsnivået per time i offentlig forvaltning relativt til industrien lå rundt 97 prosent i perioden 2009-2013, men ser ifølge foreløpige tall ut til å ha økt til vel 98 prosent i 2016.

Lønn i offentlig forvaltning

Sammenlignet med industrien = 100

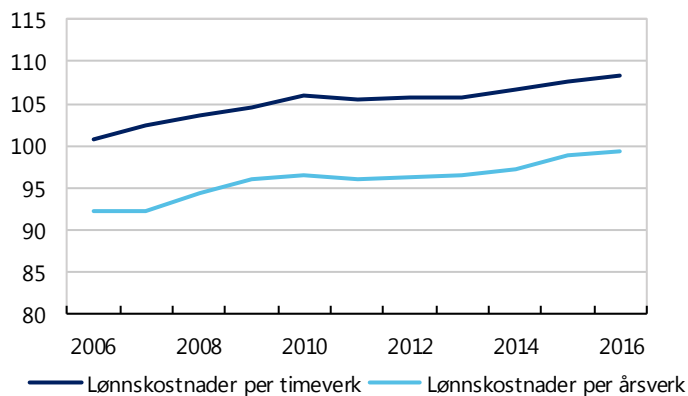


Kilde: TBU/NHO, foreløpige tall for 2015 og 2016

Det relative forholdet mellom lønnskostnader per årsverk i de to sektorene har endret seg mer. I 2007 utgjorde lønnskostnadene i offentlig forvaltning per årsverk vel 92 prosent av industriens kostnader. I 2016 indikerer foreløpige nasjonalregnskapstall at forholdstallet har økt til 99 prosent, se figur. Kostnadmessig har dermed offentlig forvaltning per årsverk nesten tatt igjen industrien i denne tiårsperioden. Per timeverk har lønnskostnadene i offentlig forvaltning i denne perioden økt fra å ligge 1 prosent høyere enn i industrien i 2006 til 8 prosent høyere i 2016. I perioden etter 2006 har kostnadsveksten altså vært høyere i offentlig forvaltning enn i industrien, noe som i stor grad henger sammen med ulik utvikling av pensjonskostnadene i disse sektorene. I industrien og i privat sektor for øvrig har mange bedrifter gått over fra ytelsesbaserte ordninger til innskuddsbaserte ordninger, mens ordningene i offentlig sektor i mindre grad har vært gjenstand for endringer.

Lønnskostnad i offentlig forvaltning

Sammenlignet med industrien = 100



Kilde: TBU/NHO, foreløpige tall for 2015 og 2016

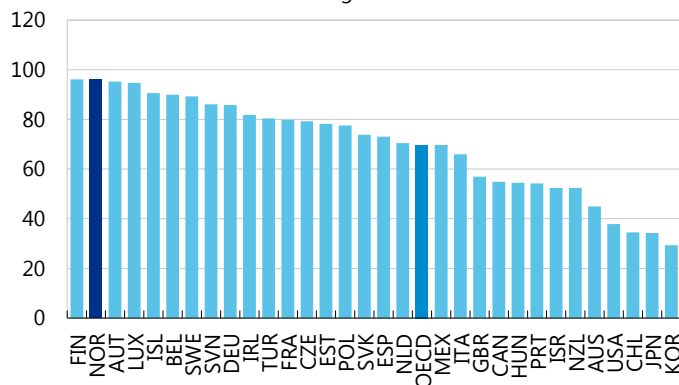
3.7 Utdanningssektoren

Arbeidskraft er samfunnets viktigste ressurs. Det gjør at kunnskapene som folk tilegner seg i løpet av livet, har stor betydning for produktiviteten i økonomien. Men utdanning har også andre virkninger ut over bidraget til den enkeltes produktivitet. Utdanning kan lede til forskning og utvikling, som kan komme hele samfunnet til gode. I tillegg kan god tilgang på utdanning ha positive effekter på helse, lovlighet, samfunnsmessige beslutninger og fordeling. Dette er gode grunner for en offensiv utdanningspolitikk.

I Norge bruker vi mye penger på utdanning. Det gjelder enkeltpersoner, som "går glipp av" arbeidsinntekt ved å studere, men kanskje først og fremst det offentlige, som blant annet investerer i skolebygg og betaler lærerlønninger. Nesten alle de direkte utgiftene til høyere utdanning er finansiert av det offentlige i Norge. Til sammen utgjør disse om lag 5 prosent av BNP. De største kostnadene er knyttet til grunnskolen, som dekkes over kommunale budsjetter. Faktisk viser rangeringer at Norge er det landet i OECD som har de fjerde høyeste utdanningsutgiftene per elev, bak Luxemburg, Sveits og USA.

Utgifter til høyere utdanning

Prosentandel betalt av det offentlige



Kilde: OECD Economic Survey Norway, 2016/NHO

Det er bred politisk enighet om å prioritere utdanning i Norge. Det brukes mye penger på utdanning over offentlige budsjetter, noe som antageligvis fører til at det brukes mer ressurser på utdanning enn om alt var finansiert privat. Dette bygger opp under synet at utdanning har positive effekter for samfunnet, ut over effekten for den enkelte.

Færre i arbeid

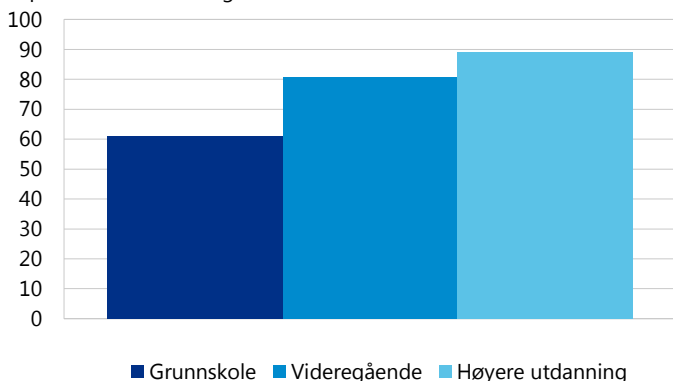
Selv om Norge har en fallende sysselsettingsandel, ligger vi likevel godt over OECD-gjennomsnittet. Vi

har særlig høy yrkesdeltakelse blant personer med høy utdanning, mens om lag 60 prosent av personene med kun grunnskole står i arbeid. Selv om dette kan virke lavt, er andelen høyere enn i land som Danmark, Tyskland og USA. Norge har i løpet av de siste 10-15 årene opplevd sterk befolkningsvekst. Veksten har vært særlig sterk som følge av arbeidsinnvandring, men også på grunn av den omfattende tilstrømningen av asylsøkere og flyktninger sommeren og høsten 2015.

For innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land er sysselsettingsandelen betydelig lavere enn i befolkningen ellers. Denne gruppen har også lavere utdanning, eller de får ikke godkjent sin utdanning fra utenlandske lærersteder. Det kan dermed oppstå en *negativ signaleffekt* ved at norske arbeidsgivere har mangelfull informasjon om innvandrernes ferdigheter, noe som kan redusere sannsynligheten for at de kommer i arbeid. En kan her argumentere for at kompetanseutvikling, utdanning og kvalifisering er nødvendig for å øke sannsynligheten for å komme i arbeid.

Andel sysselsatte etter utdanning

I prosent av befolkningen 25-64 år



Kilde: OECD Education at a Glance, 2017/NHO

Blant personer med høyere utdanning er sysselsettingsandelen om lag 90 prosent. Dette kan gjenspeile et velfungerende utdanningssystem som er tilpasset behovet i arbeidsmarkedet. Imidlertid viser en kartlegging gjennomført av NIFU⁵ at noen personer i større grad er utsatt for mistilpasning etter endt utdannelse, avhengig av hvilket fag en studerte. Funnene indikerer at det er overskudd av enkelte fagområder, og at arbeidsmarkedet ikke klarer å dra nytte av alle personene. Bedre rådgivningstjenester ved valg av studieretning og bedre dimensjonering

av studieplasser kan isolert sett redusere omfanget av mistilpasning.

Bedre kvalitet?

Norske elevers ferdigheter i grunnskole og videregående skole er nokså gjennomsnittlige i internasjonal sammenheng. Norges samlede PISA-rangering ligger omtrent på OECD-gjennomsnittet, på tross av høye utgifter per elev. I tillegg er fullføringsgraden svak i mange yrkesfaglige retninger, som kan reflektere utfordringer i systemet.

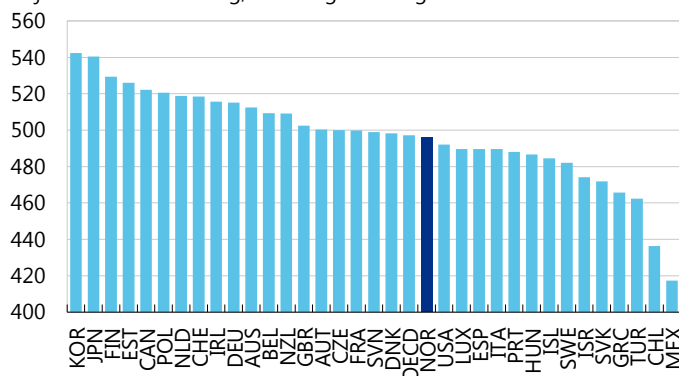
Kvaliteten i høyere utdanning, slik studentene opplever den, er avdekket i studiebarometeret. Tilfredshet med hensyn til lærernes tilbakemelding og individuell oppfølging er lav. Begge disse forholdene er av stor betydning for tilegnelse av kunnskap. Også andre områder som har betydning for læringsutbytte, oppleves som svake.

Høy ressursbruk kombinert med gjennomsnittlig kvalitet kan indikere at det er et effektiviseringspotensial i utdanningssektoren.

PIAAC, en ferdighetsundersøkelse blant voksne, viser at rundt 10 prosent av 20-34-åringene med høyere utdanning skårer lavt på leseferdigheter. Selv om dette er bedre enn OECD-gjennomsnittet, er det fortsatt bekymringsfullt og kan være et resultat av dårlig grunnskoleopplæring.

PISA poeng

Gjennomsnitt for lesing, matte og teknologi



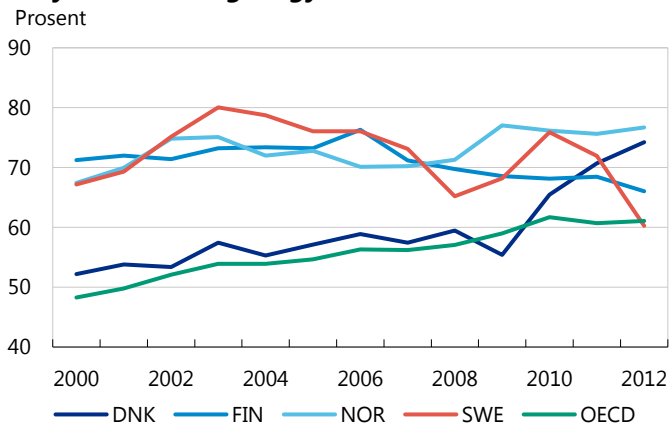
Kilde: OECD Economic Survey Norway, 2016/NHO

I det tertiære utdanningssystemet (utdanning over videregående nivå) er det omtrent ingen studieavgift, og studentene får lån som delvis omgjøres til stipend. Dette anses som viktige prinsipper som sikrer like muligheter uavhengig av økonomisk bakgrunn, og således høy deltakelse i høyere utdanning.

⁵ Rapport 2016:17

Norge har en av de høyeste inngangsratene til høyere utdanning i OECD.

Høyere utdanning: Begynnerrater



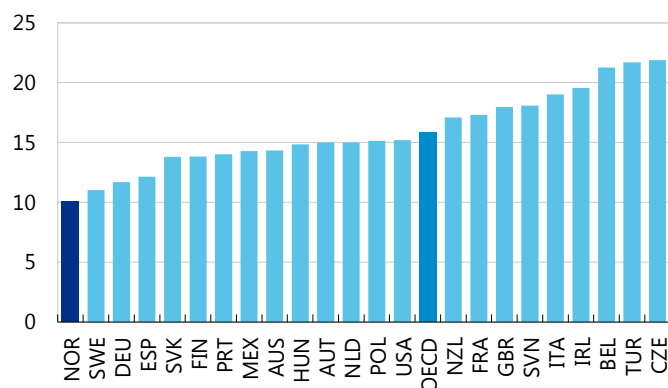
Ikke desto mindre bør systemet være effektivt og holde høy kvalitet. En utfordring i dagens system er at det ikke finnes insentiver til å gjennomføre studier på normert tid. Omgjøringen av lån til stipend er knyttet til antall studiepoeng og ikke fullføring av grader. Bare om lag 65 prosent av studentene fullfører sin mastergrad på 5 år.

Det at flere bruker lengre tid på å fullføre utdanningen, har kostnader både for den enkelte student og for samfunnet som helhet. For det første "taper" studenten lønnsinntekt i studietiden som også reduserer skatteinntekter for staten. For det andre blir studenten subsidiert i en lengre periode enn kanskje nødvendig

Sammenliknet med andre OECD-land er utdanningsinstitusjonene i Norge relativt små. Om lag 53 prosent av universitetene og høyskolene har mindre enn 2000 studenter. Dette gjenspeiler dels en liten befolkning samlet sett, dels den geografiske spredningen som har til hensikt å øke studentdeltakelsen i distriktet. Selv om det ikke finnes en optimal størrelse på et universitet, er det viktig å sikre at institusjonene har tilstrekkelig kvalitet og kan fremme regional utvikling. Er antallet studenter for lavt, kan det resultere i underutnyttelse av ressursene. Fordi de fleste lærersteder er små, er forholdet mellom antall studenter per lærer lavt i Norge. På den ene siden kan dette gi økt kvalitet på undervisningen, ved at læreren kan tilbringe mye tid per elev. På den annen side gir dette høye kostnader.

Høyere utdanning: Studenter/lærer

2013



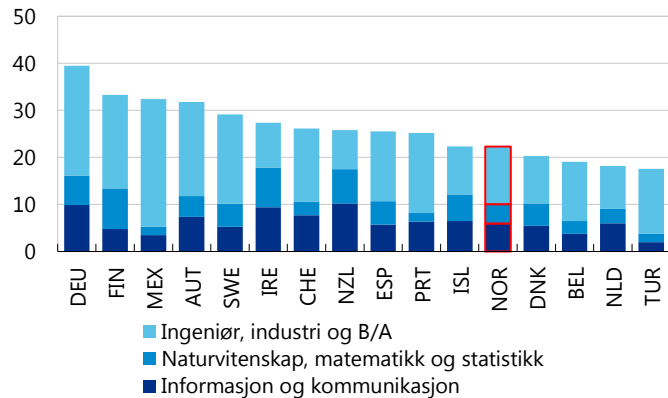
Fare for mistilpasninger

På grunn av den relativt sammenpressede lønnsstrukturen i Norge, kan insentivene til å investere i høyere utdanning være lavere enn i andre land.

Dette kompenseres delvis ved at det offentlige i stor grad tar utgiften for individet. En utilsiktet effekt av dette kan nettopp være lav gjennomføringsgrad på normert tid. I tillegg kan det føre til at studenter velger fag som ikke etterspørres i arbeidsmarkedet. F.eks. har Norge en lav andel studenter som velger de såkalt STEM-fag, Science, Teknologi, Engineering og Mathematics. Her scorer Norge under OECD-gjennomsnittet.

Nye studenter etter STEM fag

Andel av nye studenter totalt



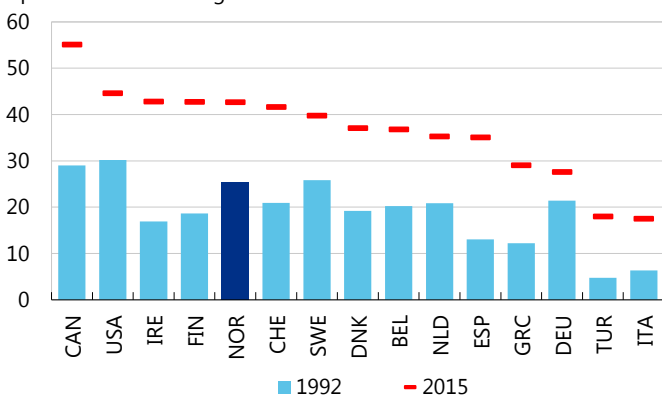
Statistisk sentralbyrås framskrivninger fram mot 2030 tyder på at etterspørselen etter enkelte typer arbeidskraft vil avta. Gitt dagens trender vil det bli et stort overskudd av arbeidskraft med økonomisk-administrativ utdanning, samfunnsvitere, jurister og humanister/kunstnere.

Helt nødvendig

Empiriske analyser av mange land over tid finner en sammenheng mellom vekst i utdanningsnivået og økonomisk vekst. I Norge har andelen med høyere utdanning vokst i løpet av de siste tiårene.

Andel med høyere utdanning

I prosent av befolkningen 25-64 år



Kilde: OECD Education at a Glance, 2017/NHO

Studier⁶ peker på at noe av forklaringen er at utdanning også skaper ideer og bedre implementering av ny teknologi. Høyt utdannet arbeidskraft kan også bidra til å gjøre andre arbeidstakere i en bedrift mer produktive eller bidra til å gjøre organiseringen av arbeidet bedre.

Samtidig er det grunn til å tro at marginalnyten ved at en ny person fullfører høyere utdanning, er avtakende. Dette kan forklares med avtakende produktivitet i utdanningssektoren eller avtakende kvalitet blant studentene.

Imidlertid har arbeidsmarkedet i stor grad vært villig til å dra nytte av disse personene. En forklaring er at personer med høyere utdanning er relativt billig, sammenliknet med personer med lavere utdanning.

Men utdanning har virkninger utover produktivitetseffekter for den enkelte eller bedriften. For eksempel er det positivt med hensyn på inntektsfordeling, maktspredning, kvaliteten på samfunnsmessige beslutninger, helse og kriminalitet.

Utdanning er således en viktig ingrediens for et vellykket samfunn. En bør likevel unngå unødige ressursbruk og strebe etter kvalitet og effektivitet i sektoren. Økt fokus på ressursanvendelsen og sørge for en god allokering blant studentene er nødvendig.

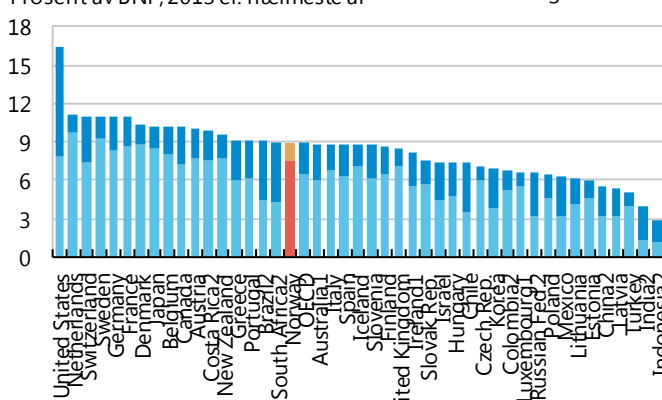
⁶ Barth, Erling (2005): "Den samfunnsmessige avkastningen av utdanning"

3.8 En tidel av BNP til helseformål

Samlet bruker Norge rundt 9 prosent av BNP til helseformål. Dette plasserer Norge nokså tett på gjennomsnittet for industrilandene. Etersom BNP blåses opp av oljesektoren, er imidlertid den "reelle" andelen noe høyere. Norge er også et høyinntektsland, slik at pengebruken i absolutt forstand uansett er høy – rundt USD 6000 per innbygger, justert for forskjeller i prisnivå. Bare USA og Sveits ligger høyere.

Helseutgifter

Prosent av BNP, 2013 el. nærmeste år

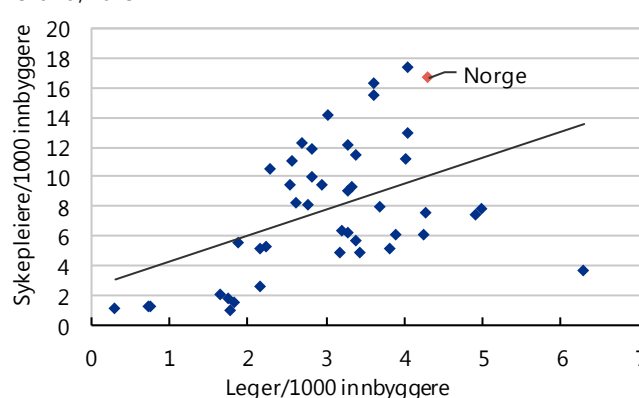


Kilde: OECD Health At A Glance, 2015/NHO

Brorparten av helseutgiftene dekkes av det offentlige. Så mye som en femdel av de offentlige utgiftene går til helseformål. Hver femte sysselsatte i fastlandsøkonomien jobber innen helse og omsorg. Begge deler tilsier at det er viktig å utnytte ressursene i denne sektoren best mulig.

Leger og sykepleiere

43 land, 2013



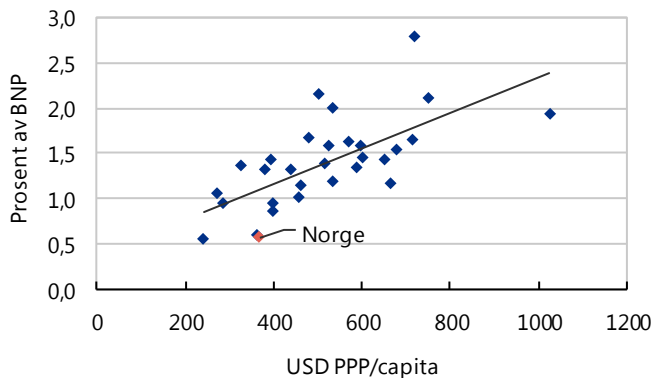
Kilde: OECD, Health At A Glance, 2015/NHO

Etter nesten tre prosent årlig vekst siden årtusen-skiftet hadde Norge i 2016 vel 5 praktiserende leger per 1000 innbyggere. Bare to vestlige land (Hellas og Østerrike) ligger høyere. Sykepleiertettheten er fire ganger så høy, og nesten høyest i verden. I lys av at Norge har et særlig høyt lønnskostnadsnivå, er dette tankevekkende. Et høyt kostnadsnivå gir høyere avkastning av å ta i bruk arbeidsbesparende teknologi, og peker mot at Norge burde hatt lavere arbeidsintensitet enn andre land. Samtidig reflekterer dette nok også at kvalifisert arbeidskraft er relativt rimelig. I de fleste andre industriland ligger lege- og sykepleierlønnene høyere relativt til det gjennomsnittlige lønnsnivået enn i Norge.

Relativt til andre land bruker Norge en høy andel av helseutgiftene på langvarig pleie (sykehjem) og en lav andel på medisiner. Norge bruker bare 0,5 prosent av BNP på apotekkjøpte legemidler, godt under andre rike land. Dette reflekterer antageligvis den vellykkede reformen av apoteksektoren, og krav om bruk av kopipreparater der det er mulig. Begge deler bidrar til å holde helseutgiftene nede, og illustrerer slik sett verdien av gode reformer.

Apotekkjøpte legemidler

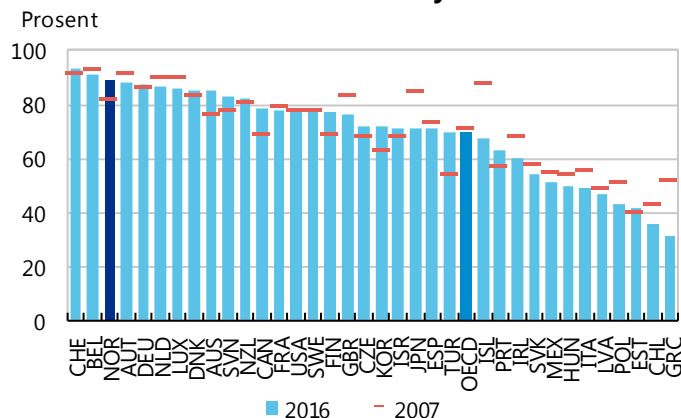
29 industriland, 2013



Kilde: OECD, Health At A Glance, 2015/NHO

I Gallup's World Poll scorer det norske helsesystemet høyt. Ni av ti er fornøyd med helsesystemet. Og der tilfredsheten har avtatt i majoriteten av øvrige land etter finanskrisen, har den løftet seg i Norge. Dette må selvfølgelig ses i sammenheng med den økte ressursinnsatsen over denne perioden, men er likevel en god attest til at systemet leverer.

Publikums tilfredshet med helsesystemet



Kilde: Gallup World Poll/OECD, Government At A Glance, 2017/NHO

Å vurdere effektiviteten i helsesystemet er krevende. Kvalitet er vanskelig å måle. Eksempelvis er gjennomsnittlig antall liggedøgn ved norske sykehus lavere enn gjennomsnittet for alle industriland. Rask gjennomstrømming er bra dersom dyre liggedøgn på sykehus kan erstattes av opphold hjemme, i kombinasjon med legebekø og/eller poliklinisk behandling. Det er mindre bra om det betyr nyinnleggelser og lengre sykdomsforløp fordi behandlingen var utilstrekkelig i første runde. Tilsvarende har Norge relativt sett få legekonsultasjoner per person per år (vel fire). Det kan være et tegn på mer effektiv bruk av knappe legeressurser, men kan også bety at folk ikke får den legehjelpen de trenger. Og motsatt behøver ikke et høyt antall konsultasjoner bety at kvaliteten på disse er god dersom det sammenfaller med et høyt antall konsultasjoner per lege.

I OECDs siste *Health At A Glance*-rapport fra 2015 presenteres innledningsvis et sett med såkalte *Dashboards*, som gir en indikasjon på befolkningens helsestatus og kvaliteten i helsesystemene i OECD-landene. Oversikten er på ingen måte fullstendig, i det den er basert på størrelser der sammenliknbarhet er mulig, og dermed utelater mange vesentlige forhold og faktorer. Den gir likevel en pekepinn på om helsesystemene leverer som ønsket, basert på de økonomiske forutsetningene.

Norge er ett av verdens rikeste land, og bruker som nevnt om lag en tidel av sin verdiskaping og en femdel av sine arbeidskraftressurser på helseformål. Resultatene synes ikke fullt ut å reflektere dette.

Norge scorer høyt (grønn farge markerer øverste tredel) på ressursbruk (tetthet av leger og sykepleiere), tobakks- og alkoholbruk, overvekt og noen kreftformer, men har også mange observasjoner

blant den midterste tredelen (oransje), blant land med svakere forutsetninger for et godt helsetilbud enn oss.

OECDs Dashboard Of Health Indicators . Norges rang*

Aktive leger/innbygger	3
Aktive sykepleiere/innbygger	2
Sykehussenger/innbygger	17
Forventet levealder, menn	9
Forventet levealder, kvinner	13
Forventet levealder v 65 år, menn	15
Forventet levealder v 65 år, kvinner	14
Hjerteinfarkt, dødelighet	11
Tobaksbruk, voksne	7
Alkoholforbruk	5
Overvekt, voksne	3
Overvekt, barn	1
Helsedekning	1
Andel egenfinansiert helseforbruk	16
Udekket legebehov (tid/kost/avstand)	8
Udekket tannlegebehov (tid/kost/avstand)	15
Ventetid for grå stær-operasjon, median	12
Ventetid for kneoperasjon, median	10
Innleggelse, astma og KOLS	17
Innleggelse, diabetes	7
Hjerteinfarkt, dødelighet etter innleggelse	11
Hjerneslag, dødelighet etter innleggelse	5
Livmorhalskreft, overlevelse	1
Brystkreft, overlevelse	2
Tyktarmskreft, overlevelse	13

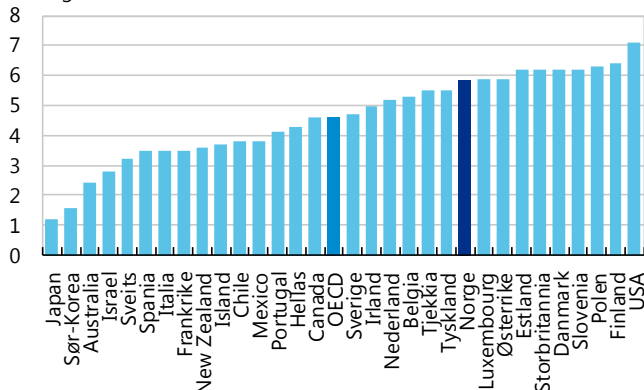
*) Av cirka 35 land

Kilde: OECD *Health At A Glance*

I Perspektivmeldingen drøfter regjeringen effektiviseringspotensialet innenfor blant annet helsesektoren. I den forbindelse vises det til OECDs indikatorer for effektiviseringspotensial, som tyder på at potensialet for effektivisering er høyere i Norge enn i OECD som helhet.

Anslått effektiviseringspotensial

Offentlig sektor, helse. 2015. Prosent



Kilde: OECD/Finansdepartementet, PM17/NHO

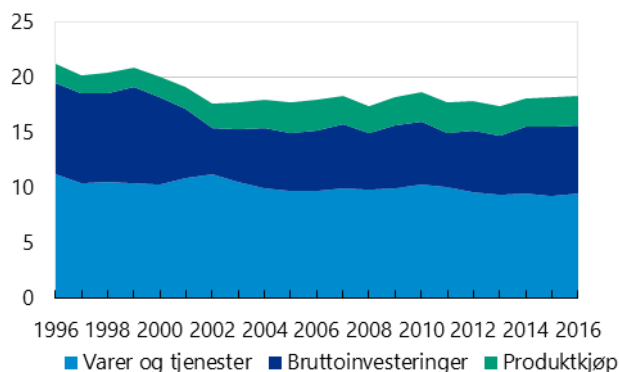
Det er antageligvis et betydelig effektiviseringspotensial innenfor flere deler av helsesektoren, selv om det er krevende å identifisere konkrete effektiviserings tiltak. De kostbare operasjonsstusene i sykehusene kan muligens tjene som eksempel på effektiviseringspotensialet. Riksrevisjonen har tidligere konstatert at operasjonsstusene i gjennomsnitt bare brukes om lag halvparten av tiden, jf. Produktivitetskommissjonens rapport (NOU 2016:3). Noen brukes sågar bare en tredel av tiden. Dels kan dette skyldes dårlige rutiner, der de dårligste kan lære av de beste, men dels kan det skyldes sykehusstruktur, der mindre sykehus har for tynt pasientgrunnlag til å utnytte utstyret effektivt. Effektiviteten i sykehussektoren kan slik sett speile både bosettingsmønster og politikk på andre områder, for eksempel innen kommunikasjon.

3.9 Offentlige innkjøp

Offentlig sektor er en stor kunde av næringslivets varer og tjenester. Offentlig forvaltning og forretningsdrift gjorde innkjøp for om lag 480 milliarder kroner i 2015, som tilsvarer 18 prosent av fastlands-BNP og i overkant av en fjerdedel av utgiftene totalt. Offentlige innkjøp av varer og tjenester er med andre ord en viktig etterspørselsimpuls i økonomien og påvirker privat sektor i betydelig grad.

Offentlige innkjøp

Andel av BNP Fastlands-Norge i prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

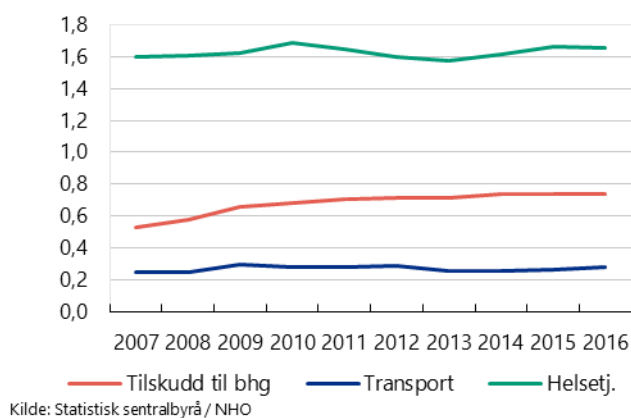
Innkjøpene i offentlig sektor skjer gjennom tre ulike formål; Enten i form av varer og tjenester til produksjonsformål, altså produktinnsats i produksjonen, eller som bruttoinvesteringer i fast realkapital, eller i form av produktkjøp til husholdningene, som for eksempel refusjoner for behandlinger ved private sykehus og tilskudd til private barnehager.

Offentlige innkjøp i forvaltningen har vokst noe raskere enn offentlige utgifter totalt de siste tjue årene, og tendensen har tiltatt noe de siste årene. Samtidig har offentlige innkjøp som andel av BNP vært relativt stabil.

Om lag halvparten av innkjøpene er varer og tjenester til bruk i produksjonen. Dette omfatter både innsatsfaktorer til offentlig produserte tjenester, men også konkurranseutsetting av drift. Bruttoinvesteringer utgjorde 34 prosent av totale innkjøp i fjor. De øvrige 15 prosentene er produktkjøp til husholdningssektoren.

Produktkjøp til husholdninger

Andel av BNP FN i prosent. Etter formål



Anskaffelsesregelverket er utformet med formål å fremme effektiv ressursbruk og økt verdiskaping gjennom forretningsmessighet og likebehandling. En viktig funksjon ved regelverket er å sikre at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig og rettfærdig måte. Derfor er det strenge krav til forberedelse, gjennomføring og avslutning av anskaffelsene.

Et grunnleggende krav er at offentlig anskaffelser skal være gjenstand for konkurranse. I 2017 ble terskelverdien for offentlig kunngjøring av anskaffelsene hevet fra 500 000 til 1,1 mill. kroner som følge av ny lov om offentlige anskaffelser. Under nasjonal terskelverdi er det ingen skriftlige prosedyreregler, men det skal utføres en form for konkurranse. Regelverket får ikke anvendelse for anskaffelser under 100 000 kroner.

Ved å gjennomføre kjøpet i et marked med flere konkurrenter bidrar en til at anskaffelsen prises mer riktig enn ved fravær av konkurranse. Anskaffelser kan også tilføre det offentlige ny kunnskap og annen kompetanse som og dermed virke innovativt. Det er opp til oppdragsgiver å vurdere hvor mye vekt som

skal legges på henholdsvis pris og kvalitet ved leveransen.

Samtidig kreves det ressurser og kompetanse både for å gjennomføre og for delta i konkurransen i tråd med regelverket. Dette gjør at det er stordriftsfordeler knyttet til anskaffelsesprosessen, særlig i forbindelse med større anskaffelser. Samtidig er det formål om forenkling i det nye regelverket som i større grad åpner for muligheten til å benytte forhandlet prosedyre.

Anskaffelsene skjer i stor grad på et desentralisert nivå i den enkelte offentlige virksomhet. For mindre virksomheter der anskaffelsene er sjeldnere kan en anskaffelsesprosess være krevende, særlig med hensyn til kompetanse.

I 2016 ble Statens innkjøpscenter etablert i Difi for å bidra til enklere og mer effektive innkjøp gjennom bruk av sentrale rammeavtaler. Det kan imidlertid også bidra til å styrke den offentlige kjøpermakten, noe som på den andre siden kan gi langsiktige negative virkninger for konkurransen.

Offentlige anskaffelser er også en drivkraft for å endre markedets karakter og bidra til innovasjon, næringsutvikling og skape hjemmemarked for løsninger som senere kan være aktuelle for et internasjonalt marked. Ett eksempel er hvordan offentlige anskaffelser kan fremme null- og lavutslippsløsninger i kollektivtransporten. Kompetente innkjøpere er en forutsetning for å realisere disse ambisjonene.

Flere undersøkelser har vist at offentlige innkjøperes hovedfokus har vært på etterlevelse av lover og regler, altså redusere risikoen for å gjøre feil. Innovative anskaffelser krever både at stat og kommune opptrer som krevende kunder og har vilje til å ta risiko. Her er det særtrekk ved offentlig sektor som virker hemmende: svake økonomiske incentiver for innovasjon, liten sammenheng mellom innsats, resultat og belønning, manglende kompetanse og om-dømmemessig nedsiderisiko.

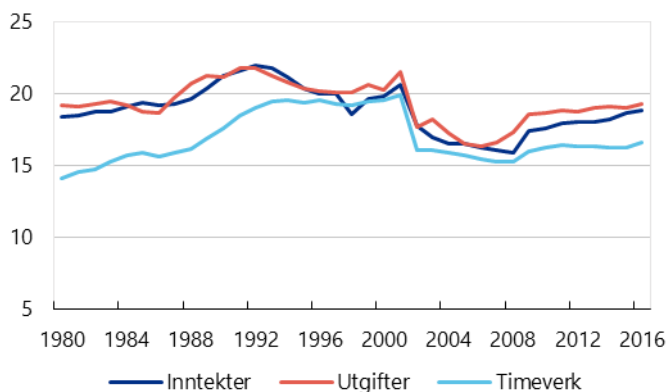
Nasjonalt program for leverandørutvikling som bl.a. NHO var med å etablere, er et effektivt lavterskeltilbud for å fremme innovasjon i offentlige anskaffelser. Det handler om å etablere god dialog mellom den offentlige kunden og potensielle leverandører i fasen før anbudsprosessen, redusere usikkerhet og skape trygge rammer for samhandling innenfor rammene til regelverket.

3.10 Kommunesektoren: Ressursbruk, organisering og effektiviseringspotensial

Kommunesektoren utgjør en betydelig størrelse i norsk økonomi. I fjor utgjorde kommuneforvaltningens inntekter i underkant av 19 prosent av BNP for Fastlands-Norge, og utgiftene utgjorde litt mer.

Inntekter og utgifter i kommuneforv.

Andel av BNP og timeverk i Fastlands-Norge i prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå / NHO

Kommunenes utgifter og inntekter har variert med ansvarsfordelingen opp i gjennom. Overføringen av spesialisthelsetjenesten til staten i 2002 er synlig i figuren over. Økningen i kommunesektorens relative størrelse i 2009 og 2010 må sees i sammenheng med konjunkturedgangen og tiltak mot finanskrisen i perioden.

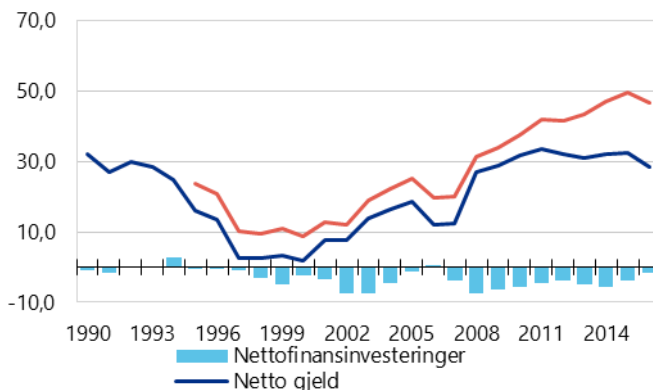
Sett bort fra endringer i ansvarsfordelingen har kommunesektorens inntekter og utgifter vokst mer enn fastlandsøkonomien de siste tjue årene, ifølge Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Et økt inntekts- og utgiftsnivå i kommunesektoren bør i utgangspunktet henge sammen med et forbedret velferdstilbud til innbyggere. Det har vært en satsing på kommunesektoren i løpet av denne perioden, både på grunn av utvidede oppgaver og på grunn av flere tjenestemottakere som følge av befolkningsøkning. Men utviklingen de siste årene kan også i stor grad forklares med prisseffekter. Mye av produksjonen i kommuneforvaltningen er arbeidsintensiv tjenesteproduksjon, som helse- og omsorgstjenester og skole- og barnehagetjenester. Ettersom produksjonen er svært arbeidsintensiv kan en forvente en noe lavere produktivitetsvekst over tid i kommunesektoren enn i næringsvirksomhet som er mindre arbeidsintensiv.

Andelen timeverk var sterkt økende fram til 1995, men har deretter utviklet seg stabilt, og utgjør nå 16 prosent av timeverkene i fastlandsøkonomien.

Kommunesektoren har over en tid hatt høyere utgifter enn inntekter, og har de siste årene hatt en gradvis oppbygging av gjeld. Det er særlig høye brutto-realinvesteringer som har bidratt til underskuddet. I fjor utgjorde samlet gjeld fratrukket fordringer 48 prosent av inntektene, dersom kommunens reserver av pensjonsmidler holder utenom.

Kommuneforvaltningen

Prosent av inntekter



Kilde: FIN, RNB17 / NHO

Hele gjeldsbeløpet belaster imidlertid ikke kommuneøkonomien direkte. Gjeld knyttet til visse typer investeringer finansieres enten gjennom gebyrer fra innbyggerne eller fra staten direkte. Tar man også hensyn til kommunesektorens fordringer, var renteksponeringen om lag 34 prosent av inntektene i 2016 i følge Det tekniske beregningsutvalget.

Kommunenes oppgaver

Kommuneforvaltningens utgifter utgjør om lag 30 prosent av totale utgifter i offentlig forvaltning. Samtidig står kommunene for halvparten av offentlig tjenesteproduksjon.

Hovedtyngden av utgiftene i kommunene er knyttet til sentrale velferdstilbud som grunnskole, pleie og omsorg og barnehagetjenester. Andre ansvarsområder er brannvern, bibliotek, kulturtiltak, kommunale veier og renovasjon. I tillegg har kommunene ansvar for arealplanlegging, herunder tilrettelegging for næringstomter og bostedsutbygging.

Fylkeskommunene har blant annet ansvaret for videregående opplæring, det offentlige tannhelsetilbudet og andre oppgaver innen folkehelse og fagskoleområdet.

Utgifter i kommunene

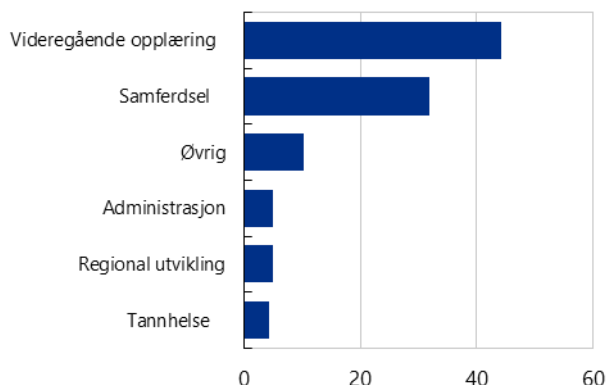
Andel av totale utgifter. Prosent



Kilde: Finansdepartementet, PM1 / / NHU

Utgifter i fylkeskommunene

Andel av alle kommuner. Prosent



Kilde: Finansdepartementet, PM1 / / NHU

Kommunesystemet følger generalistkommuneprinsippet, som innebærer at alle kommunene har det samme lovpålagte ansvaret for å løse felles oppgaver. Systemet hviler på et enhetlig lovgrunnlag og et enhetlig finansieringssystem.

Om lag 80 prosent av kommunens inntekter er såkalte frie inntekter, det vil si inntekter kommunene fritt kan disponere innenfor gjeldende regelverk. De frie inntektene kommer fra skatteinntekter og rammetilskudd, i tillegg til momskorreksjonen. Øvrige inntekter kommer fra brukerbetaling for kommunale tjenester, i tillegg til øremerkede tilskudd og andre bevilgninger.

Beliggenhet, demografiske forhold og andre strukturelle ulikheter bidrar til at det er store forskjeller i utgiftene som må til for å dekke velferdstilbudet i kommunene. Inntektssystemet i kommunesektoren er utformet med formål å sikre et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, gjennom å kompensere for ulikheter i utgifter og inntekter. Rammetilskuddet

justeres for strukturelle forskjeller i kostnadsnivået. Ulikheter i skatteinntektene justeres gjennom en omfordeling fra kommuner med høye skatteinntekter til kommuner med skatteinntekter under gjennomsnittet. Rammefinansiering som system er ment å gi insentiver for at effektivitet og kostnadsbesparelser opprettholdes, siden kommunene kun skal kompenseres for ufrivillige kostnadsulempet. Gevinster ved kostnadsreduksjon vil tilfalle kommunen.

Det kommunale selvstyret har tradisjonelt stått sterkt i Norge. I dagens system er forholdet mellom stat og kommune formulert ved at den statlige styringen av kommunene og fylkeskommunene skal baseres på rammestyring, veiledning og dialog. Grunnlaget for kommunalt selvstyre og et desentralisert system er begrunnet i et tredelt verdigrunnlag om frihet, demokrati og effektivitet. Nærhet til og kunnskap om lokale forhold forsterker innbyggeres mulighet til å påvirke og delta i løsninger av felles oppgaver. Og muliggjør tilpassing av tjenestetilbudet etter behov og lokale forhold i lokalsamfunnet.

Kommunens omfattende ansvar for viktige velferdsfunksjoner bidrar imidlertid til å sette begrensninger for selvstyret. Forventningene om likeverdige velferdstilbud i kommunene innskrenker handlingsrommet til å utforme tjenestene.

Effektiviseringspotensial i kommunene

Effektivitetsmålinger av offentlig tjenesteproduksjon er komplisert. Tjenestene omsettes ikke i et marked, og det finnes dermed begrenset med informasjon om prisene. I kommunesektoren er det imidlertid godt grunnlag for sammenligninger på nasjonalt nivå, ettersom det er mange kommuner, og kommunene produserer mange av de samme tjenestene.

Produktivitetskommisjonen oppsummerer at kommunenes tjenestetilbud i hovedsak er godt over hele landet, men peker på studier som viser at det eksisterer et betydelig potensial for effektivisering.

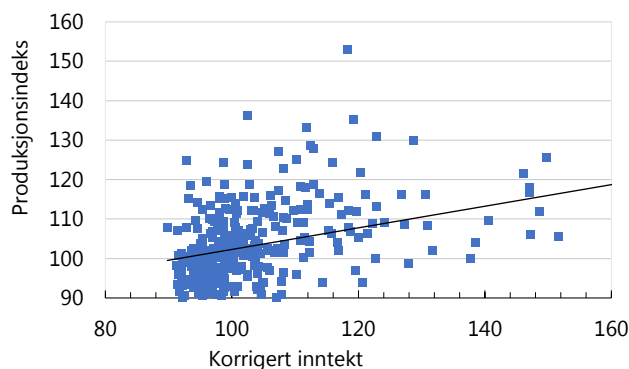
Produksjonsindeksen for kommunale tjenester er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud. Indeksen er ment å vise hvor godt tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne på ulike områder, blant annet barnehage, grunnskole, barnevern og pleie og omsorg. Ved å sammenligne produksjonsindeksen med inntekter i kommunene får man et mål på hvor mye den

enkelte kommune får ut av de midlene den disponere.

Kommuner med høye inntekter har gjennomgående et bedre tjenestetilbud enn kommuner med lavere inntekter. Samtidig er det stor spredning mellom kommuner med samme inntektsnivå.

Korr. inntekt og produksjon i kommunen

Prod. indeks og korrigerede frie inntekter for kommunene



Kilde: TBU / FIN PM 2017 / Produktivitetskommissjonen / NHO

Borge (2008) anslår et effektiviseringspotensial på opp mot 30 til 35 prosent for kommuner som i utgangspunktet har lav effektivitet, dersom de utnytter ressursene like godt som de mest effektive kommunene.

Andre studier, som tar i bruk såkalte dataomhyllingsanalyser, indikerer at gjennomsnittskommunen kan redusere ressursbruken med 20 til 30 prosent uten at tjenesteproduksjonen reduseres. Den beregnede effektiviteten er generelt høyere i store kommuner enn i små kommuner. Siden de potensielle besparelsene er størst i mindre kommuner, og dermed omfatter relativt få personer, er effektiviseringspotensialet mindre på nasjonalt nivå. Innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg sett under ett anslås et effektiviseringspotensial i kommunene på opp mot 15 prosent.

Høyt kommunalt inntektsnivå og stor partifragmentering ser ut til å være assosiert med lav effektivitet⁷. Høye inntekter kan redusere nødvendigheten av å effektivisere, og stor partifragmentering kan svekke den politiske handlekraften. Strukturelle forhold som innbyggertall og bosettingsmønster kan også forklare forskjeller i effektivitet mellom kommunene, få innbyggere og spredt bosettingsmønster gir generelt lavere effektivitet.

Høy produktivitetsvekst i kommunesektoren krever imidlertid at også de mest effektive kommunene blir mer effektive. Incentiver til effektiv ressursbruk blant de ansatte, praktiske tiltak som å sikre at den mest mulig effektive teknologien blir brukt, samt frigjøring av arbeidskraft trekkes fram av Produktivitetskommissjonen som potensielle kilder til økt effektivitet.

En god organisering av tjenestetilbudet er et viktig utgangspunkt for en effektiv offentlig sektor. Organisering i denne sammenheng omfatter mye, eksempelvis mellom virksomheter på tvers av forvaltningsområder og geografisk organisering.

Produktivitetskommissjonen ga sterk støtte til kommunereform, for å "[...] sikre en mer effektiv kommunestruktur, med økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler".⁸ Kommisjonen slo fast at dagens kommunestruktur, med mange små kommuner, er et hinder for god utnyttelse av ressursene til kommunesektoren.

Dagens kommunestruktur har ligget mer eller mindre fast siden 1960-tallet. Siden den gang har det skjedd betydelige endringer i infrastrukturen. Den generelle mobiliteten til befolkningen er kraftig bedret siden den gang. Store utbedringer av vei og jernbane har gitt flere bedre reisemulighet og flere eier bil. IKT-løsninger har gitt mulighet for å jobbe desentralt. Samtidig har kommunenes oppgaver blitt utvidet på flere områder, blant annet i helse- og omsorgstjenester. I tillegg er barnevernstjenesten utvidet, og innføringen av full barnehagedekning innebærer større ressurser til dette formålet.

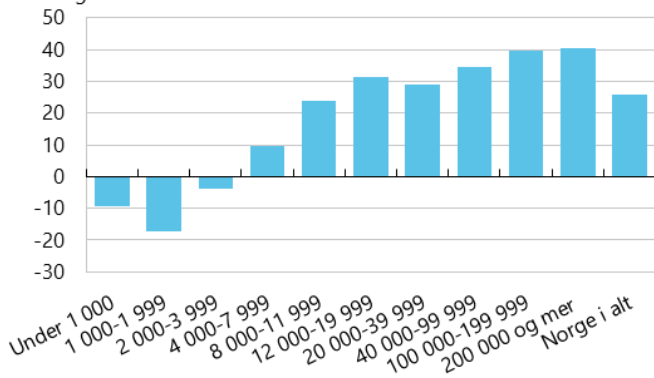
Befolkningsveksten i Norge de siste tretti årene har vært størst i sentrale strøk, mens i kommuner som nå har under 4000 innbyggere, har befolkningen avtatt.

⁷ NOU 2015:1/Borge, 2014

⁸ NOU 2015:1, kap. 16

Befolkningsutvikling i kommunene

Endring i antall bosatte fra 1985 til 2015



Kilde: OECD/Finansdepartementet, PM17/NHO

Stor forskjell i kommunestørrelse medfører store ulikheter i kommunenes forutsetninger. Dette nødvendiggjør større grad av statlig intervensjon knyttet til utjevning av inntekter og utgifter enn hva det ville vært behov for med færre, større og mer like kommuner. Produktivitetskommissjonen trekker fram at blant annet økt lokal beskatningsfrihet vil gjøre det lettere å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold.

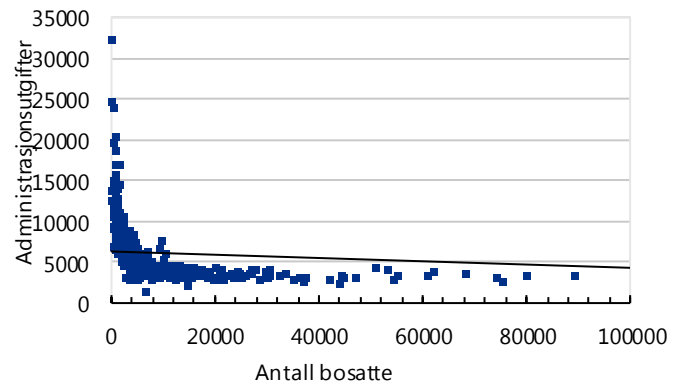
Små kommuner er dyrere i drift

NHOs Kommune-NM er en årlig rangering av landets kommuner basert på en rekke indikatorer som er relevante for næringslivets vekstvilkår. Årets rapport og tallgrunnlag er utarbeidet av Menon Economics på oppdrag fra NHO. I alt 20 indikatorer inngår innenfor fem kategorier; næringsliv, arbeidsmarked, demografi, kompetanse og kommuneøkonomi. Det er en klar tendens i resultatene at bykommuner og tett befolkende kommuner kommer bedre ut i kåringen.

Det er klar sammenheng mellom kommunestørrelse og administrasjonsutgifter per innbygger. Større kommuner tenderer til å ha lavere administrasjonsutgifter per innbygger.

Administrasjonsutgifter og bosatte

426 norske kommuner, 2016.



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Menon, Kommune-NM/NHO

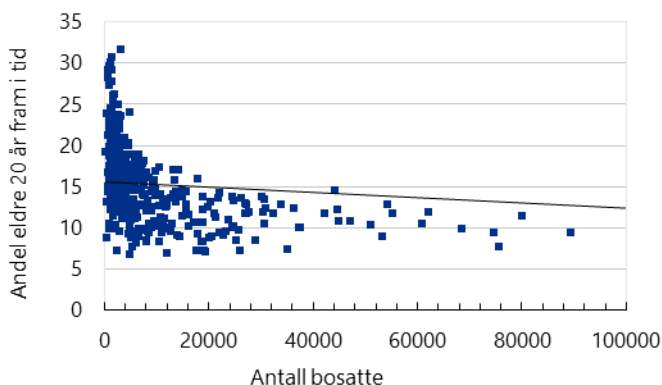
Netto driftsutgifter til administrasjon i kommunene var i gjennomsnitt 3675 kroner per innbygger 2016, men variasjonene er store kommunene i mellom. De fleste hadde langt høyere utgifter enn dette. 10 kommuner hadde utgifter på over 15 000 kroner per innbygger. Samtlige av disse er småkommuner med færre enn 2000 innbyggere.

At administrasjonsutgiftene per innbygger er høyere i små kommuner er til en viss grad selvforklarende, siden kommunens oppgaver nødvendiggjør et minimum av ressurser til organisering. I mindre kommuner vil naturlig nok dette utgjøre mer per innbygger. Men enkelte småkommuner har lave administrasjonsutgifter. Rissa i Sør-Trøndelag ligger lavest av alle med 1240 kroner i administrasjonsutgifter per innbygger.

Små kommuner har gjennomgående eldre befolkning. Figuren under viser andelen av befolkningen over 80 år 20 år fram i tid og antall bosatte i kommunene. I enkelte kommuner forventes nær 30 prosent av befolkningen å være over 80 år i 2037. I 60 kommuner er forventet andel mer enn 20 prosent. Samtlige av disse er småkommuner under 5000 innbyggere.

Aldring og antall bosatte

426 norske kommuner, 2016.



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Menon, Kommune-NM/NHO

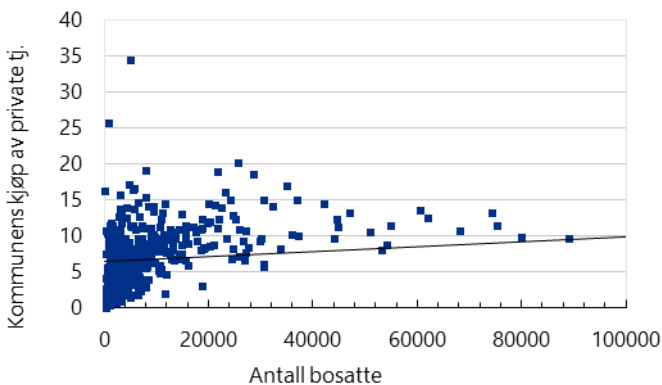
I fjorårets Kommune-NM utførte Vista Analyse regresjonsanalyser for å se nærmere på sammenhenger mellom kommunestørrelsen og hvordan kommunene kom ut på de ulike indikatorene. Det ble korrigert for sentralitet, ettersom større kommuner gjerne også har høyere befolkningstetthet, noe som i seg selv kan tenkes å være en viktig forklaringsfaktor for hvorfor kommuner med høyt befolkningsantall kommer bedre ut i sammenlikningen. Det ble funnet signifikant samvariasjon for et flertall av indikatorene som inngår i kåringen. Analysen fant klar sammenheng mellom befolkning og administrasjonsutgifter, og befolkning og aldring også når det ble korrigert for sentralitet.

Store kommuner kjøper mer fra private

Kommunenes kjøp av private tjenester har en positiv sammenheng med folketallet. I NHOs Kommune-NM inngår kommunens kjøp av private tjenester som indikator for bruk av næringslivets tilbud. Høy andel kjøp av private tjenester tilsier at etterspørselen er tilstede og gir samtidig en indikasjon på en næringsvennlig politikk i kommunen.

Kommunens kjøp av private tj. og bosatte

426 norske kommuner, 2016.



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Menon, Kommune-NM/NHO

Konkurransetsetting er en måte kommunesektoren kan søke effektivisering på. En forutsetning for at konkurransetsetting gir mer effektiv ressursbruk er at privat sektor produserer tjenestene mer effektivt enn de offentlige tjenestene. Fire av fem kommuner har innført konkurransetsetting innenfor ett eller flere områder i dag. Kjøp av private tjenester er vanligst innen veivedlikehold og barnehager.

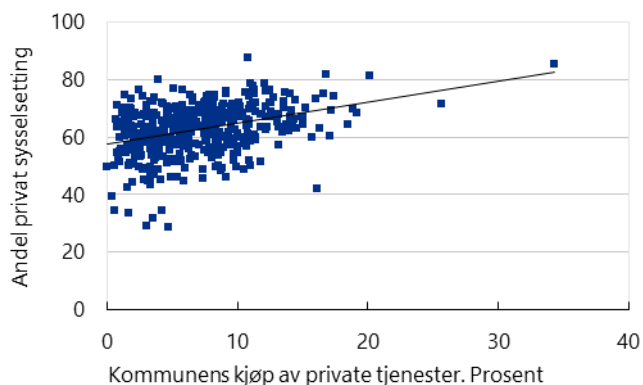
Som landsgjennomsnitt utgjorde kjøp fra privat næringsliv i kommunesektoren om lag 11 prosent av brutto driftsutgifter. Visse enkeltkommuner med svært høy andel trekker imidlertid gjennomsnittet betraktelig opp. Medianen var i overkant av 6 prosent av brutto driftsinntekter i 2016.

På fylkesnivå har Sogn og Fjordane, Hedmark og Oppland den laveste gjennomsnittlige andelen private kjøp, under 8 prosent av totale driftsutgifter. Mens andelen er høyest i Oslo og Hordaland, der andelen private tjenester var henholdsvis 17 og 14 prosent i 2016.

Indikatoren for kommunenes kjøp av private tjenester er positivt korrelert med blant annet andel sysselsatte i privat sektor i kommunen og inntektsnivå.

Kommunale kjøp og privat sysselsetting

426 norske kommuner, 2016



Kilde: Statistisk sentralbyrå/Menon, Kommune-NM/NHO