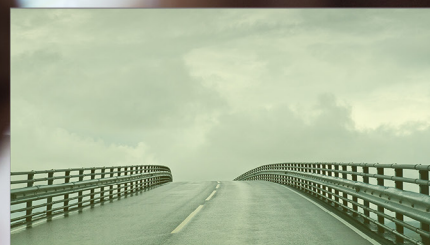
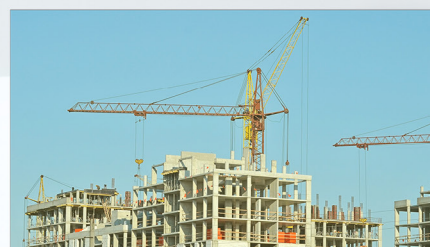


NOU

Norges offentlige utredninger **2015:1**

Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Produktivitetskommisjonens første rapport



Norges offentlige utredninger 2015

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd
Finansdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2015: 1**

Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

Produktivitetskommisjonens første rapport

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

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

07 Aurskog AS

Til Finansdepartementet

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

Oslo, 10. februar 2015

Jørn Rattsø
leder

Marianne Andreassen

Tore Eriksen

Siri Beate Hatlen

Hans Olav Karde

Anne May Mauritzen

Christine Benedichte Meyer

Kjell Gunnar Salvanes

Simen Vier Simensen

Peter Birch Sørensen

Erik Storm

Arent Skjæveland

Marie Wenstøp Arneberg

Bjørn Skogstad Aamo

Helga Birgitte Aasdalen

Inger Lande Bjerkmann

Hilde-Marie Branæs

Hans Henrik Bull

Ane Seip Flaatten

Carl Gjersem

Vegard Hole Hirsch

Erling Holmøy

Solveig M. Juvkam

Merethe Eriksrud Lund

Merete Onshus

Per Arne Skjeflo

Ingvild Wold Strømsheim

Nora Kirsten Sundvall

Yngvar Tveit

Hovedpunkter

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

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

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

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

kompetanseutvikling og omstillingsevne i arbeidsmarkedet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Innhold

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

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

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

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

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

Kapittel 1

Sammendrag og kommisjonens forslag

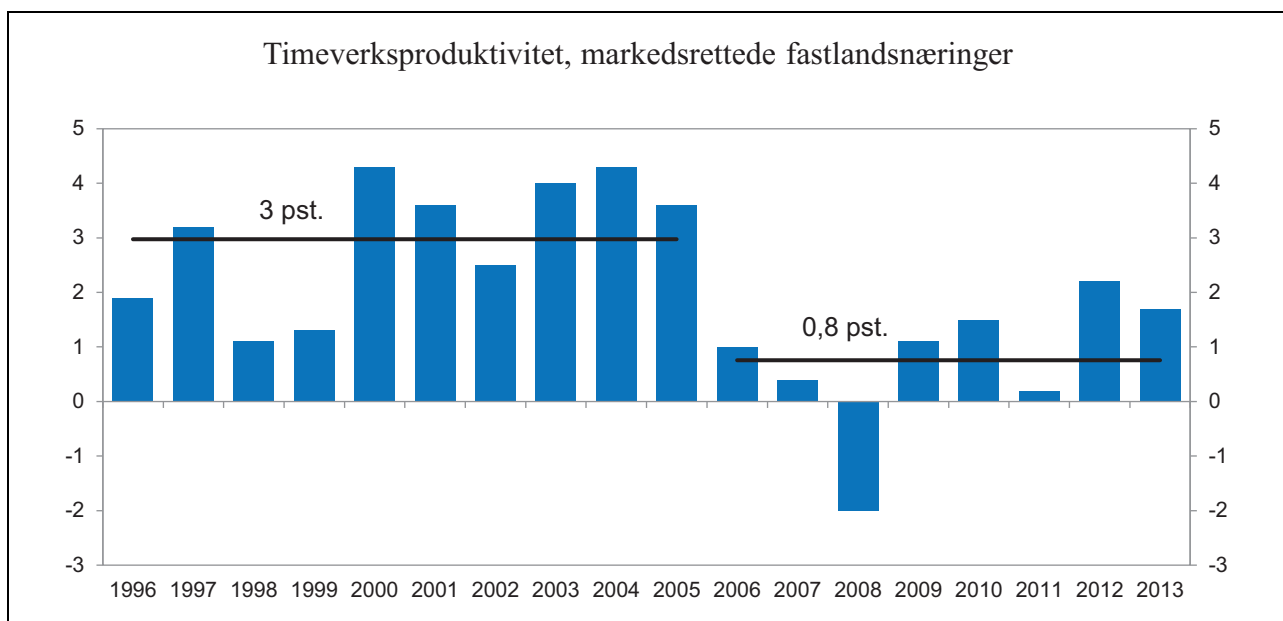
1.1 Bakgrunn

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

Produktivitsveksten i Fastlands-Norge i perioden 1970–2004 var noe høyere enn i andre land. I de markedsrettede fastlandsnæringene¹ falt produktivitsveksten fra om lag 3 pst. per år i perioden 1996–2005 til 0,8 pst. i perioden fra 2006–2013, jf. figur 1.1. Noe av denne nedgangen må antas å være konjunkturtelt betinget, men også strukturelle faktorer kan ha trukket produktivitsveksten ned.

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

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



Figur 1.1 Vekst i arbeidsproduktivitet i markedsrettede fastlandsnæringer¹

¹ Eksklusive boligjenester.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.1 Vekst i arbeidsproduktiviteten i markedsrettede fastlandsnæringer.¹ Gjennomsnittlige årlige vekstrater. Prosent

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

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

² Andel av bruttoproduktet i de markedsrettede fastlandsnæringene i 2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

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

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

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

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

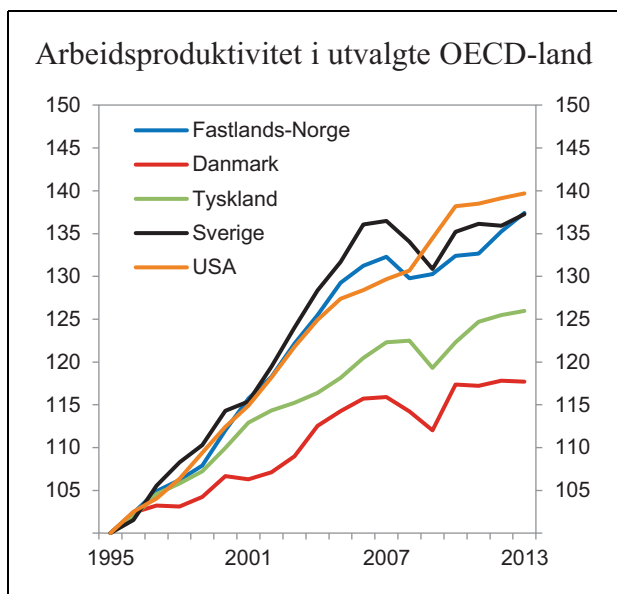
Tabell 1.2 dekomponerer veksten i bruttoproduktet i perioden 2004–2013 på bidrag fra vekst i timeverkene og vekst i arbeidsproduktiviteten. I

Tabell 1.2 Vekstrater for markedsrettede fastlandsnæringer i Norge.¹ 2004–2013. Prosent

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

¹ Eksklusive boligjenester.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



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

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

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

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

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

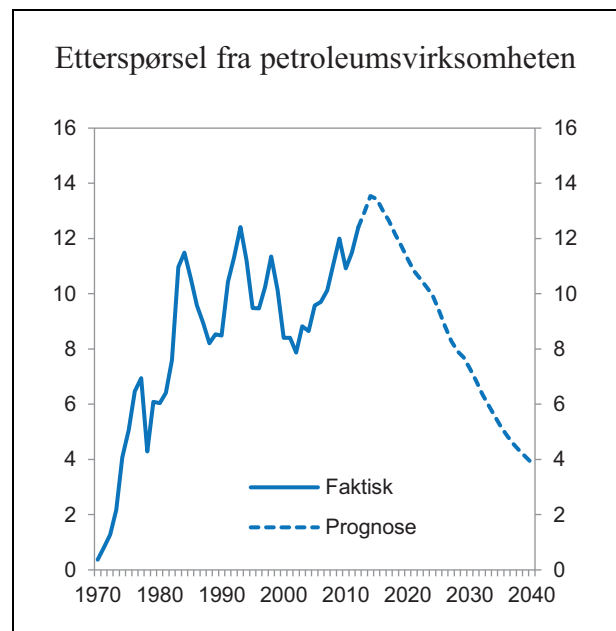
1.2 Utfordringer for norsk økonomi og framtidig produktivitsvekst

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

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

1.2.1 Negative impulser fra oljevirk-somheten

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



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

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

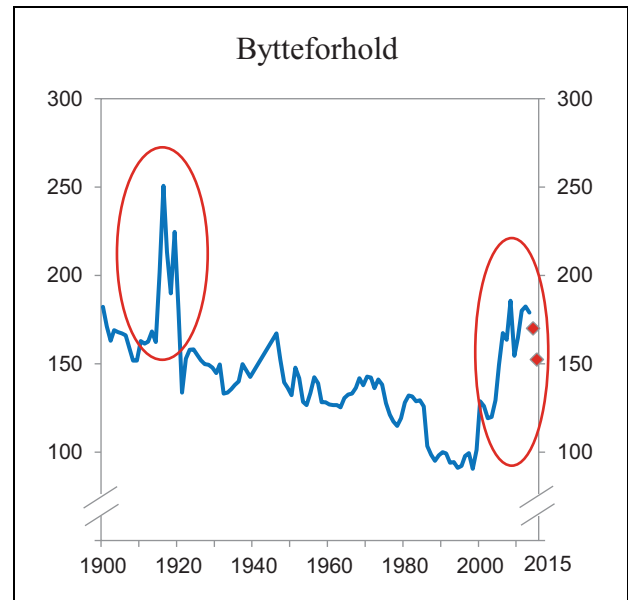
1.2.2 Risiko for reversering av bytteforholdsgevinstene

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

1.2.3 Sterk lønnsvekst og høye lønnskostnader

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

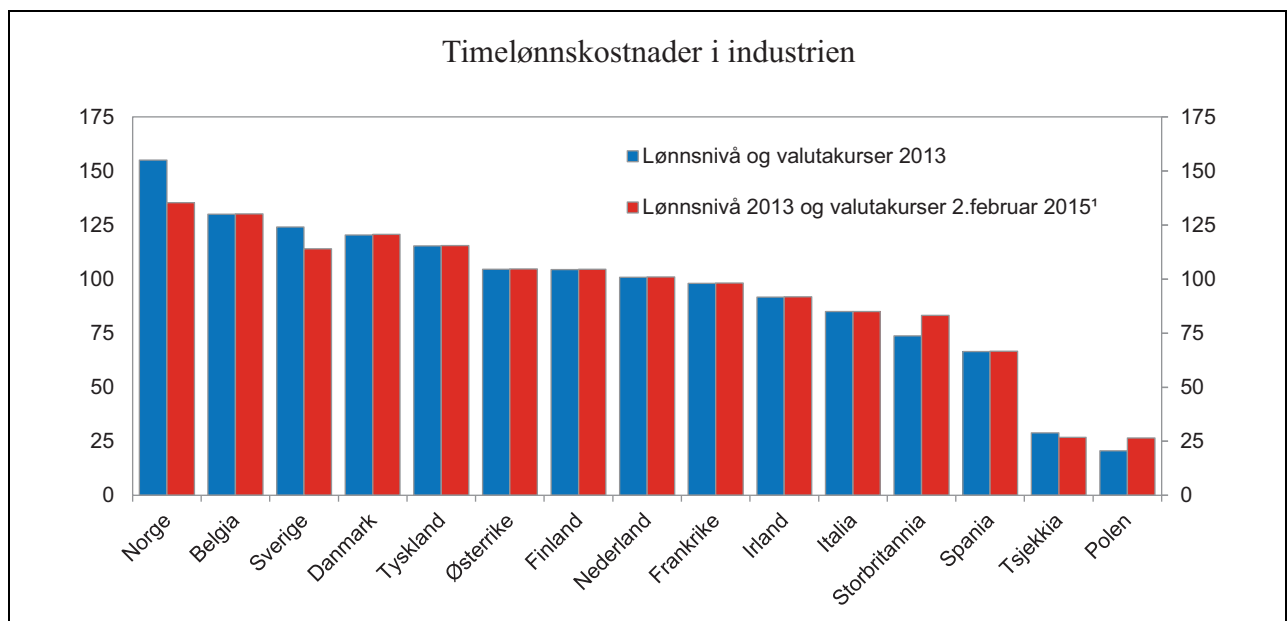
tjenesteytende næringer i privat og offentlig sektor. En noenlunde parallell lønnsutvikling i de ulike delene av økonomien er i tråd med hvordan den norske lønnsdannelsesmodellen fungerer. For de delene av industrien som retter seg mot oljevirkomheten økte lønnsomheten lenge, selv



Figur 1.4 Bytteforhold.¹ 1900–2015. Indeks 2000=100

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



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

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

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

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

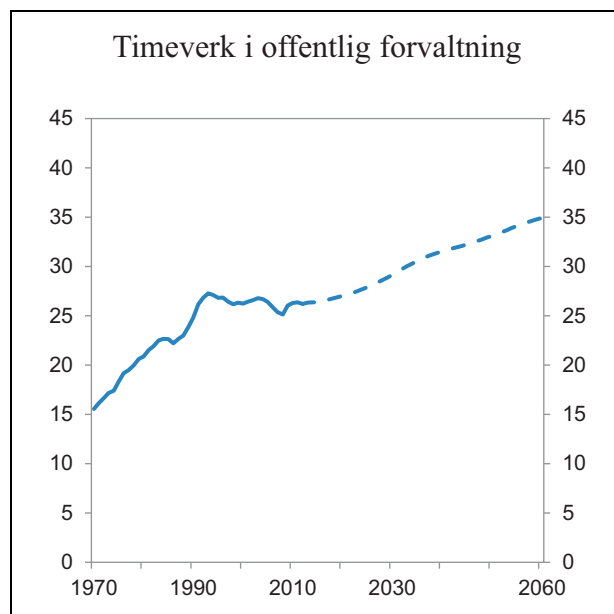
De omstillingene av næringsstrukturen som følger av lavere oljepris og redusert etterspørsel fra oljevirksomheten, blir mer krevende desto høyere kostnadsnivået i Norge er sammenlignet med våre handelspartnere. Svekkelsen av kronekursen fra slutten av november 2014 til begynnelsen av februar 2015 har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

1.2.4 En aldrende befolkning

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

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

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



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

Kilde: Perspektivmeldingen 2013.

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

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

1.2.5 Svakere vekst internasjonalt

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

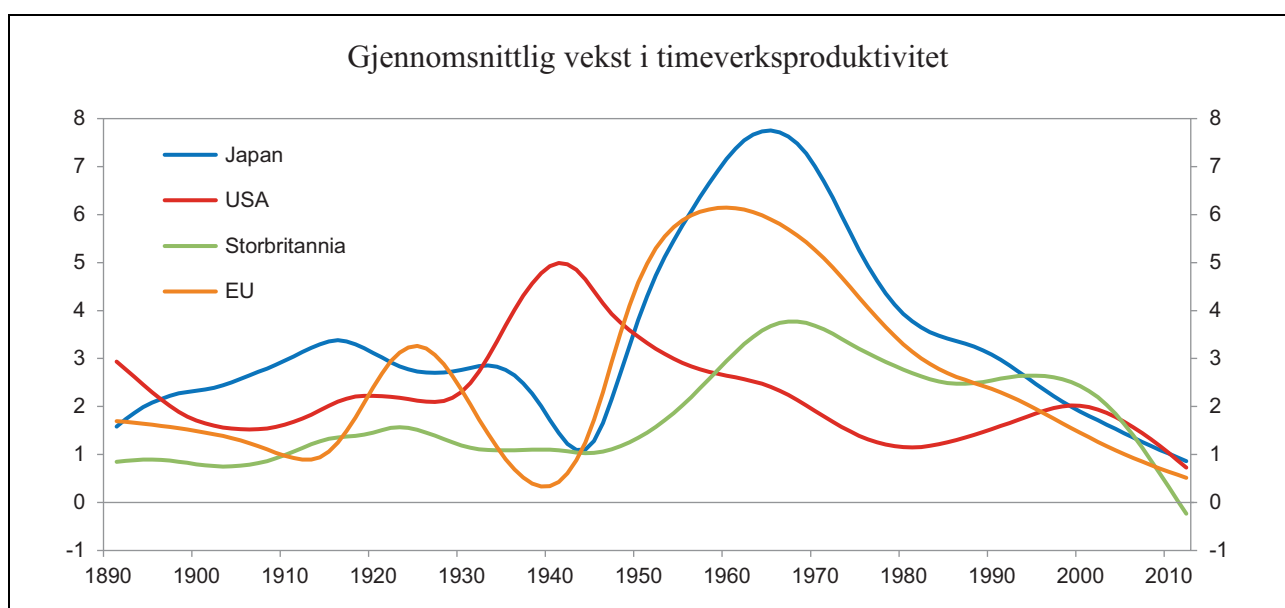
perioder med svak vekst. Japans svake utvikling siden starten på 1990-tallet er et eksempel, og den svake veksten i mange av eurolandene etter 2008 kan være et annet, jf. figur 1.7. Slike stagnasjonsperioder kan bli særlig alvorlige dersom renten blir så lav at man ikke lenger kan bruke pengepolitikken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

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

1.2.6 Endringer i arbeidsmarkedet og behovet for kompetanse

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

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



Figur 1.7 Trendvekst i timeverksproduktivitet

Kilde: Bergeaud, Cette og Lecat (2014).

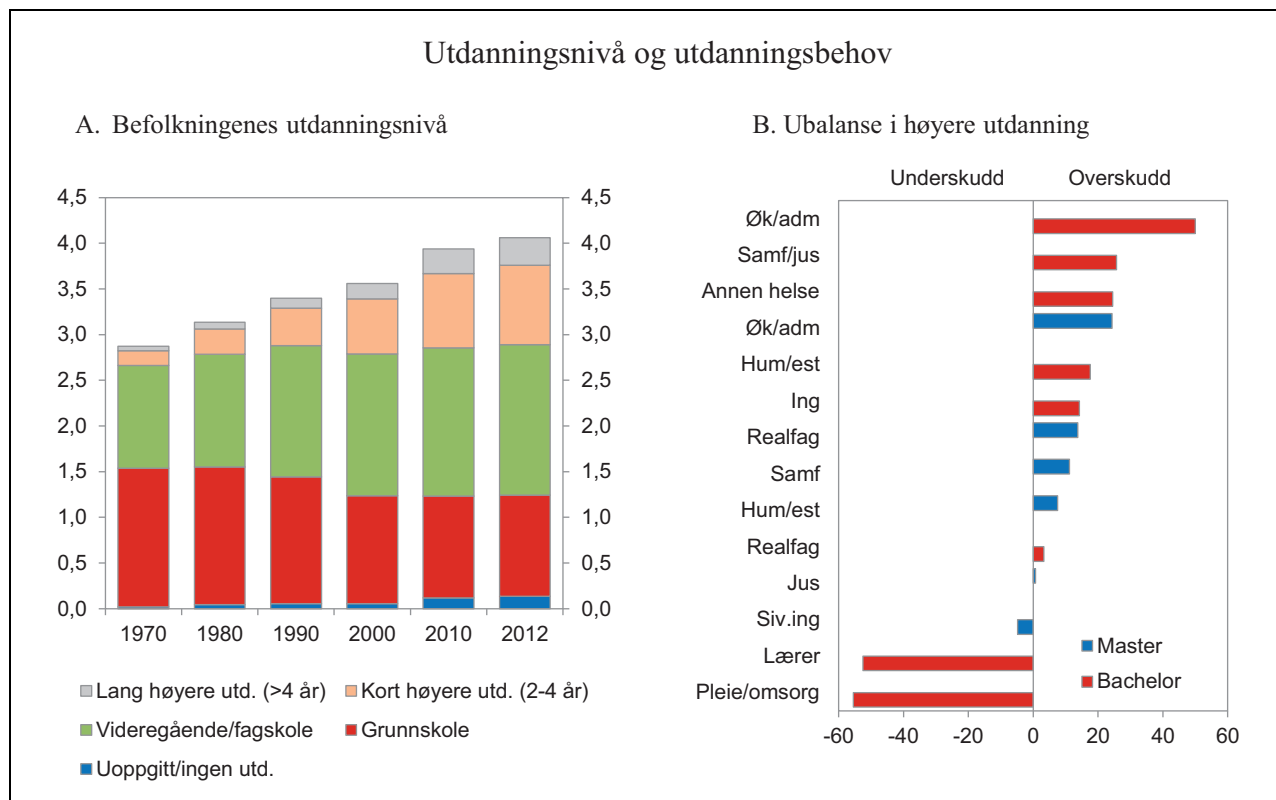
virksomheter har vokst på bekostning av lavproduktive (overflyttingsgevinster), samt ved økt produktivitet i eksisterende virksomheter og gjennom nyetablering av høyproduktive virksomheter (læringsgevinster).

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

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

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

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



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

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