



# Politikk for vekst og sysselsetting

EU's strategi for vekst og sysselsetting i et norsk perspektiv

MENON publikasjon nr. 15/2009



Menon Business Economics

Research – Consulting – Education

# Innholdsfortegnelse

<b>1. EUs strategi for vekst og sysselsetting</b>	<b>3</b>		
1.1 En ny økonomisk virkelighet	3		
1.2 Vekst og sysselsetting i et norsk perspektiv	3		
1.3 Hva er EUs strategi for vekst og sysselsetting?	4		
1.4 EUs erfaringer som kilde til læring	7		
1.5 EUs vekst- og sysselsettingsstrategi videre	8		
<b>2. Strukturindikatorerne</b>	<b>9</b>		
2.1 BNP per innbygger	9		
2.2 Arbeidskraftsproduktiviteten	10		
2.3 Utgifter til FoU som andel av BNP	11		
2.4 Utdanningsnivå	12		
2.5 Sammenlignende prisnivå	13		
2.6 Private investeringer i realkapital	14		
2.7 Utslipp av klimagasser	15		
2.8 Energiintensitet	17		
2.9 Transport	17		
2.10 Sysselsettingsfrekvens	18		
2.11 Sysselsettingsfrekvens for eldre arbeidstakere	19		
		2.12 Risiko for fattigdom	21
		2.13 Spredning av regional arbeidsledighet	21
		2.14 Langtidsledighet	22
		<b>3. Norsk politikk</b>	<b>25</b>
		3.1 Sikring av økonomisk stabilitet for vedvarende økonomisk vekst	25
		3.2 Langsiktig økonomisk stabilitet	25
		3.3 Finanskrise og finansiell stabilitet	26
		3.4 FoU, entreprenørskap og innovasjon	28
		3.5 Prioritering av sektorer i næringslivet	31
		3.6 Bærekraftig utvikling og miljø	32
		3.7 Integrering av internasjonale markeder	34
		3.8 Næringsrettet forenkling og effektivisering i offentlig sektor	36
		3.9 Infrastruktur	37
		3.10 Arbeidsmarkedspolitikken	38
		3.11 Utdanning og kompetanse	41

## Menon Business Economics

### Research – Consulting – Education

#### Forfattere:

Gjermund Grimsby\*, Leo Grünfeld\* og  
Ulf Sverdrup\*\*

\*Menon Business Economics,

\*\*Handelshøyskolen BI

#### Adresse:

Menon Business Economics  
Essendrops gt. 3  
Pb. 5250 Majorstuen  
0303 Oslo  
Norge  
www.menon.no

#### Oppdragsgiver:

Rapporten er skrevet på oppdrag for  
Nærings- og handelsdepartementet

#### Setting og trykking:

Grafisk Formidling

#### Bestilling:

For flere eksemplarer av rapporten kontakt  
Nærings- og handelsdepartementet ved  
mona.risvik@nhd.dep.no

Opplag: 1 000

Redaksjonen er avsluttet 6. oktober 2009

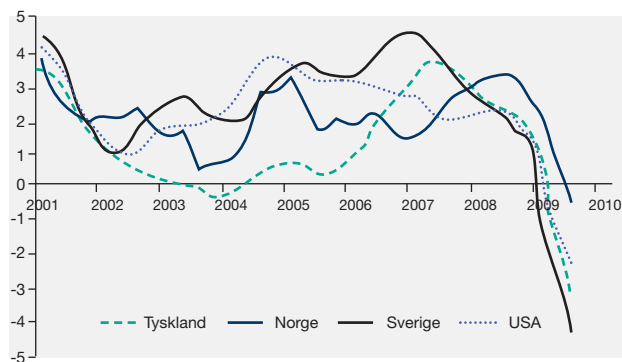
# 1. EUs strategi for vekst og sysselsetting

## 1.1 EN NY ØKONOMISK VIRKELIGHET

Den globale økonomien har nå beveget seg inn den dypeste økonomiske krisen på mange tiår. Kanskje må vi helt tilbake til 30-tallet for å finne et tilsvarende fall i verdiskaping og sysselsetting. Landene i EU er hardt rammet, men variasjonene er store mellom land. I Spania har arbeidsledigheten økt fra under 11 til 18 pst. på kun ett år, og i Irland har økningen vært like stor. I Latvia har en av ti i yrkesaktiv alder mistet arbeidet siden sommeren 2008. Det er ikke mindre enn dramatisk. I land som Nederland, Tyskland og ikke minst Norge har derimot ledigheten vært relativt stabil. I perioden august 2008 til august 2009 har disse landene opplevd en økning i ledigheten på under ett prosentpoeng. I figur 1.1 ser vi også at Norge sammenlignet med andre land opplever en mer moderat oppbremsning i økonomien.

Figur 1.1: BNP-vekst

Vekst i forhold til samme kvartal året før (fire kvartalers glidende gjennomsnitt)



Finanskrisen, som er kilden til det kraftige fallet i global verdiskaping, er i realiteten en tillitskrise med rot i finansnæringen. Krisen har med tydelighet vist at en politikk for økt vekst og sysselsetting krever en stabil og robust finansnæring. Finansiell stabilitet må få en sentral plass i arbeidet med å styrke evnen til langsiktig vekst og sysselsetting, i EU så vel som i Norge. Dette har både europeiske og norske myndigheter erkjent. De omfattende tiltak-

spakkene for å temme krisen har i stor grad tatt hensyn til de langsiktige perspektivene som er nedfelt i EUs vekst og sysselsettingsstrategi. Såkalt motkonjunkturpolitikk kan fort bære preg av tiltak som ikke bygger opp under langsiktig og bærekraftig vekst i verdiskaping. I så måte har EUs vekst og sysselsettingsstrategi fylt en viktig funksjon i denne krisen, ved å legge langsiktige føringer for krisetiltakene.

Denne rapporten tar for seg EUs vekst- og sysselsettingsstrategi i et norsk perspektiv. Den fokuserer på norske myndigheters arbeid med å legge til rette for langsiktig og bærekraftig vekst, og gjør dette ved å studere norsk politikk i lys av EUs vekst- og sysselsettingsstrategi. Dette arbeidet berører en lang rekke politikkområder: næringspolitikken, kunnskapspolitikken, miljøpolitikken, arbeids- og inntektspolitikken, finanspolitikken, energipolitikken og helse- og sosialpolitikken. Rapporten legger særlig vekt på hvordan finanskrisen har påvirket dette arbeidet, og hvilke konsekvenser krisen får for det langsiktige arbeidet mot økt vekst og sysselsetting. Rapporten omhandler primært tiltak som enten er iverksatt eller vedtatt i løpet av de siste 18 månedene.

## 1.2 VEKST OG SYSSELSETTING I ET NORSK PERSPEKTIV

Norsk økonomi er åpen. Internasjonale utviklingstrekk og omskiftninger påvirker derfor norsk næringsliv og norsk samfunnsutvikling. I det siste året har disse sterke avhengighetsbåndene vist seg med all tydelighet. Uro i de internasjonale finansmarkedene, svakere økonomisk vekst, økt arbeidsløshet og økende sosial uro har preget verdensøkonomien. Utsiktene for videre vekst er blitt usikre og de sosiale og politiske virkningene av krisen er foreløpig ikke kjent. I internasjonal sammenheng har Norge en svært god økonomi. Men, også Norge og norsk næringsliv har blitt sterkt berørt av de store og raske omskiftningene, selv om norsk økonomi og samfunnsnivå foreløpig har vært skjermet for de mest radikale utfordringene.

Gode resultater skal man glede seg over. Samtidig kan gode resultater være en sovepute som forhindrer viljen til omstilling. Innovasjon og nytenking er viktig for å sikre stadig utvikling og forbedring. Vilje til erfaringsbasert læring er avgjørende for å sikre nytenking. Resultatmåling og evalueringer gir verdifull innsikt om hvilke tiltak som er riktige og som bør videreutvikles, hvilke som ikke fungerer tilstrekkelig, eller som ikke gir de ønskede resultater. En viktig kilde til å sikre nyutvikling er å sammenligne rammebetingelser og utviklingstrekk i Norge med utviklingen i andre land. Sammenligninger gir mulighet til å lære av andre lands erfaringer. Gjennom å kritisk vurdere virkemidlene og resultatene i Norge og ved å systematisk lære av egne og andres erfaringer vil man stadig kunne finne forbedringsmuligheter. Kapittel 2 inneholder en grundig sammenligning av Norge og EU-landene med hensyn til relevante indikatorer for EUs vekst- og sysselsettingsstrategi.

Det er med dette som bakgrunn at den norske regjeringen i en årrekke har valgt å følge opp Lisboa-strategien, fra og med 2005 relansert og omdøpt til EUs Lisboa strategi for vekst- og sysselsetting. En sentral del av denne strategien er nettopp å utvikle et sammenlignbart faktagrunnlag som åpner for læring mellom land. Denne rapporten ser derfor på EUs strategi for vekst og sysselsetting i et norsk perspektiv. Rapporten må også ses på som et ledd i et mer omfattende arbeid for å intensivere fornyingsarbeidet i Norge.

### 1.3 HVA ER EUs STRATEGI FOR VEKST OG SYSSELSETTING?

EUs strategi for vekst og sysselsetting er en samlebetegnelse som benyttes for å beskrive den langsiktige prosessen som tar sikte på å skape vekst og utvikling i EU. Det hele startet på EUs toppmøte i Lisboa i mars 2000, der EUs stats- og regjeringssjefer ble enige om en felles meget ambisiøs målsetting om å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige, kunnskapsbaserte økonomi innen 2010. Det som den gang ble omtalt som Lisboa-strategien skulle føre til økonomisk, sosial og miljømessig fornyelse i EU. En sterkere økonomi skulle gi flere og bedre jobber, samtidig som man skulle ta hensyn til å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling og bidra til sosial utjevning.

EUs strategi for vekst og sysselsetting er ikke bare en målsetting men benevner også en metode for å fremme sam-

arbeid og utvikling mellom statene. I stedet for bruk av lovgivning og detaljerte bestemmelser som er forpliktende for medlemsstatene, er ideen at medlemsstatene sammen kan oppnå læring og utvikling ved at man inngår i et frivillig samarbeid. Den åpne metoden legger vekt på å fastsette felles overordnede retningslinjer på europeisk nivå, samt å etablere en timeplan for å nå målene. Et viktig virkemiddel er å utvikle et sett med indikatorer og referansepunkter for sammenligning av "beste praksis", slik at statene kan måle og evaluere utvikling, og sammenligne egne resultater med andres. Ideen er at man derigjennom over tid kan utvikle forbedrede retningslinjer eller prinsipper for effektiv politikk. Denne formen for samarbeid er utpreget mellomstatlig, den har lite innslag av overnasjonale beslutninger, og kalles derfor gjerne en åpen koordineringsmetode.

Det er en lang vei å gå fra å formulere ambisiøse mål, til å oppnå spesifikke resultater. I den første evalueringen av strategien høsten 2004 ble det konkludert med at strategien ikke hadde oppnådd alle de ønskede effektene. Det var flere grunner til dette. En av grunnene var at målene trolig var for ambisiøse. En annen grunn var av at selve strategien var for lite fokusert. I tillegg har det hele tiden vært en diskusjon knyttet til hvor effektivt det er å koordinere politikk gjennom denne åpne metoden, uten samme mulighet for innslag av rettslige bestemmelser som i andre deler av EUs politikk.

### Reform av prosessen – et klarere folus

Som et resultat av gjennomgangen i 2004 ble det derfor våren 2005 gjennomført en reform av strategien. Strategien ble mer fokusert og spisset mot noen områder. Det ble besluttet at man skulle utvikle Lisboa-prosessen til å ha et spesielt målrettet fokus på vekst og sysselsetting, med den følge at strategien skiftet navn til EUs strategi for vekst og sysselsetting. Ideen var at Europa trengte å fornye grunnlaget for konkurranseevnen ved å satse på kunnskap, innovasjon og investering i kompetanse. Tydeligere fokus på vekst og sysselsetting ble imidlertid ikke sett som å stå i noen motsetning til bærekraftig utvikling eller sosial utjevning. Vekst og konkurranseevne var snarere sett på som virkemidler og nødvendige forutsetninger til å ivareta sosiale og miljømessige hensyn. Både Kommisjonen og medlemslandene skulle arbeide sammen for å koordinere tiltak, og synergieffekter mellom land og tiltak skulle tillegges særlig vekt.

Samtidig som strategien ble mer fokusert, ble også arbeidet med Lisboa-strategien omorganisert. Det ble nå etablert treårssykluser for strategien som skulle bidra til å styrke eierskapet de ulike medlemsstatene hadde til selve strategien og samtidig bidra til å tydeliggjøre ansvar. Ideen var å etablere et partnerskap mellom EU og medlemsstatene. Arbeidsdelingen ble tydeliggjort. Det ble trukket et klarere skille mellom hva medlemsstatene skulle gjøre og hva EUs organer skulle gjøre. Kommisjonen for sin del skulle utvikle sitt eget reformprogram. Medlemsstatene forpliktet seg i større grad til å etablere egne nasjonale reformprogram, som identifiserte ulike nasjonale utfordringer og foreslo reformer som skulle møte disse. Det ble også enighet om et sett med retningslinjer og bestemmelser som skulle gjelde for disse nasjonale reformplanene, og som i noe større grad forpliktet medlemsstatene til oppfølging. I alt ble det etablert 24 såkalte integrerte retningslinjer som omfattet en rekke generelle makroøkonomiske-, struktur- og sysselsettingstiltak (se egen omtale i boks på side 6).

I etterkant har strategien blitt gradvis spisset og mer fokusert. I 2006 definerte Kommisjonen fire hovedområder: økte investeringer i forskning og utdanning, mer støtte til små og mellomstore virksomheter, økt sysselsetting og målet om å utvikle en felles energipolitikk.

Erfaringene med den nye reformerte strategien har i stor grad vært oppfattet som positive. Det synes som om den reformerte strategien er bedre enn den forrige. Medlemsstatene uttrykte også i Rådet større grad av tilfredshet med prosessen. Europakommisjonen har i sine analyser fremhevet at medlemsstatene i perioden mellom 2005-2008 trappet opp sine strukturreformer, selv om det fortsatt er betydelig variasjon i hastighet og intensitet mellom medlemsstatene.

Vi har også sett tydeligere resultater. Brorparten av oppgangen i EUs økonomi i perioden 2005-2008 var knyttet til sykliske faktorer. Kommisjonen fremhevet likevel i sine analyser at Vekst- og sysselsettingsstrategien har bidratt til å øke vekstpotensialet i medlemsstatenes økonomier. Det var nå økt fokus på noen av de strukturelle vanskene som mange medlemsstatene sto overfor. Prosessen hadde også

bidratt til å gjøre europeisk økonomi mer motstandsdyktig mot eksterne sjokk, slik som ved økte energi- og råvarepriser. Fortsatt integrasjon av medlemsstatenes økonomier bidrar også til at økonomiene i større grad følger de samme sykliske variasjoner og svinger i takt. Dette bidrar til at det, spesielt i euroområdet, blir enklere å føre en pengepolitikk som er bedre tilpasset hver enkelt medlemsstats behov.

Samlet sett, i forbindelse med evaluering av treårssyklusen (2005-2008), mente derfor Kommisjonen at strategien har bidratt til å sette fart på reformer og gitt medlemsstatene hjelp til å gjennomføre nødvendige, men ofte vanskelige tiltak, som kan bidra til at de europeiske landene lettere kan møte globaliseringens utfordringer.

Selv om Vekst- og sysselsettingsstrategien hadde generert visse resultater, var det likevel bred enighet om at EU landene sto overfor meget utfordrende strukturelle forhold. Det var store forskjeller i inntekt per innbygger både i de ulike medlemsstatene og mellom dem. For eksempel var gjennomsnittlig BNP per person i EU som helhet 34 pst. lavere enn for de fem rikeste EU-landene. Som et videre ledd i Vekst- og sysselsettingsstrategien identifiserte derfor Europakommisjonen sammen med Rådet og Europaparlamentet i 2008 et sett med 10 spesifikke mål og satsingsområder som EU skulle sette i gang for perioden 2008-2010. Disse ti tiltakene, som inkluderer ny lovgivning på flere områder, er knyttet spesielt til de fire nevnte hovedområdene: (1) investere i mennesker og modernisere arbeidsmarkedet, (2) friggiere bedriftenes potensial, spesielt for små og mellomstore bedrifter, (3) investere i kunnskap og innovasjon, og (4) reformer i forhold til energi og klimapolitikk.<sup>1</sup> Disse fokusområdene er derfor også spesielt vektlagt i denne rapporten.

### **Finanskrisen forsterker reformviljen**

Den videre rolle og utvikling av strategien for å sikre vekst og sysselsetting i Europa har blitt påvirket av finanskrisen. Problemforståelser og reformforslag som allerede hadde vært tatt opp i forbindelse med Vekst- og sysselsettingsstrategien fikk nå ny aktualitet og interesse.

<sup>1</sup> Brussels, 16.12.2008

COM(2008) 881 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS.

Implementation Report for the Community Lisbon Programme 2008 – 2010



Finankrisen har påvirket Vekst og sysselsettingsstrategien på minst to måter. For det første, har den hatt en direkte effekt, i den forstand at anslag og forventninger om fremtidige vekstrater og utviklingsstrekk er kraftig nedjustert og arbeidsledigheten i de fleste land har økt markant. De ambisiøse målene har derfor blitt enda vanskeligere å nå. Dette har satt i gang en debatt om hva som bør være realistiske og gode målsettinger for EUs Vekst- og sysselsettingsstrategi.

For det andre har den påvirket innhold og arbeidsform. Den såkalte "European Economic Recovery Plan" kan i stor grad sees på som EUs samlede respons på finans-

krisen. Planen er omfattende og inneholder en rekke tiltak på både kort og lang sikt. Den består av to søyler. Den første, på cirka 200 milliarder euro, eller 1,5 % av EUs BNP, skal først og fremst stimulere etterspørselen på kort sikt. Den andre søylen omfatter en rekke initiativer som også skal bidra til å løse de mer langsiktige og strukturelle utfordringene. Et nøkkelord her er såkalte "smart investments" som skal bidra til å sikre både vekst og bærekraftig velstand på lengre sikt. Noen av disse tiltakene knytter seg for eksempel til å stimulere overgangen til et lavkarbonsamfunn og en styrket kunnskapsøkonomi. Planen trekker både på ressurser i EU og medlemsstatene og legger opp til en rekke koordinerte tiltak.

### De 24 integrerte retningslinjene

De integrerte retningslinjene utgjør et viktig verktøy del av EUs vekst- og sysselsettingsstrategi. Retningslinjene er svært generelle, og er en ment som en ledesnor for hva de nasjonale reformene skal sikte mot. Hvordan reformene utformes for å nå målsetningen er opp til medlemslandet selv. Når Europakommisjonen kommer med sine årlige landspesifikke anbefalinger til medlemslandene er disse knyttet opp mot de integrerte retningslinjene.

I kapittel 3 gjennomgås norsk politikk som er relevant sett i forhold til oppfyllelse av retningslinjene. Vi fokuserer først og fremst på tiltak som har vært gjennomført eller planlagt det siste året, men der hvor det er naturlig trekkes også linjene noe lenger bakover. For mer om norske tiltak fra tidligere år kan man ta utgangspunkt i eldre årganger av samme publikasjon. For å gjøre det lettere å sammenligne tiltak mot hver av retningslinjene har vi oppført i parentes hvilke delkapitler som korresponderer med den enkelte retningslinje. Tilsvarende angis det i overskriftene i kapittel 3 hvilke retningslinjer som omtales i delkapitlene.

### Makroøkonomiske retningslinjer

1. Sikre økonomisk stabilitet som et grunnlag for bærekraftig vekst (kap. 3.1 og 3.3)
2. Sikre bærekraftige offentlige balanser som et grunnlag for økt sysselsetting (kap. 3.2, 3.3 og 3.10)
3. Fremme en vekst- og sysselsettingsorientert og effektiv bruk av samfunnets ressurser (kap. 3.2, 3.6 og 3.10)
4. Sikre at lønnsdannelsen bidrar til makroøkonomisk stabilitet og vekst (kap. 3.10)
5. Sikre bedre samsvar mellom makroøkonomisk politikk, strukturpolitikk og sysselsettingspolitikk (kap. 3.1, 3.3 og 3.10)
6. Bidra til at den monetære union realiserer sitt potensial (ikke relevant)

### Mikroøkonomiske retningslinjer (strukturtiltak)

7. Øke og forbedre investeringene i FoU, særlig fra private foretak (kap. 3.4 og 3.6)
8. Legge til rette for innovasjon (kap. 3.4, 3.5 og 3.6)
9. Fremme bruk av IKT og byggingen av et informasjons-samfunn (kap. 3.8 og 3.9)
10. Bidra til å styrke næringslivets konkurransevne (kap. 3.4, 3.5, 3.8, 3.9 og 3.11)
11. Fremme bærekraftig bruk av ressurser og styrke synergi mellom miljøvern og økonomisk vekst (kap. 3.6)
12. Utvide og fordype det indre marked (kap. 3.7)
13. Sikre åpne og frie markeder i og utenfor Europa og høste fordelene ved globalisering (kap. 3.7)
14. Skape et mer attraktivt miljø for verdiskaping og styrke privat initiativ gjennom bedre lovverk (kap. 3.8)
15. Fremme entreprenørskapskultur og skape et godt miljø for små og mellomstore bedrifter (kap. 3.4 og 3.8)
16. Utbygge og forbedre europeisk infrastruktur og ferdigstille prioriterte grensekryssende prosjekter (kap. 3.9)

### Retningslinjer for sysselsettingspolitikken

17. Implementere sysselsettingspolitikk for å oppnå full sysselsetting, bedre kvalitet og produktivitet på arbeidsplassene og styrket sosial og territorial samhörighet (kap. 3.1, 3.3 og 3.10)
18. Fremme en livsløpsinnstilling til arbeid (kap. 3.2 og 3.10)
19. Sikre et inkluderende arbeidsmarked for arbeidssøkere og vanskeligstilte (kap. 3.2 og 3.10)
20. Bedre samsvaret mellom arbeidssøkere og arbeidsmarkedets behov (kap. 3.10 og 3.11)
21. Fremme fleksibilitet i kombinasjon med arbeidssikkerhet og redusert arbeidsmarkedssegmentering (kap. 3.2 og 3.10)
22. Sikre en sysselsettingsvennlig utvikling i lønns- og arbeidsrelaterte kostnader (kap. 3.10)
23. Fremme og forbedre investeringene i humankapital (kap. 3.11)
24. Innføre utdannings- og opplæringsystemer til nye kompetansebehov (kap. 3.11)

Planen har nær sammenheng med EUs strategi for vekst og sysselsetting (se egen omtale i kapittel 3.3). De nasjonale reformplanene og oppfølging av disse er nå sett på som sentrale virkemidler for å komme styrket ut av finanskrisen. Nettopp koplingen mellom kortsiktig makroøkonomisk stimulans og langsiktige sentrale strukturelle reformer blir sett på som en kritisk faktor for hele finanskriseplassen. I sum har således finanskrisen bidratt til å aktualisere og intensivere arbeidet innenfor rammen av Vekst- og sysselsettingsstrategien.

#### 1.4 EUs ERFARINGER SOM KILDE TIL LÆRING

EU og EU-landene representerer en spesielt viktig kilde til erfaringsbasert læring for Norge. Det er flere grunner til dette. For det første, er mange av EU-landene relativt like Norge. De står overfor mange av de samme utfordringer i forhold til demografi, globalisering og teknologisk utvikling som vi gjør her hjemme.

For det andre, EU er også et spesielt viktig område for Norge og norsk næringsliv. EU er Norges viktigste handelspartner. Størstedelen av norsk import kommer fra EU-området og det aller meste av vår eksport går dit. Bedrifter, organisasjoner, arbeidstakere og myndigheter er tett integrert i Europa og påvirkes daglig av utviklingen og samarbeidet i EU. Selv om Norge ikke er medlem av EU, har det over tid blitt utviklet en rekke samarbeidsavtaler mellom EU og Norge som sammen bidrar til å integrere norsk og europeisk økonomi. Den desidert viktigste avtalen for å regulere forholdet mellom EU og Norge er EØS-avtalen, men også en rekke andre samarbeidsformer bidrar til å styrke samarbeidet. Norsk samkvem med EU omfatter derfor de aller fleste områder av norsk nærings- og samfunnsliv. På en rekke områder som omfattes av disse samarbeidsavtalene påtar Norge seg forpliktelser som påvirker betingelsene og mulighetene for vekst og sysselsetting i Norge.

EU-samarbeidet handler ikke bare om å produsere rettslige bestemmelser. EU kan også betraktes som en arena der ulike stater kommer sammen for å dele egne erfaringer og for å utvikle felles politikk og retningslinjer, ofte uten bruk av rettslige virkemidler. I EU har man over tid drevet et betydelig arbeid i forhold til å stimulere erfaringsutveksling og læring på tvers av landegrensene. Dette samarbeidet har vokst frem på områder der medlemsstatene enten ikke har ønsket å delegere lovgivnings-

myndighet til EU, eller der man ikke ønsker å bruke rettslige virkemidler. Det mest kjente eksempelet på en slik form for erfaringsbasert læringsprosess er nettopp Vekst- og sysselsettingsstrategien. Denne strategien kan forstås som et viktig virkemiddel for EU til å møte og håndtere de utfordringer som er knyttet til globalisering og demografisk endring, samtidig som man skal sikre bærekraftig utvikling og ivareta sentrale sosiale rettigheter.

Norge er ikke medlem av EU, og Vekst- og sysselsettingsstrategien er heller ikke en del av EØS-avtalen. Norge er derfor ikke på noen måter rettslig forpliktet til å delta i oppfølgingen av strategien, men den gir likevel en ypperlig anledning til å se norske erfaringer og resultater i sammenheng med andre lands erfaringer. Som vi vil se tydelige tegn på i denne rapporten er det da også slik at norsk politikk og dens visjon på mange måter er sammenfallende med de målsetninger som EU har utformet for Vekst og sysselsettingsstrategien.

Vekst og sysselsetting i EU henger også tett sammen med vekst og sysselsetting i Norge. Det primære målet for norsk politikk er selvsagt å støtte opp om og bidra til vekst og utvikling i Norge. På en rekke områder bidrar også EUs politikk til å påvirke Norge og norsk politikk. Endrede rammebetingelser i EU blir ofte også gjennom EØS-avtalen til endrede rammebetingelser i Norge. EUs politikk påvirker derfor både direkte og indirekte mulighetene for innovasjon, vekst og sysselsetting i Norge. Det er derfor behov for å følge EUs utvikling tett og nært.

Samtidig er ikke avhengigheten ensidig. På noen områder bidrar også norsk politikk til å påvirke EUs muligheter for langsiktig vekst og sysselsetting. Det viktigste norske bidraget er knyttet til leveranse av energi på en stabil og forutsigbart måte. EU er i dag avhengig av import av energi. EU importerer om lag halvparten av sitt energiforbruk og denne andelen kan stige i fremtiden. Norge står i dag for ca. en femtedel av EUs gassimport, mot Russlands en fjerdedel. Ustabilitet eller uforutsigbarhet i leveransene vil kunne skape store vansker for vekst og utvikling i EU. Sikker tilgang til langsiktig energi står derfor høyt på EUs dagsorden og er avgjørende for å kunne sikre vekst og utvikling i EU-området. Det er på denne bakgrunn ikke overraskende at EU og medlemsstatene har vist stor interesse for hva som skjer på norsk sokkel, i nordområdene og i den videre utviklingen av norsk energipolitikk. Det er her en klar gjensidig interesse av for eksempel felles infra-

strukturprosjekter. For norsk energiekseport er det også av stor interesse å følge utviklingen av EUs egen energipolitikk og de bestemmelser og rammebetingelser som er knyttet til det indre energimarked. Siden gass utgjør en økende andel av norsk petroleumsekseport, blir også norsk energipolitikk stadig tettere integrert med det europeiske energimarkedet.

Også på andre områder, for eksempel knyttet til maritim- og fiskeripolitikk har Norge betydelig ressurser, kompetanse og erfaring. Disse ressursene er viktig for å kunne sikre vekst og bærekraftig utvikling i EU. Begge disse politikkområdene er nå gjenstand for relativt omfattende reformer i EU. EUs integrerte maritime politikk har fått en ny plattform og en rekke initiativer legges nå frem. Likeledes er det flere forsøk på å sette i gang en mer omfattende reform av EUs fiskeripolitikk. Utgangspunktet er en erkjennelse i EU av at denne politikken ikke er tilstrekkelig for å sikre bærekraftige fiskerier og ressursforvaltning på lengre sikt. Omlegging og reformer av forvaltningspolitikken er derfor av mange sett på som nødvendige. Norske erfaringer og kunnskaper på begge disse områdene har vært og vil kunne være relevante for utviklingen av EUs videre politikk.

På visse områder knyttet til sosial rettferdighet, sysselsetting og økonomisk utvikling har EU og enkelte EU-land i perioder også vist interesse for såkalte «nordiske løsninger», hvor man i stor grad har lyktes med å kombinere et fleksibelt arbeidsmarked med sikkerhet for den enkelte, ved blant annet å utvise tillit, ta hensyn til hverandres interesser og ha like muligheter for alle som et hovedmål.

Denne listen av politikkområder der det er gjensidige interesser kunne selvsagt vært lengre. Poenget er her kun å synliggjøre at det finnes sterke gjensidige avhengighetsbånd mellom EU og Norge og at vi sammen bidrar til å påvirke hverandres betingelser for vekst, sysselsetting og utvikling.

### **1.5 EUs VEKST- OG SYSSELSETTINGS-STRATEGI VIDERE**

Lisboa-prosessens opprinnelige ambisiøse mål, om å skape den mest konkurransedyktige økonomien i verden innen 2010, vil ikke, på tross av reformene i 2005, bli nådd. Reformene og tiltakene har imidlertid ikke vært fånyttet. Senest i Europaparlamentet i september 2009 tok Jean-Claude Juncker til orde for at tidsfristene bør forlenges, dog muligens med et skifte i fokus. Samtidig er det en økende debatt om den åpne metoden for koordinering, og hvor effektiv den er for å sikre omstilling og reformer. Så langt har medlemsstatene vært forsiktige med å delegerer myndighet til EU som kan sikre enda strammere økonomisk koordinering og samordning. Finanskrisen har bidratt til å tydeliggjøre spenningene knyttet til EUs vekst- og sysselsettingsstrategi. På den ene siden har den fått frem det skjebnefellesskap som finnes mellom de europeiske økonomiene og synliggjort behovet for koordinert regulering av økonomien. På den annen side, har økende arbeidsløshet skapt et tydeligere politisk og økonomisk press for at de ulike regjeringene skal finne nasjonale løsninger og støttetiltak som sikrer vekst og utvikling i sine hjemmeområder uten hensyn til hvilke effekt det vil ha for andre land i EU.



## 2. Strukturindikatorerne

Europakommisjonen har definert 14 statistiske indikatorer som skal måle fremgangen i arbeidet med EUs vekst- og sysselsettingsstrategi. Disse strukturindikatorerne dekker områdene; generell økonomi, sysselsetting, FoU, økonomisk reformarbeid, miljø og sosial samhörighet. Dette kapitlet er også inndelt etter disse hovedkategoriene. I tillegg til at indikatorene skal reflektere strategiske målsettinger ved EUs vekst- og sysselsettingsstrategi, er det også et poeng at indikatorene skal representere kjente størrelser som er enkle å forstå. I dette kapitlet sammenligner vi Norge med EU-landene og kommenterer egenskapene ved hver enkelt indikator. De andre EFTA-landene er inkludert såfremt Eurostat har rapportert data for disse landene. USA og Japan er tatt med i enkelte figurer for å gi et internasjonalt sammenligningsgrunnlag.

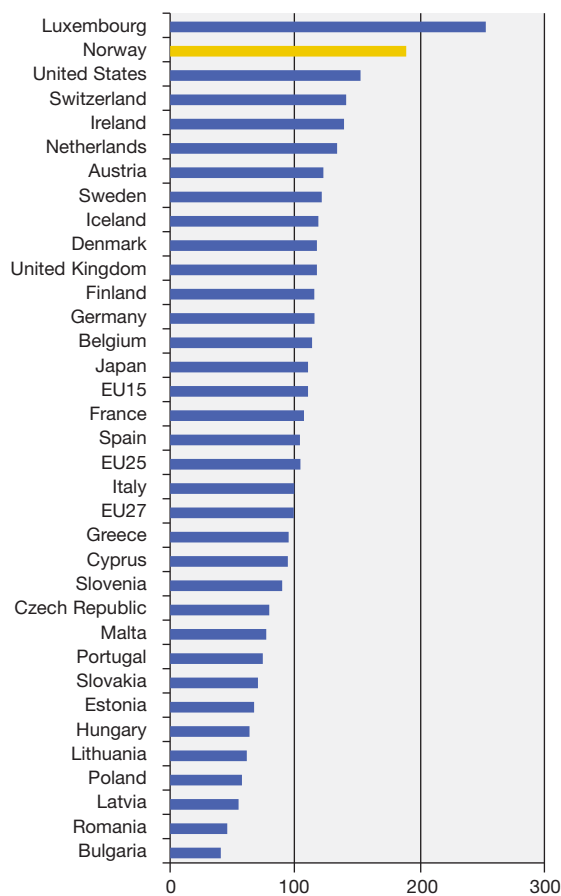
Det europeiske råd valgte i 2006 å løfte frem fire hovedsatsingsområder: 1) investeringer i kunnskap og innovasjon, 2) frigjøring av bedriftens potensial, med fokus på de små og mellomstore bedriften, 3) økt sysselsetting for bestemte grupper (kvinner, eldre og innvandrere) og 4) en integrert miljøpolitikk for Europa (se nærmere omtale i kapittel 1). I løpet av 2008 og 2009 har i tillegg finansiell stabilitet blitt et sentralt fokusområde for å sikre vekst og sysselsetting både på kort og lang sikt. Det er derfor spesielt viktig at disse områdene dekkes. Vi har derfor valgt å rapportere tileggsindikatorer innefor disse fem hovedsatsingsområdene såfremt de ikke allerede er tilfredsstillende vurdert av de 14 strukturindikatorerne. Disse tileggsindikatorerne presenteres i separate temabokser. Hvis ikke annet er oppgitt er Eurostat kilde til datamaterialet i figurene. Figurene i kapitlet er organisert slik at landet som har best resultat er plassert øverst i figuren, mens landet som har svakest resultat er nederst.

### GENERELL ØKONOMI

#### 2.1 BNP PER INNBYGGER (FIGUR 2-1)

Bruttonasjonalprodukt (BNP) er et mål på den samlede verdien av det som produseres av varer og tjenester i

Figur 2-1 *Kjøpekraftsjustert BNP per innbygger (EU27=100), 2008*



offentlig og privat sektor. BNP per innbygger er relativt høyt i Norge (90 pst. høyere enn gjennomsnittet for EU-landene). Bare Luxemburg hadde et høyere nivå i 2008, hvilket også er i samsvar med resultatene fra de senere år. Alle de nordiske landene har et BNP per innbygger som ligger over snittet for EU27, mens alle medlemslandene som har kommet til etter 2004 ligger under snittet.

Figur 2-1 ovenfor viser kjøpekraftsjustert BNP per innbygger. Serien er indeksert slik at kjøpekraftsjustert BNP per innbygger i EU27 er lik 100. Figuren viser at Norge

har et nivå på BNP per innbygger relativt til EU på 190, hvilket er klart høyere enn nivået i 2007 på 178,4. Dette betyr at kjøpekraften per innbygger i Norge har hatt en relativ forbedring sammenlignet med gjennomsnittet av innbyggerne i EU hvilket bl.a. kan skyldes at Norge i mindre grad har blitt rammet av finanskrisen enn mange av EU-landene i krisens tidlige fase.

BNP er det beste målet vi har på samlet nasjonal verdiskaping. Indikatoren fanger imidlertid ikke opp verdien av produksjon som ikke er målt i markedspriser eller tallfestet på annen måte. For betalt arbeid som ikke omsettes i et marked, slik som offentlig administrasjon, blir verdien målt ved utgiftene til tjenestene. I den grad betalingsvilligheten for offentlige tjenester er høyere enn produksjonskostnaden, vil dette kunne undervurdere nivået på BNP. Det relative BNP-nivået mellom land vil således være påvirket av slike forhold.

BNP måles i nasjonal valuta. Det vil derfor alltid være et problem knyttet til å sammenligne verdien av BNP mellom land. Det generelle prisnivået varierer også mellom land. For eksempel vil en hårklipp bidra mer til BNP i Norge enn i Portugal fordi den er dyrere i Norge målt i felles valuta. Av denne grunn bruker man i figuren kjøpekraftsjustert BNP per innbygger som tar hensyn til forskjeller i prisnivå mellom land, slik at et lands BNP gjenspeiler forbrukernes faktiske kjøpekraft. Norge har et høyt prisnivå hvilket medfører at kjøpekraftjustert BNP blir lavere relativt til gjennomsnittet i EU enn det ordnære BNP.

I Norge kan deler av det høye BNP-nivået forklares av inntekter fra petroleumsvirksomheten. En stor del av inntektene fra petroleumsutvinning representerer i realiteten en omplassering av formue i form av olje og gass plassert på havbunnen til finansiell formue. Dette gjør at BNP-nivået for Norge over en viss periode vil være høyere enn normal avkastning av arbeidskraft og kapital tilsier. Dette er noe som vil påvirke alle indikatorer relatert til BNP.

Et alternativ er å anvende BNP for Fastlands-Norge, der en ser bort fra verdien av produksjonen på norsk sokkel og verdien av utenriks sjøfart. Dette gir et mål for verdiskapingen i Norge som ikke er direkte avhengig av endringer i oljeprisen. BNP for Fastlands-Norge utgjorde i 2007 75,3 pst. av samlet norsk BNP. Det var like-

vel 20 pst. høyere enn EU15 og 34 pst. høyere enn EU27,

## 2.2 ARBEIDSKRAFTSPRODUKTIVITET (FIGUR 2-2)

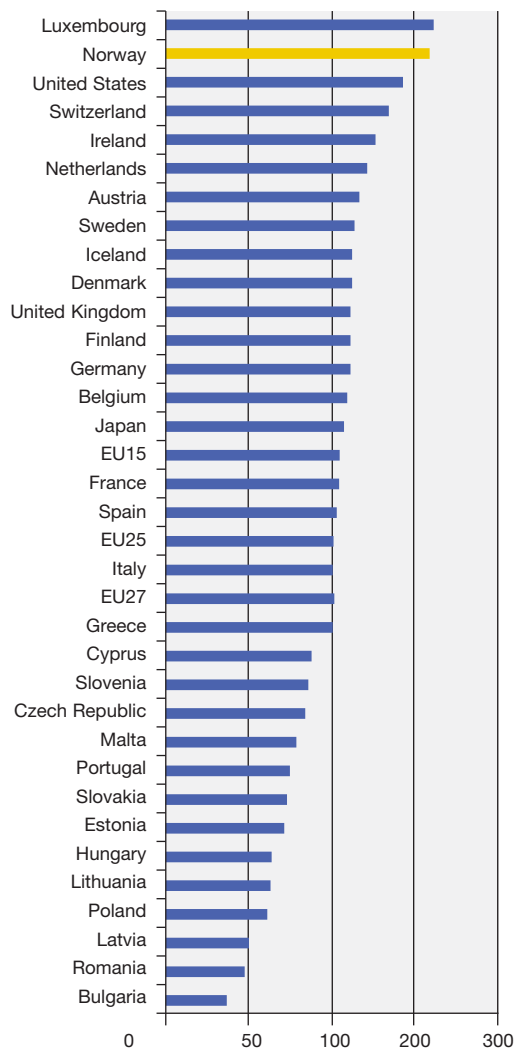
Arbeidskraftsproduktivitet er et hyppig anvendt mål på produktivitet, og gir en pekepinn på arbeidskraftens bidrag til verdiskaping. Indikatoren defineres her som kjøpekraftsjustert BNP per sysselsatt (EU27 = 100)<sup>2</sup>. Et høyt BNP per sysselsatt blir ofte brukt som et tegn på at arbeidskraften i landet er effektiv.

Produktivitet avhenger imidlertid av flere forhold, hvilket kan gjøre det misvisende å trekke en slik konklusjon kun basert på dette målet. På den ene siden vil produktiviteten per sysselsatt øke med kompetansenivået i arbeidsstyrken, men den vil også stige dersom man øker kapitalinnsatsen per arbeider eller dersom bytteforholdet med utenlandske varer forbedres over tid. Tilsvarende er det sannsynlig at arbeidskraftsproduktiviteten i et land vil synke når andelen sysselsatte i befolkningen øker. Dette følger av at de mest produktive arbeidsplassene blir sysselsatt først og fordi en høyere sysselsettingsrate sannsynligvis betyr at man har flere sysselsatte som ikke jobber fulltid. Paradoksalt vil man derfor kunne oppleve at arbeidskraftsproduktivitet, målt som kjøpekraftsjustert BNP per sysselsatt, går opp, samtidig som arbeidsledigheten øker og BNP reduseres. Dette er nettopp fordi de minst produktive arbeidsplassene forsvinner først.

Figur 2-2 viser at Norge i 2008 hadde en arbeidskraftsproduktivitet på 157,3, det vil si 57,3 pst. over snittet i EU27. Den relativt høye arbeidskraftsproduktiviteten kan delvis tilskrives den høye avkastningen per enhet arbeidsinnsats i petroleumsvirksomheten (også kalt grunnrenta), men selv korrigert for denne ville Norge ligge godt over gjennomsnittet i EU27. På den annen side kjennetegnes Norge, i likhet med de andre nordiske landene, både av høye sysselsettingsrater (se figur 2-10a) og en stor andel av sysselsatte i offentlig sektor. Dette er faktorer som isolert sett skal bidra til lavere gjennomsnittsproduktiviteten per sysselsatt. Dersom man legger til grunn at verdien av tjenestene som utføres i offentlig sektor er større enn kostnadene, betyr dette at de nordiske landene har en underestimert produktivitet relativt til EU-land med en relativt mindre offentlig sektor.

<sup>2</sup> Sysselsatte omfatter arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende.

Figur 2-2 Kjøpekraftsjustert BNP per sysselsatt (EU27=100), 2008



Ettersom petroleumsvirksomheten og utenriks skipsfart setter et sterkt preg på norske BNP-tall, er det også av interesse å se på arbeidsproduktiviteten i fastlands-Norge. I 2008 lå den 17 pst. lavere enn for totaløkonomien, noe som primært skyldes at arbeidskraften er mindre kapitalintensiv i fastlandsøkonomien og at petroleumsvirksomheten henter ut en høy avkastning i form av grunnrenten. Et 17 pst. lavere produktivetsnivå plasserer likevel Norge høyt over snittet for EU27.

Ser vi på tallene for 2007 hadde Norge en arbeidskraftsproduktivitet relativt til EU27 på 149,4. Det vil si at den

relative produktiviteten sammenlignet med gjennomsnittet for EU27 har økt med ca. 5 pst fra 2007 til 2008. Følger man indikatoren lenger bakover i tid ser man at Norges arbeidskraftsproduktivitet relativt til EU27 går noe opp og ned fra år til år. For de siste ni årene sett over ett er det imidlertid en klar trend at Norges BNP per sysselsatt har forbedret seg over tid, med en relativ forbedring i forhold til EU27 på 13,6 pst fra 2000 til 2008. Dette er noe overraskende med tanke på den raske veksten de nye EU-landene har hatt i den samme perioden. Norge skiller seg således også ut som et av de få vesteuropeiske landene som har økt den relative arbeidskraftsproduktivitet i forhold til EU27<sup>3</sup>.

En forklaring bak dette kan være en gunstig endring i bytteforholdet mellom norske og utenlandske varer over perioden, med blant annet en tre- til firedobling av oljeprisen<sup>4</sup>. En annen faktor er at mens Norge har hatt en relativt stabil sysselsetningsrate i denne perioden (0,6 pst. vekst), har de fleste andre EU-landene hatt en sterk vekst i antall sysselsatte noe som vi har argumentert med ovenfor gir et negativt utslag i BNP per sysselsatt.

## FOU OG UTDANNING

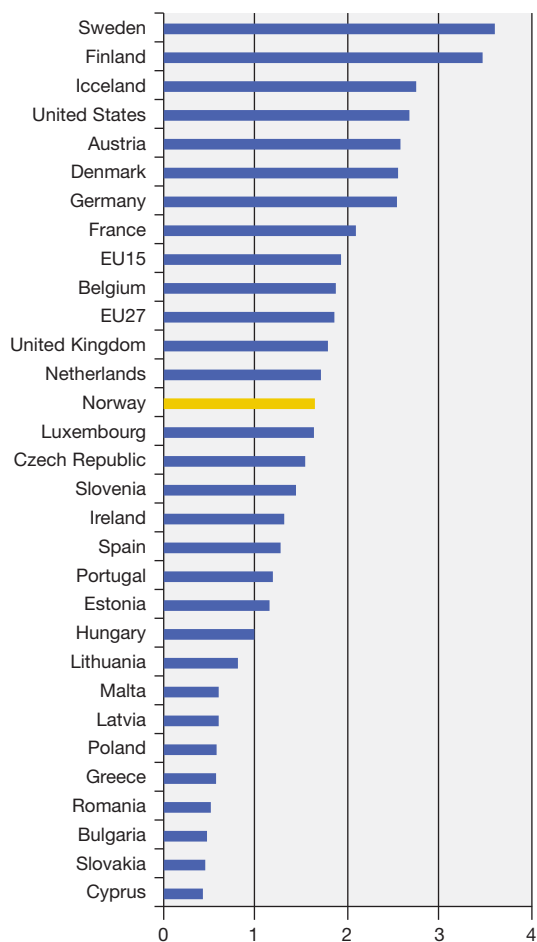
### 2.3 UTGIFTER TIL FOU SOM ANDEL AV BNP (FIGUR 2-3)

Indikatoren presentert i figur nr 2-3 på neste side måler brutto innenlands utgifter til forskning og utvikling (FoU) som andel av BNP. Hensikten med et slikt mål er å si noe om hvor kunnskapsbasert en økonomi er og dens evne til omstilling og nyskaping.

EU har en tallfestet målsetting om at FoU-utgiftene skal utgjøre 3 pst. av BNP innen 2010. Norge har satt det samme målet. Figur 2-3 viser at FoU-utgiftene i Norge i 2007 lå på 1,64 pst. av BNP. Dette er noe under gjennomsnittet for EU27 som er 1,85 pst, og samtidig betydelig lavere enn våre nordiske naboer som alle brukte mer enn 2,5 pst av BNP på FoU i 2007. Som vi ser av figur 2-3 er det relativt stor spredning mellom landene med hensyn til hvor mye de investerer i FoU. Stort sett synes det som om land med lavere BNP per innbygger også bruker en mindre andel på FoU. Sverige og Finland skiller seg ut som landene med størst FoU-innsats, og var per 2007 de

<sup>3</sup> De andre vesteuropeiske landene med vekst i forhold til EU27 er Hellas (9,4%), Irland (5,5%), Sveits (1,6%), Spania (1,3%) og Nederland (0,7%).

<sup>4</sup> Spotpris for et fat Brent Blend var ifølge SSB på rekordhøye 133 USD for juni 2008, men falt deretter kraftig utover høsten og vinteren 2008.

Figur 2-3 *Brutto innenlands utgifter til FoU som andel av BNP, 2007*

eneste landene i EU som har nådd målet om mer enn 3 pst. av BNP til FoU.

FoU-utgiftene kan deles inn i offentlig og privat FoU-innsats. I EUs "Barcelona mål" fra 2002 er målsetningen at to tredjedeler av FoU-utgiftene skal være privat finansiert, mens en tredjedel skal finansieres via det offentlige. Den norske regjering har nylig gått bort fra et konkretisert mål om 1 pst. av BNP i FoU-utgifter fra offentlige kilder, til en målformulering som sier at offentlig forskningsmidler skal utgjøre "om lag 1 pst. av BNP" (St.mld. nr. 30 2008-2009 "Klima for forskning"). Begrunnelsen for endringen i målformulering er at et mål på 1 pst. av BNP i offentlige FoU-investeringer ansees som et dårlig styringsinstrument i forskningspolitikken ettersom det er konjunkturavhengig (andel av BNP) og fordi målet ikke er knyttet opp mot hvilke resultater man faktisk oppnår ved å satse på FoU.

For å nyansere målet på forskningsinnsatsen har Regjeringen derfor i tillegg til 3 pst. målet valgt å fokusere på indikatorer som FoU-årsverk per 1000 sysselsatt (6. plass blant OECD-landene), FoU-innsats per innbygger (12. plass blant OECD-landene), og FoU innsats knyttet til fastlands-BNP (offentlig innsats anslått til 1,04 pst. i 2009). Myndighetene har ikke oppgitt noen konkrete målsetninger med hensyn til disse indikatorene.

En analyse av statsbudsjettet for 2009 utført av NIFU-STEP viser at Norge uansett vil være nær én prosent av BNP i offentlige FoU-utgifter (0,94 pst.). Hva gjelder private investeringer i FoU ligger imidlertid disse langt under et mål på "om lag" 2 pst. av BNP. Tall for 2007 viser at det private investerte tilsvarende 0,9 pst. av BNP

En del av kritikken mot et sentralisert fastlagt mål om at det skal investeres en viss andel av BNP i FoU er at forskningsintensiteten i stor grad avhenger av hvilke sektorer som preger økonomien. For eksempel utgjør investeringer i FoU normalt en større andel av verdiskapingen i næringer som IKT og legemiddelindustri enn det man finner i de næringer som dominerer i norsk næringsliv. Produksjon av petroleum, aluminium, fisk og sjøfart, er i større grad kapital- og/eller råvareintensive næringer. OECD-studien *Economic Policy Reforms: Going for Growth* fra 2006 viser at dersom man korrigerer for nærings sammensetningen er Norge på fjerdeplass blant OECD-landene mht. forskningsintensitet.

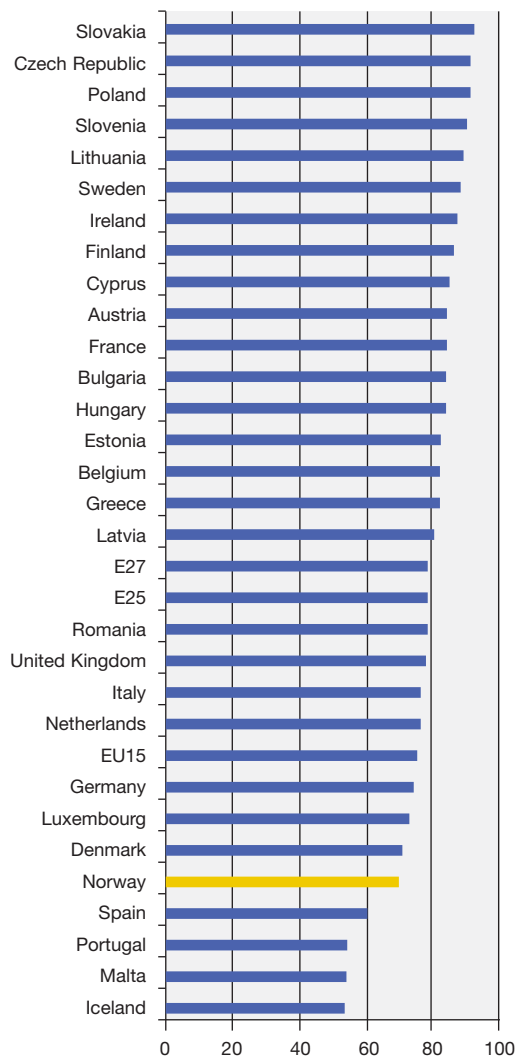
Med dette som bakgrunn vil mange hevde at man må ta hensyn til næringsstrukturen når man skal vurdere hvor stor FoU-innsats som må ansees som optimal for å oppnå størst mulig vekst i økonomien.

## 2.4 UTDANNINGSNIVÅ (FIGUR 2-4)

En velutdannet arbeidsstyrke øker arbeidskraftsproduktiviteten og er en viktig faktor for å sikre høy verdiskaping. Eurostats strukturindikator for utdanningsnivå defineres som andelen av unge i alderen 20-24 år som minst har avsluttet videregående eller påbygging til videregående opplæring.

I praksis er det forskjeller mellom hvordan ulike land måler antall unge som har videregående opplæring. I mange land rapporteres denne indikatoren som antallet som har påbegynt videregående opplæring, mens andre

Figur 2-4 Prosentandel av befolkningen i alderen 20-24 år som har fullført minst videregående og påbygging til videregående opplæring, 2008.



rapporterer andelen som har gjennomført og bestått videregående opplæring.

Fra 2005 til 2006 byttet man målingsmetode i Norge fra andelen påbegynt, til andelen som faktisk har fullført videregående utdanning. Hensikten med dette var å sikre sammenlignbarhet med andre land ved å bringe de norske definisjonene i overensstemmelse med internasjonale retningslinjer. Mens Norge med den tidligere målemetoden toppet statistikken med en andel på 93,3 pst. (2006), viser statistikken for 2008 at Norge er i bunnsjiktet med en andel på 70 pst. Dette er på samme nivå med Danmark (71 pst.) og høyere enn Island (53,6), men betydelig lavere enn Sverige (87,9) og Finland (86,2).

Som påpekt ovenfor er utdanningsindikatoren sårbar for hvordan de forskjellige landene definerer videregående opplæring. Resultatene presentert i figur 2-4 bør derfor ses i sammenheng med annen utdanningsstatistikk. Indikatoren sier heller ikke noe om kvaliteten i det respektive lands videregående opplæring.

Fra 2006 til 2008 har Norges andel av befolkningen mellom 20-24 år som har fullført videregående utdanning økt fra 68,6 pst. til 70 pst. Statistikken viser også at andelen som har fullført videregående er betydelig høyere blant norske kvinner (74,7 pst.) enn blant norske menn (65,4 pst.). At en større andel kvinner fullfører videregående skole er et mønster som også går igjen i resten av Europa.

## ØKONOMISK REFORMARBEID

### 2.5 SAMMENLIGNENDE PRISNIVÅ (FIGUR 2-5)

Denne indikatoren måler prisen på sammenlignbare varekurver i ulike land, verdsatt i samme valuta. Varekurven man tar utgangspunkt i skal være representativ for sluttforbruker, og består av varer og tjenester som er importert fra utlandet, og av varer og tjenester som er produsert i hjemlandet. Formålet med indikatoren er å gi en indikasjon på hvor tett de nasjonale markedene i EU er integrert.

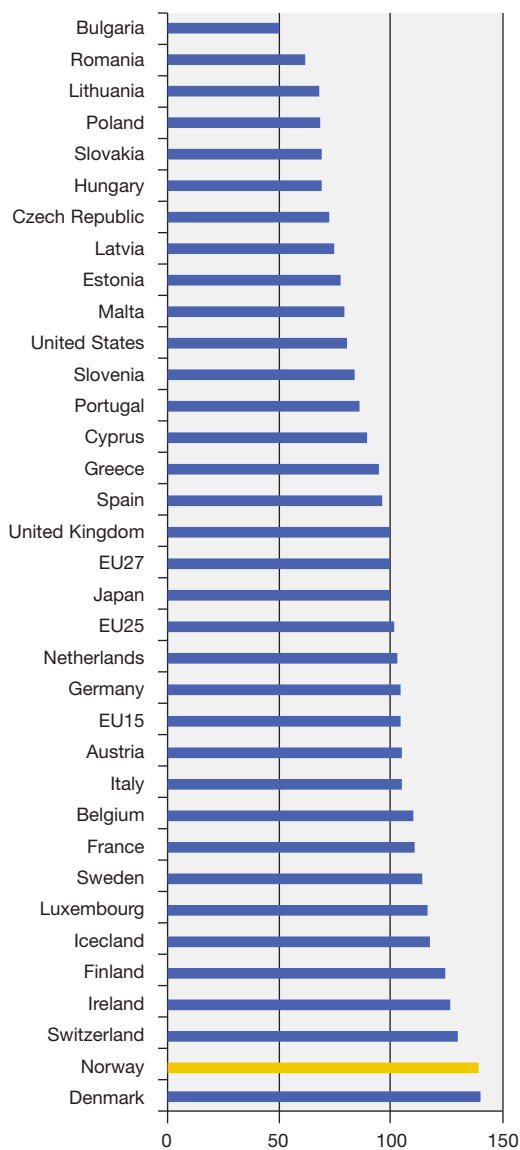
Det sammenlignbare prisnivået har blitt indeksert med basis i EU-snittet (EU27=100). Som vist i figur 2-5 hadde Norge i 2008 en indeksverdi på 139,1. Dette var det nest høyeste prisnivået for sluttforbruker i Europa, etter Danmark. Generelt er prisnivået i de nordiske landene høyt. Det islandske prisnivået, som var det høyeste frem til og med 2007, har falt betydelig som følge av økonomiens kollaps og den kraftige depresieringen av valutaen i forbindelse med finanskrisen.

I en fullstendig integrert økonomi, hvor man har oppfylt alle EUs fire friheter, dvs. fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, vil man forvente en konvergering av prisnivået mellom land. Et høyt norsk prisnivå relativt til andre EU-land skulle derfor tilsi at Norge er lite integrert i et eller flere av de overnevnte markedene. Det er imidlertid også andre forhold som påvirker prisnivået.

Før det første inkluderer målet for prisnivå indirekte skatter. Et høyt nivå på merverdiavgift og særskilte avgifter vil således bidra til et høyt prisnivå uavhengig av graden av markedsintegrasjon. Prisnivået avhenger også av kostna-



Figur 2-5 Sammenliknende prisnivå for privat sluttforbruk, inkludert indirekte skatter (EU27=100), 2008



dene tilknyttet transporten for å få varer og tjenester til konsumenten. Norden er perifert plassert i Europa og vil naturlig ha noe høyere transportkostnader av denne grunn.

Det viser seg også ofte at jo høyere arbeidskraftsproduktiviteten er, jo høyere er også prisnivået<sup>5</sup>. Dette forklares med at prisene på skjermede produkter, ofte tjenester som ikke enkelt kan eksporteres over landegrensar, blir presset

opp som følge av høy innenlands kjøpekraft. Norges prisnivå sammenliknet med EU27 har holdt seg relativt stabilt i tiårsperioden fra 1999 (134,3) og frem til 2008 (139,1). Ser man et stabilt prisnivå i sammenheng med at Norge har hatt en høyere produktivitetsvekst enn EU27, indikerer dette at Norge har fått en tettere markedsintegrasjon med EU i denne perioden.

Denne forklaringen må imidlertid nyanseres. En høy pris i skjermede næringer kan også være et symptom på manglende konkurranse, eller regulering av lønnskostnader på et høyt nivå. Dette vitner i tilfellet om dårlig integrering med resten av Europa. En annen men relatert forklaring på høye priser i skjermet sektor kan være at produktiviteten i denne sektoren er dårlig.

## 2.6 PRIVATE INVESTERINGER I REALKAPITAL (FIGUR 2-6)

Indikatoren presentert i figur 2-6 viser privat sektors investeringer i fast realkapital som andel av BNP i 2008. I 2008 var nivået på de private investeringer i Norge på 17,7 pst. av BNP. Dette er lavere enn gjennomsnittet for EU27, og på samme nivå som land som Finland, Tyskland og Polen.

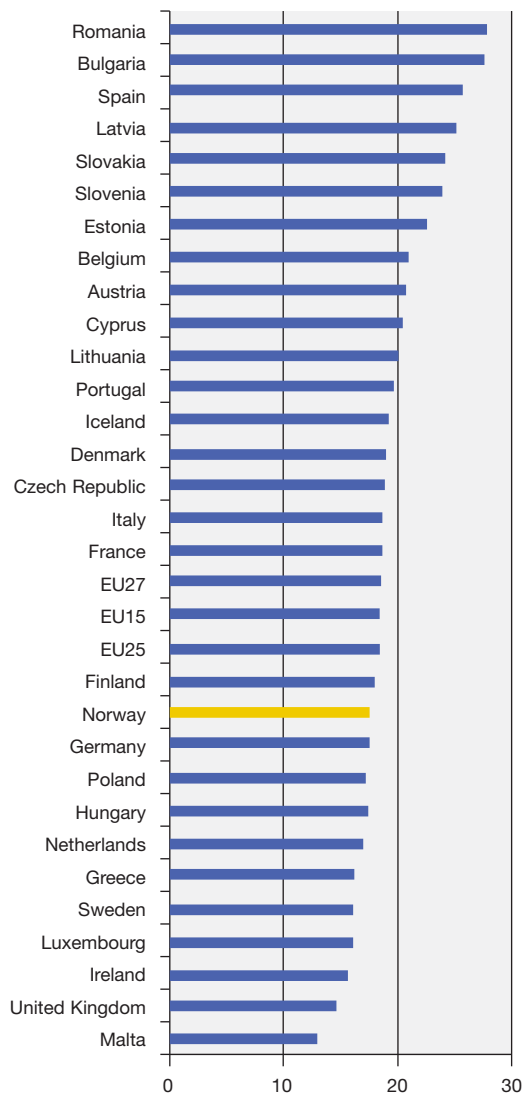
Investeringsnivå er viktig fordi mer kapital kan bidra til høyere produktivitet per arbeider. Analogien kan lett trekkes til diskusjonen knyttet til nivået på FoU og det generelle utdanningsnivået i befolkningen hvor man også argumenterer for at disse faktorene bidrar til økt produktivitet per arbeider. Empirien viser at land i vekst ofte har et høyt investeringsnivå relativt til BNP. Tilsvarende kjennetegnes land som allerede har blitt industrialisert og som har et høyt nivå på kapital per arbeider av et lavere investeringsnivå relativt til BNP.

Blant landene med høyest produktivitet (jf. figur 2-2) finner man de industrialiserte vesteuropeiske landene med en eksisterende stor kapitalbase. Disse landene er imidlertid også preget av moderate investeringsnivåer<sup>6</sup>. Dette er i tråd med teorien som sier at land med mye kapital per arbeider vil ha høy produktivitet per sysselsatt, samtidig som investeringsnivået vil være lavere fordi en ekstra enhet kapital koster mindre av seg på marginen. Tilsvarende vil

<sup>5</sup> Korrelasjon mellom relativt BNP per capita og relativt prisnivå i 2008 var på 0,74 for landene representert i figur 2-5.

<sup>6</sup> Våre beregninger basert på tall for 2008 viser en negativ korrelasjon på -0,57 mellom kjøpekraftsjustert BNP per arbeider (EU27=100) og privat investeringsnivå i realkapital for landene i figur 2-6. Dette samsvarer også med beregninger gjort for tidligere år.

Figur 2-6 *Brutto investeringer i fast realkapital i privat sektor som andel av BNP, 2008*



land med lavere produktivitet, slik som flertallet av de nyere EU-medlemmene, ønske å investere mye ettersom den neste enheten kapital gir høy avkastning.

Grunnet kapital slit vil land med stor kapitalbase imidlertid måtte ha et visst minimumsnivå av investeringer kun for å opprettholde kapitalbasen på samme nivå.

Det er vanskelig å angi det riktige nivået på kapital relativt til arbeidskraft i et land. Dette vil blant annet variere med næringsstrukturen, og ikke minst hvor effektivt man

greier å omsette investeringen til produktiv kapital. Det må tas hensyn til slike forhold ved vurderingen av hvilket investeringsnivå et land burde ligge på.

Norge har en økonomi som domineres av næringer basert på naturressurser. Dette gjør at vi opplever betydelige svingninger i investeringsraten. Når petroleumsinstallasjoner bygges ut, er investeringene høye. I påfølgende perioder er det lave investeringer. Samtidig vokser BNP når installasjonene gir avkastning. Dette ser man også igjen i tidsserien for private investeringer i realkapital hvor 2008 var et år preget av høye investeringer i petroleumssektoren. Med unntak av 2007 som også var et år preget av store investeringer i sektoren, må man tilbake til 1999 for å finne et høyere nivå på investeringsaktiviteten enn i 2008.

## MILJØ

### 2.7 UTSLIPP AV KLIMAGASSER (FIGUR 2-7).

Denne indikatoren viser utviklingen i utslipp av klimagasser fra 1990 til 2007 for hvert land målt i CO<sub>2</sub>-ekvivalenter<sup>7</sup>. I figur 2-7 sammenlignes de nasjonale utslippene med de forpliktelsene landene har påtatt seg ved ratifisering av Kyoto-protokollen. Det nasjonale utslippsnivået er indeksert slik at 100 er lik landets utslippsnivå i 1990.

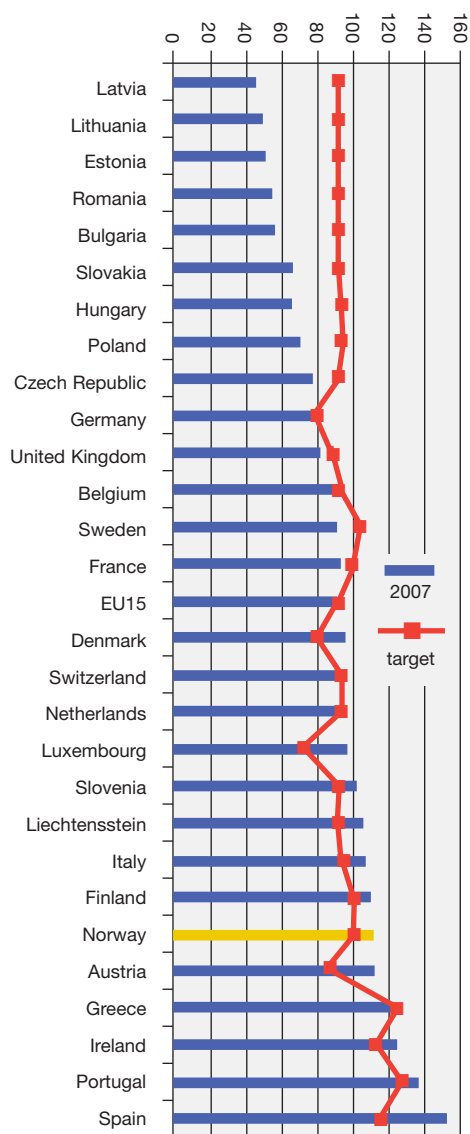
Norge har i hht. Kyoto-protokollen forpliktet seg til ikke å overgå én prosents økning fra 1990-nivå i perioden 2008-2012. Til sammenligning har EU, på vegne av EU15, forpliktet seg til å redusere utslippene med åtte pst. fra 1990-nivået i perioden 2008-2012, dvs. et nivå på 92.

Figur 2-7 viser at Norges nasjonale utslipp i 2007 var over Kyoto-forpliktelsene. Ser man bakover i tid viser tallene at Norges nasjonale utslipp aldri har vært høyere enn i 2007. EU15 har på sin side gradvis redusert sine utslipp fra 2004-2007.

I tillegg til forpliktelsene i Kyoto-protokollen, har den norske regjeringen vedtatt at Norge skal overoppfylle målsetningen med 10 pst. Dette innebærer at Norge har en faktisk målsetning om et nivå som er 9 pst. lavere sammenlignet med 1990-nivå. Ser man dette målet opp mot strukturindikatoren hadde Norge utslipp i 2007 som lå nærmere 20 pst. over utslippsmålene for perioden 2008-2012.

<sup>7</sup> Indikatoren omfatter klimagassene i Kyoto-protokollen: karbondioksid, metan, lystgass og tre typer fluorgasser (HFK, PFK og SF)

Figur 2-7 Utslipp av klimagasser i 2007 (1990=100) og utslippsmål i Kyoto-avtalen



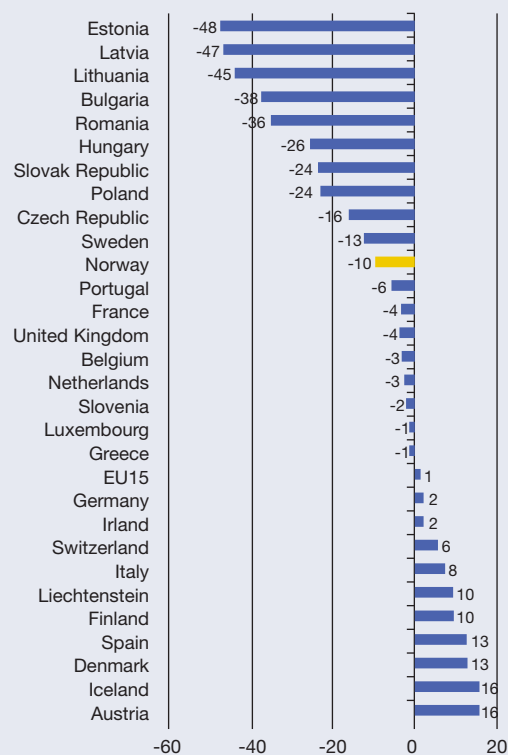
Når man måler et lands måloppnåelse i hht. Kyoto-protokollen er det en åpenbar svakhet ved indikatoren i figur 2-7 at verken reduksjoner gjennom kjøp av andre lands kvoter, investeringer i utslippsreducerende prosjekter i andre land, eller økte opptak av CO<sub>2</sub> gjennom skog- og jordskjødsel er med. Ser man på hvordan Norge, i likhet med mange andre land, planlegger å oppfylle Kyoto-forpliktelsene i perioden 2008-2012, er nettopp kjøp av kvoter fra andre land gjennom det internasjonale kvotesystemet et sentralt element i hvordan utslippsmålene skal oppnås (se boks nedenfor for nærmere omtale).

Et av de fire hovedmålene til EU er å få en tettere integrert miljøpolitikk. EUs eget kvotehandelssystem (ETS) er en

viktig del av dette arbeidet og vil bidra til at utslippsreduksjonene i Europa vil finne sted i de landene og industribedriftene som kan gjøre det mest kostnadseffektivt. I en transnasjonal spørreundersøkelse som gjennomføres årlig av analyseselskapet Point Carbon svarer en voksende andel av respondentene bekreftende på at det

### Oppfyllelse av Kyoto-målssetninger ved bruk av fleksible mekanismer

Avvik mellom utslippsmål i Kyoto-protokollen og klimagassutslipp (inkl. CO<sub>2</sub>-lagring og Kyoto-mekansimer), 2006



Kilde: EEA

I henhold til Kyoto-protokollen kan man bruke såkalte fleksible mekanismer, også kalt Kyoto-mekanismer, for å oppfylle utslippsmålene. Figuren ovenfor viser landenes oppfyllelse av utslippsmålene når man tar høyde for 1) netto handel av kvoter med andre land, 2) kreditter gjennom utslippsreducerende tiltak i andre land, og 3) lagring av klimagasser for eksempel i skog eller grunn.

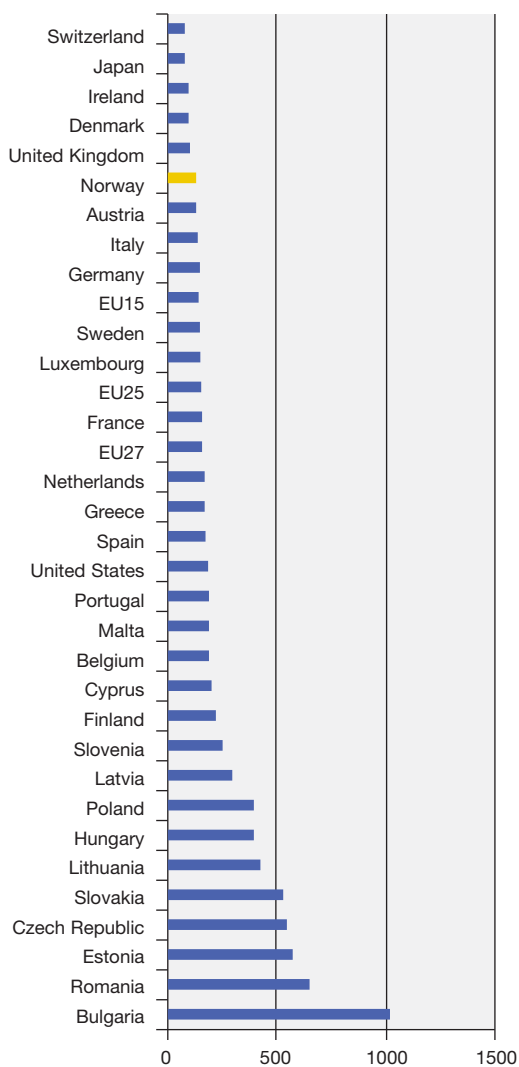
Sammenligner vi figuren ovenfor med figur 2-7 ser vi at Norge kommer betraktelig bedre ut mht. måloppnåelse. I 2006 hadde Norge en overoppfyllelse av Kyoto-forpliktelsene med ca. 10 pst. Land som Luxembourg og Nederland er også aktive brukere av de fleksible mekanismene i hvilket gjør at de kan ha nasjonale utslipp over utslippsmålet og likevel oppfylle Kyoto-forpliktelsene. Land Danmark, Finland, Tyskland og Spania benyttet seg også av de fleksible mekanismene i 2006, men ikke i stor nok grad til å oppfylle sine utslippsforpliktelser.

europæiske kvotesystemet er et effektivt marked. Mens ca. 10 pst. av respondentene svarte at markedet var effektivt i 2006, gikk denne andelen opp til 25 pst. i 2009-undersøkelsen<sup>8</sup>.

## 2.8 ENERGIINTENSITET (FIGUR 2-8)

Denne indikatoren viser energiintensiteten i økonomien og omfatter innenlands forbruk av kull, elektrisitet, olje, naturgass og fornybar energi. Energiintensiteten måles som energiforbruket, målt i kilo oljeekvivalenter, relativt til produksjon (BNP). Det er nødvendig å presisere at selv om forbruket måles i oljeekvivalenter, inkluderer det alle former for energi, fornybar så vel som fossil.

Figur 2-8 Energiintensitet i økonomien, antall kilo oljeekvivalenter relativt til BNP (faste år 2000-priser), 2007



Av figur 2-8 ser vi at Norge hadde et energiintensitetsnivå på 129, hvilket er blant de laveste energiintensitetsnivåene i Europa. Tidligere år viser et lignende bilde. Utover energieffektiviteten i produksjon av varer og tjenester avhenger vårt mål på energiintensitet blant annet av forhold som næringsstruktur, bosetningsmønstre og klima. Tatt i betraktning det kjølige klimaet (krever mye oppvarming) og den spredte bosetningsstrukturen (krever mye transport), og det betydelige innslaget av kraftkrevende industri er det kanskje litt overraskende at Norge kommer såpass godt ut på denne indikatoren.

En av forklaringene kan knyttes til at Norges produksjon av olje og gass i all hovedsak rettes mot forsyning av energi direkte til andre land. Dermed bidrar denne aktiviteten mer til norsk BNP enn til nasjonalt energiforbruk. Følgelig faller intensiteten.

Indikatoren viser at energiintensiteten i Norge økte med 7 pst. fra 2006 til 2007. Sett hele perioden fra 2000 til 2007 under ett har imidlertid energiforbruket relativt til BNP blitt redusert med 10 pst. i Norge. Endringer i energiintensitet sier noe om evnen til energieffektivisering, men endringene over tid kan også skyldes endringer i næringsstruktur. Eksempelvis er mye kraftkrevende industriproduksjon blitt flyttet ut.

## 2.9 TRANSPORT (FIGUR 2-9)

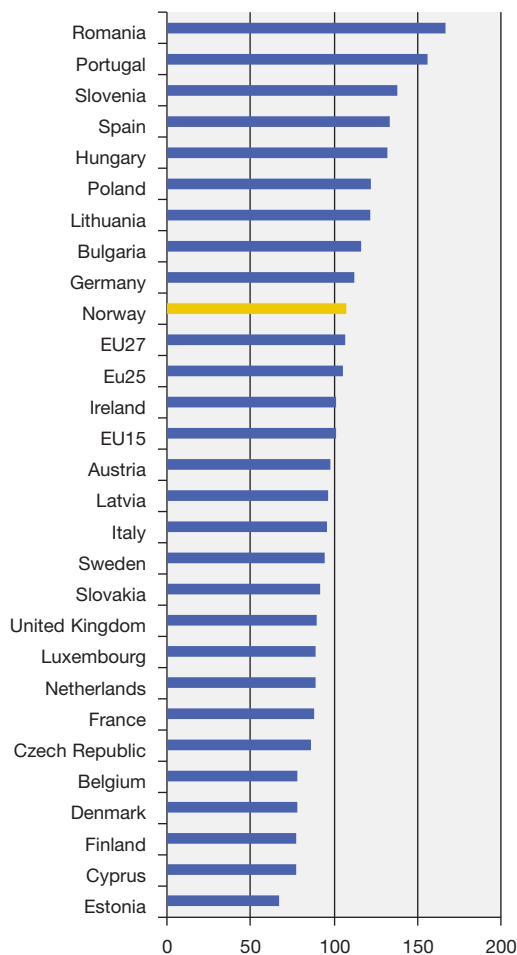
Denne indikatoren sier noe om utviklingen i volumet av frakttransport på vei, jernbane og til sjøs. Den er definert som en indeks som måler veksten av innenlands fraktvolum (tonnkilometer) relativt til BNP (målt i faste priser). Basisåret for indeksen er 2000. Det er viktig å presisere her at indikatoren måler vekst og derfor kun sier noe om trendene og ikke noe om nivået.

Veksten i frakttransport fra 2000 til 2007 for Norge er på nivå med utviklingen i EU27. Norge hadde i 2007 et nivå på 107 (se figur 2-9), dvs. 7 pst. økning i fraktvolum relativt til BNP siden 2000.

Figur 2-9 viser også at utviklingen i transportvolum blant EU-landene spriker betydelig. Mens mange av de nye medlemmene fra Øst- og Mellom-Europa, samt Spania, har hatt en sterk økning i transport som andel av BNP siden 2000, har både Danmark og Finland i samme periode redusert transportintensiteten med nærmere 25 pst.

<sup>8</sup> Point Carbon, 2009, Emission trading coming home

Figur 2-9 Vekst i fraktvolum (innenlands), målt i tonnkilometer relativt til BNP (i faste Euro)(2000=100), 2007



Indikatoren kategoriseres som en "miljøindikator" av Eurostat. Det er imidlertid viktig å poengtere at indikatoren egner seg dårlig til å fange opp utslipp. For det første måler ikke indikatoren absolutt nivå på fraktvolum, men kun hvor mye det har steget eller sunket. For det andre fanger ikke indikatoren opp hvilke type transportmiddel som blir brukt, hvorvidt energibruken i disse transportmidlene effektiviseres eller hvilken type drivstoff som blir benyttet.

## SYSSELSETTING

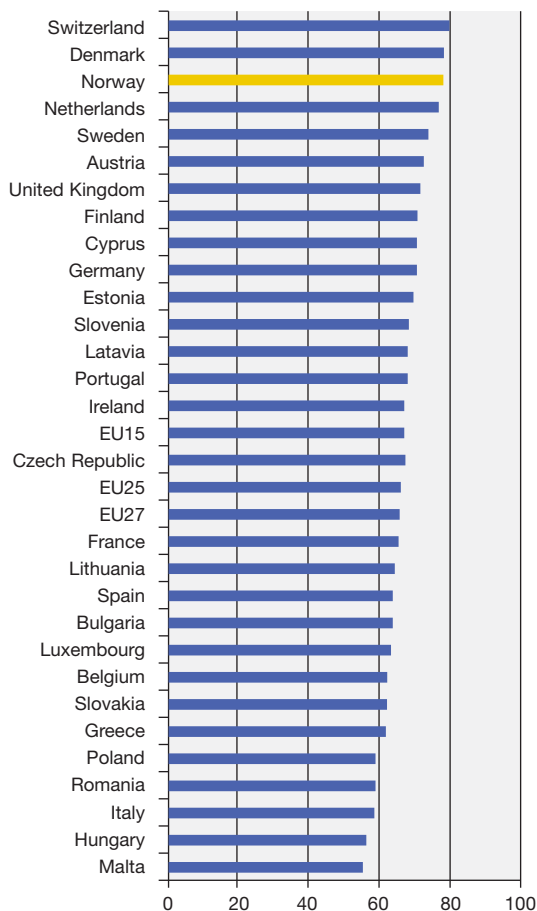
### 2.10 SYSSELSETTINGSFREKVENNS (FIGUR 2-10a OG 2-10b)

Arbeidskraft er regnet som samfunnets viktigste ressurs og er den viktigste innsatsfaktoren i produksjonen av varer

og tjenester<sup>9</sup>. Sysselsettingsfrekvensen sier noe om i hvilken grad et land har lyktes i å inkludere befolkningen i arbeidslivet. Av Eurostat defineres den som andel sysselsatte personer av den totale befolkningen i alderen 15-64 år som utførte minst en time lønnet arbeid den siste uken.

EU har en tallfestet målsetting om en sysselsettingsfrekvens på minst 70 pst. for befolkningen innen 2010. Figur 2-10a viser at Norge hadde en sysselsettingsfrekvens i befolkningen på 78 pst. i 2008. Dette er det tredje høyeste nivået i Europa, marginalt etter Sveits og Danmark. Frekvensen har også økt noe siden 2000. Norge er altså godt over målsetningen i Vekst- og sysselsettingsstrategien. EU27 hadde i 2008 en sysselsettingsdeltakelse på 65,9 pst. Dette er nærmere tre prosentpoeng høyere enn i 2004, men fortsatt 4,1 prosentpoeng under minimumsmålsetningen for 2010.

Figur 2-10a Sysselsatte personer i alderen 15-64 år som andel av den totale befolkningen, 2008



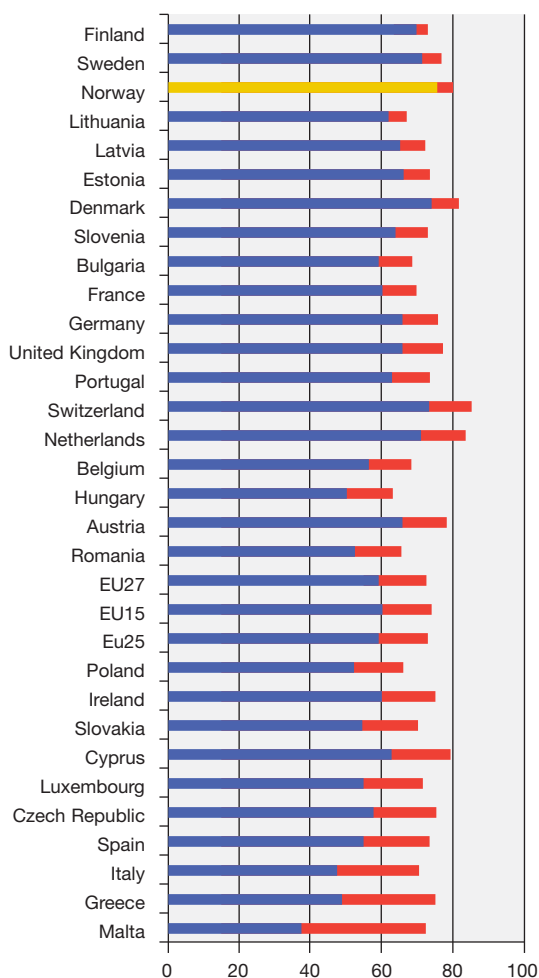
<sup>9</sup> Beregninger utført av SSB viser at humankapitalen utgjorde ca. 73 pst. av den norske nasjonalformuen i 2008. Til sammenligning viste beregningene at olje og gass utgjorde 12 pst.



Økt sysselsetting for bestemte grupper er et av EUs fire prioriterte innsatsområder. Figur 2-10b viser at sysselsetningsfrekvensen generelt er høyere for menn enn for kvinner. Innen 2010 er EUs målsetningen at sysselsetningsfrekvensen for kvinner skal være på minst 60 pst.

Figur 2-10b viser at yrkesdeltakelsen for norske menn i 2008 var på 80,5 pst, mens den for norske kvinner var på 75,4 pst. Den norske sysselsetningsfrekvensen for kvinner var i 2008 den høyeste i Europa. Dette var også den høyeste registrerte sysselsetningsraten for norske kvinner siden årtusenskiftet. Sysselsetningsandelen blant kvinner i EU27 var i 2008 på 59,1 pst. Dersom den positive trenden fortsetter er EU på god vei til å nå målet om 60 pst. innen 2010.

Figur 2-10b: Sysselsatte kvinner (blå) og menn (blå og rød) i alderen 15-64 år som andel av den totale befolkningen av samme kjønn og alder, 2008



Figuren 2-10b er sortert etter differansen i sysselsetningsfrekvens mellom kvinner og menn. Som for tidligere år er forskjellen i yrkesdeltakelse blant kvinner og menn minst i Norden og de Baltiske landene, mens den er størst i de søreuropeiske landene Malta, Hellas, Italia og Spania.

Indikatoren for sysselsetting trekker ikke fra sykefravær. Tar man høyde for det høye sykefraværet vil den reelle yrkesdeltakelsen i Norge gå mer ned sammenlignet med resten av Europa. I 2008 var det gjennomsnittlige sykefraværet i Norge på 7 pst. blant arbeidsdeltakerne. Dersom man regner dette om i forhold til indikatoren ville den reelle yrkesdeltakelsen i Norge blitt redusert til 72,5 pst.

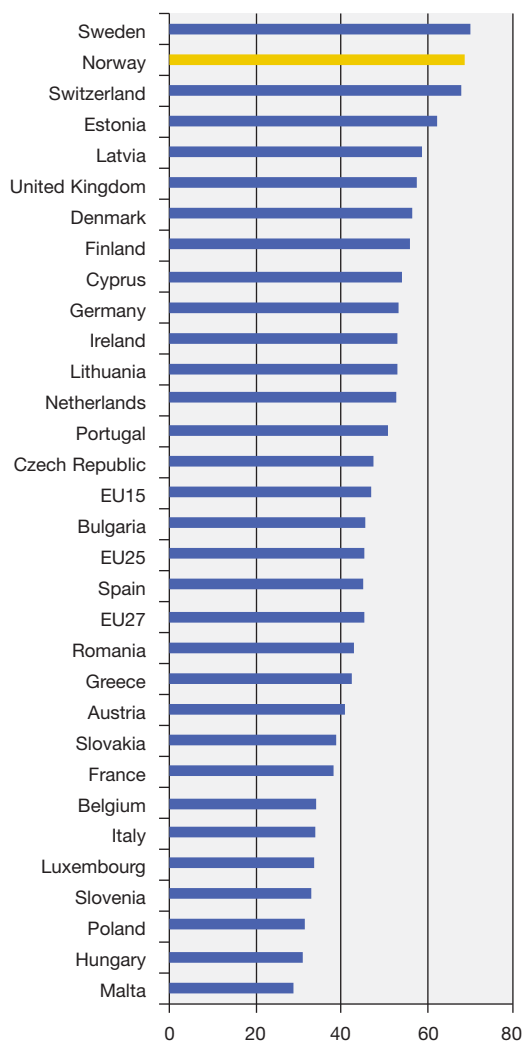
Sysselsetningsfrekvensen måler antall sysselsatte og ikke antall timer i arbeid. Dette gjør også at den ikke nødvendigvis gir en korrekt beskrivelse av hvilken grad man greier å utnytte arbeidskraftressursene i befolkningen. Norge var i 2008 etter Nederland det landet i OECD med færrest antall arbeidstimer per sysselsatt. Dette skyldes først og fremst relativt mange sysselsatte i deltidsstillinger, samt kort arbeidsuke.

## 2.11 SYSSELSETTINGSFREKVENNS FOR ELDRE ARBEIDSTAKERE (FIGUR 2-11)

Evne til å benytte seg av arbeidsressursene blant eldre gjennom å holde befolkningen lenger i arbeid er en viktig egenskap i møte med eldrebølgen. Mange europeiske land har hatt en lav sysselsetningsandel blant eldre som særlig skyldes gunstige ordninger for tidlig pensjonering. Et av de konkretiserte målene i Vekst- og sysselsetningsstrategien er at sysselsetningsfrekvensen blant eldre skal være på minimum 50 pst. Med pensjonsreformene som nå blir innført rundt i Europa er det forventet at yrkesdeltakelsen blant eldre vil øke.

Figur 2-11 viser at sysselsetningsandel blant norske eldre, i denne sammenheng definert som personer i aldersgruppen 55-64 år, er 69,2 pst. Dette er nest høyest blant de europeiske landene rett etter Sverige. Danmark og Finland følger et stykke bak, men ligger godt over 50 pst. målet til EU. Den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen for EU27 var 45,6 pst. i 2008. Det har imidlertid vært en sterk positiv utvikling i EU27, og sysselsetningsandelen blant eldre i EU var nærmere 10 prosentpoeng høyere enn ved Lisboa-strategiens start i 2000.

Figur 2-11 Sysselsatte i alderen 55-64 som andel av den totale befolkningen i samme aldersgruppe, 2008

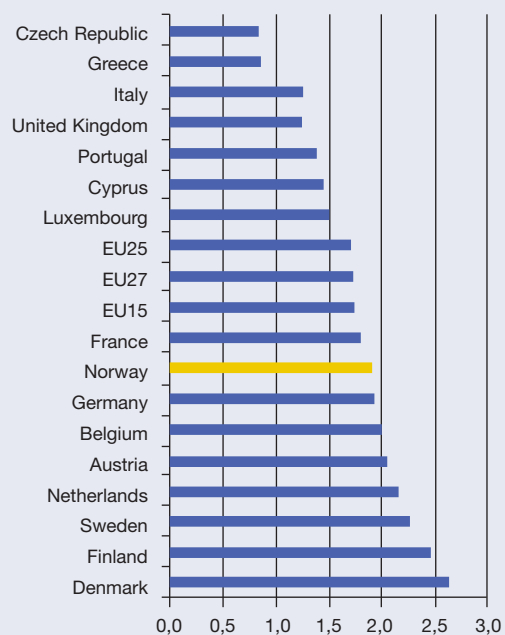


### Innvandrere i arbeidsmarkedet

Innvandrere er en utsatt gruppe som ofte møter ekstra utfordringer med hensyn til å komme seg inn i arbeidsmarkedet. Manglende språkferdigheter og manglende aksept av kompetanse ervervet i andre land tilsier at sysselsettingsraten blant denne delen av befolkningen er lavere enn befolkningen for øvrig. I likhet med kvinner og eldre er derfor innvandrere en prioritert gruppe i EUs vekst- og sysselsettingsstrategi. Europakommisjonen har imidlertid ingen egen strukturindikator for sysselsettingsfrekvensen blant innvandrere.

I figuren nedenfor har vi konstruert en indikator som viser hvor stor andel av innvandrerne som er arbeidsledige sammenlignet med hele befolkningen<sup>10</sup>. Indikatoren forteller oss i hvilken grad et land greiere å utnytte innvandrernes arbeidskraftsressurser sammenlignet med hele befolkningen. Dersom verdien er lav, under én, betyr det relativt færre ledige blant innvandrere enn blant befolkningen totalt sett. Dersom verdien er over én, betyr det at arbeidsledigheten blant innvandrere er høyere.

Arbeidsledighet blant innvandrere relativt til hele befolkningen, 2008



Kilde: Eurostat

Figuren ovenfor viser at de aller fleste landene har høyere arbeidsledighet blant innvandrere enn befolkningen sett under ett<sup>11</sup>. Fra figuren ser vi at alle de nordiske landene kommer dårligere ut med hensyn til å utnytte arbeidskraften sammenlignet med EU27. I Danmark er arbeidsledigheten blant innvandrere 2,6 ganger så stor som blant befolkningen totalt sett, mens den i Finland og Sverige er hhv. 2,5 og 2,3 så stor. Norge ligger ca. midt på treet med en relativ arbeidsledighet blant innvandrere på 1,9. Selv om Norge har nærmere dobbelt så høy arbeidsledighet blant innvandrere, må man huske på at arbeidsledighetsnivået i Norge er lavt. Faktisk er det kun Tsjekia (3,7 pst.) som har lavere arbeidsledighetsnivå blant innvandrere enn Norge (4,8 pst.). Til sammenligning er arbeidsledigheten blant innvandrere i Finland og Sverige hhv. 15,8 og 14,1 pst.

<sup>10</sup> Arbeidsledig er definert som en person mellom 15-74 år uten jobb som aktivt har søkt jobb i løpet av de siste fire ukene. Innvandrere er i denne sammenheng en person uten statsborgerskap i landet han eller hun er registrert.

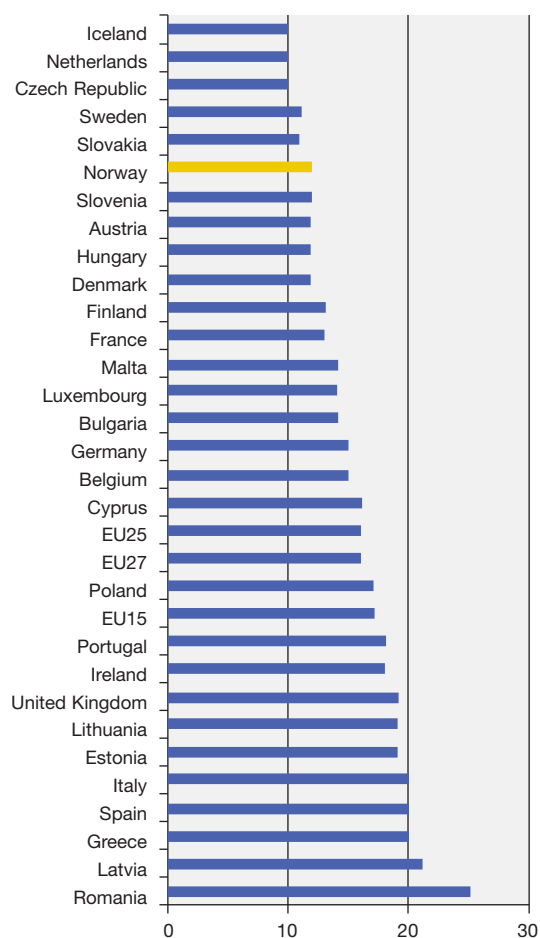
<sup>11</sup> Mange av EU-landene har ikke rapportert arbeidsledighet blant innvandrere til Eurostat og er derfor ikke med i statistikken.

## SOSIAL SAMHØRIGHET

### 2.12 RISIKO FOR FATTIGDOM (FIGUR 2-12)

Fattigdomsrisiko er av Europakommisjonen definert som den delen av befolkningen som har en inntekt under 60 pst. av medianinntekten, etter sosiale overføringer. Andelen av befolkningen som faller inn under denne gruppen kan indikere i hvilken grad politikken for økt sosial utjevning har vært vellykket.

Figur 2.12 Prosentandel av befolkningen med disponibel inntekt under 60 pst. av den nasjonale medianinntekten etter sosiale overføringer, 2007



I 2007 faller 12 pst. av den norske befolkningen inn under gruppen som risikerer å havne i fattigdom (figur 2-12). Dette er om lag på samme nivå som de andre nordiske landene, og lavere enn snittet i EU27 på 16 pst. Andelen

av den norske befolkningen som befinner seg i risikogruppen for fattigdom har vært relativt stabil med ett prosentpoengs økning fra 2001 til 2007.

Det er flere kvinner enn menn som er i risikogruppen for fattigdom<sup>12</sup>. I Norge er størrelsen på risikogruppen blant menn på 11 pst., mens den for kvinner er 14 pst. Indikatoren tar imidlertid ikke høyde for andre økonomiske forhold som lønnsinntekten til husholdningen eller eventuell formue. Dette er viktige faktorer som også virker inn på risikoen for å havne i fattigdom, og som ideelt sett bør tas høyde for i et slikt mål.

### 2.13 SPREDNING AV REGIONAL ARBEIDSLEDIGHET (FIGUR 2-13)

Store regionale forskjeller i nivået på arbeidsledigheten innebærer at arbeidskraftsressursene blir dårlig utnyttet og kan tyde på lav arbeidskraftmobilitet mellom regionene i landet. Med hensyn til verdiskaping og sosial utjevning i et land er dette lite heldig. Det er derfor et mål at mobiliteten økes med sikte på å utnytte arbeidskraftsressursene best mulig.

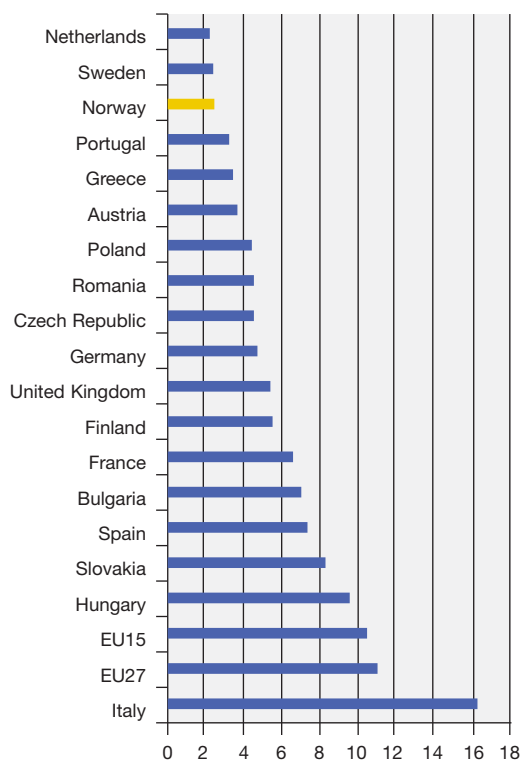
Spredning av regional arbeidsledighet blir av Eurostat målt ved å beregne en koeffisient for variasjonen av sysselsetting på tvers av regioner. En indikatorverdi lik null innebærer ingen forskjell i arbeidsledighet mellom regioner<sup>13</sup>. Figur 2-13 viser at Italia, i likhet med foregående år, har den største regionale ulikheten. De store forskjellene mellom nord og sør gjør at Italia skiller seg vesentlig fra de andre landene, og bidrar til å trekke opp gjennomsnittet i EU. Den laveste regionale ulikheten i arbeidsledighet er i Nederland tett etterfulgt av Sverige og Norge.

At Norge kommer ut med en så lav regional ulikhet i arbeidsledighet er kanskje noe overraskende ettersom Norge har et spredt bosetningsmønster over et stort geografisk område sammenlignet med for eksempel Nederland<sup>14</sup>. Den lave koeffisienten er et tegn på at Norge har god arbeidskraftsmobilitet, hvilket kan ha sammenheng med en homogen befolkning med små kulturelle forskjeller mellom regionene. Andre forklaringsfaktorer på lave forskjeller i arbeidsledighet mellom regioner kan

<sup>12</sup> De eneste unntakene er Polen, Ungarn og Sverige hvor det er tilnærmet lik andel for kvinner og menn som befinner seg i risikogruppen for fattigdom.

<sup>13</sup> En region tilsvarende et NUTS 2 område og har mellom 800 tusen og 3 millioner innbyggere. Små og relativt tett befolkede land som Danmark, Irland, Luxembourg, Kypros, Malta, Slovenia og de Baltiske landene har ikke registrert tall for indikatoren ettersom landene bare består av en eller to slike regioner

<sup>14</sup> De syv norske NUTS 2 regionene er: Oslo/Akershus, Hedmark/Oppland, Sør-Østlandet, Agder/Rogaland, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge

Figur 2-13 *Variasjon i arbeidsledighetsrate mellom nasjonale regioner, 2007*

være 1) god evne til å skape nye arbeidsplasser i lokalområdet når gamle forsvinner, 2) aktiv satsing på arbeidsmarkedstiltak i områder med høyere arbeidsledighet, og 3) en relativt stor offentlig sektor i distriktsregioner som virker som en stabilisator for de største svingningene i ledighet.

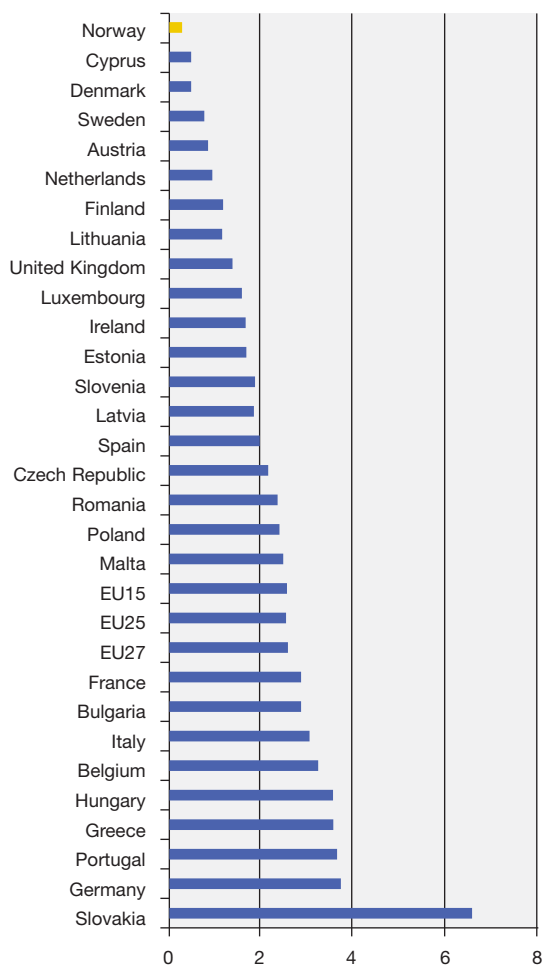
## 2.14 LANGTIDSLEDIGHET (FIGUR 2-14)

Langtidsledighet er en av de viktigste kildene til ressursløsning i økonomien. Mens et visst nivå på korttidsledighet er en normal del av dynamikken i en økonomi og vitner om fleksibilitet og omstillingsevne, er langtidsledighet et tegn på det motsatte. I tillegg til at et høyt nivå på langtidsledighet er belastende for et samfunns evne til verdiskaping, er det også et klart velferdsaspekt ved ledighet. Å stå utenfor arbeidsstyrken i lengre perioder kan ha betydelige negative sosiale konsekvenser for den enkelte, og i seg selv redusere evnen til å komme tilbake i arbeidslivet.

Indikatoren for langtidsledighet måler andelen av arbeidsstyrken som har vært uten arbeid i mer enn 12 måneder, og som aktivt har søkt jobb i løpet av de fire siste ukene. Figur 2-14 viser at Norge hadde den laveste andelen lang-

tidsledige med 0,3 pst. i 2008. Dette er også det laveste nivået registrert i Norge over niårsperioden fra 2000 til 2008. Gjennomsnittet for EU var i 2008 på 2,6 pst. langtidsledige som andel av arbeidsstyrken. Slovakia hadde i 2008 klart høyest langtidsledighet med 6,6 pst. Dette var nesten det dobbelte av Tyskland som hadde nest høyest med 3,8 pst.

Slovakia har, i likhet med de fleste andre landene i EU, og da særlig de nye medlemslandene fra Øst-Europa, hatt en betydelig reduksjon i langtidsledigheten siden 2000. Den mest omfattende forbedringen har man hatt i Polen, som så sent som i 2005 hadde over 10 pst. langtidsledige, men som i 2008 hadde redusert langtidsledigheten til 2,4 pst. av arbeidsstyrken.

Figur 2-14 *Andel ledige som har vært ledige mer enn 12 mnd. som andel av den totale arbeidsstyrken i alderen 15-64 år, 2008*

### Langtidsledighet og uførhet sett i sammenheng

I en sammenligning av langtidsledighet mellom land er det et problem at land har ulik praksis mht. hvorvidt personer blir registrert som langtidsledige eller uføre. Store forskjeller i nivået på registrerte uføre mellom land understøtter denne påstanden. En person som i ett land er definert som ufør, kan i et annet land velge å registrere seg som ledig, dersom arbeidsledighet gir høyere stønader. Man kan også se for seg den motsatte problemstillingen at en person vil forsøke å oppnå status som ufør dersom arbeidsledighetstrygden etter en viss periode forsvinner uten at man har evnet å skaffe seg nytt arbeid.

Sum langtidsledige (15-64 år) og mottakere av uføretrygd som andel av totalbefolkning (20-62), 2007



Kilde: Eurostat og OECD

Figuren ovenfor viser summen av antall langtidsledige og personer som mottar uføretrygd blant OECD-landene i 2007. Her ser vi at Norge kommer betydelig dårligere ut fordi 10.3 pst. av befolkningen i alderen 20-64 år mottar uføretrygd. Dette er tredje mest i OECD etter Ungarn og Sverige. Tyskland som hadde nest høyest antall langtidsledige, har en relativt lav andel uføre, og kommer derfor betydelig bedre ut dersom man ser disse to i sammenheng.

## RAMMEBETINGELSER FOR NÆRINGSLEVET

### Rammebetingelser for næringslivet

Næringslivet, og særlig små- og mellomstore bedrifter (SMBer), er et av fire hovedsatsingsområder for EUs Vekst- og sysselsettingsstrategi. Det er imidlertid ingen av de 14 strukturindikatorerne valgt ut av Europakommisjonen som belyser dette i særlig grad. Verdensbanken har hvert år siden 2003 produsert "doing business"-indeksen som rangerer land etter hvor godt reguleringene i et land fungerer med hensyn til effektiv drift av små- og mellomstore bedrifter.

Indeksen tar i alt for seg 10 forhold som omfatter blant annet tid og kostnader knyttet til etablering og avvikling av bedrift, prosedyrer ved innbetaling av skatter og avgifter, import og eksport av varer, ansettelser og avsettelser av arbeidskraft, registrering av eiendom og rettsvesenets effektivitet med hensyn til å løse tvister.

Figuren på neste side viser internrangeringen blant landene i EU27, EFTA samt USA og Japan. Tallene som står ved siden av kolonnen viser hvilken rangering landet har i forhold til de 183 landene som er med i rangeringen til Verdensbanken. Blant landene som er med i figuren på neste side er USA det landet som skårer best med hensyn til klima for å drive bedrift. Alle de nordiske landene rangeres blant de 20 beste i verden, og blant de syv beste i Europa.

Det går ikke direkte frem av figuren, men Norge rangeres høyt på indeksen blant annet på bakgrunn av at det er enkelt å starte virksomhet i Norge. Dette kan nok også forklare hvorfor Norge har mange bedriftsetableringer hvert år sammenlignet med andre land. Norge har også et effektivt system for innbetaling av skatt, kort behandlingstid knyttet til kontrakthåndhevelse via rettsystemet og effektiv håndtering av eiendomsskifter.

Forholdet som Norge skårer dårligst på, og som også er den mest kontroversielle komponenten i indikatoren, er reguleringer knyttet til arbeidsforhold. Her har Norge mest regulering blant de nordiske landene.

"Doing business"-indeksen er tiltalende fordi den gir et klart svar på et komplekst spørsmål. Samtidig er det mye informasjon som ikke er inkludert og som har betydning for hvorvidt investorer anser det som bra eller dårlig å drive næringsvirksomhet i et land.

Utarbeidelsen av indekser av denne typen inneholder mange potensielle feilkilder og subjektive vurderinger. Forskere hevder at "doing business"-indeksen greier å

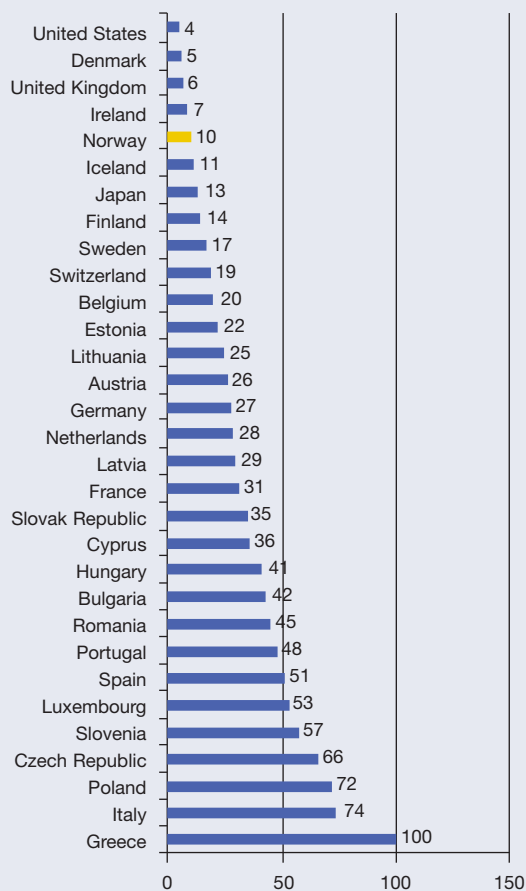
FORT. SIDE 24 ➔



➔ FORT. FRA SIDE 23

skille mellom de beste og de dårligste landene, men at det er stor usikkerhet knyttet til rangeringen av landene som skårer høyest på indeksen. Dette er relevant fordi de fleste landene i EU ligger på toppen<sup>15</sup>.

“Doing business”- indeks, 2008 (lavere verdi = mer næringsvennlig regulering)



Kilde: Verdensbanken

<sup>15</sup> “Doing business”-indeksen omtales blant annet i artikkelen “The Tyranny of International Index Rankings” av Høyland, Moene og Willumsen.

<sup>16</sup> IMF gjennomfører Financial System Stability Assessments (FSSAs), som blant annet sikter mot å identifisere risiko for finansiell ustabilitet og landets evne til å absorbere makroøkonomisk sjokk. IMF har også utviklet Financial Soundness Indicators (FSIs). Mange land er imidlertid ikke pliktige til å rapportere inn, samtidig som indikatorene i mange tilfeller ikke er direkte sammenlignbare på tvers av land.

<sup>17</sup> Det finnes mange kredittvurderingsbyråer som gjør vurderinger av landenes betalingsevne. Disse er ment også å ta høyde for forhold som politisk risiko, økonomisk nivå og utvikling, tilgang på ny kapital etc. knyttet til tilbakebetaling.

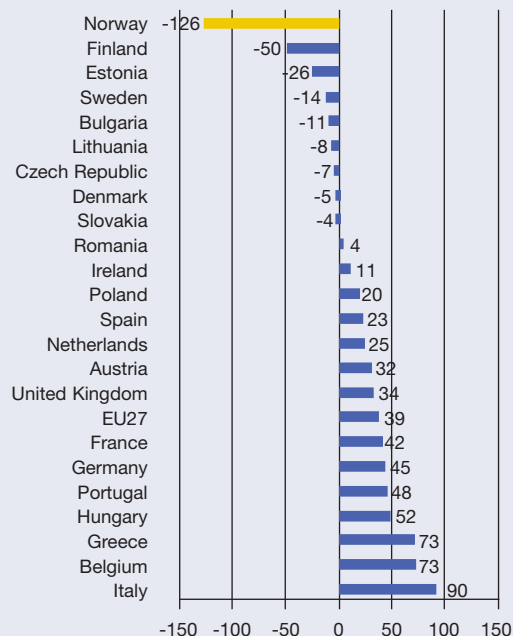
## FINANSIELL STABILITET

### Finansiell stabilitet og fiskalt handlingsrom

Finansiell stabilitet er en forutsetning for å oppnå vekst og høy sysselsetting. Det er imidlertid ingen av de 14 strukturindikatorer som tar sikte på å måle risikoen for finansiell ustabilitet. En måte å tilnærme seg dette på er å anvende et mål på soliditeten i finanssektoren og se hvordan den reagerer på ulike sjokksscenarioer<sup>16</sup>. En alternativ og enklere tilnærming er å se på myndighetenes budsjettmessige handlingsrom til å svare med motsykliske tiltak mot makroøkonomiske sjokk, eksempelvis etter en finanskriser.

I figuren nedenfor sammenligner vi netto offentlig gjeld som andel av BNP. Figuren viser at Norges offentlige finanser er i en særposisjon med en netto offentlig formue tilsvarende omtrent 1,25 ganger BNP i 2008.

Netto finansiell offentlig gjeld som andel av BNP (neg. verdi = formue), 2008



De andre nordiske landene, med unntak av Island (ikke med i statistikken), har også netto offentlig formue, og er således i en relativt gunstig budsjettposisjon. Svakest budsjettposisjon relativt til BNP har Italia, Belgia og Hellas. Høye nivåer på offentlig gjeld vil ha en klar begrensende rolle på evnen til å drive motkonjunkturpolitikk, både med tanke på faktisk tilgang til kreditt, men også med hensyn til statens evne til å kunne yte generelle velferdstjenester ved siden av å betjene den store gjelden.

Nivået på netto offentlig gjeld er ikke et perfekt mål på myndighetenes evne til å drive motkonjunkturpolitikk. Eksempelvis vil land med god kredithistorie typisk ha anledning til å oppta relativt mer gjeld fordi de får rimeligere lånevilkår. Det er også rimelig å anta at rike land vil ha mulighet til å betjene en større andel gjeld ettersom disse landene bruker en mindre andel av inntektene sine på nødvendighetsgoder. På den annen side vil land med høy vekst i produksjon lettere kunne vokse seg ut av gjeldssituasjonen, slik at gjelden over tid utgjør en mindre andel av inntekten<sup>17</sup>.

## 3. Norsk politikk

### 3.1 SIKRING AV ØKONOMISK STABILITET FOR VEDVARENDE ØKONOMISK VEKST (RETNINGSLINJE 1, 5, OG 17)

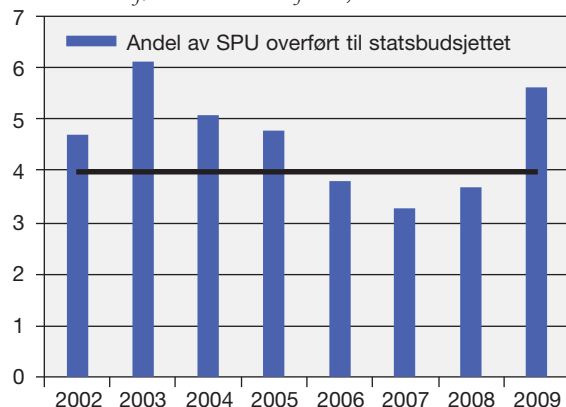
#### 3.1.1 Finanspolitikk

Den norske stat er i en situasjon med betydelige overskudd som følge av høye skatteinntekter fra petroleumssektoren. I stedet for at de statlige valutainntektene fra petroleumsvirksomheten føres direkte inn i norsk økonomi gjennom statsbudsjettet har det blitt gjort en politisk beslutning om å fondere disse midlene, og at inntektene i stedet fases gradvis inn i økonomien over tid i henhold til den såkalte *handlingsregelen*.

Handlingsregelen har vært anvendt i norske budsjettpolitikken siden 2001. Regelen baseres på at ca. fire pst. av fondets verdi føres over til statsbudsjettet, men at det skal tas hensyn til aktivitetsnivået i økonomien. Man bruker noe mindre i perioder med høykonjunktur og noe mer dersom man står overfor en lavkonjunktur. På denne måten virker regelen motsyklisk.

Figuren nedenfor viser hvordan handlingsregelen har vært fulgt i praksis fra 2002 til 2009. For årene 2002-2005 ble det brukt noe mer enn fire pst. av fondskapita-

Figur 3-1 Andel av Statens pensjonsfond – Utland (SPU) overført til statsbudsjettet, 2002-2009



Kilde: Finansdepartementet

<sup>18</sup> Denne rapporten inkluderer ikke statsbudsjettet for 2010. Det er likevel verdt å merke seg at 2010-budsjettet er svært ekspansivt og at det av mange er ansett som et avvik fra handlingsregelen.

<sup>19</sup> EU27 har økt sin netto offentlig gjeld i absolutte pengeverdi, har den netto offentlige gjelden relativt til BNP blitt redusert med 1 prosentpoeng.

len. I årene 2006-2008 ble det brukt mindre, hvilket er i samsvar med regelens utforming. I følge budsjett for 2009 vil det bli brukt mer enn fire pst. som finanspolitisk svar på finanskrisen. Det er god grunn til å hevde at mandatet for handlingsregelen har blitt fulgt og at regelen så langt har fungert hensiktsmessig som stabilisator for norsk økonomi.<sup>18</sup>

#### 3.1.2 Pengepolitikk

Pengepolitikken er også en viktig del av myndighetenes arbeid for å sikre stabil økonomisk vekst. Norges Bank har ansvaret for pengepolitikken. Pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjonen og sysselsettingen og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Disse målsetningene er operasjonalisert gjennom et mål om lav og stabil prisvekst, definert som en årsvekst i konsumprisen over tid på 2,5 pst. Målet om prisstabilitet i pengepolitikken virker også stabiliserende på finanspolitikken, ved at en ekspansiv finanspolitikk, alt annet likt, motsvares av høyere styringsrente for å hindre inflasjon. Finanskrisen og den påfølgende raske overgangen til lavkonjunktur har imidlertid ført til en kombinasjon av både ekspansiv finanspolitikk og pengepolitikk. Samtidig med et ekspansivt statsbudsjett for 2009, ble styringsrenten redusert fra 5,75 til 1,25 pst. i perioden fra september 2008 til juni 2009.

### 3.2 LANGSIKTIG ØKONOMISK STABILITET (RETNINGSLINJE 2, 3, 18, 19, OG 21)

Mens utviklingen i netto offentlige finansielle aktiva har vært negative i EU27 de siste 10 årene<sup>19</sup>, har Norge hatt en betydelig offentlig finansiell oppbygging. I 2008 utgjorde offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer 18,8 pst av BNP, samtidig som Norge hadde en netto finansiell formue tilsvarende 124,6 pst av BNP. Følger man handlingsregelen vil den finansielle formuen øke ytterligere ettersom petroleumsvirksomheten vil gi betydelige inntekter i mange år fremover. Dermed vil Norge fortsatt være i en gunstig budsjettposisjon både på kort og

mellomlang sikt, til tross for at finanskrisen medfører økte utgifter og fallende skatteinntekter.

### 3.2.1 Aldrende befolkning og pensjonsreform

Norge, som resten av Europa, vil imidlertid på lengre sikt oppleve en aldrende befolkning som vil øke behovet for offentlig overføringer og dermed en økt skattebyrde for den arbeidsaktive delen av befolkningen. Hovedtiltaket for å imøtekomme denne utfordringen er pensjonsreformen. Pensjonsreformen bidrar til at statens fremtidige pensjonsforpliktelser reduseres.

Det nye pensjonssystemet gir insentiver til å arbeide både mer og lenger. Arbeidet med pensjonsreformen har pågått siden 2001 og i juni 2009 ble lovforslaget om ny alderspensjon i folketrygden vedtatt i Stortinget. Den nye loven er en konkretisering av Stortingets pensjonsforlik fra 2005 og baserer seg på prinsipper om at hvert eneste år i arbeid bidrar til å øke pensjonsutbetalingen (alleårsopptjening). Pensjonen blir også nedjustert ved en økning i forventet levealder (levealdersjustering). Det er fleksibelt mht. når man ønsker å pensjonere seg (62-75 år) og man kan kom-

#### Perspektivmeldingen – inndekningsbehov for norske statsfinanser på lang sikt

Regjeringens perspektivmelding har til hensikt å gjøre rede for langsiktige utfordringer for en bærekraftig politikk. Slike meldinger skrives normalt hvert fjerde år. I Perspektivmeldingen fra 2009 anslås det som følge av en aldrende befolkning av statens pensjonsutgifter gjennom folketrygden vil øke fra 5,7 pst av fastlands-BNP i 2007 til 11,75 pst. i 2060. Det anslås at Statens pensjonsfond ved utgangen av 2009 vil dekke 64 pst. av folketrygdens samlede alderspensjonsforpliktelser i dag (Nasjonalbudsjett 2009).

Framskrivninger i Perspektivmeldingen indikerer at en videreføring av velferdsordninger på dagens nivå vil kreve tiltak for å øke inntekter eller redusere utgifter (tilsvarende 3,25 pst av fastlands-BNP i 2060). I anslaget fra 2007 ble imidlertid det samme inndekningsbehovet estimert til å være 7,25 pst. Hovedgrunnen til at inndekningsbehovet er krympet i den siste framskrivningen er at pensjonsreformen er inkludert i framskrivningene, i tillegg har man lagt til grunn en høyere oljepris (400 kr per fat råolje) enn ved tidligere framskrivninger.

Det er stor usikkerhet knyttet til slike framskrivninger. I meldingen har man testet effekten av å endre på forutsetningene. Dersom man legger til grunn en oljepris som er 25 pst. høyere enn hovedscenarioet, blir inndekningsbehovet mer enn halvert. Dersom man halverer anslaget på oljepris (200 kr per fat) øker inndekningsbehovet til offentlige finanser i 2060 til 6,5 pst. av fastlands-BNP.

binere arbeid og pensjon uten at pensjonen reduseres. Enkelte tiltak, som forbedret pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid og arbeidsledighet, bidrar til å gjøre pensjonssystemet mer solidarisk, men vil i seg selv dra i retning av å øke statens pensjonsutgifter over tid.

De nye opptjeningsreglene i pensjonssystemet gjelder fra 2010. Fleksibelt uttak av alderspensjon og nye regler for regulering av pensjoner iverksettes fra 2011. Levealdersjusteringen får virkning for pensjoner som tas ut fra 2011.

### 3.2.2 Kort arbeidstid, mange uføre og stort sykefravær

Som vist i kapittel 2 er en stor andel av den norske befolkningen i jobb sammenlignet med de fleste andre land i Europa. Samtidig kjennetegnes også Norge av kort arbeidstid, høyt sykefravær og stor andel uføre sammenlignet med andre land. Dersom denne trenden fortsetter kan den langsiktige økonomiske bærekraften bli satt på prøve. Norges politikk på dette området omtales nærmere i delkapittel 3.10 om arbeidsmarkedspolitikk.

## 3.3 FINANSKRISE OG FINANSIELL STABILITET (RETNINGSLINJE 1, 2 OG 17)

Finanskrisen har utviklet seg fra å være et tilsynelatende nasjonalt problem i det amerikanske markedet for subprimelån, til en trussel mot stabiliteten i det globale finansielle systemet. Videre har dette ført til en reduksjon i handels- og investeringsaktivitet med store negative realøkonomiske konsekvenser. Anslag for fremtidige globale vekstrater har blitt kraftig nedjustert og arbeidsledigheten i de fleste land har økt og øker fortsatt.

### 3.3.1 Kommisjonens anbefaling til tiltakspakke

Europakommisjonen og Det europeiske råd har i sine anbefalinger til nasjonale myndigheter lagt stor vekt på at nasjonale støttetiltak er nødvendig for å få økonomien på fote, men at støttetiltakene må utformes slik at de også støtter opp under den langsiktige strategien for vekst og sysselsetting (se egen boks om Kommisjonens anbefalinger til tiltakspakke). Hovedbudskapet til Kommisjonen er at tiltakene må komme til rett tid, være målrettede og av midlertidig karakter.

### 3.3.2 Norske myndigheters tiltak mot finanskrisen

Gjennom finanskrisens ulike faser har det vært nødvendig med ulike typer mottiltak fra myndighetenes side.

### Den norske tiltakspakken i lys av Europakommisjonens anbefalinger

Den 26. november 2008 la Europakommisjonen frem en plan for koordinerte krisetiltak for EUs medlemsland (European Economic Recovery Plan) tilsvarende 1,5 pst. av EUs samlede BNP. I dokumentet blir det fremhevet at myndighetenes tiltakspakker knyttes opp mot de langsiktige målene i Vekst- og sysselsettingsstrategien. Planen ble godkjent i Det europeiske råd 11. og 12. desember 2008. Europakommisjonen fremhever følgende fire strategiske målsetninger for stimuleringspakken:

- De skal føre til rask stimulering av etterspørsel og øke forbrukernes tillit til fremtiden
- De skal redusere de menneskelige kostnadene fra den økonomiske tilbakegangen og dens innvirkningen på de mest sårbare i samfunnet, herunder de som mister arbeidet.
- De skal bidra til omstilling slik at man er på linje med fremtidens krav om konkurransedyktighet.
- De skal få fortgang i omleggingen av Europa til en lavutslippsøkonomi. Dette for å begrense klimaendringene, samt å sikre energisikkerhet.

Mens den første målsetningen ovenfor har et mer ensidig fokus på vekst og sysselsetting i et kort perspektiv, er de tre siste klart sammenfallende med de langsiktige målsetningene i EUs strategi for vekst og sysselsetting (se kapittel 1). Målsetningene er også svært like de som blir vektlagt i den norske tiltakspakken som ble lagt frem to måneder senere den 26. januar 2009.

I den norske pakken er tiltakene for økt etterspørsel særlig rettet inn mot bygge- og anleggsnæringen som blir ansett som en spesielt utsatt sektor i forbindelse med lavkonjunkturen. Samtidig argumenteres det for at dette er en gylden anledning til å sette i gang vedlikehold av offentlig bygningsmasse og nye

infrastrukturprosjekter som det tidligere har vært vanskelig å finne ledige ressurser til i en høykonjunktur.

Ved fremleggelsen av den norske tiltakspakken mot finanskrisen ble det også, i likhet med Europakommisjonens prinsipper, fremhevet at tiltakene skulle være målrettet og midlertidige. De største tiltakene i den norske tiltakspakken bærer også preg av å være midlertidige i form av økte engangsbevilgninger og tidsbegrensede skatteletter. Styrkingen av Skattefunnordningen, endring av reglene for permisjonsordningen og økt antall ansatte i NAV er de eneste utgiftsøkningene som synes å være av en mer permanent karakter. Disse endringene er imidlertid i tråd med Vekst- og sysselsettingsstrategien. Tiltakene i den norske tiltakspakken er målrettede med hensyn til de kortsiktige målsetningene om stimulering av sysselsetting i utsatte sektorer (bygge- og anleggssektoren) og økt likviditet i bedrifter som er særlig rammet av finanskrisen (tilbakeføring av underskudd for bedrifter som tidligere har hatt overskudd). Tiltakspakken er også i tråd med de mer langsiktige målsetningene om reduksjon av klimautslipp og økt fokus på forskning og utvikling.

Kommisjonen pekte også på at tiltakene burde komme i form av en blanding av økte budsjettutgifter og målrettede skatteinnsparinger. Norges tiltakspakke inneholder nettopp en kombinasjon av økte budsjettutgifter og målrettede skatteletter, hvorav hovedvekten er på økte budsjettutgifter.

Hovedkritikken mot den norske tiltakspakken er at flere av tiltakene ikke lar seg gjennomføre umiddelbart. Eksempelvis tar mange av bygge- og anleggsprosjektene tid å få iverksatt blant annet fordi det kreves en lang prosjekteringsfase i forkant. Bevilgninger til investeringer i næringslivet gjennom det statlige eierfondet Argentum krever også tid.

Grovt sett kan man dele disse mottiltakene inn i to typer. Den ene typen krisetiltak er finansielle virkemidler direkte rettet mot finanssektoren med hensikt å styrke tillit og sikre omløp i det finansielle systemet. I Norge har disse tiltakene en ramme på til sammen mer enn 500 mil-

liarder kroner og har bidratt til å bedre kredittilgangen både for bankene og for bedriftene direkte<sup>20</sup>. Den andre typen tiltak er gjennom finans- og pengepolitikk med hensikt å stimulere den generelle etterspørselen i økonomien.

### Finanskrisen i Norge – myndighetenes tiltak rettet mot finanssektoren

Et velfungerende finanssystem er en grunnleggende forutsetning for en ressurseffektiv økonomi, og således avgjørende for å sikre økonomiens produktivitet og arbeidsplasser. Tiltakene med hensikt å sikre finansiell stabilitet er således også svært relevante i lys av Vekst- og sysselsettingsstrategien. Fra norske myndigheters side er det i løpet av 2008 og 2009 blitt gjennomført en rekke tiltak for å styrke finansmarkedet. Ordningene har til sammen en ramme på mer enn 500 mrd. norske kroner, men utgjør i prinsippet ikke noen utgiftspost for staten ettersom ordningene har sitt motsvar i ervervelse av eiendeler til staten eller utlån. Mange av ordningene innebærer imidlertid en overføring av risiko fra finansinstitusjoner til

myndigheter hvilket innebærer potensielle tap dersom motparten skulle få betalingsproblemer.

Det er særlig fem tiltak man har iverksatt. For det første har man bidratt likviditetsfremmende tiltak gjennom Norges bank i form av utvidede lånerammer. Videre har man tilbudt bytteordning for obligasjoner med fortrinnsrett i statsobligasjoner (350 mrd NOK). Dernest har man styrket garanti- og kredittiltak rettet mot eksportindustrien (110 mrd. NOK). Et nytt Statens finansfond er opprettet som gir norske banker mulighet til å søke soliditetsstyrkende kjernekapital (50 mrd. NOK). Også et nytt Statens obligasjonsfond er etablert for å bedre kredittilgangen for norske foretak gjennom kjøp av deres industriobligasjoner (50 mrd. NOK).

<sup>20</sup> Dette er uten å medberegne økt låneadgang hos Norges Bank.

### 3.3.3. Regjeringens stimuluspakke – fokus på sysselsetting i bygge- og anleggsbransjen

Finanskrisen skylte for alvor innover Norge rett i forkant av fremleggelsen av det ordinære statsbudsjettet for 2009. Selv om budsjettet var ekspansivt utformet var det allerede da klart at det ville komme ytterligere offentlig stimulans gjennom offentlige bevilgninger. Regjeringens tiltakspakke vedtatt av Stortinget i februar 2009 inneholder tiltak med en anslått budsjettvirkning i 2009 på til sammen 21,6 mrd. kroner<sup>21</sup>. Av disse er 16,82 mrd. tiltak på budsjettets utgiftsside, mens 4,78 mrd. er i form av skattelette for bedriftene.

Tiltakspakken er blitt lansert som det kraftigste tiltaket mot arbeidsløshet i Norge på over 30 år. I tråd med Europakommisjonens oppfordringer til utforming av nasjonale tiltakspakker mot finanskrisen, jf. boks ovenfor, er flere av tiltakene utformet slik at de stimulerer sysselsettingen gjennom fokus på langsiktige utfordringer som miljø og et mer kunnskapsbasert næringsliv.

Av de økte budsjettutgiftene i forbindelse med tiltakspakken er godt over halvparten av midlene rettet mot sysselsettingstiltak i bygge- og anleggsbransjen. Disse tiltakene kommer hovedsakelig i form av økte bevilgninger til vedlikehold av kommunal og statlig infrastruktur, samt samferdselsprosjekter som vei og jernbane. Det blir også bevilget ekstra midler til arbeidsmarkedstiltak gjennom en økning i antall arbeidsmarkedstiltaksplasser samt flere ansatte i forvaltningen av tiltakene. Tiltakspakken inneholder også en endring av permitteringsordningen. Den maksimale permitteringsperioden ble utvidet fra 30 til 52 uker i tillegg til at bedriftene har fått redusert sine utgifter i forbindelse med permittering.

#### Skattelette – bedre likviditet for bedrifter som rammes av finanskrisen

Skatteletten i tiltakspakken har til hensikt å øke likviditeten i bedrifter som rammes av finanskrisen. Tiltaket går ut på at bedriftene kan tilbakeføre underskudd i driftsresultatet i 2008 og 2009 mot overskudd tidligere år. Hensikten med denne periodiseringsendringen er å oppnå en målrettet styrking av likviditeten til bedrifter som sliter midlertidig som følge av finanskrisen, men som tidligere hadde overskudd.

<sup>21</sup> Tiltakspakken hadde opprinnelig en anslått verdi til 20 mrd. kroner slik den ble lagt frem av Regjeringen i januar 2009. Tiltakspakken slik den ble vedtatt av Stortinget innebar en økning i budsjettutgifter på 132 mill. kroner og reduserte skatteinntekter på 1,53 mrd.

Tiltaket ble ved lanseringen anslått å gi en likviditetsøkning for bedriftene på 3,25 mrd. kroner i 2009. I forbindelse med behandling av tiltakspakken i Stortinget ble imidlertid grensen for tilbakeføring av underskudd hevet fra 5 til 20 mill. kroner per år. Mens tiltaket i sin opprinnelige form først og fremst var myntet på små og mellomstore bedrifter bidro endringen til at tiltaket i større grad også ble skalert for større bedrifter. Det er verdt å merke seg her at selve skatteletten i tiltaket er begrenset ettersom bedriftene vil få tilsvarende mindre i tilbakeført underskudd ved eventuelle senere positive driftsresultat.

#### Miljøtiltak

Flere av sysselsettingstiltakene har også en klar miljøprofil. Økte bevilgninger til Enova på 1,2 mrd. kroner, 1,3 mrd. til vedlikehold av og investeringer i jernbane, samt 0,5 mrd. til bygging av gang- og sykkelveier, utgjør de største tiltakene. I tillegg til dette ble det utenom pakken samtidig bevilget nærmere 1 mrd. norske kroner til utvikling av teknologisenteret for CO<sub>2</sub>-fangst. Dette ble imidlertid ansett som en budsjettsprikk, og var opprinnelig ikke medregnet i tiltakspakken.

#### FoU og generell kompetanseheving

Målt i forhold til totalstørrelsen på tiltakspakken er tiltakene rettet mot FoU moderate. Et av de største tiltakene her er styrkingen av skatteinsentiver til å drive FoU i det private næringsliv gjennom Skattefunnordningen. I tiltakspakken er beløpsgrensen for fradraggrunnlaget hevet fra 4 til 5,5 millioner kroner for egenutført FoU og fra 8 til 11 millioner kroner for innkjøpt FoU. Det ble anslått i forbindelse med fremleggelsen av tiltaket at dette vil medføre en reduksjon i skatteinntekter på 180 mill. kroner. Det ble også satt av 75 millioner kroner til forskning på fornybar energi med særlig fokus på vindkraft til havs.

### 3.4 FOU, ENTREPRENØRSKAP OG INNOVASJON (RETNINGSLINJE 7, 8 OG 15)

Den norske Regjeringen har som mål at Norge skal være ett av de mest nyskapende landene i verden. Over de fire siste årene har offentlige forskningsbevilgninger økt med 5,8 mrd. kroner, hvilket gir en gjennomsnittlig realvekst på 4,7 pst. Basert på beregninger utført av NIFU-STEP utgjør offentlige forskningsbevilgninger 0,94 pst. av BNP



i 2009. Dette ligger nært opp til ambisjonen om at offentlige forskningsbevilgninger skal utgjøre 1 pst. av BNP.

I 2009 er det bevilget til sammen 12 mrd. likt fordelt på hhv. fondet for nyskaping og innovasjon og et nyetablert regionalt forskningsfond. Avkastningen fra fondene skal brukes til FoU-formål og sikrer derfor langsiktig finansiering. Det nye regionale forskningsfondet er opprettet for å styrke samarbeidet mellom næringsliv og høyskoler i regionene, og er tenkt som et supplement til de nasjonale FoU-virkemidlene.

### 3.4.1 Forskningsmeldingen

Kunnskapsdepartementet la i april 2009 frem stortingsmeldingen *Klima for forskning*. I meldingen beholder Regjeringen målet om at 3 pst. av BNP skal gå til FoU, men målet utvides med nye indikatorer som fokuserer på FoU-årsverk per sysselsatte og per innbygger, samt FoU-innsats relativt til fastlands-BNP. I meldingen staves det ut enkelte strategiske prioriteringer for fremtiden.

I meldingen presiseres det at de globale utfordringene knyttet til klima, miljø, hav og matsikkerhet, må vies større oppmerksomhet i forskningen. Forskningen skal også fokusere på bedre helse og helsetjenester. Dermed gis det tydelige signaler om å prioritere medisin og helse. Meldingen trekker også opp føringer i retning av å satse på kunnskapsbasert næringsliv i hele landet. Man ønsker å styrke samspill mellom næringsliv og forskning. Dette omtales nærmere nedenfor.

### 3.4.2 Tiltak for å stimulere til forskning og utvikling i næringslivet

Forskningsrådet, Innovasjon Norge og SIVA representerer tre sentrale offentlige institusjoner som skal bidra til å skape innovasjon og nyskaping i norsk næringsliv. Disse forvalter en rekke ordninger som på hver sin måte bidrar til å stimulere til økt forskning i ulike deler av næringslivet.

Skattefunnordningen ble etablert i 2002-03 og takene i ordningen ble senest utvidet i forbindelse med tiltakspakken i 2009 (se også kapittel 3.3). Ordningen gir bedrifter skattereduksjon for investeringer i FoU. I en evaluering av ordningen fant Statistisk sentralbyrå at for hver krone i skattelette er det blitt utløst en merinvestering på to kroner i private FoU-investeringer.

Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) er et annet program som har fått økte bevilgninger i 2009. Siden opprettelsen

av programmet i 2006 er bevilgningsrammen økt fra 242 mill. kroner til over 400 mill. kroner i 2009. BIA medfinansierer FoU-prosjekter som tar utgangspunkt i bedriftenes egne strategier og utfordringer. Mens SkatteFunnordningen favner bredt, og kun gir full effekt for bedrifter med lave FoU-investeringer - som ofte er de små og mellomstore bedriftene - er BIA fokusert mot internasjonalt rettede FoU-intensive bedrifter. BIA-prosjekter gjennomføres typisk som et samarbeid mellom flere bedrifter og forskningsmiljøer, og med internasjonale samarbeidspartnere. Prosjektene varer fra 2-5 år der Forskningsrådet bidrar med 25-50 pst. av prosjektets samlede FoU-kostnader.

Som et tillegg til doktorgradstipendiater som blir finansiert gjennom BIA og andre forskningsprogrammer er det nå etablert en ny ordning for nærings-Ph.d. Ordningen innebærer doktorgradssamarbeid mellom bedrifter og høyere utdanningsinstitusjoner. Forskningsrådet finansierer halvparten. Disse skal gi bedrifter en mulighet til å øke forskningskompetansen uten at arbeidet må være del av et mer omfattende forskningsprosjekt. Ordningen er inne i en femårs prøveperiode fra 2008-2012. I 2009 er det satt av rundt 40 mill. kroner til ordningen.

Norges forskningsråd har nylig initiert en ny utlysingsrunde for *sentre for forskningsdrevet innovasjon* (SFI). SFI-ordningen skal stimulere til økt innovasjon gjennom et nært samarbeid mellom forskningsaktive bedrifter og fremragende forskningsmiljøer. Sentrene er etablert for en periode på fem år, med mulighet for å utvide i ytterligere tre år. Per i dag er det 14 slike sentre basert på bevilgningene fra Forskningsrådet i 2006. Ambisjonen er å starte opp minst seks nye sentre i 2011.

Som et ledd i satsingen på miljøvennlig teknologi ble det i 2009 bevilget midler til opprettelse av åtte forsknings-sentre for miljøvennlig energi (FME). Sentrene kombinerer kompetanse fra forskningsmiljøer og næringsliv, hvor målet for senteret er å løse spesifikke praktiske miljøutfordringer innen sitt område. FME-ene er nærmere omtalt i egen boks i kapittel 3.6.

### 3.4.3 Regjeringens tiltakspakke – økt kredit-tilgang for små- og mellomstore innovative bedrifter

I forbindelse med tiltakspakken som kom i januar 2009 (se nærmere omtale i kapittel 3.3) er det bevilget betyde-



lige midler til Innovasjon Norge for å øke nyskaping og utvikling i næringslivet. Rammene for risikolån fra Innovasjon Norge ble utvidet fra 300 mill til 1,4 mrd, og garantirammen ble utvidet fra 40 mill til 170 mill. Risikolånene som bevilges skal gå til nyskappingsprosjekter der det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovillig investorer i det private kapitalmarkedet. Lånet fra Innovasjon Norge har prioritet etter langsiktig lån fra andre banker, og skal normalt ikke utgjøre mer enn 50 pst. av det aktuelle kapitalbehovet hos låntager. Garantiordningen er myntet på små og mellomstore bedrifter som av tilsvarende grunner sliter med å få driftskreditt eller investeringslån i bank på egen hånd. For å stimulere personer med en innovativ ide til å starte egen virksomhet er det også bevilget 150 millioner kroner til en ny ordning for etablererstipend i forbindelse med tiltakspakken.

#### 3.4.4. Utvikling og innovasjon gjennom kunde/leverandørforhold

I tiltakspakken ligger det også 65 mill. kroner i økte bevilgninger til FoU-kontrakter (IFU og OFU-kontrakter). I mange tilfeller eksisterer ikke produktet som skal leveres mellom kunde og leverandør på forhånd, men blir utviklet i et samarbeid mellom de to. FoU-kontraktene har til hensikt å støtte opp om denne typen kunde – leverandør samarbeid (både privat og offentlig) gjennom å avlaste deler av den finansielle risikoen knyttet til utviklingen av et slikt produkt.

I stortingsmeldingen *Det gode innkjøp* som ble lagt frem i 2009, vektlegges potensialet for innovasjon gjennom offentlige innkjøp. Regelverket for offentlige innkjøp stiller ikke krav til at oppdragsgiver skal fokusere på produktutvikling og innovasjon. Det stenger imidlertid heller ikke for det. Ved i større grad å utforme offentlig anbud som et sett med *funksjonskrav* til tjenesten eller produktet, vil man lettere kunne legge til rette for at leverandørene kan komme med innovative løsninger. I meldingen påpekes det at det trengs god kompetanse for å kunne utforme anbudet på riktig måte, og at Regjeringen derfor går inn for å styrke kompetansen blant offentlige innkjøpere. Det nylig etablerte Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har som en av sine hovedoppgaver å utvikle innkjøpsnettverk blant offentlige innkjøpere og på denne måten legge til rette for erfarings- og kompetanseoverføring mellom disse.

#### Innovasjonsmeldingen

I desember 2008 la Nærings- og handelsdepartementet frem Stortingsmeldingen *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Det er første gang en norsk melding om innovasjon er lagt frem. Meldingen legger vekt på innovasjon i små og mellomstore bedrifter, entreprenørskap, kommersialisering, beskyttelse av rettigheter og design.

I meldingen varsler regjeringen at den blant annet vil satse på å:

- 1) Styrke virkemidlene for innovasjon gjennom å øke bevilgningene til Innovasjon Norge og SIVA. Disse institusjonene blir nå også evaluert.
- 2) Bevilge mer til miljørettet innovasjon og forskning.
- 3) Styrke bruken av design som innovasjonsverktøy gjennom å opprette et designdrevet innovasjonsprogram.
- 4) Styrke forskningen i næringslivet ved å øke bevilgningene til brukerrettede forskningsprogrammer og midler til doktorgrader (nærings-Ph.d.).
- 5) Fremme vilje til entreprenørskap gjennom blant annet utdanningssystemet.

Meldingen inneholder en gjennomgang av ulike indikatorer for innovasjonsaktiviteten i Norge. Indikatorene peker i retning av at innovasjonsaktiviteten i Norge er lav sammenlignet med mange andre EU-land. Samtidig vektlegger meldingen at indikatorene ikke gir noe dekkende bilde av innovasjonsaktiviteten i Norge og at "evnen til innovasjon og omstilling har vært god i den norske økonomien".

I OECDs analyse av den norske innovasjonspolitikken fra 2007 blir det pekt på en rekke sider ved norsk innovasjonspolitik som kan forbedres. Mange av disse elementene har norske myndigheter allerede tatt tak i, men enkelte står igjen og fremstår som viktige. OECD peker blant annet på myndighetenes sterke sektororientering som et problem i tilknytning til innovasjon. Orienteringen begrenser handlingsfriheten til Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd. OECD er videre opptatt av flukten fra realfagene og oppfordrer til ytterligere innsats for å snu denne trenden. I analysen pekes det også på at enkelte innovasjonstiltak er for fragmentert og regionalt sprett. Det foreslås at såkornfondene organiseres i større enheter. OECD mener også at norske myndigheter bør utarbeide en tydeligere strategi for internasjonalt FoU- og innovasjonssamarbeid.

#### 3.4.5 Mer entreprenørskap i utdanningen

I 2009 lanserte Regjeringen en ny handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen. Handlingsplanen gjelder for

perioden 2009-2014, og erstatter den forrige for perioden 2004-2008. Den overordnede målsetningen i handlingsplanen er å styrke kvaliteten på og omfanget av entreprenørskapsopplæring på alle nivåer og fagområder i utdanningssystemet, samt at Norge skal være ledende internasjonalt innenfor entreprenørskap i utdanningen. I handlingsplanen legges det frem 14 konkrete tiltak for å øke kompetansen innen innovasjon og nyskaping innen utdanningen. Et omfattende og viktig tiltak i handlingsplanen er at innen 2012 skal innovasjon og nyskappingskompetanse være inkorporert i studieplanene for alle studieretninger innen høyere utdanning.

I 2008 rapporterte 21 av norske statlige høyskoler og universiteter at de hadde studietilbud i entreprenørskap. Dette omfatter alt fra enkeltemner til hele mastergradsstudier. Blant annet finnes det emner og grader rettet mot lærere, økonomer, teknologer og reiselivsnæringen i tillegg til tverrfaglige emner. For å få flere studieprogrammer spesifikt rettet mot entreprenørskap og innovasjon er et av tiltakene i handlingsplanen at det i 2010 skal utlyses stimuleringsmidler til utvikling av flere slike utdanningstilbud ved universiteter og høyskoler.

### 3.5 PRIORITERING AV SEKTORER I NÆRINGS- LIVET (RETNINGSLINJE 8 OG 10)

Marin sektor (sjømat), maritim sektor, energi, miljø og reiseliv ble i Regjeringens Soria Moria erklæring fra 2005 trukket frem som sektorer hvor Norge har spesiell kompetanse eller særlige naturlige fortrinn for næringsvirksomhet. I forskningsmeldingen – *Klima for forskning* – som kom i 2009 er et av fem strategiske mål å styrke næringsrelevant forskningen innen områdene mat, marin, maritim, reiseliv, energi, miljø, bioteknologi, IKT og nye materialer/nanoteknologi.

Som et ledd i satsingen på sektorer hvor Norge har stort potensial ble det i 2008 opprettet et statlig investeringsfond – Investinor – på til sammen 2,2 mrd. kroner som skal sikre bedre kapitaltilgang til konkurransedyktige og internasjonalt orienterte norske bedrifter. Fondet har mandat til å prioritere bedrifter som har virksomhet innen de fem satsingsområdene miljø, energi, reiseliv, marin og maritim sektor. En halv milliard av midlene er øremerket bedrifter i marin næring. Fondet har begynt å investere i 2009 og har per 1. oktober 2009 investert i tre bedrifter innen energi og miljø, et selskap innen marin sektor, samt

et selskap med virksomhet utenfor de fem satsingsområdene.

#### 3.5.1 Maritime næringer

Regjeringens strategi for maritime næringer – ”Stø kurs” – ble lansert høsten 2007. Den legger vekt på at den norske maritime næringen skal være ledende på miljøområdet. For å nå dette målet vektlegges økt satsing på forskning og innovasjon. Myndighetenes kanaler for å bidra til en slik utvikling skjer via bevilgninger gjennom Norges forskningsråd og Innovasjon Norge. Ordningene stiller krav til næringen om medfinansiering, men det offentlige vil bære en større andel av kostnadene når det gjelder prosjekter som retter seg mot miljø.

#### 3.5.2 Marine næringer

Regjeringens strategi for marin sektor – ”Bærekraftig sjømat – alfa og omega” – ble lagt frem i 2009, og sikter mot å oppretthold Norges posisjon som en internasjonalt ledende sjømatnæring. De fire fokusområder i strategien knyttes til miljøvennlig utnyttelse av ressursene i havet, økt markedsorientering, styrking av markedsadgangen i utlandet og satsning på FoU.

Per i dag eksisterer det allerede flere ordninger og tiltak som er rettet direkte mot den marine næringen. Blant annet finnes det et eget marint verdiskapingsprogram i regi av Innovasjon Norge. Programmet ble etablert allerede i 2005, og har til hensikt å utvikle sjømatbedriftenes evne til langsiktig og markedsforankret strategiarbeid. I 2009 ble det bevilget i overkant av 75 mill. kroner til det marine verdiskapingsprogrammet hvilket er en betydelig økning fra tidligere år. I 2009 kom det også en egen nasjonal strategi for Marin bioprospektering som en del av Regjeringens samlede strategi for marin sektor. Marin bioprospektering dreier seg om innsamling av materiale fra havet, kategorisering og analyse til forskning og utvikling.

#### 3.5.3 Reiseliv

Reiselivsnæringen er den tredje sektoren hvor det er utviklet en egen nasjonal strategi. Reiseliv er blant de næringene som vokser raskest globalt. Strategien som ble lansert i 2007 fokuserer blant annet på betydningen av å gjøre Norge mer kjent som reisemål. I 2008 ble det lansert en nasjonal internettportal ([visitnorway.com](http://visitnorway.com)), mens en ny felles bookingløsning er under utarbeidelse. I 2009 ble bevilgningene til reiselivsnæringen styrket med 30 mill. kroner, slik at det totale budsjettet for utvikling og markedsføring av Norge som reisemål samlet kommer opp i

245 mill. Regjeringen har i samarbeid med næringslivet etablert en nasjonal kvalitetssikringsordning for overnattingsbedrifter – et såkalt stjernesystem. Målsetninger er at denne ordningen skal være i drift fra 1. januar 2010.

### 3.5.4 Energi

Regjeringen etablerte i 2007 Energi 21 som er et strategisk organ med formål å etablere en bred og helhetlig FoU-strategi for energisektoren. Energi 21 består av representanter for næringsliv, forskning og forvaltning. I 2008 leverte de en rapport med anbefalinger om hvordan Norge kan styrke forskning, teknologiutvikling og kommersialisering innenfor miljøvennlige energiløsninger. En viktig oppgave for styret i Energi 21 i tiden fremover er å gi råd til bevilgende myndigheter og energibransjen om forskningsprioriteringer i henhold til Energi 21.

### 3.5.5 Miljøteknologi

Arbeidet med å utvikle en nasjonal strategi for miljøteknologi er nylig kommet i gang. I 2008 ble det etablert et strategisk råd for miljøteknologi med representanter fra næringsliv, miljøorganisasjoner og academia som skal gi innspill til og følge opp arbeidet med strategien for miljøteknologi. I løpet av våren 2009 har det også blitt gjennomført tre kartlegginger av norsk miljøteknologi som skal danne grunnlag for strategiens utforming.

## 3.6 BÆREKRAFTIG UTVIKLING OG MILJØ (RETNINGSLINJE 3, 7, 8 OG 11)

Norsk miljøpolitikk bygger på prinsippet om at forurenser betaler. Hovedvirkemidlene for å gjennomføre denne politikken er bruk av avgifter og kvoter. Dette er markedsbaserte virkemidler som går på tvers av sektor og bidrar til kostnadseffektive tiltak. Etter at Norge gjennom EØS-avtalen ble med i det europeiske kvotesystemet i 2008 er ca. 70 pst. av de norske utslippene underlagt kvoteplikt eller CO<sub>2</sub>-avgift. I tillegg til kvoter og avgifter benyttes en rekke virkemidler som ikke er markedsbaserte. Dette gjelder særlig tiltak rettet mot FoU innen fornybar energi og annen miljøteknologi.

### 3.6.1 Avgifter

CO<sub>2</sub>-avgiften ble innført i Norge i 1991 og omfatter CO<sub>2</sub>-utslipp fra mineralolje, bensin og forbrenning av olje og gass på kontinentalsokkelen. Virkemiddelet brukes aktivt. På bakgrunn av at Regjeringen har en målsetting om at gjennomsnittlig CO<sub>2</sub>-utslipp i nybilparken i 2012 skal

være 120 g/km, sammenlignet med omtrent 160 g/km i dag, ble det i budsjettet for 2009 innført en økning i engangsvogiften for å forsterke incentivene til å kjøpe biler med lave utslipp.

### 3.6.2 Kvoter

Norge har i henhold til Kyoto-protokollen fått tildelt klimakvoter tilsvarende 1 pst. mer utslipp enn Norge stod for i 1990. I 2008 var de totale norske utslippene på 53,8 mill. tonn. I henhold til klimaforliket skal Norge overoppfylle forpliktelsene i Kyoto-protokollen for perioden 2008–2012 med 10 pst. samt at man skal avstå fra å legge til grunn de årlige klimakvotene som Norge tildeles på bakgrunn av skogtilvekst. Denne overoppfyllelsen på 6–7 mill. tonn årlig blir oppfylt gjennom statens kjøp av klimakvoter samt økt skogtilvekst som er godskrevet til 1,47 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter iht. Kyoto-protokollen.

#### Forskjell mellom det internasjonale Kyoto-kvotestystemet og EUs kvotehandelssystem (ETS)

Det internasjonale kvotesystemet er en av de fleksible mekanismene i Kyoto-protokollen (også kalt Kyoto-mekanismene). Handelen med kvoter i dette systemet foregår mellom nasjonale myndigheter, og private aktører kan ikke delta.

EUs kvotehandelssystem (ETS) er rettet mot operatører av bestemte installasjoner i EØS-området. EUs kvotehandelssystem er et verktøy for effektiv reduksjon av klimagassutslipp innad i EØS-området, og er ikke en del av Kyoto-mekanismene. I ETS handles det i utslippskvoter mellom *private aktører*, både internt og mellom land. For å sikre konsistens i bokføringen blir det ved handel av en kvote i EUs kvotehandelssystem mellom private aktører i to ulike medlemsland også simultant overført en Kyoto-kvotest mellom landenes myndigheter.

Norske bedrifter som er underlagt kvoteplikt har selv ansvar for at egne utslipp motsvares av tilsvarende mengde kvoter. Kjøp og salg av slike kvoter skal skje innenfor rammen av EUs kvotehandelssystem. Norske bedrifter som har kvoteplikt får tildelt kvoter vederlagsfritt av den norske stat i tråd med den nasjonale allokeringssplanen. I henhold til planen får de kvotepliktige virksomhetene i perioden 2008–2012 i gjennomsnitt får 20 pst. færre kvoter enn deres klimagassutslipp i 2005. Bedriftene har således valget mellom å kutte i egne utslipp, eller kjøpe kvoter fra andre europeiske bedrifter. Ideen er at dersom prisen på en kvote er lavere enn kostnaden ved å kutte i egne

utslipp, vil bedriften kjøpe kvoter fra andre europeiske bedrifter med lavere utslippsreducerende kostnader.

I stedet for å dele ut alle kvotene vederlagsfritt til norske bedrifter, har Regjeringen besluttet å selge en del av kvotene sine i kvotehandelssystemet. I 2009 skal Norge selge 12.7 millioner klimakvoter. Dette er kvoter for både 2008 og 2009. Norge har valgt å selge en større andel av sine kvoter enn det EU-landene gjør, dette har bl.a. sammenheng med at petroleumsvirksomheten i Norge ikke får til-delt gratiskvoter.

#### **Klimaforliket – frakobling av økonomisk vekst fra miljøbelastning**

I 2008 ble et bredt flertall av partier på Stortinget enige om hovedlinjene i den norske langsiktige klimapolitikken. I det såkalte "klimaforliket" ble det besluttet at dersom en ambisiøs og global klimaavtale kommer på plass skal Norge skal være karbonnøytralt innen 2030, dersom ikke, skal Norge være klimanøytralt innen 2050. Norge har også en ambisjon om at klimagassutslippene innen 2020 skal ned 30 pst. sammenlignet med 1990-nivå.

Et viktig element i forliket er en målsetning om at 2/3 av disse utslippsreduksjonene skal skje nasjonalt (15-17 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter). Legger man til grunn at den økonomiske veksten skal forsette, innebærer en nasjonal utslippsreduksjon at man må frikoble den økonomiske veksten fra økt belastning på miljøet. I SFTs tiltaksanalyse fra 2007 kom man frem til at dersom tiltak opp til 600 norske kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter gjennomføres, gitt dagens teknologiske forutsetninger, reduseres utslippene med 14,4 mill. tonn i 2020. Utover virkemidlene som allerede er på plass pekes det på i klimaforliket at utslippsreduksjonene skal oppnås gjennom forsterket satsing på fornybar energi, på forskning og teknologiutvikling, og tiltak for å redusere utslippene fra transportsektoren.

Partene som ble enige om klimaforliket legger til grunn at den ny internasjonale klimaavtalen som skal forhandles i København i desember 2009 vil gjøre det nødvendig med en revisjon av nasjonale mål og virkemidler i klimapolitikken. Det vil da bli foretatt en ny vurdering av hvordan Norges samlede innsats bør innrettes for å bidra best mulig til å redusere de globale utslippene av klimagasser.

### **3.6.3 Grønne sertifikater**

Norge inngikk i september 2009 en avtale med Sverige med sikte på å etablere et felles grønt sertifikatmarked fra og med 1. januar 2012. Sverige har hatt et el-sertifikat-

marked siden 2003. Markedet gir i dag stabile og gode rammevilkår for investeringer i fornybar elektrisitet. Markedet for grønne sertifikater er en kostnadseffektiv subsidie av fornybar energi ettersom alle typer fornybar elektrisitet kan få inntekter fra sertifikatsalg. Det er således den enkelte produsent som må vurdere om sertifikatordningen gjør denne produksjonsmetoden lønnsom.

Endelige avklaringer knyttet til å etablere et felles sertifikatmarked skjer etter Norges forhandlinger med EU om en tilpasningstekst til fornybardirektivet, og rammene for Sveriges videre utvikling av sitt sertifikatmarked er avklart. Sverige har i henhold til fornybardirektivet et mål om at 49 pst. av energiforbruket skal være fornybart. Norge tar sikte på å starte forhandlinger med EU om fornybardirektivet om kort tid.

### **3.6.4 Bevilgninger til FoU knyttet til fornybar energi og miljøteknologi**

I tråd med Klimaforliket økte bevilgningene til forskning på fornybar energi og karbonfangst og -lagring med 70 mill. kroner i revidert budsjett for 2008, og i ordinert statsbudsjettet for 2009 med ytterligere 230 mill. kroner. Utover det som ble avtalt i Klimaforliket ble det i forbindelse med Regjeringens ekstraordinære budsjettpakke for 2009 bevilget ytterligere 75 mill. norske kroner til forskning på fornybar energi. I henhold til klimaforliket skal bevilgningene til forskningen på fornybar energi og karbonfangst og -lagring økes til minimum 600 mill. kroner i statsbudsjettet for 2010.

Utvikling av teknologi og anlegg for *fangst og lagring av CO<sub>2</sub>* er regjeringens hovedsatsing innen klimatiltak. I 2009 ble det bevilget 2 695 mill. kroner til videre arbeid med CO<sub>2</sub>-håndtering på Kårstø og Mongstad og drift av Gassnova SF som ivaretar statens interesser knyttet til CO<sub>2</sub>-håndtering.

Regjeringen vil la miljøaspektet integreres på en tydelig måte i de eksisterende virkemidlene og har foreslått å styrke miljøasatsingen i programmet Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA). Som nevnt i kapittel 3.4 kjennetegnes BIA-programmet av at tett samarbeid mellom bedrifter og FoU-miljøer. Hele 90 pst. av prosjektene har internasjonale partnere, noe som er en viktig forutsetning for at kunnskapen også flyter over grensene. I 2009 er BIA bevilgningene til miljøteknologi på 30 mill. kroner. 20 millioner kroner er avsatt til en bredesatsing på miljøteknologiopro-

sjekter, mens 10 mill. kroner er øremerket fornybar energi og energieffektivisering.

Regjeringen har fastsatt et samlet mål på 30 TWh økt fornybar energi og energieffektivisering over perioden 2001–2016. Grunnfond for energieffektivisering og fornybar energi ble etablert i 2007 med en fondskapital på 10 mrd. kroner, og ble i statsbudsjettet for 2009 styrket med ytterligere 10 mrd. I tillegg til økte bevilgninger til grunnfondet ble det gjennom den ekstraordinære tiltakspakken i 2009 bevilget ytterligere 1.2 mrd. kroner til fornybar energi og energieffektivisering i nye og eksisterende bygg

#### **Etablering av forskningsentre formiljøvennlig energi (FME)**

Økte bevilgninger til miljøforskning bidro til etablering av åtte forskningsentre for miljøvennlig energi (FME) i 2009. Disse sentrene er dedikert til forskning innen hhv (senterets navn i parentes):

- karbonfangst – og lagring (BIGCCS Centre og SUCCESS)
- offshore vindenergi (NORCOWE og NOWITECH),
- bioenergi (CenBio),
- design av fornybare energianlegg mht. minimering av lokale miljøvirkninger (CEDREN),
- solceller (The Norwegian Research Centre for Solar Cell Technology), og
- energieffektivisering i bygninger (ZEB).

Meningen er at sentrene vil danne grunnlag for flere og sterkere koblinger for kunnskapsoverføring mellom forskning og næringsliv innen miljøteknologiområdet. Sentrene har en tidsbegrenset horisont, og får mellom 10 og 20 millioner hver per år i fem år.

#### **3.6.5 Bevilgninger til miljøvennlig transport**

I 2009 ble det bevilget midler til flere tiltak for å møte klimautfordringene på samferdselsområdet. Jernbanebudsjettet ble økt med 30 pst. fra 2008 og ligger i 2009 på nærmere 10.1 mrd. kroner.

Videre er det foreslått en dobling av belønningsordningen for bedre kollektivtransport i byområdene med en bevilgning på om lag 325 mill. kroner. I Nasjonal transportplan 2010-2019 legges det opp til at belønningsordningen skal dobles i løpet av neste fireårsperiode.

Transnova er et prøveprosjekt for å redusere CO<sub>2</sub> utslipp fra transportsektoren i Norge. Transnova kan bevilge midler til tiltak som bidrar til mindre bruk av drivstoff pr. km (energieffektivisering), tiltak som bidrar til at mer klimavennlige transportformer benyttes og tiltak som reduserer transportomfanget. I tillegg til en "normalbevilgning" på 50 mill. kroner i budsjettet for 2009, fikk Transnova i forbindelse med Regjeringens tiltakspakke ytterligere 50 millioner kroner øremerket utbygging av ladestasjoner for el-biler.

#### **3.6.6 Miljøvennlige offentlige innkjøp**

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for rundt 270 milliarder kroner hvert år, hvilket tilsvarer i overkant av 10 pst. av BNP for 2008. Regjeringen har utarbeidet konkret krav i forbindelse med offentlige innkjøp med prioritering av innkjøp som er relevante for klima, energi, helse og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold. I forbindelse med utviklingen av kravene/kriteriene skal det opprettes en faglig støttetjeneste, kalt "knutepunkt", i hvert fylke/region som skal bidra i implementeringsprosessen av miljøkrav i innkjøpsprosessen. I løpet av 2009 skal alle fylker/regioner ha etablert et eget knutepunkt.

#### **3.7 INTEGRERING AV INTERNASJONALE MARKEDER (RETNINGSLINJE 12 OG 13)**

Norsk økonomi er tett integrert i det europeiske markedet, og EØS-avtalen sikrer fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital mellom Norge og medlemslandene i EU. Samtidig åpner nye markeder seg i land som vi tidligere handlet mindre med. Handelen med Kina har økt dramatisk gjennom det seneste tiår, og land som India, Brasil og Russland har potensial til å bli viktige handelspartnere for Norge i tiden fremover. Handelspolitikken har i den senere tid blitt preget av et stadig mer globalisert marked for handel med varer og tjenester, ikke minste gjennom regjeringens arbeid med bilaterale handelsavtaler.

Norske interesser i utenrikspolitikken har stått høyt på agendaen det siste året, og Norges økonomiske interesser i den globale økonomien er blitt drøftet og tydeliggjort i UD's stortingsmelding *Interesser, ansvar og muligheter* og i boken *Norske Interesser*. Her fremheves det at Norge har særlig sterke interesser av en veletablert internasjonal rettsorden, som baseres på multilaterale avtaler og konvensjoner. Norske myndigheter er derfor opptatt av at regelverket for økonomisk samkvem over landegrensene



videreutvikles gjennom WTOs avtalesystem. Stortingsmeldingen tydeliggjør også Norges sterke interesser av å opprettholde EØS-avtalen og å utdype samarbeidet med EU også på andre områder. Det fremheves at Norge særlig har interesser overfor EU i tilknytning til skipsfartspolitik, reform av EUs fiskeripolitikk, bærekraftig havbruk, energipolitikk, sosial rettferdighet og likestilling.

### 3.7.1 EØS-avtalen

EØS-avtalen fyller 15 år i år og Stortinget har bedt Regjeringen om å gå gjennom erfaringene med EØS-avtalen. Periodevis har norske myndigheter opplevd press på avtalen i forbindelse med EUs gradvise innlemmelse av nye land og medfølgende krav om større finansielle bidrag til medlemslandene. EØS-avtalen utvides også gradvis gjennom implementering av nytt regelverk i EU. Avtalen har vist seg stabil og har så langt ikke drevet frem tydelige konflikter mellom avtalepartene. Selv om EØS-avtalen blir gradvis mer omfattende er det slik at EØS-avtalen dekker en stadig mindre andel av EU-samarbeidet. Dette illustrerer at EUs integreringsarbeid foregår på en rekke politikkområder som ikke er omfattet av EØS-avtalen, men som likevel har relevans for vekst og sysselsetting i medlemslandene.

Den 30. juni inngikk Norge og EU avtale om endringer i EØS-regelverket. Avtalen sikrer forenklede tollregler for varer mellom Norge og EU, og trådte i kraft 1. juli 2009. Uten denne endringen ville norsk næringsliv, og særlig norsk eksportnæring, fått dårligere vilkår sammenlignet med konkurrenter i EU.

Regjeringen besluttet ved årsskiftet 2008/2009 å innarbeide EUs nye tjenstedirektiv gjennom EØS-avtalen. Direktivet har til hensikt å stimulere til økt handel med tjenester over landegrensen i EØS-området. Selv om tjenester i utgangspunktet er en del av de fire friheter, har man i praksis sett at en rekke nasjonale reguleringer og praksiser har satt en stopper for utenlandske tjenesteleverandører. Direktivet omhandler både midlertidige leveranser og mer permanent etablering av virksomhet i et annet EØS-land.

Norske myndigheter viser stor vilje og evne til å implementere og effektivere det regelverk som EU utvikler og som skal adopteres i Norge gjennom EØS-avtalen. I følge EFTAs scorebord, hadde Norge såkalt iverksettingsunderskudd på 0,4 pst i juli 2009. Kun seks direktiver var ikke fullt transponert av norske myndigheter. Gjennomsnittlig

forsinkelse ligger for Norges del på rundt 5 måneder, noe som er vesentlig under EU-snittet, og på linje med de nordiske medlemslandene. Antall saker fra EFTAs overvåkningsorgans (ESA) overfor Norge er nå på et meget lavt nivå og er fallende.

Dagens finansieringsordning i EØS-avtalen løper for perioden 2004-2009. Forhandlinger om en ny finansieringsordning pågår på overtid, men det er på det rene at alle parter ønsker å videreføre avtalen. EØS-midlene går i dag til investerings- og utviklingsprosjekter i EUs tolv nye medlemsland, samt Hellas, Portugal og Spania, på områder som miljø, klima, energi, bærekraftig utvikling, bevaring av europeisk kulturarv, helse og barn, forskning, utdanning og Schengen-tilpasning. Norske miljøer kan delta som samarbeidspartnere i prosjektene. Så langt har i gjennomsnitt 15–20 prosent av prosjektene vært støttet av en norsk partner.

I kjølvannet av finanskrisen søkte Island om EU-medlemskap sommeren 2009. Den nye regjeringen på Island er splittet i synet på medlemskap, og det er på ingen måte gitt at befolkningen gir sin støtte til medlemskap i en folkeavstemming. Kommisjonen og medlemslandene er positivt innstilt, og det forventes at forhandlingene vil kunne starte relativt raskt. Et islandsk medlemskap vil kunne reise utfordringer for EØS-avtalen, særlig i tilknytning til overvåknings- og domstolsfunksjonene i avtalen. Den norske regjeringen følger utviklingen på Island nøye.

### 3.7.2 Bilaterale handelsavtaler

I løpet av 2008 og 2009 har Norge og EFTA forhandlet med en rekke land om etablering av bilaterale handelsavtaler. Mange av disse landene er store og viktige. Norge startet forhandlinger med Kina (bilateralt) og India (gjennom EFTA) i 2008. EFTA-forhandlinger med Ukraina startet i 2009. Disse prosessene er godt i gang. Det føres uformelle konsultasjoner med Russland med tanke på en fremtidig handelsavtale. En handelsavtale mellom EFTA og Canada trådte i kraft i 2009. EFTA-handelsavtalen med Colombia ble undertegnet i november 2008, og en avtale mellom EFTA og Samarbeidsrådet for de arabiske statene i Persiabukta (GCC) ble undertegnet i juni 2009. Forhandlingene med Serbia, Peru og Albania er avsluttet og forventes undertegnet i nær fremtid. Det er også igangsatt forhandlinger med Algerie. Etableringen av bilaterale handelsavtaler trykker gode vilkår for både norske eksportører og importører av utenlandske varer og tje-



nester til det norske markedet. Dermed oppnås bedre konkurransevilkår og økt verdiskaping.

Regjeringen har besluttet å legge vekk arbeidet med en generell modell for investeringsavtaler. I forbindelse med forhandlingene om bilaterale handelsavtaler med India, Ukraina, Kina og Russland vurderes behovet for og utforming av bestemmelser om investeringsbeskyttelse med hvert enkelt av disse landene. Slike avtaler er viktige for Norge fordi en stadig større andel av norsk kapital plasseres i utlandet. Norske bedrifter internasjonaleses i rask fart og etablerer gjerne datterselskaper i land utenfor EØS-området der investeringsvilkårene kan være mer uforutsigbare.

### 3.8 NÆRINGSRETTET FORENKLING OG EFFEKTIVISERING I OFFENTLIG SEKTOR (RETNINGSLINJE 9, 10, 14 OG 15)

Som et ledd i prosessen med administrative forenklinger rettet mot næringslivet har offentlige myndigheter satt i gang et omfattende arbeid med å videreutvikle internettportalen Altinn for å gjøre næringslivets tilgang til offentlige tjenester enklere. I budsjettet for 2009 ble det bevilget 208,4 millioner kroner for å videreutvikle den nye Altinn-løsningen som også kalles Altinn II. Målsetningen er at elektroniske tjenester over tid fullt ut erstatter papir i kommunikasjonen mellom næringslivet og offentlig sektor. I den nye Altinn-løsningen legges det til rette for at informasjonen i større grad kan flyte på tvers mellom de forskjellige offentlige etatene slik at næringslivet f.eks. kan spare inn ressurser på unødig dobbelrapportering.

#### 3.8.1 Fornyning av offentlig sektor

Regjeringen la i 2007 frem en strategi for fornying av offentlig sektor. Fornyingsarbeidet skal på sikt skape en effektiv offentlig sektor som tilbyr gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. For tiden pågår det flere fornyingsprosjekter i offentlig sektor. Noen av disse reformene er sektorvise, slik som reorganisering av Skatteetaten som skal være avsluttet i 2009, resultatbasert finansieringssystem for forskningsinstituttsektoren fra 2009, ny langtidsplan for Forsvaret for perioden 2009-2012, og Samhandlingsreformen som er en ny helsereform presentert sommeren 2009.

Det pågår også tverrgående reformer slik som arbeidet med å få på plass en ny og effektiv Arbeids- og velferdsetat (nærmere omtalt i egen boks i delkapittel 3.10), utviklingen av den internettbaserte plattformen for levering av offentlige skjema og tjenester, Altinn, og utvikling av én felles elektronisk identifikasjonsløsning (eID) for innbyggerne ved bruk av offentlige nettbaserte tjenesteportaler. I 2008 ble det avdekket svakheter ved rutinene knyttet til offentlige innkjøp. I St.meld nr. 36 *Det gode innkjøp* adresseres disse problemene. Det vises blant annet til etableringen av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2008. Difi har som hovedoppgave å styrke Regjeringens arbeid med å fornye offentlig sektor og blant annet en egen avdeling som skal hjelpe det offentlige med kompetanseheving innen offentlige innkjøp. I 2009 er det blitt opprettet informasjonskontorer for offentlige innkjøp, samt en egen nettportal som skal gi informasjon og bidra til kompetanseheving om offentlige anskaffelser og retningslinjer knyttet til disse.

#### Kartleggings- og forenklingsprosjekt

Tidlig i 2008 ble et større kartleggings- og forenklingsprosjekt avsluttet der man har identifisert regelverk som berører næringslivet. Resultatet fra kartleggingen viser at informasjonskrav knyttet til regelverket slik det var i 2006 kostet norsk næringsliv om lag 54 mrd. kroner per år<sup>22</sup>, eller 2,5 pst. av BNP i 2006<sup>23</sup>. Sammenlignbare undersøkelser i andre land har kommet frem til at kostnadene i Nederland er 3,6 pst. av BNP, Danmark 2,2 pst. og Østerrike 2,8 pst. Kartleggingen estimerte at om lag 70 pst. av de administrative kostnadene er tilknyttet reguleringer som ligger under Finansdepartementet, i hovedsak regnskap og bokføring som i stor grad også er nyttig internt for bedriftene.

På bakgrunn av kartleggingsarbeidet er det lagt frem en handlingsplan med 120 konkrete tiltak for å redusere bedriftenes administrative kostnader tilknyttet offentlig

regelverk. Listen inneholder både tiltak som er gjennomført siden 2006 (som var nulltidspunktet for kartleggingen), tiltak som skal gjennomføres fortløpende av det ansvarlige fagdepartement, og tiltak som skal vurderes. Blant tiltakene med potensielt størst besparelse er tiltak knyttet til elektroniske løsninger som for eksempel elektronisk resept og elektronisk søknad i plan- og byggesaker.

De administrative kravene utgjør en forholdsmessig mye større andel av ressursene til små- og mellomstore bedrifter (SMB) enn til større bedrifter. På bakgrunn av dette og at de aller fleste bedriftene i Norge er SMBer (99 pst. har færre enn 20 ansatte), er flere av forenklingstiltakene direkte rettet mot mindre virksomheter. Ett av tiltakene som har vært utredet og er til behandling er unntak fra revisjonsplikt for små virksomheter. Denne revisjonsplikten har i dag en estimert kostnad for de små bedriftene på mellom 1,3 mrd. og 2 mrd. kroner.

<sup>22</sup> Tidligere målt til 57 mrd. kroner. Nytt tall grunnet justert måling.

<sup>23</sup> Dette tallet forteller oss imidlertid ikke hva som er potensialet for forenkling. For det første er det kun kostnadene som er målt, ikke reguleringsens samfunnsnytte. For det andre kom det frem i undersøkelsen at rundt 60 pst. av de opplysningene det offentlige ber om også i stor grad benyttes internt i bedriftene. Den reelle administrative byrden antas å ligge et sted mellom 1,08 og 2,5 pst. av BNP.

Fra og med 1. januar 2010 vil det for alle offentlige nettsteder være obligatorisk med åpne dokumentstandarder. Tiltaket innebærer at alle brukere av offentlige nettsteder skal kunne lese dokumenter uavhengig av hvilken programvare eller type datautstyr de har. Nærings- og handelsdepartementet er i gang med å etablere en strategi for små og mellomstore bedrifter i Norge. I den forbindelse er det opprettet et strategisk råd slik at bedriftene får mulighet til å gi råd og innspill.

### 3.8.2 Oppfordre bedrifter til å utvikle deres samfunnsansvar

I januar 2009 kom St.mld nr. 10 (2008-2009) om *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*. Denne meldingen klargjør det samfunnsansvaret norske selskaper med internasjonalt engasjement har i andre land. I tillegg til å følge nasjonal lovgivning i det land de opererer, forventes norske bedrifter å respektere menneskerettigheter og arbeidstakeres rettigheter, ta vare på miljøet, bekjempe korrupsjon og utvise størst mulig åpenhet.

## 3.9 INFRASTRUKTUR (RETNINGSLINJE 9, 10 OG 16)

### 3.9.1 Samferdsel

Norge omfattes av Trans-European Transport Network (TEN-T) gjennom EUs målsetning om å integrere transportsystemene med EUs naboland i nord (Norge, Island og Russland). I oktober 2008 ble det besluttet å etablere et Partnerskap for Transport og Logistikk, og at dette samarbeidet skulle tre i kraft fra 2010. Formålet med partnerskapet er å legge til rette for samordning av infrastrukturprosjekter som er av regional betydning og at man kan involvere internasjonale finansieringsinstitusjoner i partnerskapet. Norge er en del av TEN-T-prosjektene som skal legge til rette for effektive transportruter både i Nordsjøen og Østersjøen, i tillegg er Norge også del av det prioriterte TEN-T-prosjektet som skal knytte de nordiske hovedstedene sammen med vei og jernbane.

I dag eksisterer det allerede et transnasjonalt samarbeid på transportområdet i Barentsregionen. Barents Euro Arctic Transport Area (BEATA) arbeider med å utforme en strategi for et integrert transportsystem i regionen.

### Nasjonal transportplan (2010-2019)

Regjeringen la i mars 2009 frem en ny nasjonal transportplan (NTP) som beskriver strategier for samferdselspolitikken de neste 10 årene. Den nye transportplanen har en total finansiell ramme på 321,9 milliarder kroner over hele perioden, hvilket er 45 pst. høyere enn NTP 2006-2015. Dette gir årlig økte midler til satsing på både transport på vei (39 pst.), jernbane (58 pst.) og sjø (77 pst.).

Hovedsatsingsområdene som trekkes frem i transportplanen de neste ti årene er næringslivets transportbehov og regional utvikling, transportsikkerhet, redusert miljøbelastning og universell utforming. Det legges opp til en differensiert samferdselsatsing for by og land. I og rundt de større byene vil det bli lagt større vekt på kollektivtransport, mens veitransport vektlegges i distriktene.

Det legges opp til store investeringer i transportkorridorer som knytter Norge direkte til utenlandske markeder. 24,3 mrd. kroner settes av til utbygging av vei og jernbane for å knytte Oslo til de andre skandinaviske hovedstedene.

### Effektive prisingsystemer

Transportpolitikken i Norge har som målsetning å redusere miljøskadelige virkninger av transport, samtidig som man legger til rette for bedre fremkommelighet både for person- og varetransport. I byene tenkes dette å løses gjennom at mye av personbiltrafikken skal gå over til kollektivtrans-

port. For å oppnå dette ønsker man både å gjøre kollektivtilbudet mer tilgjengelig, samtidig som man ønsker å dempe bilbruken direkte gjennom avgifter, køprising og begrensninger på antall parkeringsplasser.

### Offentlig privat samarbeid

I forbindelse Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011 ble det besluttet å gjennomføre tre prøveprosjekter med offentlig privat samarbeid (OPS), hvorav det siste prøveprosjektet ble avsluttet sommeren 2009. OPS-modellen går ut på at staten legger ut veiprojektet på anbud hvor den private entreprenøren får ansvaret for å prosjektere, bygge, finansiere, vedlikeholde og drive veistrekningen over en bestemt periode. I en evaluering initiert av myndighetene for to av de tre første OPS-veiutbyggingene kom man frem til at OPS har gitt raskere prosjektgjennomføring, mens byggekostnadene er på samme nivå som offentlige veiutbygginger. Regjeringen har likevel gitt klare signaler om at de ikke ønsker å videreføre OPS-modellen. Hovedargumentet er at OPS anses som en unødvendig dyr finansieringsmodell for staten, og at man ikke ønsker å låse fremtidige budsjetter gjennom kontraktfestede forpliktelser med private aktører. Det legges imidlertid opp til å utvikle alternative kontraktformer med private aktører som kombinerer drift, vedlikehold og utbedring av lengre veistrekninger, men hvor den private entreprenøren ikke får basere seg på lånefinansiering.

### 3.9.2 Energitransport

Norge er en del av et felles nordisk kraftmarked som inkluderer ca. 60 pst. av regionens kraftkonsum. Dette bidrar til at den nordiske regionen har en mer effisient prising og større leveringssikkerhet enn dersom de nasjonale markede skulle operert hver for seg. Det er også etablert et nært nordisk samarbeid om utbygging og drift av nett, både på ministernivå, mellom de systemansvarlige nettselskapene og regulatorene. På Nordisk ministermøte i Umeå i 2008 ble det vedtatt en konkret handlingsplan om utbygging og drift av nett og øvrig samarbeid om utvikling av kraftmarkedet.

Høsten 2008 ble de norske og nederlandske kraftmarkedene integrert via sjøkabelen NorNed. Kabelen er et Trans-European Energy Network (TEN-E)-prosjekt med finansieringsstøtte fra den europeiske utviklingsbanken. Kabelen skal bidra til mer effisient prising, større leveringssikkerhet og tilgang til fornybar vannkraft i Nederland. Kabelen har en kapasitet på 700 megawatt, tilsvarende kraftforbruket til halve Amsterdam.

### 3.9.3 Infrastruktur for effektiv bruk av IKT

Infrastruktur knyttet til elektronisk kommunikasjon og utveksling av informasjon har blitt vel så viktig som vei og jernbane for å ha et effektivt fungerende samfunn. Reduksjon av transaksjonskostnadene er særlig viktig med tanke på Norges geografisk perifere beliggenhet i Europa, samt muligheten for å opprettholde et desentralisert bosettingsmønster.

I følge norske myndigheter har 99,9 pst. av den norske befolkningen i dag tilgang til bredbånd<sup>24</sup>. HØYKOM-programmet som ble avsluttet i 2008 har vært myndighetenes viktigste virkemiddel til å styrke utbredelse av bredbånd i områder uten eksisterende tilbud. I tiårsperioden som programmet varte fra 1999-2008 bevilget myndighetene gjennom HØYKOM-programmet til sammen 771,5 mill. norske kroner.

## 3.10 ARBEIDSMARKEDSPOLITIKK (RETNINGSLINJE 2, 3, 4, 5, 17, 18, 19, 20, 21, OG 22)

Samfunnets evne til å utnytte de menneskelige ressursene er avgjørende for hvorvidt man kan ha et bærekraftig vel-

ferdssamfunn. Arbeidsmarkedspolitikken spiller en viktig rolle både i mobiliseringen av ubenyttede arbeidskraftsreserver og ved å styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet for langtidssykmeldte og andre som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet. Ett av Regjeringens hovedmål er derfor å bidra til høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften.

Fortsatt høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet var også hovedmålsetningen i Regjeringens tiltakspakke i forbindelse med finanskrisen. Hovedtiltaket her var å sikre sysselsetting i bygge- og anleggsbransjen. Dette er et eksempel på en proaktiv sysselsettingspolitikk. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt dette fremmer en god utnyttelse av arbeidskraften, eller om det hindrer en naturlig omstilling i økonomien som på sikt vil gi en bedre allokering av ressurser.

Som vist i kapittel 2 var hele 78 pst. av den voksne befolkningen sysselsatt i 2008. Til tross for at arbeidsledighetsnivået har økt i Norge som følge av den globale lavkonjunkturen er arbeidsledigheten fortsatt lav i Norge både i en internasjonal og historisk sammenheng<sup>25</sup>. I 2009 er det lagt opp til i gjennomsnitt 75 000 arbeidsmarkedstiltaksplasser for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Det var omtrent 70 000 helt ledige registrert hos NAV ved utgangen av september 2009 og om lag 17 000 deltok i et arbeidsmarkedstiltak. I tillegg var om lag 90 000 med nedsatt arbeidsevne registrert ved NAV. NAV skal bistå med individuell oppfølging og nødvendig bistand til arbeidssøkere enten de er vanlige arbeidssøkende eller har nedsatt arbeidsevne.

Norge har mange syke, deltidsansatte og arbeidsuføre sammenlignet med andre land. Det er innenfor gruppene uføre, undersysselsatte, innvandrere, førtidspensjonerte og personer med nedsatt arbeidsevne at Norge må sies å ha det største potensialet for økt utnyttning av arbeidskraftsressursene. I 2008 var i gjennomsnitt 7 pst. av alle sysselsatte borte fra arbeid pga. sykdom. I oktober 2009 var det registrert over 340 000 unike mottakere av uføreytelser i Norge. Dette tilsvarer 11 pst. av den voksne befolkningen (18-67 år), noe som plasserer oss på topp i OECD-sammenheng. Arbeidsledigheten blant utenlandske statsborgere i Norge er også nærmere det

<sup>24</sup> Bredbånd i denne sammenheng tilsvarer kapasitet fra ADSL (bredbånd over telefonkabel) og oppover.

<sup>25</sup> I august 2009 viste tallene fra NAV at arbeidsledigheten var 3 pst. målt som antall personer arbeidsledige ved slutten av måneden

### Inntektsfordeling og vekst i den nordiske modellen

Modellene for organisering av arbeids- og inntektspolitikken, samt den rolle det offentlige spiller som tilbyder av velferdstjenester i de nordiske landene blir gjerne omtalt som den nordiske modellen. I EUs vekst- og sysselsettingsstrategi har man særlig vært opptatt av kombinasjonen av fleksibilitet og trygghet i arbeidsmarkedet med den danske arbeidsmarkedspolitikken som et godt eksempel (såkalt flexicurity).

En jevn fordeling av inntekt er også et kjennetegn ved de nordiske landene. I *Fordelingsutvalgets* utredning som ble presentert våren 2009 gjøres det rede for inntektsfordelingen i Norge og hva som følger i kjølvannet av større eller mindre grad av inntektsulikhet. En lav grad av inntektsulikhet i Norge er oppnådd gjennom en sentralisert og koordinert lønnsdannelse og aktiv omfordeling av inntekt gjennom skattesystemet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv har man tradisjonelt vist til at dersom man vektlegger økonomisk fordeling, så taper man i form av økonomisk effektivitet, noe som gir svekket vekst på lang sikt (the equity efficiency trade-off). Erfaringene fra de nordiske landene, og Norge spesielt peker i retning av at denne typen avveining ikke nødvendigvis gjelder. Hva er det eventuelt ved det norske systemet som bidrar til at man både kan oppnå jevn inntektsfordeling og høy produktivitets- og verdiskapingsvekst?

I Fordelingsutvalget pekes det på at den omfordeling av inntekt som skjer gjennom skattesystemet har blitt kanalisert gjennom såkalte arbeidsorienterte velferdsordninger. Et eksempel på dette er tilbud av lett tilgjengelige barnehage-

plasser, noe som bidrar til å øke yrkesdeltakelsen og derigjennom veksten. Utvalget peker på at nettopp høy yrkesdeltakelse er kjernen til at inntektslikhet og høy vekst kan gå hånd i hånd. Dersom sjenerøse velferdsordninger bidrar til å redusere viljen til arbeid, vil man på sikt svekke vekstevnen. Det pekes også på at inntektssikring gjør arbeidsstyrken mer positivt innstilt til globalisering og handel med utlandet, ettersom denne typen aktivitet ikke får legge for stort press nedover på lønnsnivået. Dette gjelder særlig for de lavtlønte. Dermed sikres vilkårene for en åpen og konkurranseorientert økonomi.

I den senere tid har det også blitt fremhevet både fra regjeringen og akademisk hold at inntektslikhet kan bidra til økt næringsdynamikk fordi de minst lønnsomme og produktive bedriftene sliter mest dersom lønningene er høye. De mest lønnsomme derimot kan holde lønnskostnadene relativt lave. Dermed dør de minst lønnsomme raskt ut og forsyner de mest lønnsomme med nødvendig arbeidskraft. Det er viktig å presisere at denne mekanismen så langt ikke er godt dokumentert empirisk. I tillegg vil mange økonomer hevde at inntektsulikhet i seg selv bidrar til dynamikk fordi arbeidskraften vil søke dit hvor lønnsnivået er høyest, det være seg både internt innen næringer, så vel som mellom næringer.

Fordelingsutvalget peker også på en rekke egenskaper ved det norske samfunnet som kan forklare den høye vekstevnen, uavhengig av inntektsfordeling. Det pekes på at eksistensen av mange små bedrifter bidrar til høy dynamikk og at samfunnet preges av sosial kapital som skaper tillit og derigjennom høy effektivitet.

dobbelt av som for befolkningen som helhet. Nedenfor presenteres nylige innførte tiltak rettet mot å øke deltakelsen i arbeidsmarkedet blant disse gruppene av befolkningen.

#### 3.10.1 En livsløpsinnstilling til arbeid

I Norge har det de senere årene blitt innført flere ordninger som skal legge til rette for disse utsatte arbeidsgruppene. Eksempelvis har man innført rett til lenger ferie for eldre arbeidstakere, samt mulighet til å ta ut pensjon gradvis mens man fortsatt arbeider. Det er også blitt innført en ordning for ungdom som garanter skole, arbeid eller tiltak til unge under 20 år, samt en oppfølgingsgaranti for unge arbeidsledige i alderen 20–24 år.

NAV-reformen og pensjonsreformen har i flere år vært regjeringens hovedsatsing innen arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Så også i 2009. Disse tiltakene omtales nærmere i hhv. egen boks nedenfor og i delkapittel 3.2.

Inntil 2008 fikk personer i aldergruppen 67-69 år redusert alderspensjonen med 40 pst. dersom arbeidsinntekten oversteg 2G (tilsvarer ca. 140 000 NOK). I 2008 ble denne regelen fjernet for 67-åringene, og fra og med 2009 også for 68-åringene. En effektstudie gjennomført av Frischsenteret indikerer at fjerning av avkortningsreglene vil gi en økning i yrkesfrekvensen for denne aldersgruppen på mellom 0,5-1 prosentpoeng.

Regjeringen har som målsetning at alle som ønsker skal ha tilgang til barnehageplass til en fastsatt maksimalpris. I 2009 ble det vedtatt lovfestet rett til barnehageplass for alle barn som har fylt 1 år innen august i det aktuelle opptaksåret. Dette er et tiltak som potensielt kan frigjøre ressurser for arbeidsmarkedet.

Gode norskferdigheter og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet er en forutsetning for å kunne skaffe seg arbeid og utdanning. Nyankomne innvandrere med

permanent oppholdstillatelse som kommer fra land som ikke er med i EU eller EFTA har derfor i introduksjonsloven fått en lovfestet rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Målet for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er at voksne innvandrere senest i løpet av de første fem årene de bor i landet, skal lære tilstrekkelig norsk til å fungere i yrkes- og samfunnslivet. I 2009 ble innsatsen knyttet til Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen økt med til sammen 125 mill. kroner til styrking av integreringsarbeidet i kommunene.

### 3.10.2 Et inkluderende arbeidsliv – tiltak mot sykefravær

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom myndighetene og partene i arbeidslivet er et potensielt viktig ledd i kampen med å få ned sykefraværet. Den nåværende avtalen går ut i desember 2009 etter at den ble undertegnet for første gang i 2001. Regjeringen har gitt klare signaler om at avtalen vil bli videreført i en reforhandlet utgave etter 2009. I den gjeldende IA-avtalen er det en konkret målsetning at sykefraværsnivået skal være redusert med 20 pst. fra 2. kvartal 2001 til 2009. Partene er også enige om at den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidsmarkedet skal økes, samt at man skal øke sysselsettingen blant personer med redusert funksjonsevne.

IA-avtalen fastslår at hovedansvaret for oppfølgingen i sykmeldingsfasen ligger hos arbeidsgiver, blant annet skal det utarbeides en oppfølgingsplan mellom arbeidstaker og arbeidsgiver senest innen 6 uker etter sykemelding. Fra myndighetenes side er det blitt innført nye sykmeldingsregler med tettere oppfølging og avklaring av arbeidsevnen tidlig i sykmeldingsfasen og at behandlende leges ansvar for oppfølging av sykmeldte har blitt tydeligere. Målsetningen om 20 pst. reduksjon i nivået på sykefraværet er imidlertid ikke nådd. Mens sykefraværsprosenten som andel av antall avtalte arbeidsdagsverk var 7 pst. i 2. kvartal 2001 hadde denne steget til 7,1 pst. i 2. kvartal 2009<sup>26</sup>.

### 3.10.3 Tiltak for å redusere andelen uføretrygdede

Siden 2007 har det vært gjennomført en forsøksordning med tidsbestemt lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaket skal bidra til å beholde personer i arbeid og få flere uføretrygdede inn i arbeidslivet.

<sup>26</sup> Dette inkluderer både egenmeldt og sykemeldt sykefravær.

<sup>27</sup> Det må presiseres her at på kort sikt er svvingene i valutakursene en av de viktigste faktorene i nivået på lønnskostnadene sammenlignet med utenlandske konkurrenter. For eksempel var den Norske kronen i gjennomsnitt 2.5 pst. svakere i 2008 enn i 2007 sammenlignet med Euroen.

Det er også gjennomført tiltak som skal gjøre det enklere for personer som i dag mottar uføretrygd, men som ønsker å jobbe deltid å komme tilbake i arbeidslivet. Et av tiltakene er en utvidelse av den såkalte "frysordningen" fra tre til 10 år. Frysordningen betyr at uførepensjonister som går ut i jobb, kan få tilbake samme uføregrad, dersom de finner ut at de ikke klarer å stå i arbeid.

Et planlagt forslag om ny uførepensjonsordning var tidligere ment å bli fremlagt i 2009, men er nå annonsert å komme i løpet av 2010. Hensikten med den nye ordningen er å gjøre det enklere å kombinere arbeid og uføretrygd for de som kun er delvis arbeidsføre og trenger en mer tilpasset arbeidsbrøk enn det regelverket muliggjør i dag. Dette er et viktig tiltak som potensielt både vil redusere statens utgifter til uføreytelser samt øke velferden til mange som i dag er registrert som fullt uføre men som ønsker å jobbe.

### 3.10.4 Sikre sysselsettingsvennlig utvikling i lønns- og arbeidsrelaterte kostnader

Norge har tradisjon for sentraliserte lønnsforhandlinger mellom nasjonale arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene hvor konkurranseutsatt virksomhet forhandler lønn først, og deretter kommer skjermet sektor. Gjennom å la konkurranseutsatt sektor være toneangivende i lønnsfastsettingen holdes lønnsveksten innenfor en ramme slik at man unngår en sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor.

Gjennomføringen av inntektsoppgjøret er partenes ansvar og myndighetene er ikke direkte involvert i denne prosessen med unntak av i forhandlingene med statens egne ansatte. Dersom lønnsforhandlingene går over i streik har imidlertid myndighetene lovhjemmel til å foreslå tvungen lønnsnemnd hvis streiken setter liv eller helse i fare.

Norges Banks styringsmål om en stabil vekst i konsumprisene på 2,5 pst. over tid er et viktig premiss for de sentraliserte lønnsforhandlingene, fordi rentenivået påvirker lønnskostnadenes kjøpekraft.

Lønnsnivået per timeverk i norsk industri var i 2008 28 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i EU. I kapittel 2 ble det vist at arbeidskraftens produktivitet i Norge er høy, noe som igjen kan forklare et høyere lønnsnivå<sup>27</sup>.



**NAV-reformen**

Siden 2006 har Regjeringen arbeidet med å få på plass en ny Arbeids- og velferdsetat (NAV) som skal samle og koordinere tilbudet av arbeids- og velferdstjenester under samme tak. Reformen er en sammenslåing av A-etat, trykdeetaten og sosialkontoret, og innebærer at NAV har ansvaret for velferdsordninger som arbeidsledighetstrygd, sykelønn, attføring, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Disse ordningene utgjør til sammen omtrent en tredjedel av statsbudsjettet.

NAV-reformen har til hensikt å øke arbeidsdeltakelsen i befolkningen, øke brukervennlighet av offentlige velferdstjenester, samt å høste effektivitetsgevinster i form av skalfordeler fra sammenslåingen. Reformen er svært omfattende og innebærer etablering av nye kontorer i 431 kommuner i Norge. En tredjedel av de 20 000 NAV-ansatte må bytte arbeidsplass og/eller arbeidsoppgaver. Samlet sett har det blitt bevilget om lag 4,5 mrd. kroner for årene 2006-2009 til gjennomføring av reformen. Reformen vil i hovedtrekk være gjennomført over hele landet i 2010. Dette innebærer et eget NAV-kontor i alle norske kommuner.

Arbeidet med å etablere en helhetlig tilbyder av arbeids- og velferdstjenester har imidlertid vist seg utfordrende. Reformen har blant annet ført til økt behandlingstid for å motta en rekke trygdeytelser. Dette har særlig vært et problem i tilknytning til den økte arbeidsledigheten i kjølevannet av finanskrisen hvor man i første halvår 2009 fikk en opphoping av personer som måtte vente på dagpenger. Som følge av en presset etat besluttet Regjeringen å utsette den

planlagte forenklingen av stønadssystemet, med innføring av midlertidig arbeidsavklaringspenger som erstatning for ordningene for attføringsstønad, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Ordningen skulle vært innført i oktober 2009, men er blitt utsatt til mars 2010.

Det har også framkommet kritikk internt i NAV for mangelfull opplæring av og lite kompetanseoverføring blant personalet, samt at lokal nøkkelkompetanse har forsvunnet fra mange kontorer og blitt overført til sentrale forvaltningsenheter.

I regi av Forskningsrådet er det satt i gang en flerårig evaluering av NAV-reformen som skal se på implementeringen av reformen og hvilke effekter reformen vil ha for utnyttelse av arbeidsstyrken, brukervennlighet og effektivisering av tjenestetilbudet. Selv om det påpekes at resultatene er midlertidige og at det er for tidlig å trekke noen endelige konklusjoner, nevnes flere utfordringer i det videre arbeidet med å utvikle arbeids- og velferdsforvaltningen.

Evalueringen stiller spørsmål ved om økt brukervennligheten til de 15 pst. av brukerne som er "multibrukere" av velferdstjenester kan øke kompleksiteten og redusere brukervennligheten til de resterende 85 pst. av brukerne. Evalueringen peker også på at effektivitetsgevinstene fra reformen kan bli marginale som følge av blant annet kravene om at ingen ansatte fra før reformen i 2006 skal miste jobben som følge av reformen og at alle kommuner skal ha sitt eget NAV-kontor med minst tre ansatte. Videre har det vist seg vanskelig å fullt ut integrere IKT-systemene til de tre tidligere etatene.

### 3.11 UTDANNING OG KOMPETANSE (RETNINGSLINJE 10, 20, 23 OG 24)

#### 3.11.1 Redusere frafallet innen videregående opplæring

Regjeringen la i juni 2009 frem stortingsmeldingen "Utdanningslinja". Her ble det pekt på at frafallet i videregående skole er en av de største utfordringene i det norske samfunnet. I 2009 hadde nærmere halvparten av de som var arbeidsledige i Norge ikke fullført videregående opplæring. Den høye andelen ufaglærte blant de arbeidsledige har klar sammenheng med etterspørselen etter kunnskap og spesialisering i arbeidsmarkedet. En undersøkelse gjennomført av OECD i 2006 viser at kun fem pst. av yrkene i Norge ikke stiller krav til utdanning.

For å redusere frafallet i videregående opplæring ønsker regjeringen å gjøre utdanningsopplegget, både på ungdomstrinnet og i videregående opplæring, mer fleksibelt og praksisrettet.

I noen kommuner skal det gjennomføres forsøk med et nytt fag på ungdomstrinnet som kalles "arbeidslivsfag". Faget skal gi elever som ønsker det, større mulighet til å arbeide praktisk og prøve ut sine interesser for yrkesfaglig opplæring. Arbeidslivsfaget skal knyttes til de yrkesfaglige utdanningsprogrammene i videregående opplæring, men tilpasses ungdomstrinnets nivå. Formålet skal være å styrke elevenes faglige motivasjon, samtidig som det ivaretar utvikling av grunnleggende ferdigheter på en god måte.

I dagens fag- og yrkesopplæring på videregående nivå finnes det flere muligheter for å praksisrette opplæringsløpet. I enkelttilfeller kan det for eksempel godkjennes lærekontrakter der hele eller større deler av opplæringen foregår i en bedrift.

Det finnes også alternative opplegg som i utgangspunktet ikke fører frem til fullt fag-/svennebrev. Et eksempel er lære kandidatordningen, som er en fleksibel ordning som



gir elever mulighet til en opplæring der det i størst mulig grad utformes læreplaner som tar hensyn til den enkeltes forutsetninger. En lærekandidat inngår opplæringskontrakt med sikte på en kompetanseprøve. Denne prøven er mindre omfattende enn en ordinær fag-/svenneprøve, og lærekandidaten blir prøvd bare i de målene som er fastsatt for kandidaten. Et annet alternativ er praksisbrevordningen, som innebærer at elevene etter to år kan oppnå en godkjent kompetanse som senere kan brukes som grunnlag for opplæring til fag-/svennebrev. Forsøk med praksisbrev praktiseres i dag som en del av lærekandidatordningen.

### 3.11.2 Kompetanseutvikling og livslang læring

Personer som blir arbeidsledige og har behov for kompetanse til å kvalifisere for ledige jobber kan få tilbud om arbeidsmarkedsopplæringskurs. Kursene kan ha varighet på inntil 10 måneder og kombineres med dagpenger fra Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). For personer som har store vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet og som mangler fullført videregående skole, kan perioden utvides med inntil seks måneder. I 2009 ble det besluttet at Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med utvalgte fylkeskommuner skal iverksette forsøk for å utvikle mer tilpassede tilbud om fag- og yrkesopplæring for arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring. Regjeringen vil vurdere å opprette en nasjonal enhet for karriereveiledning som opererer på tvers av sektorer. Målsetningen med enheten er at den skal bidra til mer bevisste utdannings- og yrkesvalg, motvirke feilvalg og hindre frafall fra opplæring. Forslaget om en slik nasjonal enhet har vært på høring i 2009 og er nå til behandling i Kunnskapsdepartementet.

En evaluering av markedet for desentralisert høyere utdanning som kom i mai 2009 indikerer at etterspørselen etter desentraliserte studietilbud er begrenset. Dette gjør at tilbudet av desentralisert undervisning også blir begrenset ettersom det er stor usikkerhet knyttet til hvorvidt utdanningsinstitusjonene kan dekke inn kostnadene tilknyttet slike programmer.

Basert på OECDs internasjonale ALL-undersøkelse (Adult Literacy and Life-Skills Survey) gjennomført i Norge i 2003 er det anslått at omlag 430 000 voksne i Norge

mangler tilstrekkelige lese- og tallforståelse til å mestre utfordringene i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. I en 2008-rapport fra Vox anslås det at 27 pst. av den voksne befolkningen ikke behersker dagens digitale verktøy. Manglende ferdigheter gjelder først og fremst personer som ikke jobber med PC til daglig. Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) ble opprettet i 2006 for å styrke voksnes mulighet til å få opplæring i grunnleggende ferdigheter slik som lesing, skriving, regning og IKT. Programmet er organisert slik at virksomheter kan søke om tilskudd til å gjennomføre opplæringskurs for sine ansatte. I perioden 2006-2009 har mer enn 6000 arbeidstakere deltatt i opplæringstiltak gjennom programmet. Bevilgningene til programmet var samlet sett nærmere 80 mill. kroner i 2009, hvilket er mer enn en dobling fra 2008.

### 3.11.3 Tilpassing av utdanning og kompetanse til arbeidsmarkedets behov

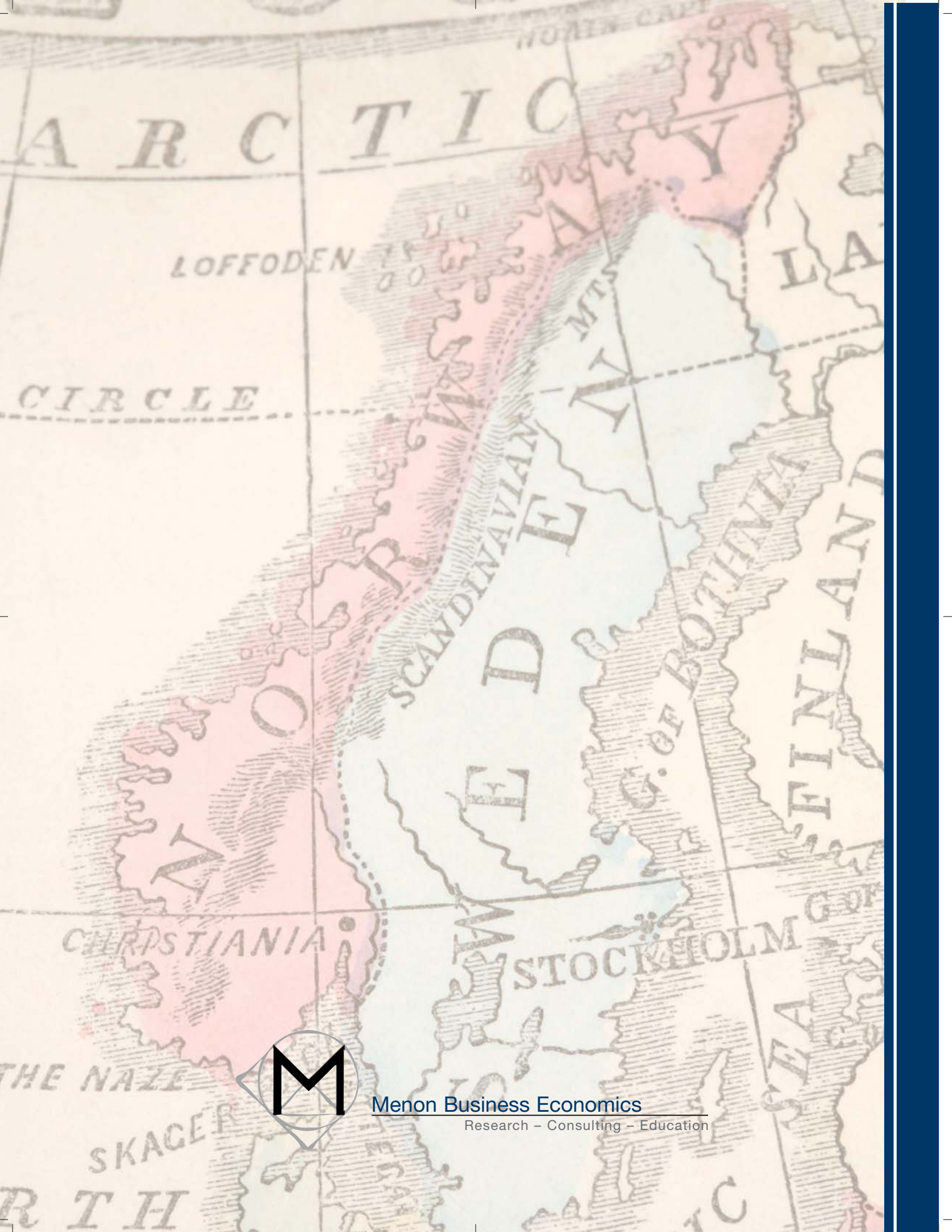
Regjeringen mener det er viktig å være forberedt på de kommende behovene for kvalifisert arbeidskraft og for økt kunnskap innenfor sentrale områder som skole, velferd, klima og miljø. Innen fag som anses som spesielt viktige slik som lærerutdanning, helsefag og realfag anses det i tillegg nødvendig med særskilte tiltak for å stimulere til større interesse og rekruttering.

På bakgrunn av en økende søkermasse og samfunnets kompetansebehov bevilget Regjeringen i 2009 nærmere 100 mill. kroner til opprettelse av om lag 3 000 studie-plasser innen høyere utdanning. Studieplassene fordeler seg med 1000 studieplasser innen lærerutdanningen, 850 studieplasser innen helse- og sosialfaglige utdanninger, om lag 550 studieplasser innen matematiske, naturfaglige og tekniske fag og 600 studieplasser i andre fagområder prioritert ved institusjonene selv.

Regjeringen har for hvert av årene 2007-2009 hatt egne tiltaksplaner for å øke den generelle realfagskompetansen i skolen, samt å få en høyere tilsøkning til realfag i videregående opplæring og høyere utdanning. Satsingen kommer både som en følge av økende knapphet av personer med realfaglig kompetanse i norsk arbeidsliv, samt svake resultater på internasjonale prøver blant elever i norsk grunnskole. Tiltaksplanene er utviklet av Regjeringen i samarbeid med næringslivet og Nasjonalt forum for realfag.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Forumet består av representanter fra nærings- og arbeidslivsorganisasjoner og utdanningssektoren.





Menon Business Economics

Research - Consulting - Education