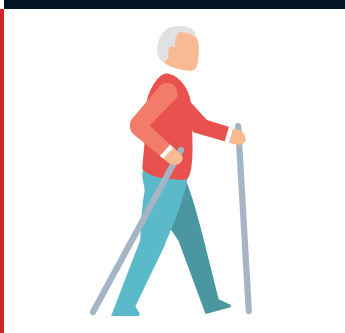
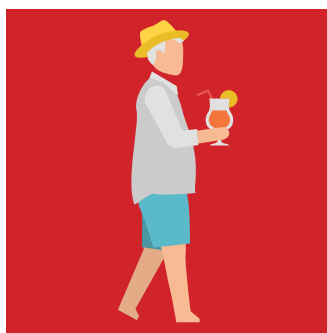
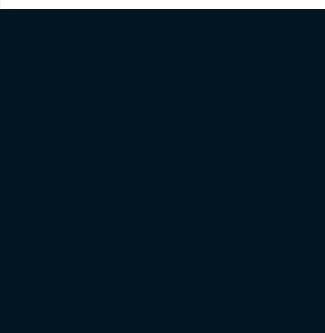
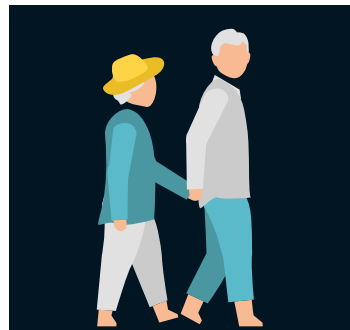


Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

HVORDAN PÅVIRKER ØKNINGEN I ANDELEN ELDTRE SAMFUNNSØKONOMIEN?

- Eldrebølgen – storm i et vannglass
SINDRE FARSTAD
- Framtidens arbeidsmarked
ALEXANDER BERG ERICHSEN
- De eldre er en viktig ressurs
JAN DAVIDSEN OG
HARALD OLIMB NORMAN

 FAGFORBUNDET



REDAKSJONSRAÅ-



Bjarne Jensen

Professor i offentlig økonomi og tidligere ansatt ved Høgskolen i Hedmark. Sosial-økonom fra Universitetet i Oslo. Spesielt opptatt av finansiering, styring og planlegging i kommuner og offentlige velferdstjenester. Tidligere adm.dir. i Kommunekreditt, rådmann i Bergen og Kristiansand, førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder og ansatt i Finans- og Sosialdepartementet. Han har skrevet flere bøker om Kommune-Norge, og har også ledet flere offentlige utredninger om finansiering og styring av offentlige velferdstjenester.

bjarne.jensen@inn.no



Fanny Voldnes

Registrert revisor og leder av Samfunnsøkonomisk avdeling i Fagforbundet. Cand.philol. fra Universitetet i Oslo (2000) og registrert revisor fra BI (1988), har revisorbevilling og har arbeidet flere år i et av de store private revisjonsselskapene. Ble ansatt i Fagforbundet i 2010 fra nestlederstilling i næringspolitisk avdeling i LO. De siste ti årene i hovedsak arbeidet med problemstillinger knyttet til markedsrettingen av offentlig sektor, om konsekvenser for politisk styring, innsyn og kontroll og spesielt bruken av forretningsorienterte regnskaper og selskapsorganisering anvendt på velferdsoppgaver. Har sittet i offentlige utvalg for LO.

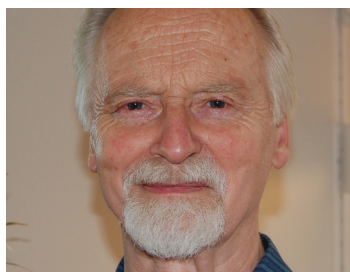
fanny.voldnes@fagforbundet.no



Nils Aarsæther

Dr.philos., professor ved Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging. Forskningsfelt: Lokalt demokrati og kommunal planlegging. Kva rolle spelar kommunar for lokal velferd, samfunnsbygging, næringsutvikling – og som politisk arena? Kva slags utviklingstendensar ser vi i kommunane i dag? Aarsæther har arbeidd med dette regionalt, i dei nordiske landa, og mot russiske og kanadiske kommunar. Forskinga på lokaldemokratiet er vidareført gjennom anvendt forskning og rådgiving. Instituttleder (2005–2009) og underviser nå på den samfunnsfaglige planleggarutdanninga ved Universitetet i Tromsø, ved sidan av innsats i vidareutdanning og foredragsverksemd.

nils.aarsæther@uit.no



Alf-Inge Jansen

Dr.philos., professor emeritus, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og forsker I, Transportøkonomisk institutt, Oslo. Forskningsfelt: Offentlig politikk og forvaltning, blant annet formingen og etableringen av miljøvern som politisk sektor i Norge. Har sammen med Oddgeir Osland og Atle Nyhagen publisert artikler og papers om klimapolitikken og økologisk modernisering. Arbeider nå med spørsmål vedrørende temaer som: Økonomiske instrumenter som virkemidler i miljøpolitikken på transportfeltet, og Økonomene og offentlig politikk. Gjesteforsker og foreleser ved europeiske universiteter, og har vært medlem av internasjonale, faglige komiteer.

alf-inge.jansen@toi.no



Unni Hagen

Master i offentlig ledelse og styring fra Høgskolen i Innlandet (2015), campus Rena. Kommunalkandidatutdanning fra Norges kommunal- og sosialhøyskole (1991). Ble ansatt i Fagforbundet i 1997, og har jobbet som rådgiver i samfunnspolitisk avdeling med blant annet ansvar for sykehusreformen i mange år. Siden 2012 leder for Fagforbundets strategiske stab, som blant annet har hatt et overordnet ansvar for kommunereformen. Har også vært ansatt i Oslo kommune og som politisk rådgiver på Stortinget.

unni.hagen@fagforbundet.no



Paul Bjerke

Professor journalistutdanninga, Høgskulen i Volda og tilknyttet forskningsstiftelsen De Facto. Utdannet mag.art. i sosiologi og PhD i medievitenskap ved Universitetet i Oslo. Har vært journalist i dagspressen og redaktør i Klassekampen. Hans forskning har vært knyttet til profesjoner/presseetikk/profesjoner, medienes dekning av politikk og fagbevegelse samt arbeidsforhold og omstillinger i offentlig sektor.

paul.bjerke@de-facto.no

INNHold

Leder fagredaktør Bjarne Jensen	4
Eldrebølgen – storm i et vannglass Sindre Farstad	6
Arbeidstidsreform på dagsorden Mette Nord	24
De eldre er en viktig ressurs Jan Davidsen og Harald Olimb Norman	26
Eldre som økonomisk byrde? Jan Mønnesland	30
Framtidas arbeidsmarked – mangel på arbeidskraft eller mangel på arbeidsplasser? Alexander Berg Erichsen	35
Utfordringene med eldrebølgen kan løses om vi har vilje til det Mats Monsen	55
Finansdepartementet – en aktør for sosialt og politisk fellesskap? Alf-Inge Jansen	56
Makroøkonomiske utfordringer i perspektivmeldingene Halvard Bakke	62
Virkninger av eldrebølgen Bjarne Jensen	66
SIVA og livet etter dauden Håvard Teigen	84

Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

Redaksjonen avsluttet 28.05.2018
ISSN 1893-3009
Ansvarlig redaktør: Hege Breen Bakken
Fagredaktør: Bjarne Jensen
Opplag: 8000

Postboks 7003, St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon 23 06 40 00

Design: Avrio design/Anne Vines
Trykkeri: Ålgård Offset AS

BESØKSADRESSE

Keyzers gt.15
Inngang Munchs gate
0165 Oslo
www.fagbladet.no

Send tips til tips@fagforbundet.no

ADRESSEENDRING

fane2@fagforbundet.no



Fagbladet redigeres etter Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakatens regler for god presseskikk. Den som likevel føler seg urettmessig rammet, oppfordres til å ta kontakt med redaksjonen. Pressens Faglige Utvalg (PFU) behandler klager mot pressen.

PFUs adresse er Rådhusgt. 17, Postboks 46 Sentrum,
0101 OSLO.

Telefon: 22 40 50 40

Eldrebølgen og styringsutfordringer

Temaet i dette nummeret er økningen i andelen eldre fram mot 2060. Mange omtaler det som eldrebølgen. Den populære påstanden er at det blir så mange eldre at de yrkesaktive ikke har råd til å finansiere tjenester og pensjoner til de eldre. Dagens velferdsstat er ikke bærekraftig, ifølge Civita. Problemet som er løftet fram er at det kan bli for få yrkesaktive til å finansiere de ikke-yrkesaktive. Norge er blant de landene i Europa som har den yngste befolkningen. Vi har derfor i dag en relativ stor andel unge og lav andel eldre. Tar vi hensyn til at andelen barn og unge under utdanning synker, og at økningen i levealderen for de eldre gir dem flere friske leveår, blir det ingen økning i forsørgebyrden for de yrkesaktive fram mot 2060.

Er det for øvrig sant at de eldre forsørges av de yrkesaktive? Jeg vil tro at mange eldre har vanskelig for å forstå det. De har jo inntekter og formue selv. De betaler skatter og avgifter, er de viktigste bidragsytere i frivillig sektor og yter betydelig støtte til familie og venner. Tre firedeler av de eldre mottar overhodet ingen om-

sorgstjenester fra kommunene. Beregninger viser at familieomsorg og frivillig innsats står for flere årsverk i pleie og omsorg enn den offentlige omsorgen. De eldre har betalt for sin pensjon i et langt yrkesliv gjennom avgifter til folketrygden og egne pensjonsordninger. Det er heller ikke riktig at alle disse ordninger er såkalte «pay as you go»-ordninger. Utbetalingene til kommunale og private tjenestepensjoner kommer fra pensjonskasser og forsikringsselskaper som pensjonistene har betalt inn til, gjerne i 30–40 år. En kan også spørre om omdøpingen av Oljefondet til Statens pensjonsfond utland bare var kosmetikk.

Den største reformen basert på bløffen om eldrebølgens negative virkninger er pensjonsreformen. Den har endret vårt pensjonssystem radikalt og har skapt usikkerhet om hva slags pensjoner våre unge vil få og hvordan dagens pensjonister skal få regulert sine pensjoner. Det er nødvendig med en form for levealdrejustering siden vi lever lenger og får flere friske leveår. Men da må vi lage ordninger som skjermer dem som ikke er så heldige at de kan arbeide.

Var det fornuftig å redusere pensjonsalderen fra 67 til 62 år i 2011? Det har økt antall alderspensjonister og folketrygdens utgifter til alderspensjoner kraftig. Det synes ikke å bekymre pådriverne for reformen, for pensjonistene som får tidligere pensjon vil måtte betale med lavere

Tre firedeler av de eldre mottar overhodet ingen omsorgstjenester fra kommunene.

pensjon når de blir eldre. På lang sikt gir det derfor ikke merutgifter til pensjoner. Dagens pensjonister betaler også allerede for merutgiftene gjennom underregulering av pensjonene. I et langt tidsperspektiv skal det derfor ikke bli merutgifter. Men er det et godt prinsipp å stimulere til å ta ut pensjon når en har full arbeidsinntekt, og som en senere må betale ved å bli en fattigere pensjonist? Var det nødvendig for å få et pensjonssystem som stimulerer oss til å arbeide lenger og hvor vi kan kombinere arbeid og pensjon? Det blir også lettere for arbeidsgiverne å skyve eldre arbeidstakere ut av yrkeslivet når de blir 62 år, for de får jo pensjon.

En av de virkelige raritetene er at personer i offentlig sektor som arbeider etter 67 år hvert år får redusert den tjenstepensjonen de har betalt for gjerne gjennom 30–40 år; til tross for at de fortsetter å betale for tjenstepensjonen og sparer pensjonskassene og staten for tjenstepensjoner. Arbeider de til de er 72–73 år er tjenstepensjonen borte. Det sørget Stortinget for da de vedtok endringer i samordningsloven i 2009. Men ble Stortinget informert om denne konsekvensen, og er det lovlig å konfiskere opptjente pensjonsrettigheter på denne måten? Det ble gjort for å straffe de offentlig ansatte fordi de ville beholde sin rett til tjenstepensjon på 66 prosent av sluttlønnen.

LO utarbeidet i februar 2017 et notat om hvor godt det norske pensjonssystemet er, basert på OECDs sammenligninger av medlemslandenes pensjonssystemer i *Pensions at a Glance*. I den sammenligningen kommer Norge så dårlig ut at de rangeres blant landene med de dårligste pensjonssystemene. Våre naboland ligger på topp. Det er gjort mye med pensjonssystemet i Norge etter at LO ble overtalt til å støtte endringer i pensjonssystemet. Men er de endringene som er gjennomført i samsvar med det systemet LO støttet? I et pensjonssystem kan djevelen ligge i detaljene.

Det er ikke første gang reformer er gjennomført basert på feil fakta. For å få vedtatt sykehusreformen i 2001 kom departementet med opplys-

*En får lyst til å stille spørsmålet:
Er vi i ferd med å utvikle en
styringskultur hvor det er tillatt
å jukse med fakta?*

ninger om at Norge – etter USA – hadde verdens høyeste helseutgifter uten å ha de beste helse-tjenestene. I ettertid er det godt dokumentert at Norges utgifter var omtrent på gjennomsnittsnivået for europeiske land og lave sammenlignet med land som har samme inntektsnivå som Norge.

Helse- og omsorgsdepartementet la 4. mai fram en stortingsmelding om eldreomsorgen. Det viktigste budskapet var store forskjeller i kommunenes eldreomsorg, og at kommunene må bli flinkere til å lære av hverandre. Proble-mene med eldrebølgen på nasjonalt nivå tones ned. Nå er problemet at det er for mange gamle i de små kommunene. Påstanden er at de små må slå seg sammen for å løse utfordringene i eldreomsorgen.

Staten gjennomfører stort sett hvert annet år en undersøkelse hvor de spør innbyggerne om hvor tilfreds de er med de ulike offentlige tjenester. Undersøkelsen belyser også hvordan innbyggerne vurderer tjenestene fra den kommunale eldreomsorgen. Dataene viser at innbyggerne i de minste kommunene er godt fornøyd med tjenestene, mens de store kommunene skårer svært dårlig. Dette fenomenet er det ingen refleksjon eller undring over i den nye stortingsmeldingen. Tvert imot mener de at kommunene som skårer best i eldreomsorgen må slå seg sammen med større kommuner – som skårer dårligere – for å få bedre eldreomsorg. Stortingsmeldingen refererer til 250 forskningspublikasjoner som berører eldreomsorg. Det er merkelig at den ikke refererer til noen av publikasjonene som analyserer disse forskjellene. En får lyst til å stille spørsmålet: Er vi i ferd med å utvikle en styringskultur hvor det er tillatt å jukse med fakta?

Bjarne Jensen

Eldrebølgen – storm i et vannglass

Sindre Farstad

seniorrådgiver i Pensjonistforbundet
og master i samfunnsøkonomi,
Universitetet i Oslo

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT



FOTO: ADOBE STOCK

I denne artikkelen drøftes det som mange kaller eldrebølgen. Forestillingene som er skapt er at «eldrebølgen» er så kraftig at våre velferdsordninger ikke vil være bærekraftig på lang sikt. Den viktigste årsak til at det ventes økt andel eldre er at levealderen øker. Men vi får ikke bare flere leveår. Det er antallet «friske» leveår som øker sterkest. Nyanseres bildet med det, vil andelen eldre i Norge i 2060 ligge på det nivået Sverige har i dag. I dag er Norge et av landene i Europa med lavest eldreandel. I tillegg er det slik at andelen barn og unge synker. Tar vi hensyn til det og beregner den samlede forsørgerbyrden, ventes det ingen økning i forsørgelsesbyrden fram til 2060.

Hva mener vi med eldrebølgen?

Eldrebølgen dreier seg om en demografisk utvikling der befolkningssammensetningen endres, og andelen eldre i befolkningen øker. Dette har i hovedsak to årsaker:

- Den ene årsaken er at levealderen er stigen og antas å fortsette å stige videre i årene framover. Når vi lever lenger blir det derfor flere eldre personer.
- Den andre årsaken er reduksjon og svingninger i fødselstallene. Færre barn ble født i årene fram mot slutten av andre verdenskrig, mens flere ble født i årene senere. Nå er vi på nytt inne i en trend med reduserte fødselstall.

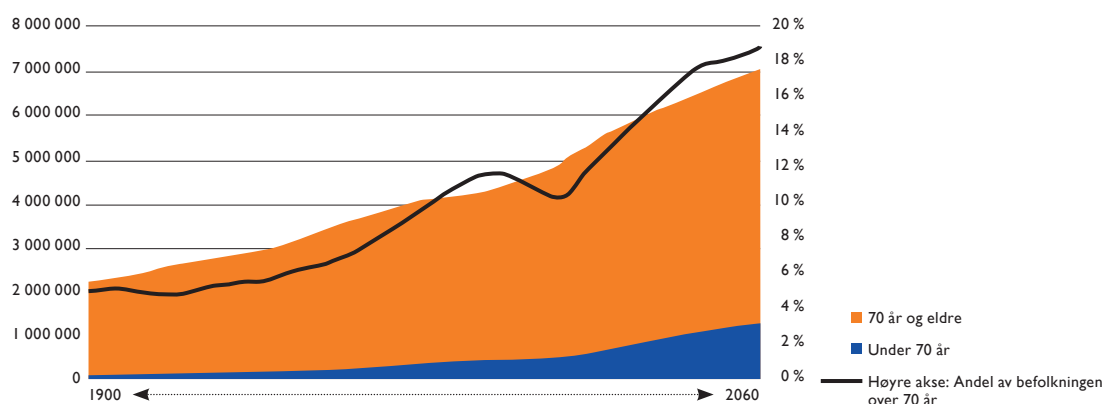
Virkningen av dette er at andelen eldre i befolkningen øker, og styrken er så stor at det blir omtalt som eldrebølgen. Figur 1 viser utviklingen i folketallet og antallet personer over 70 år fra 1900 til i dag. Her er også framskriving av folketallet fram til 2060¹ tatt med. Den heltrukne linjen i figuren viser hvordan andelen av befolkningen over 70 år har utviklet seg. Figuren viser at det har vært en jevn og trutt økning i befolkningen i Norge siden 1900 og fram til i dag, rik-

tignok med noen mindre variasjoner i økningen. Denne økningen forventes å fortsette i årene framover. Antallet personer over 70 år har i denne perioden også økt. Økningen i antall eldre har stort sett vært sterkere enn økningen i samlet folketall fordi levealderen har økt. De aller fleste ser dette som en suksesshistorie og en sentral del av velstandsutviklingen i det norske samfunnet.

Det er imidlertid ett unntak, og det er for perioden 1995–2013. Da ble andelen personer over 70 år i befolkningen redusert. Det skyldes de lave fødselstallene i perioden 1925–45. Fra 1995 til 2013 sank andelen 70 år og eldre fra 11,7 prosent av befolkningen til 10,4 prosent. Her ser vi en slags bølge. Men fra 2015 fortsetter økningen, og vi er nå inne i den tidligere trenden.

Når det dreier seg om «bølgen», er dette en følge av svært lave tall for barnefødsler i perioden fra 1925 til 1945 (se figur 3). Dette snudde mot slutten av andre verdenskrig, og fra 1945 til 1975 var det en periode med høyere fødselstall igjen (SSB). Denne svingningen i fødselstall påvirker andelen eldre nå og framover. De «små» årskullene fra 1925 til 1945 er i dag mellom 73 og 93 år, noe som gir en relativt lav andel eldre i Norge nå. Siden fødselstallene var høyere i perioden fra 1945 til 1975 vil det bli en økende

Figur 1
Befolkningsutviklingen 1900–2060.



Kilde: SSB

¹ Befolkningsframskrivingstallene er basert på SSBs hovedalternativ (middelalternativet) i SSBs framskrivinger 2016–2100.

andel eldre i årene som kommer. Vi er sånn sett allerede inne i starten av en ny økning i andelen eldre i befolkningen, siden mange personer født i de første årskullene etter andre verdenskrig allerede har blitt pensjonister.

Andelen eldre svinger altså i takt med antall barnefødsler for 70, 80, 90 år siden, men påvirkes også av utviklingen i levealder og innvandring/utvandring. Eldrebølgen er en metafor som gjerne forbindes med noe negativt, selv om den har falt sammen med gode tider, bedre helse og høyere levestandard. En stor bølge kan ha enorm kraft og knuse ting til pinneved, mens en liten bølge bare skyller oppover leggen. Så hvilken størrelse har egentlig eldrebølgen? Er den en tsunami? Eller er den et skvulp?

Det er ikke et særnorsk fenomen at forventet levealder øker, og at det fødes færre barn enn tidligere. Økt levealder og redusert antall fødsler er en global trend. Ifølge World Bank har antallet fødsler per kvinne globalt blitt halvert fra 5 i 1960, til 2,45 i 2015. Samtidig har forventet levealder ved fødsel økt fra 52,5 år til 72 år. Økningen i levealder kan blant annet forklares av høyere levestandard, bedre kunnskap om hygiene, renere drikkevann, flere vaksiner og en utvikling av stadig bedre medisiner og behandlingsmetoder (Weil 2009, s. 101–102). Nedgangen i barnefødsler er det også flere årsaker til. Det kan blant annet forklares av bedre prevensjonsmetoder og en økende andel kvinner som studerer og jobber. Høyere levestandard hører også med her. Ifølge Weil (2009, s. 112) kan nedgangen i barnefødsler også forklares av økono-

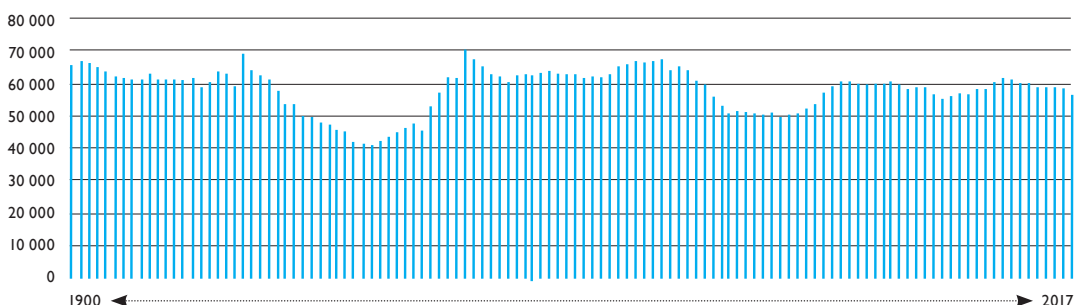
misk vekst og økte inntekter. Økonomisk vekst har to effekter – en inntektseffekt og en substitusjonseffekt. Inntektseffekten betyr at når du blir rikere kan du ha råd til mer av alt, inkludert flere barn. Substitusjonseffekten virker imidlertid motsatt, slik at når lønnsnivået er høyere er det relativt dyrere å bruke tiden på å ta seg av barn. Dersom substitusjonseffekten dominerer, vil økonomisk vekst kunne lede til færre fødsler. Weil (2009, s. 113) påpeker at substitusjonseffekten har blitt forsterket gjennom 1900-tallet i takt med at flere kvinner jobber. Når flere kvinner jobber trenger de også utdanning. Med høyere utdanning kommer høyere lønninger, noe som øker substitusjonseffekten ytterligere. Med gode velferdsordninger for småbarnsforeldre kan imidlertid alternativkostnaden ved å få barn reduseres slik at inntektsbortfallet ved å få barn ikke behøver å være særlig stort.

Ulike land er ulikt berørt av det vi i Norge kaller eldrebølgen. Denne artikkelen vil først og fremst dreie seg om eldrebølgen i Norge, men vil også inneholde noen sammenligninger med andre land. Og for dem som lurte, var fruktbarheten i Norge 2,9 barn per kvinne i 1960, og 1,7 i 2017. Forventet levealder har økt fra 73,5 år til 82,1 år i samme periode (kilde: World Bank).

Nærmere om befolknings-sammensetningen

Antall innbyggere i et land påvirkes av tre faktorer: Hvor mange som fødes hvert år, hvor mange som dør hvert år, og hvor mange som flytter inn

Figur 3
Antall levendefødte per år 1900–2017.



eller ut av landet. Disse faktorene påvirker også demografien, det vil si utviklingen av sammensetningen i befolkningen. Når levealderen er økende er det færre som dør, og det gir isolert sett en eldre befolkning.

Økt levealder

Figur 2 viser utviklingen i forventet levealder fra 1961 og fram til i dag samt prognoser for hvordan den vil utvikle seg. Den forventede levealderen ved fødsel i Norge har økt fra 73,5 år i 1960 til 82,1 år i 2017. Kvinner lever i gjennomsnitt lenger enn menn, men forskjellen i forventet levealder mellom kjønnene har blitt redusert og forventes å reduseres ytterligere ifølge hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger. Menns forventede levealder ved fødsel vil øke med sju år fram mot 2060, mens kvinners forventede levealder anslås å øke med fem år. Denne artikkelen vil bruke befolkningsframskrivingene i SSBs hovedalternativ fra juni 2016, med mindre det er spesifikt nevnt at andre alternativer er benyttet.

I SSBs hovedalternativ i befolkningsframskrivingene er forventet gjennstående levealder for en 70-åring 16,7 år i 2016. Den forventes å øke til 20,7 år i 2060. SSB skriver at andelen per-

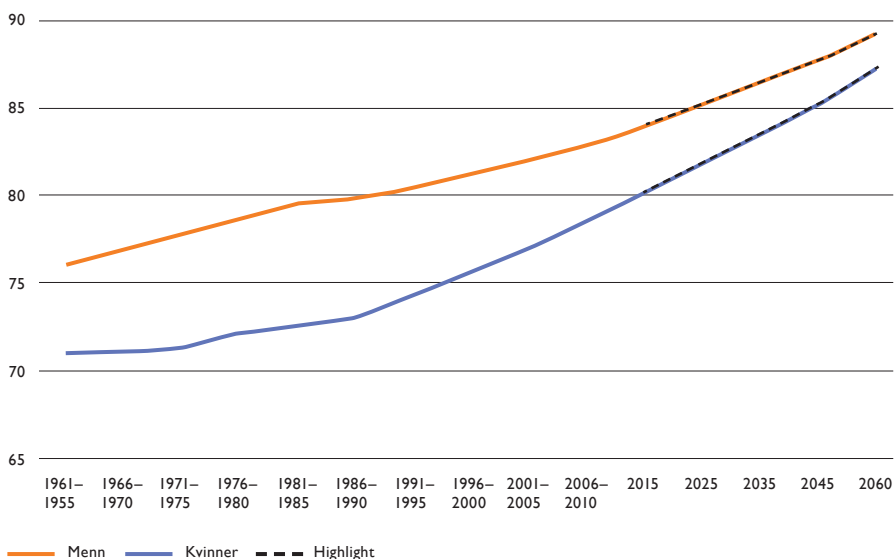
soner 70 år og eldre vil øke fra 11 prosent til 19 prosent i 2060 (som vist i figur 1). Men dersom vi justerer definisjonen på en «eldre» person i takt med den forventede levealdersutviklingen, vil en 74-åring i 2060 tilsvare en 70-åring i 2016. Dersom vi ser på gruppa som er ventet å være 74 år og eldre i 2060, utgjør de kun 14,9 prosent av den totale befolkningen.

Vi vil komme tilbake til levealdersjustering senere i artikkelen, men skal først se nærmere på de andre faktorene som påvirker befolknings-sammensetningen.

Fruktbarhet og antall barn

Figur 3 viser antall levendefødte barn i Norge fra 1900 og fram til 2017. Antallet levendefødte barn har variert rundt omtrent 60 000 i året, helt fra 1900 og fram til i dag (SSB). Vi ser imidlertid i figur 3 at tallene var lavere på 1930-tallet og under andre verdenskrig med omtrent 45 000 fødsler i året. Etter krigen var tallene fort oppe på om lag 60 000 igjen. Fra 1976 og til 1987 var det igjen en periode med noe færre fødsler, med et snitt på 51 000 per år, mens det i de siste 30 årene har ligget stort sett mellom 55 000 og 61 000.

Figur 2
Forventet levealder ved fødsel.



Kilde: SSB

Tre firedeler av de eldre mottar overhodet ingen omsorgstjenester fra kommunene.

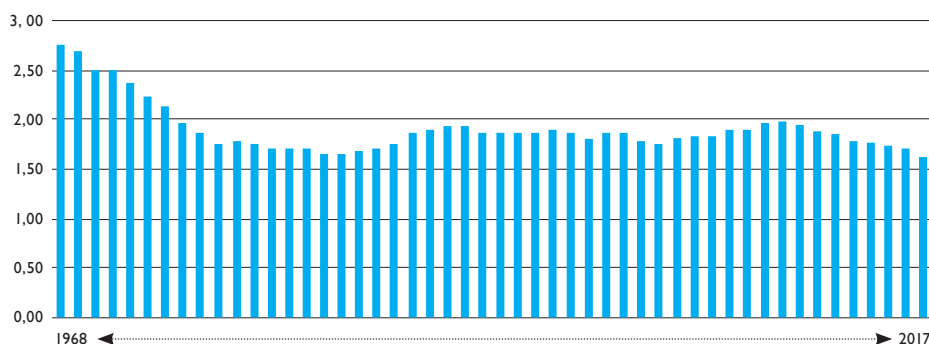
Samtidig med et relativt stabilt tall på rundt 50–60 000 barnefødsler hvert år har antall innbyggere i Norge økt betydelig. Siden 1960 har befolkningen vokst fra 3,5 millioner til 5,3 millioner innbyggere i 2017. Antall barn per kvinne har altså gått betydelig ned. Figur 4 viser utviklingen i samlet fruktbarhet per kvinne fra 1968 til 2017. Omtrent ved midten av 70-tallet krysset fruktbarheten per kvinne 2,1-grensa, og har holdt seg under dette fram til i dag, se figur 4. Siden 1980-tallet har samlet fruktbarhetstall for kvinner holdt seg relativt jevnt på et snitt rundt 1,7. Ifølge Weil (2009) trengs det om lag 2,1 barn per kvinne, og ikke 2,0 barn per kvinne for å opprettholde befolkningsstørrelsen på lang sikt, gitt at det ikke er noen flytting inn eller ut av landet. Det er fordi det fødes noe færre jenter enn gutter, og fordi ikke alle jenter overlever til de selv blir i fruktbar alder. Alternativt kan vi si at uten innvandring må det i gjennomsnitt vokse opp minst én jente per kvinne for å opprettholde befolkningsstørrelsen.

En årsak til at befolkningen har fortsatt å øke samtidig med at antall barnefødsler har gått

ned er det som kalles demografisk momentum (Weil 2009, s. 135). På lang sikt vil et fruktbarhetstall på under 2,1 barn per kvinne isolert sett føre til at befolkningen synker, men stikkordet er *på lang sikt*. Det betyr ikke at befolkningsveksten blir null umiddelbart. Grunnen er at antall barn som fødes er avhengig av to ting – hvor ofte kvinner får barn og hvor mange kvinner som er i reproduktiv alder. Hvis antallet kvinner i reproduktiv alder stiger, kan antallet barn også stige, selv om det fødes færre barn per kvinne.

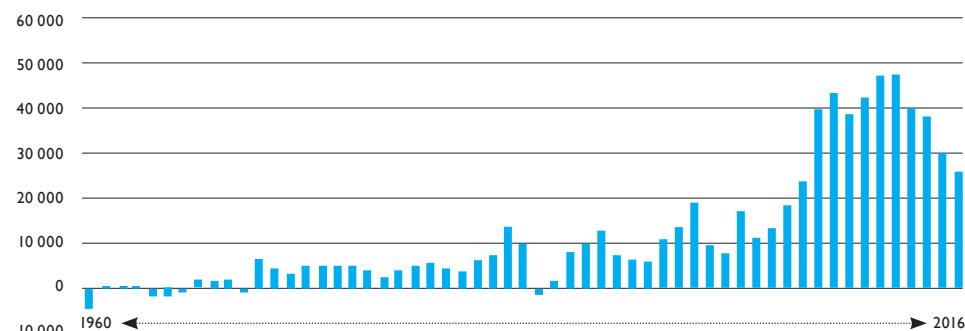
Når SSB gjør anslag på den forventede framtidige befolkningssammensetningen, er innvandring og framtidig fruktbarhet de store usikkerhetsmomentene. Når det gjelder fruktbarheten i befolkningen kan myndighetene stimulere til flere barn gjennom å tilby gode ordninger for småbarnsforeldre, som barnetrygd, fødselspermisjon, ammefri, fødselspenger og lignende. I Norge har vi gode ordninger som kanskje er noe av forklaringen på at fruktbarheten i Norge er relativt høy sammenlignet med andre europeiske land. Blant EU-landene var antallet barn per kvinne i snitt 1,58 i 2015, mens den i Norge var 1,72 (Eurostat). I 2017 ble imidlertid fruktbarheten i Norge målt så lavt som 1,62, det laveste som er målt noen sinne ifølge SSB. Tallene kan imidlertid variere en del på relativt kort tid, og vi skal ikke lenger tilbake enn 2009 for å finne en fruktbarhet på 1,98 barn per kvinne i Norge.

Figur 4
Samlet fruktbarhetstall for kvinner per år.



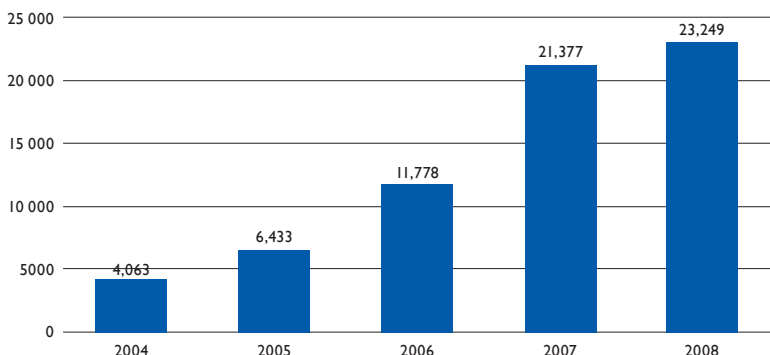
Kilde: SSB

Figur 5
Nettoinnflytting til Norge (1960–2016)
(både norske og utenlandske statsborgere).



Kilde: SSB

Figur 6
Antall arbeidsinnvandring til Norge etter EU-utvidelsen.



Kilde: SSB

Innvandring

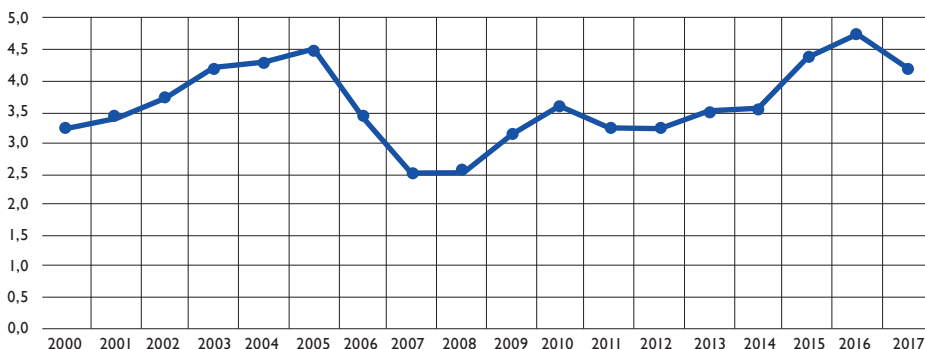
Befolkningssammensetningen påvirkes også av innvandring og utvandring av både norske og utenlandske statsborgere. Figur 5 viser utviklingen i nettoinnvandring fra 1960 til 2016. Siden 1970 og fram til i dag har det i samtlige år vært flere som har flyttet til Norge enn ut av landet, med unntak av 1989.

På samme måte som det kan tilrettelegges for at det skal være enkelt å få barn, kan myndighetene gjøre det enkelt og attraktivt for personer fra andre land å bosette seg og jobbe i Norge. Ved arbeidsinnvandring blir det flere arbeidstakere per pensjonist, og samtidig vil behovet for arbeidskraft i eldreomsorgen direkte kunne av-

lastes. Etter utvidelsen av EU i 2004, hvor blant annet Polen og Litauen ble EU-medlemmer, fikk Norge et stort tilbud av tiltrengt arbeidskraft. Figur 6 viser arbeidsinnvandring til Norge fra 2004 til 2008. Arbeidsledigheten i Norge fra 2000 til 2017 er vist i figur 7. Arbeidsledigheten i Norge gikk ned fra 2004 til 2008. Samtidig kom et stort antall arbeidsinnvandrere til Norge.

Norge er et land med høy levestandard og høyt lønnsnivå. Dette er attraktivt for å tiltrekke godt kvalifisert arbeidskraft fra utlandet også framover. Om vi kan vente å ha mangel på arbeidskraft eller mangel på arbeidsplasser i framtida er drøftet nærmere i egen artikkel om dette, skrevet av Alexander Berg Erichsen.

Figur 7
Arbeidsledighet i prosent.



Kilde: SSB

Pensjon og arbeidskraft

Andelen eldre i befolkningen er et interessant tall, siden det sier noe om forsørgelsesbyrden på arbeidstakerne. Forsørgelsesbyrden dreier seg om hvor stor andel av befolkningen som er barn eller eldre, og som dermed må «forsørges» av dem i yrkesaktiv alder. Det dreier seg også om dem i yrkesaktive aldersgrupper som ikke har inntektsgivende arbeid. Når det snakkes om eldrebølgen, er det i hovedsak antallet yrkesaktive per pensjonist som trekkes fram. Utviklingen i andelen eldre i befolkningen påvirker samfunnsøkonomien på flere områder. Her skal vi se nærmere på to av dem. Det ene er inntekter og utgifter som går over statsbudsjettet, og det andre er virkningen på deltakelsen i arbeidslivet. Arbeidstakere er netto bidragsytere med skatteinntekter til statsbudsjettet. For pensjonistene er det mer komplisert. Alle som mottar folketrygd eller pensjon fra staten vil være mottakere av trygdeytelser fra statsbudsjettet. Men mange er også mottakere av pensjonsytelser fra private pensjonsordninger eller pensjonsordninger basert på oppsparte fondsmidler. Slik er det for eksempel for pensjonister fra kommunalt arbeid eller fra privat sektor. (KLP og andre kommunale pensjonskasser og private pensjonskasser). Pensjonister betaler skatter og avgifter. Men de regnes oftest som netto mottakere, det vil si at de mottar mer fra offentlige budsjetter enn det de betaler i skatter og avgifter. Det skjer en økonomisk omfordeling fra arbeidstakere til pensjo-

nister. Den blir større desto flere pensjonister det er per arbeidstaker. Noen tenker kanskje at dette ikke kan stemme, de betaler jo inn til pensjonen før de blir pensjonister? Det stemmer kun delvis, siden mye av pensjonsutbetalingene dekkes gjennom løpende skatter og avgifter. Pensjons- og trygdeutbetalingene fra folketrygden, og fra Statens pensjonskasse (SPK) er «pay-as-you-go», som betyr at utbetalingene hvert år betales løpende over statsbudsjettet. Som arbeidstaker opparbeider du deg en pensjonsrettighet i folketrygden, men det settes altså ikke av sparing underveis. På samme måte vil eventuelle økte kostnader til helse og omsorg måtte dekkes løpende over statsbudsjettet. Dermed vil andelen eldre i befolkningen ha betydning for inntektene og utgiftene over statsbudsjettet. Pensjonistene betaler imidlertid også skatter og avgifter, slik at nettoen er mindre enn bruttooverføringene. En beregning av dette nettotallet ville være en interessant størrelse.

Stortinget har døpt om Oljefondet til Statens pensjonsfond utland. De må da ha hatt forestillinger om at dette skal være et slags pensjonsfond. Dette fondet er blitt ganske stort og utgjør per 31. mars 2018 8266 milliarder norske kroner. Tre prosent avkastning av dette fondet ville på årsbasis være ca. 248 milliarder kroner. Det er også et Statens pensjonsfond Norge eller Folketrygdfondet som var den opprinnelige betegnelsen. Dette fondet har et langt mer beskjedent omfang på ca. 220 milliarder kroner i dag, med

andre ord mindre enn forventet avkastning av Statens pensjonsfond utland.

Det andre aspektet dreier seg om arbeidskraften som kreves for å ta hånd om de eldre som ikke klarer seg selv. Det vil si hvor mye arbeidskraft som trengs for å tilby det offentlige tjenestetilbudet som den eldre delen av befolkningen har behov for. Dersom andelen pleietrengende eldre øker i forhold til totalt antall sysselsatte, uten noen effektivisering av helse- og omsorgssektoren, innebærer det at en større andel av arbeidstakere må jobbe innenfor denne sektoren for å opprettholde samme tilbud. Det er imidlertid flere forhold som kan påvirke hvordan antallet ansatte i helse- og omsorgssektoren vil endres i framtida. Det vil påvirkes av teknologisk utvikling, utviklingen i befolkningens helse, medisin, veksten i kvaliteten på tjenestene, og naturligvis andelen eldre i befolkningen. Vi kan også påvirke behovet gjennom hvordan vi tilrettelegger de eldres boforhold, bistand fra familie og venner og andre tjenester, og legger til rette for at eldre bedre kan klare seg selv.

Usikkerhet i framskrivingene

Når vi skal gjøre prognoser for hvordan forsørgelsesbyrden vil utvikle seg er det viktig å presisere at ingen vet nøyaktig hvordan den vil bli. Alle framskrivinger av befolkningssammensetningen er forbundet med usikkerhet, og resultatene blir påvirket av forutsetningene som legges til grunn. Usikkerheten øker dersom vi ser langt frem i tid. For å illustrere usikkerheten presenterer SSB blant annet alternative befolkningsframskrivinger avhengig av om fruktbarheten, utviklingen i levealder og innvandringen blir lav, middels, eller høy. Høy vekst gir lavest andel eldre, mens lav vekst gir høyest andel eldre.

Det er befolkningsframskrivingen med middels verdi i alle faktorene som representerer SSBs hovedalternativ, og er den framskrivingen som vil benyttes i regneeksemplene i denne artikkelen. Per 1. januar 2018 var det 896 425 personer 65 år eller eldre, av en total befolkning på 5 295 619, noe som gir 16,9 prosent andel av befolkningen 65 år eller eldre (kilde: SSB).

Virkninger av levealdersjustering på andelen regnet som eldre

At levealderen i Norge og Europa vil øke videre framover er utvilsomt den mest sannsynlige utviklingen. Ett problem er imidlertid at flere av prognosene har en statisk definisjon på hvilke aldersgrupper som tilhører «de eldre». OECD bruker «personer 65 år og eldre» som et mål på hvor stor andel «eldre» det er i befolkningen, både i nåværende statistikk og i prognoser mange tiår fram i tid. SSB gjør det samme, selv om de ofte presenterer statistikk over eldre definert som «70 år eller mer». I Perspektivmeldingen 2017 presenterer regjeringen et anslag som viser at andelen «eldre over 67 år» vil øke fra 14 prosent i dag til 22 prosent i 2060. Uavhengig av hvilken alder som definerer nedre grense for «eldre» vil en statisk eller fast grense gi et overdrevent inntrykk av forsørgelsesbyrden i framskrivingene. Det er helt nødvendig å justere den nedre grensa for hva som defineres som «eldre» i framtida, for vi kan forvente bedret helse og økt sysselsetting blant eldre arbeidstakere i takt med økningen i forventet levealder.

I pensjonsreformen fra 2011 ble det innført levealdersjustering av pensjonsutbetalingene, noe som innebærer at når forventet levealder øker må vi jobbe litt lenger enn tidligere årskull for å motta samme pensjon. På samme måte som pensjonene levealdersjusteres må aldersgruppa som utgjør de «eldre» også justeres med utviklingen i levealder.

Når vi skal se nærmere på utviklingen av forsørgelsesbyrden, kan vi lage noen forutsetninger først. I det følgende vil antallet sysselsatte begrenses til personer i alderen 25 til 65 år. Tall fra SSB viser at det i 1975 var 1 366 000 yrkesaktive personer mellom 25 og 65 år, og det var 543 000 personer som var 65 år eller eldre. Hvis vi definerer alle som er 65 år og eldre som pensjonister,

At levealderen i Norge og Europa vil øke videre framover er utvilsomt den mest sannsynlige utviklingen.

Tabell 1 – Ulike befolkningsframskrivninger.			
	Befolkning i 2060	Personer over 65 år	Andel over 65 år i befolkningen
Lav vekst	5 947 461	1 499 306	25,2 prosent
Middels (hovedalternativet)	7 048 311	1 732 132	24,6 prosent
Høy vekst	8 827 740	1 994 082	22,6 prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger, 2016–2100

gir det 2,52 sysselsatte per pensjonist. I 2017 lå det tilsvarende tallet på 2,55.

For å vite hvordan antallet sysselsatte per pensjonist vil utvikle seg, må vi gjøre noen forutsetninger om hvor stor andel av befolkningen som vil være sysselsatt i framtida. I tabell 2 er det antatt at sysselsettingsandelen i gruppa 25 til 65 år vil holde seg på 80 prosent, som er om lag det nivået det har ligget på siden 1985. Hvis vi definerer alle som 65 år og eldre som «pensjonister» både nå og i framtida, vil antallet sysselsatte per «pensjonist» reduseres med mer enn én mellom 2015 og 2060, som vist i tabell 2. Det er slike tall som brukes når det lages skremselsbilde av «eldrebølgen».

Beregningene i tabell 2 overdriver imidlertid bildet av forsørgerbrøken mellom sysselsatte og pensjonister siden den ikke har tatt hensyn til at

Når befolkningssammensetningen endres til at vi blir noe flere eldre, blir samtidig andelen unge redusert i forhold til antallet yrkesaktive.

² Det er forutsatt at sysselsettingsandelen i aldersgruppa holder seg på 80 prosent i årene framover, som er om lag det nivået sysselsettingen i gruppa har ligget på siden 1985.

³ Sysselsatte omfatter her kun de sysselsatte i aldersgruppa 25–65 år i årene fram til og med 2015. I årene etter 2015 er det anslått at 80 prosent av alle i aldersgruppa 25 til den nye aldersjusterte pensjonsgrensa vil være sysselsatte. «Pensjonistene» er definert som alle 65 år og eldre i årene til og med 2015. Deretter øker aldersgrensa for pensjonister i takt med veksten i forventet levealder for 65-åringene, som vist i tabell 3.

økt forventet levealder vil påvirke hvilke aldersgrupper som inngår i gruppa av sysselsatte. Det er rimelig å forvente at i takt med økt levealder vil mange arbeidstakere kunne stå noe lenger i jobb i framtida enn i dag.

I tabell 3 er definisjonen på en «pensjonist» justert i takt med den forventede økningen i levealder siden 2015. Tallene i tabell 3 er basert på SSBs befolkningsframskrivninger i hovedalternativet (publisert 21. juni 2016)².

Som vi ser i tabell 3 og figur 8 blir ikke antallet sysselsatte per pensjonist dramatisk mye mindre framover, dersom vi justerer «pensjonsalderen» fra 65 år fra 2015 i takt med forventet utvikling i levealder for 65-åringene. Toppen i antallet sysselsatte per pensjonist, som strekker seg mellom 1995 og 2020, finner vi igjen som en konsekvens av perioden med lavere barnefødsler i årene fra 1925 til 1945. Fra 1995 til 2020 har disse barnekullene kommet til pensjonsalderen, og perioden har dermed vært preget av færre pensjonister enn «normalt».

Figur 8 viser utviklingen i antallet sysselsatte per «pensjonist»³. Mellom 1975 og 2015 har antallet sysselsatte per pensjonist ligget på 2,64 i gjennomsnitt, med en topp på 2,92 i 2005. Framover vil sysselsettingen per pensjonist gradvis reduseres fram mot 2040, før sysselsettingen igjen stiger noe. I 2060 vil det være 0,4 færre sysselsatte personer per pensjonist sammenlignet med 2015; det er en reduksjon på rundt 15 prosent.

Forsørgelsesbyrden for barn og ungdom

Når befolkningssammensetningen endres til at vi blir noe flere eldre, blir samtidig andelen unge

Tabell 2 – Sysselsatte per «pensjonist» – uten levealdersjustering.								
2015	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
2,65	2,25	2,08	1,91	1,79	1,75	1,72	1,66	1,59

Kilde: SSB

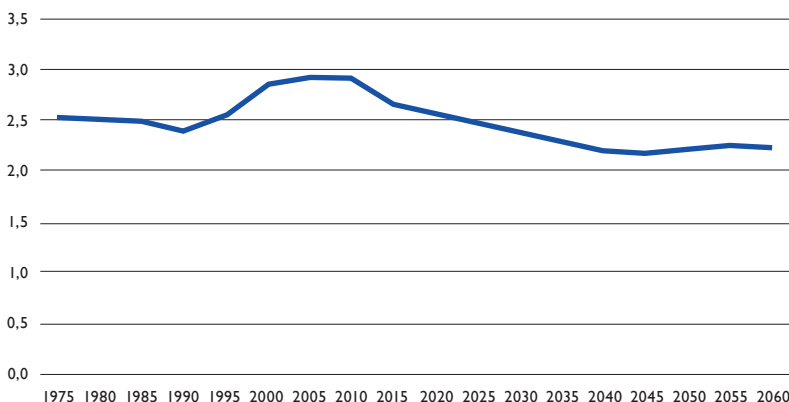
Tabell 3 – Levealdersjustert pensjonsalder.									
	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2060
Sysselsatte 25 år til aldersjustering ⁴ (1000 personer)	1366	1609	1776	1974	2210	2435	2618	2766	3045
Andel sysselsatte (prosent)	72 %	80 %	80 %	80 %	81 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Forventede leveår ved 65 år					20,5	21,7	22,8	23,8	25,2
Aldersjustert pensjonsalder	65	65	65	65	65	66,2	67,3	68,3	69,7
Sysselsatt per «pensjonist»	2,52	2,49	2,56	2,91	2,65	2,47	2,29	2,18	2,24

Kilde: SSB

Figur 8

Antall sysselsatte per «pensjonist».

En «pensjonist» er her definert som alle personer 65 år og eldre fram til og med 2015, og deretter levealderjustert med økt forventet levealder ved 65 år, som «aldersjustert pensjonsalder» i tabell 3.



Kilde: SSB

redusert i forhold til antallet yrkesaktive, slik at forsørgelsesbyrden for de unge blir bedret. Dette vil isolert sett bidra til å dempe kostnadene ved forsørgelsesbyrden. I tabell 4 og figur 9 er utviklingen i antallet barn og unge gjengitt. Den viser at forsørgerbyrden bedres med om lag 16–17 prosent fra 2015 til 2060, avhengig av om vi ser på barn i alderen fra 0 til 17 år eller «barn og ungdom» fra 0 til 24 år.

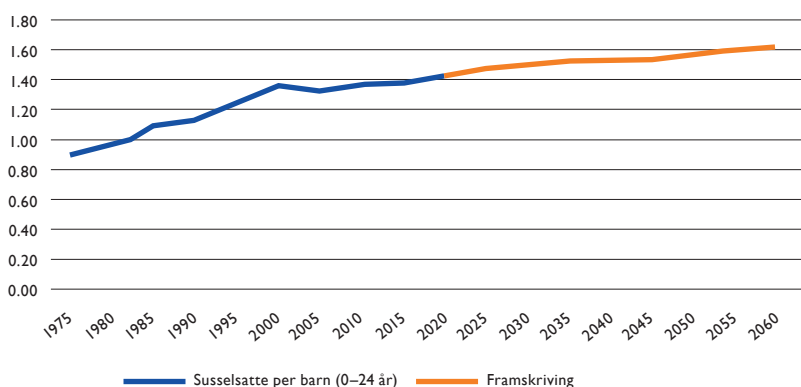
Disse tallene overdriver nok bedringen i for-

⁴ Antall sysselsatte personer er her definert som aldersgruppa 25 til 65 år, for årene 1975 til og med 2015. Fra 2015 økes gruppa sysselsatte i takt med forventet økt levealder for 65-åringene. Dette gjør at fra 2025 økes gruppa sysselsatte til å omfatte 25 til 66,2 år, fra 2035: 25 til 67,3 år, fra 2045: 25 til 68,3 år og fra 2060: 25 til 69,7 år. «Pensjonistene» er tilsvarende definert som 65 år og eldre fra 1975 til og med 2015. I 2025 er «pensjonistene» alle som er 66,2 år og eldre, i 2035: 67,3 år og eldre, i 2045: 68,3 år og eldre og i 2060: 69,7 år og eldre.

Tabell 4 – Antall sysselsatte per barn og ungdom.										
	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2060	Vekst 2015–2060
Sysselsatte* per 0–17-åring	1,20	1,55	1,77	1,81	1,96	2,06	2,12	2,18	2,27	15,8 %
Sysselsatte* per 0–24-åring	0,87	1,08	1,23	1,34	1,38	1,48	1,52	1,55	1,62	17,4 %

Kilde: SSB. *I framskrivingene er gruppa sysselsatte definert som 80 prosent av befolkningen mellom 25 år og den levealdersjusterte «pensjonsalderen» i tabell 3.

Figur 9
Antall sysselsatte* per barn og ungdom (0–24 år).



Kilde: SSB

sørgerbyrde fordi tidligere var nok flere i aldersgruppa 17–24 år yrkesaktive. I dag er tiden med skole, utdanning og studier blitt lengre.

Den samlede forsørgelsesbyrden

Den samlede forsørgelsesbyrden har vi definert som summen av antallet personer som regnes som eldre og andelen av barn og ungdom. Forsørgelsesbyrden er naturligvis et krevende begrep så vel som at begrepet forsørger er vanskelig å definere og beregne. Her skal vi imidlertid gjøre dette på en skjematisk og forenklet

måte slik det er gjort når den såkalte eldrebølgen er definert og beregnet.

I tabell 5 og figur 10 viser utviklingen i den totale forsørgerbrøken, altså antallet sysselsatte⁵ delt på antallet pensjonister og barn og ungdom (0–24 år).

Denne beregningen viser at antallet sysselsatte per forsørget vil holde seg relativt stabilt i hele perioden fram mot 2050. Faktisk viser disse tallene at forholdet mellom antall personer som er forsørger eller i yrkesaktiv alder er 3,6 prosent høyere i 2060 sammenlignet med 2015. Framskrivningene i tabell 5 og figur 10 er basert på en sysselsettingsandel blant dem i «yrkesaktiv alder» på 80 prosent. Sysselsettingsandelen for aldersgruppa 25 til 65 år har ligget relativt stabilt rundt 80 prosent siden 1985 (Arbeidskraftundersøkelsen, SSB). «Pensjonister» er her definert som alle 65 år og eldre i årene fram til og med 2015. I framskrivingene deretter er pensjonistgruppas nedre alder økt i takt med forventet levealder for 65-åringene.

⁵ Antall sysselsatte er her som tidligere definert som 80 prosent av framtidig forventet befolkning i de «yrkesaktive» aldersgruppene i henhold til SSBs hovedalternativ. For 2015 utgjør antall sysselsatte 80 prosent av alle i aldersgruppa fra 25 til 65 år. For årene framover utvides den øvre alderen for sysselsatte i takt med forventet gjenstående leveår for 65-åringene. Det vil si at i 2025 er sysselsatte definert som 80 prosent av dem i alderen 25 til 66,2 år; i 2035: 25 til 67,3 år; i 2045: 25 til 68,3 år; og i 2060: 25 til 69,7 år.

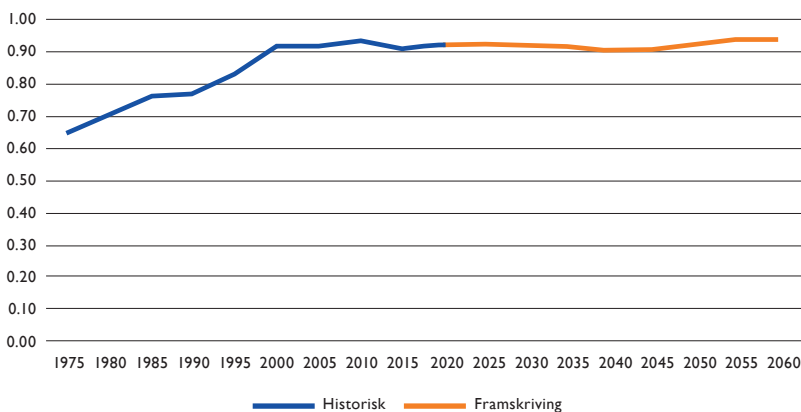
Tabell 5 – Antallet sysselsatte per pensjonist, barn og ungdom.										
	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2060	Vekst 2015–2060
Total forsørgerbrøk	0,65	0,75	0,83	0,92	0,91	0,92	0,91	0,90	0,94	3,6 %

Kilde: SSB

Figur 10

Total forsørgerbrøk.

Antall sysselsatte (25–65 år), delt på antatt barn og ungdom (0–24 år) og «pensjonister» (65 år og eldre).



Kilde: SSB

Norge – blant de yngste i Europa

Økningen i andelen eldre i befolkningen vil påvirke befolkningssammensetningen og den norske økonomien. Men hvordan er egentlig andelen eldre i andre land?

Eurostat viser at Norge er blant landene med aller lavest andel eldre i Europa, med 16,4 prosent 65 år og eldre i 2016. Til sammenligning er andelen 18,8 prosent i Danmark, 19,8 prosent i Sverige og 20,5 prosent i Finland. Japan er imidlertid landet i verden med høyest andel eldre, med 26,6 prosent ifølge folketellingen fra 2015.

Medianalderen⁶ i Europa har økt fra 39,8 år i 2006 til 42,6 år i 2016, noe som viser at befolkningen blir eldre. For Norges del var økningen fra 38 år i 2006 til 39,2 år i 2016. Det er betydelig lavere enn landene med høyest medianalder. Tyskland er på topp med 45,8 år, etterfulgt av Italia, Portugal og Hellas. Norge er faktisk blant landene med yngst befolkning i europeisk sammenheng. Blant de 28 EU-landene er det kun Irland, Luxembourg, Kypros og Slovakia som har en lavere medianalder enn Norge (kilde: Eurostat).

I en global sammenheng tilhører allikevel Norge kategorien av land med eldst befolkning. Ifølge World Bank Group (2016) ligger andelen av befolkningen 65 år eller eldre globalt sett på kun 8 prosent, med betydelige forskjeller mellom rike land som har et gjennomsnitt på 17 prosent og fattige land med 3 prosent. I de befolkningsrike landene Kina og India var andelen eldre i 2016 på henholdsvis 10 og 6 prosent.

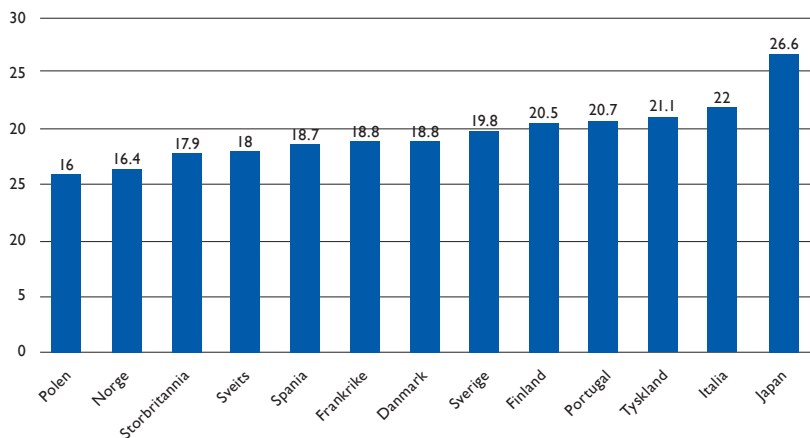
Friskere pensjonister – flere år med god helse

Forventet gjenstående levealder for en 65-åring i Norge var 20,5 år i 2015 og stiger til 25,2 år i 2060 i SSBs hovedalternativ. Dersom vi justerer andelen «eldre» personer i befolkningen med en

⁶ Medianalderen er den alderen der halvparten av befolkningen er yngre og halvparten av befolkningen er eldre. Når medianalderen i Norge var 39,2 år i 2016 betyr det at 50 prosent av befolkningen var yngre enn 39,2 år, og 50 prosent av befolkningen var eldre enn 39,2 år.

Figur 11

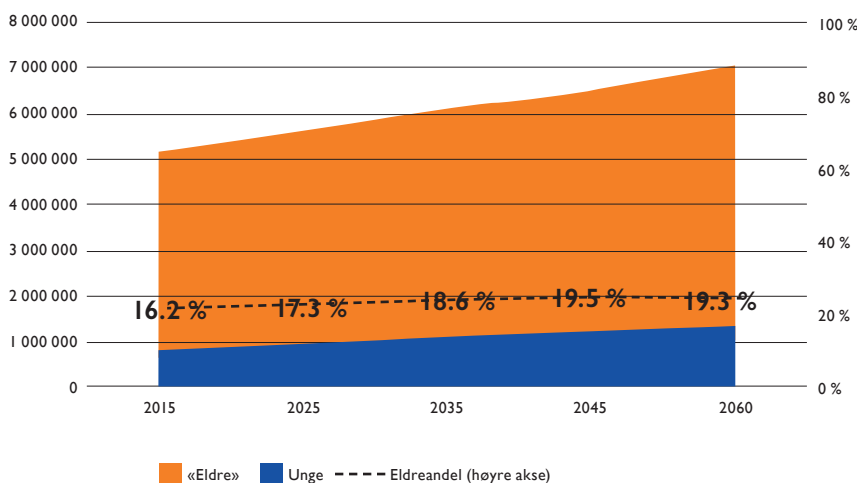
Andel av befolkningen 65 år og eldre.



Kilde: Eurostat (2018) og Statistics of Japan

Figur 12

Befolkningsframskriving – med antall «eldre» justert for vekst i forventede gjennomsnittlige levealder for 65-åring.



tilsvarende økning, kan vi se på andelen i befolkningen som er 69,7 år eller eldre i 2060, og anta at det tilsvarer alderen til dem som var 65 år i 2015. I 2015 var 834 300 personer, eller 16,2 prosent av befolkningen, 65 år eller eldre. I SSBs hovedalternativ vil det være 1 732 000 personer 65 år og eldre i 2060, og befolkningen totalt vil være rett i overkant av 7 millioner. Andelen 65 år og eldre vil være 24,6 prosent. Hvis vi korrigerer for den økte levealderen og ser hvor stor andel som vil være 69,7 år og eldre, viser fram-

skrivningene at det vil være 1 360 000 personer, som gir en andel på kun 19,3 prosent (se figur 12). Justert for økningen i forventet levealder vil altså andelen «eldre» i Norge være mindre i 2060 enn den er i for eksempel Sverige i dag.

Når levealderen øker er det et vesentlig spørsmål om de økte leveårene er år med god eller dårlig helse. Er det den arbeidsdyktige fasen av livet som øker, eller er det ikke? Dersom den økte levealderen i hovedsak er et resultat av medisiner som holder døden på avstand, men hvor

vi lever i flere år med sykdommer, kan vi ikke forvente at livskvaliteten øker og at produksjonen i samfunnet skal øke med stigende levealder. Helseutgifter og utgifter til pleie og omsorg må vi da vente en kraftig økning i. Dersom den økte levealderen går hånd i hånd med bedre helse vil det innebære det motsatte, nemlig at livskvaliteten øker og at produksjonen kan øke. Mens helseutgiftene blir mer håndterbare og vi kan leve lengre og lykkeligere liv.

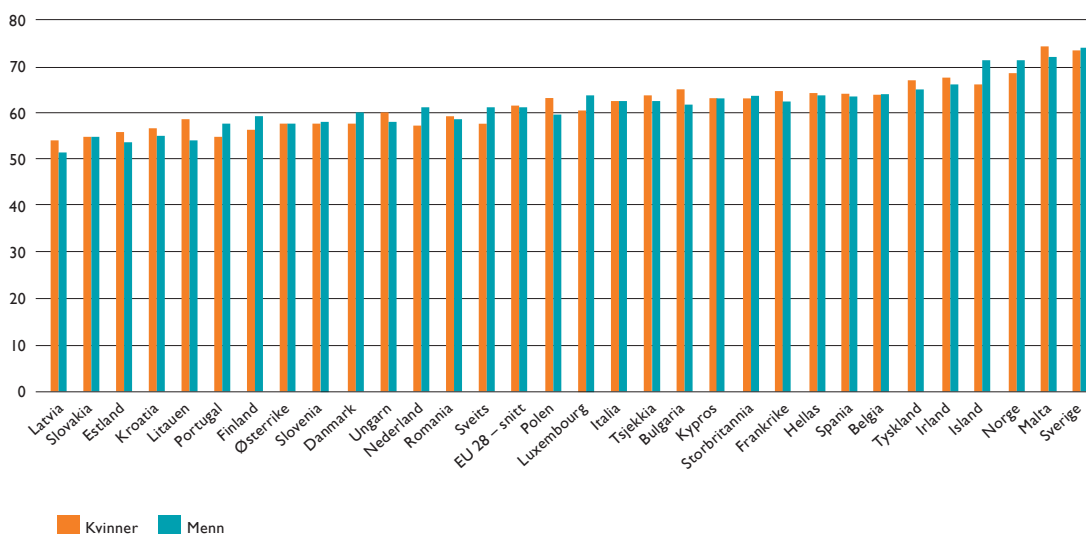
Den medisinske utviklingen fører til at sykdommer som tidligere var dødelige i dag kan være mulig å behandle. Andelen som røyker daglig er ifølge levekårsundersøkelsen fra SSB redusert fra 31 prosent i 1998 til 13 prosent i 2015. Andelen med fedme, altså BMI over 30, økte i samme periode fra 6 prosent til 12 prosent. Til tross for dette har andelen 16 år og eldre som trener ukentlig økt med nær 20 prosentpoeng fra 66 prosent i 2001 til 83 prosent i 2016. Bildet er altså sammensatt, og mens noen kan få bedre helse, får kanskje andre dårligere helse.

I tillegg til å lage framskrivninger av forventet levealder, presenterer også statistikkbyråene prognoser over forventede antall friske leveår. Hvis antallet friske leveår øker med økningen i levealder, vil vi ikke bare leve lenger, men også

ha flere år av livet uten helseproblemer. Metoden som benyttes for å måle eller gjøre prognoser for friske leveår baserer seg på befolkningens egenvurdering av helsen. Ved undersøkelser av egenvurdert helse benyttes spørreundersøkelser hvor respondentene vurderer sin egen helse fra kategoriene: very good, good, fair, bad og very bad. Helsen skal også vurderes generelt heller enn etter dagsformen. Et spørsmål som stilles er blant annet: «I løpet av de siste seks månedene, i hvilken grad har du blitt hindret i å delta i aktiviteter som vanlige personer gjør, på grunn av et helseproblem: Sterkt hindret? Hindret, men ikke sterkt? Ikke hindret i det hele tatt?» Metodologisk har spørreundersøkelser en svakhet ved at personer kan ha ulik oppfatning av et spørsmål og ulik vurdering av hva som er veldig god, god eller dårlig helse. Tolkningen av et spørsmål kan være litt forskjellig avhengig av hvilket språk det stilles på, og det kan også være kulturelle og sosiale forskjeller mellom personer og land på hva som anses som godt og dårlig. Derfor bør vi være forsiktig i sammenligningen av ulike lands innbyggers egenvurderte helse.

Ifølge OECD-rapporten *Health at a glance, 2017* må vi likevel kunne regne med at undersøkelsene gir en indikator på

Figur 13
Forventede friske leveår, Eurostat (2015)



Tabell 6 – Forventede leveår og friske leveår for kvinner 2005–2015.			
Norske kvinner	2005	2015	Økning
Forventede leveår ved 65 år	20,64	21,54	0,9 år
Forventede friske leveår	12,3	15,7	3,4 år
Andel friske leveår	59,6 prosent	72,9 prosent	13,3 prosentpoeng

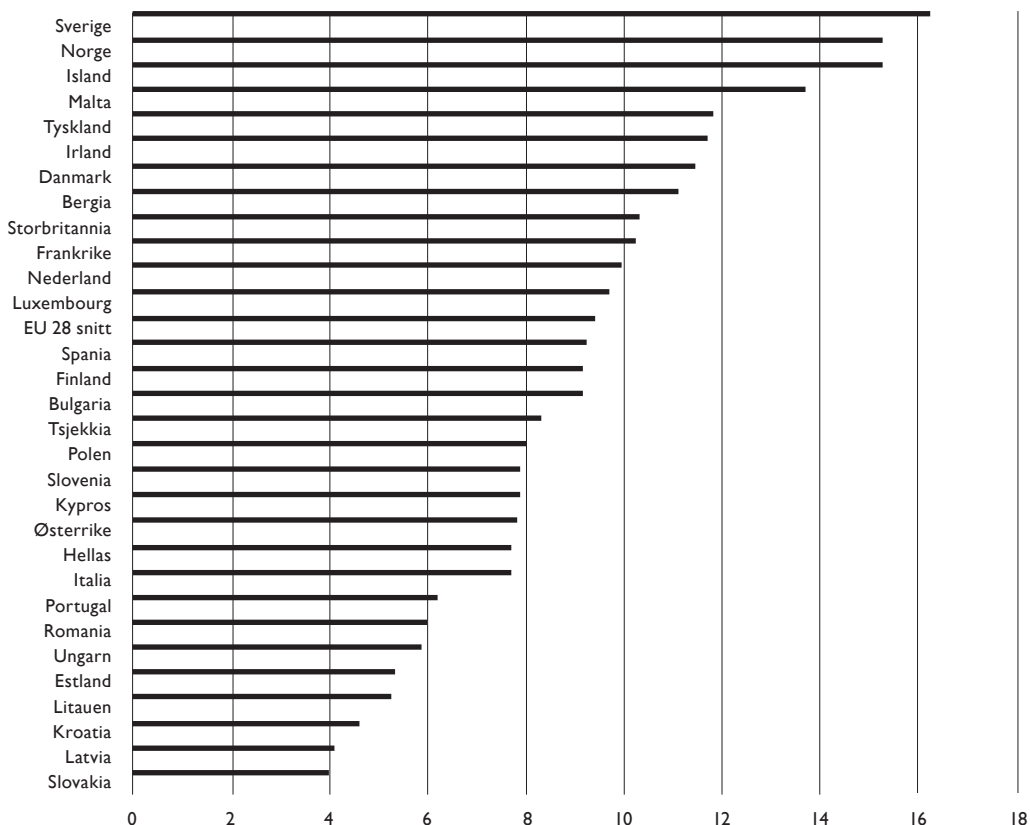
Kilde: Eurostat, Healthy life years

Tabell 7 – Forventede leveår og friske leveår for menn 2005–2015.			
Norske menn	2005	2015	Økning
Forventede leveår ved 65 år	17,14	18,80	1,66 år
Forventede friske leveår	12,5	15,3	2,8 år
Andel friske leveår	72,9 prosent	81,4 prosent	13,3 prosentpoeng

Kilde: Eurostat, Healthy life years

Figur 14

Forventet friske leveår ved 65 år, begge kjønn, Eurostat (2015).



helsetilstanden i befolkningen, og vi ser blant annet at tendensen i alle land er at personer med lavere inntekt vurderer helse si til å være dårligere enn blant dem med høyere inntekt, og at helse mot slutten av livet avtar med alder, OECD (2017).

Norge er blant landene med høyest antall friske leveår i Europa. I figur 13 er vist beregninger av forventede friske leveår for europeiske land. Norge ligger høyest sammen med Sverige, Island og Malta.

For å understøtte poenget om at definisjonen på «eldre» bør økes i takt med økt levealder, kan vi se på utviklingen i forventede leveår med god helse blant den eldre andelen av befolkningen. Ifølge tall fra Eurostat har antallet forventede friske leveår for 65-årige kvinner og menn i Norge økt betydelig i perioden fra 2005 til 2015. Som det framgår av tabell 6 og 7 har økningen i friske leveår vært større enn økningen i leveår for både kvinner og menn.

Dersom vi lever lenger, og samtidig lever en større andel av livet med god helse, er det en god nyhet. Dette har positiv betydning for deltakelsen blant eldre i arbeidslivet, i frivillig arbeid og behovet for helse- og omsorgstjenester. Norge er faktisk helt i toppen i Europa når vi ser på andelen forventede gjenstående friske leveår ved 65 år, kun slått av Sverige.

Arbeidslivets rolle

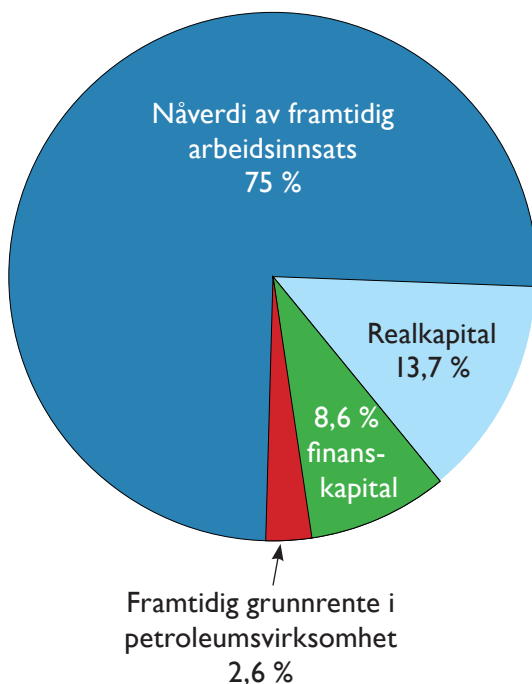
I Perspektivmeldingen 2017 trekker regjeringen fram arbeidsstyrken som vesentlig for vår framtidige velstand. Til tross for vår høye formue i oljefondet, og oljen og gassen som fremdeles ligger i bakken, utgjør humankapitalen over seks ganger så store verdier, og er den desidert viktigste delen av den norske nasjonalformuen. Figur 15 viser at verdien av den norske nasjonalformuen per 2016 er fordelt slik at arbeidsinnsatsen utgjør 75 prosent, finanskapitalen, som i all hovedsak er oljefondet, utgjør 8,6 prosent, realkapital utgjør 13,7 prosent, mens framtidig grunnrente fra olje og gass i bakken utgjør kun 2,6 prosent (kilde: Perspektivmeldingen 2017).

Hvorvidt vi vil klare å ta i bruk de økte hu-

mankapitalressursene som blir tilgjengelig når levealderen øker er i stor grad avhengig av hvordan arbeidslivet utformes og tilrettelegges. Det er derfor viktig at politikerne og partene i arbeidslivet legger til rette for organisering av arbeidsmarkedet slik at det er mulig å stå lenger i arbeid når levealderen øker, og samtidig hjelper yngre arbeidstakere som sliter med å komme inn. Verdiene fra oljen har bygget mye av den norske finansformuen, men figur 15 illustrerer at langt viktigere enn oljen er verdien av å ha et arbeidsmarked som er inkluderende og som utnytter de framtidige ressursene humankapitalen representerer.

Vil antall friske leveår øke videre?

Antallet leveår med god helse har vært økende, men vil utviklingen fortsette? Den teknologiske utviklingen åpner allerede i dag for mange forbedringer som vi bare kunne drømme om for noen år siden. Eksempelvis bruker stadig flere av oss «wearables», slik som smartklokker som måler din fysiske aktivitet, puls og søvn mønster. I årene som kommer vil det kanskje bli økt vektlegging på analyse av helse basert på slike



Kilde: Finansdepartementet, Perspektivmeldingen 2017, s. 113.

data? Dersom stadig flere verdier kan kontrolleres gjennom smarttelefoner, smartklokker og lignende, kan vi potensielt gjøre endringer i kosthold, medisinerings eller trening så fort vi ser at verdiene er på gal kurs. Ved å utvikle gode analyseprogrammer vil vi heller ikke måtte oppsøke lege så ofte, siden vi kan gjøre tiltak når vi er i ferd med å bli syke. Motforestillingene mot hva dette kan gi av forbedringer er imidlertid også til stede.

Nå er for øvrig ny og bedre teknologi heller ikke den viktigste veien til bedre helse. Jon Hustad skriver i Dag og Tid 20. april 2018 om en metastudie ledet av forskeren Julianne Holt-Lunstad ved Brigham Young University i Utah. Studien fra 2010 benytter data for en gruppe på over 300 000 personer som er fulgt gjennom 7,5

år, og viser til de viktigste predikatorene på dødelighet. Der finner vi ikke bare de kjente lastene som drikking, overvekt og manglende trening. Det som overrasker er at den viktigste faktoren er mangel på sosial kontakt. Studien viste at personene som hadde tilstrekkelige sosiale relasjoner har 50 prosent høyere sannsynlighet for overlevelse, sammenlignet med dem som hadde lite sosial kontakt og manglet et sosialt nettverk. I rapportens konklusjon argumenteres det for at leger, helsepersonell, utdannelsepersonell og medier tar risikofaktorer som røyking, dietter og trening alvorlig, men at forskningen viser at sosiale relasjoner bør legges til listen. Å fremme sosiale relasjoner er altså ikke bare helsefremmende og øker livskvaliteten, det kan også øke levealderen. (Holt-Lunstad, Smith og Layton 2010).

KONKLUSJON

Utviklingen av befolkningssammensetningen og andelen eldre påvirkes av de tre hovedfaktorene levealder, fødselstall og flytting inn og ut av landet. Utviklingen av forhold som teknologi, medisin, livsstil, kunnskap om og økt forskning på hva som fremmer god helse kan gi økt levealder og flere friske leveår, noe som kan gi økt livskvalitet og gode liv. At andelen «eldre» forventes å øke framover er det liten tvil om, og det vises tydelig i hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger. Norge er imidlertid blant de landene i Europa med lavest andel eldre i dag, og er på ingen måter særlig utsatt sammenlignet med andre land.

I takt med at levealderen øker kan vi også forvente å få flere år med bedre helse, og at flere vil stå lenger i arbeid. Dersom vi justerer definisjonen på «de eldre» i takt med utviklingen i forventet levealder, blir ikke bildet særlig urovekkende. Da vil andelen eldre i Norge i 2060 ligge om lag på det nivået Sverige har i dag (se figur 11 og 12). Samtidig som SSBs befolkningsframskrivninger viser at andelen eldre vil øke fram mot 2060, vil andelen barn og ungdom reduseres. Det demper den totale forsørgelsesbyrden for dem i yrkesaktiv alder. Med disse nyanserin-

gene vil den samlede forsørgebyrden – andelen i yrkesaktiv alder i forhold til eldre aldersgrupper som ikke er yrkesaktive og barn og ungdom – være på det nivået vi har i dag fram til 2060. Vi står derfor ikke overfor en eldrebølge som vil true våre velferdsordninger. Det er en voldsom overdrivelse, og kan nærmest betegnes som en storm i et vannglass.

Eldrebølgen brukes som argument for å skape oppfatninger om hvor problematisk og kostnadskrevende alt vil bli i framtida og at flere av dagens velferdsordninger må avvikles. Mange er ikke så heldig at levealder og andel friske leveår øker. De velferdsordningene som ønskes fjernet er nettopp velferdsordninger som er helt avgjørende for slike gruppers livsstandard. Vi har et arbeidsliv med høy deltakelse, som utnytter humankapitalressursene i store deler av befolkningen samtidig som velferdsordningene gir gode liv til dem som er barn, ungdom, pensjonister eller uføre. Vi har også en unik felles finansformue som forvaltes langsiktig og bærekraftig. Vi lever lenger, har bedre helse, økonomi og høyere levestandard. Bærekraftig økonomiske vekst i årene frem mot 2060 kan sikre at utviklingen i levestandard øker ytterligere.

Vedleggstabell: Framskrevet utvikling 1975–2060 for ulike størrelser.									
	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2060
0–24 år	1 565 579	1 485 123	1 440 156	1 472 267	1 602 976	1 649 413	1 719 286	1 789 462	1 881 807
25–65 år	1 888 704	2 014 549	2 213 120	2 456 376	2 728 524	2 970 415	3 108 661	3 242 011	3 434 372
65 år og eldre	543 242	646 173	695 134	677 720	834 302	1 057 554	1 305 040	1 482 957	1 732 132
Aldersgruppe intervall	25–65 år	25–65 år	25–65 år	25–65 år	25–65 år	25–66,2 år	25–67,3 år	25–68,3 år	25–69,7 år
25 år–aldersjustert grense	1 888 704	2 014 549	2 213 120	2 456 376	2 728 524	3 043 383	3 272 005	3 457 280	3 806 143
Aldersjustert grense og eldre	543 242	646 173	695 134	677 720	834 302	984 586	1 141 696	1 267 688	1 360 361
Andel sysselsatte	72 %	80 %	80 %	80 %	81 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Sysselsatte per forsørget (kun barn, ungdom og pensjonister)	0,65	0,75	0,83	0,92	0,91	0,92	0,91	0,90	0,94
Sysselsatte aldersjustert	1 366 000	1 609 000	1 776 000	1 974 000	2 208 000	2 434 706	2 617 604	2 765 824	3 044 915
Ikke-sysselsatte aldersjustert	531 222	402 250	444 000	493 500	517 926	608 677	654 401	691 456	761 229
0–24 år	1 565 579	1 485 123	1 440 156	1 472 267	1 602 976	1 649 413	1 719 286	1 789 462	1 881 807
Fra aldersjustert grense og eldre	543 242	646 173	695 134	677 720	834 302	984 586	1 141 696	1 267 688	1 360 361
Sysselsatt per forsørget (barn, ungdom, «ikke sysselsatte» og pensjonister)	0,52	0,64	0,69	0,75	0,75	0,75	0,74	0,74	0,76

Kilde: SSB

REFERANSELISTE

Eurostat (2017) (online data code: demo_pjanind) <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfs-cache/1271.pdf>.
Eurostat, *Healthy life years* (2017): <http://ec.europa.eu/health/dyna/echi/datatool/index.cfm?indlist=40a>.
Holt-Lunstad J, Smith TB, Layton JB (2010) *Social Relationships and Mortality Risk: A Meta-analytic Review*. PLoS Med 7(7): e1000316. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000316>.
Hustad, Jon. (2018). *Kva som må til for å verta 100 år*, Dag og Tid, 20. april 2018.
Meld. St. 29 (2016–2017). *Perspektivmeldingen 2017*. Finansdepartementet.
NAV (2017). Statistikknotat – Utviklingen i alderspensjon pr. desember 2017 (pdf).

OECD (2018). *Elderly population (indicator)*. doi: 10.1787/8d805eal-en (Accessed on 08 March 2018).
OECD (2017). *Health at a Glance 2017*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.
Statistics of Japan (2018). <https://www.e-stat.go.jp/en>
Statistisk sentralbyrå (2017). *Befolkningsframskrivingen 2016*. SSB.
Statistisk sentralbyrå (2016). *Levekårsundersøkelsen 2015*. SSB
Weil, David N. (2009). *Economic growth – second edition*. Boston: Pearson Education Inc.
World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>.

Arbeidstidsreform på dagsorden

For 100 år siden – 2. mai 1918 – gjorde norske arbeidere opprør mot lange arbeidsdager. Etter åtte timer på jobb gikk de hjem.

Arbeiderne krevde åttetimers arbeidsdag, og mantraet var: «8 timers arbeid, 8 timers fritid og 8 timers hvile». Året etter ble åttetimersdagen lovfestet. Siden da har «lite skjedd med arbeidstida vår. Fagforbundet mener tida igjen er inne for å se på arbeidstidsforkortelser.

Det blir flere eldre i framtida. Selv om dette ikke kommer til å treffe oss som en tsunami, noe Sindre Farstad argumenterer for i dette tidsskriftet, kommer pleie- og omsorgsbehovet til å øke. Vi vil også trenge flere helsefagarbeidere, fysioterapeuter, ergoterapeuter, aktivitetører og sykepleiere.

Dette har vi diskutert lenge, og det synes også å være politisk enighet om at vi kommer til å trenge flere i pleie- og omsorgssektoren i framtida. Spørsmålet er: Hvordan få de unge til å velge de yrkene vi trenger flere til å utføre?

Noen hevder det er nok å «framsnakke» yrkene i pleie- og omsorgssektoren. Det merkelige er at det ofte er de samme som mener at for å kunne rekruttere ingeniører og jurister til kommunale stillinger, må de ha mulighet til mer individuell lønnsfastsettelse. For ingeniører og jurister er det altså lønn som er avgjørende for om de søker en stilling, mens lønna er mindre interessant for en helsefagarbeider. Hvor er logikken?

Dette handler om økt status. Høyere lønn er et viktig virkemiddel i den sammenhengen.

Fagforbundet mener at bedre lønns- og arbeidsvilkår er avgjørende for å få unge til å velge pleie- og omsorgsykker. Folk med fysisk og psykisk krevende jobber må verdsettes høyere. Da hjelper det ikke bare med «framsnaking» – de må også verdsettes økonomisk. Arbeidstid og arbeidsvilkår er også viktig.

I dag jobber en stor andel av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren deltid. De blir tilbudt små stillingsbrøker, og er avhengig av å ta alle ekstravakter de kan få for å forsørge seg selv og familien. Dette gir en lite forutsigbar hverdag. Deltidsfella er et problem vi må løse. Fagforbundet jobber kontinuerlig for at flere av våre medlemmer skal få hele stillinger.

Skal vi lykkes med å skape en heltidskultur, med en forutsigbar hverdag, med mulighet til en lønn å leve av, må vi se på arbeidstida. Kortere arbeidsdager kan gjøre det mulig for dem som før ikke orket, å jobbe hel stilling.

Siden forventet levealder øker, bestemte Stortinget i 2011 å øke aldersgrensa for pensjon. Det betyr at de som er unge i dag, og som enten er på vei inn i eller så vidt i gang med arbeidslivet, må jobbe lenger for å kunne sitte igjen med en god pensjon. For mange er dette uproblematisk. Sammenlignet med for hundre år siden, er mange jobber mindre fysisk harde.

Men i de arbeidsintensive yrkene, som for eksempel i pleie og omsorg, er arbeidshverdagen fortsatt krevende, med høyt tempo og tunge løft. Dette fører til at mange blir uføre og går ut av arbeidslivet tidlig. Når vi vet at vi i framtida må stå i arbeid lenger, er vi nødt til å snakke om hvordan vi skal gjøre dette mulig, også i de krevende jobbene. Skal en helsefagarbeider som jobber på sykehjem klare å stå i jobb fram til han/hun er 68 år, må vi se på om forkortet arbeidstid er et virkemiddel som kan bidra til dette.

Samtidig som den teknologiske utviklingen gjør mange yrker mindre fysisk krevende, fører digitaliseringen også til at vi trenger færre til å utføre jobbene. I Norge har vi så langt lyktes godt med å utnytte potensialet i den teknologiske utviklinga til det beste for arbeidstakerne. Gjennom et godt utviklet trepartssamarbeid har vi også sørget for at digitaliseringen ikke har ført til en hurtig voksende arbeidsledighet.

Kortere arbeidstid vil være et fornuftig virkemiddel for å oppnå målet om arbeid til alle. Det vil også kunne sørge for at omsorgssektoren blir innrettet til å møte en befolkning som lever stadig lenger – og tilrettelagt for at de som skal jobbe i yrkene i sektoren kan stå i det i jobb til de blir pensjonister. Fagforbundet ser fram til å begynne arbeidet med en arbeidstidsreform sammen med LO, så snart de store tariffoppgjørene er ferdige.

Mette Nord,
leder i Fagforbundet

Kortere arbeidstid vil være et fornuftig virkemiddel for å oppnå målet om arbeid til alle.

OM FAGFORBUNDET

Fagforbundet er LOs største forbund, med over 360 000 medlemmer. Vår hovedoppgave er å sikre medlemmene gode og trygge lønns- og arbeidsvilkår. Som landets største arbeidstakerorganisasjon har vi også tyngde og politisk gjennomslagskraft til å styrke og videreutvikle velferdsstaten.

Fagforbundet organiserer arbeidstakere i kommunale, fylkeskommunale, statlige, private og offentlige virksomheter og i sykehusene med alle støttefunksjoner. Læringer, skoleelever og studenter er også velkomne som medlemmer.

Fagforbundet mener at kommunene skal ha sunn økonomi, fordi du skal ha tilgang på gode velferdstjenester uansett hvor du bor og hvor tykk lommebok du har. Av samme grunn jobber vi også for bedre kvalitet og gode yrkesfaglige tilbud, og mot privatisering og konkurranseutsetting.

Fagforbundet arbeider for likestilling og likeverd i et mangfoldig arbeidsliv. Vi kjemper for likelønn og lik status mellom kvinne- og mannsdominerte yrker.



FAGFORBUNDET

De eldre er en viktig ressurs

Jan Davidsen leder i Pensjonistforbundet

Harald Olimb Norman generalsekretær i Pensjonistforbundet

De eldre er aktive samfunnsaktører, de bidrar stor grad i frivillig sektor og yter en stor del av pleie og omsorg til eldre som ikke klarer seg selv. Gjennom bedre organisering og vilkår kan deres bidrag bli enda større. Det er verdifullt for både samfunnet og de eldre.

I mediene og politikken tegnes det ofte et unyansert bilde av eldre. Det skapes et inntrykk av at de enten er kostbare omsorgsmottakere eller privilegerte pensjonister bosatt i Syden. Blant våre 825 000 alderspensjonister over 67 år er det under 40 000 som bor på sykehjem og om lag 44 000 som er bosatt i utlandet, hvorav de fleste bor i Sverige. Bare seks prosent av alle eldre bor på institusjon og kun fire prosent i omsorgsbolig. 90 prosent bor altså i egen bolig.

Tre firedeler av alle eldre mottar overhodet ingen kommunale omsorgstjenester. De fleste er derfor ikke passive trygdemottakere, men aktive bidragsytere i samfunnet generelt. Deres innsats er spesielt viktig for frivillig sektor. Den gir tilværelsen mening og bidrar positivt til den

enkeltes helse og livskvalitet. Innsatsen er svært verdifull for samfunnet. Om de eldre ikke hadde utført disse oppgavene, måtte andre ha utført dem.

45 000 årsverk

Det finnes relativt omfattende forskning om innsatsen i frivillig sektor, ikke minst om de eldres avgjørende bidrag. Allerede på 1990-tallet ble det i studier ble med utgangspunkt i helseundersøkelser og Statistisk sentralbyrås (SSB) tidsnytingsundersøkelser anslått at omfanget av uformell omsorg i antall årsverk var større enn den offentlige omsorgen (Brevik 1991). Det er likevel vanskelig å beregne omfanget fordi den uformelle omsorgen er så mangfoldig. Frivillig

sektor omfatter både formell og uformell virksomhet. Førstnevnte er for eksempel idrettslag, interesseorganisasjoner og annet organisasjonsliv. Sistnevnte er som regel tjenester og omsorg blant og overfor personer som kjenner eller er i slekt med hverandre.

NyAnalyse lagde i 2017 en rapport om eldres deltakelse i frivillig sektor og hvilke samfunnsøkonomiske verdier dette utgjør (Strøm et al. 2017). Den viste at eldre bidrar med om lag 13 800 årsverk innenfor formelt frivillig arbeid og om lag 32 000 årsverk innenfor uformelt frivillig arbeid. Dette tilsvarer et verdibidrag på litt over 25 milliarder kroner per år.

Fra andre studier vet vi at deltakelse i frivillig sektor reduserer ensomhet, gir økt livskvalitet og bedre psykisk og fysisk helse. Verdien av dette er ikke regnet med i ovennevnte rapport. Men det er grunn til å anta at de samfunnsøkonomiske gevinstene ikke kun er avgrenset til innsatsen eldre yter overfor andre. Deltakelse i frivillig sektor både reduserer og utsetter eldres egne behov for omsorgstjenester.

I tillegg er frivillig innsats i egen husholdning, for eksempel omsorg overfor ektefelle, ikke inkludert i de 32 000 årsverkene innenfor uformelt frivillig arbeid. Pårørendealliansen har beregnet at det er om lag 800 000 personer over 18 år som kan defineres som pårørende, det vil si personer som aktivt yter ulønnet hjelp, tjenester og omsorg overfor sine nærmeste. 60 prosent av disse, det vil si om lag 480 000 personer, yter nødvendig omsorg til en som bor i samme hjem som dem.

Eldre som tar vare på ektefelle eller samboer sparer samfunnet for store beløp hvert år. En eventuell institusjonstilværelse utsettes, samtidig som tjenestetilbudet i hjemmet reduseres til et minimum, med en klar forventning fra kommunen om at den friskere halvparten skal yte en vesentlig og ulønnet innsats. Det er også vist at frivillig innsats og offentlig innsats støtter opp under hverandre, supplerer hverandre og er avhengig av hverandre.

Frivillig sektor er avhengig av eldre

I Frivillighet Norges undersøkelse fra 2015 var det eldre over 60 år som utførte mest frivillig



FOTO: ADOBE STOCK

arbeid. 17 prosent av denne aldersgruppa bidro med over ti timer hver måned, og 16 prosent med mellom fem og ti timer. Kun 28 prosent bidro ikke i det hele tatt. Mer enn sju av ti eldre bidrar i formelt frivillig arbeid mer enn en gang hver måned.

Uten eldres bidrag ville den organiserte delen av frivillig sektor bli betydelig svekket. Det ville medført at en rekke mottakere av organisasjonenes tjenester ville fått et dårligere tilbud – i verste fall redusert livskvalitet ved at for eksempel idrettslag opphørte, møteplasser ble lagt ned og aktiviteter avlyst. Det er verken ønskelig eller realistisk at alle disse organisasjonenes

I Frivillighet Norges undersøkelse fra 2015 var det eldre over 60 år som utførte mest frivillig arbeid.

Med høyere levealder og flere og friskere eldre, kan vi forvente økt frivillig innsats av eldre i framtida.

virksomhet erstattes av offentlig virksomhet. Men uten eldres innsats i den organiserte delen av frivillig sektor ville det offentlige fått økte kostnader for å demme opp for de negative konsekvensene.

Hjelper venner og passer barnebarn

I følge Statens seniorråds undersøkelse fra 2015 passer 58 prosent av eldre barnebarn minst én gang i året. 11 prosent passer dem flere ganger i uka, 14 prosent minst én gang i uka og 21 prosent minst én gang i måneden. Samme undersøkelse viser at 74 prosent av de eldre hjelper venner minst én gang årlig. 12 prosent hjelper til flere ganger i uka, 18 prosent minst én gang i uka og 31 prosent minst én gang i måneden. I tillegg kommer omsorg for egen ektefelle eller samboer, og for egne barn og foreldre.

Med økt levealder er det stadig vanligere at bestemor og oldemor er pensjonister samtidig, slik at det ytes hjelp og omsorg for både egne barn og foreldre. Eldres innsats i den uformelle frivillige sektoren omfatter alt fra små bidrag til omfattende omsorgsoppgaver. De bidrar blant annet til at foreldre med syke barn kan gå på jobb, at enslige ikke blir ensomme, at det knyttes kontakter på tvers av generasjonene, at barn får leksehjelp, at slitne foreldre får avlastning, at enker får måkt snø og klippet plenen, at funksjonshemmede eldre kommer seg ut og at eldre kan bo lenger i eget hjem og motta færre tjenester. For bare å nevne noe!

Overskudd av tid og krefter

Eldre bidrar med betydelige samfunnsøkonomiske verdier gjennom sitt frivillige arbeid. Innsatsen har som regel også stor verdi for dem som yter den. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at mange pårørende opplever

særlig omsorgsoppgaver for de aller nærmeste som tunge forpliktelser. En trang kommuneøkonomi medfører prioriteringer som gjør at flere opplever at de må utføre oppgaver som er fysisk og psykisk krevende og utenfor deres kompetanseområde.

Eldre mennesker som jobber frivillig får likevel som regel bedre psykisk og fysisk helse av sin innsats. God helse er en forutsetning for å kunne delta i frivillig arbeid. Tall fra SSB viser at det er personer med best helse, høyest utdanning og gode inntekter som bidrar mest i frivilligheten. Dette gjelder særlig i den organiserte delen. Videre er det slik at de som har deltatt i organisert (formelt) frivillig arbeid før de ble pensjonister, fortsetter med dette. De som ikke har deltatt eller deltatt i liten grad, øker svært sjelden innsatsen når de blir pensjonister.

For uformelt frivillig arbeid er ikke denne sammenhengen like sterk. Fordi mye av denne innsatsen gjøres for venner og nærmeste familie, kan den i mindre grad velges bort. Likevel er det slik at deltakelsen også her er høyere blant dem som har best muligheter for å delta. God helse er den viktigste årsaken. Jo bedre helse de eldre har, desto større blir deres bidrag i både den formelle og uformelle frivilligheten.

Høy deltakelse i frivillig sektor forutsetter friske eldre med overskudd av tid og krefter. Eldre som tvinges til å stå lenger i arbeid enn det helsen tillater, kan ikke bidra for full maskin. Det går ut over både dem og frivillig sektor. Et for sterkt fokus på deltakelse i arbeidslivet kan medføre tilsvarende ressurstap for frivillig sektor. Eldre kan verken være to steder på en gang, eller ha krefter nok til full innsats i arbeidslivet og frivilligheten samtidig.

Bedre tilrettelegging

Med høyere levealder og flere og friskere eldre, kan vi forvente økt frivillig innsats av eldre i framtida. Samfunnet må legge til rette for å hente inn denne gevinsten. Stortingsmeldinger og politiske programmer er fulle av lovord om hvor viktig frivillig sektor er. Det er særlig folkehelseperspektivet og verdien av en aktiv alderdom, der eldre deltar og bidrar i samfunnet på

lik linje med andre, som trekkes fram. Men når det kommer til organisering, tilrettelegging og tiltak for å hente ut disse verdiene, er det dessverre stor avstand mellom ord og handling.

Ett slikt tiltak er de 425 frivilligsentralene over hele landet som er lokale møteplasser for enkeltmennesker, lag/foreninger og det offentlige. De genererer og formidler frivillig innsats for og med det brede laget av befolkningen. Innsatsen er av svært stor verdi for både dem som yter og dem som mottar tjenestene. Samtidig er kostnadene for samfunnet lave. Likevel fikk hver sentral kun 9000 kroner i realøkning i statsbudsjettet for 2018, altså under 25 kroner per dag! Dette kan neppe omtales som en satsing på frivillighet.

Et annet tiltak for å styrke frivilligheten er ordningen for merverdiavgiftskompensasjon. Den skal kompensere kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Men ordningen er underfinansiert, fordi den har en tildelingsramme som ikke har holdt tritt med utviklingen i kostnadene til organisasjonene og økningen i antall søkere. Det har medført at organisasjonene får en stadig mindre del av sine kostnader refundert. Det går ut over både ytere og mottakere av organisasjonenes tjenester, og gir økte samfunnsøkonomiske kostnader. I 2017 var avkortningen steget til 27,2 prosent av søknadsbeløpene. Organisasjonene fikk dermed kun refundert i underkant av 73 prosent av det de søkte dekket.

	2014	2015	2016	2017
Avkortning	17 prosent	21,7 prosent	23,7 prosent	27,2 prosent
Søknadsbeløp	1,43 milliarder	1,56 milliarder	1,69 milliarder	1,81 milliarder
Tildeling	1,19 milliarder	1,22 milliarder	1,29 milliarder	1,32 milliarder

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynet

To konkrete tiltak for å styrke frivilligheten er derfor å øke bevilgningene til frivilligsentralene og fullfinansiere merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Det vil øke aktivitetsnivået til

Det er en myte at eldre ikke bidrar og bare er en utgiftspost for samfunnet.

glede for ytere og mottakere, og være en samfunnsøkonomisk investering med svært god avkastning.

Et nytt syn på eldre

De eldre er aktive samfunnsdeltakere. De har inntekter, boliger, hytter og annen formue. De betaler skatter og avgifter og egenandeler for de tjenestene de mottar. Gjennom sin lange innsats i arbeidslivet har de betalt for og opparbeidet rettigheter til pensjon, pleie- og omsorgstjenester, helsetjenester og andre fellestjenester. De har vært med å bygge opp og utvikle det norske velferdssamfunnet som innbyggerne har glede av i dag.

Det er en myte at eldre ikke bidrar og bare er en utgiftspost for samfunnet. Eldres innsats i frivillig sektor er et viktig og nødvendig tannhjul i den store samfunnsmaskinen. De aller fleste eldre bor hjemme og klarer seg selv. De hjelper hverandre, barn, barnebarn, venner og naboer. Og de yter en betydelig innsats i den organiserte delen av frivillig sektor. Uten Eldres gratis innsats i frivillig sektor, ville samfunnets utgifter økt betydelig. Det er behov for å løfte fram denne verdien. Eldre er ikke kun trygdemottakere, men aktive bidragsytere.

REFERANSER

Bredesen, L., Strøm, T., Sivan, R. og Vinje, V. (2017): *Verdien av aktive seniorer*. NyAnalyse 2017.
Brevik, I. (1991): *Den private omsorgen i framtida*. NIBR.
Wollevik, D., Sætreng, S. og Fladmoe, A. (2015): *Betingelsene for frivillig innsats – motivasjon og kontekst*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.



Eldre som økonomisk byrde?

Om å fordreie virkeligheten ved kreativ tilpasning av statistikk.

Jan Mønnesland cand. oec., Universitetet i Oslo

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

I Perspektivmeldingen fra 2017 er økt andel eldre i befolkningen fram mot 2060 framstilt som vår største økonomiske utfordring i årene som kommer. Det konkluderes med at det er nødvendig med kraftige reformer i offentlig sektor om vi skal kunne opprettholde gode velferdsordninger også i framtida. Denne artikkelen analyserer både måten dette framstilles på i meldingen og faktagrunnlaget for den samlede forsørgelsesbyrden. Artikkelen dokumenterer at faktagrunnlaget presenteres på en fordreid måte, og slik at det er egnet til å skape forestillinger om at problemet er langt større enn hva som kan ventes.

Presentasjoner av fakta og realiteter om eldrebølgen

I Perspektivmeldingen 2017 presenteres en figur over den såkalte aldersutfordringen (Perspektivmeldingen 2017, s. 208). Figuren viser hvor mye de ettårige aldersgruppene netto mottar av offentlige ytelser per person i form av overføringer og tjenester fratrasket hvor mye de betaler inn i form av skatter og avgifter. Figuren er gjengitt som figur 1 i denne artikkelen.

Figuren er en gjenganger. Første gang den ble vist var i Perspektivmeldingen 2009, da med tall for 2004. Så kom den igjen i Perspektivmeldingen 2013, med tall for 2010. Figuren ble deretter vist i Nasjonalbudsjettet 2015 og 2016, før den igjen ble vist i Perspektivmeldingen 2017, alle med de samme 2010-tallene.

Dette omfatter offentlige utgifter til utdanning, helse, omsorg og overføringer til privatpersoner (herunder alderspensjon, sykepenger og uføretrygd), fratrasket personskatter, merverdiavgift og størsteparten av øvrige avgifter.

Figuren viser tydelig hvordan eldre er en stor finansiell byrde, og verre jo eldre en blir. Men er dette et riktig bilde?

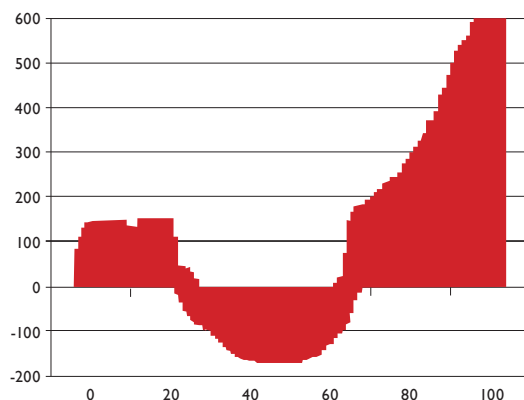
Netto offentlige utgifter for hver ettårige aldersgruppe påvirkes ikke bare av nettoutgift per person, men også av hvor mange personer det er i hver aldersgruppe.

En generasjon er fulltallig ved fødsel. Så faller noen fra ved dødsfall, jo flere år siden kullet ble født desto færre er igjen, helt fram til alle

er døde litt etter 100 år. Aldersgruppen øker ved innvandring og svekkes ved utvandring. Det gjør at antallet personer i hvert alderstrinn holder seg rimelig stabilt opp mot en alder rundt 30. Så øker antallet i alderstrinnet fram mot 40 år; her vil netto innvandring virke sterkere enn desimering ved dødsfall. Fra da av går det nedover – jo eldre alderstrinn desto færre personer. Noe skyldes utflytting, men etter 60 år går antallet i aldergruppene markert nedover. Antall personer på hvert alderstrinn er vist i figur 2.

Figur 1
Netto overføringer per person etter alder 2010. 1000 kroner.

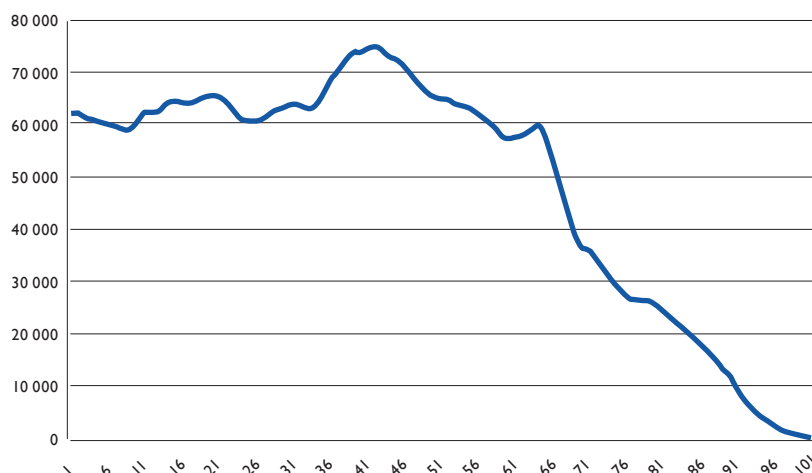
(Perspektivmeldingen 2017, figur 11.1A)



Netto overføringer mellom det offentlige og innbyggerne over livsløpet, regnet per person.

Figur 2

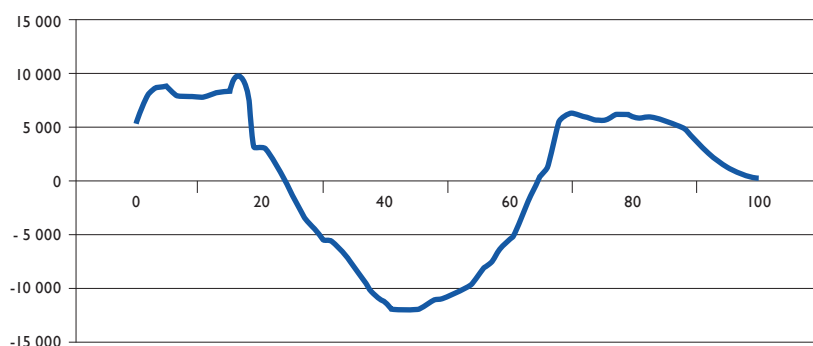
Antall personer i ettårige alderstrinn i 2010.



Kilde for antall personer per alderstrinn, SSB befolkningstall.

Figur 3

Netto overføringer per aldersgruppe i 2010. Millioner kroner.



Denne figuren gir et helt annet bilde enn Perspektivmeldingens figur. Den dramaturgiske effekten fra Perspektivmeldingens figur er blitt helt borte.

Når perspektivmeldingens figur ikke tar hensyn til de til dels dramatiske forskjellene i antall personer per alderstrinn, kommer en nødvendigvis galt ut. Det som betyr noe for de offentlige finansene er ikke netto utgifter/inntekter per person. Det er når vi multipliserer med antallet personer i hver aldersgruppe at vi får fram et bilde av hvordan offentlige utgifter og inntek-

ter samlet sett fordeler seg på aldersgruppene. Da må vi multiplisere netto utgifter/inntekter per person med antallet personer i hver aldersgruppe,

Dette er gjort i figur 3. Den viser den samlede nettooverføring per aldersgruppe i 2010. Figuren framkommer ved at vi for hver alder multipliserer *per person*-tallet fra Perspektivmeldingens figur med antall personer.

Det er fortsatt slik at vi netto mottar midler fra det offentlige gjennom barnetrygd, utdanning etc. fram til 24 år. Så kommer en periode hvor vi betaler mer inn i skatt, moms etc. enn vi tar ut i offentlige ytelser. Så blir vi igjen netto mottakere når vi passerer 65 år og kommer over

Det er fortsatt slik at vi netto mottar midler fra det offentlige fram til 24 år.

i pensjonsalder. Poenget er at det er ulikt antall personer i hver aldersgruppe. Utgiften for det offentlige er derfor langt mindre for de eldre aldersgruppene enn det vi får inntrykk av når vi ser Perspektivmeldingens figur.

Netto balanse over livsløpet

Figuren ovenfor som viser utgiftene for aldersgruppene totalt og ikke per innbygger, får også fram et annet poeng. Over livsløpet tar det offentlige inn mer midler fra gjennomsnittspersonen enn det betales ut. Summerer vi tallene for netto overføringer over hele aldersforløpet blir det en netto overføring fra innbyggerne til det offentlige på 1,8 milliarder kroner. Samlet sett betaler vi i gjennomsnitt netto mer inn til det offentlige i den arbeidsdyktige perioden enn vi samlet tar ut i oppveksten og pensjonistperioden.

Gjennom livsløpet er derfor ikke de eldre den byrden som Perspektivmeldingens figur gir inntrykk av. Det vi koster som eldre er mer enn dekket inn ved de bidragene vi har gitt tidligere i livsløpet.

Nærmere om beregningsgrunnlaget

Tallene bak Perspektivmeldingens figur er det SSB som har laget på oppdrag fra departementet. Som det framgår av underteksten til figuren er det ikke hentet inn tall fra alle sektorene. Det er primært utgiftene til sektorer som utdanning, helse/omsorg og overføringer til privatpersoner, herunder alderspensjon, sykepenges og uføretrygd, som inngår – i den grad det har vært mulig å innhente aldersfordelte tall. Så har en tatt med personskatter, moms og de fleste øvrige avgifter. SSB har uten tvil gjort et godt arbeid med å få aldersfordelt disse utgiftene og inntektene. Men det er ikke gitt nærmere henvisning til dokumentasjonen for selve beregningen enn SSB.

Offentlige utgifter i andre sektorer kan også ha et nedslag som ikke er aldersnøytralt. Støtten til idrett vil nå de yngre mer enn de eldre, mens støtten til kulturformål vil nå ulike alderssegmenter avhengig av type kulturaktiviteter. Samlet sett er det imidlertid de tyngste utgiftssektorene som er tatt inn i beregningen, slik at en mer

omfattende inkludering av utgiftssektorer neppe vil endre bildet vesentlig.

Et større problem er det at mange offentlige avgifter ikke har en estimerbar aldersprofil. Det er ikke alle avgifter som medregnes; en har måttet begrense seg til de avgiftene som lar seg fordele på ettårige eldre.

Mange av de avgiftene og de sektorutgiftene som en ikke har kunnet beregne vil i stor grad angå den yrkesaktive perioden. Det er da vi blir mest berørt av avgifter knyttet til boliger, trafikk etc. Det gjør at det samlede netto bidraget i denne fasen må antas å være større enn det figuren får fram. Da blir den samlede ytelsen til det offentlige fram til 66 år større enn estimert, og nettoytelsen gjennom hele livsløpet gir et større overskudd enn anslått ovenfor.

Indirekte virkninger

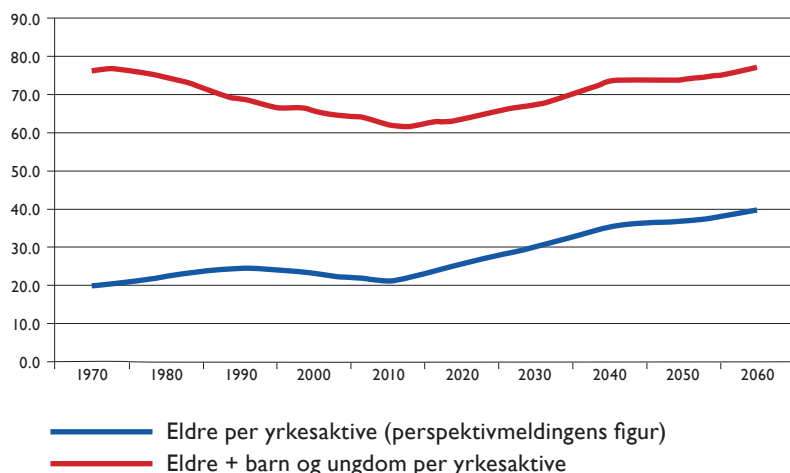
Offentlig finansiert aktivitet genererer sysselsetting. De sysselsatte i sektorer som betjener barn, ungdom og eldre vil dermed generere skatteinntekter som registreres som skatteinntekter fra dem som er i yrkesaktiv alder. Tar vi med denne effekten blir bildet moderert, ved at økende offentlige utgifter til sektorer som betjener eldre og yngre får en lavere netto utgifts virkning enn figuren illustrerer.

Nå er det ikke gitt at dette endrer bildet. Flere eldre fører til at mer av samfunnets ressurser må gå til tjenester for denne gruppa. Dersom vi i utgangspunktet har et arbeidsmarked med ledighet, vil utgiften til tjenestene få en motpost med økt skatt fra yrkesaktive. En slik effekt får vi ikke i et stramt arbeidsmarked hvor ressursene må tas ved å flytte innsatsen fra annen aktivitet.

Et annet relevant aspekt er at eldre i stor grad utfører aktivitet. Mye av dette er uformell privat deltakelse. Dermed avlastes behovet for offentlig innsats i eldreomsorgen (vi hjelper hverandre). Hjelp til yngre slektninger som dermed kan bruke mer tid på sitt arbeid enn det som ellers ville vært mulig, avlaste også offentlige tjenester og bidrar til økt skattegenererende aktivitet hos dem som mottar slik hjelp. Eldre deltar også i stor grad i organisert frivillig arbeid, og yter tjenester som det offentlige ellers måtte ha dekket.

Figur 4

Eldre pluss barn, ungdom per person i yrkesaktiv alder.
Prosentandeler 1970–2060.



Forsørgelsesbyrden

Perspektivmeldingen 2017 har også en annen figur for å belyse hvor problematisk det er med så mange gamle, figur 11.1 B (Perspektivmeldingen 2017, s. 208). Denne viser veksten i antall eldre (67 år og over) per antall i yrkesaktiv alder (20–66 år). Her øker andelen sterkt, fra nær 20 prosent i dag til rundt 40 prosent i 2060. Det blir med andre ord dobbelt så mange eldre per yrkesaktive. Hvordan skal dette gå?

Nå er det forholdet mellom antallet i yrkesaktive eldre og antallet utenfor yrkesaktiv alder som er av betydning. Både barn/ungdom under 24 år og eldre over 66 år er netto mottakere mens de i alderen 24–66 år er netto ytere. Da blir det skjevt når perspektivmeldingens figur bare relaterer de eldre til de yrkesaktive og neglisjerer at også barn, ungdom mottar mer fra det offentlige enn de betaler inn.

Figur 4 viser både utviklingen i antall eldre (over 66 år) alene som prosentandel av antall yrkesaktive (20–66 år), og utviklingen i summen av antall barn og ungdom (under 20 år) og antall eldre (over 66 år) som prosent av antall i yrkesaktiv alder. Den nederste figuren, andelen eldre i forhold til antall yrkesaktive, er hentet fra den grafen som Perspektivmeldingen bruker. Det mer fullstendige bildet av forsørgelsesbyr-

den hvor en også trekker inn barn og ungdom, er gjengitt i øverste kurve. En har beregnet de historiske tallene fra 1970, mens tallene etter 2017 er tall fra befolkningsframskrivingen 2016, hovedalternativet (SSB 2016).

Ser vi bare på eldre per yrkesaktive, slik Perspektivmeldingen 2017 gjør (blå kurve), doubles andelen som «forsørges» av de yrkesaktive fra 2012 til 2060, fra 20 til 40 prosent. Trekker vi inn også barn og ungdom (rød kurve), blir bildet annerledes. Da viser den øverste grafen at «forsørgelsesbyrden» øker med 25 prosent, fra 61 til 77. Denne økningen er med andre ord bare fireparten så sterk som økningen i den blå kurven.

Ser vi på samlet forsørgelsesbyrde, det vil si den røde kurven, ser vi at vi fram til 2060 kommer tilbake til den samme «forsørgelsesbyrden» som i 1970. Med andre ord er det ingen grunn til panikk, den «byrden» vi hadde i 1970 klarte vi fint å håndtere, også før oljealderen.

REFERANSER

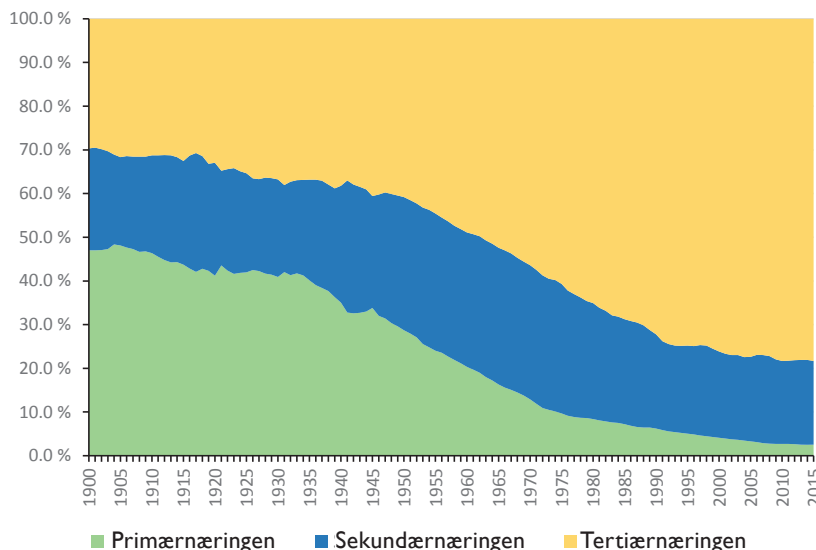
Finansdepartementet. Perspektivmeldingen 2017. Meld. St. 29 (2016–2017).
Statistisk Sentralbyrå. Befolkningsstatistikk, tall for 2010. SSB Kongsvinger.
Statistisk Sentralbyrå (2016). Befolkningsframskrivingen 2016, SSB Oslo.

Framtidas arbeidsmarked – mangel på arbeidskraft eller på arbeidsplasser?

Alexander Berg Erichsen universitetslektor, Høgskolen i Innlandet

Denne artikkelen drøfter om framtidas arbeidsmarked vil være preget av mangel på arbeidsplasser eller mangel på arbeidskraft. Ingen kan vite hvordan situasjonen blir i 2060, men vi må kunne anta at det også da føres en økonomisk politikk hvor målet er å utnytte den arbeidskraften samfunnet har på en best mulig måte. Vi må påregne at strukturendringene i arbeidslivet gjennom automatisering og digitalisering blir sterkere enn det vi har opplevd før, og at det vil frigjøre arbeidskraft i de tjenesteytende virksomhetene. Dette taler for at behovet for arbeidskraft blir mindre. Økningen i andelen eldre øker behovet for arbeidskraft og reduserer tilbudet av arbeidskraft. I en situasjon med mangel på arbeidsplasser vil derfor en økt andel eldre ikke være et problem for samfunnet, men virke positivt.





Figur 1
Utvikling i sysselsatte
årsverk etter hoved-
næring som andel av
antall årsverk totalt,
1900–2015.

Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet.

Innledning

Målet for artikkelen er å drøfte faktorer som kan bidra til om det blir mangel på arbeidskraft eller arbeidsplasser og kort diskutere hvordan utfallet vil påvirke oss som samfunn. I artikkelen vil jeg se nærmere på elementer som «eldrebølgen» og andre utfall som kan gi mangel på arbeidskraft, og på automatisering og digitalisering¹ av oppgaver og gjennom det overskudd av arbeidskraft. Om vi faktisk vil få overskudd eller underskudd av arbeidskraft i framtida kan vi ikke vite før vi nærmer oss tidsperioden. Derfor blir artikkelen av mer prinsipiell art. For å kunne svare på dette vil jeg benytte forskningsartikler og datagrunnlag som omhandler tematikken. Ett mål er også å vise usikkerheten ved framskrivingene.

Før jeg går nærmere inn på målet med artikkelen vil jeg belyse den historiske utviklingen av arbeidsmarkedet i moderne tid. Deretter vil jeg analysere forhold som taler for at det blir mangel på arbeidskraft eller på arbeidsplasser.

Utviklingen av arbeidsmarkedet og næringsstrukturen 1900–2015

Norge har som de fleste andre land hatt en kraftig endring av næringsstrukturen i løpet av 1900-tallet og fram til nyere tid. Gjennom det

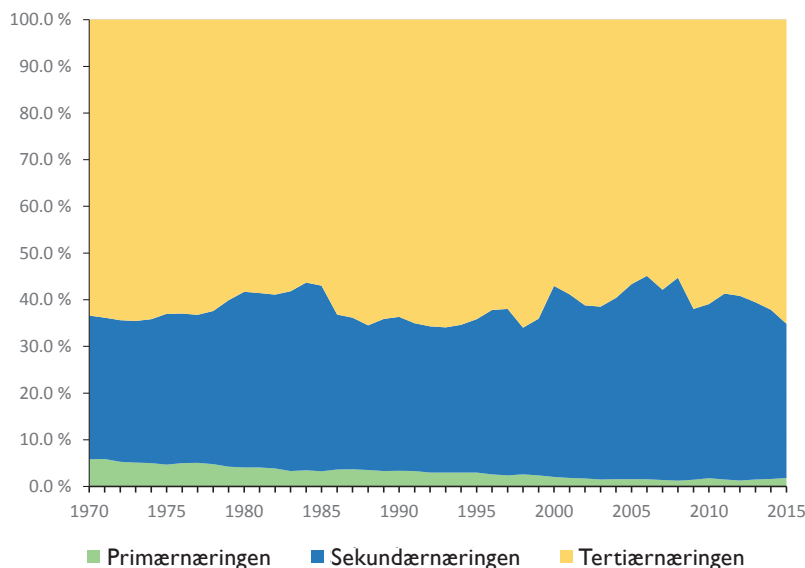
har også arbeidsmarkedet endret seg. Færre og færre av oss arbeider innenfor primærnæringene og flere av oss arbeider i tjenestesektoren.

Figur 1 viser hvordan sysselsettingen har utviklet og fordelt seg i de tre hovedgruppene av næringer som samlet utgjør arbeidsmarkedet og næringsstrukturen: primær- (jordbruk, skogbruk og fiske), sekundær- (industri, kraft, bygg og anlegg og utvinning av naturressurser) og tjenesteytende næringer (hotell- og restaurant, transport, varehandel, offentlig og privat tjenesteyting).

Figuren viser en tydelig og systematisk utvikling. Andelen årsverk i tjenesteytende næringer har økt vesentlig, mens andelen årsverk i primær- og sekundærnæringene har hatt en tilsvarende nedgang. Sekundærnæringene har falt relativt lite, fra 23,3 i 1900 til 19,2 i 2015, men her var andelen betydelig større på 60- og 70-tallet.

Andelen årsverk i tjenesteytende sektor har økt med 48 prosentpoeng siden 1900. For primærnæringen er det en nedgang fra 47,0 prosent i 1900 til 2,5 prosent i 2015. Tjenesteytende sektor sysselsetter i dag klart flest. Hele 78,3 pro-

¹ Et annet begrep som omfattes av samme fenomen er robotisering. Hovedpoenget er at oppgaver som tidligere ble utført av menneskelige ressurser blir gjennomført av ikke-menneskelige ressurser (maskiner, roboter eller IKT-løsninger).



Figur 2
Bruttoproduksjon
i primær-, sekundær-
og tertiærnæringene
som andel av total
bruttoproduksjon
i næringene,
1970–2015.

Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet.

sent av alle årsverk er innenfor tjenesteytende næringer som varehandel, informasjon og kommunikasjon, transport og finans, en økning fra 56 prosent i 1970².

At flere er ansatt i tjenestesektoren betyr imidlertid ikke at vi får tilgang på færre varer. Figur 2 viser utviklingen i fordelingen av bruttoproduksjonen på primær-, sekundær- og tertiærnæringene i perioden 1970–2015.

Figuren viser at selv om andelen sysselsatte årsverk i industrien har gått ned, står sekundærnæringene for en like stor andel av verdiskapningen. På grunn av produktivitetsutviklingen produseres det langt flere industrivarer per årsverk enn tidligere. Men også innenfor primærnæringen produserer vi mer per arbeidstaker. Summen av dette har frigjort arbeidskraft til tjenesteytende sektor.

I tillegg kan vi bytte til oss stadig flere varer fra utlandet for hvert årsverk i Norge som følge av at prisene på det vi importerer har sunket i forhold til prisene på det vi eksporterer³. Når vi kan få like mye varer til færre årsverk er det flere som kan produsere andre ting som vi ønsker eller har behov for. Det kan være kulturopplevelser, utdanning eller helse- og omsorg. Siden vi i økende grad etterspør tjenester når vi blir rikere, innebærer det et skifte i sysselsettingen fra vare- til tjenesteproduksjon.

Forhold som trekker i retning av at det blir mangel på arbeidskraft

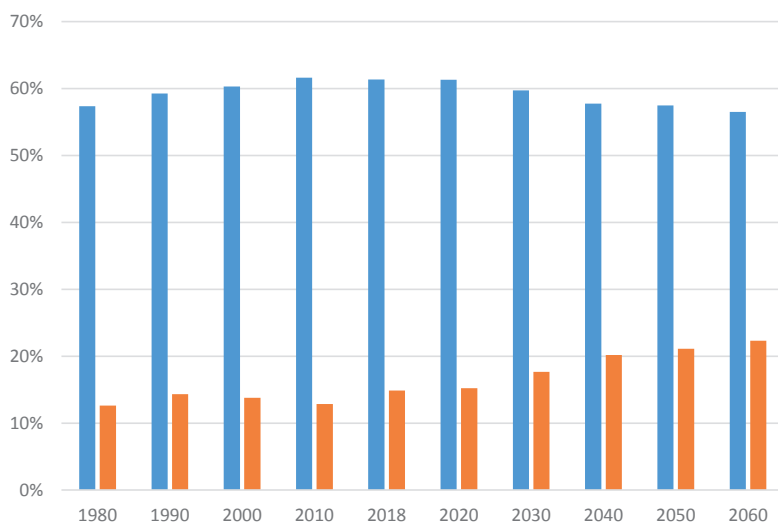
Nå skal vi ta for oss mulige virkninger eller trender som kan gi oss mangel på arbeidskraft i framtida. Her er vil vi se på aldring av befolkningen, utvandring og endringer i sysselsettingen utover aldring. Først ser vi på den virkningen som kanskje har fått mest oppmerksomhet – «eldrebølgen».

«Eldrebølgen»

Kort fortalt er eldrebølgen et popularisert begrep som benyttes for å forklare at befolkningen samlet sett blir eldre. Det vil si at gjennomsnittsalderen til innbyggerne i Norge har gått opp og at denne trenden vil fortsette. To fundamen-

² Samtidig har også konkurranseutsetting av interne støtte-tjenester i industribedrifter, som regnskap, kantinevirksomhet og renhold, bidratt til å øke antallet arbeidstakere i tjenestenæringen, gjennom at arbeidstakerne blir registrert som tjenesteytende istedenfor i sekundærsektoren. Videre kan omklassifisering av næringer også ha bidratt til at antallet arbeidstakere i industrien har falt i forhold til arbeidstakere i tjenestenæringene (Skoglund 2013).

³ Størrelsen på «bytteforholdet» mellom hva vi eksporterer og hva importerer har variert. Fra midten av 2000-tallet var bytteforholdet sterkt i Norges favør, med høye olje- og gasspriser og lave priser på importvarer fra blant annet Kina.



Figur 3
Forholdet mellom
aldersgruppene
20–66 år og 67 år
eller eldre.

tale effekter av eldrebølgen er lavere arbeidstilbud og økt behov for arbeidskraft i helse- og omsorgstjenestene. Årsaken til aldringen av samfunnet er at vi lever lenger og har fallende fruktbarhetstall⁴. I figur 3 vises også befolkningsutviklingen for arbeidsstyrke og pensjonister, basert på SSBs befolkningsframskriving fra 2016⁵. Inndelingen mellom gruppene er grovkornet og vil mest sannsynlig ikke være korrekt med hensyn til aldersjustering av pensjonsalderen nå og framover. Samtidig fins det arbeidstakere som er eldre enn 67 år og pensjonister som er yngre enn 67 år, og arbeidstakere som er yngre enn 20 år⁶. Inndelingen har blitt benyttet for å illustrere mulig utvikling. For årene 1980–2010 er det faktiske befolkningstall som er benyttet fra SSB, ut over dette er det framskrivninger⁷.

Figuren viser at det er estimert at det blir

færre i arbeidsfør alder i forhold til pensjonistalder. I 1980 var andelen over 67 år på 13 prosent, mens i 2060 er det estimert at den er på 22 prosent – en relativ kraftig økning. Andelen i yrkesfør alder var 57 prosent i 1980 og er faktisk estimert til å være på tilnærmet samme nivå i 2060 (men lavere enn en topp i 2010).

Det som blir karakterisert som utfordringen med «eldrebølgen» er at den vil svekke vår framtidige velferd gjennom at andelen som arbeider blir færre, samtidig som det vil være flere som vil trenge assistanse på helseområdet⁸. Kort beskrevet som reduserte inntekter gjennom færre som arbeider og økte kostnader som følge av flere som trenger bistand. I Perspektivmeldingen 2017 (s. 207–208) blir det blant annet trukket fram at:

«I tiårene fremover vil andelen eldre i befolkningen øke kraftig. Det vil isolert sett trekke opp utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner, og gi lavere sysselsetting og dermed svekke skattegrunnlagene. Veksten i pensjonsutgifter har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester først ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg markert opp.»

Muligens kan en av årsakene til den sterke veksten i pensjonsutgiftene være endringene av pen-

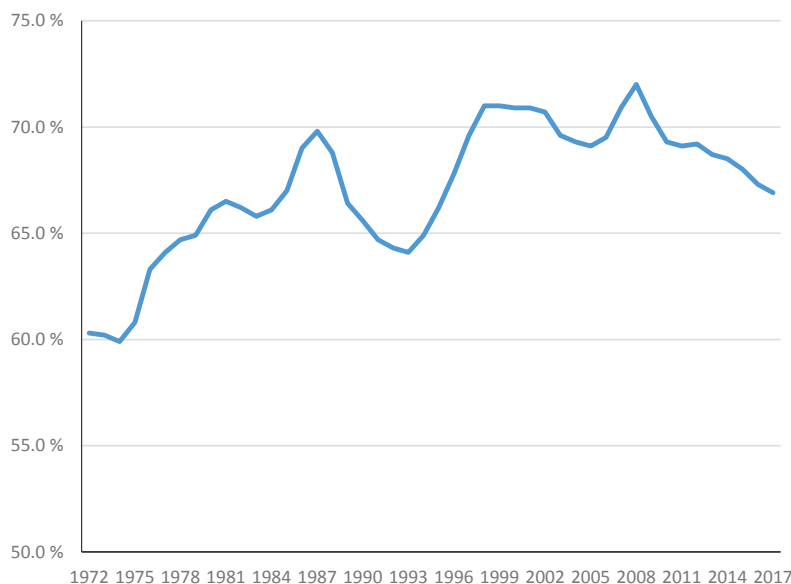
⁴ Fra slutten av andre verdenskrig og til siste halvdel av 1960-tallet var samlede fruktbarhetstall over 2,5 barn, mens i 2017 var fruktbarhetstallet for kvinner på 1,62 ifølge SSB (6.3.2018).

⁵ Hovedalternativet er blitt benyttet, og viser hvordan utviklingen blir når det legges til grunn middels utvikling i fruktbarhet, levealder, innenlandske flyttinger og innvandring.

⁶ I figuren vises de to aldersgruppene som andel av samlet befolkning. De under 20 år er utelatt i selve figuren.

⁷ Tallene gjelder for alle som er bosatt i Norge.

⁸ At folk blir eldre er jo et gode ved samfunnet og viser at samfunnet sikrer et trygt liv på flere felt.



Figur 4
Sysselsettingsandelen
15–74 år (andelen av
befolkningsintervallet
som er i arbeid).

sjonssystemet og mer konkret muligheten til å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år. Videre vil et fall i antallet som arbeider også føre til et fall i verdiskapingen (målt i markedspris). Land som har en høy andel i arbeid⁹ har også som oftest høy verdiskaping. Arbeidsstyrken i et land blir definert som summen av dem som er i jobb (sysselsatte) og dem som ønsker å være i jobb (arbeidsledige).

Norge har over lengre tid hatt en høy sysselsettingsandel, og samtidig har vi også hatt lav arbeidsledighet. Dermed er en stor andel av arbeidsfør befolkning i arbeid i Norge. Figur 4 viser sysselsettingsandelen i Norge fra 1972 til 2017, altså den prosentvise andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som er i arbeid. Datagrunnlaget er hentet fra Arbeidskraftundersøkelsen fra SSB. Antallet personer som defineres som i arbeidsfør alder varierer, og her er det blitt benyttet en vid definisjon med hensyn til alder.

Figuren viser at det har vært en økning i sysselsettingsandelen fra 1970-tallet¹⁰ og til i dag. Videre viser figuren at det har vært relativt store variasjoner, noe som i stor grad er påvirket av den økonomiske tilstanden i Norge. I dårlige økonomiske tider har det vært et fall, mens det har vært en økning i gode økonomiske tider¹¹.

Dette viser konjunkturenes store betydning for arbeidstilbudet.

I en artikkel undersøker von Brasch og Horgen (2018) hvor stor effekt endring i alder har på sysselsettingsgraden, opp imot andre effekter som blant annet konjunkturtilstanden. Deres resultat kan leses i figur 5, hvor en positiv størrelse på søylen tilsier en positiv effekt på sysselsettingsandelen.

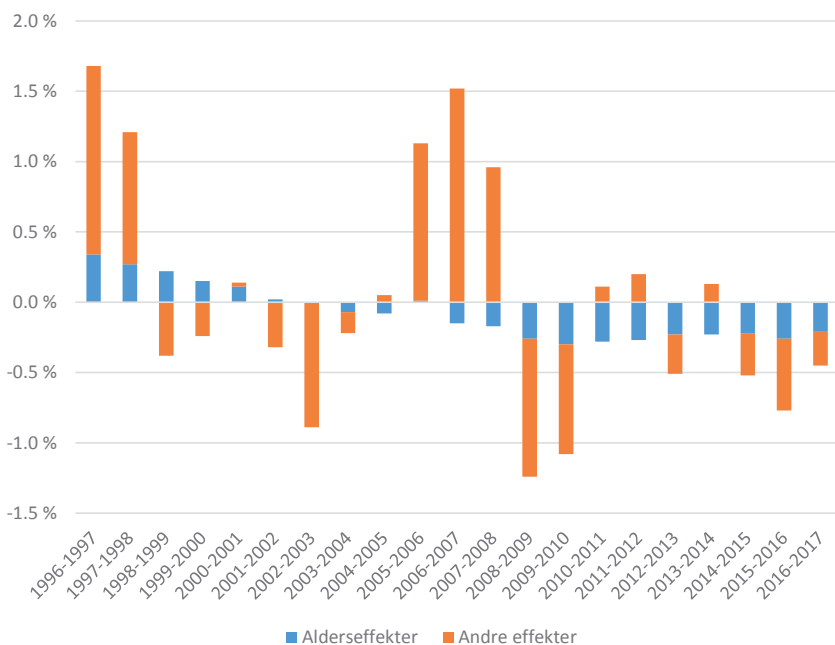
Forfatterne von Brasch og Horgen finner at alderseffekten har bidratt negativt fra om lag år 2003 og utover, til et fall i sysselsettingsandelen med 2,7 prosentpoeng¹². Figur 5 viser også at makroøkonomiske forhold i stor grad

⁹ Samt stor mengde realkapital per arbeidstaker (maskiner, IKT-utstyr, osv.) og humankapital (kunnskap og ferdigheter til arbeidstakerne), sammen med inkluderende institusjoner som legger forholdene til rette for økonomisk vekst. Institusjoner som rettstat (eiendomsrett og kontrakter), offentlig tjenester som gir befolkningen like muligheter (utdanning, helse) og en politikk som støtter opp under økonomisk aktivitet (Acemoglu og Robinson, 2012).

¹⁰ Som følge av blant annet kvinnes inntog i betalt arbeid og utbyggingen av velferdsstaten (Horgen, 2017).

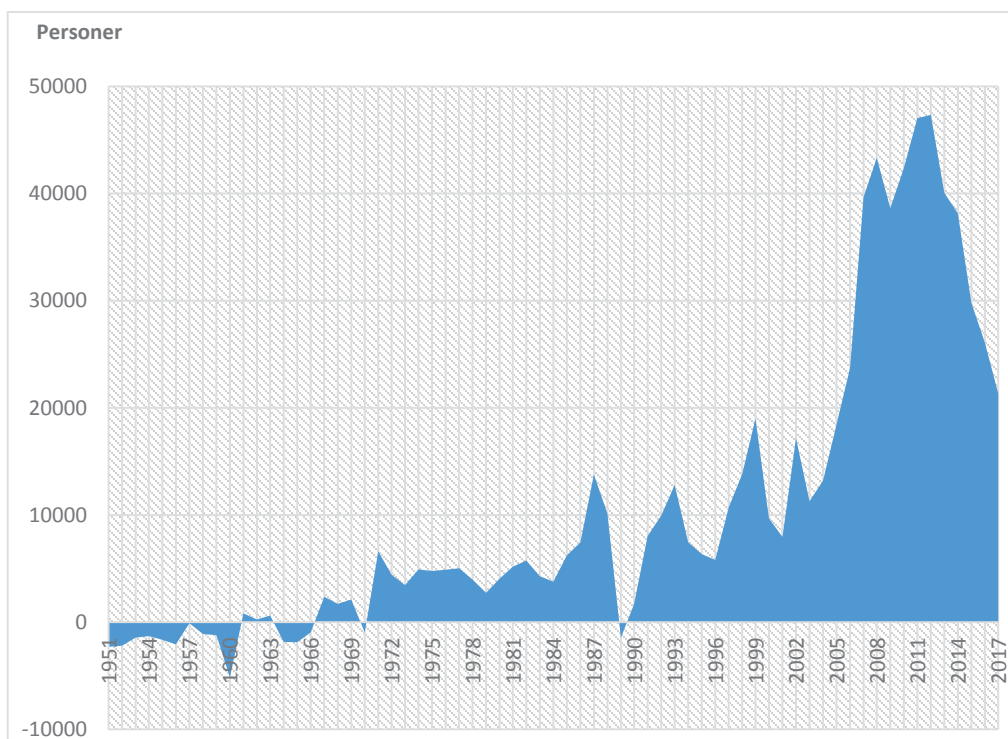
¹¹ Eksempler på dårlige økonomiske tider er overgangen fra 80- til 90-tallet.

¹² Fram til 2003 bidro alderseffekten til en positiv vekst i sysselsettingsandelen.



Figur 5
Effekter som har påvirket endringer i sysselsettingsandelen (20–74 år)¹³.

Figur 6
Nettoinnvandring til Norge 1951–2017.



¹³ Datagrunnlag er hentet fra artikkel av von Brasch og Horgen (2018). Datagrunnlaget deres stammer fra Arbeidskraftsundersøkelsen (SSB).

også påvirker sysselsettingen, spesielt i høy- og lavkonjunkturer. Samlet sett bidro en aldring av befolkningen til en negativ effekt på sysselsettingsandelen, gjennom at eldre arbeidstakere har en lavere sysselsettingsandel enn yngre arbeidstakere. I samme periode har også sysselsettingsandelen falt hos den aller yngste aldersgruppa (20–24 år). Totalt sett har derimot alderseffekten en mindre effekt enn det som blir definert som andre effekter, og dette viser hvor viktig den økonomiske utviklingen er for sysselsettingen.

Det er også andre elementer som kan bidra til at det blir en mangel på arbeidskraft i framtida, og det skal vi se nærmere på nå.

Nettoutvandring fra landet¹⁴

Norge har i lang tid hatt en nettoinnvandring som kan observeres i figur 6¹⁵. Hovedårsaken de siste tiårene har vært arbeidsinnvandring¹⁶, mens innvandring gjennom andre forhold som bosetting av flyktninger og familiegjenforening (for både flyktninger og arbeidsinnvandrere) tidligere har vært den største komponenten. Innvandringen til landet, har gitt flere arbeidstakere. I figur 6 vises nettoinnvandringen per år fra 1951 til 2017.

Som figuren viser har Norge opplevd flere år med nettoinnvandring og spesielt mye de tre siste tiårene, noe som er en indikasjon på at mangel på arbeidskraft kan løses gjennom økt arbeidsinnvandring.

Likevel er det (noen få) eksempler på år hvor det også har vært nettoutvandring. Det siste året var 1989¹⁷ – en periode som var preget av økonomisk nedgang. Norge har også vært preget av en lavkonjunktur de siste årene, og dermed også lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Det har muligens vært årsaken til fallet i antall arbeidsinnvandrere.

Hvis det i framtida blir relativt sett bedre makroøkonomiske forhold i utlandet enn i Norge kan det føre til at vi får nettoutvandring av arbeidstakere. Samtidig kan endringer i innvandringspolitikken i Norge (og i andre land) og geopolitiske forhold også påvirke antall arbeidstakere gjennom en reduksjon i flyktninger og familiegjenforeninger.

Fall i sysselsettingsandelen og arbeidsstyrken ut over aldring av befolkningen

I figur 7 vises sysselsettingsandelen i Norge og andre europeiske land (samt euro-samarbeidet). Aldersgruppa som benyttes her er 20–64 år, og tanken bak dette er å i stor grad utelukke arbeidstakere som kan gå av ved ordinær pensjonsalder, for å se på andre årsaker ut over aldring som kan påvirke sysselsettingsgraden og dermed tilbudet av arbeidskraft.

I 1997 hadde Norge en høy sysselsettingsandel i forhold til de andre landene, men andelen falt fra 2008 til 2016¹⁸. Hvis denne trenden fortsetter for Norge, vil det være færre tilgjengelige arbeidstakere i framtida. Selv om flere av landene og euro-samarbeidet har økt sin sysselsettingsandel de siste årene, kan det være et resultat av midlertidige og lavt betalte deltidsjobber (Telle, 2017). OECD (2015) advarer om at økt omfang av midlertidige og ustabile stillinger kan svekke den økonomiske veksten.

Antallet arbeidsledige arbeidstakere er sterkt påvirket av den økonomiske utviklingen

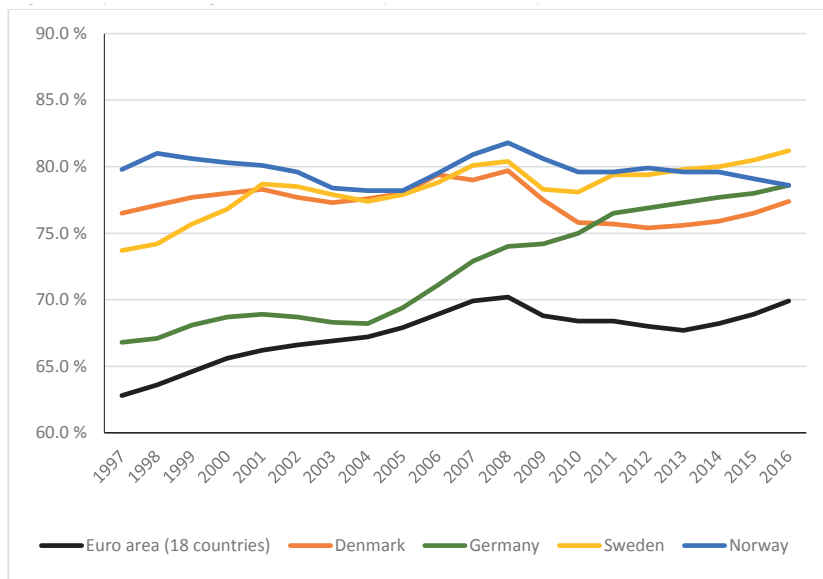
¹⁴ For mer om forskjellige årsaker til inn- og utvandring kan blant annet Lee (1966) leses.

¹⁵ Datagrunnlaget er hentet fra SSB, *Folkemengde og befolkningsendringar* (2018).

¹⁶ Hovedårsaken er gode makroøkonomiske forhold i landet (høy økonomisk vekst og lønninger) og innlemmelsen av «nye EU-land» (østeuropeiske land) og tidligere arbeidsinnvandring. Dette har gitt både større etterspørsel og tilbud av arbeidskraft. Nettoeffekten har vært en stor innvandring av hovedsakelig arbeidstakere.

¹⁷ Som figuren viser var det også nettoutvandring flere år på 1950- og 60-tallet.

¹⁸ Fra 2016 til 2017 falt den også i Norge. Flere av landene opplevde et fall i sysselsettingsandelen under første del av finanskrisen (2008–2009), men trenden har vært positiv de siste årene. Tyskland har så å si hatt vekst i alle årene i figuren. For Norges del falt ikke sysselsettingsandelen så kraftig. Dog har det vært et fall i Norge de siste årene, noe som mest sannsynlig er knyttet til lavere oljepris og dermed mindre aktivitet og investeringer i det markedet, sammen med en lite aktiv finanspolitikk for å møte den fallende etterspørselen i økonomien. Oljeinvesteringer har lenge vært en av de viktigste konjunkturdriverne i Norge, som følge av volatiliteten og størrelsen på investeringene.



Figur 7
Sysselsetningsandel
20–64 år (Eurostat,
2018).

i landet. Hvis det er sterk vekst i bruttonasjonalprodukt (BNP)¹⁹, er det som oftest lav arbeidsledighet. Årsaken til dette er at bedrifter ønsker å ansette arbeidstakere for å kunne produsere mer varer og tjenester når etterspørselen i økonomien er høyere. På samme måte er det som oftest høyere arbeidsledighet hvis det er lav eller negativ vekst i bruttonasjonalproduktet, gjennom lavere etterspørsel i økonomien. Figur 6 viser at det oftest er «andre effekter» som har størst effekt på sysselsetningsandelen, i forhold til alderseffekten.

I faglitteraturen defineres sammenhengen mellom vekst i BNP og endringer i arbeidsledig-

heten som Okuns lov²⁰ (Holden 2016). I figur 8 vises sammenhengen mellom volumendring i BNP (Fastlands-Norge) og sysselsetting av lønns- takere. Grafene i figuren følger hverandre ganske tett, og er en indikasjon på en sammenheng.

Selv om arbeidsledigheten går opp og ned avhengig av utviklingen i etterspørselen i økonomien, er det særlig ett fenomen som også kan føre til færre tilgjengelige arbeidstakere. For tider med høy og lang arbeidsledighet kan også påvirke størrelsen på arbeidsstyrken²¹, gjennom at arbeidstakere som er arbeidsledige over lengre tid faller utenfor og ikke kommer tilbake til arbeidsstyrken. Mulige årsaker til dette er at lang- tidsledighet kan føre til:

- Arbeidsgivere mener at langtidsledige er mindre relevante arbeidstakere enn korttids- ledige.
- Svekket kvalifikasjoner og pågangsmot for langtidsledige, som igjen svekker muligheten for å få jobb.

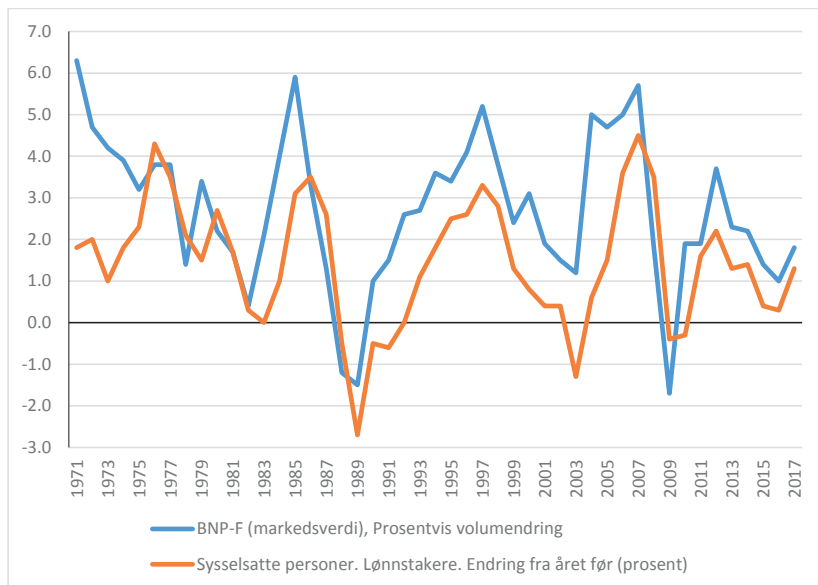
Hvor de langtidsledige arbeidstakerne forsvinner kan være forskjellig²², men det som er hovedpoenget her er å vise at langsiktig arbeids- ledighet også kan ha følger for størrelsen på arbeidsstyrken²³ (Holden 2016). For eksempel var en av årsakene til at arbeidsledigheten falt

¹⁹ Den samlede verdien av varer og tjenester produsert i et land gjennom ett år. Det er flere måter å definere bruttonasjonalprodukt på, og dette er en.

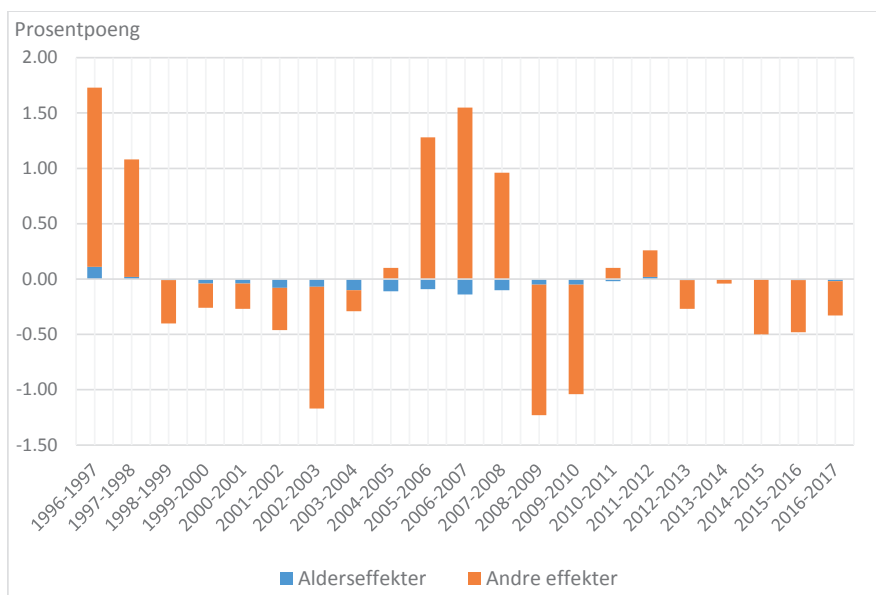
²⁰ Etter samfunnsøkonomen Arthur Okun. «Loven» sier at en økning i BNP fører til en økning i etterspørselen etter arbeidskraft og dermed et fall i arbeidsledigheten. Styrkeforholdet i sammenhengen mellom BNP og arbeidsledigheten kan være forskjellig mellom land og tidsperioder.

²¹ I økonomisk litteratur blir denne effekten ofte definert som «hysteres». For mer informasjon om begrepet, les blant annet Holden (s. 217, 201).

²² Mulige utfall er utdanning, uføretrygd eller sosial stønad. Prosentvis andel i uføretrygd har vært stabil det siste tiåret og har ikke beveget seg langt unna 9,5 prosent fra 2008 til 2017. Men den har økt blant de yngre og falt blant de eldre aldersgruppene (Nav, 2018).



Figur 8
Endring i BNP og
sysselsetting (SSB,
Nasjonalregnska-
pet og Sysselsetting
2017)²⁴.



Figur 9
Effekter som
påvirker syssel-
settingsandel
i gruppa 20–64
år (SSB, AKU
2017)²⁵.

i 2017 nettopp at arbeidsledige trakk seg ut av arbeidsmarkedet og ikke at flere arbeidsledige fikk jobb. Samtidig kan tider med lav økonomisk aktivitet gjøre det vanskeligere for yngre arbeidstakere eller arbeidstakere med lite relevant arbeidserfaring å komme inn i arbeidsmarkedet. Nedgangen i sysselsettingsandelen var også størst blant de yngre arbeidstakerne fra 2008 og utover (Horgen 2017). I figur 9 vises samme effekter som i figur 6, men her med et annet aldersintervall (20–64 år).

²³ I en tid med høy og lang arbeidsledighet er det derfor nødvendig med ekspansiv finanspolitikk, som gir høyere etterspørsel i økonomien og dermed fall i arbeidsledigheten.

²⁴ Her er aldersintervallet 15–74 år fra 2006, mens den var 16–74 år før 2006. Intervallet ble endret som følge av endringer i internasjonale retningslinjer.

²⁵ Datagrunnlag er hentet fra artikkel av von Brach og Horgen (2018). Datagrunnlaget deres stammer fra Arbeidskraftundersøkelsen (SSB).

Her ser vi at alderseffekten kun har vært gjeldende til slutten av det første tiåret på 2000-tallet²⁶, mens det som er definert som andre effekter har bidratt til lavere sysselsettingsandel fra 2012. Hvis Norge opplever en lengre tid med lav eller negativ økonomisk vekst som ikke blir møtt med en ekspansiv finans, og en pengepolitikk som øker samlet etterspørsel i økonomien eller et positivt etterspørselssjokk fra utlandet, kan utfallet være et fall i arbeidsstyrken i framtida.

Nå har vi gjennomgått forskjellige effekter som kan gi en reduksjon i antallet arbeidstakere i framtida. Hvis alle disse faktorene i stor grad realiseres, vil utfallet bli at det vil være mangel på arbeidskraft, gjennom:

- Aldring av befolkningen.
- Netto utvandring.
- Lavere sysselsettingsandel og fall i arbeidsstyrken.
- Behov for arbeidskraft i helse- og omsorgstjenesten.

Forhold som trekker i retning av at det blir overskudd av arbeidskraft

Her skal vi nærmere på trender eller utfall som kan gi oss overskudd av arbeidskraft i framtida. Det første elementet er automatisering eller digi-

talisering av oppgaver – et element som har vært mye i mediene de siste årene, og som har forårsaket både frykt og begeistring for framtida.

De som ser negativt på framtida frykter at menneskers mulighet til å delta i arbeidsmarkedet sterkt vil svekkes, og at det vil bli større inntektsulikhet mellom dem som deltar og dem som ikke deltar i det framtidige arbeidsmarkedet²⁷. På den andre siden er det mange som ser positivt på framtida, ved at automatisering og digitalisering av oppgaver kan gi en reduksjon i prisen på tjenester, økt kvalitet og nye funksjoner, samt frigjøring av ressurser.

Økt grad av automatisering eller digitalisering av oppgaver vil være en kilde til økt produktivitetsvekst for samfunnet, og en vekst i produktiviteten er avgjørende for langsiktig økonomisk vekst (Weil 2005). Samtidig kan det bidra til en nedgang i velferden til arbeidstakere som i mindre grad vil bli etterspurt på grunn av innføring av ny teknologi og produksjonsformer. Her er det både gevinster og kostander, og det kan være andre aktører som må bære kostnadene enn dem som mottar gevinstene.

Automatisering eller digitalisering av oppgaver

Som figur 1 viser har det de siste 115 årene vært en stor endring i hvilke næringssektorer arbeidstakerne har vært en del av. Det store antallet arbeidstakere har gått fra å arbeide innenfor jord- og skogbruk til tjenestenæringene. Årsaken til dette er hovedsakelig en kraftig produktivitetsvekst innenfor fiske, skog- og jordbruk og industrien, noe som har frigjort arbeidskraft til tjenestesektoren²⁸.

En av egenskapene ved det moderne samfunnet er at vi har hatt en voldsom endring av næringsstrukturen og arbeidstakernes arbeidsoppgaver – en endring som pågår og har pågått over lengre tid. Blant annet har det vært en kraftig digitalisering i tjenestesektorer som finans- og logistikkjenester gjennom bruk av IKT-teknologi. Dette skjer samtidig med en automatisering av større deler av arbeidsoppgavene i primær- og sekundærnæringene. Økonomen Joseph Schumpeter brukte begrepet

²⁶ Dette blir forklart gjennom at de store etterkrigskullene var i slutten av 50-årene på dette tidspunktet, da noen arbeidstakere blir pensjonister.

²⁷ Sammen med dem som kan og dem som ikke kan bruke de nye løsningene. Norges befolkning (16–74 år) har dog samlet sett gode digitale ferdigheter i forhold til andre land i Europa (Fjørtoft, 2017).

²⁸ Her kan det også trekkes inn at innføringen av inntekter fra olje- og gassnæringen har bidratt til et høyere kostnadsnivå (alt annet likt) og en økning i prisen på norske kroner (appresiering av valutaen) fra slutten av 1970-tallet. Dette har svekket konkurransekraften for deler av innenlandsk konkurranseutsatt sektor (konkurrerer på verdensmarkedet), samtidig som det har bidratt til at vi også etterspør flere tjenester fra skjermet sektor (konkurrerer kun innenlands) gjennom at vi har blitt rikere. Samlet konsekvens er en overføring av arbeidskraft fra konkurranseutsatt til skjermet sektor (Holden 2016).

«kreativ destruksjon» til å beskrive endringene i økonomien/næringsstrukturen som følge av innføring av ny teknologi (Weil 2005).

Likevel er det røster som mener at vi står overfor en særegen utvikling²⁹ som vil endre arbeidsmarkedet totalt, gjennom en storstilt automatisering av oppgaver også innenfor tjenestenæringen, den mest arbeidsintensive næringen. Det som muligens er mer spesielt nå er at det ikke fins en «ny» næring arbeidstakere kan forflyttes til. Mens arbeidstakere tidligere ble forflyttet fra primær- og sekundærnæringen til tjenestenæringen, vil en automatisering og digitalisering av oppgaver i tjenestenæringen føre til enten høyere arbeidsledighet eller omplassering internt i tertiærnæringen. Samtidig kan økt automatisering eller digitalisering føre til enda færre arbeidstakere (eller nye arbeidsoppgaver) i primær- og sekundærnæringene. Innføring av ny teknologi kan derfor også føre til arbeidsledighet. Forfatterne Brynjolfsson og McAfee (2011) argumenterer for at økt teknologisk vekst gjennom digitalisering og automatisering har bidratt til å holde arbeidsledigheten høy i USA.

I en artikkel undersøker Jaimovich og Siu (2012) utviklingen av det amerikanske arbeidsmarkedet³⁰ og interaksjonen med konjunkturerne. Det vil si hvordan sysselsettingen i forskjellige yrkesgrupper blir påvirket av den økonomiske utviklingen – et element vi delvis har sett på tidligere. Yrkesgruppene de ser på er aggregerte størrelser, og inndelingen er basert på både formen på arbeidsoppgavene og ferdighetsnivået. Først og fremst ser de på formen på arbeidsoppgavene, og her deler de inn i to: rutinebaserte og ikke-rutinebasert³¹. De ser også på om yrkene består av kognitiv (mental) eller manuell (fysisk) aktivitet. De finner at det har vært et fall i antall rutinebaserte jobber³², mens antallet ikke-rutinebaserte jobber³³ har økt. Både kognitive og manuelle ikke-rutinebaserte jobber har økt, mens rutinebaserte jobber har falt de siste tiårene i USA.

Denne trenden med fall i rutinebaserte jobber og økning i ikke-rutinebaserte jobber defineres som en økt jobbpolarisering³⁴ i USA. Økt

jobbpolarisering forklares gjennom at det har vært en vridning mot et høyere antall jobber i nedre og øvre sjikt med hensyn til ferdigheter³⁵. Øvre og nedre ferdighetsnivå er i stor grad ikke-rutinebaserte jobber, mens mellom-ferdighetsjobbene er rutinebaserte. Fallet i rutinebaserte jobber forklares med at disse arbeidsoppgavene kan digitaliseres eller automatiseres gjennom nye teknologiske løsninger (Jaimovich og Siu [2012], Autor m.fl. [2003]).

Selve reduksjonene i rutinebaserte jobber er sterkt korrelert med de siste års lavkonjunkturer. Jaimovich og Siu (2012) finner at sysselsettingen i alle yrkesgruppene har blitt negativt påvirket av lavkonjunkturer. Men der hvor det har vært en økning i ikke-rutinebaserte jobber i etterkant av lavkonjunkturen, har dette ikke skjedd i de rutinebaserte jobbene. Fallet i de rutinebaserte jobbene har også eskalert gjennom de siste tiårenes lavkonjunkturer i USA, og spesielt var reduksjonen stor under finanskrisen (2008–2010).

Bakgrunnen for den økte graden av digitalisering og automatisering forklares med blant annet lave og fallende kostnader ved IKT-ressurser/datakraft³⁶. Dette gir arbeidsgivere et sterkt insentiv til å bytte ut arbeidskraft med IKT-

²⁹ Frey og Osborne (2013) beskriver utviklingen som «den teknologiske revolusjonen i det 21. århundre».

³⁰ Selv om det amerikanske og norske arbeidsmarkedet er ulikt på mange felt, kan det likevel være nyttig å trekke med seg noen erfaringer fra det amerikanske, spesielt med tanke på all forskningen fra USA.

³¹ Hvis en oppgave kan bli oppsummert i et sett av spesifikke aktiviteter og løst gjennom å følge veldefinerte instruksjoner eller prosedyrer, defineres den som rutinebasert. Hvis oppgaven krever kreativitet, problemløsning eller menneskelig interaksjonsferdigheter, defineres den som ikke-rutinebasert (Jaimovich og Siu [2012], Autor m.fl. [2003]).

³² Rutinebaserte. Mentale: salgsjobber, administrative støttefunksjoner, reiseagenter. Manuelle: maskinoperatører, mekanikere og kjøttbehandlingsarbeidere.

³³ Ikke-rutinebaserte. Mentale: ledelsesjobber, programmerere, samfunnsøkonomer. Manuelle: vaktmester, bartender, hjemmehjelpere og personlig omsorgsarbeidere.

³⁴ Her henviser de til flere andre forfattere som har dokumentert utviklingen: Acemoglu (1999), Autor m.fl. (2006), Goos og Manning (2007) og Goos m.fl. (2009).

³⁵ Her brukes begrepet «skill» på engelsk.

ressurser i produksjonen av varer og tjenester³⁷. Elementer som maskinlæring³⁸ og stor tilgang på datagrunnlag forsterker ytterligere prosessen med å ta i bruk ny teknologi.

Som nevnt har tidligere former for automatisering eller digitalisering skjedd med oppgaver som er rutinebaserte. Det vil si oppgaver som følger en bestemt regel og som kan utføres av en form for maskin. Med de nye teknologiske framskrittene har digitaliseringen eller automatiseringen også kommet på områder som ikke

er rutinebasert³⁹ (Frey og Osborne 2013). Dette åpner opp for at oppgaver som tidligere har blitt gjennomført av menneskelige ressurser nå kan gjennomføres av ikke-menneskelige ressurser.

Pajarinen, Rouvinen og Ekeland (2015) trekker fram tre forklaringsfaktorer relatert til den nye utviklingen⁴⁰:

- Menneskehetens mulighet til å produsere, lagre, bruke og overføre informasjon har vokst eksponentielt de siste årene.
- Teknologiske nyvinninger som skytjenester, mobilinternett og sosiale medier, som gir økt tilgang på ressurser.
- Økt kvalitet og lavere kostnader innenfor robotikk.

Frey og Osborne (2013) utviklet en metode⁴¹ for å anslå sannsynlighet for at arbeidsoppgavene i det amerikanske arbeidsmarkedet blir digitalisert⁴² eller automatisert. De finner at det er stor sannsynlighet for at 47 prosent av amerikanske arbeidsoppgaver/jobber forsvinner i løpet av to tiår. Det var innenfor lavlønnsyrker og yrker hvor det var bruk av ufaglært⁴³ arbeidskraft de fant størst sannsynlighet for at jobbene skulle forsvinne. Men også yrker som samfunnsøkonom og historiker hadde over 40 prosent sannsynlighet for å bli automatisert eller digitalisert. De trakk også fram mulige flaskehalser ved arbeidsoppgavene som kunne begrense digitalisering og automatisering, blant annet at de krevde stor grad av fingerferdighet, sosial kompetanse, kreativitet, originalitet, pleie og omsorg eller at de gjennomføres i trange omgivelser, noe som vanskeliggjør automatisering.

Resultatene og metoden til Frey og Osborne (2013) har også blitt benyttet til å estimere utviklingen i Norden. Blant annet benyttet Stiftelsen for strategisk forskning (SSF, 2014)⁴⁴ metoden til å analysere virkningene i Sverige. Virkningen i Sverige var sterkere enn i USA. Det ble estimert at om lag 53 prosent av jobbene ville forsvinne som følge av økt grad av digitalisering og automatisering. En av forklaringene på at effekten var så stor i Sverige er den svenske næringsstrukturen med det store antallet arbeidstakere i

³⁶ Denne effekten har ofte blitt definert som Moore's law, etter Gordon Moore, en av grunnleggerne av Intel (produsent av mikroprosessorer, som kan forklares som «hjernen til datamaskiner»). I 1965 uttalte Moore at kraften til mikroprosessorer ville dobles hver 18. måned. Selv om uttalelsen virket fantasifull da den ble uttalt, har den i stor grad stemt overens med den faktiske utviklingen (Weil 2005). Fra 1945 til 1980 falt datakraftkostnadene med i gjennomsnitt 37 prosent årlig, mens på 80- og 90-tallet falt datakraftkostnaden med 64 prosent årlig. Samtidig økte ytelsen (Frey og Osborne [2013], Nordhaus [2007]).

³⁷ I produksjonen av varer og tjenester benyttes (forenklet) to innsatsfaktorer – arbeid og realkapital (produksjonsmaskiner, fabrikk- eller restaurantlokaler, transport, infrastruktur, IKT-ressurser osv.). Realkapitalbegrepet er stort. En profittmaksimerende produsent vil velge den sammensettingen av innsatsfaktorer som er tilnærmet kostnadsminimerende (lavest utlegg av innsatsfaktorer per produsert vare/tjeneste). Når prisen på en av innsatsfaktorene faller, vil produsenten velge å bruke mer av den innsatsfaktoren og gjennom det øke profitten. Dette avhenger av om det er substitusjonsmuligheter mellom innsatsfaktorene.

³⁸ Teknologi som gjør at datamaskiner selv kan lære gjennom bruk av data, uten at de er programmert til å lære den spesifikke nye kunnskapen. En form for kunstig intelligens.

³⁹ Kjøring av bil, diagnostisering av sykdommer, ansikts-gjenkjenning (Frey og Osborne 2013).

⁴⁰ Som i en viss grad er overlappende med Frey og Osbornes (2013) forklaring og som Pajarinen m.fl. (2015) bygger sin artikkel på, men som gir en utfyllende forklaring til et komplekst og uavklart fenomen.

⁴¹ Mer om den faktiske metoden kan leses i Frey og Osborne (2013).

⁴² Forfatterne Frey og Osborne bruker ordet computerisation. De forklarer betydningen av begrepet som: 'We refer to computerisation as job automation by means of computer-controlled equipment.' (Frey og Osborne 2013, s. 255).

⁴³ I artikkelen blir begrepet «low skill» benyttet. Muligens er ikke begrepet «ufaglært» dekkende her.

⁴⁴ Om SSF: <https://strategiska.se/om-ssf/>

industri sektoren, en sektor hvor økt automatisering kan bidra til en slik reduksjon av oppgaver utført av mennesker.

I en studie fra Pajarinen m.fl. (2015) benyttet de resultatene fra Frey og Osborne (2013) til å estimere konsekvensene i Finland og Norge, basert på arbeidsmarkedet i de respektive landene for årene 2012 og 2013. Pajarinen m.fl. (2015) fant at 35 prosent av de finske jobbene hadde høy sannsynlighet⁴⁵ for å forsvinne, mens tallet var 33 prosent i Norge. Bakgrunnen for de forskjellige prosentvise effektene mellom landene (USA/Sverige og Finland/Norge) forklares ved at landene har forskjellig næringsstruktur⁴⁶.

For Norges del omhandlet dette om lag 1,1 millioner jobber som har 70 prosent sannsynlighet for å forsvinne⁴⁷. Videre ser Pajarinen m.fl. på hvor stor andel av jobbene innenfor forskjellige arbeidstaker- og arbeidsgivergrupper som har stor sannsynlighet for å forsvinne. Her ser de på faktorer som lønn, utdanning, næringssektor, arbeidsgiver og kjønn.

De finner at høytlønnede og høyt utdannede arbeidstakere innenfor tjenestesektoren/offentlig sektor er mer sikret mot at jobbene deres blir digitalisert eller automatisert. Samtidig trekker de fram at jobber i industrien med lav lønn og lavt utdanningsnivå har større sannsynlighet for å forsvinne enn de førstnevnte.

Selv om industrien ble trukket fram som et arbeidsmarked hvor det var stor andel (51 prosent) med høy sannsynlighet for at jobbene forsvinner, har også tjenestesektoren en høy andel (47 prosent). I Norge er tjenestesektoren den største sysselsettingssektoren, og derfor vil automatiseringen og digitaliseringen ha større effekt der med hensyn til sysselsetting. Hvis utviklingen av arbeidsmarkedet i Norge blir kjennetegnet av estimatene fra Pajarinen m.fl. (2015) kan det føre til et stort overskudd av arbeidskraft.

Analysen kan sies å være noe for statisk og ensidig med hensyn til det endelige utfallet; det vil si at de kun ser på sannsynligheten for at jobber forsvinner, men ikke på sannsynligheten for at nye jobber skapes som følge av automatisering eller digitalisering⁴⁸. Økt omfang av automatisering eller digitalisering er en kilde til produk-

tivtetsvekst, og produktivtetsvekst kan også påvirke samlet sysselsetting. I Autor (2015) vises det til flere årsaker til at automatisering ikke reduserer samlet sysselsetting:

- Arbeidstakere kan dra nytte av automatisering hvis de leverer oppgaver som suppleres av automatiseringen, men ikke om de primært leverer oppgaver som erstattes av automatiseringen.
- Økt produktivitet gir også økt inntekt for samfunnet. Det kan igjen bidra til økt etterspørsel etter varer og tjenester og dermed til økt etterspørsel etter arbeidskraft innenfor forskjellige sektorer⁴⁹.
- Samtidig kan økt inntektsnivå føre til et lavere arbeidskrafttilbud samlet sett, gjennom økt etterspørsel etter fritid⁵⁰.

I Næsheim og Bye (2016) poengteres det også at det er andre forhold som påvirker framtidig yrkes-

⁴⁵ Her blir høy sannsynlighet definert som 70 prosent eller høyere.

⁴⁶ Hvorfor er det slik at Norge har et mulig fall i antall jobber? En mulig hypotese er at vi i større grad enn de andre landene allerede har digitalisert og automatisert. Her kan den norske lønnsfastsettelsen med sentraliserte og koordinerte lønnsforhandlinger ha bidratt, gjennom at grunnlaget for en høyproduktiv økonomi, hvor lavproduktive arbeidsplasser forsvinner og høyproduktive arbeidsplasser øker i antall, styrkes som følge av den koordinerte lønnsammenpressingen. En form for «kreativ destruksjon» (Barth, Moene og Wallerstein (2004), Rehn (1952)). I et arbeidsmarked hvor prisen på arbeidskraft er relativ høy, gir det også insentiv for å investere i teknologi som kan substituere arbeidskraft.

⁴⁷ Til sammen var det om lag 1,5 millioner jobber med 50 prosent sannsynlighet for å forsvinne.

⁴⁸ Dette gjennom at de baserer sitt resultat på analysen fra Frey og Osborne (2013), og hvor sistnevnte analyse kan være åpen for samme kritikk (Næsheim og Bye, 2016).

⁴⁹ Både innenfor sektoren som har opplevd økt grad av automatisering eller digitalisering, men også innenfor andre sektorer/yrker som opplever økt etterspørsel etter arbeidskraft gjennom høyere inntekt.

⁵⁰ Tanken her er at arbeidstakerne kan velge å ta ut deler av inntektsveksten i høyere fritid (færre arbeidstimer eller tidligere pensjonering). For mange arbeidstakere vil det ikke være mulig å ta dette valget, men for noen kan det være det. Autor (2015) viser til at i høyninntektsland har arbeidsmengden falt de siste tiårene.

struktur og etterspørsel etter arbeidskraft. Blant annet viser de til at elementer som internasjonal handel/konkurranse⁵¹ og politiske prioriteringer⁵² påvirker sysselsettingen i forskjellige yrker.

Utfallet av automatisering eller digitalisering vil være usikkert. Det vil være effekter som gir lavere eller høyere etterspørsel etter forskjellige former for arbeidskraft. Det store spørsmålet er om vi kommer til å være i en «ny situasjon» ved at det er tjenestesektoren som vil oppleve det store trykket på automatisering og digitalisering – en sektor som ikke har opplevd samme grad av automatisering som de andre sektorene, og som også i høy grad er arbeidsintensiv – sammen med automatisering av ikke-rutinebaserte jobber.

Hvis flere arbeidsoppgaver forsvinner, kan det gi økt arbeidsledighet eller fall i sysselsettingsandelen. Spørsmålet blir om det skapes like mange nye jobber som følge av økt automatisering, eller om det faktisk blir en reduksjon i antall jobber. Et annet viktig spørsmål er om det er «match» mellom kompetansen til dem som mister jobbene sine og den kompetansen som kreves i de nye jobbene⁵³.

Mindre konsekvenser av «eldrebølgen»

De endelige konsekvensene av eldrebølgen med hensyn til arbeidskraft er usikre, fordi dette omhandler en tid framover. Et annet element er hvordan konsekvensene blir beregnet i dag, og

usikkerheten rundt beregningene. Det er viktig å få fram usikkerhetsmomenter, sammen med forståelsen av at forskjellige metoder kan gi forskjellige resultater.

Figur 3 er som nevnt basert på SSBs befolkningsframskrivninger. Størrelser som omhandler framtida er det alltid usikkerhet om, og dette gjelder også SSBs befolkningsframskrivninger. I en artikkel fra Gregersen og Rand-Hendriksen (2014) sammenligner de predikert og faktisk befolkningsvekst fra SSB. Her finner de at det har vært et stort (positivt) avvik mellom faktisk og predikert befolkningsvekst, og at avviket øker desto lenger tidshorisonten er. Hovedårsaken til avviket har vært en høy, uventet innvandring.

Selv om vi med relativ stor sikkerhet kan fastslå at gjennomsnittsalderen til befolkningen vil øke, er det også knyttet usikkerhet til hva kostnadene blir i framtida.

Det er flere metoder for å beregne framtidige helsekostnader, og de forskjellige metodene kan også gi ganske store utslag i resultatet. I en artikkel fra Gregersen og Melberg (2014) forklarer de tre metoder⁵⁴ for å beregne framtidige sykehuskostnader, og de viser også de ulike resultatene som gis gjennom metodene. De oppsummerer artikkelen med å si:

«Oppsummert viser våre hovedfunn at på kort sikt er det relativt små forskjeller mellom de ulike framskrivningsmetodene presentert i denne artikkelen – den naive- (DRU) og sunn aldring-metoden. På lang sikt blir forskjellene mellom de ulike metodene betydelige når man ser på framskriving av sykehusutgifter. 100 år fram i tid er forskjellen nesten 50 % mellom naiv- og sunn aldring-metoden. Implementering av sunn aldring viser altså at eldrebølgen har mindre betydning enn tidligere antatt. Dette betyr ikke at helsekostnadene vil falle i framtida, men at aldring i seg selv har mindre betydning enn man tidligere har trodd.»

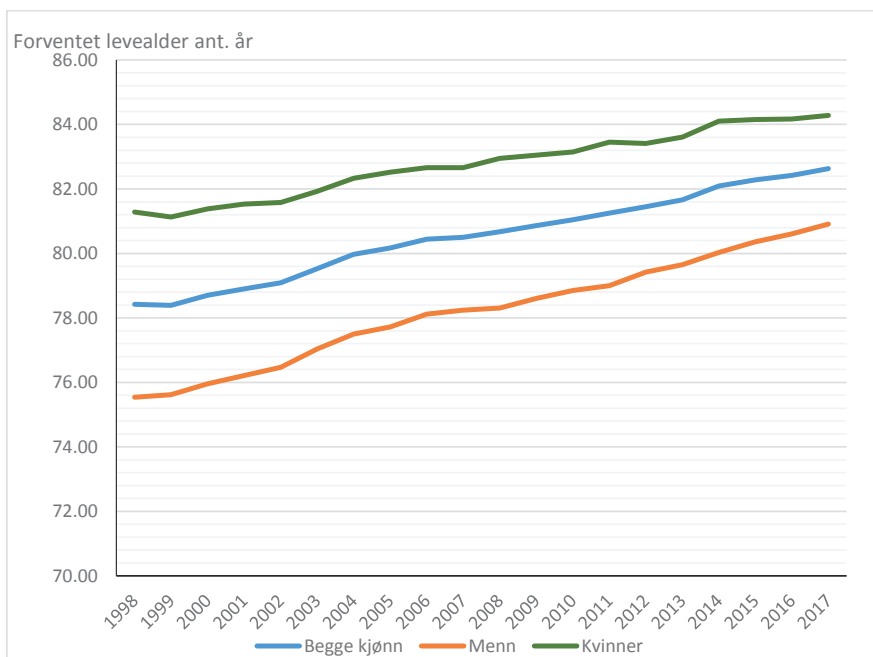
Avsnittet fra Gregersen og Melberg (2014) viser at valg av metode kan få stor betydning for framtidsbildet. Det viser at det er store forskjeller mellom resultatet fra de forskjellige metode-

⁵¹ De viser til historien om utviklingen av tekstilsektoren i Norge. Industrialiseringen av sektoren førte til et stort fall i antall skreddere, og økning i antall fabrikkarbeidere som produserte tekstil gjennom å være operatører av maskiner. Videre førte økt internasjonal konkurranse og import, at norske produsenter ble utkonkurrert. Dette sammen med innenlandsk konkurranse om arbeidstakerne.

⁵² Med et godt eksempel på endret arbeidsoppgaver for bibliotekarer; fra å tilby klassiske bibliotekoppgaver til å i større grad være tilretteleggere for en kulturell/samfunnsmessig møteplass.

⁵³ Næsheim og Bye (2016) viser til at Norge over lengre tid har klart omstillinger i arbeidsmarkedet. Spørsmålet nå er om endringene vil skje raskere og dermed gi større utfordringer når det gjelder å klare omstillingen.

⁵⁴ Naiv metode, DRU og sunn aldring. Det ble estimert 48 prosentpoeng lavere sykehuskostnader ved bruk av sunn aldring-metoden, i forhold til naiv-metoden.



Figur 10
Forventet
levealder for
0-åringer.

ne og at noen metoder kan tegne et ganske dystert bilde av framtida, mens andre metoder gir et annet bilde. Historien viser at vi lever lenger og at forventet levealder har økt. Dette viser figur 10, hvor dataene er hentet fra SSB (12.3.2018). Figuren viser forventet levealder i antall år for 0-åringer på den vertikale akse, mens den horisontale akse viser utviklingen per år.

Fra 1998 til 2017 har gapet mellom kvinner og menn minsket, og samlet forventet levealder har økt. Selv om den store veksten i forventet levealder skjedde fra siste halvdel av 1800-tallet og utover 1900-tallet, har også forventet levealder økt de siste tjue årene. Dette er derfor en indikasjon på at vi som nasjon blir sunnere og lever lenger⁵⁵. I en analyse av framtidige helsekostnader er det derfor nødvendig å ta med seg elementet om at vi blir sunnere som nasjon. Så hvis framtida gir lavere helseutfordringer (og helsekostnader) vil det også være behov for færre arbeidstakere innenfor helsesektoren, enn hvis helseutfordringene var større. Men for at denne trenden skal fortsette er vi som samfunn avhengig av at det er god fordeling av velstanden i samfunnet, og dermed lav ulikhet. Tidligere studier har vist at samfunn med større ulikheter har større grad av sosiale problemer, kriminali-

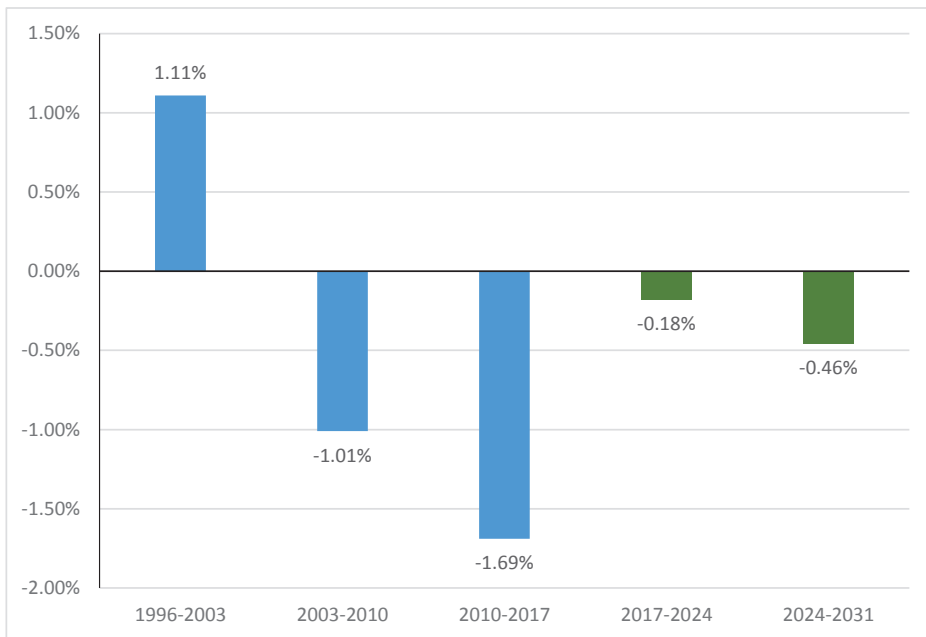
tet, mindre samhold og lavere helsetilstand (Pickett og Wilkinson 2011). Samtidig er det viktig at alle innbyggere kan motta helsetjenester og andre offentlige tjenester som bidrar til bedre helsetilstand også i framtida. Effekten av offentlige tjenester bidrar også til å redusere ulikheten i samfunnet (Aaberge 2016).

Et annet element som kan redusere mulige konsekvenser av eldrebølgen er at arbeidstilbudet øker også for de eldre. Det vil si at eldre arbeidstakere i større grad er i arbeid, eller at arbeidstakere blir senere pensjonister. I artikkelen fra von Brasch og Horgen (2018) viser de også at arbeidstilbudet blant arbeidstakere fra 60 år og eldre har økt fra 2003 til 2017. Med andre ord er en større andel av eldre i arbeid nå enn tidligere⁵⁶. Hvis denne trenden fortsetter, kan effektene av eldrebølgen bli mindre.

Samme forfattere undersøker også hva tidligere og framtidig alderseffekt har å si for sysselsettingen. Her bruker de befolkningsframskri-

⁵⁵ Sammen med lavere dødelighet blant spedbarn og barn, SSB (11.6.2014).

⁵⁶ Men på grunn av at denne aldersgruppa har lavere sysselsetting, førte en aldring av befolkningen til et fall i sysselsettingsandelen i tidsperioden.



Figur 11
Alderseffekten påvirkning på sysselsettingsandelen (20–74 år).

vingene fra SSB (grønne søyler). Beregningene fra von Brasch og Horgen (2018) kan leses i figur 11.

Konklusjonen fra von Brasch og Horgen (2018) er at alderseffekten framover vil avta og være mindre enn tidligere, gitt at SSBs befolkningsframskrivninger er lik den faktiske utviklingen. Med en mindre alderseffekt på sysselsettingsandelen vil «eldrebølgens» størrelse eller konsekvens også være mindre.

Et siste element som tidligere har blitt nevnt er innvandring. Med fortsatt nettoinnvandring til Norge vil også betydningen av «eldrebølgen» kunne bli mindre. Men effekten av innvandring kan slå begge veier, avhengig av om økt innvandring bidrar til økt sysselsetting eller ikke. Forskjellige former for innvandring påvirker også sysselsettingsandelen⁵⁷. De siste

årene har innvandringen samlet sett hatt en positiv påvirkning på sysselsettingen, der det er arbeidsinnvandringen som trekker opp sysselsettingsandelen (Horgen 2017).

Hvis effektene som har blitt beskrevet her blir realisert, vil utfallet i framtida være at vi vil ha et overskudd av arbeidskraft, gjennom:

- Økt grad av automatisering og digitalisering av jobber.
- Mindre konsekvenser av «eldrebølgen».
- Fortsatt nettoinnvandring.

Hvordan vil overskudd eller underskudd av arbeidskraft påvirke vår felles velferd?

Her vil det kort bli oppsummert mulige effekter på framtidens arbeidsmarked. Det er plausibelt at flere av effektene kan skje samtidig, noe som vil si at vi kan få en aldring av befolkningen sammen med økt digitalisering eller innvandring. Her vil det derfor presenteres en oppsummering av alle effektene, sammen med noen tanker om hvordan framtidens samfunn vil være.

⁵⁷ Det er forskjeller mellom arbeidsinnvandring og innvandring som følge av flukt fra krig, katastrofe eller former for forfølgelse (på grunn av politisk retning, trosretning eller seksualitet). Arbeidsinnvandrere har høyere sysselsettingsandel enn flyktninger. Sistnevnte form for innvandring begrunnes dog av etiske årsaker; det vil si at det er riktig å støtte og hjelpe mennesker på flukt fra en krise.

Som nasjon kommer vi til å bli eldre i framtida, men «eldrebølgen» effekter vil trolig være lavere i nær framtid enn de har vært de siste årene. Samtidig har utfordringen ved «eldrebølgen» mest sannsynlig vært estimert til å være større enn den faktisk er. Bakgrunnen for å komme med en slik argumentasjon er blant annet at estimert alderseffekt på sysselsettingen vil være lavere framover enn det den har vært. Dessuten viser analyser at andre effekter, som økonomisk vekst, har større påvirkning på sysselsettingen enn aldring av befolkningen. Videre har også sysselsettingsandelen blant eldre økt, og flere eldre arbeider lenger. Det som derimot er noe urovekkende er at sysselsettingsandelen blant de yngre har falt. Men her kan en mulig årsak være den lave økonomiske veksten landet har opplevd de siste årene. Dette viser også viktigheten av å ha en aktivt og ekspansiv finanspolitikk, for å sikre høy sysselsettingsandel i hele befolkningen⁵⁸.

Et annet element er at det er stor forskjell mellom metodene som har blitt benyttet for å beregne framtidige helsekostnader. Den metoden (DRU-metoden) som blant annet ble benyttet i Perspektivmeldingen 2013 gir høyere helsekostnader enn metoden som også forventer sunn aldring. Sannsynligheten for at vi vil være sunnere i framtida er stor, med tanke på ny kunnskap og fokus på folkehelse og forebygging. Datagrunnlaget viser også at forventet levealder har økt i Norge de siste 20 årene. Det er en trend som trolig vil fortsette. For at hele befolkningen skal fortsette å bli sunnere og friskere er det avgjørende at blant annet inntektsulikheten i samfunnet ikke øker for mye.

Videre vil økt grad av digitalisering eller automatisering bidra til at stadig flere rutinebaserte arbeidsoppgaver forsvinner. Prosessen har pågått over lang tid, men nå er det også en mulighet for at ikke-rutinebaserte arbeidsoppgaver i økende grad også forsvinner. Ensidi sett vil dette samfunnet ha mindre etterspørsel etter arbeidskraft og høyere arbeidsledighet, men samlet sett vil dette også være en stor kilde til økt velstand – en velstand som også vil føre til etterspørsel etter arbeidsoppgaver som i mindre

grad kan digitaliseres eller automatiseres. Dette kan være arbeidsoppgaver innenfor helse og omsorg som det er vanskelig å digitalisere eller automatisere. Økt produktivitet gjennom innføring av ny teknologi vil også gi økt produksjon og dermed økt ressursgrunnlag i samfunnet. Det økte ressursgrunnlaget kan åpne opp for at vi kan velge å arbeid mindre og ta ut mer fritid. Det vil være en videreføring av den trenden vi har sett i mange i-land, at vi arbeider mindre per arbeidstaker.

Utformingen og finansieringen av velferdsstaten vil bli påvirket av utviklingstrekkene, men også av den politikken som ligger til grunn i framtida. I en tilstand hvor det er mangel på arbeidskraft, kan man tenke seg at det er høy etterspørsel etter arbeidskraft og dermed lav arbeidsledighet og forhåpentligvis høy sysselsettingsandel. For det offentlig bidrar dette til skatteinntekter gjennom skatt på lønn og skatteinntekter via merverdiavgiften som følge av at arbeidstakerne bruker deler av sin disponible inntekt til konsum og arbeidsgiveravgift. Om arbeidstakerne er ansatt i privat eller offentlig sektor vil det ikke være veldig stor differanse i skatteinntektene⁵⁹. På utgiftssiden vil det offentlige ha utgifter til direkte produksjon av velferdstjenester, forskjellige stønadsoverføringer til befolkningen og kjøp av varer og tjenester.

Hvis det derimot er overskudd av arbeidskraft, vil vi også få en provenyeffekt⁶⁰ gjennom at det er en stor andel som ikke er i arbeid. Dette vil føre til økte kostnader for det offentlige gjennom

⁵⁸ Samt aktiv pengepolitikk, selv om mulighetsrommet der har vært noe redusert som følge av at foliorenten har vært på et meget lavt nivå over lengre tid.

⁵⁹ Men det kan være noen negative provenyeffekter på inntektssiden; gjennom lønn og pensjon dersom en større andel av arbeidstakere innenfor tjenesteområder som barnehage og sykehjem, arbeider i privat sektor istedenfor kommunal sektor. Dette gjennom at kommunale ansatte innenfor området har høyere lønn og pensjon, enn i privat sektor (Berg Erichsen, 2017). Dette sammen med skatteflytting innenfor privat tilbudte velferdstjenester (Antonsen 2017).

⁶⁰ Skatteeffekt; endringer i skatten som følge av endringer i samfunnet.

forskjellige støtteordninger⁶¹, sammen med lavere skatteinntekter fra lønn, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Alternativt i en sånn tilstand kunne man tenke seg at det offentlige heller ansatte arbeidsledige arbeidstakere. Det ville føre til økte kostnader i lønn, men samtidig også lavere utbetalinger av forskjellige støtteordninger.

Med den verdiskapingen som hadde blitt skapt av arbeidstakere i jobb, kunne vi for eksempel tatt et kraftig løft i kvaliteten og omfanget av offentlige tjenester. Tenk på hvilken effekt det ville hatt for samfunnet hvis vi hadde hatt enda flere lærere, barnehagepedagoger, leger, sykepleiere, hjemmehjelpere, barnevernsarbeidere og helsefagarbeidere per bruker. Dette ville gitt et løft i humankapitalen per innbygger og frigjort pleiearbeid for familiemedlemmer. Samtidig kunne vi ha satset mer på forskning og utvikling. Summen av dette kan bidra til økt velstand og løse flere samfunnsproblemer innenfor helse, kriminalitet, ulikhet, rus osv. Med et overskudd av arbeidskraft kunne det offentlige løst flere samfunnsoppgaver enn tilfellet er når mange går arbeidsledig, og samtidig styrket offentlige finanser.

Det er trolig at befolkningen også i framtida ønsker et spekter av forskjellige varer og tjenester, og det ville være naturlig at vi organiserer oss slik at innbyggerne vil få økt tilgang til både offentlige, lovpålagte tjenester og varer og tjenester fra privat sektor. For Norge som samfunn blir det da avgjørende at vi organiserer oss velferdsoptimalt, og sikrer en fornuftig fordeling mellom forskjellige varer og tjenester, og mellom arbeid og fritid.

⁶¹ En ekstrem form dette er «borgerlønn», hvor tanken er at det offentlig utbetaler stønad til innbyggerne som følge av at det ikke er noe tilgjengelig arbeid. Dette har midlertidig en høy alternativ kostnad, ved at de potensielle arbeidstakerne kunne løst samfunnsoppgaver innenfor utdanning, helse eller kultur. Finland har hatt et prøveprosjekt med nettopp borgerlønn, men har valgt å avslutte dette.

⁶² I filmen *Tilbake til fremtiden II* fra 1985 viser de at i 2015 ville vi ha videosamtaler, øye- og fingerskanning, stor grad av automatisering, selvgående droner, men samtidig operative telefonkiosker og ingen mobiltelefoner (The Guardian, 20.10.2015).

Konkluderende bemerkninger

Artikkelen viser at det er usikkerhetsmomenter mellom estimerte framskrivninger, og at det kan være store forskjeller mellom ulike metoder som benyttes, sammen med forskjellige hypoteser for hva som kommer til å skje med det framtidige arbeidsmarkedet.

Å se inn i framtida har aldri vært enkelt⁶², men det er avgjørende at spesielt beslutningstakerne er oppmerksom på usikkerhetsmomentene som eksisterer ved framskrivninger slik at politikktutformingene ikke blir lagt på feil grunnlag. «Eldrebølgen» som begrep har hengt ved det norske samfunnet over lengre tid, men det er kanskje på tide å nedskalere de negative effektene ved at folk lever lenger. For det første er dette et gode for samfunnet. For det andre viser utviklingen at mennesker er meget tilpasningsdyktige og at vi tilpasser oss hele tiden. Samtidig er det indikasjoner på at effektene blir mindre framover, kombinert med lavere kostnader. Videre vil elementer som innvandring og andre effekter på sysselsettingen også påvirke det framtidige arbeidsmarkedet.

Automatisering og digitalisering er også et yndet tema. Også her er det motsetninger mellom dem som ser positivt og dem som ser negativt på utviklingen. Samtidig kan det stilles spørsmål om dette er en ny utvikling eller om det er en del av den teknologiprosessen vi som samfunn har opplevd de siste par hundre årene. Det som er nytt med automatiseringen og digitaliseringen er at arbeidstakerne ikke lenger har en «ny næringssektor» å forflyttes til. Økt automatisering i tjenestesektoren, som er den mest arbeidsintensive sektoren, kan gi kraftigere reduksjon i behovet for arbeidsplasser enn det vi har opplevd ved rasjonaliseringen i primærnæringene og industrien. Det er nå også indikasjoner på økt digitalisering og automatisering av ikke-rutinebaserte arbeidsoppgaver. Her vil det nok fortsatt være åpenbare flaskehalser som fører til at noen arbeidsoppgaver vanskelig kan automatiseres bort på en tilfredsstillende og kostnadseffektiv måte. Her refereres det til arbeidsoppgaver som krever stor grad av fingerferdighet, originalitet, kreativitet og samhandling med mennesker.

Det er mange faktorer som vil påvirke vår framtidige utnyttelse av arbeidskraft. Artikkelene viser at den økonomiske veksten i stor grad påvirker sysselsettingen og etterspørselen etter arbeidskraft. Ingen kan si hva som skjer i 2060, men vi må anta at det føres en økonomisk politikk som utnytter arbeidskraften på en god måte. Mer strukturelt vil nok arbeidsmarkedet endre seg i større grad fram til 2060, enn fra 1970-tallet og fram til nå. Det mest sannsynlige utfallet er at det vil bli mangel på arbeidsplasser,

og spørsmålet er hva arbeidstakerne da skal gjøre. Dette tatt i betraktning kan «eldrebølgen» bidra til at det blir færre arbeidstakere, men også behov for flere arbeidsplasser innenfor helse og omsorg. I en framtidig situasjon hvor utfordringen er mangel på arbeidsplasser kan en økt andel eldre bidra til å løse noen av utfordringene vi vil stå overfor. At eldrebølgen øker behovet for arbeidsplasser og reduserer tilbudet av arbeidskraft i årene som kommer trenger derfor ikke bli noe problem.

KILDER

- Aaberge, R. (2016). *Inntektsulikhet i Norge i lys av Piketty-debatten*. Samfunnsspeilet, 1/2016. SSB.
- Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Random House, Inc., New York.
- Antonsen, S. (2017). *Skatteplanlegging i velferdssektoren*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.
- Autor, D. (2015). *Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation*. The Journal of Economic Perspectives Vol. 29, No. 3, s. 3–30.
- Barth, E. Moene, K. Wallerstein, M. (2004). *Likhet under press*. Gyldendal Norsk Forlag, 2. opplag 2004.
- Berg Erichsen, A. (2017). *Lønnsdifferanser mellom kommunal og privat sektor*. Fagbladet Samfunn og økonomi, 2/2017.
- Brynolfsson, E. McAfee, A. (2011). *Race against the machine: how the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*. Digital Frontier Press, Lexington, MA.
- Bye, T. Næshheim, H. (2016). *Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen*. Økonomiske analyser 4/2016. SSB.
- Eurostat (2018). *Employment and unemployment (LFS). Employment rate by sex, age group 20–64*. Hentet ned 18.4.2017 fra <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>.
- Finansdepartementet (2017). *Meld. St. 29 (2016–2017). Perspektivmeldingen 2017*.
- Frey, C.B. Osborne, M.A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* OMS Working Papers, September 2018.
- Fjørtoft, T. (2017). *Norge i Europa-toppen på digitale ferdigheter*. Hentet ned 22.4.2018 fra <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/norge-i-europatoppen-pa-digitale-ferdigheter>.
- Gregersen, F., Rand-Hendriksen, K. (2014). *Befolkningsframskrivinger fra Statistisk Sentralbyrå*. Samfunnsøkonomen nr. 3, 2014.
- Gregersen, F., Melberg, H. (2014). *I hvor stor grad vil eldrebølgen bidra til økte helsekostnader?* Samfunnsøkonomen nr. 7, 2014.
- Holden, S. (2016). *Makroøkonomi*. Cappelen Damm AS.
- Horgen, E. (2017). *Åtte år med nedgang i sysselsettingsprosenten*. Hentet ned 22.4.2018 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/atte-ar-med-nedgang-i-sysselsettingsprosenten>.
- Lee, E. (1966). *A theory of migration*. Demography, Vol. 3, No. 1 (1966), s. 47–57.
- Nav.no (26.2.2018). *Uforetrygd*. Hentet ned 17.4.2018 fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsett+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd>.
- OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris.
- Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A. (2015). *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*. ETLA Brief no. 34.
- Pickett, K. & Wilkinson, R. (2011). *Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er bedre for alle*. Res Publica.
- Skoglund, T. (2013). *Fra jordbruk til tjenester*. Økonomiske analyser 5/2013, SSB.
- Statistisk sentralbyrå (11.06.2014). *Forventet levealder ved fødselen*. Hentet ned 24.4.2018 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/barekraft/forventet-levealder-ved-fodselen>.
- Statistisk sentralbyrå (2016). *Befolkningsframskrivinger, 2016–2100*. Hentet ned 14.3.2018 fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2016-06-21>.
- Statistisk sentralbyrå (20.12. 2017). *Folkemengde og befolkningsendringer*. Hentet ned 12.4.2018 fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/faktside/innvandring>.
- Statistisk sentralbyrå (25.1.2018). *Arbeidskraftundersøkelsen*. Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku>.
- Statistisk sentralbyrå (9.2.2018). *Nasjonalregnskap*. Hentet ned 4.4.2018 fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/knr>.
- Statistisk sentralbyrå (23.2.2018). *Folkemengde og befolkningsendringer*. Hentet ned 3.3.2018 fra <https://www.ssb.no/folkemengde/>.
- Statistisk sentralbyrå (8.3.2018). *Sysselsetting, registerbasert*. Hentet ned 4.4.2018 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys>.
- Statistisk sentralbyrå (12.3.2018). *Døde*. Tabell 05375: *Forventet gjennomsnittlig levetid, etter kjønn og alder 1986–2017*. Hentet ned 30.4.2018 fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/dode/aar>.
- Stiftelsen for strategisk forskning (SSF, 2014). *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*. Hentet ned fra <http://stratresearch.se/wp-content/uploads/varannat-jobbautomatiseras.pdf>.
- Telle, K. (2017). *Arbeidsledigheten*. Økonomiske analyser 2/2017. SSB.
- The Guardian. (20.10.2015). *Back to the Future Day: what Part II got right and wrong about 2015 – an A-Z*. Hentet ned 16.4.2018 fra <https://www.theguardian.com/film/filmblog/2015/jan/02/what-back-to-the-future-part-ii-got-right-and-wrong-about-2015-an-a-z>.
- Von Brach, T., Horgen, E. (2018). *Nedgang i sysselsettingsandelen på grunn av flere eldre?* SSB analyse 2018/02: *Sysselsetting og eldrebølgen*.
- Weil, D. (2005). *Economic growth*. Pearson Education, Inc. Addison Wesley.



Utfordringene med eldrebølgen kan løses om vi har vilje til det

Skal vi klare å ta vare på alle eldre i framtida, er det avgjørende at vi ser viktigheten av fellesskapsløsninger og en sterk velferdsstat. Kun da vil vi klare å opprettholde muligheten for at dagens ungdom også får en god pensjonstilværelse.

Det er selvfølgelig utfordringer på veien som må løses. En av disse er den økende levealderen i befolkningen. Statens utgifter til pensjon blir større fordi pensjonen må utbetales over enda flere år. Dette er en utfordring som Stortinget har prøvd å løse gjennom levealdersjusteringen. Men denne slo ut mye hardere enn man trodde, noe som medfører at mange risikerer å bli minstepensjonister med dagens pensjonssystem. Dette er forsøkt løst gjennom partene i arbeidslivet, ved at vi får pensjonsopptjening gjennom hele yrkeslivet og mulighet til å jobbe lenger for å få høyere pensjon.

Det finnes motstand mot den nye ordningen, som er forståelig, fordi vi ikke har løst pensjonsfloka for alle. Men jeg mener det er viktig å huske at vi har det samme målet. Vi skal sørge for at alle har en god og trygg pensjon og at sliterne også skal kunne gå av med pensjon uten å bli minstepensjonister. Men ofte er det viktig å ta ett skritt av gangen.

Vi har i mange år vært klar over en eldrebølge som vil medføre ett stort behov for helsefagarbeidere og sykepleiere. Men likevel ser vi altfor stor bruk av deltidsstillinger. Dette gir lite forutsigbarhet og manglende satsing på kompetansebygging. Når mange på samme tid ikke får fagbrev på grunn av mangel på lærlingplasser, skaper dette ett voksende problem.

Det er merkelig at vi ikke har demmet opp for denne utfordringen tidligere. Når vi vet at eldrebølgen kommer, burde vi ha brukt mye mer tid og ressurser på å få opp statusen til disse yrkene gjennom å gi hele faste stillinger, samtidig som flere hadde fått muligheten til å få seg lærlingplass.

Velferdsstaten er bygd opp gjennom generasjoner av reformer og ideer om fellesskap, hvor hele befolkningen har gitt etter evne og fått etter behov. Denne ideen om fellesskap og samhold hvor alle har like muligheter har alltid stått sterkt i Norge etter 2. verdenskrig. Men dette er under hardt press fra en høyreside som ønsker å privatisere og outsource livsnødvendige tjenester til fordel for en ideologi om liberalisering.

Om vi forventer å kunne leve like gode liv ved en stigende eldrebølge trenger vi politikere som ser verdien av fellesskapsløsninger og satses på den norske modellen med god økonomisk styring og en sterk velferdsstat. Uten dette vil høyrekreftene i politikken vinne fram med privatisering og outsourcing av norske arbeidsplasser. Samtidig trenger vi at flere arbeidstakere organiserer seg, da kan vi stille større krav for å sikre alle en bedre pensjon.

For meg er det i alle fall viktig at våre medlemmer, som er i mange tunge yrker med overdrevent bruk av deltidsstillinger, også i framtida skal kunne gå ut av arbeidslivet med helsa i behold og en pensjon de kan leve av.

Mats Monsen, leder av Fagforbundet Ung

Finansdepartementet – en aktør for sosialt og politisk fellesskap?

Alf-Inge Jansen professor emeritus, Universitetet i Bergen

Denne artikkelen drøfter hvorfor det forholdet at vi blir flere eldre og at de eldre lever lenger ikke blir framstilt som den suksessen det er for det norske velferdssamfunnet, men tvert imot som en samfunnsøkonomisk byrde og trussel mot statens finanser. Disse endringene i Finansdepartementets holdninger fører til at fellesskap – som et av de overordnede målene – får mindre plass, mens individualisme, kortsiktig økonomisk rasjonalitet og privat økonomisk vinning som mål får større plass.

Norsk offentlig politikk er i endring. På noen områder skjer det endringer som vi for tre–fire tiår siden ville trodd var utenkelige. Vesentlig er endringene i måten problemene framstilles på og i de begrepene og kategoriene som i økende grad brukes for å forstå, for å analysere og begrunne løsninger på problemene. Slike endringer har ikke kommet rekende på ei fjøl. Det er grunner og årsaker til at disse endringene har skjedd, og noen av virkningene er så vesentlige at de forandrer vårt politiske system.

Som eksempel på den prosessen som nå er i ferd med å skyte ny fart, retter jeg her oppmerksomheten mot Finansdepartementets rolle i utformingen av den offentlige politikken – som «overdepartementet» i den norske sentraladministrasjonen. Utgangspunktet for mine bemerk-

ninger og min undring er Finansdepartementets framstilling av det departementet ser som «aldersutfordringen» for statens finanser.

I Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29), kap. 11 – *Utfordringer og muligheter for fremtidens velferdsordninger* – innledes underpunktet 11.2.1 *Lavere vekst i skatteinntekter og økte utgifter* med følgende tekst:

«Velferdsstaten innebærer en betydelig omfordeling over livsløpet. Som barn, ungdom og eldre mottar vi mye offentlige tjenester og overføringer, samtidig som vi betaler mindre skatt. Da er vi netto mottakere av overføringer fra statsbudsjettet, se figur 11.1 A, kilde Statistisk sentralbyrå (SSB). I yrkesaktiv alder betaler vi i gjennomsnitt mer i skatter og avgifter enn vi

mottar. Da er vi netto bidragsyttere. Dette mønsteret betyr at offentlige finanser påvirkes av endringer i alderssammensetningen av befolkningen.

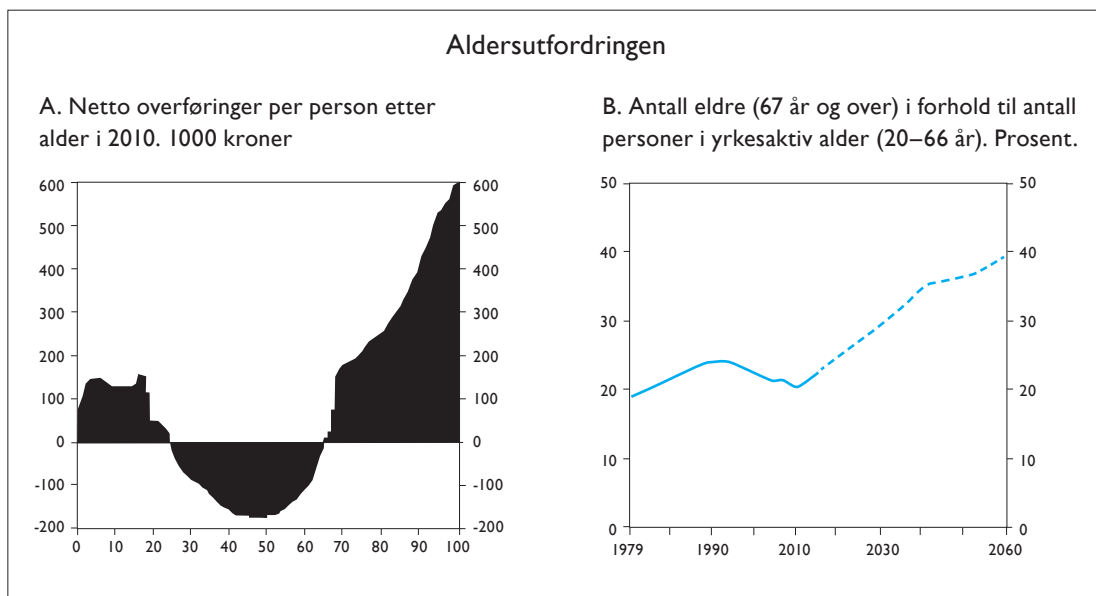
I tiårene fremover vil andelen eldre i befolkningen øke kraftig, se figur 11.1 B. Det vil isolert sett trekke opp utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner og gi lavere sysselsetting og dermed svekke skattegrunnlagene.» (Perspektivmeldingen 2017: 2007–2008)

Er dette et riktig bilde? Den første jeg hørte som stilte dette spørsmålet var sosialøkonomen Jan Mønnesland. Han ga et klart svar: «Netto offentlige utgifter for hver ettårig aldersgruppe påvirkes ikke bare av nettoutgift per person, men også av hvor mange personer det er i hver aldersgruppe.» Det gjelder for en slik aldersgruppe at den har en ubønnhørlig tendens til at noen faller fra etter hvert. Antall personer i aldersgruppa vil med nødvendighet bli færre jo eldre den blir, og

ved rundt hundreårsalderen vil det aldersgruppa mottar i offentlige overføringer være marginalt. I sin artikkel i dette nummeret av Samfunn og økonomi har Mønnesland beregnet dette og framstilt resultatet i figuren *Netto overføringer per aldersgruppe i 2010. Millioner kroner*. Det framgår at samlet sett betaler vi *netto mer inn* til det offentlige i den arbeidsdyktige perioden enn vi *samlet tar ut* i oppveksten og pensjonistperioden. Han skriver: «Det vi koster som eldre er mer enn dekket inn ved de bidragene vi har gitt tidligere i livsløpet.» (Mønnesland, 2018)

Det tegnes et feil bilde

En konsekvens av Finansdepartementets valgte måte for å framstille virkningene av den voksende andelen eldre i landets befolkning når det gjelder finansieringen av velferdsstaten, er at ikke bare tegnes det et feil bilde av disse virkningene, men det skjer også en forskyv-



Figur 11.1 A

presenterer hvor mye en gjennomsnittlig innbygger i hver av de ettårige aldersgruppene mottar av offentlige ytelser i form av overføringer og tjenester, fratrullet hvor mye vedkommende betaler inn i form av skatter og avgifter. Figuren viser med all tydelighet hvor stor finansiell byrde denne gjennomsnittlige innbyggeren blir for staten, og hvor dramatisk denne byrden vokser jo eldre vedkommende blir. Budska-

pet i figur 11.1 B er at andelen eldre (67 år og over) i befolkningen vil øke kraftig, og at dette vil ha særlig krevende konsekvenser fordi denne økte andelen vil være så stor i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder (20–66 år). Til sammen tegner figur 11.1 A og B et tydelig bilde av de eldre som et problem for statens finanser og for den norske velferdsstatens bærekraft.

ning av det som framstår som problemet. Med de dataene som brukes til å belyse det som angis som problemstillingen blir ikke oppmerksomheten rettet mot den eldre befolkningen som samlet gruppering, men mot hvert enkelt medlem i de ettårige aldersgruppene. Den eldre befolkningen som helhet blir skjøvet i bakgrunnen. Med en sterkt økende netto overføring til et gjennomsnittlig medlem av hver av disse aldersgruppene framstår hver person over 67 som en økende del av problemet. Slik kommer hver enkelt person i fokus, og med på lasset følger kortere avstand til å gi vedkommende medansvar for problemet.

En ytterligere forskyvning av problemstillingen følger av det faktum at nærmest alle medlemmene i de ettårige aldersgruppene over 67 år er norske statsborgere som må antas å ha gjort sin plikt i både arbeidslivet og i samfunnet for øvrig, og at de – som statsborgere ellers – har deltatt i det å holde oppe og vedlikeholde den norske styringsordningen og slik støttet opp under og gitt legitimitet til Finansdepartementets rolle og makt. I et demokratisk representativt demokrati forutsettes folket å styre dem som styrer. Det blir da et paradoks at i Finansdepartementets bilde av aldersutfordringen framstår gjennomsnittsmedlemmet i disse ettårige aldersgruppene over 67 år som et problem, og som gjennom sin eksistens nærmest har medansvar for problemet. I Finansdepartementets – og regjeringens – versjon blir medlemmene i disse aldersgruppene ikke framstilt som *myndige statsborgere* som har gjort sin plikt, men som problematiske *forbrukere av statens finanser*. Jeg går her ikke videre inn på dette, men mener å ha vist hvordan departementet gjennom sitt valg av figur 11.1 A for å framstille bildet av det departementet ser som «aldersutfordringen», det vil si den påvirkning av statens finanser som følger av den økende andelen eldre i befolkningen, ikke bare gir et feilaktig bilde av «aldersutfordringen», men framstiller problemet i en ny kontekst og slik gir premisser for at dette framstår som *et annet problem*. Dette bidrar til at det blir større avstand til oppfatningen og framstillingen av de eldre som jevnbyrdige og myndige statsborgere,

og at de har rett på nettopp også å bli oppfattet og behandlet som det.

Bevisst politisk handling

Problemstillinger lever ikke sitt eget liv, men blir til som et resultat av sosial samhandling. De blir ofte utformet og påvirket av bevisst politisk handling så vel som av fordelingen av makt mellom politiske aktører. Hvorfor kom så problemstillingen om de mange eldre og virkningene på statens finanser til å bli framstilt som i figur 11.1 A i Perspektivmeldingen 2017? Flere tolkninger byr seg fram, særlig 1) Kjennetegn ved regjeringen Solbergs betingelser for å skaffe seg et utvidet handlingsrom for å kunne prioritere regjeringens fremste programsaker og 2) Kjennetegn ved Finansdepartementet som organisasjon:

1. Et av de mest etablerte funnene innenfor de samfunnsvitenskapelige fagenes bidrag til å forstå endring i både organisasjoner og i offentlig politikk er at oppfatningen/opplevelsen av krise øker mulighetene for endring. Erfarne politiske aktører er vel kjent med denne sammenhengen. Vi kan anta at den politiske ledelsen i både regjeringen Solberg og i Finansdepartementet så seg tjent med at «aldersutfordringen» ble framstilt som en trussel mot statens mulighet til å finansiere velferdsstaten. Slik kunne de skaffe seg politisk handlingsrom for å vektlegge regjeringens politiske program og prioriteringer under arbeidet med Perspektivmeldingen 2017. Hvorvidt denne antakelsen er riktig, kan vi imidlertid si lite om. Like lite vet vi om dette når det gjelder ledelsen av regjeringen og Finansdepartementet i 2009 og 2013. Det vi kan si noe om er at når det gjelder framstillingen av «aldersutfordringen» i perspektivmeldingene for de tre siste periodene, har den andre regjeringen Stoltenberg og den første regjeringen Solberg i hovedsak hatt samme tilnærming.
2. Et vesentlig kjennetegn ved Finansdepartementet som organisasjon er at departementets ansvarsområder og oppgaver nå er knyt-

tet til følgende: Departementet er sekretariat for finansministeren og har et hovedansvar for landets økonomiske politikk, og skal i den forbindelse planlegge og iverksette den økonomiske politikken, samordne arbeidet med statsbudsjettet, sørge for skatter og avgifter som gir det offentlige inntekter, overvåke og utarbeide regler for finansmarkedene og forvalte statens finansformue. Det å framstille «aldersutfordringen» slik departementet gjør i Perspektivmeldingen 2017 kan tolkes som å være motivert ut fra ønsket om å skape handlingsrom for det departementet ser som nødvendige endringer i den offentlige politikken. En kan også spørre seg om denne framstillingen har sammenheng med utviklingen av Finansdepartementet som organisasjon. Har for eksempel denne framstillingen sammenheng med kjennetegn ved departementets rekruttering og bemanning, eller for den saks skyld med pågående konflikter mellom ulike faglige posisjoner og skoler innenfor økonomifaget? Dette er viktige spørsmål som vi her ikke kan gi oss i kast med.

Mer nærliggende er det å stille spørsmål om hva Finansdepartementet ser som målet med den offentlige politikken og egen virksomhet. Stiller vi det spørsmålet, skjer det en forskyvning i det som da framstår som problemet: Det blir ikke lenger hverken forståelig eller rimelig å framstille det som et problem for den norske velferdsstatens bærekraft at de eldre blir flere og lever lenger. Det må tvert imot oppfattes som *en suksess for den demokratiske velferdsstaten at de eldre blir flere og lever lenger*. Det er utvilsomt flere årsaker til denne suksessen, men det skulle være lett å argumentere for at den også henger sammen med nettopp den norske velferdsstatens institusjonelle særtrekk og den politikken som i praksis har vært gjennomført. Det er derfor ingen dristig påstand at de aller fleste av oss over 67 år derfor mener at Finansdepartementet gjør seg skyldig i en grov villfarelse ved å lage en framstilling av oss som implisitt gjør hver enkelt av oss til et problem og en trussel mot statens finanser.

Fellesskapet skyves i bakgrunnen

Vi er klar over vår skrøpelighet, og vi er også klar over at vi på flere vis er ulike oss imellom. Men vi har blant annet det til felles at også vi gjør oss tanker om utviklingen i samfunnet og den offentlige politikken. Vi har meninger og vi inntar standpunkter som *statsborgere*. Mange av oss har festet oss ved den økende tendensen til at problemene i den offentlige politikken framstilles annerledes enn tidligere og at de søkes belyst og blir begrunnet annerledes enn før. Den røde tråden i disse endringene er at det langsiktige fellesskapet som overordnet perspektiv, med jevnbyrdighet som mål, skyves i bakgrunnen og erstattes av individualisme som dominerende perspektiv og kortsiktig økonomisk rasjonalitet og privat vinning som mål.

Hvor står og hvor går Finansdepartementet når det gjelder denne utviklingen? For å kunne svare på slike spørsmål kan kunnskap om departementets rolle i utformingen og gjennomføringen av den offentlige politikken i tidligere perioder være en nyttig målestokk.

Det er nok slik at mange av oss eldre er blant dem som verdsetter høyt det arbeidet og den rollen sosialøkonomene og Finansdepartementet sto for i utviklingen av den offentlige politikken i tiårene som fulgte etter 1945. Sosialøkonomene er den profesjonen som i størst grad har bidratt til ivaretagelse av det langsiktige perspektivet og til økonomisk realisme i norsk offentlig politikk. Professor Ragnar Frisch' grunnleggende teoretiske arbeider så vel som hans «seminarer», for eksempel om modelleringen av økosirkssystemet og nasjonalbudsjettet, løftet eldre og yngre medarbeidere til nye kompetansenivåer. Hans energiske omorganisering av økonomistudiet muliggjorde den epokegjørende innsatsen som særlig de fremste i de etterfølgende kandidatkullene gjorde etterpå.

Et viktig tiltak var den studieringen som ble dannet våren 1942 og som ble en arena for foredrag og diskusjoner om temaer knyttet til overgangen til fredsøkonomi. Odd Aukrust og Petter Jakob Bjerve kunne høsten 1943 be studieringen om kritikk av et maskinskrevet manuskript som ble utviklet til boka *Hva krigen kostet Norge*.

Utover vinteren og våren i 1944 ble manuskriptet diskutert og kritisert. Forfatterne skriver at «... det bak hovedsynsmåtene i denne boka står en vid krets av yngre sosialøkonomer...» (Aukrust og Bjerve 1945, s. 16)¹. I boka blir det først stilt opp mål som «...tar i det store og hele sikte på å maksimalisere nasjonalinntekten.» (Aukrust og Bjerve 1945, s. 169). Deretter heter det:

«Den andre store hovedgruppen av politisk-økonomiske mål må etter vårt skjønn være å fordele nasjonalinntekten slik at vi skaper *jamne og trygge sosiale kår*. Det norske samfunnet har aldri hatt så djup kløft mellom rike og fattige som mange andre samfunn. Bevisst vilje til *sosial utjamning* har vært et grunndrag ved norsk politikk siden 1814. Om det nok i mange tilfelle kan tvistes om resultatene, har vi på dette området historiske tradisjoner, som storparten av folket uten tvil ønsker å føre videre. Mye er ennå ugjort.» (Aukrust og Bjerve 1945, s. 169–170).

Det karakteristiske ved dette utsagnet er understrekningen av hvordan nasjonalinntekten skulle fordeles *for å skape jamne og trygge sosiale kår*, og det gjaldt for hele befolkningen, som et hele i et fellesskap. Dette klare standpunktet understrekes ved den dristige, og diskutabile, påstanden om at «Bevisst vilje til *sosial utjamning* har vært et grunndrag ved norsk politikk siden 1814.»

Det var Finansdepartementet som ble drivkraft og seleepinne i organisasjonen og verket som sosialøkonomene bygde, ledet og skapte i den offentlige politikken i tiårene som fulgte.

¹ De to forfatterne redegjør i innledningen utførlig om arbeidet, innledningsvis i kandidatgruppen og senere i studieringen, og hvem som deltok, særlig i studieringen, og hvem som ellers hjalp og støttet dem (s. 14–17). De skriver: «Manuskriptet ble avsluttet mai 1945», og *Hva krigen kostet Norge* ble publisert sensommeren 1945. Gjennom lesningen av boka ble mange engasjert og fikk et utdypet syn på den norske økonomien og på problemer norske myndigheter måtte løse i tiden etter frigjøringen. En av dem som arbeidet med boka var jurist og statsøkonom Erik Brofoss. Han ledet en studiering om boka ved Oslo Ligningskontor.

² Ved frigjøringen forelå det tall for BNP i årene 1935–1943, gruppert på næringssektorer, foruten overslag for blant annet «krigskostnader», investering og konsum. Dette arbeidet ble ført videre ved SSB høsten 1945.

Nasjonalbudsjettene og langtidsplanleggingen (i dag først og fremst perspektivmeldingene) representerer kjernen i deres bidrag.

Etterkrigstida

Ved regjeringsskiftet etter Arbeiderpartiets valgseier høsten 1945 ble Erik Brofoss finansminister. De initiativ og valg han tok innledet en ny tid i Finansdepartementet. Han engasjerte Petter Jakob Bjerve som byråsjef, og sammen med sosialøkonomer han ansatte arbeidet Bjerve fram skissen til et første nasjonalbudsjett, trykt som Vedlegg 11 til statsbudsjettet for 1945–1946 (det foreligger en omfattende skriftlig produksjon blant annet fra Petter Jakob Bjerve om arbeidet i denne formative perioden, fra erindringsartikler til vitenskapelige arbeider. Her nevnes [Bjerve 1991]). Så fulgte det første nasjonalbudsjettet, det detaljerte og programpregede nasjonalbudsjettet for 1947. Nasjonalbudsjettet ble utviklet videre under arbeidet med budsjettet for 1948 – ledet av Trygve Haavelmo og merket av hans «ånd» og nøkterne form. Slik ble nasjonalbudsjettet som styringsprosess og styringsdokument etablert i norsk offentlig politikk. Flere forhold gjorde dette mulig. Ingen enkeltbetingelser var tilstrekkelig, men følgende tre var nødvendig for utfallet:

1. Utviklingen av kunnskapen: Teoriutviklingen ved Frisch og hans nærmeste medarbeidere ved Sosialøkonomisk institutt, i kombinasjon med det arbeidet noen av de sistnevnte gjorde i Statistisk Sentralbyrå de siste krigsårene med å utarbeide starten til en nasjonalregnskap hovedsakelig i samsvar med det systemet av definisjoner og definisjonsrelasjoner som Frisch hadde lagt fram.² Slik ble makroøkonomiske begreper tallfestet i nasjonalregnskapet og brukt for å beskrive og forstå den økonomiske situasjonen, og dermed også for å gi basis og forutsetning for å lage nasjonalbudsjett.
2. Utviklingen av en integrert organisasjon som bandt sammen ulike faglige kompetanse- og organisatoriske nivåer:
 - a. Samarbeidet mellom lederen for det kunn-

skapsskapende forsknings- og utdanningsmiljøet ved Sosialøkonomisk institutt og lederen for det politikkutformende og politikkiverksettende miljøet, det vil si mellom professor Ragnar Frisch og finansminister Erik Brofoss.

- b. Økte bevilgninger til «økonomstillinger» som muliggjorde rekruttering fra den forholdsvis fåtallige og oversiktlige populasjonen av de nye sosialøkonomene – også til stadig flere kommandoposisjoner – i Finansdepartementet og etter hvert i andre departementer, og ikke minst i Statistisk Sentralbyrå der det skjedde et takt- og hamskifte under den nye direktøren, Petter Jakob Bjerve (se for eksempel Bjerkholt 1991, s. 17–26 og Bjerkholt 2000).
- c. Organiseringen av arbeidet med nasjonalbudsjettet som ble koordinert og ledet av «økonomidelen» av Finansdepartementet (midlertidig «utplassert» i Handelsdepartementet under Erik Brofoss' tid som handelsminister [1948–52]) med energi og med autoritet som var forankret i både stor faglig kompetanse og myndighetskompetanse samt gjennom kooperende koordinering i nasjonalbudsjettutvalget³.
3. Forankringen av nasjonalbudsjettarbeidet i regjeringens politiske ledelse ved orienteringer fra representanter for ledelsen av nasjonalbudsjettarbeidet, med tilhørende klargjøringer og drøftelser sammen med konklusjoner trukket av regjeringens ledelse i regjeringens økonomiske utvalg (Bjerve, 1989).

Hva var så resultatet av sosialøkonomenes verk? Sterkt sammenfattet var det todelt: Det var en nødvendig betingelse for at Finansdepartementet ble etablert som «overdepartementet» i sentraladministrasjonen, noe som igjen bidro til at sosialøkonomenes verk ble en nødvendig

betingelse for det vidtgående regimeskiftet fra senhøsten 1945, med etableringen av *Den sosialdemokratiske orden*.

Den sosialdemokratiske orden kan trolig best oppfattes som en samlebetegnelse på et regime som hadde flere definerende elementer. Flere av disse elementene sto i forhold til hverandre som midler gjør til mål, mens andre virket gjensidig forsterkende. Det kunne også være motsetninger mellom dem. Dette forhindret ikke at det *overordnede* kjennetegnet ved Den sosialdemokratiske orden var understrekingen av samfunnet og staten som sosialt og politisk fellesskap av jevnbyrdige, og at dette også ble oppfattet slik av landets befolkning. Finansdepartementet var det sentrale departementet. Det var Erik Brofoss som, ifølge statsminister Gerhardsen, «drev verket».

Oppfatningene om sosialt og politisk fellesskap er i dag utvilsomt mer delt. Men det er ingen dristig påstand at et flertall av landets borgere oppfatter at et klart sosialt og politisk fellesskap ikke bare gir mening, men er ønskelig. Sett mot den bakgrunnen som her er risset opp som etableringen av Finansdepartementets institusjonelle karakter i de første tiårene etter krigen, er mange av oss over 67 år opptatt av departementets rolle i utformingen og gjennomføringen av den offentlige politikken. Det er nok også blant oss flere oppfatninger av den retningen Finansdepartementet går, men vi er samstemt om at det forholdet at vi over 67 blir flere og lever lenger er et *gode* også for samfunnet – *ikke en kostnad*.

LITTERATUR

Aukrust, Odd og Petter Jakob Bjerve. *Hva krigen kostet Norge*. Oslo: 1945.

Bjerkholt, Olav. *En gjenstridig byråsjef*. Økonomiske analyser, 2000 (19), nr. 7: 17–26, Statistisk Sentralbyrå. Oslo: 2000.

Bjerkholt, Olav. *Kunnskapens krav: Om opprettelsen av forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå*. Oslo: 2000.

Bjerve, Petter Jakob. *Utviklingstendenser i den kvantitative økonomiske planlegginga i Norge*. Sosialøkonomen, årg. 19, nr. 2 (1965): 11–22.

Bjerve, Petter Jakob. *Økonomisk planlegging og politikk*. Oslo: 1989.

Bjerve, Petter Jakob. *Kvifor fekk vi nasjonalbudsjettet*. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 1991 (105): 77–96.

³ Den myndighetsbaserte autoriteten i denne koordinerings- og ledelsesprosessen var utvilsomt. Alle deltakerne i nasjonalbudsjettutvalget (hvorav ni av de første tolv medlemmene var sosialøkonomere) så vel som ledelsen i de organene som rapporterte til utvalget visste at Brofoss sto bak «sine» folk i departementet og at han sto sterkt i regjeringen.

Makroøkonomiske utfordringer i perspektivmeldingene

Hallvard Bakke siviløkonom fra Norges Handelshøyskole, Bergen

I denne artikkelen er økonomiske utfordringer og løsninger slik de er presentert i Perspektivmeldingen 2017 (Solberg-regjeringens perspektivmelding) drøftet og sammenholdt med meldingen fra 2013 (Stoltenberg-regjeringens perspektivmelding). Forutsetningene om vekst er ulike i de to meldingene. De makroøkonomiske utfordringene er avhengig av de vekstforutsetninger som legges til grunn.

Den 31. mars 2017 la regjeringen Solberg fram Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 [2016–2017]), vel fire år etter at Stoltenberg II-regjeringen la fram Perspektivmeldingen 2013 (Meld. St. 12 [2012–2013]).

Perspektivmeldingen 2013

Da den forrige perspektivmeldingen ble lagt fram var hovedbudskapet at vi på grunn av den kommende eldrebølgen må jobbe mer fram mot 2060 for å bevare velferdsstaten. Ifølge Finansdepartementet ville det være et udekket finansieringsbehov (underskudd) i statsbudsjettet i 2060 på 6 prosent av BNP i Fastlands-Norge (BNP F-N) for å kunne videreføre dagens velferdsordninger de neste nesten femti årene, basert på uendret ressursbruk per bruker og uendrede dekningsgrader i de offentlige velferdsordningene.

Etter departementets beregninger må gjennomsnittlig timeverk per innbygger mellom 15 og 74 år øke fra 1015 timer per år til 1070 timer i 2060 for å dekke inn underskuddet. Siden arbeidsinnsatsen i de høyere aldersklassene er lavere, og disse øker sin andel av befolkning

gen, vil antall gjennomsnittlige arbeidstimer per innbygger reduseres til 950 timer i 2060, dersom hver aldersgruppe fortsetter å jobbe like mye som tilsvarende gruppe i dag. En økning til de nødvendige 1070 timene tilsier derfor en gjennomsnittlig økning i arbeidstiden på 120 timer i året, ifølge departementet.

Makroøkonomiske hovedstørrelser fra Perspektivmeldingen 2013

Referanseforløpet

Gjennomsnittlig årlig vekst 2012–2060 i prosent og nivå 2060 i prosent av 2013.

BNP Fastlands-Norge	2,3	298
Disp. realinntekt per innb.	2,1	271
Offentlig konsum	1,7	225
Privat konsum	2,8	376
Andeler Fastlands-BNP	2011	2060
Privat konsum	54,2	60,8
Offentlig konsum	28,3	31,3

Det er lagt til grunn uendret behov for omsorgstjenester etter alder. Økningen i antallet eldre øker likevel timeverksbruket i omsorgssektoren fra 36 timer per innbygger i 2011 til 66 timer per innbygger i 2060. Hvis halvparten av økningen i forventet levealder ikke slår ut i økt behov for omsorg, vil andelen personer over 66 år som mottar omsorgstjenester holde seg omtrent på dagens nivå fram til 2060. Det vil redusere veksten i antall timeverk i omsorgssektoren med nesten en tredel.

Privat konsum har i denne meldingen en svært sterk vekst, og den er forutsatt å vokse med 2, 8 prosent per år fram til 2060. I 2060 vil privat konsums andel av BNP Fastlands-Norge da være 60, 8 prosent mot 54,2 prosent i 2011. Hvorvidt velferdsstaten ville være økonomisk bærekraftig i 2060 uten at vi må jobbe mer, vil avhenge av at det antatte finansieringsbehovet i statsbudsjettet kan dekkes inn ved å redusere det private forbruket tilsvarende. Dette ble imidlertid ikke drøftet i meldingen.

Perspektivmeldingen 2017

I Perspektivmeldingen 2017 er vekstforutsetningene dramatisk endret fra meldingen fire år før:

Vekstregnskap Perspektivmeldingen 2017 Gjennomsnittlig årlig vekst 2016–2060 i prosent og nivå 2060 i prosent av 2016.

BNP Fastlands-Norge	1,2	167
Disp. realinntekt per innb.	0,9	147
BNP per innbygger	0,8	141

I Perspektivmeldingen 2017 skriver regjeringen at framskrivingene i basisforløpet innebærer at offentlige utgifter øker raskere enn offentlige inntekter fra slutten av 2020-tallet. Finansdepartementet har regnet ut at det vil være et gjennomsnittlig inndekningsbehov på 1,7 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien per tiår fra 2030. For å oppnå balanserte budsjetter må derfor utgiftene reduseres eller inntektene økes sammenlignet med basisforløpet.

Med dagens nivå på BNP for Fastlands-Norge svarer inndekningsbehovet til nær 50

milliarder kroner per tiår, eller 5 milliarder kroner per år. Regjeringen har som utgangspunkt at dersom dette skal dekkes med høyere skatter som reduserer arbeidstilbudet, vil verdiskapingen i økonomien i både privat og offentlig sektor svekkes og utfordringene i offentlige finanser forsterkes.

I nasjonalbudsjettet 2017 anslår regjeringen handlingsrommet, altså underliggende skattevekst og innfasing av oljepenger fratrasket økte utgifter til folketrygd og demografikostnader i kommuner og helseforetak, til 6,5 milliarder kroner per år de neste årene. Ifølge Perspektivmeldingen er dette et optimistisk anslag.

Høyre gikk til valg på å bruke halvparten av anslått handlingsrom på skattekutt. Legger vi til partiets samferdsels- og forsvarsløfter, summerer løftene seg til nesten 10 milliarder kroner mer enn anslått handlingsrom, og det før kostnadene for øvrige løfter på utgiftssiden er medregnet. Fremskrittspartiet på sin side gikk til valg på skattekutt som tilsvarer dobbelt så mye som anslått handlingsrom for neste periode. Felles for partiene er at skattekuttene skal fordeles enda skjevere enn i innværende periode.

Arbeiderpartiet peker på at det er blitt stadig flere som står utenfor arbeidslivet. «Andelen som ikke er i arbeid var i 2016 den høyeste på over 20 år. Under Høyre/Fremskrittsparti-regjeringen har det blitt skapt færre jobber totalt enn det ble skapt årlig under Stoltenberg II-regjeringen. Og i 2016 gikk sysselsettingen i privat sektor ned, for første gang siden finanskrisen. Førstekvartalstallene for 2017 viste fortsatt nedgang.»

Regjeringens «strategi» for å møte denne utfordringen gjengis her i sin helhet, fra kapittel 8.5: «Økt deltakelse i arbeidslivet. Når levealderen øker, må flere stå lenger i arbeidslivet. Færre i arbeidsdyktig alder må stå utenfor arbeidsmarkedet.»

Gjennom fire budsjetter har regjeringen brukt milliarder på skattekutt til dem som har mest, i et håp om at disse midlene investeres i arbeidsplasser og dermed bidrar til økt sysselsetting. «Vår hovedjobb er å skaffe arbeid til gutta på gølvet,» fortalte Siv Jensen til VG i februar 2014. VGs journalist fulgte opp med spørsmålet:

«Og å senke skattene?» «Ja, gode skattelettelser kommer og vil bidra,» svarte Solberg.

I nevnte VG-sak proklamerte Erna Solberg og Siv Jensen at de skulle tette gapet i utviklingen i norske lønninger og produktivitet: «Beistet har fått et navn og spyttes foraktfullt ut i blåblå miljøer: – Vi kaller det «Det rødgrønne gapet,» sier Solberg (...) Stoltenberg var altfor opptatt av oljepengebruken og mistet fokus på de store utfordringene (...) Det finnes smartere måter å styre på enn det de rødgrønne fikk til. Vi kommer ikke til å greie å tette gapet på ett år, men på sikt skal vi klare det.»

Siden den gang har vi hatt den svakeste real-lønnsutviklingen siden før 70-tallet, så langt tilbake som Teknisk Beregningsutvalgs oversikt strekker seg. Dette er en konsekvens av ansvarlige parter i arbeidslivet som har hensyntatt situasjonen i norsk økonomi. Produktivitetsveksten har imidlertid ikke tatt seg opp i denne stortingsperioden, og er nå om lag null. Anslagene for produktivitetsvekst er kraftig nedjustert sammenlignet med Perspektivmeldingen 2013. Anslaget er redusert også i forhold til framskrivningene i nasjonalbudsjettet 2015.

Kombinasjonen av svekket sysselsettingsutvikling og redusert produktivitetsvekst er svært uheldig for norsk økonomi og offentlige finanser.

Økt produktivitet i privat sektor er avgjørende for utviklingen i velstandsnivået i Norge over lengre tid, men ikke avgjørende for inntektsbehovet i offentlige finanser. Økt produktivitet i privat sektor vil slå ut i økt lønn, og dermed også bety høyere utgifter i det offentlige til lønninger, pensjoner og andre overføringer.

Økt produktivitet i offentlig forvaltning vil derimot ha stor betydning for bærekraften i velferdsordningene. Det samme gjelder økt arbeidsinnsats i økonomien.

Fire alternativer

Stadig flere står utenfor arbeidslivet. Andelen som ikke er i arbeid var i 2016 den høyeste på over 20 år. I 2016 gikk sysselsettingen i privat sektor ned, for første gang siden finanskrisen.

Førstekvartalstallene for 2017 viste fortsatt nedgang.

I meldingen har regjeringen redegjort for fire handlingsalternativer som del av en samlet løsning for å finansiere velferdsordningene i tiårene framover. Handlingsrommet i finanspolitikken ligger an til å bli mye mer begrenset de nærmeste årene enn det vi er blitt vant til, og skal vi bedre vår velferdsmodell med gode fellesfinansierte løsninger, må finansieringen styrkes og utgiftsveksten i ordningene dempes.

Økt arbeidsinnsats

Det første alternativet er å øke arbeidsinnsatsen. Skal det anslåtte finansieringsforløpet i basisforløpet kun møtes med økt samlet arbeidsinnsats (og dermed økte skatteinntekter), må antall timeverk per innbygger øke med 13 prosent fra i dag og fram til 2060 (120 timer som i Perspektivmeldingen 2013). Arbeidsinnsatsen vil i så fall komme opp på et nivå langt over det vi har sett i nyere tid.

Dersom vi lykkes med å få den samlede arbeidsinnsatsen 10 prosent høyere enn i basisforløpet i 2060, vil det innebære sysselsettingen kommer opp til toppnivåene fra tidligere høykonjunkturer.

Inndekningsbehovet målt som andel av fastlands BNP vil da reduseres med 1 ¼ prosent-enhet per tiår. Det tilsvarer om lag 3 milliarder kroner per år målt i dagens verdiskaping i fastlandsøkonomien.

Hvis flere kommer i arbeid framfor på trygd, vil bidraget øke ytterligere, fordi vi da får lavere trygdeutgifter. Økt arbeidstilbud er derfor helt sentralt for å understøtte bærekraften i velferdsordningene.

Effektivisering av offentlig forvaltning

Det neste alternativet er å effektivisere forvaltningen. De samlede utgiftene i offentlig forvaltning anslås til 1650 milliarder kroner i 2017, som tilsvarer nesten 60 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Dersom velferdsproduksjonen i offentlig sektor effektiviseres med ¼ prosent per år, vil inndekningsbehovet per tiår fra 2030 reduseres med vel 1 prosentenhet,

målt som andel av fastlands-BNP. Det tilsvarer i dag i underkant av 3 milliarder per år. For å møte hele det anslåtte inndekningsbehovet må de samlede kuttene dobles til ½ prosent per år fram til 2060.

Medfinansieringsalternativet og skattealternativet

De to siste alternativene er det såkalte medfinansieringsalternativet – større privat ansvar – og skattealternativet. Uten tilbakevirkende, negative effekter fra skatt til arbeidstilbud må direkte skatter på husholdningenes inntekter øke med 7 prosentenheter (27 prosent) fram til 2060 for å balansere offentlige budsjetter, etter departementets utregninger.

Regjeringen oppsummerer handlingsalternativene for å møte det økende inndekningsbehovet i offentlige finanser – økt sysselsetting, en mer effektiv forvaltning, økt privat medfinansiering og økt skatt. Viktigst er tiltak som ytterligere øker arbeidsinnsatsen eller effektiviteten i offentlig forvaltning.

Alternativt kan offentlige budsjetter styrkes ved at deler av tjenesteproduksjonen overlates til det private markedet, eller gjennom økt medfinansiering eller økte skatter.

Nav-ytelsene fram mot 2060

Nav har i 2018 utgitt en rapport om Nav-ytelser fram mot 2060, *En forenklet analyse av store*

penger, (Rapport 1/2018). Velferdsordningene gjennom Nav utgjør over en tredel av statsbudsjettet, og endringer i befolkningssammensetningen vil være den viktigste driveren for utviklingen framover.

Nav har beregnet at andelen i 2060 vil øke til mellom 17 og 20 prosent. Andelen vil øke mest i alternativet med lav befolkningsvekst, og minst i alternativet med høy befolkningsvekst. Målt i forhold til BNP for 2016 tilsvarer det en utgiftsøkning på mellom 22 og 92 milliarder kroner.

Den viktigste utgiftsdriveren er alderspensjon, og nesten hele utgiftsveksten kommer her. Med den aldrende befolkningen vil utgiftene til alderspensjon som andel av BNP øke fra i underkant av 8 prosent i 2016 til rundt 10 prosent i 2040 og til mellom 9 og 11 prosent i 2050.

De helserelaterte trygdeytelsene utgjør i dag knapt 6 prosent av BNP. I mellomalternativet får vi her en nokså stabil utvikling fram mot 2060. For både alderspensjon og helserelaterte ytelser blir utgiftene som andel av BNP høyest i alternativet med lav befolkningsvekst. For de andre områdene – familieytelser, dagpenger og tilrettelegging – anslår den modellen rapporten bruker enten stabile eller fallende utgifter som andeler av BNP.

Rapporten understreker at det er stor usikkerhet i slike framskrivninger. Endringer i regelverk, teknologi og atferd vil kunne gi ytterligere endringer framover som kan slå ut i ulike retninger.

REFERANSER

Finansdepartementet (2013): Perspektivmeldingen 2013. Meld. St. 12 (2012–2013).

Finansdepartementet (2017): Perspektivmeldingen 2017. Meld. St. 29 (2016–2017).

Nav (2018): *En forenklet analyse av store penger*. Nav, Rapport 1 2018.

VIRKNINGER AV ELDREBØLGEN

Bjarne Jensen professor emeritus, Høgskolen i Innlandet

Denne artikkelen er en oppsummering av de seks andre artiklene om «eldrebølgen» i dette nummeret av Fagbladet samfunn og økonomi. Den omfatter Sindre Farstads påvisning av at tar vi hensyn til at de eldre får flere friske leveår og at det blir lavere andel barn og ungdom, så øker ikke det som vi kan kalle den aldersbetingede forsørgerbyrden fram til 2060. Artikkelen tar også opp viktige virkninger av pensjonsreformen og stiller spørsmål om det var nødvendig å rasere de mange gode prinsippene i folketrygden og systemet med tjenstepensjoner for å innføre en fornuftig levealdersjustering. Den drøfter også viktige forhold om kommuner og eldreomsorg som ikke er ivaretatt i den nye stortingsmeldingen om eldreomsorgen.



1. Eldrebølgen

Sammenlignet med andre land i Europa har Norge en ung befolkning. Andelen eldre er blant de aller laveste i Europa, og alle våre naboland har en betydelig høyere andel eldre. Det skyldes at fødselstallene i Norge var lave i perioden 1925–45. Fram mot 2060 vil andelen eldre øke fordi fødselstallene har vært høyere i årene etter 1945, levealderen fortsetter å øke og fødselstallene nå er lavere (Farstad 2018). Dette fenomenet har noen gitt navnet «eldrebølgen». Det er sannsynligvis ikke ment positivt. Civita er kanskje den organisasjonen som har vært mest opptatt av å gjøre den såkalte eldrebølgen til et skremmebilde og argument for reformer som majoriteten av den norske befolkningen ikke støtter. De har beskrevet eldrebølgen på følgende måte (Fasting 2014).

«Mens vi i 1970 hadde fem yrkesaktive per pensjonist, vil vi i 2060 bare ha 2,5 yrkesaktive per pensjonist. Med andre ord: Mens fem personer i arbeidsdyktig alder skulle spleise på utgiftene til én pensjonist i 1970, vil det i 2060 bare være 2,5 personer til å dele på den samme regningen. Dermed blir det mer å betale for hver som er yrkesaktiv. Denne utviklingen kalles eldrebølgen, men er egentlig ikke en bølge, men en situasjon som vil vedvare.»

Sitt svar på utfordringen med høyere andel eldre har CIVITA gitt i boka *Har vi råd til fremtiden* (Fasting 2014):

«Velferdsstaten er ikke bærekraftig. Det blir færre yrkesaktive til å finansiere den, samtidig som det blir flere eldre og større krav til kvalitet. Vi reddes ikke av oljepengene.»

Problemene med økt andel eldre er et av hovedpoengene i de senere årenes perspektivmeldinger. Den siste kom fra regjeringen Solberg i 2017. Regjeringen Stoltenberg la sin siste perspektivmelding fram i 2013. Mye av faktagrunnlaget er det samme i de to meldingene. Men hovedbud-

Den såkalte eldrebølgen brukes som argument for at vi ikke har råd til vår velferdsstat.

skapet fra finansminister Sigbjørn Johnsen var mer positivt: «Den norske modellen virker. Vi har høy inntekt og jevn fordeling¹.»

Til tross for dette er det liten tvil om at den såkalte eldrebølgen brukes som argument for at vi ikke har råd til vår velferdsstat. «Virkelighetsbildet» som mange forsøker å skape er at Norge har for gode velferdsordninger. Det er for mange som utnytter velferdsordningene og offentlig virksomhet eller fellesløsningene er for omfattende og lite effektive. Derfor er det behov for store reformer som skal endre det norske samfunnet fundamentalt. Viktige ingredienser er at større deler av våre fellesgoder må overføres til kommersielle aktører. De driver disse tjenestene for å tjene penger, og den drivkraften gir mer effektive løsninger enn det offentlige har, ifølge Produktivitetskommisjonen (Produktivitetskommisjonen s. 39). I offentlig sektor er drivkraften bare å gi innbyggerne bedre tjenester og et bedre samfunn. Dessuten er løsningen å la større enheter ivareta fellestjenestene. Da blir det større fagmiljøer, og det gir også bedre og mere effektive tjenester. Dette er to hovedbegrunnelser som går igjen i de mange reformene som nå utspiller seg i det norske samfunnet: Kommunereformen for å få større kommuner, regionreformen for å få større regioner, politireformen for å få større politidistrikter og færre politienheter, ny Nav-reform for å få større Nav-kontorer, sykehusreformen for å få større sykehus, høgskolereformen for å få større og færre høgskoler osv. Større enheter synes også å legge bedre til rette for kommersialisering.

Temaet i dette nummeret av Samfunn og

¹ Overskrift på første lysark da Jens Stoltenberg og Sigbjørn Johnsen presenterte Perspektivmeldingen 2013.

ALDERSGRUPPER	1975	2015	2060	Endring 2015–2060 i prosent
(1) 0–24 år	0,87	1,38	1,62	+ 17 prosent
(2) Eldre enn 65 år	2,52	2,65	1,59	- 40 prosent
(3) Over 65 år aldersjustert	2,52	2,65	2,24	- 17 prosent
(4) Forsørgelsesbyrde yrkesaktiv alder	0,65	0,91		
(5) Forsørgelsesbyrde yrkesaktiv alder levealdersjustert	0,65	0,91	0,94	+ 3 prosent

Tabell I

Utviklingen i forsørgelsesbyrden 2015–2060 målt med antallet i yrkesaktive aldersgrupper i forhold til ikke-yrkesaktive aldersgrupper.

økonomi er ikke disse reformene, men fakta-grunnlaget for eldrebølgen og de virkningene den kan få for det norske samfunnet. Virkningene av at vi får flere eldre er mangfoldig og ikke lett å belyse på en fullstendig måte. Vårt mål er å belyse viktige sider ved at det blir en større andel eldre i befolkningen og om det bildet som er skapt av eldrebølgen er dekkende. I tillegg til denne oppsummerende artikkelen, som også belyser viktige sider ved pensjonsreformen og eldreomsorgen i kommunene, omhandler følgende artikler eldrebølgen:

- Sindre Farstad: *Eldreomsorgen – storm i et vannglass* er hovedartikkelen og viser fakta omkring hvordan andelen eldre ventes å utvikle seg fram mot 2060, eldreandelen i Norge sammenlignet med andre land, og hvordan den samlede «forsørgerbyrden» i Norge ventes å utvikle seg fram mot 2060. Konklusjonen er at den samlede forsørgerbyrden ikke blir større i 2060 enn i dag.
- Jan Davidsen og Harald Olimb Norman: *De eldre er en viktig ressurs*. Denne artikkelen belyser de eldres innsats i frivillig sektor og familieomsorg, og drøfter også kort hvordan det kan legges bedre til rette for slik innsats. Ulike undersøkelser indikerer at den uformelle innsatsen fra familie, slektninger og venner er større enn den offentlige omsorgen.
- Jan Mønnesland: *Eldre som økonomisk byrde?* drøfter nærmere offentlige utgifter og

inntekter knyttet til aldersgrupper. Han ser på hvordan dette er framstilt i perspektivmeldingene og hvordan det samlede kostnadsbildet blir når det tas hensyn til antall personer i aldersgruppene. Han viser at når vi tar hensyn til antall personer i hver aldersgruppe endres kostnadsbildet dramatisk.

- Alexander Berg Erichsen: *Framtidas arbeidsmarked – mangel på arbeidskraft eller mangel på arbeidsplasser?* drøfter forhold som taler for at det blir mangel på arbeidskraft og forhold som taler for at det blir mangel på arbeidsplasser i årene som kommer. Det er ikke mulig å vite hva som er tilfelle i 2060, men spørsmålet er hvordan vi kan føre en økonomisk politikk som gir en best mulig måte å disponere ressursene på.
- Alf-Inge Jansen: *Finansdepartementet – en aktør for sosialt og politisk fellesskap?* Artikkelen drøfter hvorfor det forholdet at de eldre lever lenger ikke blir framstilt som den suksessen det er for det norske velferdssamfunnet, men tvert imot som en samfunnsøkonomisk byrde og trussel mot statens finanser. Han ser dette i lys av endringer i holdninger i Finansdepartementet, det norske «styringsdepartementet» som ble bygget opp i årene etter 1945. Den røde tråden i endringene er at fellesskapet – som et av de overordnede målene – får mindre plass, og individualisme, kortsiktig økonomisk rasjonalitet og privat økonomisk vinning som mål får større plass.

- Hallvard Bakke: *Makroøkonomiske utfordringer i perspektivmeldingene*. Artikkelen sammenholder Perspektiv meldingen 2017 fra Solberg-regjeringen med Perspektivmeldingen 2013 fra Stoltenberg-regjeringen og belyser viktige forskjeller og noen av de makroøkonomiske utfordringene.

Det bildet som kommer fram når «eldrebølgen» analyseres i en mer helhetlig sammenheng er forskjellig fra det unyanserte bilde som Civita presenterer og som perspektivmeldingene bygger opp under. Det blir ikke økning i «forsørgelsesbyrden» for de yrkesaktive fram mot 2060 når vi tar hensyn til at vi får færre i de yngre aldersgruppene – barn og ungdommer under utdanning – og at de eldre får flere friske leveår.

2. Økt eldreandel fram til 2060 gir ikke økt aldersbetinget forsørgelsesbyrde

Årsaken til bekymringen for økningen i andelen eldre er en forestilling om at det blir for få yrkesaktive til å forsørge de ikke-yrkesaktive aldersgruppene. Det vises til Civita-sitatet foran hvor dette konkretiseres til at «i 1970 var det fem personer som spleiset på utgiftene til en pensjonist, mens det i 2060 bare vil være to og en halv person.» For det første er det ikke riktig at de yrkesaktive spleiser på utgiftene til de eldre. I beste fall er dette en grov forenkling. Men den populære forestillingen synes å være at de yrkesaktive er den produktive del av samfunnet som produserer det alle skal disponere. Mens de som ikke er yrkesaktive forsørger av de yrkesaktive.

De ikke-yrkesaktive kan inndeles i tre grupper:

- Barn og ungdom som tar utdanning.
- Eldre som ikke deltar i yrkeslivet.
- Personer i yrkesaktiv alder, men som ikke deltar i arbeidslivet.

Sindre Farstad har i artikkelen *Eldrebølgen – storm i et vannglass* drøftet dette grundig (Farstad 2018). Konklusjonen er at når denne forsørgelsesbyrden skal vurderes, kan vi ikke bare se på gruppa «de eldre». Vi må se på den samlede forsørgelsesbyrden for både eldre aldersgrupper og barn og ungdom under utdanning. For det andre må vi ta hensyn til at de eldre, som forventes å få økt levealder, også får flere friske leveår. Det er en av begrunnelsene for at pensjonene skal levealderjusteres. Den interessante størrelsen er derfor ikke hvor stor andel av befolkningen som er over 65 år, 67 år eller 70 år i 2060. Vi må også ta hensyn til hvordan pensjonsalderen er levealdersjustert og hvor stor andelen er i aldersgruppene barn og ungdom. Om vi beregner forsørgelsesbyrden på denne måten er det fortsatt en forenkling, men det er i hvert fall en mer helhetlig og meningsfull indikator for forsørgelsesbyrden.

Det resultat vi da får er nesten sensasjonelt. Forholdet mellom antall yrkesaktive og summen av antall eldre og barn og ungdom vil ikke øke fram til 2060. Tvert imot det blir en liten reduksjon i forsørgelsesbyrden. I tabell 1 er de konkrete tallene som viser utviklingen gjengitt².

Linje (2) i tabellen *Eldre enn 65 år* viser at holdes aldergrensen uendret for de gruppene som regnes som yrkesaktive og eldre fram til 2060, vil antall yrkesaktive per eldre person synke fra 2,65 yrkesaktive i 2015 til 1,59 yrkesaktive i 2060. Det er en reduksjon på 40 prosent. Større arbeidsinnvandring vil kunne gi noe høyere tall i 2060.

En viktig årsak til reduksjonen er at levealderen forventes å øke. En 65-årig person i 2015 kunne forvente å leve gjennomsnittlig 20,5 år til. I 2060 er dette økt med 4,7 år til 25,2 år. Det

² Beregningene er basert på SSBs befolkningsframskrivninger 2016 – middelalternativet. Vi har valgt å bruke aldersgruppa 0–24 år og aldersgruppa 65 og over som ikke-yrkesaktive grupper. Da fanger vi opp gruppene med lav eller ingen sysselsetting. Hadde vi valgt 0–20 og over 70 år som aldersgruppene med lav sysselsetting ville tallene endres, men utviklingsbildet blir det samme. Tallene er hentet fra Farstads analyse *Eldrebølgen – storm i et vannglass*.

Den såkalte eldrebølgen brukes som argument for at vi ikke har råd til vår velferdsstat.

er en viss usikkerhet om den økte livslengden vil være friske leveår eller ikke, og spørsmålet kunne også formuleres slik: Gir økningen i levealder flere arbeidsdyktige år eller gir den flere år med sykdom? Dette er det gjort analyser av. Eurostats analyser (Eurostat 2017) konkluderer med at forventet økning i antall friske leveår er større enn økningen i antall leveår. Norge og Sverige er de europeiske landene som forventes å få den sterkeste økningen i antall friske leveår. Dersom vi justerer yrkesalder og pensjonsalder med økningen i levealder blir forholdet mellom antall yrkesaktive og pensjonister vesentlig gunstigere. Dette tallet er beregnet i linje (3) i tabell 1. Da reduseres antall yrkesaktive per eldre person fra 2,65 i 2015 til 2,24 prosent i 2060. Dette er også en reduksjon, men nå er reduksjonene på bare 17 prosent. Med en slik levealderjustering vil forholdet mellom yrkesaktive og pensjonister bli på samme nivå som for eksempel Sverige har i dag.

Men hva blir resultatet dersom vi også tar med forsørgelsesbyrden for barn og ungdom? Antall yrkesaktive per person i aldersgruppa 0–24 år er vist i linje (1) i tabellen. I 2015 var tallet på 1,38 i yrkesaktiv alder per barn og ungdom. Dette tallet øker til 1,62 i 2060. Her blir altså forsørgelsesbyrden gunstigere. Det er en forbedring på 17 prosent.

Hva blir så resultatene for den samlede forsørgelsesbyrden? Det er vist i linje (5) i tabellen, og benevnt som forsørgerbyrden for yrkesaktiv alder levealdersjustert. Tallet på yrkesaktiv per person i aldersgruppene med lav eller ingen yrkesaktivitet i 2015 er 0,91. I 2060 er dette tallet litt gunstigere med 0,94. Med andre ord – forsørgerbyrden blir ikke tyngre. Den blir litt lettere, men grovt sett kan vi si at den blir på samme nivå som i 2015. Dette bildet vil variere litt om vi også tar hensyn til hvilke aldersgrupper blant de eldre som øker sterkest.

3. Har vi fått et godt pensjonssystem i Norge?

Den hittil største reformen som i hovedsak er begrunnet med eldrebølgen er endringene i pensjonssystemene i Norge. Her skal vi belyse noen av de virkningene dette medfører.

Pensjonssystemet i Norge

I Norge har vi vært stolt av systemet med folketrygden som ble innført i 1967. Det har siden løpende vært store og små justeringer. Gjennom pensjonsforliket i Stortinget i 2005 ble prinsippene i folketrygden endret så mye at vi har fått et nytt system. I tillegg til folketrygden har det vært gode tjenstepensjoner i offentlig sektor. I privat sektor har også mange bedrifter hatt lignende tjenstepensjoner som i offentlig sektor, men bildet her har vært mer sammensatt. Ledelse og såkalte funksjonærer har i mange større private bedrifter også slike systemer, mens de ordinære ansatte vanligvis ikke har hatt så gode ordninger. I mindre bedrifter har det i liten grad vært ordninger med tjenstepensjoner.

Den største striden om nytt pensjonssystem har gått på om det skal være såkalte ytelsesbaserte systemer eller innskuddsbaserte systemer. I det første tilfellet er pensjonene basert på at medlemmene får en prosentandel av sin sluttlønn som pensjon. Ordningene i de offentlige tjenstepensjonene har sikret de ansatte 66 prosent av sluttlønnen i pensjon dersom de har full opptjeningstid. Arbeidsgiver har ansvaret for at pensjonen blir betalt, men for kommunene er ordningene forsikret gjennom egne kommunale pensjonskasser eller KLP. Disse har egen kapital finansiert gjennom løpende betaling av pensjonsavgifter fra arbeidsgiver og arbeidstakere. Risikoen er derfor overført fra kommunene til disse kassene eller pensjonsselskapene. Slik har det også vært for private bedrifter med ytelsesbaserte ordninger. De hadde sine ordninger forsikret i store selskaper som Vital og Storebrand eller i egne pensjonskasser.

De innskuddsbaserte ordningene er basert på at innskudd fra arbeidstaker og arbeidsgiver



overføres til den enkeltes kapitalkonto. Avkastningen fra de oppsparte midlene gjennom hele arbeidslivet gir så grunnlag for utbetaling av pensjon når arbeidstakerne når pensjonsalderen. Da bærer den enkelte arbeidstaker ansvaret for sin pensjon. Litt forenklet kan vi si at de ytelsesbaserte ordningene er kollektive og solidariske ordninger, mens de innskuddsbaserte ordningene er individualisert og den enkelte arbeidstaker er sin egen lykkes smed. I det nye systemet er det etablert såkalte hybridordninger. Det betyr at de kombinerer elementer fra begge ordningene.

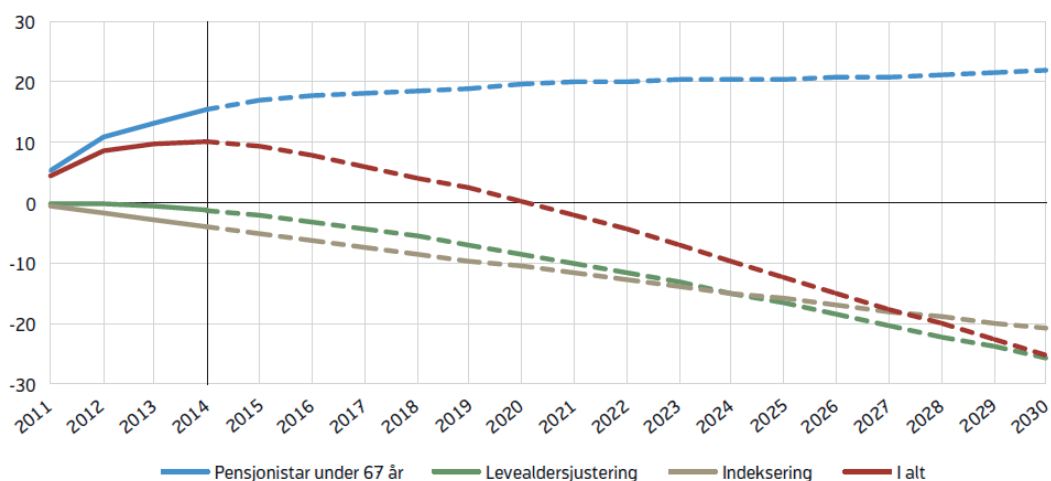
OECD har sammenlignet medlemslandenes pensjonssystemer i *Pension at a Glance*. Landene med best pensjonssystemer er de andre nordiske landene og Nederland. Norge rangeres blant landene med de dårligste pensjonssystemene. Det skyldes at vi ikke har et sammenhengende

system med tjenstepensjoner slik det er vanlig i land med gode pensjonssystemer for arbeidstakerne. Den norske folketrygden har vært regnet blant de aller beste når det gjelder god sikring for folk med lave inntekter og lav opp-tjening. Men pensjonsalderen vår var tidligere blant de aller høyeste. Det vises også til notat fra samfunnspolitisk avdeling i LO som oppsummerer konklusjonene fra OECD (LO 2017).

Endringene i pensjonssystemet

Prinsippene for det norske pensjonssystemet ble som nevnt endret vesentlig i 2005 gjennom det såkalte pensjonsforliket i Stortinget. Det var to viktige mål for endringene:

- Redusere veksten i pensjonsutgiftene i årene som kommer.
- Stimulere til økt yrkesdeltakelse.



Figur 1

Den såkalte eldrebølgen brukes som argument for at vi ikke har råd til vår velferdsstat.

De viktigste endringene skulle være:

- Nye opptjeningsregler.
- Levealdersjustering.
- Adgang til uttak av pensjon fra 62 år.
- Ingen avkortning av pensjonen om en har arbeidsinntekt.
- Lavere regulering av pensjonssatsene.

Det har vært størst oppmerksomhet rundt levealdersjusteringen som på lang sikt vil gi lavere pensjonsnivåer. Dagens pensjonister får også lavere pensjoner fordi økningen i pensjonene skal være lavere enn økningen i lønnsinntektene. Generelt betyr dette at pensjonistene som gruppe får dårligere pensjonsordninger. Hovedeffekten av endringene er at personer som kan arbeide lenge, som kan kombinere arbeid og pensjon og som har høye inntekter, kommer bedre ut. Personer som har færre arbeidsår som yrkesaktive, lavere stillingsbrøker og svakere muligheter i arbeidsmarkedet blir tapere. Disse grupper kan kompenseres ved at minstenivåene i pensjonssystemet heves, men det vil jo øke utgiftene i pensjonssystemet. Endringene er særlig negative for kvinner som generelt ikke deltar så lenge og så mye i arbeidsmarkedet som menn, for dem som ikke har de kvalifikasjonene som arbeidsmarke-

det etterspør og stiller bakerst i køen på arbeidsmarkedet, og for dem som har lave inntekter. Derfor kan vi si at den viktige fordelingsvirkningen av reformen er overføring fra svakere grupper i arbeidsmarkeder til de sterkeste gruppene.

I tillegg er det knyttet større usikkerhet til hvordan den enkelte kommer ut. Systemet blir mer uoversiktlig og ikke like forutsigbart for den enkelte. Det kunne være vanskelig nok å forstå hvordan en ville komme ut i det gamle systemet, men det var et system som det var opparbeidet tillit til og som folk hadde erfaringer med. Det nye systemet framstår som mer komplisert, og mange frykter at pensjonene blir vesentlig lavere enn de ytelsene dagens pensjonister får.

Økonomiske virkninger av endringene i 2011

Noen av de økonomiske virkningene er allerede godt synbare. Det vises til figur 1 hvor det er angitt hvilke økonomiske endringer reformen har hatt fram til 2015 og hvilke endringer som ventes å komme i årene framover. Figuren og tallene er fra Arbeids- og sosialdepartementet (Berg 2016). Figuren viser et viktig forhold som hittil har vakt mindre oppmerksomhet. Reformen så langt har ført til at de årlige utgiftene for folketrygden har økt betydelig – netto med ca. ti mil-

liarder kroner mer i 2014 enn om det tidligere pensjonssystemet var beholdt. Anslagene til departementet viser sterkere vekst i pensjonsutgiftene fram til 2020 enn om vi hadde beholdt det gamle systemet. Den viktigste årsaken til de økte pensjonsutgiftene er den nye adgangen til å ta ut alderspensjon allerede fra 62 til 66 år. Dette har alene ført til at det er blitt nesten 90 000 flere alderspensjonister i 2015 enn vi ville hatt med det gamle systemet jf. figur 4. Isolert sett førte det til ca. 16 milliarder i høyere pensjonsutbetalinger i 2015 enn det gamle systemet ville gitt.

Arbeids- og sosialdepartementet forventer at pensjonsutgiftene skal bli lavere ved at pensjonistene får lavere inntektsutvikling enn de yrkesaktive. Sammen med virkningen av levealdersjusteringen forventer departementet at disse innsparingene etter ti år, det vil si i 2020, blir så store at de kompenserer for de økte pensjonsutbetalingene til yngre pensjonister som kan ha både arbeidsinntekt og folketrygd. I disse ti årene vil merutgiftene være i størrelsesorden 70 milliarder jf. departementets figur. Brukes vanlige økonomiske kalkyler, det vil si en neddiskontering av de antatte framtidige nettoutgiftene og -inntektene vil reformen først gi økonomisk innsparing etter 2030 (diskonteringsrente 4 prosent). Det skyldes at det kreves overskudd i rundt ti år for å dekke de tidligere underskuddene

Men dette er bare en prognose. Figur 3 vises hvor mange som kan benytte seg av uttak av pensjon ved 62 år. I 2015 har i underkant av 60 prosent i aldersgruppa 62–66 år benyttet seg av ordningen. Ingen vet hvor lenge de lever. Derfor kan flere enn ventet komme til å vurdere det som rasjonelt å ta ut pensjon så tidlig som mulig ut fra risikovurderinger. «Det er bedre med én fugl i hånden enn ti på taket». Prognosen, som tilsier balanse mellom utgiftsøkninger og innsparinger i 2020, er basert på at ikke mer enn rundt 65 prosent benytter seg av muligheten til uttak av pensjon ved 62 år i 2020. Dersom andelen skulle fortsette å øke for eksempel til omkring 80–85 prosent vil merutgiftene til de nye alderspensjonistene øke fra 20 milliarder til rundt 25 milliarder per år. Innsparingen knyttet til levealdersjustering vil først i 2030 komme opp i så

store beløp. Innsparingen ved at pensjonistene får lavere regulering av sine pensjoner møter nå svært stor motstand. Vi kan derfor få en situasjon der en balanse mellom utgiftsøkningene og innsparingene først oppnås i 2030. Samlet kan vi risikere at reformen først gir nettoinnsparinger etter 2040. Det krever mer nøyaktige kalkyler for å beregne dette eksakt. Slike beregninger, hvor også usikkerhet trekkes inn, burde vært gjennomført.

Under alle omstendigheter er det merkverdig å gjennomføre en pensjonsreform for å redusere pensjonsutgiftene mens resultatet er merutgifter i minst ti år. Deretter må en ha «overskudd» i rundt ti år for å dekke merutgiftene i de ti første årene. Netto vil en først ha spart utgifter etter ca. 20 år, det vil si rundt 2030. Dersom flere enn ventet tar ut pensjon ved 62 år kan det også gå lengre tid før en får netto innsparinger. Når dette forholdet ikke vektlegges i særlig grad av pådriverne for reformen kan det skyldes at de som tar ut pensjon tidlig får en lavere vekst i pensjonene sine etter hvert som de blir eldre. Mekanismen er derfor at dette vil gi pensjonistene så mye lavere inntekter på lang sikt at det ikke blir en nettoutgiftsbelastning for pensjonssystemet. Det har bare vært en forskuttering av pensjonene.

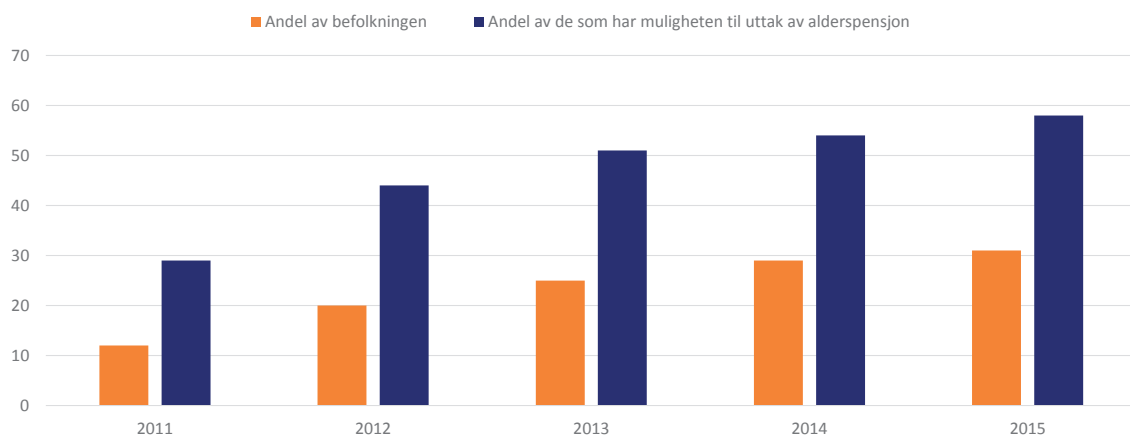
Fordelingsvirkningene av en slik reform er tvilsom. De som får større utbetalinger i første omgang er dem som kan ta ut inntekter gjennom både arbeid og pensjon, mens de som ikke kan det blir økonomiske tapere. På lang sikt kan det også være andre tvilsomme effekter. Systemet stimulerer til å ta ut pensjon tidlig. Men de som tar ut pensjon tidlig får mindre igjen senere. De kan da få vesentlig høyere inntekter i en periode hvor de allerede kommer godt ut (62–66 år), mens pensjonistene som gruppe får lavere pensjonsnivåer enn det de har i dag. Det kan økonomisk bli vanskeligere for dem å opprettholde en god levestandard som pensjonister.

Økt yrkesdeltakelse

Arbeids- og sosialdepartementet mener at slike utgiftsøkninger kan forsvares fordi det fører til at flere eldre vil være yrkesaktive. De viser i den forbindelse til at yrkesaktiviteten blant eldre vil



Figur 2
Utviklingen i uttak av pensjon. Antall mottakere av alderspensjon under 67 år.



Figur 3
Utviklingen i uttak av pensjon for mottakere av alderspensjon 62–66 år som andel av befolkningen og som andel av dem som har muligheten til uttak av alderspensjon. Prosent.

Arbeids og sosialdepartementet

øke fordi pensjonistene kan kombinere inntekt fra arbeid med pensjon uten at pensjonen avkortes. Når vi kan ta ut alderspensjon allerede som 62-åringer må vi vel anta at flere går ut av arbeidslivet allerede når de er 62 år enn om de får alderspensjon først ved 67 år. Det forholdet at vi kan arbeide og samtidig ikke få avkortning i pensjonsinntektene stimulerer helt sikkert til at pensjonister som er etterspurt i arbeidsmarkedet vil arbeide mer. Da blir spørsmålet hva er størst – den negative effekten av at folk kan

pensjonere seg allerede når de er 62 år eller den positive effekten av at de ikke får avkortning i pensjonen når de har arbeidsinntekt. Svaret er ikke opplagt. Mange forhold er avgjørende for yrkesaktiviteten, og det er ikke lett å dokumentere enkeltfaktorer. Men det som kan konstateres er at yrkesaktiviteten i Norge har falt etter 2011, mens de i andre land har økt (Berg Erichsen 2018). Den årsaken en hittil har pekt på er fallet i olje- og gassprisene og den etterfølgende nedgangen i sysselsettingen i disse bransjene og

bransjer som leverer tjenester til olje- og gassbransjen.

Vi må kunne stille spørsmål ved fornuften i denne reformen. Levealdersjusteringen har åpenbart vært et fornuftig grep. Men adgangen til å ta ut pensjon ved 62 år i stedet for ordningen med 67 år, virker ikke rasjonell i forhold til reformens mål. Levealdersjustering og muligheten til å kombinere inntektsgivende arbeid og pensjon var vel ikke avhengig av å senke aldersgrensen for uttak av alderspensjon fra 67 år til 62 år?

Offentlig ansatte får redusert pensjon ved å arbeide ut over pensjonsalder

De offentlig ansatte har ikke akseptert å svekke sine pensjonsrettigheter. De har beholdt sine rettigheter til tjenstepensjon. For at levealdersjusteringen skulle få effekt for disse gruppene ble derfor systemet for tjenstepensjon endret ved at samordningsloven³ ble endret. Effekten for personer i offentlig sektor er at tar de ut folketrygd ved 67 år, men fortsetter å arbeide i offentlig sektor ut over 67 år, så blir tjenstepensjonen årlig kraftig redusert. Disse personene fortsetter å betale for sin tjenstepensjon etter 67 år og de sparer den offentlige pensjonskassen for utbetaling av tjenstepensjon. Men resultatet er at tjenstepensjonen blir lavere dess lenger de arbeider. Skulle for eksempel offentlig ansatte ta ut folketrygd når de fyller 67 år og fortsette å arbeide til de er 72 år blir tjenstepensjonen så godt som samordnet bort. Dersom de for eksempel begynte å arbeide i offentlig sektor ved 25–30-årsalderen og har betalt sin tjenstepensjon i 42–47 år, får de så godt som null i tjenstepensjon når de slutter. Ble denne endringen i samordningsloven innført for å straffe arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor som ikke aksepterte dårligere ordninger for tjenstepensjon? Var Stortinget fullt informert om disse konsekvensene, og hvorfor er ikke denne virkningen for de ansatte gjort bedre kjent?

Dette forholdet gjør at offentlig ansatte får lavere pensjon om de forsetter å arbeide ut over aldersgrensen for folketrygd og tjenstepensjon på 67 år. Det lønner seg ikke for dem å arbeide etter 67 år. Tvert imot så straffes de voldsomt

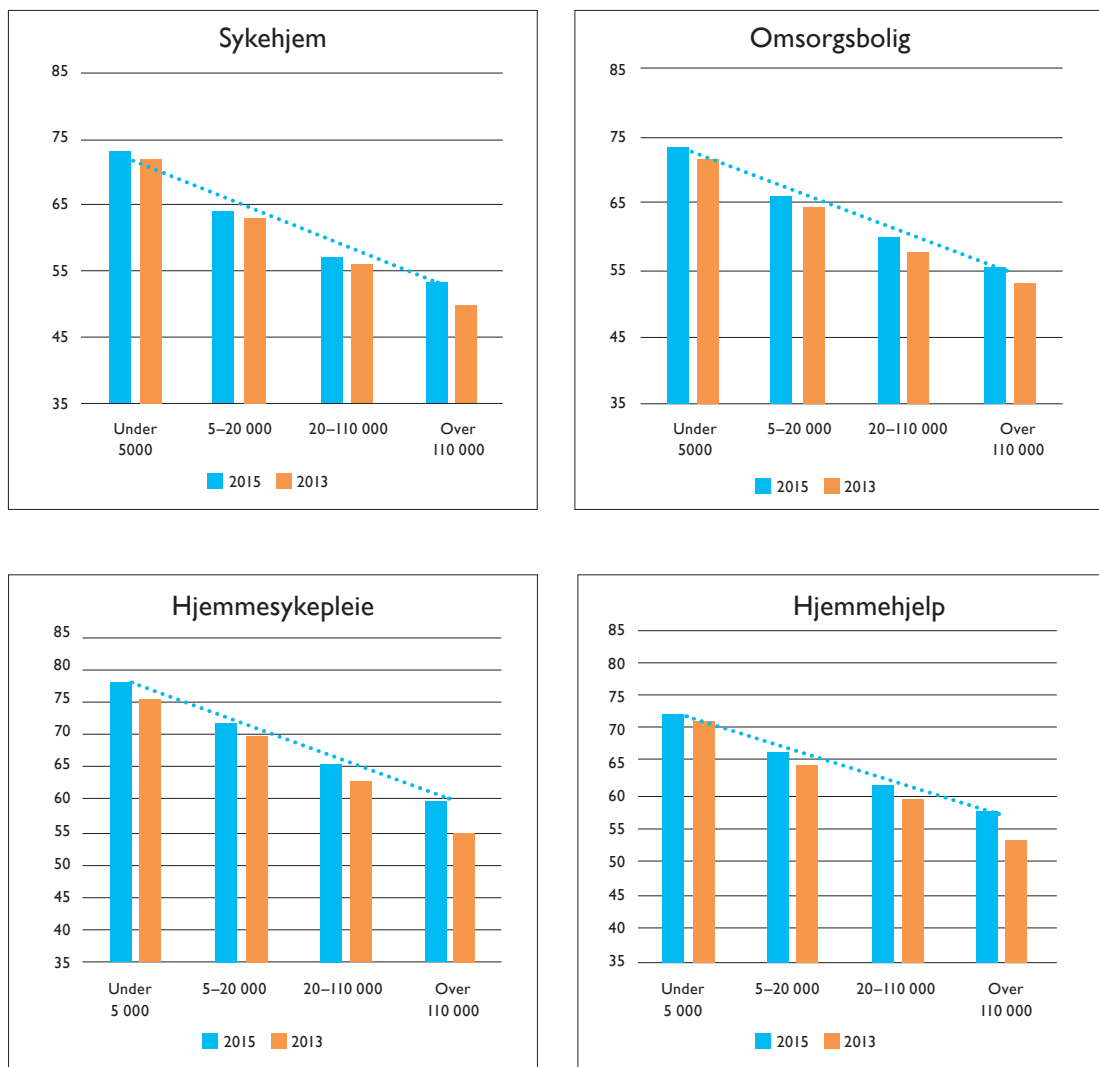
økonomisk om de skulle fortsette å arbeide. Dette er lite kjent, og mange har nok bare forholdt seg til de generelle utsagnene om at det nye systemet gjør det mer lønnsomt å arbeide ut over aldersgrensene, mens det motsatte er tilfelle. Derfor får mange en overraskelse når de tar ut tjenstepensjon etter å ha fulgt opp myndighetenes budskap om å jobbe lenger.

Hvordan pensjonssystemet vil lande er fortsatt usikkert. uavklart. Vi har ikke analysert resultatene av tariffoppgjøret 2018. Under alle omstendigheter – pensjon og pensjonssystemer er kompliserte. De tidligere tjenstepensjonene, som var ytelsesbaserte, var enkle å forholde seg til og folk viste sånn noenlunde hvordan de ville komme ut. Det gjaldt også for dem som bare hadde folketrygden. Hvordan de nye systemene og prinsippene vil bli mottatt, blir spennende å se. Allerede nå er det strid om den løpende økonomiske underreguleringen av pensjonistenes inntekter.

4. Kommuner og eldreomsorg

Staten har ansvaret for de eldres pensjoner fra folketrygden og selve pensjonssystemet, mens kommunene har ansvaret for tjenestene i eldreomsorgen som sykehjem, tilrettelagte boliger for eldre – herunder omsorgsboliger, hjemmehjelp, hjemmesykepleie og eldresentre. I dette avsnittet skal vi drøfte enkelte sider ved kommunenes tjenester i eldreomsorgen. Ett viktig forhold som trekkes fram i den nye stortingsmeldingen om eldreomsorgen (Meld. St.152017–2018 *Leve hele livet*) er at kommunenes tilbud av eldre-

³ Samordningsloven er en lov som bidrar til at utbetalingene fra folketrygden og utbetalingen fra tjenstepensjon ikke skal bli større enn tjenstepensjonen. Det betyr at når arbeidstakerne betaler for tjenstepensjon er det bare det beløpet som er større enn det de får fra folketrygden de betaler for. Dette systemet er vanskelig å forstå og har ført til mye urettferdigheter og misnøye fordi personer som ikke opptjener høyere tjenstepensjon enn minsteytelsene i folketrygden ikke får noe igjen for det de har betalt til tjenstepensjonen. Beløpet blir samordnet bort.



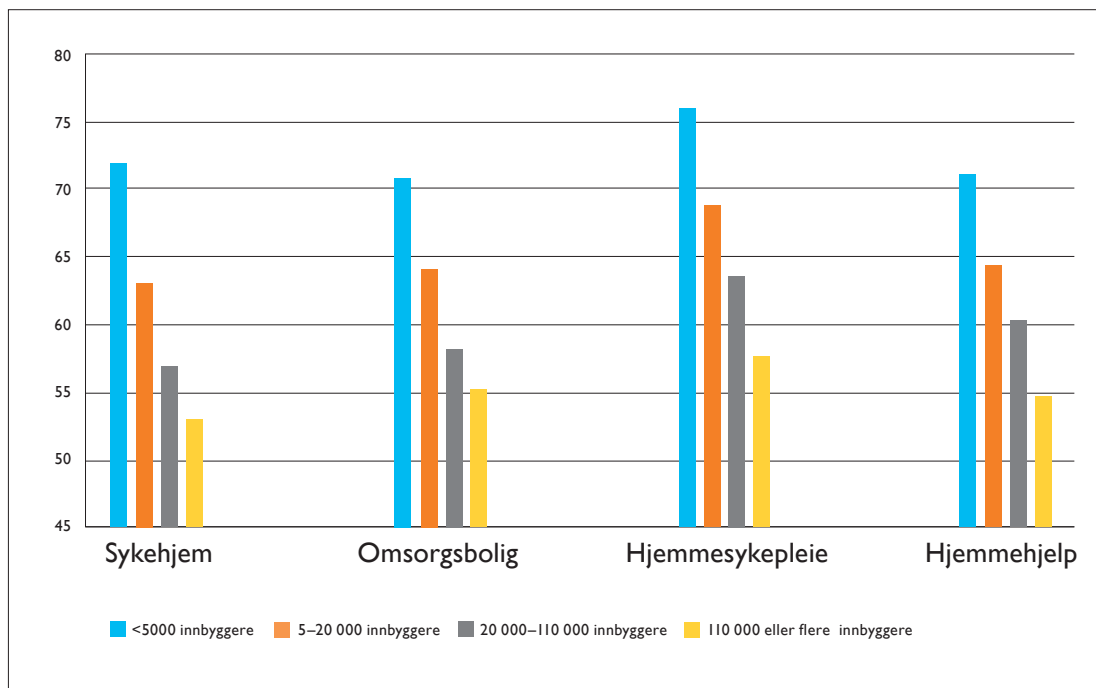
Figur 4

Innbyggernes tilfredshet med tjenestene i eldreomsorgen etter kommunestørrelse. Difis innbyggerundersøkelser 2013 og 2015.

omsorgstjenester er svært forskjellig fra kommune til kommune. Resultatene kommunene ser ut til å oppnå varierer også mye. Det kanskje viktigste virkemiddelet meldingen lanserer for å bedre tilbudene i eldreomsorgen er at kommunene må bli flinkere til å lære av de kommunene som oppnår best resultater.

I den nye stortingsmeldingen er en bekymret for om de små kommunene klarer å løse de utfordringene vi står overfor i eldreomsorgen. Det pekes på at økningen i antallet eldre vil bli

ujevnt geografisk fordelt og at dette vil bli den største utfordringen. Frykten dreier seg særlig om at de små kommunene, som har størst andel eldre i sin befolkning, ikke klarer å rekruttere fagpersonell til sin eldreomsorg og at de ikke vil ha kommunal økonomi til å bære utgiftene til eldreomsorgen. Departementet innfører i meldingen begrepet «aldersbæreevnen» og «koeffisienten for aldersbæreevne» for å beskrive dette fenomenet. Det demper imidlertid problemene knyttet til aldersbæreevnene på landsbasis noe



Figur 5

Innbyggernes tilfredshet med tjenestene i eldreomsorgen etter kommunistørrelse. Difis innbyggerundersøkelse 2017.

ned. Nå er aldersbæreevnen i de små kommunene blitt det største problemet (Helse- og omsorgsdepartementet 2018, s. 42).

Kommunistørrelse og tilfredshet med tjenester i eldreomsorgen

Det er vanlig å hevde at vi trenger større kommuner med større fagmiljøer for å kunne ivareta eldreomsorgen på en god måte. Da kommunalminister Sanner var general for kommunereformen var økningen i andelen eldre og at mange av de mindre kommunene i folketall vil få høyere andel eldre et hovedargument for sammenslåing av kommuner og større kommuner. Noe lignende hevdes som nevnt også i den nye meldingen om eldreomsorgen. Da blir spørsmålet: Er det slik at større kommuner gir innbyggerne bedre tjenester i eldreomsorgen? Meg bekjent foreligger det ingen slik dokumentasjon. Tvert imot er det god dokumentasjon på at eldreomsorgen er bedre i de små kommunene.

Gjennom Difis⁴ undersøkelser av tilfreds-

heten med offentlig tjenester kan vi analysere hvordan innbyggernes tilfredshet med viktige kommunale velferdstjenester varierer med kommunistørrelsen. Bildet som da framstår er at innbyggerne i de minste kommunene er mest tilfreds med flesteparten av de kommunale velferdstjenestene og at tilfredsheten synker med økende kommunistørrelse.

Kommuner med under 5000 innbyggere skårer som gruppe klart best.

⁴ Difi (Direktoratet for IKT) undersøker jevnlig innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester. Siste undersøkelse var Innbyggerundersøkelsen 2017 (Innbyggerundersøkelsen 2017).

Dette gjelder i særlig grad tjenestene i eldreomsorgen – sykehjem, omsorgsboliger, hjemme- sykepleie og hjemmehjelp. Tallene fra 2013- og 2015-undersøkelsene er gjengitt i figur 4, mens tallene for 2017 er gjengitt i figur 5. En grundigere analyse av dette tallmaterialet er gitt i artikkelen *Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og kommunestørrelse* (Berg Erichsen et al. 2015). Dette er det området hvor det er størst systematisk forskjell mellom store og små kommuner.

De aller største kommunene (over 110 000 innbyggere) skårer klart dårligst som gruppe. Det er særlig Oslo som trekker tallene ned for denne gruppa. Kommuner med under 5000 innbyggere skårer som gruppe klart best. De skårer *Godt* på alle tjenestene i eldreomsorgen. Det er gjort analyser hvor en korrejerer for innbygger- nes alderssammensetting og kommunens inn- tektsnivå. Fortsatt framstår kommunestørrelse som en viktig forklaringsfaktor for innbygger- nes vurdering av tjenestene.

Det har forundret meg at i forbindelse med kommunereformen er dette forholdet knapt nevnt, og når det er nevnt dreier det seg om å bortforklare fenomenet. Eksempler på bort- forklaringer er at det bor så mange gamle der, innbyggerne der mangler utdannelse og de små kommunene har for høye kommunale inntekter. Men selv om vi korrejerer for slike faktorer er fenomenet fortsatt til stede.

Tallene i figur 4 og 5 er gjennomsnittstall for alle kommuner. Det er også variasjoner mellom kommunene i hver gruppe slik at det er kommu- ner som skårer bedre enn gjennomsnittet og kom- muner som skårer dårligere. Regresjonsanalysene viser imidlertid at det er negativ samvariasjon mel- lom størrelsen på kommunen og tilfredsheten med tjenestene i eldreomsorgen, det vil si at tilfreds- heten synker med økende kommunestørrelse.

Forskere som har prøvd å finne forklaringer snakker om nærhetsfaktoren. I små kommuner er det nærmere kontakt mellom brukerne av tje- nestene og de som yter tjenestene, innbyggerne i kommunen og de som styrer kommunen. Det er også større stabilitet i personalet, og det er let- tere å utløse frivillig innsats fordi innbyggerne

kjenner hverandre bedre. Det er også kortere vei mellom dem som styrer og dem som utøver tjenestene. Et forhold som jeg vil trekke fram er at de mindre kommunene stort sett har ett senter for pleie- og omsorgstjenester. Der er det sykehjem, omsorgsboliger, base for hjemme- sykepleie og hjemmehjelp, fysioterapitjenester og legetjenester. Da er det lettere å få til fleksible tjenester. Folk vet hvor de kan få sine tjenester. Det gir innbyggerne større trygghet, og kom- munen kan bygge opp omkring tjenestene i dette senteret. Større kommuner har også mulighet til å bygge opp slike sentre, men erfaringen viser at det er vanskeligere å få til. Kristiansand er en stor kommune som har forsøkt å etablere slike sentre.

Likevel er det en god indikasjon på at det lig- ger bedre til rette for å skape en god eldreomsorg i de små kommunene enn i de store. I den nye stortingsmeldingen om eldreomsorgen er ikke dataene fra innbyggerundersøkelsen nevnt, og det er heller ikke referert til de undersøkelsene som har analysert disse dataene. De må jo kjen- ne til disse undersøkelsene og dataene. Kan den manglende informasjonen om dem skyldes at de ansvarlige for meldingen ikke liker resultatene?

Rekruttering av fagpersonell i de små kommunene

I den nye stortingsmeldingen om eldreomsorgen uttales at de små kommunene kan få særskilte problemer med å rekruttere personell til eldre- omsorgen. Den refererer til en undersøkelse fra SSB (Rogne og Syse 2017). Denne rapporten drøfter først og fremst utviklingen i eldreande- len regionalt og i kommuner. For øvrig en svært interessant rapport som også avslutningsmessig reflekterer litt forsiktig om ulike utfordringer

Personellsituasjonen i de små kommunene er mer stabil enn i de store.

små kommuner kan få med høyere eldreandel, herunder rekruttering. Det er imidlertid ingen undersøkelse av rekruttering i rapporten, ingen dokumentasjon av slike virkninger og heller ikke referanser til andre undersøkelser om kommunal rekruttering. Likevel henviser Arbeids- og sosialdepartementet til denne rapporten og nærmest hevder at den dokumenterer at små kommuner har spesielle utfordringer med å rekruttere personell til eldreomsorgen (Helse- og omsorgsdepartementet, s. 42).

Den største undersøkelsen om kompetanse og rekruttering i kommunene (Bakkeli & al. 2013) viser imidlertid at det ikke er noen systematisk forskjell mellom kommunene etter størrelse når det gjelder rekruttering av personell. Personellsituasjonen i de små kommunene er mere stabil enn i de store, og rapporten trekker fram konkurransen i arbeidsmarkedet som den største driveren for rekrutteringsutfordringer i kommunene. Konklusjonen i denne rapporten er for øvrig på linje med tidligere undersøkelser om dette forholdet. Rapporten viser faktisk at de mindre kommunene har mindre problemer enn de store og mest sentrale med å rekruttere sykepleiere. Denne rapporten er selvsagt ikke nevnt i den mangfoldige referanselisten (215 referanser) i stortingsmeldingen om eldreomsorgen.

Kommunestruktur og kommunal effektivitet

Ved NTNU lages det analyser av hvor effektivt kommunene løser sine oppgaver (Borge et al. 2016). Effektivitet er et mål på forholdet mellom resultat og ressursbruk på ett oppgaveområde – for eksempel eldreomsorg. Jo mindre ressursbruken er for å oppnå et bestemt resultat, desto høyere er effektiviteten. Eller jo høyere resultat en oppnår for en gitt ressursbruk, desto høyere er effektiviteten. En av konklusjonene i disse analysene er at det stor variasjon i effektivitet mellom kommunene. Det er også systematiske forskjeller. Påstanden er at effektiviteten øker med økende kommunestørrelse. Det gjelder også de kommunale tjenestene i eldreomsorgen.

Det interessante er imidlertid om effektiviteten måles på en meningsfull måte i rapporten.

Mange vil mene at ressursbruk er en indikator på kvalitet.

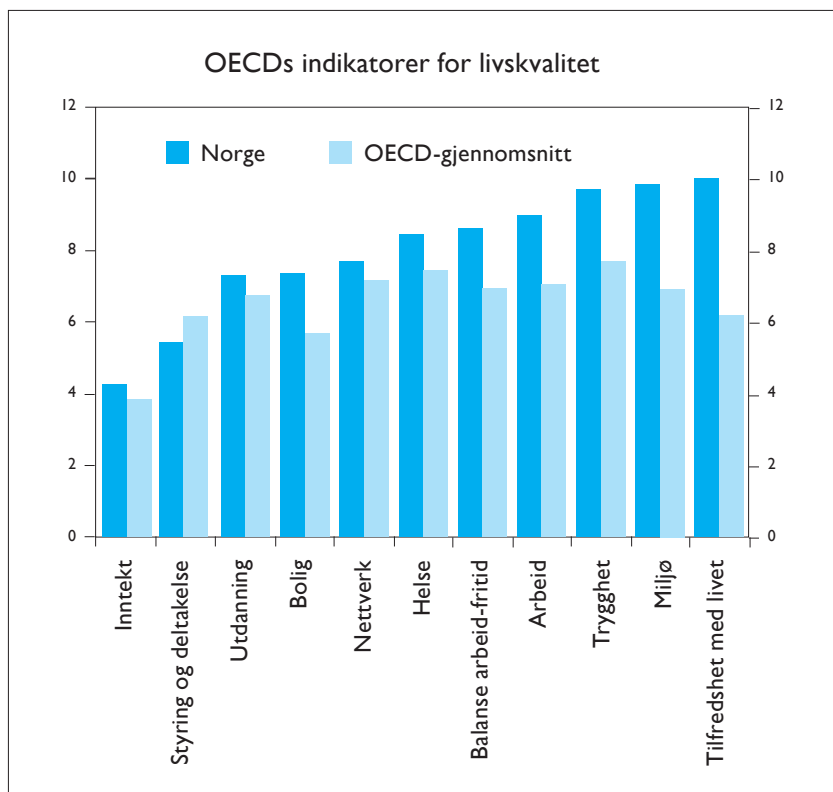
I eldreomsorgen bruker de følgende indikatorene for resultater (Borge 2016, s. 9):

- Liggedøgn i institusjoner, langtid
- Liggedøgn i institusjoner, korttid
- Enerom i institusjon
- Timer til hjemmesykepleie
- Timer til praktisk bistand

Mens indikatoren for kostnader eller ressursbruk er:

- Årsverk av personell med relevant fagutdanning
- Årsverk av personell uten relevant fagutdanning
- Andre driftsutgifter enn lønnskostnader

Bortsett fra indikatoren *antall enerom* er det ingen indikatorer som ivaretar kvalitet eller standard i tjenestene. Det betyr at det som måles som indikator for effektivitet i rapporten i all hovedsak er ressursbruk per plass. Jo mindre ressursbruk i form av personell med og uten fagutdanning, desto høyere er effektiviteten. Skulle en kommune finne på å øke bemanningen i form av flere helsefagarbeidere, sykepleiere, fysioterapeuter eller leger, synker effektiviteten. Skulle de for eksempel finne på å servere beboerne vin til maten i helgene i stedet for saft og vann, synker også effektiviteten. De fleste skjønner at slike tall ikke kan brukes som effektivitetsindikatorer. Vi må også ha med indikatorer for kvalitet. Mange vil mene at ressursbruk er en indikator på kvalitet. Jo lavere ressursbruk, desto dårligere er kvaliteten. Det de i realiteten har målt i NTNU-undersøkelsen er kvaliteten i eldreomsorgen. Det som da framkommer er at kvaliteten synker med økende kommunestørrelse. Det passer i så fall godt med målingene av innbyggernes til-



Figur 6
Sammenligning av
indikatorer for
livskvalitet 2014.

fredshet med tjenestene. De synker med økende kommunestørrelse. Dette kan helt enkelt ha sammenheng med at store kommuner prioriterer eldreomsorg lavere enn små kommuner.

Andre forhold om kommuner og eldreomsorg

Stortingsmeldingen om eldreomsorgen trekker også fram at små kommuner med høy eldreandel kan få større vanskeligheter med å bære de økte kommunale utgiftene til eldreomsorgen fordi de har for få yrkesaktive (Helse- og omsorgsdepartementet, s. 42). Da må en nesten spørre om de

ikke kjenner inntektssystemet for norske kommuner. Det generelle rammetilskuddet til kommunene skal utjevne forskjellene i kommunenes utgifter på områder som eldre, barn og unge osv. Det innebærer at dersom en kommune har høyere eldreandeler så får den også høyere inntekter for å dekke merkostnadene. Dette er en av de gode sidene ved det kommunale inntektssystemet.

Planlegging for å løse utfordringer i eldreomsorgen

Den nye stortingsmeldingen om eldreomsorgen er svært opptatt av at kommunenes planlegging av eldreomsorgen blir bedre. Spesielt gjelder det gjennom boligplanlegging og planlegging av eldreomsorgstjenestene å legge til rette for at eldre kan klare seg lengst mulig i egen bolig og legge godt til rette for frivillig innsats og familieomsorg. Selv om kommunene er flinke til slik planlegging kan de helt sikkert gjøre

Planleggingen åpner for å lære av kommuner som har funnet fram til gode løsninger.

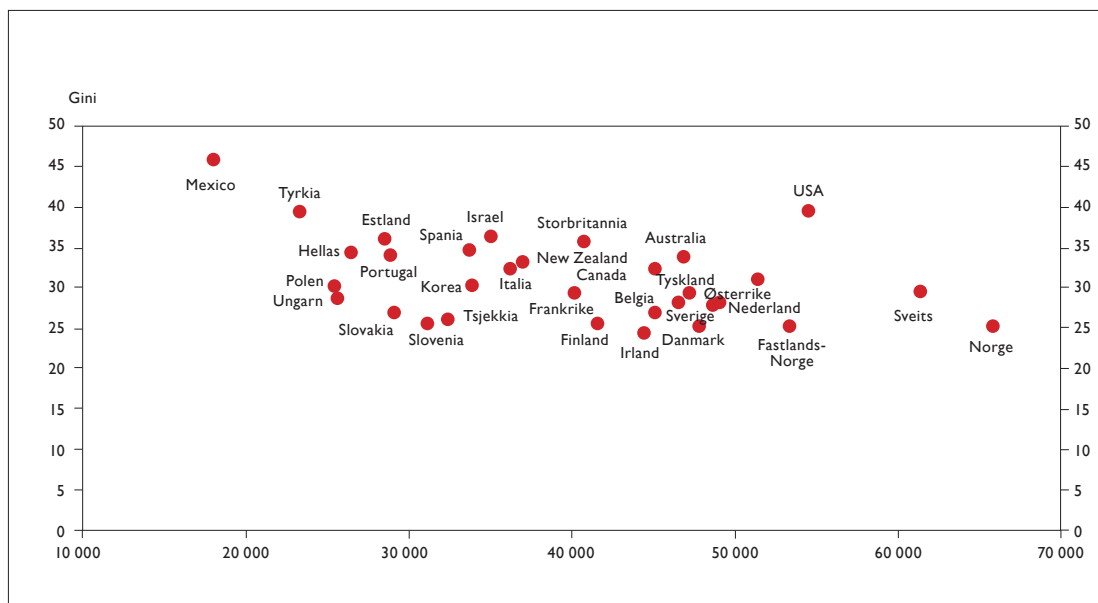


Fig 7
Ulikhet og inntektsnivå i OECD-landene 2014 utenom Luxembourg.

I figur 7 er inntektsnivå og inntektsfordeling målt ved Ginikoeffisienten angitt for OECD-landene i 2014. Det er en bemerkelsesverdig indikator som viser at Norge ikke bare skårer best på inntektsnivå – vi har også den jevneste inntektsfordelingen.

dette bedre. I tillegg åpner planleggingen for å lære av kommuner som har funnet fram til gode løsninger. Her kan de store kommunene lære mye av de gode løsningene små kommuner har utviklet. Det forholdet synes en å være lite opptatt av i stortingsmeldingen om eldreomsorgen. Kommunenes fortrinn framfor private bedrifter er at for dem er ikke gode løsninger forretningshemmeligheter, og det er ingen hindringer av konkurransemessig art for samarbeid. Derfor er kommunene flinkere enn private bedrifter til å lære av hverandre (Jensen 2016, s. 199–200).

5. Det norske samfunnet er en suksess

Perspektivmeldingene inneholder mye interessant informasjon. Ett av de forholdene som trekkes fram er resultatene som det norske samfunn

oppnår sammenlignet med andre land. Her skal gjengis to overordnede mål for et samfunns suksess som OECD har utarbeidet. Det første er hvordan land skårer på de viktigste kvalitetsindikatorne for innbyggerne, og det andre er forholdet mellom inntektsnivå og hvor jevnt eller ujevnt inntektene er fordelt mellom innbyggerne i landet.

Fig 6 viser at Norge skårer over og til dels langt over gjennomsnittet for OECD-landene (de rike landene i verden) på indikatorene: Tilfredshet med livet, miljø, trygghet, arbeid, balanse mellom arbeid og fritid, helse, nettverk, bolig, utdanning og inntekt. På indikatoren styring og deltakelse ligger vi under gjennomsnittet, mens i tidligere undersøkelser har vi også her ligget godt over snittet. Dersom vi i tillegg hadde tatt med FNs rangering av landene etter indikatorer for menneskelig utvikling og OECDs indikator for livskvalitet, kommer Norge helt på topp.

6. Avsluttende kommentar

Finansiering av pensjoner og eldreomsorg

Avslutningsvis er det grunn til å understreke at påstanden om at de yrkesaktive aldersgruppene finansierer dem som ikke er yrkesaktive, slik Civita hevder i *Har vi råd til fremtiden*, er en grov forenkling, og den utelater viktig forståelse av hvordan det norske velferdssamfunnet fungerer. For det første er det slik at storparten av de ikke-yrkesaktive har vært yrkesaktive eller vil bli yrkesaktive. Et viktig element i vårt velferdssystem er ordninger hvor dette forholdet er ivarettatt. Det er et spleiselag hvor også de eldre bidrar med inntekter, betaler sine skatter og avgifter, deltar i omsorgsarbeid og frivillig sektor, og skal motta ytelser fra det offentlige støtteapparatet når det er behov for det. De er også direkte med på å finansiere tjenestene gjennom egenbetalingsordninger. Dette er drøftet grundigere i artikkelen *De eldre er en viktig ressurs* (Davidsen og Olimb Norman 2018).

Jan Mønnesland artikkel *Eldre som økonomisk byrde?* påviser at kostnadene til de eldre framstilles direkte misvisende i perspektivmeldingene (Mønnesland 2018). Civita-rapporten gjengir det uriktige bildet fra Perspektivmeldingen 2013, og bruker det som sitt hovedargument for at velferdsstaten ikke er bærekraftig (Fasting 2014, s. 82).

Mange av pensjonsordningene som er etablert er heller ikke «pay as you go»-systemer slik for eksempel Civita påstår. Det er bare Statens pensjonskasse som har rendyrket et slikt system. De kommunale pensjonsordningene og de mange private ytelsesbaserte pensjonssystemene er basert på oppspart kapital innbetalt av medlemmene selv og av arbeidsgiver som en del av de ansattes arbeidsavtaler. Det er slike fond som finansierer storparten av tjenstepensjonene. De ansattes organisasjoner har til og med kommet med forslag om å heve sine innskudd om det skulle være behov for det, uten å bli hørt.

Vi kan vel langt på vei også si at den pensjonsordningen alle er medlem av – folketrygden – er kapitalbasert gjennom Statens pensjonsfond utland. Det er nå et fond på nesten 9000 milliarder kroner. Forventet langsiktig avkastning av et slikt fond, som nå er redusert fra fire prosent til tre prosent av kapitalen, gir et årlig beløp på 270 milliarder kroner. For omdøpingen av dette fondet fra Oljefondet til Statens pensjonsfond utland var vel ikke bare en kosmetisk operasjon?

Det er naturligvis mange utfordringer og vanskelige avveiiinger knyttet til framtidig finansiering av eldreomsorgen og våre pensjonssystemer. Kanskje ville det også være på plass å se på nye ordninger og mekanismer. Det forholdet at finansieringen av tjenestene til eldre som er i sykehjem sammenlignet med dem som er i omsorgsboliger er så forskjellig, er et slikt tema. I sykehjemmene gjelder den gamle vederlagsforskriften. I omsorgsboligene betaler de eldre for ytelsene, men har også rettigheter til ordningene i folketrygden, som bostøtteordning, medisin på blå resept og skjermingsordninger for egenbetaling, slik alle andre har (NOU 1997: 17).

Reformene må forbedre det norske samfunnet – ikke svekke det

Det norske samfunnet har vært inne i en periode hvor det har vært en solid offentlig økonomi. Derfor har det vært lett til å iverksette store kostnadskrevende reformer. Reformene lanseres med mål som å få til bedre løsninger for befolkningen og ikke minst å redusere utgiftene til tjenestene. Vi er midt inne i en kommune- og regionreform som lover bedre tjenester for befolkningen. Men når faktaene kommer på bordet og skal møte innbyggernes interesser har det vært nødvendig med kraftig «smøring» for å få reformene gjennom. En av de store reformene som er evaluert – Nav-reformen – kommer ikke særlig godt ut av evalueringen. Reformens viktigste mål var å sørge for at flere skulle over fra trygd til arbeid. Hovedkonklusjonen er at den ikke har bidratt til at flere har gått fra trygd til arbeid. Det var det motsatte som skjedde. Særlig kom de store enhetene i Nav dårlig ut av evalueringen. De små enhetene klarte seg

brukbart (Aars 2015). Men hvordan ønsker en å videreføre reformen? Tiltaket er blitt å slå de små enhetene sammen til større enheter. Helseforetaksreformen, hvor de viktigste tiltakene var å avvikle regional demokratisk styring av sykehus og andre spesialisthelsetjenester og innføre styring etter samme mal som store forretningskonserner, er vel heller ikke noen suksess. Den viktigste virkningen er at flere mindre steder har mistet sine lokale sykehus, og hverken ansatte eller innbyggerne synes at dette har vært en god reform.

Den klart største og mest grunnleggende reformen i vårt velferdssystem er pensjonsreformen som ble startet opp med pensjonsforliket i Stortinget i 2005. Den var direkte begrunnet av «eldrebølgen». Det var åpenbart riktig å innføre levealdersjustering siden vi ser ut til å bli stadig eldre og ikke minst får flere friske leveår. Men vi har ikke godt nok klart å skjerme dem som ikke kan stå lenge i jobb, og var det nødvendig å endre opptjeningssystemet for pensjon slik at vi

Den klart største og mest grunnleggende reformen i vårt velferdssystem er pensjonsreformen.

får større forskjeller i pensjonene? Er det riktig å innføre regulering av pensjonene slik at pensjonistene får stadig dårligere levekår enn de yrkesaktive? Og hvem i all verden fant på at når vi blir stadig eldre og får flere friske leveår så reduseres pensjonsalderen fra 67 år til 62? Selv om dette er en frivillig ordning, og vi kan kombinere arbeid og pensjon, virker ordningen lite rasjonell ut fra ønsket om lavere vekst i pensjonsutgiftene og økt yrkesdeltakelse. Spørsmålet som kan stilles er: Var det nødvendig å rasere de gode elementene i folketrygden og i tjenstepensjonene for å få til levealdersjusteringen?

REFERANSER

- Bakke, H. (2018): *Makroøkonomiske betraktninger om Perspektivmeldingen 2017*. Fagbladet samfunn og økonomi 1/2018.
- Bakkeli, V., Jensen, R. S. og Moland, L. E. (2013): *Kompetanse i kommunene*. Fafo-rapport 2013:51.
- Berg Erichsen, A.: *Framtidas arbeidsmarked – mangel på arbeidskraft eller mangel på arbeidsplasser?* Fagbladet samfunn og økonomi 1/2018.
- Berg Erichsen, A.: *Framtidas arbeidsmarked – mangel på arbeidskraft eller mangel på arbeidsplasser?* Fagbladet samfunn og økonomi 1/2018.
- Berg Erichsen, A., Jensen, B. og Narud, O. G. (2015): *Innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester etter kommune-størrelse*. Fagbladet samfunn og økonomi 2/2015.
- Berg, T. (2016): *Pensjonsreformen fem år etter – hva vet vi så langt om effektene av reformen?* NHOs pensjonskonferanse 2016. <http://vedlegg.nho.no/download/MTAuMTYxLjEyMC40Mg==/Tomas%20Berg%2c%20Arbeids%20og%20sosialdepartementet.pdf>.
- Borge, L. E., Kråkenes, T. og Nyhus, O. H. (2018): *Effektivitet i kommunale tjenester*. SØF-rapport 1/2018.
- Daidsen, J. og Norman H. O. (2018): *De eldre er en viktig ressurs*. Fagbladet samfunn og økonomi 1/2018.
- Farstad S. (2018): *Eldrebølgen – storm i et vannglass*. Fagbladet samfunn og økonomi 1/2018.
- Fasting M. (2014): *Har vi råd til fremtiden?* Civita 2014.
- Finansdepartementet (2009): St. meld. nr. 9, 2008–2009 Perspektivmeldingen 2009. Oslo Dep.
- Finansdepartementet (2013): Meld. St. 12, 2012–2013. Perspektivmeldingen 2013. Oslo Dep.
- Finansdepartementet (2017): Meld. St. 29, 2016–2017. Perspektivmeldingen 201. Oslo Dep.
- Helse og omsorgsdepartementet (2018): Meld. St. 15, 2017–2018. *Leve hele livet*. Oslo: Departementet.
- Jansen, A. I. (2018): *Finansdepartementet – en aktør for sosialt og politisk fellesskap?* Fagbladet samfunn og økonomi 1/2018.
- Jensen, B. (2016): *Interkommunalt samarbeid*. Fagbladet samfunn og økonomi 1/2014.
- Mønnesland, J. (2018): *Eldre som økonomisk byrde?* Fagbladet samfunn og økonomi 1/2018.
- NOU 1997: 17 (1997): *Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester*. Sosial- og helsedepartementet 1997.
- NOU 2015: I (2015): *Produktivitetskommissjonen første rapport*. Finansdepartementet 2015.
- OECD (2017): *Pension at a Glance*. OECD.
- Rogne, A. F. og Syse, A. (2017): *Framtidens eldre i by og bygd*. Rapport nr. 32. SSB.
- Samfunnspolitisk avdeling i LO (2017): *Hvor bra er norsk pensjon?* Samfunnsnotat nr. 4/2017.
- Aars, J. (2015): *Den store reformen*. Oslo, Universitetsforlaget.

siva

– OG LIVET ETTER DAUDEN

Håvard Teigen professor i regional økonomi og politikk, Høgskolen i Innlandet

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Samandrag

Statens Industrivekstanlegg (SIVA) vart etablert i 1968 og rundar såleis 50 år i 2018. Artikkelen gir ei framstilling av historia til organisasjonen fram til nå. Dette er ei historie om korleis organisasjonar kan få eit langt liv sjølv om dei opphavlege grunngevingane for etableringa har endra seg heilt. Artikkelen analyserer historia i lys av herskande teoriar og modellar for nærings- og regionutvikling og viser korleis Norge importerer modellar for så å tilpasse dei norske forhold. SIVA vart etablert for å sette i verk ein stort tenkt vekstsenterstrategi bygd på storføretak og industri som vekstnæring. Da utviklinga fekk ei anna retning gjekk organisasjonen i dvale, men overlevde. SIVA kom så att gjennom å satse på

det stikk motsette: entreprenørskap og små og spreidde næringsbygg på landsbygda. Dette vart likevel ein mindre aktivitet tufta på SIVA si opphavlege rolle som ein distriktpolitisk aktør. Med nye teoriar og politiske vindar skifta organisasjonen frå små næringshagar til også å satse i større byar for å bli ein del av det FoU-baserte innovasjonssystemet. Da ein ny klyngeteori overtok for vekstsenter teorien, vart SIVA med som ein av tre hovudaktørar saman med Innovasjon Norge og Norges forskningsråd. Men framleis er dette ein liten organisasjon med ca. 40 tilsette. Kanskje har dei spreidd seg for mykje med for små ressursar. Det kan vere grunnen til at eit utval føreslår at dei skal leggst ned.

Innleiing

I 2018 fyller SIVA 50 år. Det er nesten oppsiktsvekkende at nettopp denne organisasjonen har fått eit så langt liv. Andre som det er naturleg å samanlikne med, er fjerna frå kartet gjennom fusjonar. Dei fleste er nå ein del av Innovasjon Norge (IN). SIVA har i uvanleg grad hatt oppgaver som har vore tufta på teoriar og modellar. Når teoriane om nærings- og regionutvikling har endra seg, har også SIVA vorte med. Nettopp her ligg kanskje ein av nøklane som kan opne for å forstå kvifor og korleis SIVA har fått eit så langt liv. I denne artikkelen skal eg analysere organisasjon sin oppkomst og utvikling i lys av endra teoriar om nærings- og regionutvikling. Det er sjølvsagt også andre forklaringar, noko som blir løfta fram mot slutten av artikkelen.

Det er ikkje mogleg å forstå oppkomsten av SIVA utan å sjå og forstå norsk distriktpolitikk. Distriktenes utbyggingsfond (DU) vart formelt etablert i 1961 og hadde sitt første heile arbeidsår i 1962. Det kunne lett ha gått slik at SIVA hadde vorte ein del av DU frå starten. DU skulle ha nasjonale oppgåver og verke for distrikta i heile landet, og hadde som oppgåve å gje støtte til einskilbedrifter. Men fondet såg raskt at det ikkje var tilstrekkeleg for å få utvikling. Det mangla ofte infrastruktur og miljø rundt bedrifta. Allereie i årsmeldinga for det første driftsåret vart dette problemet teke opp: «Dersom en forutsetter at et hovedprinsipp for distriktsutbyggingen og den framtidige lokaliseringspolitik skal være såkalt desentralisert konsentrasjon, antar en at et viktig virkemiddel for å oppfylle denne målsettingen vil være offentlig planlegging av industriområder og utbygging av industrilokaler for salg eller utleie.»

I dette korte sitatet finn vi i konsentrert form det som skulle bli sentrale tema i institusjonsbygging og faglege og politiske kontroversar heilt fram til i dag: Lokaliseringspolitik og spørsmålet om landet skal byggjast ut spreitt eller gjennom desentralisert konsentrasjon. I denne artikkelen skal eg kaste ljøs over SIVA sin utvikling gjennom eit halvt hundre år i lys

I denne artikkelen skal eg kaste ljøs over SIVA sin utvikling gjennom eit halvt hundre år.

av det samfunnsoppdraget som er avgrensa av desse tema. DU skulle sette i verk ein *nasjonal lokaliseringspolitik*. Kva for måte *desentralisert konsentrasjon* skulle gjennomførast på var ikkje tilstrekkeleg klargjort, men i 1965 kom dette inn i Lov om Distriktenes utbyggingsfond og vart kalla vekstsenter (Teigen 1999). Ved at satsing på vekstsenter kom inn i lova fekk DU tildelt ein leiande rolle. Men DU kunne ikkje ta heile ansvaret. Det mangla ein aktør som kunne ta ansvar for infrastrukturen. Dette var bakgrunnen for etablering av Statens industrivekstanlegg (SIVA) 11. januar i 1968 (Bugjerde 1981, s. 129)¹.

Teoriar og inspirasjonskilder

Historisk røynsle frå både industriens heimland (England) og spreinga av den industrielle revolusjonen til andre land hadde vist at industrien samlokaliserte seg i det som etter kvart vart store byar. Ofte var den sterkaste konsentrasjonen i hovudstadsområda (Hoover 1948, Nourse 1968). Etter kvart vart denne utviklinga problematisk i land etter land på grunn av regional ubalanse. I etterkrigstida var det stor semje om å satse på industrien som vekstnæring. Sidan den industrielle revolusjonen kom til Norge på midten av 1800-talet hadde denne næringa vore i vekst, og var den store drivkrafta i utviklinga. Også distrikta skulle utviklast gjennom indus-

¹ Denne artikkelen fylger opp ein artikkel eg hadde i Historisk Tidsskrift (Teigen 2012 B) om etableringa av DU, og ein artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift om distriktpolitikken si historie ved 50-årsmarkeringa til DU (Teigen 2012 A).

{ Brofoss var kanskje arbeidarpartistatens største strateg.

trireising. Slik var det også i dei andre nordiske landa (Lorendahl 1974). Distriktsutvikling var ikkje eit mål i seg sjølv i Norge, men eit verkemiddel for at også distrikta skulle bidra til den felles rikdomsutviklinga (Teigen 2011). Den første store distriktspolitiske satsinga etter krigen – Nord-Norgeplanen – var heilt eksplisitt på dette. I tråd med dette fekk vi ei eiga stortingsmelding frå industridepartementet om industri som satsingsområde i distriktspolitikken (St.meld. nr. 6 [1959/60]). Keynesiansk teori hadde for lengst slege rot i Norge, og satsing på industri hadde sin teoretiske ankring her. Eksportbase-teorien hadde slege rot. Teorien visste at dersom eksportbasen veks, vil andre næringar og arbeidsplassar kome av seg sjølv. Andre næringar var altså sett på som «avleia» av eksportnæringa (Dedekam 1987).

Verken utviklinga eller den teoretiske forståinga av utviklinga var spesielt for Norge. England hadde allereie på dette tidspunktet problem med gamle industriområde som laut omstillast, men dei hadde også regionar som ikkje hadde fått del i industrialiseringa. Frankrike hadde i enda høgere grad enn andre industrialiserte land erfart at industrien lokaliserte seg så sentralisert at heile landet ikkje vart med og utvikla den nye rikdommen. Spørsmålet som da oppstod i heile Europa, men først og sterkest i dei landa der utviklinga hadde kome lengst, var: Korleis få industri i heile landet? Og korleis planlegge- og organisere denne ønska utviklinga? Medan herskande keynesiansk teori gav eit politisk handlingsgrunnlag for planlagt satsing på eksportindustri, mangla denne teorien eit eksplisitt teoretisk grunnlag for regional vekst og fordeling. Den observerte konsentrasjonen av industrien i hovudstadsområda hadde ikkje eit teoretisk handlingsgrunnlag for ønsket om at in-

dustrien også skulle bli vekstnæring i regional- og distriktspolitikken.

Den teoretiske grunngjevinga for å spreie industrien frå hovudstadsområdet til resten av landet skulle kome utanfrå. Viktigaste impuls kom frå Frankrike. Den franske føretaksøkonomen Perroux (1950, 1955) hadde utvikla ein teori om *vekstpooler*. Som føretaksøkonomar flest var Perroux ikkje spesielt oppteken av geografien. I hans fag kunne underleverandørane og mottakarane vere lokalisert kvar som helst. Det som så skjedde var at teorien hans vart plukka opp av franske regionaløkonomar som kopla på sentrale mekanismar frå faga sine, nemleg dei ekstra dynamikkane som kunne oppstå gjennom geografisk samlokalisering. Dette kallar samfunnsgeografar og regionaløkonomar for agglomerasjons- eller klyngeeffektar. Desse effektane er fordelar ved å vere lokalisert i same by eller senter. Historisk var det lett å dokumentere at produksjonsblokkene slik Perroux definerte dei var geografisk samanklynga (Hagen 1988). Det hadde oppstått spontane, altså ikkje-planlagde, *geografisk konsentrerte vekstsentera*. Poenget til regionaløkonomane var at industrien har samlokaliseringsfordelar, men den treng ikkje vere konsentrert berre i hovudstaden eller pressområde.

Frå teori til vekstsenterstrategi

Vekstsenterteorien vart fanga opp av internasjonalt orienterte norske sosialøkonomar. Erik Brofoss har fått ein spesiell posisjon blant desse økonomane, og det var han som i skrift, tale og praksis fronta ideen om desentralisert konsentrasjon. Brofoss var kanskje arbeidarpartistatens største strateg og av mange rekna for den nest viktigaste i Arbeidarpartiet (AP) etter Einar Gerhardsen (Slagstad 1998). Han var den første finansministeren i landet etter krigen, så handelsminister før han gjekk over i rolla som direktør for Norges Bank. Han vart i 1961 styreleiar i DU, og dette vervet utførte han ved å gå aktivt inn også i enkeltsaker (Teigen 2012 B).

Kort tid etter at fondet starta opp, sendte han ein delegasjon av tilsette i fondet til England for å lære om korleis dei der hadde satsa på planlagt desentralisert konsentrasjon gjennom organisasjonen Industrial Estates. Det er Brofoss sin sterke posisjon i AP som forklarar at vekstsenterstrategien kom så raskt. Etter reisa til England viste han allereie i 1965 at det neste steget var å etablere det som vart SIVA etter modell av Industrial Estates. Først laut vekstsentera peikast ut. Men kvar skulle dei ligge? Regjeringa la til grunn at Vestfold, Østfold og Akershus ikkje skulle ha vekstsenter fordi fylka låg utanfor distriktsutbyggingsområdet. Dei 15 andre fylka vart sette i gang med å peike ut moglege vekstsenter innanfor sitt fylke. Dette laut sjølvsaugt ende opp i ein lokaliseringsstrid. Valet av senter vart gjort mindre dramatisk ved å kalle dette ei utprøving. Denne første fasen vart kalla eit prøveprosjekt og ni prøvesenter vart peikt ut i 1965 (Bugjerde 1981). I 1965 var det regjeringsskifte, og regjeringa Gerhardsen laut vike plassen for ei borgarleg regjering med Per Borten frå Senterpartiet som statsminister. Også den gongen var satsing på senter spesielt vanskeleg for dette partiet. Dei seks fylka som i første omgang ikkje fekk prøvesenter, fekk nå noko som vart kalla utviklingsområde. Medan dei utpeikte prøvesentera var geografisk konsentrerte, vart utviklingsområda geografisk utflytande.

Vekstsentera bygde ikkje berre på ein idé om desentralisert konsentrasjon, men var djupt tufta i ein planleggingsideologi. Slik var det i heile EFTA-området, og vekstsenterstrategien vart tilrådd av organisasjonen. Forskarar fekk i oppgåve å ta utgangspunkt i teori om regional utvikling og tilrå blant anna kor store vekstsentera burde vere. Det vi kan kalle ein Brofoss-elev, den unge sosialøkonomen og arbeidarpolitikar Tormod Hermansen, fekk i oppdrag å gjere ei slik utgreiing for EFTA saman med engelskmannen Kevin Allan. Rapporten kom i 1968 (Allen og Hermansen 1968). Siktemålet for bruk av vekstsenterstrategien i fransk samfunnsutvikling var styrking av regionale hovudstadar som Lyon, Marseille, Toulouse osv. slik at Paris ikkje skulle ta all vekst. Dette var re-

gionale hovudstader med fleire hundre tusen og opp mot ein million innbyggjarar. Vekstsenterstrategien brukt innanfor heile EFTA-området vart i Allan-/Hermansen-rapporten redusert til at vekstsentera helst burde ha 100 000–150 000 innbyggjarar. I Norge ville knapt nok Bergen og Trondheim ha kvalifisert seg etter dette terskelkravet, og forskarane var med på å redusere minstestørleiken til 30 000–50 000 innbyggjarar. På den måten kunne 8–10 byar utanom Oslo få status som vekstsenter. Da regjering og storting skulle vinne fleirtal for vekstsentersatsing i Norge enda det altså opp med prøvesenter som var langt mindre. Regionalgeografen Jens Chr. Hansen (1995) formulerte det slik: «Da Arbeiderpartiregjeringen i 1965 pekte ut prøvesentre, holt de seg i størrelsesorden nede på middels kommunesenternivå, og omtrent så langt fra den opprinnelige vekstsentermodellen som det var mulig å komme. (...) Begrepet ble ytterligere utvannet da den borgerlige samarbeidsregjeringen i 1966 pekte ut utviklingsområder.»

SIVA blir etablert

DU skulle primært gje finansiell støtte til enkeltbedrifter, men bedrifter kan vanskeleg vekse og utvikle seg i eit tomrom. Det trongst infrastruktur. Det engelske Industrial Estates hadde slike infrastrukturoppgåver. Dei bygde ikkje berre industriutleigebygg og industriområde, men også andre infrastrukturtiltak som bank, lækjarkontor, bibliotek osv. I Norge skulle SIVA ta denne rolla.

Departementet delegerte til DU å nemne opp eit utval for greie ut saka. Også dette utvalet drøfta kor store senter ein burde ha og kom fram til 1000–2000 arbeidsplassar, noko som kunne svare til 15–20 000 personar innanfor arbeidsmarknadsområdet. Utvalet vurderte 500 arbeidsplassar som det absolutte minimum og åtvara sterkt mot noko mindre. Dei tilrådde såleis eit senter som vart ein mellomting mellom dei fagleg tilrådde vekstsentera på frå 30–50 000 innbyggjarar, og dei prøvesentera som vart utpeikt av Stortinget same året som dette utvalet la fram innstillinga si.

Korleis skulle så eit norsk «industrial estate» organiserast? Utvalet skisserte to alternativ. Fleirtalet gjekk inn for at det skulle organiserast som eit eige statsaksjeselskap, men heileigd av DU. Det andre alternativet var å gjere organisasjonen til ei eiga fagavdeling i DU. Det var representanten frå DU som gjekk inn for dette siste alternativet. Departementet følgde ikkje opp nokon av desse alternativa, men foreslo og fekk vedteke at selskapet skulle liggje direkte under departementet, organisert som eit eige selskap. Selskapet vart oppretta med namnet Statens industrivekstanlegg (SIVA) 11. januar 1968 (St. prp. nr. 65 [1966–67]). Vedtaket i Stortinget var einstemmig, men mange uroa seg over sentraliseringseffekten, og i § 2 i føresegnene til selskapet kom det inn at det ikkje berre skal engasjere seg i vekstsenter, men at det også kan reise enkeltstående industribygg. Derimot var det heller ikkje i Stortinget semje om SIVA skulle bli ein del av DU eller om det skulle organiserast som eit eige selskap. Regjeringa og fleirtalet gjekk inn for det siste, medan mindretalsinnstillinga frå Arbeidarpartiet argumenterte sterkt for at SIVA skulle leggjast inn under DU fordi dei hadde ansvar for same saksfeltet og at koordineringsproblema ville bli mindre (Innst. S. nr. 252 [1966–67]).

Styret for selskapet vart oppnemnt 15. mars 1968, og administrasjonen var på plass frå august. Det vart lokalisert i Trondheim og såleis langt frå DU, men samarbeid og samordning skulle skje gjennom gjensidig styrerepresentasjon. Debatten i Stortinget hadde vist at mange frykta at tiltaket skulle bli sentraliserande i staden for å vere ledd i ein desentralisert distriktspolitikk. Derfor galt det å gje organisasjonen eit namn som ikkje signaliserte sentralisering. Namnevalet vart grunngitt slik på første side i proposisjonen: «Departementet har imidlertid fått inntrykk av at uttrykket «industrivekstsenter» og andre ord hvor «senter» er brukt, vil kunne forveksles med «vekstsenter» og «prøvesenter». Det har derfor ønsket å finne en betegnelse som unngår uttrykket senter og som samtidig er forholdsvis kort, og er blitt stående ved å gjøre framlegg om uttrykket industrivekstanlegg.»

Slik var starten. Selskapet som skulle realisere vekstsenterstrategien, fekk ikkje «senter» i namnet fordi det da kunne assosierast med den oppgåva selskapet skulle ha!

Nedskalert vekstsenter-utbygging

SIVA hadde verken kapasitet, kompetanse eller økonomi til å bygge alle dei utpeikte vekstsentra samtidig. I slutten av 1968 vart det derfor gjort vedtak om å starte opp i Risør, Førde og Verdal. Snart kom også Rødkjer ved Harstad og Kongsvinger med. Alle desse stadane var relativt store og med god infrastruktur etter denne tidas målestokk. Etter kvart kom dei fleste andre prøvesentra med slik at det ti år seinare, omkring 1980, var SIVA-engasjement i 14 vekstsentra. Dei første åra til SIVA var gode år. Organisasjonen bygde industriutleigebygg utan først å ha bedrifter som ville inn, men det gjekk stort sett fint. Det var relativt lett å skaffe leigetakarar, men etter å ha vore i arbeid i berre 5–6 år, stoppa det heile opp. Oppbremsinga vart utløyst av oljekrisa som slo inn i verdsøkonomien på midten av 1970-talet. I dei fleste gamle industriområde og industrialiserte land førte krisa først til stagnasjon i industrisyssettinga – så nedgang. Slik gjekk det også i Norge. Men industrienedgangen kom berre i sentrale område. Stikk i strid med tidlegare sentralisert vekst var det nå utkantane som hadde den beste utviklinga i industrisyssetting. Veksten i utkantane vara ved til midten av 1980-talet (Skonhoft 1988).

Som ein del av årsmeldinga i 1979 summerte SIVA opp arbeidet dei første ti åra. Dette vart rapportert i St.meld.nr. 11 (1980–81). Fram til dette tidspunktet hadde selskapet reist eller hadde under bygging nesten 200 000 kvadratmeter utleigebygg. Knappt 20 prosent av investeringskostnadene var finansiert med reine investeringstilskot. Dette var gjort for å få leigepreisane ned. Det skulle vere spesielt attraktivt også økonomisk å etablere seg i vekstsenter. SIVA-anlegga stoppa opp trass i at det var vekst i industrisyssettinga i utkantkommunane kring anlegga,

og i kommunar som var langt meir perifere enn dei utpeikte prøvesentera.

Denne desentraliseringa av industrien var ikkje eit spesielt norsk fenomen og er kalla «the turnaround trend» (Hansen, 1995). Ein del av denne trenden var at dei store selskapa reduserte sysselsettinga. Nøkkelforetaka som den opphavlege vekstsenter-teorien bygde på var ikkje lenger nøkkelen til vekst, men heller tvert imot. Det som var av vekst kom i små og mellomstore bedrifter, og småbedrifter kom på nytt i vinden slik at tittelen til klassikaren *Small is beautiful* skulle bli representativ for denne tida (Schumacher 1973). Det var først knapt ti år seinare at denne industrielle vendinga fekk paradigmatstatus gjennom boka *The Second Industrial Divide* (Piore og Sabel 1984).

Kva var grunnen til at ny industri og bedrifter som omlokaliserte seg ikkje valte vekstsenteret? Med utgangspunkt i årsmeldingar frå DU kan vi sjå korleis satsinga på dei utpeikte vekstsentera var. Det var DU som skulle kanalisere enkeltbedriftene inn i vekstsenteret. I Sogn og Fjordane vart Førde peikt ut som prøvesenter. I åra fram til 1968 vart 11 tiltak støtta med til saman 3,5 millionar i Førde medan Stryn fekk innvilga 29 tiltak med 7,8 millionar i samla støtte. Også Gloppen og Vik fekk meir enn Førde. At Sogndal låg høgt (knapt 8 millionar) er kanskje ikkje så overraskande, men også Flora låg høgt over Førde. Sogn og Fjordane er det fylket der senteratsinga var mest kontroversiell, og dei første åra er det vanskeleg å seie at Førde vart prioritert. I Nord-Trøndelag var det ikkje vekstsenteret Namsos, men Steinkjer som fekk løyvt flest tiltak – 51 til saman. Namsos fekk innvilga 46 tiltak. Både Steinkjer og Namsos fekk til saman løyvingar på knapt 8 millionar. Men det var Levanger som kom best ut fordi einskildløyvingane var så store. Dei fekk heile 54 millionar, og ikkje mindre enn 46 millionar var reine tilskot. Kongsvinger fekk eit av dei store SIVA-anlegga. Kongsvinger fekk 12 tilsegn med eit samla stønadsbeløp på 9,5 millionar medan Trysil (som ikkje var vekstsenter) fekk heile 18 tilsagn og nesten 10 millionar i samla stønad. Tynset fekk 8 tilsagn på til saman 3 millionar,

Isolert sett forklarar derfor ikkje løyvingane til fondet utviklinga i kommunane.

også det relativt meir enn Kongsvinger jamført med storleiken på kommunen. Det vi ser, er at det er vanskeleg å seie at DU i praksis prioriterte dei utpeikte vekstsentera sterkt gjennom sine eigne verkemiddel desse første åra. Kvifor denne mangelen på vekstsenter og dermed SIVA? Ei mogleg forklaring er at SIVA verken vart ein del av DU eller eigd av DU.

Frå top down til bottom up

Hersoug og Leonardsen (1979) undersøkte folketalsutviklinga i prøvesenterkommunane i perioden 1965–70 samanlikna med femårsperioden før dei fekk senterstatus. Dei fann at fleirtalet av kommunane voks raskare etterpå, men at det også var unntak. Om desse kommunane vaks raskare på grunn av vekstsenteratsinga eller av andre grunnar, veit vi ikkje. Det vi har vist, er at prøvesentera ikkje vart klart prioritert i praksis av fondet. Isolert sett forklarar derfor ikkje løyvingane til fondet utviklinga i kommunane. Det var fleire grunnar til at DU hadde sterkt engasjement utanom dei utpeikte vekstsentera. I store turismefylke som Oppland gjekk store delar av løyvingane til denne næringa. Dette er truleg også med på å forklare at Trysil fekk fleire løyvingar enn Kongsvinger i Hedmark, og det forklarar det meste av fondet sitt sterke engasjement i Fjell-Norge, til dømes i Gudbrandsdalen.

Det få hadde rekna med var at kommunane som ikkje var peikt ut engasjerte seg på eiga hand. Vi fekk begrepet «tiltaksordførarar». Dette var ordførarar som ville ha vekst og utvikling også i sin kommune uavhengig av prioriteringar frå Stortinget og regjeringa (Teigen 1982, Larsen og Aarsæter 1985). Både etter den gamle

planlovgevinga og den nye plan- og bygningslova frå 1965 var kommunen si lovpålagte rolle i næringsutviklinga å ha ansvaret for å leggje forholda fysisk til rette for lokal næringsutvikling. For å støtte opp om dette hadde departementet øymerka midlar i statsbudsjettet til grunnlagsinvesteringar (kap. 575, *Kommunale utbyggingstiltak*). Dette var ifølge verkemiddelmeldinga (s. 31) «midler som skal nyttas som tilskott til finansiering av kommunale utbyggingstiltak som kan påregnes å skape grunnlag for sterkere økonomisk vekst og gi nye varige arbeidsplasser i distriktene» (St. meld. nr. 13 [1972–73]). Løyvingane til føremålet auka frå 1 million i 1967 til 25 millionar i 1972. Det meste gjekk til den nordlege delen av landet inkludert Nord-Trøndelag, men også dei mest utprega utkantfylka i Sør-Norge som Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Oppland kom høgt. Statsbudsjettet hadde også spesielle tilleggslovingar til same føremålet i utpeikte prøve- og vekstsenter.

DU fekk ei lovpålagd oppgåve bygd på desentralisert konsentrasjon og med vekstsenterstrategi og storforetak som motorar. Både dette og SIVA som iverksettar bygde på ein teori om samfunnsstyring frå toppen, det Ottar Brox (1972) kalla mønsterplanlegging. Tiltaksordførarane skipla strategien ved aksjon nedanfrå. På 1970-talet rakna denne strategien frå fleire kantar. Stimulert av øymerka tilskot frå staten til satsing på industriområde både gjennom rein arealtilrettelegging og tilhøyrande veg, vatn og kloakk tok tiltaksordførarane steget vidare til aktivt å tiltrekke seg bedrifter gjennom akkvisisjon og aktivistisk arbeid for nyetableringar. Kommunane rusta seg sterkt for å bli med på den nye nærings- og distriktssatsinga også på andre måtar. Fordi det gav større handlefridom og raske responstid byrja dei å etablere kommunale industriselskap, og saman med DU stoppa dei

ikkje ved tilrettelegging av industriområde. Dei bygde industribygg som DU var med og finansiere. Vart ikkje desse bygga fylt opp, engasjerte dei seg også på ulike måtar – inkludert kommunalt eigarskap – for å fylle opp bygga.

Ein føresetnad for denne kommunale satsinga var at kommunane ikkje berre fekk stønad til grunnlagsinvesteringane. Dei fekk også gunstige lån frå DU til industribygg. Nye industribygg vart reist i rekordfart. I 1971 var det reist 171 slike bygg, og dei hadde fått finansieringsstønad på ca. 100 millionar frå DU. Slik «bottom up»-aktivisme frå tiltaksordførarar og tiltaksaktive kommunar og regionar elles forklarar meir av den utviklinga som skjedde enn SIVA sin aktivitet og dei utpeikte vekstsentera (Teigen 1995). I samtida såg ein ikkje at det var ei desentraliseringsbølge i gang i heile Europa – og som Norge var ein del av. Dette var nok ein av grunnane til distriktpolitiske verkemiddel vart avgjerande forsterka desse åra (Teigen 1999). Nesten ingen såg i første omgang desentraliseringskreftene i marknadsmekanismene, men det vart også vanskeleg å avgjere om det som såg ut til å vere ein vellykka distriktpolitikk skreiv seg frå DU, SIVA eller andre distriktpolitiske vedtak. I ei oversiktsmelding om verksemda til SIVA for dei første åra frå 1968 til 74 (St.meld. nr. 98 [1975–76]) vert det peikt på at det har vore ei positiv folketalsutvikling i vertskommunar og omlandskommunar til SIVA-anlegg. Styret for SIVA (s. 27) skreiv at det var ein påfallande samanheng mellom tidspunktet for etablering av anlegget og den positive folketalsutviklinga. I sin solide gjennomgang av dette peikar Herzoug og Leonardsen (1979, s. 197) på at i den grad dette er riktig, viser det at føresetnadene om at vekstsentera laut vere langt større enn dei som vart etablert, ikkje stemmer.

I lys av desse utviklingstrekka er det tankevekkande kva som var SIVA si tolking av problema dei hadde kome opp i. I årsmeldinga for 1978 skreiv styret: «Den erfaring SIVA har høstet gir grunn til å reise spørsmålet om de virkemidler som søker å påvirke næringslivets lokaliseringssvalg er sterke nok». SIVA ville ha

Nesten ingen såg i første omgang desentraliseringskreftene i marknadsmekanismene.

sterkare sentralplanlegging for å få til desentralisert konsentrasjon. Fleire faktorar vanskeleggjorde dette. Viktigast var truleg at industrien sjølv valte meir desentralisert lokalisering enn dei utpeikte vekstsentera. Vansken med å prioritere vekstsenter med eit stort og avansert føretak som drivkraft vart også avgjerande forsterka av at perioden for statleg industrireiseing var over. I tillegg viste nyare forskning at dei eksportretta storføretaka ofte ikkje fekk dei ringverknadane ein hadde førestilt seg. Dei starta som einsidige industristadar og fortsette som det. DU og Erik Brofoss initierte sjølve denne forskinga, og rapporten frå Paul Olav Berg (1965, 1968) som viste manglande ringverknader, gjorde sterkt inntrykk.

Frå 1965 fekk vi også ei borgarleg regjering med innebygde motsetnader i spørsmålet om å satse på desentralisert konsentrasjon. Distriktsopprør i mange parti som del av folkerøystinga om EEC i 1972 vart den avgjerande spikaren i kista for strategien om desentralisert konsentrasjon (Rasmussen 1995). Starten på 1980-talet var inngangen til det som vart kalla høgrebølga, forklart som eit epokeskifte av Bjørklund og Hagtvet (1981) og som ein overgang frå den sosialdemokratiske orden til marknadsstyring av Berge Furre (2004). Summen av alt dette gjorde at SIVA som eit «top-down»-verkemiddel for planlagt industrireiseing låg på sotteseng ved inngangen til 1980-åra.

SIVA i dvale

Dei viktigaste økonomiske verkemidla til DU og SIVA frå starten var støtte til kapital, billeg lån og i tillegg investeringstilskot. Dette var sterke verkemiddel fordi Norge den gongen hadde ein politisk styrt kapitalmarknad. Alle bankar var pålagt å ha same renta, og kapitaltilgangen vart styrt gjennom at bankane fekk utlånskvotar. Berre det å få tilgang til lån gjennom DU gjorde at investorar slapp å stå i kvotekøen og kunne få tilgang til lån. Når låna dessutan kunne gjevast til lågare rente enn den renta alle andre bankar måtte ta, var tilgang på lån eit langt sterkare verkemiddel enn i dag. At reine tilskot var eit sterkt

Starten på 1980-talet var inngangen til det som vart kalla høgrebølga.

verkemiddel seier seg sjølv, og også SIVA finansierte industriutleige bygga sine med tilskot. Denne sentralstyrte planøkonomien vart gradvis avvikla frå omkring 1980. Det som vart kalla den første høgrebølga slo raskt inn i Norge. Og høgrebølga starta før Høgre kom inn i regjeringa. Eit regjeringsoppnemnt utval (NOU 1980:4) vart sett ned, og utvalet sin konklusjon var at rente- og kapitaltilgangen heretter skulle bli marknadsstyrt.

Bankane reagerte entusiastisk. Frå å kvotere inn heldige kundar, vart det nå kamp om kundane. For distriktsutbyggingsaktørane DU og SIVA hadde dette den konsekvensen at lokale bankar, mest sparebankar, på ein heilt annan måte enn før kunne vere med på å finansiere lokal næringsutvikling. Slik SIVA var organisert, kunne dei i liten grad nytte seg av dette. DU derimot fekk storstilt samarbeid med sparebankar og kommunar som investerte i det som eigentleg skulle vere SIVA sitt ansvarsfelt: næringsareal og næringsbygg.

Konsekvensen av samverkande faktorar var at SIVA gjekk i dvale saman med heile vekstsenterstrategien. Frå starten på 80-talet viste det seg at krisa byrja å gå over gjennom ny vekst, men veksten kom ikkje i dei gamle, store industrikonglomerata. Dei kom gjennom små og mellomstore bedrifter – i både gamle og nye bransjar. Dette var bedrifter som var raske, fleksible og omstillingsdyktige. Masseproduksjonsfasen som SIVA skulle sørve, var over. Ei ny tid var i emning. Den nye veksten og dynamikken fekk namn som «fleksibel spesialisering». Også Norge og nordiske land fekk dokumentert denne delen av næringsutviklinga (Isaksen 1993). Distrikta hadde hatt ei god utvikling på 1970-talet og vekstsenter teorien sin kanskje sterkaste kritkar, Ottar Box, hevda ved inngangen til 1980-talet at

det ikkje lenger var fare for avfolking av norske lokalsamfunn. Formuleringa hans var at norske utkantstrok var konsoliderte (Brox 1980). SIVA gjekk i dvale og administrerte gamle industribygg som dei streva med å leige ut, men dei vart ikkje avvikla. Lagnaden deira gjekk kanskje under radaren og det vart redninga.

Klynger og innovasjons-system

I stortingsmeldinga om regionalpolitikken frå 1985 vart det signalisert at regjeringa såg for seg at endringar laut skje (St. meld. nr. 67 [1984–1985]). SIVA kunne ikkje halde fram som nå. Ei arbeidsgruppe som skulle greie ut framtidig satsing vart sett i arbeid. Hovudpunkta frå arbeidsgruppa vart lagt fram i ei stortingsmelding i 1987, og Kommunal- og miljøvernkomiteen slutta seg til det meste (St.meld. nr. 22 [1986–87] og Innst. S. 144 [1986–87]). Selskapet utarbeidde ein ny strategi i tråd med dette. Verksemda til SIVA skulle heretter dreiest frå tilrettelegging for produksjonsorientert industri til å vere ein aktiv utviklingsaktør av kunnskaps- og teknologitufta bedrifter og produkt. Utvikling av gode samarbeidsmodellar med sentrale og regionale forskings- og kompetansemiljø skulle vere ein slik viktig lekk. Det vart vektlagt at SIVA i framtida skulle ha innovasjonskompetanse i styre og administrasjon som kunne leggjast oppå selskapet sin tradisjonelle kompetanse.

I den neste stortingsmeldinga om distriktspolitikken, St.meld. nr. 29 (1988–89) slutta Kommunaldepartementet seg til desse endringane i SIVA sin strategi. Strategien ville også føre til at selskapet vart meir direkte engasjert i etablering og utvikling av bedriftene, men stortingsmeldinga la vekt på at dette primært skulle vere kunnskapstufta bedrifter retta mot ein internasjonal marknad. Det var SIVA sitt styre som skulle tolke og bygge dei nye overordna strategiane inn i organisasjonen. Dei politiske ambisjonane om å engasjere seg meir direkte i etablering og utvikling av bedrifter var spesielt krevjande. SIVA var i 1989 ein liten organisa-

sjon med nitten tilsette – femten av dei ved hovudkontoret i Trondheim, tre i Narvik og ein i Risør. I tråd med dei politiske føringane oppretta styret SIVA-Virksomhetsutvikling med eigen direktør i 1990. Den gamle verksemda vart ivareteke av SIVA-Eiendom. Ikkje minst hadde selskapet nyleg (1987) fått ein ny og dynamisk administrerande direktør, Harald Kjelstad. Den overordna strategien var framleis knytt til rolla som distriktsutbygger, men nå definert som

- Utbygger av infrastruktur
- Venture-kapitalist og etableringsselskap
- Nettverksutviklar og nettverkssenter
- Næringsparkutviklar

Allereie frå starten gjekk selskapet inn i ein ny type næringspark, Forskingsparken i Tromsø. Her gjekk dei inn som majoritetseigar (50 prosent). Viktigheita og tyngda i satsinga vart markert ved at tidlegare direktør i Statoil, Arve Johnsen, vart styreleiar og at administrerande direktør Kjelstad sjølv gjekk inn i styret. Denne sterke satsinga i Tromsø var i tråd med nyorienteringa om å satse på kunnskap og kompetanse, men relativt uproblematisk i høve til det tradisjonelle distriktspolitiske oppdraget. Tromsø høyrde inn under det distriktspolitiske verkemiddelområdet. Strategien gjekk også ut på å vere etableringsselskap. Hovudverkemiddelet i startfasen vart såkornsselskapet Norsk Nyetablering A/S (NYAS), lokalisert i Trondheim og med oppstart i 1990. Også dette selskapet var etablert saman med mange andre eigarar og skulle gå inn i kunnskapsbaserte selskap.

I 1993 vart SIVA organisert som statsføretak, men framleis eigd av Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD). I dei neste stortingsmeldingane om distrikts- og regionalpolitikken fekk SIVA ein større og større plass. Det er liten tvil om at eigaren KAD satsa sterkt på å vekke opp att SIVA – ikkje minst fordi departementet miste eigarskapen til Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND). I samarbeid med den nye og dynamiske leiinga i SIVA lykkast

departementet med ny strategi og nye oppgåver. Nå var det ny fart i organisasjonen. Kjell Borgen hadde som kommunalminister tapt kampen om SND, men vart nå sett inn som styreleiar i SIVA. Eit nytt organisasjonskart signaliserte sterkare den distrikts- og regionalpolitiske rolla ved etablering av ei eiga eining kalla Regional utvikling, i tillegg til den gamle eigedomseininga og den eininga for verksemdutvikling som vart etablert ved omstillingane i 1988–89. Den såkalla nettverkstrategien som gjekk ut på å gå inn på eigarsida (i minoritetsposisjon) i samarbeidande selskap vart vidareutvikla slik at dei i 1994 var inne i ei rekkje selskap – mange av dei såkorn-selskap som i sin tur gjekk inn på eigarsida i små og nystarta selskap. På denne måten vart SIVA direkte og indirekte eigar i mange selskap. Dette var offensivt, men kunne også kome i konflikt med målet om å vere til for alle, altså likebehandling. Dei kunne bli konkurrent i staden for hjelpar. Ei evaluering peikte på dette, og styret i SIVA endra strategi og starta med å selje seg ut av einskildselskap.

Forskingsparkar, kunnskapsparkar og IT-Fornebu

Det historiske utgangspunktet var at SIVA skulle byggje og drifte industribygg. Da industrien stagnerte vart den bedriftsretta distriktpolitikken endra frå tidleg på 1980-talet. Tidlegare var det berre potensielle eksportbedrifter som fekk distriktpolitisk stønad, primært industri og turisme. Først på 1980-talet vart det opna for at også tenesteytande bedrifter kunne få stønad frå DU (St. meld. nr. 55 [1980–81]) og SIVA. Dette fekk aldri noko stort omfang, og det var eit stort sprang å gå inn som eigar av bygg innanfor forskings- og kunnskapssektoren. Det som starta i Nord-Norge med Forskingsparken i Tromsø var eit engasjement innanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Forskingsparkar var også i resten av landet knytt til universitetsbyar, men her langt utanfor distriktpolitikken si geogra-

Det historiske utgangspunktet var at SIVA skulle byggje og drifte industribygg.

fiske avgrensing. Slik var det stort sett også med dei fleste høgskulane der SIVA gjekk inn i kunnskapsparkar. I 1998 vart det arbeidd fram opplegg for slike kunnskapsparkar på 17 stader, og det var vedteke allereie på dette tidspunktet å gå inn i tre slike selskap: Sørlandet Teknologisenter A/S (i Grimstad), Molde Kunnskapspark A/S og Lillehammer Kunnskapspark A/S. Dette året gjekk også SIVA internasjonalt og var med og etablerte næringspark i Murmansk som ein del av Nord-Norge-satsinga.

Det gigantiske enkeltengasjementet rundt tusenårsskiftet var Fornebu-prosjektet. Den storstilte ideen var eit it-basert kompetansesenter i verdsklasse på den nedlagte hovudflyplassen. Dette var eit kontroversielt tiltak fordi det lukta av gammaldags statsengasjement i ein region der det ikkje skulle vere vanskeleg å få inn marknadsaktørar. Arbeidarpartiet fekk, overraskande nok, støtte frå Frp om ei gigantsatsing i statleg regi. Det skulle utviklast planar for eit areal på 605 mål, tilsvarande 80 fotballbaner – som det stod i årsmeldinga for SIVA i 1999. Det skulle som ein start investerast 780 millionar i to selskap. Det eine selskapet skulle utvikle forretningsmodellar og vart kalla eit visjonsselskap, og det andre skulle drifte gjennom å vere eit eigedomsselskap. SIVA skulle på vegne av staten eige ein tredel av kvart av desse selskapa, og dei skulle delta i styrande organ. SIVA sitt engasjement i forskingsparkar og kunnskapsparkar knytt til byar i vekst – og utanfor det distriktpolitiske verkemiddelområdet – hadde ikkje vore uproblematisk. Å grunngje den tunge deltainga på Fornebu som eit distriktpolitisk tiltak var verre. Telenor skulle også gå tungt inn i Fornebu-prosjektet under leiing av Torodd Hermansen. På 60-talet hadde han vore den store teoretiske strategen for vekstsenter-

satsinga. Nå kunne han avslutte yrkeskarrieren sin med eit vekstsenter slik det eigentleg vart forstått der ideen kom frå: franske regionaløkonomiar som ville ha ei satsing i byar og regionar med mange hundre tusen innbyggjarar.

Det var fleire grunnar til at SIVA valte å gå inn i forskings- og kunnskapsparkar, men ein grunnleggjande føresetnad var marknadsorienteringa av forskning og utdanning som starta på 1980-talet. Her var KAD i føringa. Det var også dette departementet som initierte regionale forskingsinstitutt. Desse var organisert som stiftingar og uavhengige, men samlokalisert med høgskulane. Også kompetansesenter og konsultentselskap vart stimulert. Dette kunne bli ein redningsplanke for SIVA. Denne strategien viste seg å passe godt med framveksten av teoriar og modellar om FOU-basert innovasjon (Mowry og Sampat 2005). I staden for lineære innovasjonssystem der grunnleggjande innovasjonar vart gjort på universitet og høgskular isolert frå næringslivet, var den nye iverksettinga i eit interaktivt samspel (Lundvall 1988). Aktørane som gjekk inn i dette samspilet danna grunnlaget for teoribygginga om innovasjonssystem. Det starta med nasjonale innovasjonssystem (Lundvall 1992), men regionaløkonomar var raske til å bruke modellar og teorigrunnlag også på regionalt nivå (Asheim 1995). SIVA fanga opp dei nye ideane om innovasjonssystem raskare enn DU og SND. SIVA gjekk i løpet av få år frå ei bakevje til ein ny-skaparposisjon.

Næringshagar og inkubatorar

FOU- og innovasjonssystemsatsinga til SIVA betydde at organisasjonen ikkje lenger berre var ein distriktpolitisk aktør. I likskap med vekstsentersatsinga kunne ein likevel argumentere for ein spreiringseffekt frå senter til omland. Positive ringverknader kunne spreie seg til norske regionar i samsvar med Hirschman sin «trickle down»-effekt (Hirschman 1958). Dette hadde vore ein kontroversiell teori i heile etterkrigs-

tida. Eit hovudargument mot vekstsentersatsinga til dømes frå Brox og Handegård (1973, 1977) hadde vore at det omvendte ville skje, at vekstsentera ville utarme omlandet i tråd med Myrdal sin teori (1957) om «backwash» eller dragsugeffekt. På midten av 1990-talet kom distriktpolitikken litt tilbake til SIVA gjennom satsing på det som var rekna bygg tilpassa distriktskommunar, den såkalla næringshagesatsinga. Næringshagen var fysisk sett ikkje ein hage, men eit bygg som kunne huse personar og bedrifter i ein etableringsfase. I årsmeldinga til SIVA for 1996 ser selskapet for seg etablering av 20–30 slike næringshagar rundt omkring i distrikta dei neste tre–fem åra. Etablering kunne skje på stader som har «klare ambisjoner og planer om å utvikle sitt eget næringsgrunnlag i nye retningar, utvikle miljøer som er tiltrekkende og opprettholde innsatsen gjennom læring og utvikling (s.8)».

Det neste ansvarsområdet SIVA fekk ansvaret for, var eit inkubatorprogram med oppstart i 1999. Gjennom dette programmet fekk organisasjonen bryne seg på meir enn utleige av lokale. Tanken med inkubatorar er å etablere eit miljø der ein forretningsidé kan utviklast til ei bedrift. Inkubatorane skulle også samlokalisere personar med felles utfordringar og ambisjonar. Inkubatorane vart lagt til kunnskapsparkane. Ambisjonane vart etter kvart at det skulle vere eit hierarki der næringshagane kunne nyte godt av kompetanse i kunnskaps-senter og regionale- og nasjonale innovasjonssystem. Både næringshagane og inkubatorane var dømte på den evna til nyttenking som lenge hadde prega distrikts- og regionalpolitisk avdeling i KAD. Men «takken» var at også SIVA vart overført til Nærings- og handelsdepartementet i 2002. Overføringa var eit direkte resultat av Sem-erklæringa (Bondevik II) og med Erna Solberg som kommunalminister. Grunngevinga var målet om å effektivisere og profesjonalisere statleg eigarskap. Dette var det Næringsdepartementet som spesialiserte seg på, men som for SND vart det også for SIVA presisert at formålet framleis skulle vere å bidra til regjeringas distrikts- og regionalpolitiske mål.

Klyngeprogramma og nye næringer

Både nærings- og regionalpolitikken skulle ta ei uventa vending på 1990-talet. Berre eit tiår etter at vekstsentersatsinga var lagt daud, oppstod ein ny samlokaliseringsteori, kalla Porter-klynger (Porter 1990). Porters «nye» klyngeteori var på sentrale felt forskjellig frå vekstsenterteorien. Det store føretaket som var dominerande og fekk mange underleverandørar er i Porters kjerne-modell erstatta med mange likeverdige føretak som både konkurrerer og samarbeider. Konkurransen gir ei blanding av innovasjonspress og samarbeid som til saman skaper utviklingskraft. Porters store arbeid var også empirisk. Han hadde gjort kartleggingar i mange land og hadde funne mange ulike, men framgangsrrike klynger. Sjølv om dei var ulike hadde dei også nokre felles kjenneteikn som han framstilte som ein «diamantmodell». Denne modellen har vore flittig brukt i norske klyngeprosjekt etter introduksjonen på midten av 1990-talet (Reve, Haugland og Grønhaug 1995).

Var det også slike næringsklynger ein kunne satse på i Norge? Dette spørsmålet stilte professor Torger Reve. Han fekk mobilisert finansiering til eit stort, norsk Porter-prosjekt. Med Porters arbeid som startpunkt kunne han i 2006 oppsummere 15 år med klyngestudium (Reve 2006). Også Reve er føretaksøkonom (som Porter), og klyngepolitikken vart møtt med hovudrystande skepsis frå klassiske sosialøkonomar som analyserte dette som misforstått motepolitikk (Holmøy 2001). I det nye næringsdepartementet sat ei kjerne av økonomar som klart var tilhengarar av næringsnøytralitet, og næringsministrane frå ulike parti tilpassa seg stort sett denne tenkinga. Da høvde det godt at Porters teori var næringsnøytral. Også her opponerte sosialøkonomar og peikte på at også klyngepolitikk går ut på å forsøke å plukke vinnarar (NOU 1996:17). Reve identifiserte eit fåtal slike Porter-klynger. Han tok Porters modell alvorleg på den måten at han kravde at dei laut vere store for å vere «kvalifisert». Raskt skjedde det same som med vekstsentera. Regionale aktørar byrja å

Var det også slike næringsklynger ein kunne satse på i Norge?

leite etter småklynger både her og der. Viktigast i vår samanheng var at SIVA fann ein ny arena. Dei kunne gå frå Perroux til Porter og bli med på dei nye klyngesatsingane. SIVA sitt prestisjeprosjekt oppsummerte Reve slik: «Klyngeprosjektet som mislyktes: IT-Fornebu». Det høyrer med til historia at it-prosjektet mislykkast som klyngeprosjekt. I tillegg tappa det lenge SIVA for kapital. Men det heile enda opp med store gevinstar da dei etter kvart selde seg ut av eigedomane². Det var ikkje berre som del av dei reine klyngesatsingane at SIVA gjekk inn i nye næringer og sektorar. Dei gjekk også inn i nysatsingar i reiselivsnæringa, til dømes pilotprosjektet i Flom og Lofoten golf. Også i desse satsingane prøvde dei å iverksette klyngetenking.

SIVA lykkast med å bli ein av tre hovudaktørar i det vi kallar «det planlagte eller det konstruerte innovasjonssystemet» (Spilling og Rosenberg 2006). Dette systemet er spesielt designa for å kople saman FoU, innovasjon og næringsutvikling innanfor rammene av den dominerande klyngetenkinga. Dei tre faste aktørane vart Innovasjon Norge (IN), Norges forskningsråd. (NFR) og SIVA. Klyngeprosjekta er samla i Norwegian Innovation Cluster (NIC) og opererer eit tredelt hierarki av klyngeprogram: Arena (tidleg fase), NCE (Norwegian Centres og Expertise) og GCE (Global Centres og Expertise). På nytt ser vi inspirasjon utanfrå i konstruksjonen av innovasjonssystemet, og der Norge har sine tilpassa løysingar (Asheim og Coenen 2005). SIVA er miniputten i dette innovasjonssystemet og har framleis berre ca. 40 tilsette medan IN og NFR har hundrevis. SIVA er i

² Eg har hatt intervju med tidlegare direktør Harald Kjelstad om dette. Eg har også kvalitetssikra ein del andre fakta med han og tidlegare styremedlemmar.

dag organisert slik at dei har to hovudaktivitetar – eigedom og innovasjon. Det er ei arbeidsdeling der dei gjennomgåande er «eigedomsforvaltar» i klyngeprosjekta. Bygningane er enten heileigde av SIVA eller eigd saman med andre – offentlege og private. Innovasjonsdelen av verksemda har endra seg og skifta karakter og namn mange gongar i løpet av dei siste åra, men SIVA blir brukt av departementa til å operere egne prosjekt som til dømes Inkubator-programmet og som ansvarleg for omstillingsprogram i regionar som opplever krise.

Status: Eigedom og innovasjon

SIVA i dag har to hovudaktivitetar: Investeringar og drift av eigedom, og innovasjonsaktivitetane. Eigedomsverksemda skal vere sjølvfinansierande og det er også dei siste åra gjennomført krav til økonomisk avkastning for eigaren (staten). På eigedomssida har dei ansvaret for ca. 50 eigedomsselskap og langt fleire bygningar. (Jakobsen & al. 2015). Innanfor innovasjon er SIVA ein av tre hovudaktørar i dei tre klyngeprogramma som kvar for seg driftar mange einskildklynger, ansvarleg for innovasjonsinkubatorar og aktør i fleire andre innovasjonsprogram. SIVA er medeigar i 100 små og store innovasjonsselskap.

I den perioden eg har studert, er det nokre hovudtrekk i utviklinga:

- SIVA har gått frå å vere eit reindyrka distriktpolitisk verkemiddel til at dette er fjerna frå målstrukturen. Større og større delar av aktiviteten er lagt til større byar i norsk målestokk.
- SIVA har gått frå å satse på industri som vekstnæring til å bli næringsnøytralt.
- SIVA har gått frå å byggje fysisk infrastruktur til å vere med på ei rekkje innovasjonsarenaer.

Det er imponerende å drifte så mange eigedomselskap og innovasjonsselskap med 40 tilsette, der mange av desse arbeider i sjølve sentral-

administrasjonen av organisasjonen. På den andre sida tilseier ei slik spreiding på eigedom, aktivitet og kompetansekrav at det er grunn til å tru at det meste SIVA driv med også ville kunne halde fram om SIVA ikkje finst. Dette kan best illustrerast med at samarbeidspartnaren i klyngeprosjekta, IN, har 700 tilsette. Det kan ikkje vere vanskeleg for IN å overta alt ansvaret i til dømes klyngeprosjekta. For utanforståande er det vanskeleg å vurdere om IN ville finne like gode løysingar og drive det like kostnads effektivt. SIVA dreiv dei første 20 åra berre med eigedomsdrift. Verksemda stagnerte da både teorien for vekstsentersatsinga og vekstsenterstrategien vart skifta ut i løpet av 1970-talet. Dei siste 30 åra har SIVA kome seg ut av denne bakevja og har i periodar vore spesielt dyktige til å fange opp nye teoriar, modellar og tilhøyrande konsept. Likevel er det først og fremst som eigedomsforvaltar dei har vorte med inn i dei nye konsept. I den siste heilskaplege evalueringa av SIVA formulerer dei det slik at eigedomsforvaltninga framleis er grunnfjellet i organisasjonen. At denne eigedomsdelen av SIVA skal drivast utan statstilskott og med avkastningskrav til staten, viser i seg sjølv at her er det svakare grunngeving for statleg engasjement enn da det heile starta.

Evaluatorane har drøfta denne delen av verksemda med marknadssvikt som eventuell grunngeving for eigedomsverksemda (Johansen & al. 2010). Det er lett å sjå at det er slik marknadssvikt for næringshagebygga i distrikta og ein del av dei gamle produksjonsbygga. Låg andrehandsverdi gjer at det kan vere vanskeleg å få private investorar (Ringholm m.fl. 2008). Problemet er at SIVA dei siste åra har gått tyngre og tyngre inn i eigedom i bykjerner, den lokaliseringa som er mest attraktiv for marknadsaktørar. Er det marknadssvikt i eigedomssektoren her, er det marknadssvikt over alt. Det andre argumentet for at SIVA skulle drive med eigedom, er ifølge evalueringa systemsvikt, men slik systemsvikt finn dei ikkje. Den andre hovudaktiviteten til SIVA, rollen som innovasjonsaktør, er det få som set spørsmålsteikn ved. Det er brei semje om at det vil bli brukt for lite pengar på

innovasjon dersom staten ikkje er bidragsytar. Hovudgrunnen er at bedrifter investerer for lite i kompetanse og risikofylt innovasjon på grunn av at andre lett kan tileigne seg kunnskapen. Det er marknadssvikt i form av positive eksterne verknader. Dette legitimerer ein offentlig innovasjonspolitik i dei fleste land. Spørsmålet er kva SIVA egentleg har å tilføre med sitt marginale engasjement i kvart innovasjonsselskap. Vi er kanskje tilbake til utgangspunktet ved etableringa i 1968. Da meinte både ekspertutvalet som vart nedsett og mindretalet på Stortinget at SIVA burde vere ein del av DU.

SIVA i dag

SIVA var eitt av mange døme at Norge ser etter modellar frå utlandet og importerer dei (Hansen 1987, 1995). I den grad ein kan kalle det internasjonale føredømet «industrial estates» ein organisatorisk innovasjon, fekk Norge denne aktøren gjennom spreiding av det som vart marknadsført som ein stor suksess i Storbritannia. I ettertid ser vi at industrielle vekstsenter som utviklingsstrategi kom på eit så uheldig tidspunkt som mogleg i Norge. Vekstsentra skulle forsterke marknadsmekanismene ved å gje ytterlegare fart til det ein trudde var vekstnæringa og vekstføretaka. I staden vart industrien ei tilbakegangsnæring, og dei føretaka som reduserte sysselsettinga mest var dei store bedriftene. I Norge kom ei tilleggsforklaring. Olja gav landet valutainntekter i slik overflod at det ikkje lenger var naudsynt med andre eksportnæringar for å få handelsoverskot. Også vekstsenter som eksportbasestrategi vart derfor marginalisert. SIVA vart ein liten og bortgløymt aktør som frå slutten av 70-talet og ti år framover berre forvalta ei bygningsmasse som vart oppbygd i dei relativt gode åra.

I SIVA var dei både dyktige og heldige ved inngangen til 1990-talet. Dei såg det nye som var i emning før andre aktørar, og vart på den måten med på ei reise i medvind. I denne fasen fekk dei også draghjelp av at andre hadde problem. DU vart innfusjonert i SND. Som vanleg går det mange år før fusjonssmertene er vekk, dei

interne problema trumfar samfunnsoppdraget. SND hadde nok med sitt og fanga ikkje opp den nye FoU-baserte innovasjonsvendinga så raskt som SIVA. I tillegg kom at KAD miste eigarskapen til SND gjennom ein prosess der Kjell Borgen vart tapar internt i Arbeidarpartiet. SND kom inn i Næringsdepartementet, eit departement med eit embetsverk som langt på veg var motstandarar av målretta distrikts- og næringspolitikk. Dei ville helst ha SND til å fungere nærings- og regionalnøytralt. Regionalavdelinga i KRD, som var dei store taparane i denne prosessen, fekk behalde SIVA. Kjell Borgen overtok som styreleiar, og kombinasjonen av politikarar med uvanleg gjennomslagskraft og ein ny, dynamisk og sjarmerande direktør i SIVA gjorde susen. Selskapet fekk ein raskt vekst og dobla talet på tilsette desse åra.

Vil SIVA overleve på nytt?

Hovudforklaringane på at SIVA ikkje berre har overlevd men er sentrale i det nasjonale innovasjonssystemet og kan feire sine 50 år, kan oppsummerast. SIVA var i krise og hadde mista sin opphavlege grunngeving før nedlegginga og fusjoneringa innanfor sektoren starta tidleg på 1990-talet. Organisasjonen sette inn ein snuoperasjon på slutten av 1980-talet og var tidlegast ute med å ta i bruk det nye teori- og modellgrunnlaget med klynge- og innovasjonspolitik i sentrum. Dette var viktig, men ikkje tilstrekkeleg. Det hadde ikkje vore vanskeleg å grunnge at nett denne dynamiske nyorienteringa kunne kome godt med i det innfusjonerte SND. At SIVA framleis også dreiv med «gammaldagse» aktivitetar som finansiering av nærings- og FOU-bygg var heller ikkje eit reelt

I SIVA var dei både dyktige og heldige ved inngangen til 1990-talet.

argument for at det var ei naturleg arbeidsdeling mellom SND og SIVA. Landbruksbanken vart innfusjonert i SND, og finansiering av næringsbygg som fjøs og bygg for nye næringar i landbruket vart ein sentral aktivitet – og er det framleis for nåverande IN. Den mest sannsynlege forklaringa på at SIVA ikkje vart med inn i SND på 1990-talet er at regjeringane ikkje ville vekke til liv att dei bitre motsetningane mellom Kommunal- og Næringsdepartementet. KAD laut få behalde ein liten regionalpolitisk aktør dei også. Såra frå departementskampen var først og fremst knytt til personar og fraksjonar i Arbeidarpartiet. Med borgarleg regjering vart også SIVA overført til Næringsdepartementet i 2002. Med overføringa til dette departementet var det no ikkje eit stort problem at dei ikkje lenger berre var ein distriktpolitisk aktør. At SIVA heller ikkje vart med da SND vart fusjonert inn i IN i 2004 er vanskeleg å forstå, og berre sentrale aktørar kan når tida kjem bidra med forklaring. Grunngevinga som vart gitt, var ei naturleg arbeidsdeling mellom IN og SIVA, men IN vart til ein stor og samansett «landhandel» med arbeidsoppgåver som var mindre naturlege enn det SIVA hadde spesialisert seg på.

Den nye «faren» som trugar SIVA er kampen mellom regionalisering og sentralisering. Ekspertutvalet som skulle foreslå nye arbeidsoppgåver til dei nye og større regionane har kome med sin rapport der dei legg fram tre regionaliseringsmodellar for framtida. I modell 1 blir alle dei tre innovasjonsaktørane regionalisert. I modell 2 held alle tre fram som nå, men fylkeskommunane sin rolle vert styrka. I modell 3 blir SIVA lagt ned og selskapets funksjonar blir lagt til fylkeskommunane. Det er denne siste modellen utvalet tilrår. I denne modellen foreslår utvalet at større delar av IN og NFR blir regionalisert til dei nye og større fylkeskommunane, men at desse to aktørane framleis skal ha ein rolle som nasjonale aktørar, blant anna i det nasjonale innovasjonssystemet (Regionreformen 2018). SIVA blir i så fall lagt ned, innovasjonsaktiviteten overteke av IN og eigedomsmassen fordelt på dei nye fylkeskommunane. Ekspertutvalets tilrådingar skal nå ut på høyring. Det vil vere eit

interessant forskingsområde å studere høyringsfråsegnene. Ei mogleg forklaring på at SIVA har overlevd i fleire rundar er at hovudkontoret ligg i Trondheim. Regjeringane ville ha fått både trøndelagsbenkane på Stortinget og kanskje NTNU/ Sintef-miljøet på nakken ved nedlegging og innfusjonering.

SIVA kan også bli nedlagt gjennom eit sentraliseringsgrep. Det kan på nytt kome forslag om å innfusjonere organisasjonen i IN. Med NTNU-rektoren som nyvalt styreleiar i IN har organisasjonen fått ein leiar som har spesialisert seg på fusjonar. Det gamle alternativet med å innfusjonere SIVA i IN kjem nok på nytt på dagsorden. Sannsynlegheita for at alle tre regionaliseringsmodellane blir forkasta er større. Sentralforvaltninga strittar alltid imot regionalisering. Nå har vi i tillegg ei regjering som har redusert regionanes løyvingar til distriktsutbygging drastisk. Dei to dominerande partia i regjeringa er jamvel imot heile regionnivået. Det er usannsynleg at dei vil styrke det dei vil avskaffe. Alt kan likevel skje. Dette er ei mindretalsregjering og «stortingsregjereri» er eit ikkje ukjent fenomen. Regjeringa kan bli tvinga til regionalisering.

REFERANSER

- Allen, K.J. og Hermansen, T. (1968). *Regional Policy in EFTA. An Examination of the Growth Centre Idea*. Edinburgh: Oliver & Loyd.
- Asheim, B.T. (1995). *Regionale innovasjonssystem – en sosialt og territorielt forankret teknologipolitikk*. Nordisk Samhøllsgeografisk Tidsskrift, 20: 17–34.
- Asheim, B.T. og Coenen, (2005). *Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters*. Research Policy, 34 (2005) 1173–1190.
- Berg, P.O. (1965). *Ringvirkninger av ny storindustri. Utvikling i næringsliv og bosetting i Årdal og Mo i Rana med omliggende distrikter siden 1946*. Oslo: Distriktenes Utbyggingsfond, Publikasjon nr. 1.
- Berg, P.O. (1968). *Ringvirkninger av hjørnesteinsbedrifter. I: Det norske studentersamfunn, Som det stiger frem. En antologi om norsk distriktsutbygging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørklund, T. og Hagtvet, B. (1981). *Høyrebølgen – epoke-skifte i norsk politikk? Høyres velgerframgang og Arbeiderpartiets 80-årsdilemmaer i sosial, økonomisk og politisk belysning*. Oslo: H. Aschehoug & co. (W. Nygaard).
- Brox, O. (1972). *Generativ planlegging. I: PAG-artikkelsamling nr. II (s. 67–78)*. Bergen: Populistiske arbeidsgrupper.
- Brox, O. og Handegård, O. (1973). *Landsdelplanen for Nord-*

- Norge – kritikk og alternativ. I PAG (Politiske arbeidsgrupper i Bergen): Bergen: Artikkelsamling 3.
- Brox, O. (1980). Mot et konsolidert bosettingsmønster? Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 3–4.
- Bugjerde, A. (1981). *Norsk distriktsutbygging. Eit oversyn*, Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Dedekam, A. Jr. (1987). *Regionaløkonomi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Furre, B. (2004). *Norsk historie 1914–2000*. Oslo: Samlaget.
- Hagen, S.E. (1988). *Tilbakeblikk på vekstsenter som utviklingsstrategi*. I: Teigen, H. og Nordgreen, R. (red.) *Mot ein ny distriktspolitikk?* ODH Info-serien nr. 64/88. Lillehammer: Oppland distrikthøgskole.
- Hallén, A. (1977). *Senter for ein utkant. Analyse av ein kommunal strategi for vekst i ein nærings svak region*. Mastergrads-avhandling. Oslo: Institutt for samfunnsforskning/ Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Handegård, O. (1977). *Kommunesentrum og omland – et kritisk problem i norsk regionalplanlegging*. I: Thuen, T. og Wadel, C. (red.) *Lokale samfunn og offentlig planlegging*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hansen, J. Chr. (1987). *Fornorsking av modeller for regional utvikling*. Sosiologi i dag, no. 3–4, 131–147.
- Hansen, J. Chr. (1995). *Modeller for regional utvikling i Norge. Fra vekstsenter til banan*. I: Teigen, Nordgreen og Spilling (red.), *Langtidslinjer i distriktspolitikk og tiltaksarbeid*. Oslo: Vett & Viten.
- Hersoug, B. og Leonardsen, D. (1979). *Bygger de landet?* Oslo: Pax.
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Holmøy, E. (2001). *Et verdiskapende Norge – Pop internationalism på norsk?* Økonomisk forum 2: 12–16.
- Hoover, E. (1948). *The Location of Economic Activity*. New York, Toronto, London: McGraw-Hill Book Company.
- Isaksen, A. (red.) 1993. *Spesialiserte produksjonsområder i Norden*. Nordisk samhallsgeografisk tidsskrift, Uppsala.
- Innst. S. nr. 252 (1966–67). *Tilrådning frå kommunalnemnda om Selskapet for industrivekstanlegg* (St.prp. nr. 65).
- Jakobsen, E., Høiseth-Gilje, K., Aagesen, E., Grünfeld, L. og Ulstein, H. (2015). *Evaluering av eiendomsvirksomheten til SIVA*. Oslo: MENON Business Economics.
- Johansen, S., Furre, H., Brastad, B., Flatnes, A. og Gundersen, F. (2010). *Infrastruktur gjør forskjell. Evaluering av SIVA 2002–2008*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/Oxford Research A.S.
- Larsen, H. O. og Aarsæter, N. (red.) (1985). *Kommunalt tiltaksarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lorendahl, B. (1974). *Nordisk regionaløkonomi. Lokaliseringen i teori, praktik och politik*. Föreningarna. Stockholm: Nordens Förbund.
- Lundvall, B. Å. (1988). *Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation*. I: Dosi, G., C., Freeman, R. Nelson, G. Silverberg og L. Soete. *Technical change and economic theory*. London og New York: Pinter Publishers.
- Mowery, D. og Sampat, B. (2005). *Universities in National Innovation Systems*. I: Fagerberg, J., Mowery, D., Nelson, R. (red): *The Oxford Handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Andre Deutch.
- Nourse, H. (1968). *Regional economics. A study in the economic structure, stability and growth of regions*. New York, St. Louis, San Francisco, Toronto, London, Sydney: McGraw-Hill Book Company.
- NOU (1980: 4) *Rentepolitikk*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU (1996:17). *I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten, åpen økonomi*.
- Perroux F. (1950). *Economic Space: Theory and applications*. Quarterly Journal of Economics.
- Perroux F. (1955). *Note on the Concept of Growth Poles*. Economic Applique, Serie D, bd. 8.
- Piore, M.J. and Sabel, C.F. (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London, Basingstoke: Macmillan.
- Rasmussen, T. Fr., (1995) *De lange linjer i norsk distriktspolitikk og urbaniseringsdebatt*. I:
- Teigen, H., Nordgreen, R., og Spilling, O. (red.), *Langtidslinjer i distriktspolitikk og tiltaksarbeid*.
- Regionreformen (2018). *Rapport frå ekspertutvalg. Regionreformen. Desentralisering av oppgaver frå staten til fylkeskommunene*. Oslo: Kommunal og fornyingsdepartementet.
- Reve, T. (2006). *15 år med klynjestudier – kva har vi lært?* I: Spilling, O.R. (red.), *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitikk*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Reve, T., Haugland, S.A., og Grønhaug, K. (1995). *Internasjonalt konkurranseedyktige bedrifter*. Oslo: Tano.
- Ringholm m fl (2008). *Hager i skiftende landskap – Evaluering av SIVAs næringshagesatsing*. NORUT-rapport 11/2008. Tromsø – Alta: NORUT.
- Schumacher, E.F. (1973). *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. New York: Harper and Row.
- Skonhoft, A. (1988). *Den regionale industriutviklingen i Norge de senere år*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 29: 131–153.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strategier*. Oslo: Pax.
- Spilling, O. og Rosenberg, O. A. (2006). *Det norske innovasjonssystemet – institusjonell struktur og innovasjonsaktivitet*. I: Spilling, O. (red.), *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- St.meld. nr. 6 (1959–60). *Om utbygging av industri i distriktene*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. prp. nr. 65 (1966–67). *Om Selskapet for industrivekstanlegg*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld nr. 13 (1972–73). *Om mål og midler i distriktsutbyggingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 98 (1975–76) *Om virksomheten til Selskapet for industrivekstanlegg i 1974 og i perioden 1968–1974*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld.nr. 11 (1980–81) *Om virksomheten til Selskapet for industrivekstanlegg i 1979*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 55 (1980–81). *Regional utvikling og distriktspolitikk*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 67. (1984–1985). *Regional planlegging og distriktspolitikk*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 22 (1986–87). I. *Om virksomheten til Distriktenes utbyggingsfond*. II. *Distriktspolitiske utfordringer og tiltak*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 29 (1988–89). *Politikk for regional utvikling*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Teigen (1999). *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H. (1982). *Tiltaksarbeid og samfunnssystem*, i boka Veggeland, N. (red) *Planleggingens muligheter 2. Forvaltning av regionene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Teigen, H. (2011). *Distriktspolitikk: Nullsumspel eller vekstpolitikk?* I: Plan, region, politikk. Festskrift til Noralv Veggeland. Forlag I, Oslo.
- Teigen, H. (2012 A). *Distriktspolitikk gjennom 50 år*. Nytt Norsk Tidsskrift 2/2012, årgang 29.
- Teigen, H. (2012 B). *Distriktenes utbyggingsfond og Erik Brofoss*. Historisk tidsskrift. Bind 91 nr. 4.
- Teigen, H. (1995). *Langtidslinjer i distriktspolitikk og tiltaksarbeid*. I: Teigen, H., Nordgreen, R., og Spilling, O. (red.) *Langtidslinjer i distriktspolitikk og tiltaksarbeid*.



Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

Formålet med Fagbladets Samfunn og økonomi er kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap gjennom vitenskapelige artikler. Det skal fremme debatt og styrke kommunikasjonen mellom forskere og yrkesutøver på ulike felt. Det skal stimulere til forskning og bidra til at faglig politikk og beslutninger tas på kunnskapsbasert grunnlag. Samtidig skal det sikre at forskning når ut til et bredt publikum.

Tidsskriftet skal avgrenses til fagområdene offentlig virksomhets økonomi, styring og organisering. Et hovedtema vil være: Hvordan styre, utvikle og organisere offentlig virksomhet i Norge. Sentrale aspekter er demokrati og folkestyre, samarbeid mellom politikere, ledelse, medarbeidere og profesjoner, og medarbeidernes rolle i offentlig forvaltning. Vitenskapelige artikler knyttet til å beskrive og vise utviklingstrekk ved den norske modellen er viktige.

Foruten vitenskapelige artikler, tar tidsskriftet imot kommentarartikler, aktuelle bokanmeldelser og debattinnlegg. Redaksjonen avgjør hva som trykkes.

RETNINGSLINJER FOR MANUSKRIPTER

Redaksjonen tar fortløpende imot manuskripter. I tillegg arbeider redaksjonen for å inspirere til relevante artikler. Alle artikler vil bli gitt en redaksjonell behandling. Redaksjonen avgjør om temaet passer tidsskriftets formål og profil og har et faglig innhold og en form som gjør det aktuelt å bruke artikkelen.

Artikler som er trykket kan legges i åpne institusjonelle arkiv, dersom kilde oppgis.

FAGFELLEVRURDERING

Artikler som tidsskriftet ønsker å trykke vil bli sendt videre til fagfellevurdering. Forfatternavn blir da tatt bort, slik at den som vurderer ikke kjenner forfatterens navn. Forfatteren vil få tilsendt kommentarer og endringsforslag, og kan dermed gjøre nødvendige endringer før publisering. Deretter kan det bli det en ny runde fagfellevurdering. Artikler som er fagfellevurdert blir merket som det i tidsskriftet.

Fagfellevurdering er en krevende og arbeidsom prosess som tar tid. Vi forutsetter at den som har et manus til fagfellevurdering, ikke sender samme manus til andre tidsskrifter.

FORFATTERINSTRUKS

Manuskriptet sendes elektronisk til bjarne.jensen@inn.no

Manuskriptet sendes i Word, skrifttype Times New Roman.

Artiklene skal normalt være på ca. 40.000 tegn og ikke være lenger enn 60.000 tegn, inkludert et sammendrag på maksimum 200 ord. Figurer og tabeller skal være nummerert, og ha egen tekst som kort beskriver hva vi ser.

Gi en kort forfatteromtale på egen fil og legg ved foto av forfatteren. Institusjonstilhørighet oppgis, og videre skal det føres opp navn, akademisk tittel, fødselsår, adresse og e-post-adresse.

Referanser føres opp i APA-standard. Eksempler på hvordan dette gjøres, finner du blant annet her:

<http://www.hihm.no/Hovedsiden/Bibliotek/Studiehjelp>. Artikler til neste nummer må være innsendt innen: 1. september 2018.

Postboks 7003, St. Olavs plass • 0130 OSLO
Telefon 23 06 40 00

BESØKSADRESSE

Keyzers gt.15 • Inngang Munchs gate • 0165 Oslo
www.fagbladet.no

Send tips til tips@fagforbundet.no