

PERSPEKTIV- NOTAT



Vi har råd til framtida



I framtida får vi flere utgifter og noen av dagens inntekter forsvinner. Har vi råd til framtidens velferd?

Vi må de neste tiårene forvente økte utgifter til helse og omsorg, både i antall mottakere og forventet kvalitet. Og vi må forvente færre skattebetalende arbeidstakere per pensjonist. Har vi råd til framtidens velferd da? Det avhenger i stor grad av hvor mye vi jobber og hvor effektivt vi klarer å levere velferdstjenester. Som igjen avhenger av politiske veivalg vi gjør nå.

Det dummeste vi kan gjøre nå er å sette oss ned og vente på framtida. I dagens debatt om velferdsstaten legges det for ofte til grunn at framtida er hugget i stein og at nåtida må tilpasses en tenkt framtid. Men det er motsatt: Dagens politikk bestemmer framtidens muligheter. Dette notatet går gjennom de viktigste faktorene som vil påvirke velferdsstatens inntekter og utgifter de neste tiårene.

Perspektivmeldingen utarbeidet av Finansdepartementet gir oss nyttige regnestykker som bakteppe for dagens politikk¹. Meldingen viser framskrivninger av norsk økonomi frem mot 2060. Den legger til grunn et sett med forutsetninger – som er nyttige, men også usannsynlige. Dersom pensjonsalderen ikke øker, yrkesdeltakelse fordelt på kjønn, alder og landbakgrunn forblir uendret, og vi *ikke* lykkes med å effektivisere omsorgstjenester ved hjelp av ny teknologi – da har vi en utfordring. utfordringen består ifølge Finansdepartementet i et finansieringsgap på seks prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) – og da er økt kvalitet i velferdstilbudet ikke medregnet. Heldigvis er alle disse faktorene mulig å påvirke.

Det hele er med andre ord langt fra dystert – men vil kreve tydelige politiske mål og håndtering av vanskelige utfordringer. De valg vi gjør i dag bestemmer hvilke inntekter og utgifter vi har i 2060 og dermed også hvilken velferd vi har råd til. I dette notatet gir vi oversikten over de viktigste oppgavene for dagens politikere. Vi peker særlig på:

1. Den aller viktigste faktoren på **inntektssiden er arbeidstilbudet**. Det er uførhet og sykefravær som ser ut til å bli de største utfordringene framover. Deltidsarbeid har falt noe til fordel for heltidsarbeid og det er lite som tyder på at avtalt arbeidstid vil endres i retning av sekstimersdag. I dag er andelen uføre høy i aldersgruppen 55-67, men fallende. For unge er bildet motsatt – de er en liten men voksende gruppe av dem som står utenfor arbeidslivet. For begge grupper ligger det en betydelig gevinst både på inntektssiden og utgiftssiden i å løfte de som står utenfor, inn i arbeidslivet. Allerede har pensjonsreformen klart bidratt til å øke andelen som jobber etter fylte 62. Legger vi SSBs beregninger av pensjonsreformens effekter til grunn, minker underskuddet i 2060 til bare to prosent.
2. **Ny teknologi gir store muligheter for effektivisering av offentlige tjenester**. Teknologien gir også muligheter for både redusert etterspørsel og bedre livskvalitet dersom for eksempel flere eldre kan klare seg selv hjemme lengre. En kvart prosents effektivisering i ressursbruk per år vil ifølge Finansdepartementet redusere finansieringsbehovet med 3,75 prosent. Forholdet mellom produktivitetsvekst i offentlig sektor og næringslivet er viktig fordi høy produktivitetsvekst i næringslivet også legger press på lønnsutgifter i offentlig sektor og dermed øker utgiftssiden. Men dersom ny teknologi kan frigjøre ressurser slik at færre arbeidstimer står bak hver bruker er innsparingspotensialet betydelig. Skal vi klare å utvikle, målrette og ta i bruk teknologi kreves tydelige målsettinger og investeringer i løpet av det

neste tiåret. I tillegg må vi framover vurdere hvor mye av generell kvalitetsheving som skal ligge innenfor det offentlige tilbudet.

3. Vi har et **finansielt handlingsrom** i offentlige budsjetter det neste tiåret. Det bør vi bruke der det monner mest. Investeringer i en kompetent og frisk arbeidsstokk har størst effekt, sammen med effektiv velferdsteknologi. Store skatteletter nå vil bli vanskelige å reversere igjen, og svekker finansieringsgrunnlaget for velferdsstaten i framtida.

Notat er skrevet av fagsjef Sigrun Aasland og rådgiver Linda Skjold Oksnes.



INNHOLD

1. Bakgrunn: Store utgifter i framtida også	5
2. Hvor mye har vi?	6
2.1 Hvor lenge skal vi jobbe?	7
2.2 Hvem deltar i arbeidslivet?	8
2.3 Hvor mange timer skal vi jobbe?.....	13
2.4 Kan vi jobbe mindre?	14
2.5 Hva kan vi gjøre?	15
3. Hvor mye koster det?.....	15
3.1 Utgifter til trygdeytelser	15
3.2 Hvor mye omsorg og helsetjenester trenger vi?	16
3.3 Kan vi øke produktiviteten i helse og omsorg?	16
3.4 Vil vi forvente økt kvalitet når vi blir rikere?	17
3.5 Hva kan vi gjøre?	17
4. De viktigste spørsmålene	18
5. Sluttnoter	19



1. Bakgrunn: Store utgifter i framtida også

Hvert fjerde år legger Regjeringen fram en analyse av landets langsiktige økonomiske utvikling. Den siste Perspektivmeldingen ble lagt frem av Regjeringen Stoltenberg i 2013 (Meld. St. 12 (2012-2013)). Den er ikke en plan, og heller ikke en prognose. Perspektivmeldingen viser hvilke parametre som påvirker utviklingen i offentlige budsjetter, hvor mye og på hvilken måte. Den er dermed et viktig grunnlag for planlegging og politikk. Perspektivmeldingen presenterer ulike framskrivninger med ulike forutsetninger.

Ifølge meldingens beregnede *referanseforløp* vil økte velferdsutgifter og lavere inntekter, alt annet likt, gi et inndekningsbehov i 2060 tilsvarende 6 prosent av BNP. Dette handler i hovedsak om eldrebølgen. Mens vi i 1970 hadde fem yrkesaktive per pensjonist, vil vi i 2060 bare ha 2,5 yrkesaktive per pensjonist.

Alle framskrivninger av økonomiske størrelser må ta utgangspunkt i noen forutsetninger, eller antakelser. Referanseforløpet, som er hovedframskrivningen i Perspektivmeldingen, bygger på viktige forutsetninger om både yrkesdeltakelse og om omfang og kvalitet i velferdstjenester. Det er også lagt inn forutsetninger om oljepris, forbruksvekst og hvor lenge vi strekker oljefondets oppsparte midler.

Noen av disse forutsetningene er mer usikre enn andre. Vi vet at en større andel av befolkningen vil være eldre i 2060. Men vi vet ikke hvor mye og hvor lenge eldre arbeidstakere vil jobbe – og hvor friske de vil være. Vi vil fortsatt ta imot innvandrere, men vi vet lite om hvor mange, med hvilken utdanning og yrkesdeltakelse. Vi vet at omsorgsbehovene øker, men vi vet ikke hvor friske eller pleietrengende framtidens eldre vil være når. Det er knyttet store forhåpninger til mulighetene for effektivisering og kvalitetsheving gjennom ny teknologi.

Felles for mange av forutsetningene er at de avhenger av valg og investeringer vi gjør i dag. Yrkesdeltakelse, arbeidstid og effektivisering av offentlige tjenester oppstår ikke i et vakuum, men følger direkte av politiske prioriteringer og handlinger. Både politikk og teknologi kommer til å påvirke Perspektivmeldingens forutsetninger. Pensjonsreformen er et eksempel på et tiltak som allerede har bidratt til å øke arbeidstilbudet.

Debatten kan ofte fremstå som et valg mellom å øke skattene på den ene siden eller redusere velferdstilbudet på den andre. Så enkelt er det heldigvis ikke. Men det er riktig at framtidens velferd har en inntektsside og en utgiftsside. Regnestykket handler i stor grad om hvor mye vi skal jobbe (inntekter) og hvilke velferdstjenester og -ytelser som skal tilbys og på hvilken måte (utgifter).

Dette notatet oppsummerer de viktigste faktorene som påvirker inntekter og utgifter og drøfter hvordan god politikk kan øke inntekter og redusere utgifter. Vi tar ikke for oss petroleumspriser eller avkastning i internasjonale kapitalmarkeder. I likhet med Perspektivmeldingen forutsetter vi også en finanspolitikk i tråd med handlingsregelen.

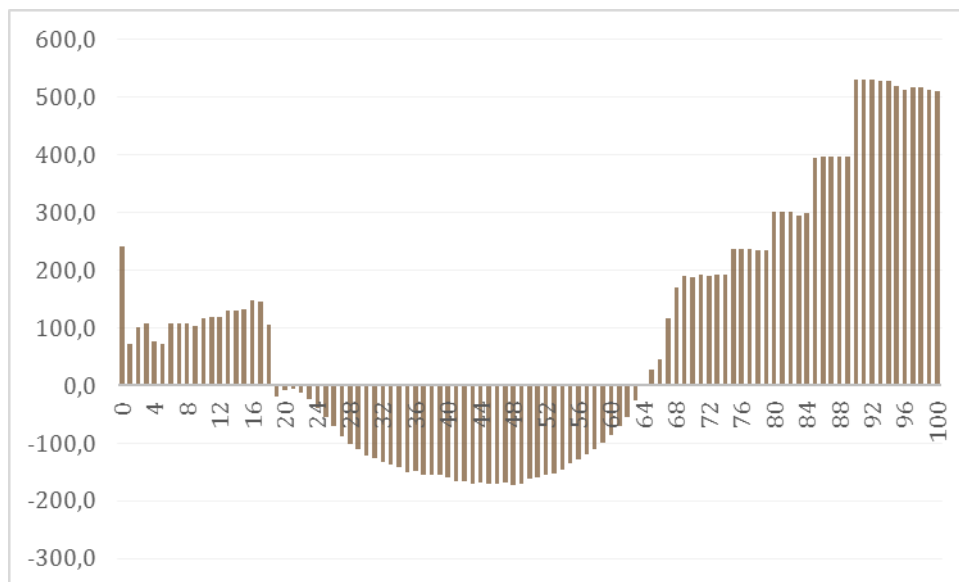
2. Hvor mye har vi?

Den aller viktigste variabelen på inntektssiden er **arbeidstilbudet**. Folk som jobber og betaler skatt finansierer velferdsstaten. I tillegg er jobben for mange et viktig gode som er avgjørende både for husholdningenes kjøpekraft og for den enkeltes livskvalitet.

Arbeidstilbudet betyr mer enn oljepriser og kapitalavkastning. Verdien av pensjonsfondet og de gjenværende petroleumsreservene blir små sammenliknet med inntektene som skapes i fastlandsøkonomien. Beregninger i Perspektivmeldingen viser at 81 prosent av fremtidig nasjonalformue vil komme fra arbeid, mens fire prosent er anslått å komme fra petroleumsformuen.² Selv ganske små endringer i yrkesdeltakelse og samlet arbeidsinnsats gir dermed stort utslag for framtidens velferd.

Vårt bidrag til fellesskapet varierer over et livsløp. Barn, ungdom og eldre er netto utgiftsposter, mens yrkesaktive er netto bidragsyttere, som illustrert i figur 1. Figuren viser nettooverføringer per person i ulike aldersgrupper i 2010. Forholdet mellom andelen av befolkningen som befinner seg under streken og over streken vil ha stor betydning for offentlige budsjetter.

Figur 1: Netto overføringer fra offentlig forvaltning, etter alder i 2010. Målt i 1000-kroner per innbygger.



Kilde: Perspektivmeldingen, Figur 7.2A

Det er av mange grunner ikke et generelt mål å øke barn og unges bidrag til regnestykket. Men høyresiden i figuren synliggjør muligheter. Høyere pensjonsalder kan forlenge feltet under streken, altså redusere netto utgifter. Økt arbeidsinnsats blant de som er i yrkesaktiv alder vil også øke redusere utgiftene – synliggjort ved om de kortere strekene mellom 48 og 64 år i figuren over ble lengre.

For å balansere offentlige budsjetter sier Perspektivmeldingen at vi må øke arbeidsinnsatsen fra 1015 i 2011 til 1070 timer per innbygger mellom 15 og 74 år i 2060. Det er dersom vi ikke tar med i

regnestykket at økt arbeidsinnsats også medfører reduserte trygdeytelser, fordi de som jobber mottar mindre slike ytelser. Hvis vi tar reduserte ytelser med i regnestykket blir tallet noe lavere.

1070 timer er 5,5 prosent høyere enn i dag og 12,5 prosent høyere enn referansebanen for 2060 dersom arbeidstid per innbygger fortsetter å falle i samme tempo som den har gjort fra 1970 til i dag. En av våre viktigste politiske utfordring er dermed å gjøre dette mulig.

Det er tre måter å øke arbeidsinnsatsen på. For det første, ved at folk blir i arbeidslivet lengre. For det andre, ved at en større andel av befolkningen deltar i yrkeslivet gjennom hele voksenlivet. For det tredje, ved at de som jobber, jobber flere timer.

Flere faktorer påvirker dette bildet. Utdanningsnivået i befolkningen øker og tilsier høyere yrkesdeltakelse. Men det er også stor usikkerhet knyttet til robotisering og digitalisering, som ifølge SSB kan gjøre tretti prosent av dagens jobber overflødige i løpet av de neste tiårene³. Historisk har ny teknologi frigjort ressurser til nye, mer produktive oppgaver. Men dersom vi automatiserer arbeidsplasser raskere enn vi klarer å skape nye, faller inntektene mens utgiftene øker som følge av at flere blir stående utenfor arbeidslivet og mottatt trygdeytelser – i hvert fall på kort sikt. Dersom den teknologiske utviklingen brukes til å effektivisere arbeidet i offentlig sektor vil det kunne redusere utgiftene. I hvilken grad vi klarer å tilpasse framtidens arbeidsliv både til ny teknologi og til at flere ønsker å jobbe lengre, vil være avgjørende.

De siste tiårene har antall arbeidstimer per innbygger gått ned, og spist opp gevinsten av økt yrkesdeltakelse. Hvor mye hver enkelt arbeidstaker jobber bestemmes av flere forhold, som familiesituasjon, arbeidsevne og tilgang på heltidsstillinger. Både uførhet og sykdom er en betydelig utfordring både på inntekts- og utgiftssiden av statsbudsjettet. I tillegg er yrkesdeltakelse blant innvandrere en stor usikkerhetsfaktor.

I det følgende tar vi for oss tre av de aller mest sentrale variablene: hvor lenge vi skal jobbe, hvem som skal jobbe, og hvor mye vi skal jobbe.

2.1 Hvor lenge skal vi jobbe?

Det første viktige spørsmålet er hvor lenge vi skal jobbe. Hensikten med pensjonsreformen var nettopp å gjøre det mer attraktivt å stå lenger i jobb. Den gode nyheten er at vi allerede jobber lengre.

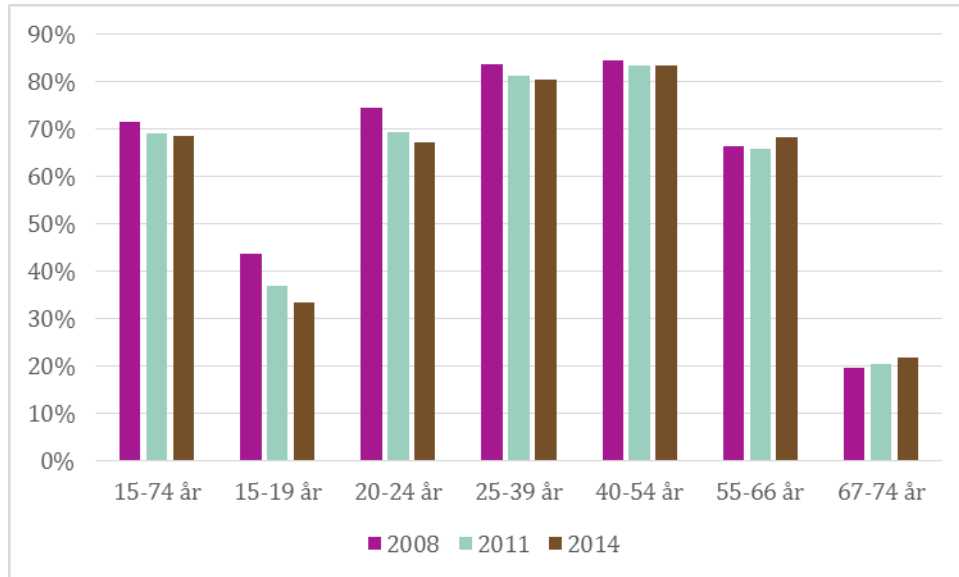
Referanseforløpet i Perspektivmeldingen, som altså gir et underskudd i 2060 på 6 prosent, legger til grunn at pensjonsalderen *ikke* øker som følge av pensjonsreform. Ifølge SSBs egne analyser vil pensjonsreformen øke avgangsalderen og effekten synes allerede. Dersom vi legger til grunn SSBs anslag for virkning av pensjonsreform vil dette alene redusere inndekningsbehovet til 2 prosent av BNP.

«Dersom vi legger til grunn SSBs anslag for virkning av pensjonsreform vil dette alene redusere inndekningsbehovet til 2 prosent av BNP»



Analysen utført av SSB viser at Pensjonsreformen allerede har hatt en effekt. Generelt har yrkesdeltakelsen blant eldre økt de siste årene, men yrkesdeltakelsen har etter at reformen ble innført i 2011 økt mer for de aldersgruppene som da var omfattet av reformen enn de som ikke var det. SSBs beregninger viser at mellom 2011 og 2013 økte den mer for de mellom 62 og 66 åringer enn for de som er 61 år og yngre fra 2011 til 2013.⁴

Figur 2: Yrkesdeltakelse for ulike aldersgrupper.



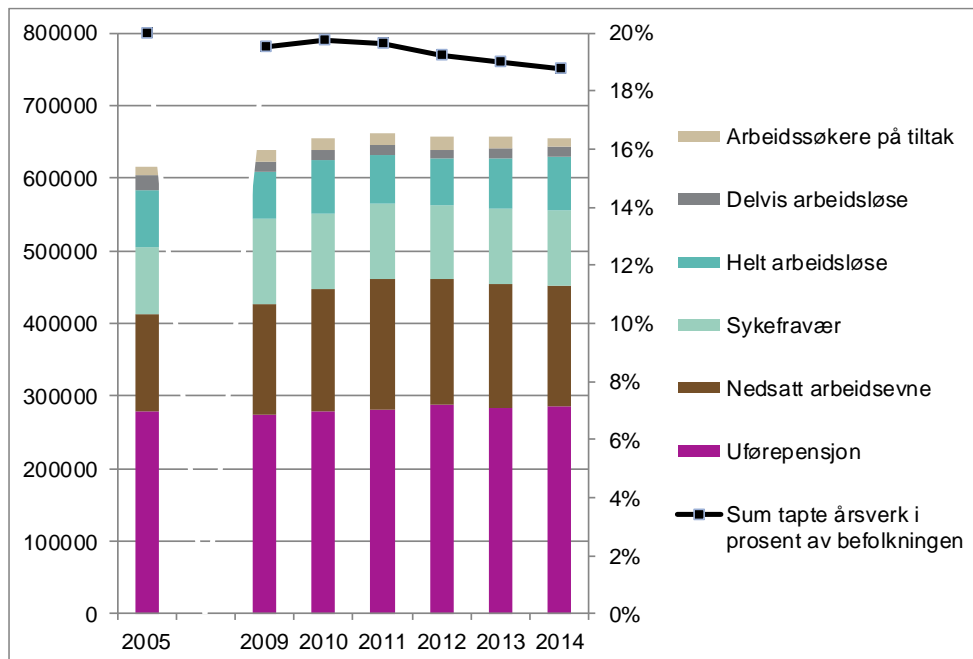
Kilde: SSB 2015

2.2 Hvem deltar i arbeidslivet?

Mange står utenfor arbeidslivet også før pensjonsalder. Ifølge tall fra NAV gikk 656 000 årsverk tapt i 2014 som følge av arbeidsledighet, uførhet, nedsatt arbeidsevne eller sykdom. Årsverkene fordeler seg på halvannen million nordmenn. Uførhet er den viktigste årsaken. Hele 286 000 av de tapte årsverkene skyldes uførhet. Nedsatt arbeidsevne er også en betydelig årsak. 165 600 årsverk gikk tapt som følge av nedsatt arbeidsevne. Figur 3 viser antall tapte årsverk som følge av arbeidsledighet, sykdom, nedsatt arbeidsevne og uførhet.

Uførhet har de siste årene gått noe ned i de eldste aldersgruppene, men øker blant de yngste. Blant dem i alderen 60-64 år og 65-67 år gikk andelen uføre ned med henholdsvis 18 prosent og 22 prosent fra 2006 til 2015. Til sammenlikning gikk andelen uføre i befolkningen generelt ned med 7 prosent samme periode.

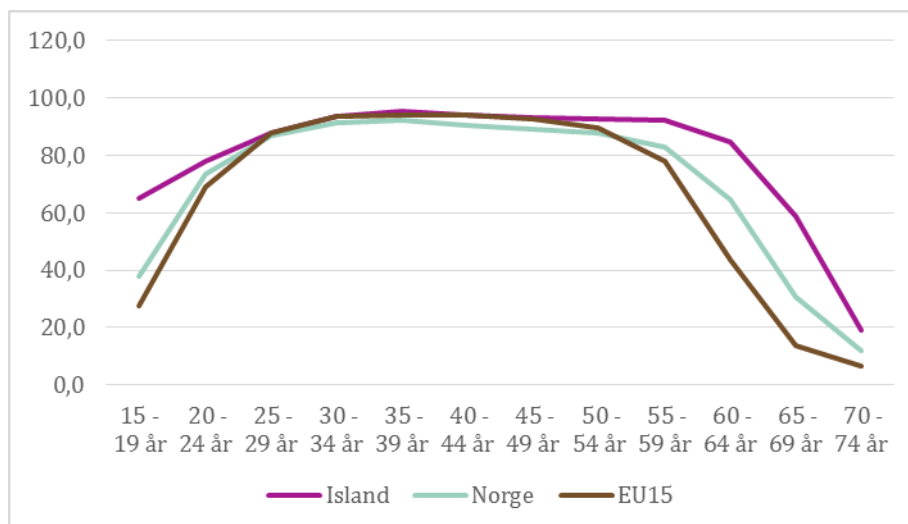
Figur 3: Antall tapte årsverk som følge av arbeidsledighet, sykdom, nedsatt arbeidsevne og uførhet.



Kilde: NAV 2014. Søylene viser antall årsverk, mens den svarte linjen viser andelen disse årsverkene utgjør av befolkningen mellom 16 og 67

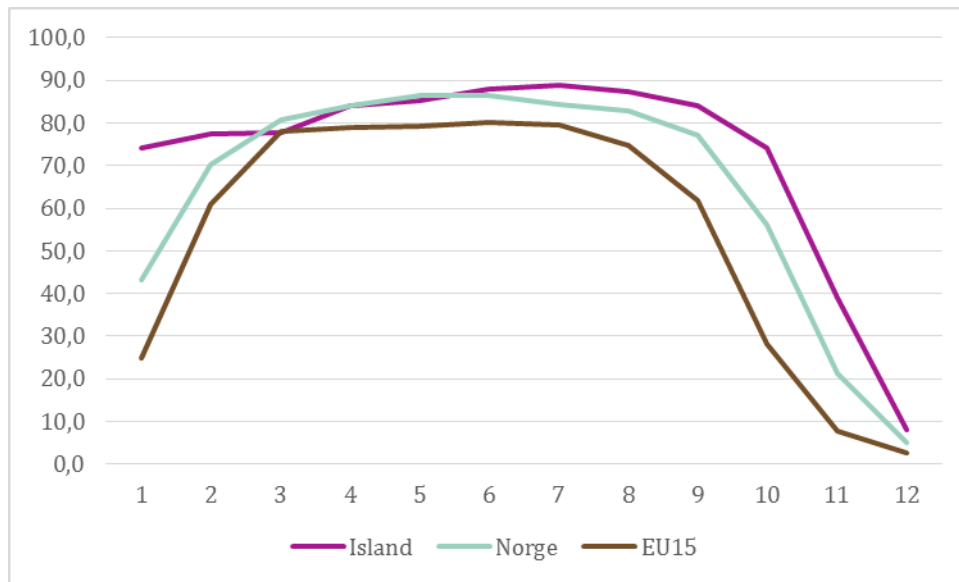
Island er ett av få land som har høyere yrkesdeltakelse enn Norge. Det er særlig blant unge og eldre at norsk yrkesdeltakelse er lavere enn på Island. Dersom vi hadde hatt samme yrkesdeltakelse i Norge som på Island blant eldre og yngre, og framskrevet dette til 2060, ville det være tilstrekkelig til å bringe offentlige budsjetter i balanse.

Figur 4: Yrkesdeltakelse menn, i prosent



Kilde: OECD/ Perspektivmeldingen 2013

Figur 5: Yrkesdeltakelse kvinner, i prosent



Kilde: OECD/ Perspektivmeldingen 2013

Yrkesdeltakelsen i Norge er høy og arbeidsledigheten er lav. Hoveddelen blant de som er borte fra jobb er syke eller uføre. Mange av disse kan eller bør ikke være i jobb. Det synes likevel å være stor enighet i fagmiljøer om at det er mye ubrukt arbeidsevne blant dem som mottar helse relaterte ytelser. Hva som er årsaken er det mer uenighet om.

Arbeidslinja står sterkt i norsk politikk, og siden tidlig på 90-tallet har en rekke initiativ vært tatt for å øke yrkesdeltakelsen. Eksempler er NAV-reformen, IA-avtalen, som er en avtale om å forebygge langtidsfravær, og kvalifiseringsprogrammet, som tar sikte på å hjelpe de med marginal arbeidsmarkedstilknytning inn i arbeidslivet. I 2010 ble det lovfestet at arbeidsevnevurdering skal ligge til grunn for iverksettelse av tiltak og innvilgelse av stønad. Det har også over tid blitt enklere å kombinere stønad og arbeid.

Arbeidslinja har blitt kritisert for å ikke å oppnå ønskede resultater. En evaluering av NAV-reformen viser at reformen så langt ikke har nådd målet om å få *flere i arbeid og aktivitet*.⁵ En utfordring med å studere effekten av slike tiltak er at det er vanskelig å si hva yrkesdeltakelsen hadde vært dersom de arbeidsrettede tiltakene ikke hadde vært gjennomført. En annen er at mange studier ser på effekter av enkelttiltak, mens få sammenlikner dem på tvers, gjennom et livsløp, eller bruker lange tidsserier⁶.

Resultater fra arbeidslivsforskningen tyder på at arbeidsrettet innsats øker yrkesdeltakelsen. I følge ekspertgruppen som ble nedsatt av Solberg-regjeringen for å gjennomgå NAV sitt arbeid er årsaken at NAV ikke har lagt nok vekt på arbeidsrettede tiltak. De mener NAV må øke kunnskapen og kontakten med arbeidslivet.⁷

«Dersom vi hadde hatt samme yrkesdeltakelse i Norge som på Island blant eldre og yngre, og framskrevet dette til 2060, ville det være tilstrekkelig til å bringe offentlige budsjetter i balanse»

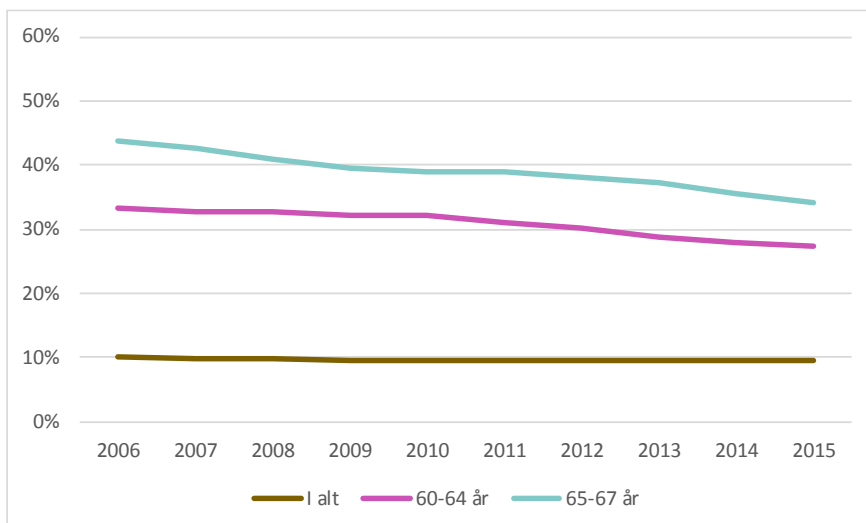
Eldre arbeidstakere: Andelen uføre øker med alder. Av alle uføre er 44 prosent eldre enn 60 år. I aldersgruppen 60-64 år er 27,2 prosent uføre, mens i gruppen 65-67 år er 34,2 prosent uføre. Aldring av befolkningen kan, som Perspektivmeldingen forutsetter, trekke i retning av lavere innsats per innbygger. Det gjelder særlig dersom vi antar samme yrkesdeltakelse for samme alder også i framtida. Men vil framtidas sekstiåringere være mer eller mindre arbeidsføre enn dagens sekstiåringere? Trenden peker allerede i riktig retning, altså en lavere andel uføre blant de eldste. Politikkenes oppgave blir å fortsette og forsterke denne utviklingen.

Dersom flere arbeidstakere kan stå i arbeidslivet frem til pensjonsalder øker inntektsgrunnlaget betydelig. For eksempel er det slik at dersom arbeidsinnsatsen i aldersgruppen 61-74 år økte til samme nivå som for 60-åringere, ville antall timeverk i 2060 bli 14,5 prosent høyere enn referanseforløpet. Altså mer enn nok til å bringe budsjettene i balanse.

«Dersom arbeidsinnsatsen i aldersgruppen 61-74 år økte til samme nivå som for 60-åringere, øker antall timeverk med 14,5 prosent»

Risikoen for uførhet avhenger også av sektor. Yrker med høy slitasje, som helse og sosial, jordbruk og fiske, overnatting og servering peker seg ut. Tunge løft er en vanlig årsak til slitasjeskader, særlig i pleie- og omsorgssektoren. Allerede i dag kan teknologiske løsninger redusere tunge løft og fysiske belastninger. Kan vi også få ned slitasjeskader blant de eldste arbeidstakerne øker vi også inntektene til fellesskapet.

Figur 6: Utviklingen i andelen uføre i alt og blant de i aldersgruppen 60-64 år og 65-67 år. Kilde: NAV



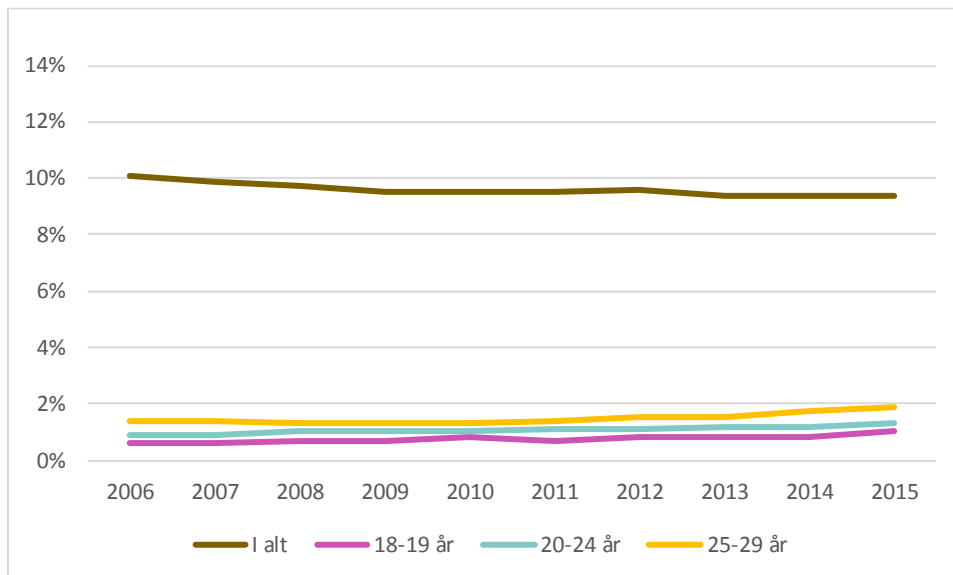
Yngre arbeidstakere: Motsatt er en bekymring at andelen unge uføre har gått noe opp. Frafall fra videregående er et vedvarende problem, og det er stadig færre jobber for ufaglært arbeidskraft. En rapport fra OECD viser at terskelen for å komme inn i norsk arbeidsliv er høyere enn i mange andre land. Kun fem prosent av jobbene krever ikke formelle kvalifikasjoner.⁸

Utenforskap er sammensatt, og mye mer enn frafall fra videregående opplæring. En rekke studier analyserer effekter av enkelttiltak, men studier som sammenligner effekter av ulike tiltak eller som bruker lengre datasett er det lengre mellom. Det er mye å vinne på å få unge inn i arbeidslivet. Tall fra NAV viser at en som blir ufør som 25-åringen vil koste NAV 9,9 millioner i trygd målt i 2015-kroner. Til sammenlikning vil utbetalingene til en som blir ufør som 55-åring motta 2,7 millioner i støtte⁹.

Tidlige tiltak har betydelig gevinst over et helt liv. Med dagens lave uføreandel blant unge vil økt yrkesdeltakelse i denne gruppen gi begrenset utslag på skatteinntektene. Men dersom økningen fortsetter vil problemet også øke frem mot 2060.

Kostnaden for samfunnet er også høyere når unge blir uføre. Tall fra NAV viser at en som blir ufør som 25-åring og ikke kommer inn i arbeidslivet igjen vil motta 3-4 ganger mer enn en som blir ufør som 55-åring.¹⁰ Beregninger Vista Analyse har gjennomført på vegne av FERD Sosiale entreprenører synliggjør gevinsten av å flytte en ungdom som ellers ville stått utenfor, inn i arbeidslivet¹¹.

Figur 7: Utviklingen i andelen ungeuføre sammenliknet med andelen uføre i befolkningen generelt.



Kilde: NAV

Innvandrere: Yrkesdeltakelse blant innvandrere er forbundet med stor usikkerhet i framskrivningene. Også her forutsettes samme tilknytning til arbeidslivet som i dag. Dette til tross for økt arbeidsinnvandring de siste årene som følge av et åpnere europeisk arbeidsmarked. Mens innvandrere generelt har noe lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen generelt, har innvandrere fra EU høyere yrkesdeltakelse enn resten av befolkningen. En viktig grunn til det er at mange i sin mest yrkesaktive alder kommer til Norge for å jobbe. Utviklingen i antall arbeidsinnvandrere, hvorvidt de blir i Norge

og deres arbeidsdeltakelse er usikker. Ettersom de opparbeider seg rett til ytelser og blir eldre vil også helserelatert fravær kunne øke.¹²

Som en motsats til dagens fordeling er det verdt å merke seg at dersom alle innvandrere har samme arbeidsmarkedstilknytning som den øvrige befolkningen, vil samlet sysselsetting fram mot 2060 kunne øke med om lag 4,5 prosent sammenliknet med referanseforløpet. Det utgjør over en tredel av den økningen som er nødvendig for å bringe offentlige budsjetter i balanse.

Mange ikke-vestlige innvandrere som står utenfor arbeidslivet ønsker også å komme i jobb. SSB oppgir i sin arbeidskraftundersøkelse at 27,4 prosent av ikke-vestlige innvandrere som er utenfor arbeidslivet at de ønsker jobb, mot 12 prosent i befolkningen ellers. Dette bekreftes også i undersøkelser utført av forskere ved Fafo. De finner at mange innvandrere er svært motivert for jobb, men at særlig manglende språkkunnskaper er en barriere.¹³

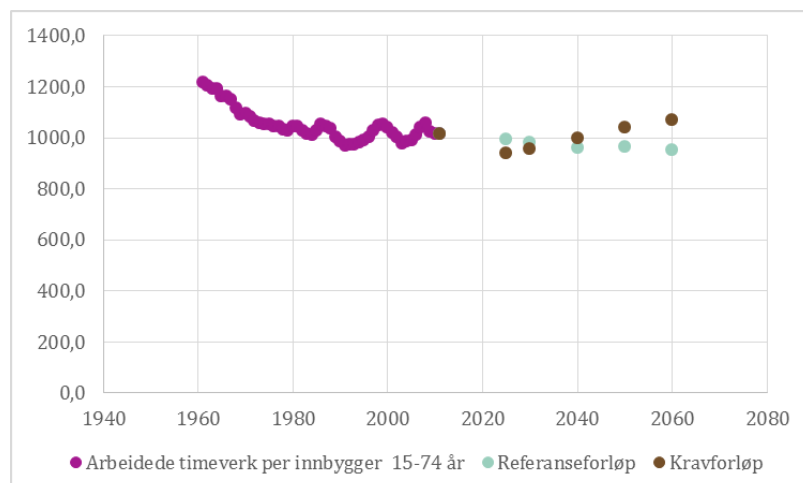
2.3 Hvor mange timer skal vi jobbe?

I tillegg til å sørge for høy yrkesdeltakelse er det relevant hvor mange timer vi jobber når vi er i jobb. I Norge har vi høy yrkesdeltakelse sammenliknet med mange andre land, men lav timeinnsats per sysselsatt. Siden 1970 har yrkesdeltakelsen økt betydelig, men har blitt mer enn spist opp av kortere arbeidstid. Gjennomsnittlig arbeidstid har falt med 20 prosent siden 1970. Tre forhold forklarer nedgangen.

- Ferien i avtaledekkede virksomheter har økt fra fire til fem uker og avtalt ukentlig arbeidstid er redusert fra 42,5 timer i 1970 til 37,5 timer i dag.
- Økt bruk av deltid anslås å forklare en fjerdedel av reduksjonene i arbeidstid, men det siste tiåret har andel og antall deltidsysselsatte avtatt. Tall fra SSB viser at andelen deltidsansatte av sysselsatte i alt var i 2015 23,9 prosent, ned fra 27,7 prosent i 2006.
- Omfanget av permisjoner og midlertidig fravær har økt.

Det er ikke veldig store endringer som skal til her heller. Dersom gjennomsnittlig arbeidstid i Norge kom opp på samme nivå som i Sverige, ville det ifølge Perspektivmeldingen være mer enn tilstrekkelig til å bringe offentlige budsjetter i balanse fram mot 2060.

Figur 8: Antall arbeidede timeverk per innbygger, referanseforløp og kravforløp



Kilde: Perspektivmeldingen

Perspektivmeldingen legger til grunn at arbeidstiden for hver aldersgruppe holdes fast og ikke reduseres ytterligere. Et sentralt spørsmål i finansieringen av framtidens velferd er derfor om timeinnsatsen kommer til å falle ytterligere – og hvilke grupper som kommer til å jobbe mer eller mindre.

En kritikk av Perspektivmeldingens framskrivninger har vært at den representerer et brudd med den betydelige reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid vi har hatt siden 1970-tallet. Det er imidlertid flere grunner til at samme reduksjoner i arbeidstid de neste førti årene som de forrige førti framstår som lite sannsynlig. Og igjen vil dette i stor grad følge av politikken i dag. For det første har utviklingen totalt sett flatet ut de siste tiårene. For det andre er det lite som tyder på at hverken avtalte arbeidstimer per uke eller antall ferieuker vil bli endret i nær framtid. For det tredje, dersom omfanget av deltidsarbeid fortsetter å synke vil det trekke i retning av økt arbeidstid i framover.

Boks 1: Ufrivillig deltid

Ufrivillig deltid

I hvilken grad flere hele stillinger øker arbeidstilbudet avhenger av hvor mange som i dag jobber ufrivillig deltid. Ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse fra 2013 er antallet deltidsarbeidene nordmenn omtrent 450 000, og av disse ville 67 000, eller om lag 15 prosent, foretrukket å jobbe heltid. Økt vekt på heltidsstillinger i helse og omsorg er dermed viktig for å øke arbeidstilbudet men gir mindre utslag enn økt deltakelse fra grupper som i dag står utenfor.

Den store usikkerheten er knyttet til ulike permisjoner og midlertidig fravær. Sykefraværet utgjør en viktig del av det midlertidige fraværet, og er høyere i enkelte sektorer enn andre. I fjerde kvartal 2014 mottok 483 092 personer sykepenger fra NAV. Av disse var 159 868 borte på grunn av muskel og skjelettplager. Dette utgjør 33 prosent av det legemeldte sykefraværet.¹⁴ Sykefraværet var klart høyest i helse- og sosialsektoren. I fjerde kvartal 2014 var det legemeldte sykefraværet på 7,9 prosent. Det er 46 prosent enn gjennomsnittet for alle bransjer. Utviklingen i sykefravær vil være avgjørende for timeinnsats per sysselsatt – og målgruppen er mye den samme som for de uføre – helse, omsorg og andre fysisk belastende oppgaver.

2.4 Kan vi jobbe mindre?

Det er også mulig å se for seg en utviklingsbane der økt produktivitet tas ut i økt fritid. SSB har regnet på hvilken skattlegging og som må til for å tillate samme velferdsnivå med en gjennomsnittlig arbeidsdag på seks timer (Holmøy 2014)¹⁵.

Redusert arbeidstid vil kreve høyere skattesatser dersom dagens offentlige velferdsordninger skal opprettholdes. I 2060 må en skattesats på husholdningenes inntekter være 10 prosentpoeng høyere enn i tilfellet uten redusert arbeidstid, og drøye 12 prosentpoeng høyere enn i dag.

I lys av utviklingen beskrevet over fremstår imidlertid allmenn og politisk vedtatt sekstimers arbeidsdag som lite sannsynlig. Når vi i tillegg vet at deltidsarbeid faller blant de yrkesaktive, er det heller ikke grunnlag for å forvente en trend der flere tar ut økt velferd i mer fritid. Et mer sannsynlig og

ønskelig scenario kan kanskje være deltidsarbeid som en forlengelse av yrkeslivet. Ytterligere reduksjon i arbeidstilbudet er mer realistisk som følge av økt uførhet og sykefravær – et ikke ønskelig scenario.

2.5 Hva kan vi gjøre?

Beregninger og anslag fra Perspektivmeldingen synliggjør et handlingsrom. I sum kan økt yrkesdeltakelse i form av færre uføre, høyere avgangsalder og redusert sykefravær løse dekningsbehovet. I tillegg må vi fremover være opptatt av å stoppe den negative utviklingen i antallet unge på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Vi må også sørge for at økt automatisering i arbeidslivet også åpner for nye og mer produktive jobber. Automatisering innen helse og omsorg kan også ytterligere redusere tunge løft og andre oppgaver som synes å være relatert til sykefraværet nettopp i disse sektorene.

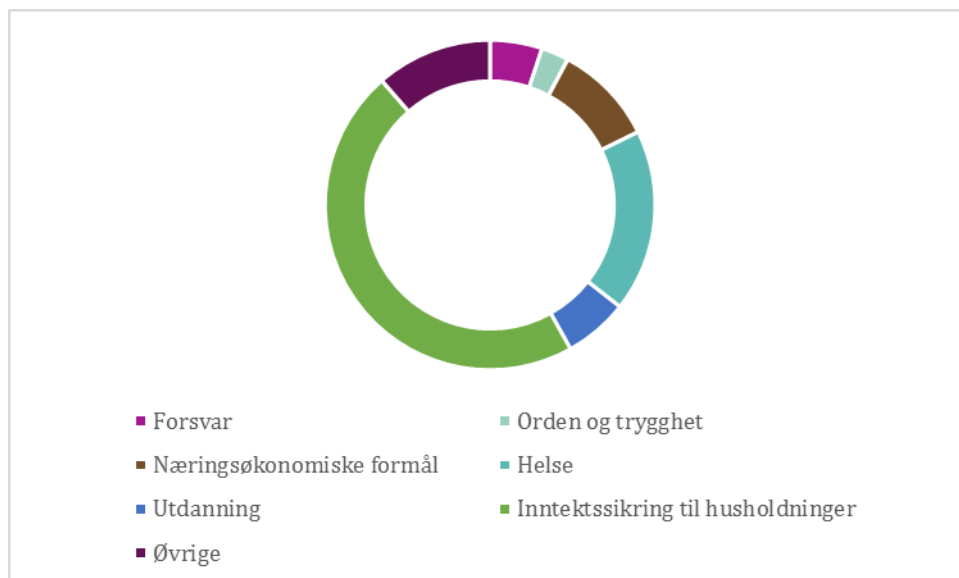
3. Hvor mye koster det?

Utgiftene til pensjoner vil øke kraftig i årene framover, og det samme vil etter hvert utgiftene til omsorg og helse. De store fødselskullene fra etterkrigstiden er på vei ut av arbeidslivet og inn i alderdommen. De er kanskje friskere og sunnere enn de eldre som kom før dem, men likevel gamle. Det er særlig tre faktorer som påvirker utgiftssiden også i framtida: Utgifter til trygdeytelser, produktivitet i det offentlige tjenestetilbudet, og kvalitet på velferdstjenestene.

3.1 Utgifter til trygdeytelser

En betydelig del av statens utgifter, eksklusive overføringer til kommunene, består i inntektssikring til husholdninger (46,7 prosent).

Figur 9: Staten utenom overføringer til kommunesektoren



Utgifter til uføretrygd, sykepenger og arbeidsavklaringspenger har en dobbel slagside fordi reduksjon av disse som sammenfaller med økt yrkesdeltakelse både øker inntekter og reduserer utgifter.

Arbeidslinja står allerede sterkt i Norge og det skal lønne seg å jobbe. Likevel er det mange som står utenfor arbeidslivet, som drøftet i forrige avsnitt.

3.2 Hvor mye omsorg og helsetjenester trenger vi?

I middelalternativet til SSBs befolkningsframskrivninger er det lagt til grunn at forventet levealder øker med 6 år frem mot 2060. Økt levealder kan slå ut begge veier. Økt levealder vil forhåpentligvis føre til en friskere alderdom, men kan også gi lengre perioder med varige lidelser som demens og muskelsvekkelser. Hvis høyere levealder i framtida går sammen med bedre helse blant eldre blir økningen i velferdsbehov noe mindre enn antatt i referanseforløpet. Mye avhenger dermed av hvilken helse dagens arbeidstakere har, og i hvor stor grad vi kan forebygge helseplager senere. Enda viktigere er i hvor stor grad vi klarer å sette eldre i stand til å klare seg selv lengre, for eksempel ved bruk av moderne teknologi.

En viktig forutsetning i Perspektivmeldingen er at omsorgsbehovet for ulike aldersgrupper videreføres – det vil si at en 75-åring i 2050 trenger like mye helse- og omsorgstjenester som en 75-åring i 2010. Det kan innvendes at friskere eldre vil redusere omsorgsbehovet. På den annen side, og som Perspektivmeldingen også påpeker, har timeinnsatsen per bruker økt de siste årene. Det kan innvendes at høyere levestandard og bedre helse ennå ikke har slått inn blant de eldste innbyggerne. Motsatt vil også medisinske fremskritt som også kunne øke kostnadene per bruker.

Helse- og omsorgsutgiftene er særlig høye i siste leveår, uavhengig av alder. Ved separate framskrivninger av utgifter i siste leveår, i tråd med en studie av norske, finske og danske tall, reduseres offentlige helse- og omsorgsutgifter i 2060 med 6,5 pst. sammenliknet med nivået i referanseforløpet¹⁶. Beregningene viser først og fremst at det er store usikkerheter knyttet til hvor friske, pleietrengende og kostbare framtidens eldre vil bli.

3.3 Kan vi øke produktiviteten i helse og omsorg?

Enkelte tjenester lar seg i begrenset grad effektivisere: Et symfoniorkester kan ikke spille forttere og en lærer kan ikke undervise raskere. Likevel er det utsikter til betydelige produktivetsgevinster innen helse og omsorg som følge av ny teknologi. For eksempel kan automatisering av oppgaver frigjøre kapasitet.

Økt produktiviteten er bra for hele samfunnet og for vår velstand. Likevel er det slik at økt produktivitet i næringslivet i liten grad påvirker balansen i offentlige budsjetter. På den ene siden vil økt produktivitet bidra til økte lønninger og dermed høyere skatteinntekter. På den annen side vil den samme lønnsveksten også dra opp lønninger i offentlig sektor og dermed øke utgifter til lønn og pensjoner på offentlige budsjetter.

Økt produktivitet i offentlig sektor derimot - har stor betydning for budsjettene. Ihvertfall dersom den ikke utelukkende tas ut i økt kvalitet på tjenestene. Hvis vi kan bruke ressursene i offentlig en halv prosent mer effektivt hvert år, og halvparten tas ut i form av reduserte utgifter, vil det omtalte underskuddet i 2060 reduseres med om lag 3,75 pst. av BNP for

Fastlands-Norge. Dette forutsetter at produktivitsveksten i næringslivet ikke er enda høyere og spiser opp gevinsten i form av økte lønnskostnader.

Det er mulig å forestille seg at ny teknologi – som i større grad enn tidligere kan løse kognitive oppgaver som krever høy utdanning – i større grad enn før kan slå ut i redusert arbeidsinnsats i offentlig tjenesteyting. Hvordan vi tar i bruk slik teknologi er avgjørende for hvilke besparelser vi klarer å gjøre.

«Hvis vi lykkes med å effektivisere ressursbruken i offentlig sektor med ¼ pst. per år, vil det redusere finansieringsbehovet tilsvarende om lag 3¾ pst. av Fastlands-Norges BNP i 2060»

3.4 Vil vi forvente økt kvalitet når vi blir rikere?

Svaret på dette er antakelig ja. Perspektivmeldingen forutsetter ingen kvalitetsheving i tjenestene, men peker selv på at generell velferdsvekst også øker forventninger til kvalitet blant brukerne.

Forutsetningene i Perspektivmeldingen representerer et brudd med de siste årenes økte innsats per hode i velferden. De siste tiårene har offentlig timeverksinnsats innen helse og omsorg per innbygger økt med 1,75 prosent per år. Aldring forklarer bare en liten andel av dette, mens økte standarder og dekningsgrader utgjør omtrent 1,5 prosent. Tar vi barnehagene med i regnestykket blir tallet enda høyere. Hvis vi fortsetter å øke timeverksinnsatsen per innbygger og antar én prosent per år vil dekningsbehovet øke fra 6 prosent til 16 prosent av BNP. Perspektivmeldingen peker på at ettersom vårt generelle velferdsnivå øker, øker også forventningene til kvaliteten i offentlige tjenester. I tillegg kommer at ny kunnskap åpner for nye behandlinger – ofte med høyere utgifter som følge.

Også disse spørsmålene må imidlertid ses i sammenheng med muligheter for effektivisering drøftet over.

Like viktig er spørsmålet om hvilke tjenester det offentlige skal finansiere. Det kan tenkes at vi i framtidens omsorg må tenke mer i retning av gratis basistjenester med muligheter for private oppgraderinger. Det er en omfattende og viktig debatt.

3.5 Hva kan vi gjøre?

Det viktigste vi kan gjøre med utgiftssiden er å redusere utgifter til trygdeytelser gjennom at flere deltar i arbeidslivet, effektivisere det offentlige tjenestetilbudet gjennom smart bruk av teknologi, og sikre framtidensrettet organisering og utforming av offentlige tilbud innen omsorg og helse.

4. De viktigste spørsmålene

Dette notatet viser at vi har stor mulighet til å påvirke framtida gjennom politikk. Vi har, ifølge Perspektivmeldingen, et visst handlingsrom i budsjettene de neste ti årene, før etterkrigsgenerasjonens pensjonering og alderdom slår til for alvor. Dette handlingsrommet kan investeres på ulike måter. Investeringer som i særlig grad kan bidra til å sikre framtidens velferd på lang sikt bør stå sentralt. Viktige utfordringer som dette notatet peker på vil da være hvordan vi kan sørge for:

1. **Økt arbeidstilbud.** Flere må delta i arbeidslivet. Utfordringen i dag er ikke at de som er i arbeid jobber for lite, men at for mange står utenfor. Politikkenes oppgaver blir å:
 - Investere i skole og utdanning som gir mestringsfølelse og muligheter også for dem som i dag faller utenfor – parallelt med økende automatisering og rask teknologisk utvikling. Det er ikke et valg mellom de sterkeste og de svakeste elevene og arbeidstakerne, det handler om bæreevnen til økonomien i framtida.
 - Styrket innsats for redusert uførhet og sykefravær. Pensjonsreformen har vist at samlet innsats for økt arbeidsdeltakelse har effekt. Fleksible løsninger og kortere arbeidstid for enkelte grupper som i dag er høyt representert i uføre- og sykefraværstatistikken bør også vurderes, sammen med styrket forebyggende innsats. Muligheter for å tilegne seg ny kompetanse gjennom helse og omskolering til et nytt yrke ved behov må tilbys *før* behovet slår ut i sykefraværstatistikken og uføretall.
2. **Produktivitetsvekst i offentlig sektor.** Skal vi lykkes må vi investere i og ta i bruk teknologi og automatisering i helse og omsorg på en måte som:
 - Gjør det lettere for flere å klare mer selv lengre
 - Fortsetter å redusere tunge løft og fysisk arbeid innen helse og omsorg, og
 - Redusere antallet arbeidstimer per bruker i helse og omsorg.

Dette notatet er skrevet av fagsjef Sigrun Aasland og rådgiver Linda Skjold Oksnes i september-oktober 2015. Tankesmien Agenda står ansvarlig for alle eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt dersom du finner slike.

5. Sluttnoter

¹ Meld. St. 12 (2012-2013) «Perspektivmeldingen»

² Meld. St. 12 (2012-2013) «Perspektivmeldingen»

³ Ekeland mfl (2014): Computerization and the Future of Jobs in Norway. Lastet ned 22.09.15 fra <https://blogg.regjeringen.no/fremtidensskole/files/2014/05/Computerization-and-the-Future-of-Jobs-in-Norway.pdf>

⁴ Claus, Gunnar, Pål Nordby og Helge Næsheim (2014): Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. SSB-rapport 2014/19. Lastet ned 21.09.15 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/attachment/175833?ts=145d5d8ee58>

⁵ En gjennomgang av NAV, sluttrapport fra Ekspertgruppen: «Et NAV med muligheter: bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet», April 2015.

⁶ Kronikk av professor Annett Arntzen ved Høgskolen i Buskerud og Vestfold, lastet ned 23.09.15 fra <https://www.hbv.no/aktueltkronikker/ungdom-som-faller-utenfor-article82948-7924.html>

⁷ En gjennomgang av NAV, sluttrapport fra Ekspertgruppen: «Et NAV med muligheter: bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet», April 2015.

⁸ http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/off-to-a-good-start-jobs-for-youth_9789264096127-en#page5

⁹ Aftenposten (2015. «Andelen unge uføre har aldri vært høyere», 29. april.

<http://www.aftenposten.no/okonomi/Andelen-unge-ufore-nordmenn-har-aldri-vart-hoyere-7989797.html>

¹⁰ Aftenposten (2015. «Andelen unge uføre har aldri vært høyere», 29. april.

<http://www.aftenposten.no/okonomi/Andelen-unge-ufore-nordmenn-har-aldri-vart-hoyere-7989797.html>

¹¹ Rasmussen (2009): Samfunnsøkonomiske effekter av investeringer i sosialt entreprenørskap.

http://www.ferd.no/resources/fse/publikasjoner/Samfunnsokonomiske_effekter_av_investeringer_i_sosialt_entreprenorskap.pdf

¹² Bernt Bratsber, Knut Røed og Oddbjørn Raaun (2014) «Immigrants, labor market performance, and social insurance», CReAM Discussion paper 26/14

¹³ Sandbæk M. L. og A, B. Djuve (2012). «Fortellinger om motivasjon: Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?». Fafo-rapport nr. 27.

¹⁵ Holmøy (2014): Må vi jobbe mer? Konsekvenser av mindre materialistisk vekst. SSB. SSB-rapport 2014/13. Lastet ned 21.09.15 fra <http://ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/ma-vi-jobbe-mer-konsekvenser-av-mindre-materialistisk-vekst#content>

¹⁶ Melberg, H. O., Godager, G. og Gregersen, F. (2012): Framskrivning av helsekostnadene og dødsrelaterte utgifter. Universitetet i Oslo.