NOU Norges offentlige utredninger **1999: 14**

Forberedelse av inntekts-oppgjøret 1999

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 4. januar 1999.
Avgitt 1. mars 1999.

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Statens forvaltningstjeneste, Statens trykning

Forord

Utvalget for forberedelse av inntektsoppgjøret 1999 legger med dette fram sin innstilling. Utvalget har med bakgrunn i materiale fra Det tekniske beregningsutvalget, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og andre institusjoner samt egne vurderinger, drøftet den økonomiske situasjonen, utsiktene framover og innpassingen av en etter- og videreutdanningsreform i tilknytning til lønnsoppgjørene.

Oslo 1. mars 1999

Oluf Arntsen leder
Randi Bjørgen
Aud Blankholm
Anne-Grete Ellingsen
Karl Glad
Yngve Hågensen
Lorents Lorentsen
Bernhard Nestaas
Halvdan Skard
An-Magritt Aanonsen
Arnulf Leirpoll Sekretariatsleder
Tormod Belgum
Arent Skjæveland
Inge Skeie
Dag Johnsen
Petter Skarheim

Kapittel 1

Bakgrunn, mandat og sammensetning av utvalget

På møtet i Kontaktutvalget 17. august 1998 ble det fra Statsministeren foreslått å holde en inntektspolitisk konferanse hvor medlemmene av Kontaktutvalget kunne drøfte spørsmål knyttet til inntektsoppgjøret 1999.

Den 28. september 1998 ble medlemmene av Kontaktutvalget inviteret til en inntektspolitisk konferanse på Thorbjørnrud kurs- og konferansehotell på Jevnaker den 16. og 17. desember 1998.

På konferansen ble det blant annet enighet om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg som skulle forberede tariffoppgjørene i 1999. Det var enighet om at siktemålet med tariffoppgjørene i 1999 var å bidra til full sysselsetting og en kostnadsutvikling på linje med andre land slik Solidaritetsalternativet la til grunn. På denne bakgrunn skulle utvalget:

- Sammen med arbeidet i Det tekniske beregningsutvalget og annen tilgjengelig informasjon belyse utviklingen i pris-, lønns- og kostnadsutviklingen og sysselsettingssituasjonen
- Vurdere innpassing av etter- og videreutdanning i forbindelse med tariffoppgjøret 1999.

Utvalget skulle ha en utenforstående leder og for øvrig ha representasjon fra Landsorganisasjonen i Norge, Akademikernes Fellesorganisasjon, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

På denne bakgrunn oppnevnte Arbeids- og administrasjonsdepartementet den 4.januar 1999 et utvalg som skulle forberede tariffoppgjørene 1999. Siden Akademikerne fra årsskiftet 1999 kom med i Kontaktutvalget, ble det besluttet at de også skulle delta i utvalgsarbeidet.

Utvalget fikk følgende mandat:

> «Utvalget skal på bakgrunn av inntektsoppgjøret i 1998 gi et grunnlag for tariffoppgjøret 1999. Siktemålet med gjennomføringen av tariffoppgjøret i 1999 er å bidra til full sysselsetting og en kostnadsutvikling på linje med andre land slik Solidaritetsalternativet la til grunn.
>
> Utvalgets oppdrag er to-sidig:
>
> 1. Utvalget skal belyse den økonomiske situasjonen foran 1999-oppgjøret med særlig vekt på pris-, lønns- og kostnadsutviklingen og sysselsettingssituasjonen. Arbeidet i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene - som i stor grad vil foregå samtidig med arbeidet i det nye utvalget - og annen tilgjengelig informasjon vil være et naturlig grunnlagsmateriale. Det kan være aktuelt med særskilt kontakt med Beregningsutvalget for tilrettelegging av aktuelt materiale.
> 2. Under tariffoppgjøret i 1998 avtalte partene i de større tariffområdene at etter- og videreutdanning skulle drøftes videre ved 1999-oppgjøret. I flere av områdene skal partene fram mot oppgjøret i 1999 utrede nærmere spørsmål om etter- og videreutdanning. I tillegg foreligger utredninger fra offentlige utvalg. Utredningen «Ny kompetanse» (NOU 1997:25) var en del av grunnlaget for St meld nr 42 (1997-98) - «Kompetansereformen» - som ble behandlet

av Stortinget i januar 1999. Utvalget skal med utgangspunkt i dette og med bakgrunn i vurderingen under pkt 1 vurdere innpassing av etter- og videreutdanning i forbindelse med tariffoppgjøret 1999.»

Følgende ble oppnevnt:
1. adm. direktør Oluf Arntsen, leder av utvalget,
2. leder av Landsorganisasjonen i Norge Yngve Hågensen,
3. adm. direktør i Næringslivets Hovedorganisasjon Karl Glad,
4. styreleder i Kommunenes Sentralforbund Halvdan Skard,
5. adm. direktør i Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon Anne-Grete Ellingsen,
6. leder i Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund Randi Bjørgen,
7. leder i Akademikernes Fellesorganisasjon Magne Sognvoll, (Aud Blankholm, som overtok som leder 28. januar 1999, har møtt for AF i utvalget.)
8. leder i Akademikerne An-Magritt Aanonsen,
9. ekspedisjonssjef Lorents Lorentsen, Finansdepartementet,
10. ekspedisjonssjef Bernhard Nestaas, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Representanter for Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har vært sekretariat for utvalget. Medlemmene i utvalget har møtt med rådgivere og sekretariatet har underveis hatt møter med rådgivergruppen.

Utvalget har hatt 7 møter og har i sitt arbeid vært enige om å legge til grunn de samme forutsetninger som deltakerne på den inntektspolitiske konferansen 16. og 17. desember 1998 la til grunn for tariffoppgjøret 1999.

Kapittel 2

Grunnlaget for den norske lønnsforhandlingsmodellen

2.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det at: «Siktemålet med gjennomføringen av tariffoppgjøret i 1999 er å bidra til full sysselsetting og en kostnadsutvikling på linje med andre land slik solidaritetsalternativet la til grunn.» Dette kapitlet gjennomgår kort grunnlaget for Solidaritetsalternativet og for den norske lønnsforhandlingsmodellen hvor hensynet til konkurranseutsatt sektor har vært tillagt stor vekt i lønnsoppgjørene.

Målet om å opprettholde konkurranseevnen har vært en sentral del av den norske lønnsforhandlingsmodellen siden 1960-tallet, og har hatt oppslutning både fra partene i arbeidslivet og myndighetene. Det prinsipielle grunnlaget ble først formulert i den såkalte Aukrust-modellen, som ble skissert i utredningsutvalget som var nedsatt foran inntektsoppgjøret i 1966. Dette utvalget var forløperen til Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, som ble opprettet høsten 1967. Utvalget slo fast at en nødvendig forutsetning for en balansert utvikling i norsk økonomi er at den kostnadsmessige konkurranseevnen opprettholdes, og for å få til dette må lønnsveksten tilpasses hva konkurranseutsatt sektor over tid kan leve med. Dette har hatt viktige implikasjoner både for størrelsen på lønnsveksten og rekkefølgen i lønnsoppgjørene.

Skal konkurranseutsatt sektor kunne overleve, må kostnadsutviklingen i Norge være på linje med våre handelspartnere. Det er bare dersom vi over tid klarer å innrette produksjonen i Norge mer effektivt eller mer i samsvar med markedets ønsker enn det våre handelspartnere klarer, at vi kan ha høyere lønnsvekst enn våre konkurrenter og samtidig opprettholde våre markedsandeler. Med den raske spredningen som det i dag er av teknologi over landegrensene og den sterke konkurransen en har i produktmarkedene, vil slike forhold neppe gi grunnlag for noe vesentlig avvik i lønnsveksten i Norge fra år til år sammenliknet med våre handelspartnere.

For å sikre at den samlede lønnsutviklingen i økonomien blir tilpasset hensynet til konkurranseutsatt sektor, er det et sentralt element i Aukrust-modellen at konkurranseutsatt sektor slutter lønnsavtaler først og at lønnsveksten i de skjermede delene av økonomien tilpasses dette. Dette har vært mønsteret ved de fleste lønnsoppgjørene i Norge de siste 30 årene.

I perioder på 1970- og 1980-tallet viste det seg vanskelig å holde fast ved prinsippene for lønnsdannelsen som ligger nedfelt i Aukrust-modellen, og pris- og kostnadsveksten ble høyere enn hos våre handelspartnere. Både devalueringer og lovreguleringer ble benyttet for å motvirke svekkelsen av den kostnadsmessige konkurranseevnen gjennom denne perioden.

For å unngå gjentakelse av erfaringene fra midt på 1970- og 1980-tallet, var det nødvendig å styrke samarbeidet for å opprettholde konkurranseevnen over tid. Dette ble klarest formulert i Solidaritetsalternativet i Sysselsettingskommisjonens rapport (NOU 1992:26), som er en revitalisert og mer forpliktende versjon av hovedlinjene i den økonomiske politikken siden 1960-tallet. Solidaritetsalternativet innebar at pengepolitikken skulle rettes inn mot en stabil valutakurs og at finanspolitikken skulle sikre en mest mulig stabil utvikling

i produksjon og sysselsetting, mens en gjennom inntektspolitikken skulle sørge for å opprettholde konkurranseevnen gjennom moderate lønnsoppgjør.

2.2 Hvorfor er det så viktig å opprettholde konkurranseutsatt sektor?

For et lite land som Norge er det store fordeler knyttet til å ha en åpen økonomi. Den omfattende deltakelsen i det internasjonale varebyttet har bidratt til en bedre bruk av innenlandske ressurser og gjort det mulig for Norge å opprettholde en langt høyere materiell levestandard enn hva som ville vært mulig i en økonomi som var vesentlig mer skjermet mot utenlandsk konkurranse.

Land som deltar i det internasjonale vare- og tjenestebyttet må over en viss tid ha en rimelig balanse i utenriksøkonomien. Fordelene ved det internasjonale varebyttet vil bli vesentlig redusert hvis en ikke samtidig kan sørge for full og effektiv bruk av arbeidskraft og kapital og en akseptabel inntektsfordeling. *Et lands konkurranseevne* uttrykker derfor evnen til å opprettholde en rimelig balanse i utenriksøkonomien samtidig som en har full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling, jf bl.a. NOU 1998:2 (rapport nr 1 i 1998 fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene).

En rik tilgang på naturressurser har satt Norge i en gunstig stilling sammenliknet med mange andre land. Utviklingen i oljesektoren vil for en periode ha særlig stor betydning for utenriksøkonomien og dermed for landets samlede konkurranseevne. I årene 1989-97 var det overskudd i driftsregnskapet overfor utlandet, noe som bl.a. må ses i sammenheng med høy og økende oljeproduksjon. I 1998 viser foreløpig tall at det var et visst underskudd i driftsregnskapet overfor utlandet, noe som bl.a. skyldes fallet i oljeprisene.

Økt produksjon i eksportkonkurrerende næringer og økte markedsandeler for importkonkurrerende næringer vil sikre at utenriksøkonomien blir mer robust overfor svingninger i oljeinntektene. En rimelig god evne for konkurranseutsatte næringer (k-sektor) til å kunne konkurrere både ute og hjemme er dermed viktig for å realisere en balansert økonomisk utvikling. Dette behøver imidlertid ikke å innebære at *k-sektors konkurranseevne* hele tiden må være like god. Etter hvert som oljesektoren begynte å gi netto inntekter i norsk økonomi, kunne driftsbalansen overfor utlandet sikres med en mindre k-sektor. Men oljeinntektene innebærer ikke at k-sektor på varig basis kan ha svakere utvikling i konkurranseevnen enn våre handelspartnere. Det er hele tiden betydelige omstillinger i økonomien, og et visst antall bedrifter og arbeidsplasser blir hele tiden lagt ned. Dersom Norge skal opprettholde den nødvendige størrelsen på k-sektor, må de bedrifter og arbeidsplasser som blir lagt ned erstattes med nye bedrifter og arbeidsplasser. For at dette skal kunne skje, må bedriftene og arbeidsplassene som etableres ha minst like god konkurranseevne som våre handelspartnere. Investeringer i k-sektor i Norge må gi avkastning på linje med investeringer i andre land. Hvis avkastningen på investeringer i Norge blir lavere enn avkastningen i andre land, vil investeringer i ny produksjonskapasitet delvis bli flyttet ut og det vil ikke over tid være mulig å opprettholde en tilstrekkelig stor k-sektor i Norge.

Industrien er den største av de næringene som er utsatt for konkurranse fra utlandet. Industrien er også den næringen hvor det er lettest å finne sammenliknbar statistikk mellom land som muliggjør måling av den kostnadsmessige konkurranseevnen. Økt globalisering og sterkere internasjonal konkurranse har imidlertid gradvis slått gjennom i stadig større deler av norsk

næringsliv. Globaliseringsprosessen øker avhengigheten land og sektorer imellom. Med få unntak er ingen næringer lenger fullstendig skjermet fra konkurranse fra utlandet. Stadig bredere områder i arbeidslivet møter derfor konkurranse fra utlandet i en eller annen form. Hensynet til å opprettholde en rimelig god kostnadsmessig konkurranseevne i forhold til utlandet blir derfor viktigere for en økende andel av norsk næringsliv.

De sektorer som ikke er så utsatt for konkurranse fra utlandet, er i Aukrust-modellen tradisjonelt blitt kalt skjermet sektor. Forskjellen mellom k-sektor og s-sektor i Aukrust-modellen henspeiler på at k-sektor i liten grad kan overvelte generelle kostnadsøkninger i prisene fordi en står overfor gitte priser på verdensmarkedet, mens s-sektor i større grad kan gjøre dette. En generell økning i lønnsnivået i samfunnet vil således innenfor Aukrust-modellen presse fortjenestemarginene i konkurranseutsatt sektor, mens den i skjermet sektor vil slå ut i en tilsvarende prisøkning. Begrepet *skjermet sektor* kan imidlertid gi den feilassosiasjon at denne sektoren er skjermet for konkurranse. Dette er selvsagt ikke riktig. Også denne sektoren blir i større grad utsatt for konkurranse, men da fra innenlandske næringer og ikke så mye fra utlandet. Krav til effektivitet og kostnadsreduksjoner er i dag på mange områder like strenge i denne sektoren som innenfor det som tradisjonelt er blitt kalt for konkurranseutsatt sektor. Over tid kan en videreføring av oppfatningen «skjermet sektor», herunder offentlig sektor, som en sektor nærmest upåvirket av de omstillinger og omorganiseringer som skjer ellers i samfunnet, være uheldig. For å unngå å gi grobunn for slike feilassosiasjoner har en i dette kapitlet søkt å bruke betegnelsene *sektorer utsatt for konkurranse fra utlandet (k-sektor)* og *øvrige sektorer*. Den tradisjonelle begrepsbruken k-sektor og s-sektor bør i lys av ovenstående vurderes nærmere i den nye kommisjonen som skal drøfte strategier for sysselsetting og verdiskapning.

K-sektors konkurranseevne avhenger av flere forhold. Enkelte av faktorene er først og fremst knyttet til forhold i den enkelte bedrift. Dette gjelder særlig produktiviteten i vid forstand, dvs. bedriftenes evne til å benytte arbeidskraft, kapital og energi på en effektiv måte i produksjonsvirksomheten og til å ta i bruk ny teknologi. Et annet eksempel er markedsføring, samt evnen til å utvikle nye produkter som markedet ønsker. Foruten lønnskostnader vil andre kostnadskomponenter som energikostnader, kapitalkostnader og kostnader til innenlandsk produsert vareinnsats ha betydning for norske bedrifters muligheter til å kunne hevde seg i den internasjonale konkurransen. Det samme vil være tilfellet for skatter/avgifter og subsidier. Utviklingen i k-sektors internasjonale konkurranseevne avhenger også av produktivitets- og kostnadsutviklingen i de øvrige sektorer som leverer tjenester, vareinnsats, energi og kapitalvarer til k-sektor. Jo billigere og mer effektivt disse leveransene kan skje, desto bedre blir k-sektors konkurranseevne.

Offentlig sektor produserer viktige tjenester innen transport og infrastruktur, utdanning, helsevesen, lov og orden. Kvaliteten på slike offentlige tjenester er viktig for at k-sektor skal kunne hevde seg i internasjonal konkurranse. Stabile sosiale forhold og en god infrastruktur er nødvendige forutsetninger for at k-sektor skal kunne følge med globalt. Evnen til å tiltrekke seg og videreutvikle kunnskapsressurser er også sentralt i en stadig mer kunnskapsbasert produksjon. Samtidig er det viktig at offentlig sektor er kostnadseffektiv på linje med andre sektorer i økonomien. Det er videre viktig at de generelle myndighetsfastsatte rammebetingelsene for næringslivet som følger av skatte- og avgiftssystemet og andre offentlige reguleringer bidrar til at norske bedrifter skal kunne hevde seg i internasjonal konkurranse.

For k-sektor sett under ett er lønnskostnadene den klart viktigste enkeltfaktor for konkurranseevnen. Lønnskostnadene er viktig både direkte ved at de utgjør en betydelig del av kostnadene i produksjonen i den enkelte bedrift og indirekte fordi lønnen i andre bedrifter, bl.a. underleverandører, er med på å bestemme prisen på vareinnsatsen i produksjonen. Lønnskostnadene skiller seg også fra de andre faktorene ved at de direkte kan påvirkes gjennom forhandlinger i inntektsoppgjørene.

Over tid vil det ikke være mulig å opprettholde størrelsen på den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren dersom ikke pris- og kostnadsveksten i Norge er på linje med våre handelspartnere.

Det er en generell tendens at produksjonen i k-sektor vris i retning av produkter som er mer avanserte og kunnskapsbaserte. Dette gjelder både innenfor den mer tradisjonelle delen av k-sektor, dvs. i industrien, og i de næringer som er blitt utsatt for økt konkurranse de siste årene. En mer kunnskapsbasert produksjon innebærer en strukturendring som isolert sett har gjort k-sektor i Norge mer konkurransedyktig. Norge har en mer sammenpresset lønnsstruktur med mindre lønnsforskjeller enn gjennomsnittet av våre handelspartnere. Lønnsnivået for arbeidstakere med lav utdanning er derfor relativt høyt sammenliknet med våre handelspartnere, mens det som et hovedtrekk er omvendt for grupper med høy utdanning, jf for eksempel Økonomiske analyser nr. 1/93 fra Statistisk sentralbyrå. Den gradvise endringen i sammensetningen av arbeidsstyrken i Norge i retning av at flere får høyere utdanning, tilsier således isolert sett at k-sektor kan leve med noe høyere lønnsvekst. Men slike prosesser tar lang tid og åpner ikke for vesentlige avvik i lønnsveksten fra det ene året til det andre sammenliknet med våre handelspartnere.

Økonomisk vekst og høyere disponibel realinntekt gir oss mulighet til å øke vårt forbruk av alle typer varer og tjenester, både de som produserer i k-sektor og i øvrige sektorer. Produksjon av varer og tjenester som ikke er utsatt for internasjonal konkurranse, må per definisjon foregå innenlands. Økt innenlandsk etterspørsel som skyldes en sterk økning i offentlig forbruk eller sterk reallønnsvekst vil i stor grad rette seg mot konsum av varer og tjenester produsert innenlands. Veksten i arbeidsstyrken setter grenser for hvor sterk ekspansjon man samlet sett kan ha i økonomien. I dag er en svært høy andel av befolkningen i Norge i aktivt arbeid. Potensialet for ytterligere sterk vekst i arbeidsstyrken er trolig begrenset, selv om det i noen grad kan være mulig med økt import av arbeidskraft fra utlandet og økning i arbeidstiden for de som jobber deltid. Dersom etterspørselsveksten rettet mot innenlands produksjon blir sterkere enn veksten i arbeidsstyrken gir grunnlag for, vil det realøkonomisk måtte skapes rom for dette ved at ressurser overføres fra konkurranseutsatte næringer til de øvrige næringer. Det skjer ved at prisen på disse ressursene, i første rekke arbeidskraft, bys opp. Norge får dermed et pris- og kostnadsnivå som ligger over nivået hos våre handelspartnere, og konkurranseutsatte næringer bygges ned. Slike overflyttinger av arbeidskraft mellom næringer vil som regel medføre betydelige omstillingskostnader. Oljeinntektene kan for en periode gjøre at Norge kan finansiere et økt underskudd i handelen med andre varer, men vi vil da kunne få store omstillingsproblemer når oljeinntektene avtar. Erfaringen både fra Norge og andre land er at det er vesentlig lettere å bygge ned k-sektor enn å bygge den opp igjen.

Oljeinntektene har gitt Norge større handlerom i den økonomiske politikken enn det mange andre europeiske land har hatt. Ettersom oljeinntektene er svært usikre og varierer over tid, er det en målsetting å skille opptjeningen

fra bruken av disse inntektene. Oppbyggingen av petroleumsfondet reflekterer ikke i seg selv en økt sparing og formue, men en omplassering av den eksisterende nasjonalformuen fra petroleumsformue til finansielle aktiva.

Oljeinntektene gir oss mulighet til på varig basis å ha et høyere forbruk av alle typer varer og tjenester. Dette forutsetter imidlertid at vi bare bruker den (anslåtte) årlige avkastningen av oljeformuen slik at samlet formue (olje i Nordsjøen pluss petroleumsfondet i utlandet) forblir om lag uendret over tid. Da kan vi på varig basis ha et visst underskudd på handelsbalansen utenom olje, og dermed ha en mindre konkurranseutsatt sektor og et større konsum av varer og tjenester som bare kan produseres innenlands, enn vi ellers kunne hatt. Hvis vi ikke i tilstrekkelig grad klarer å skille bruken av oljeinntektene fra opptjeningen av dem, kan resultatet bli en for sterk nedbygging av k- sektor i forhold til de langsiktige behov.

Dersom vi i perioder med høye petroleumsinntekter i for stor grad bygger ned industrien og andre internasjonalt konkurranseutsatte næringer, kan det framtidige vekstpotensialet i et lengre tidsperspektiv gå tapt. Generelt vil det være slik at de etablerte bedriftene i et marked vil ha et konkurransefortrinn framfor nykommere. Ved å føre en politikk som gir som konsekvens at vi først bygger ned konkurranseutsatt sektor, for så å forsøke å bygge den opp igjen, pådrar vi oss således en konkurranseulempe. De endringer i næringsstrukturen som innfasing av petroleumsinntekter medfører, vil således i noen grad være vanskelig å omgjøre, og økonomien vil kunne stagnere når petroleumsinntektene avtar.

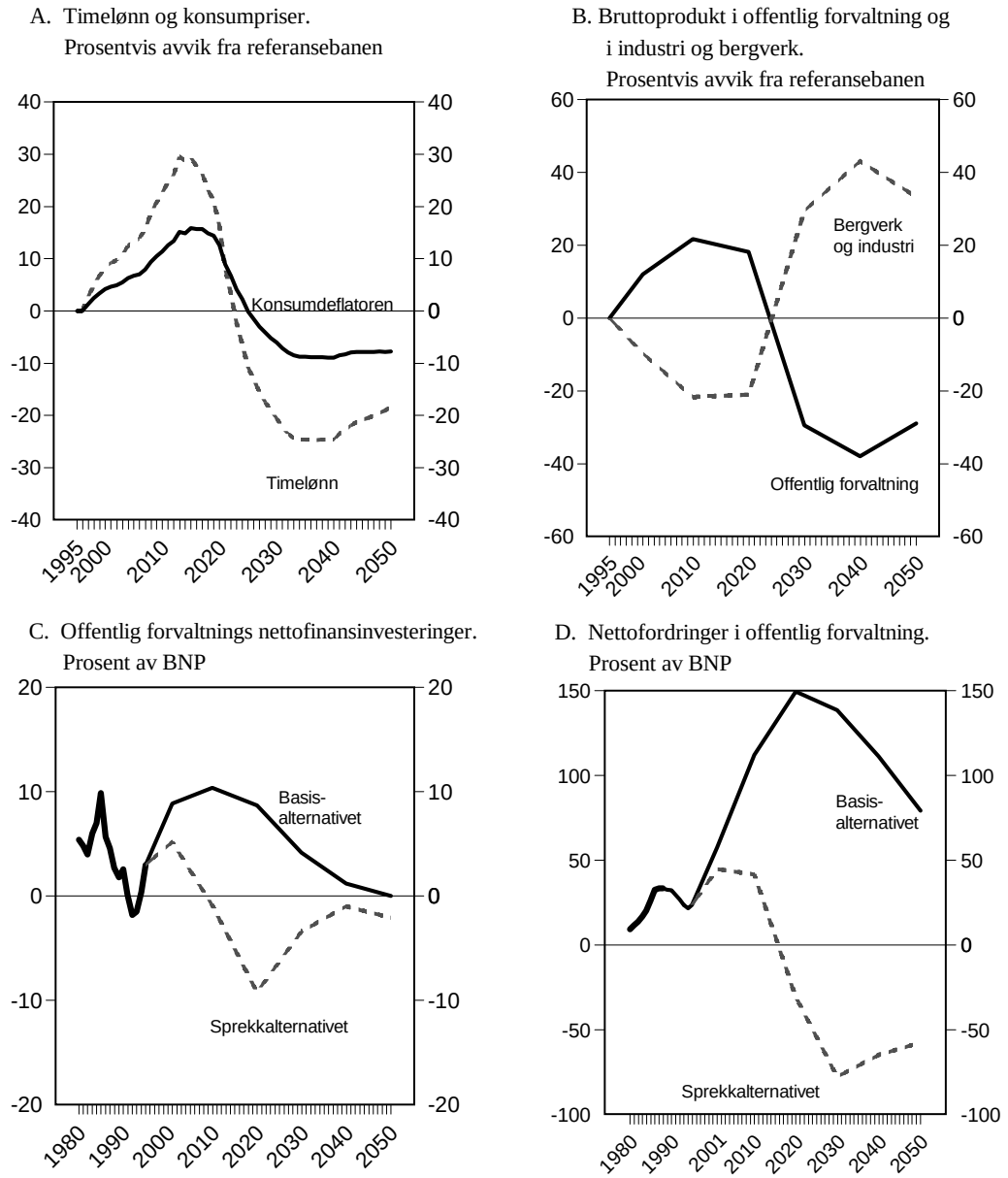
For å gjenopprette den kostnadsmessige konkurranseevnen, ble det fra midt på 1970-tallet og fram til 1986 gjennomført en rekke devalueringer. Erfaringene med en slik politikk var ikke gode. Ansvaret for partene i lønnsoppgjørene ble meget uklart når valutakursen, som er en viktig forutsetning for oppgjørene, ble endret i etterkant. Dette bidro til å flytte ansvaret for kostnadsveksten bort fra partene og over på myndighetene. Resultatet ble et svært høyt nivå på pris- og kostnadsveksten. I tillegg la en kimen til fortsatt høy pris- og kostnadsvekst fordi partene forventet nye devalueringer. Dessuten svekket devalueringene troverdigheten i norsk valutakurspolitikk på en slik måte at renten i Norge ble liggende svært mye høyere enn hos våre handelspartnere. Erfaringene etter den siste store devalueringen i 1986 var at det tok lang tid å gjenvinne troverdigheten til norsk valutakurspolitikk slik at rentene i Norge igjen kom ned på linje med rentene ute.

2.3 Utfordringen framover

Hovedutfordringen framover er å ta vare på de gode resultatene som Solidaritetsalternativet har bidratt til. Sammenliknet med hva Sysselsettingskommisjonen så for seg i 1992, har sysselsettingen økt klart sterkere, ledigheten gått raskere ned og den økonomiske veksten blitt høyere. Samtidig har forholdsvis lave nominelle tillegg fram til fjorårets lønnsoppgjør, gått sammen med en rimelig god reallønnsutvikling. De gode resultatene som er oppnådd må dels ses i sammenheng med den sterke og langvarige oppgangskonjunkturen norsk økonomi har vært inne i, men samtidig har måten lønnsdannelsen har fungert på, bidratt til å forhindre at pris- og kostnadsveksten har tatt seg sterkere opp. Lønnsoppgjøret i 1998 innebar imidlertid at lønnsveksten i Norge kom ut av takt med våre handelspartnere. Dette er i strid med Solidaritetsalternativet og representerer en betydelig utfordring.

Utfordringen har dels en kortsiktig dimensjon – jo høyere kostnadsnivået kommer i Norge sammenliknet med våre handelspartnere, dess større er sannsynligheten for at vi kan få et markert tilbakeslag med en kraftig økning i arbeidsledigheten. Erfaringer fra Norge og andre land tyder på at dersom en først lar lønns- og prisveksten øke mye, så vil en senere måtte pådra seg store kostnader i form av økt arbeidsledighet for å få lønns- og prisveksten ned igjen. Konsekvensene av en utvikling der en ikke lykkes i det inntektspolitiske samarbeidet slik at lønnsveksten blir liggende på et nivå vesentlig høyere enn våre handelspartnere, belyses nærmere i kapittel 4.

Den langsiktige dimensjonen er knyttet til behovet for en balansert økonomisk utvikling over tid. Framskrivningene av Basisalternativet i Langtidsprogrammet 1998-2001 er basert på at den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren om lag må opprettholde sin andel av verdiskapingen på lengre sikt for å sikre balanse i utenriksøkonomien når petroleumsvirksomheten får redusert betydning. Basisalternativet forutsetter en jevn og moderat vekst i offentlig konsum og investeringer, som er tilpasset tilgangen på arbeidskraft slik at vi får en lønnsvekst om lag på linje med våre handelspartnere. Alternativet til hovedstrategien i Langtidsprogrammet er kalt Sprekkalternativet. I dette alternativet bruker en i større grad de løpende oljeinntektene etter hvert som de strømmer inn. Etterspørselen etter arbeidskraft øker sterkere enn tilgangen. Konkurranseevnen svekkes gradvis samtidig som særlig offentlig tjenesteyting øker. Når oljeinntektene på lengre sikt avtar, må det finne sted en reversering i næringsstrukturen og en kraftig gjenoppbygging av den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren for å sikre varig balanse i utenriksøkonomien og i offentlige finanser. Konsekvensene av dette, basert på analysen i Langtidsprogrammets Sprekkalternativ, er illustrert i figur 2.1.



Figur 2.1 Virkningen av svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevne - sprekkalternativet i Langtidsprogrammet 1998-2001)*

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

*) I Sprekkalternativet øker det gjennomsnittlige lønnsnivået i Norge med om lag 1 prosent per år fram mot 2015 ut over det som er lagt til grunn i Basisalternativet. Dette gir en tilsvarende forverring av den kostnadsmessige konkurranseevnen. Den økte lønnsveksten har sin bakgrunn i en mer ekspansiv finanspolitikk i en periode. Resultatet blir en markert svakere utvikling i industriproduksjonen, mens aktiviteten i offentlig sektor øker om lag tilsvarende. Sammenliknet med Basisalternativet blir sysselsettingen i offentlig forvaltning, som andel av total sysselsetting, nesten 6 prosent høyere rundt år 2020.
Hensynet til utviklingen i driftsbalansen og offentlige finanser gjør imidlertid at en slik svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevnen ikke kan opprettholdes. Fra og med 2020 er det derfor nødvendig med en kraftig innstramming i finanspolitikken, slik at ressurser tilbakeføres til konkurranseutsatt sektor gjennom en styrking av den kostnadsmessige konkurranseevnen. Konsekvensen av dette er en meget sterk reduksjon av aktiviteten i offentlig forvaltning fram mot 2030 sammenliknet med Basisalternativet.

Kilde: Kilde: Langtidsprogrammet 1998-2001.

Langtidsprogrammets beregninger illustrerer de betydelige omstillingene som vil kunne bli nødvendig dersom konkurranseutsatt sektor i for stor grad bygges ned. Erfaringene fra andre land som har gjennomført kraftige innstramminger i finanspolitikken, viser at omstillingskostnadene er meget store. Slike omstillinger vil normalt ta tid og medføre en betydelig økning i arbeidsledigheten, noe som beregningen i Langtidsprogrammet ikke fanger opp. Problemene med å gjenopprette konkurranseevnen og skadevirkningene ved kortsiktighet i bruken av oljeinntektene, er derfor trolig undervurdert i beregningene.

Både de kortsiktige og langsiktige utfordringene norsk økonomi står overfor tilsier således at pris- og kostnadsveksten i Norge bør være på linje med våre handelspartnere. Hensynet til hva internasjonalt konkurranseutsatte sektorer kan leve med over tid, må være en rettesnor for hva den samlede lønnsveksten skal bli.

Internasjonalt ser det ut til å ha skjedd en endring i retning av at en legger større vekt på lav pris- og kostnadsvekst i den økonomiske politikken enn tidligere. Den svært lave prisstigningen blant våre handelspartnere mot slutten av fjoråret og inn i 1999 reflekterer dels en svak konjunktursituasjon, men den avspeiler også et endret ambisjonsnivå i retning av større grad av stabilitet i prisene. I forhold til tilvante forestillinger om hva som er en lav pris- og kostnadsvekst, representerer det en utfordring at våre handelspartnere nå sikter mot lavere pris- og lønnsvekst enn de tidligere har gjort.

For å møte disse utfordringene, må Solidaritetsalternativet videreutvikles blant annet ved at det skapes et bredere fundament for et forsterket inntektspolitisk samarbeid. Det videre arbeidet bør bygge på et bredt samarbeid mellom alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet og myndighetene.

Også i selve lønnsforhandlingsprosessen ligger det utfordringer:

- Partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg. På kort sikt kan arbeidstakerne være tjent med høyere lønnsvekst, men på lengre sikt vil det true arbeidsplassene og offentlige velferdsgoder. Erfaringene både fra Norge og andre land er at fellesinteressene knyttet til lav nominell lønnsvekst ivaretas best ved en koordinert lønnsdannelse.
- I tråd med Aukrust-modellen vil hensynet til konkurranseevnen best bli ivaretatt ved at de sektorer som er mest utsatt for internasjonal konkurranse forhandler først, og at en i disse forhandlingene sørger for at en på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor. Disse rammene må så fungere som retningslinjer for lønnsveksten i øvrige tariffområder, dog slik at hver forhandling kan velge fordelingsprofil innenfor den angitte totalramme. For forhandlingene i øvrige områder ville det vært en fordel om en på forhånd visste mer om hva de lokale forhandlingene i konkurranseutsatt sektor vil gi av lønnsvekst både for arbeiderne og funksjonærene.

  Ved *sentrale oppgjør* vil de områder som representerer industrien være de mest representative for den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren. Ved *forbundsvise oppgjør* har verkstedsoverenskomsten tradisjonelt hatt funksjon som «frontfag». Men mye tyder på at en ved forbundsvise oppgjør på en klarere og bedre måte må fastslå rammen for den internasjonalt konkurranseutsatte sektorens lønnsvekst. Dette kan skje ved at flere konkurranseutsatte områder forhandler sammen med eller følger umiddelbart etter verkstedsoverenskomsten. Dette vil kunne bidra til mindre usikkerhet om den lokale lønnsdannelsen for arbeidere og funk-

sjonærer i konkurranseutsatt sektor.
Dersom ikke de sektorer som er mest utsatt for internasjonal konkurranse på en troverdig måte angir rammene for den totale lønnsveksten innenfor konkurranseutsatt sektor, vil oppgjørene i de øvrige sektorene mangle et viktig holdepunkt. Blant annet på grunn av disse forholdene har ofte oppgjøret i hotell- og restaurant-området, og noen ganger også oppgjøret i varehandel, blitt vel så retningsgivende for resten av oppgjørene som verkstedoppgjøret, selv om disse områdene ikke er særlig representative for den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren.

- Over tid er det svært vanskelig å hindre at mangel på arbeidskraft innenfor offentlig sektor og andre sektorer som ikke er utsatt for internasjonal konkurranse, slår ut i høyere lønnsvekst. Dersom sektorer uten internasjonal konkurranse har høyere lønnsvekst enn de sektorer som er i en slik konkurransesituasjon, vil dette etter hvert kunne føre til svekket internasjonal konkurranseevne og økt arbeidsledighet. Finanspolitikken må innrettes slik at arbeidskraftetterspørselen i offentlig sektor holdes innenfor rammer som ikke hindrer nødvendig vekst i konkurranseutsatte virksomheter. Budsjettoppleggene bør i denne sammenheng ikke skape situasjoner der en for eksempel får en betydelig mangel på arbeidskraft i offentlig sektor. I årene framover kan dette bli en krevende oppgave. Utviklingen i befolkningens sammensetning sett i sammenheng med Stortingets vedtatte reformer innen bl.a. eldreomsorg, skole, psykiatri og somatiske sykehus vil medføre et betydelig press på denne delen av arbeidsmarkedet. Statistisk sentralbyrå har vurdert at behovet for arbeidskraft særlig innen helse- og sosialsektoren vil øke med 40 000 årsverk dersom dagens tilbud skal opprettholdes fram til år 2010 (uendret standard og dekningsgrad), og hele 85 000 årsverk ved full innfasing av de planlagte reformene. Dette illustrerer hvor viktig det er å vurdere arbeidskrafttilgangen som ett av flere elementer når reformer og satsinger utformes.
- Aukrust-modellen tar utgangspunkt i at en over tid har en parallell lønnsutvikling mellom den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren og de øvrige sektorene. Fra tid til annen oppstår situasjoner hvor enkelte sektorer/grupper får en klart svakere lønnsutvikling enn gjennomsnittet. Slike etterslep representerer en spenning i det nåværende lønnsdannelsessystemet. Problemet blir større dersom de samme gruppene over lengre tid får en klart svakere lønnsutvikling enn gjennomsnittet. Innenfor de ulike sektorene må fortsatt lønn være et virkemiddel for at arbeidsgiverne skal kunne sikre seg nødvendig arbeidskraft, men dette må skje innenfor rammer som ivaretar hensynet til hva internasjonalt konkurranseutsatte sektorer kan leve med over tid.

Partene i arbeidslivet vil gå videre i en diskusjon av punktene over i det offentlige utvalget som skal nedsettes for å vurdere forhandlingssystemet. Utfordringene skissert ovenfor vil også være sentrale i arbeidet for den nye kommisjonen som skal drøfte strategier for sysselsetting og verdiskapning.

Kapittel 3

Lønns- og prisutviklingen

3.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det bl.a at utvalget skal belyse den økonomiske situasjonen foran 1999-oppgjøret med særlig vekt på pris- og kostnadsutviklingen og sysselsettingssituasjonen. Videre heter det at arbeidet i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og annen tilgjengelig informasjon vil være et naturlig grunnlagsmateriale.

Dette kapitlet bygger i hovedsak på det materialet Beregningsutvalget la fram i rapport nr 1 for 1999, avgitt 22. februar. Enkelte avsnitt i Beregningsutvalgets rapport, bl.a kapittel 6.3 om anslag på konsumprisutviklingen i 1999 er gjengitt i sin helhet. Ved tabellhenvisninger er Beregningsutvalget kildehenvisninger også brukt her. I tillegg presenteres lønnsutviklingen etter utdanningskoder m.m i stat og kommuner.

I de tabellene utvalget har hentet fra Beregningsutvalget om lønnsutviklingen, gis det tall for de siste 8-10 årene. Utvalget har lagt størst vekt på å beskrive utviklingen fra 1997 til 1998 og lønnsoverhenget til 1999. Videre omtales utviklingen i industriens konkurranseevne og i husholdningenes inntekter, herunder reallønn etter skatt.

3.2 Lønnsutviklingen

1997-98

Det t1ekniske beregningsutvalget har anslått lønnsveksten fra 1997 til 1998 til 6 1/4 prosent i gjennomsnitt for alle lønnstakere. Dette er om lag 2 prosentpoeng høyere enn året før og den høyeste lønnsveksten siden 1987.

Beregningsutvalgets beregning av lønnsveksten for ulike forhandlingsområder/lønnstaker-grupper framgår av tabellene 3.1 og 3.2. Tabell 3.3 viser gjennomsnittlig lønnsvekst i tre store sektorer i norsk økonomi; industrien, annen privat næringsvirksomhet og offentlig sektor.

I NHOs *industribedrifter* har Beregningsutvalget anslått gjennomsnittlig lønnsvekst til 6 prosent samlet for arbeidere og funksjonærer, herav har veksten for industriarbeidere vært 5 1/2 prosent og for industrifunksjonærer 6 3/4 prosent. For alle ansatte i NHO-bedriftene kan gjennomsnittlig lønnsvekst anslås til om lag 6 1/2 prosent, herav har veksten vært 6 1/4 prosent for arbeidere og for funksjonærer 6 3/4 prosent. Det foreligger ikke endelig lønnsstatistikk for 1998 verken for arbeidere eller funksjonærer.

Tabell 3.1: Beregnet årslønnsvekst for noen store områder

	Industri-arbeidere[1])	Industrifunksjonærer[2)]	Vare-handel[3)]	Forretnings- og sparebanker	Stats-ansatte	Skole-verket	Kommune-ansatte[4)]
1988-89	5,0	3,6	4,5	4,0	4,8	4,7	4,7
1989-90	5,6	6,2	6,7	6,1	5,4	4,6	4,3
1990-91	4,8	5,4	5,6	5,9	4,9	3,8	5,5
1991-92	3,0	3,8	3,7	3,0	4,3	3,6	2,9
1992-93	2,4	3,5	3,2	3,6	2,6	2,1	2,5
1993-94	2,9	3,5	2,8	3,8	2,2	1,7	2,4
1994-95	3,4	3,8	3,3	3,7[5)]	3,1	2,7	2,8
1995-96	4,2	4,3	5,3	4,7	4,4	4,1	4,4
1996-97	3,7	4,7	4,7	4,9	4,2	3,5	3,9
1997-98[6)]	5 1/2	6 3/4	6,2	6,8	6	5 3/4	6
1988-98	48,7	56,0	56,7	57,4	50,7	43,1	47,1
Gj. sn	4,0	4,5	4,6	4,6	4,2	3,6	3,9
Årslønn 1997, kr	217 600	293 400	234 400	259 300	238 600	249 400	221 800
Årslønn 1998[7)], kr	229 600	313 200	248 900	276 900	252 900	263 700	235 100

[1)]Gjelder for industriarbeidere med gjennomsnittlig avtalefestet normalarbeidstid, for dagarbeidere betyr dette 37,5 t/uke. Omfatter industriarbeidere som inngår i NHOs kvartalsstatistikk.
[2)]Industrifunksjonærer i NHO-bedrifter.
[3)]Fra og med 1990 omfatter lønnsstatistikken for ansatte i varehandelen i prinsippet alle bedrifter i engros- og detaljhandel som sysselsatte 5 eller flere personer medregnet eiere, og ikke 3 eller flere som tidligere.
[4)]Kommunene i alt omfatter også helse- og sosialsektoren, men ekskl. skoleverket. Oslo og Bærum er ikke med i tallene i perioden 1990-94. Oslo er heller ikke med for 1995-98.
[5)]Fondsmeklere i finansinstitusjoner kom med i statistikken i 1995. Disse er ikke med i vekst-tallet for 1994-95, men er med i årene etter.
[6)]For noen er 1998-tallene basert på endelige lønnsstatistikk, mens de for andre er basert på foreløpig statistikk eller beregninger.
[7)]Beregnet av sekretariatet.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå og Beregningsutvalget

Tabell 3.2: Beregnet årslønnsvekst for flere grupper (Utfyllingstabell til tabell 3.1)

	Arbeidere i NHO-bedrifter[1)]													
	Arbeidere i alt	Industri-arbeidere	Nærings- og nytelse	Tekstil- og bekledning	Treindustri	Treforedling og papirvareindustri	Grafisk industri	Kjemisk industri	Mineral-bearbeidende industri	Elektro-kjemisk industri	Jern- og metallindustri	Bygg og anlegg i alt	Bygge-virksomhet	Land-transport
1990-91	4,8	4,8	5,6	4,7	4,2	4,7	4,5	5,2	3,8	7,0	4,9	3,4	1,8	6,1
1991-92	3,0	3,0	3,5	3,1	1,4	2,0	2,0	3,2	3,0	3,0	2,9	2,5	0,9	2,1
1992-93	2,8	2,4	2,4	2,9	1,9	2,4	1,8	3,1	1,2	2,0	3,0	2,7	1,3	1,9
1993-94	2,6	2,9	2,7	2,1	3,8	3,5	0,8	2,7	2,9	3,9	2,9	0,3	2,5	2,3
1994-95	2,9	3,4	3,1	2,3	3,7	5,2	2,8	3,8	3,7	2,9	3,4	1,1	3,7	2,4
1995-96	4,2	4,2	3,6	4,2	4,8	6,0	3,4	4,5	3,8	6,0	3,4	4,3	4,5	5,2
1996-97	4,3	3,7	3,4	3,6	4,1	2,0	3,9	4,3	4,1	2,7	4,6	5,8	5,8	3,9
1997-98	6 1/4	5 1/2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	7	7
1990-98	35,3	34,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30,3	30,8	35,2
Gj. sn per år	3,8	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,4	3,4	3,8
Årslønn 1997,kr	226 500	217 600	206 500	186 700	195 600	214 500	272 200	209 600	212 100	235 400	220 000	234 400	228 800	196 600
Årslønn 1998[5)], kr	240 700	229 600	-	-	-	-	-	-	-	-	-	250 800	244 800	210 400

	Funksjonærer i NHO-bedrifter			Varehandelen						Staten				Kommunene		
	I alt	Industri-funksj.	Forr. og spare-banker[4)]	I alt	Engros	Detalj	Hotell og rest.[2)]	Forsikr.	Forretn. messig tj.yting	Staten i alt	Sivil ytre etat[3)]	Forretn. drift[3)]	Skole-verket	I alt	Helse-tjeneste	Forretn. drift[3)]
1990-91	5,8	5,4	5,9	5,6	5,8	6,2	6,6	4,4	5,4	4,9	6,2	6,9	3,8	5,5	5,6	-
1991-92	4,3	3,8	3,0	3,7	4,0	3,6	3,3	3,3	4,2	4,3	1,4	0,4	3,6	2,9	3,5	-
1992-93	3,7	3,5	3,6	3,2	2,9	3,1	1,7	3,4	3,9	2,6	4,2	2,4	2,1	2,5	2,8	3,5
1993-94	3,5	3,5	3,8	2,8	3,0	3,2	1,9	5,0	2,8	2,2	2,3	3,8	1,7	2,4	2,4	2,2
1994-95	3,7	3,8	3,7	3,3	3,3	4,2	2,3	2,3	2,6	3,1	3,6	2,7	2,7	2,8	2,9	4,2
1995-96	4,3	4,3	4,7	5,3	5,0	4,6	4,3	4,1	4,0	4,4	4,5	3,8	4,1	4,4	5,1	5,0
1996-97	4,8	4,7	4,9	4,7	5,1	4,1	4,0	5,5	4,3	4,2	4,2	2,1	3,5	3,9	4,0	2,4
1997-98	6 3/4	6 3/4	6,8	6,2	5,4	7,1	6 1/2	5,7	-	6	-	-	5 3/4	6	-	-
1990-98	43,3	41,8	42,7	40,5	40,1	42,3	34,9	39,0	-	36,4	-	-	30,7	34,7	-	-
Gj. sn per år	4,6	4,5	4,5	4,3	4,3	4,5	3,8	4,2	-	4,0	-	-	3,4	3,8	-	-
Årslønn 1997, kr	301 300	293400	259 300	234 400	255 400	201 000	179 200	296 700	301 800	238 600	242 200	221 900	249400	221 800	225 600	228 800
Årslønn 1998[5)], kr	321 600	313 200	276 900	248 900	269 200[6)]	215 300	190 800	313 600	-	252 900	-	-	263 700	235 100	-	-

[1)]Gjelder for arbeidere med gjennomsnittlig avtalefestet normalarbeidstid, for dagarbeidere betyr dette 37,5 t/uke.
[2)]Omfatter månedslønte, prosentlønte og timelønte arbeidstakere. Både heltids- og deltidsansatte er med i veksttallet. Årslønnsnivået er et gjennomsnitt for fastlønte og prosentlønte. Veksttallet fra 1996 til 1997 er justert for bedrifter som tidligere var medlemmer i Forbundet for Overnatting og Servering (FOS), og som ikke var med i statistikken for 1996. Denne gruppen utgjør 30-40 prosent i grunnlagsmaterialet og er med i veksttallet for 1997-98.
[3)]Lønnsutviklingen mellom lønnsstatistikkens tellingstidspunkter. For de andre er det lagt til grunn årsgjennomsnittet.
[4)]Fondsmeklere i finansinstitusjoner kom med i statistikken i 1995. Disse er ikke med i veksttallet for 1994-95, men er med i beregningen for årene etter.
[5)]Beregnet av sekretariatet.
[6)]HSH vil peke på at gruppen engroshandel i tabell 3.2 inneholder alle ansatte, dvs også store funksjonærgrupper med høyere utdann ing. Årslønn for ordinære lagerfunksjonærer og transportarbeidere ansatt i engrosbedrifter som er medlem av HSH var kr 209 400 i 1998.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Beregningsutvalget

For *andre grupper i privat sektor* har Beregningsutvalget på grunnlag av endelig lønnsstatistikk for 1998 beregnet lønnsveksten til 6,2 prosent i varehandelen totalt. For ansatte i HSH-bedrifter har lønnsveksten vært 6,1 prosent. I forretnings- og sparebanker og forsikringsvirksomhet, hvor det også foreligger endelig lønnsstatistikk for 1998, har lønnsveksten vært henholdsvis 6,8 og 5,7 prosent.

I *offentlig sektor* er lønnsveksten foreløpig beregnet til rundt 6 prosent både i stat og kommune.

Tabell 3.3: Årslønnsvekst i prosent for alle grupper og for tre hovedsektorer i økonomien.

	Alle grupper[1)]	Industrien[2)]	Annen næringsvirksomhet	Offentlig forvaltning
1988-89	4,3	4,5	3,7	4,8
1989-90	5,3	5,8	5,3	4,8
1990-91	5,3	5,1	5,3	4,9
1991-92	3,6	3,3	3,5	3,5
1992-93	2,9	2,9	3,2	2,4
1993-94	2,7	3,1	2,8	2,2
1994-95	3,0	3,6	2,9	2,8
1995-96	4,4	4,2	4,7	4,3
1996-97	4,3	4,1	4,8	3,9
1997-98[3)]	6 1/4	6	6 1/2	6
1988-98	50,9	51,7	51,8	47,4
Gj.sn per år	4,2	4,3	4,3	4,0
Årslønn 1997, kr	246 800	248 400	257 300	234 000

[1)]Anslag basert på statistikk for grupper som samlet mottar knapt 90 prosent av samlet utbetalt lønn i Norge.
[2)]Omfatter både industriarbeidere og funksjonærer.
[3)]Anslag.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå og Beregningsutvalget

I tabell 3.4 er årslønnsveksten de siste årene for hovedgruppene i tabell 3.1 splittet opp i bidrag fra overheng, bidrag fra sentralt fastlagte tarifftillegg og bidrag fra lønnsglidning. Tabellen viser at i offentlig sektor har bidraget fra lønnsglidningen i perioden ligget i størrelsesorden 0-1/2 prosent i året. I gruppene i privat sektor har den variert mellom 1 og 2 prosent unntatt for industrifunksjonærer. For industrifunksjonærer er all lønnsvekst per definisjon lønnsglidning.

Tabell 3.4: Samlet årslønnsvekst fra året før dekomponert i overheng, tarifftillegg og lønnsglidning. 1994-98.

	1994	1995	1996	1997	1998
Industriarbeidere: Årslønnsvekst Herav: Overheng Tarifftillegg Lønnsglidning	2,9 0,9 0,9 1,1	3,4 1,1 0,8 1,4	4,2 1,2 1,4 1,6	3,7 1,6 0,6 1,5	5 1/2 1) 1,3 2,7 1 1/2
Industrifunksjonærer: Årslønnsvekst Herav: Overheng Lokale tillegg/lønnsglidning	3,5 1,4 2,1	3,8 1,4 2,4	4,3 1,7 2,6	4,7 2,2 2,5	6 3/4 1) 2,3 4 1/2
Varehandel: Årslønnsvekst Herav: Overheng Tarifft-illegg Lønnsglidning	2,8 1,0 1,0 0,8	3,3 0,8 0,9 1,6	5,3 1,4 2,1 1,8	4,7 1,7 1,0 2,0	6,2 1,5 3,2 1,5
Forretnings- og sparebanker: Årslønnsvekst Herav: Overheng Tarifft-illegg Lønnsglidning	3,8 1,4 0,7 1,7	3,7 1,2 1,0 1,5	4,7 1,6 2,0 1,1	4,9 1,5 1,4 2,0	6,8 1,5 3,1 2,2
Statsansatte: Årslønnsvekst Herav: Overheng Tarifftillegg Lønnsglidning	2,2 0,9 0,8 0,5	3,1 0,9 1,9 0,3	4,4 1,6 2,6 0,2	4,2 2,2 1,5 0,5	6 1) 1,7 – –
Skoleverket: Årslønnsvekst Herav: Overheng Tarifftillegg Lønnsglidning	1,7 0,9 0,7 0,1	2,7 0,8 1,7 0,2	4,1 1,4 2,6 0,1	3,5 2) 2,0 1,6 -0,1	5 3/4 1) 1,3 – –
Kommuneansatte: Årslønnsvekst Herav: Overheng Tarifftillegg Lønnsglidning	2,4 1,2 0,9 0,3	2,8 0,9 1,6 0,3	4,4 1,1 3,0 0,3	3,9 2,6 0,9 0,4	6 1) 1,3 4 1/3 1/3

1) Foreløpige tall eller beregninger.
2) Tallet er påvirket av at det kom inn en ny stor gruppe i statistikken i 1997.

Kilde: Kilde: Beregningsutvalget, Kommunenes Sentralforbund og Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Lønnsoverhenget til 1999

Lønnsoverhenget beskriver hvor mye lønnsnivået ved utløpet av ett år ligger over gjennomsnittsnivået for året. Det forteller dermed hvor stor lønnsveksten fra ett år til det neste vil bli dersom det ikke gis nye lønnstillegg eller foregår strukturendringer i det andre året. Ulike overheng mellom områdene kan ha sammenheng med ulik lønnsvekst foregående år, men kan også ha sammenheng med at lønnstilleggene kom til ulike tider gjennom året. Lønnstillegg som gis sent i året, fører til større overheng til neste år enn tilsvarende tillegg som gis tidlig i året.

For alle lønnstakere har Beregningsutvalget anslått gjennomsnittlig overheng til 1999 til 3 1/4 prosent mot 1,6 prosent til 1998.

Tabell 3.5: Lønnsoverhenget i en del områder

Område/gruppe:	1997	1998	1999[2)]
Arbeidere i alt i NHO-bedrifter	1,6	1,6	2 3/4-3
Herav: industriarbeidere	1,6	1,3	2 3/4-3
Funksjonærer i NHO-bedrifter	1,9	2,0	3 1/4
NHO-bedrifter i alt[3)]	1,7	1,8	3
Varehandelen	1,7	1,5	2
Forretnings- og sparebanker	1,5	1,5	2,3
Staten	2,2	1,7	3 1/4
Skoleverket	2,0	1,3	3 1/2
Kommunene	2,6	1,3	4 1/2
Veid gjennomsnitt[1)]	2,0	1,6	3 1/4

[1)]Omfatter noen flere grupper enn de som er med i tabellen.
[2)]Endelig tall for varehandel og forretnings- og sparebanker.
[3)]Beregnet av sekretariatet.

Kilde: Kilde: Beregningsutvalget

Overhenget til 1999 for alle gruppene i tabell 3.5 blir klart høyere enn til 1998, særlig gjelder dette i kommunene. Overhenget til 1999 varierer fra 2 prosent for ansatte i varehandel til 4 1/2 prosent for ansatte i kommunene. For industriarbeidere er anslaget 2 3/4 - 3 prosent og for statsansatte 3 1/4 prosent. Gjennomsnittlig lønnsoverheng til 1999 for arbeidere og funksjonærer i NHO-bedrifter under ett kan foreløpig anslås til om lag 3 prosent. For ansatte i HSH-bedrifter kan overhenget til 1999 anslås til om lag 2 prosent.

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn Utviklingen fra 1988 til 1998

Tabellene 3.6 og 3.7 viser kvinners gjennomsnittlige årslønn som andel av menns gjennomsnittlige årslønn for en del næringer/grupper de siste 8-10 årene. I løpet av perioden har det vært en bedring i kvinners lønnsnivå i forhold til menns innen alle hovedgruppene vi har tall for. Tilnærmingen var imidlertid sterkest i første halvdel av perioden. Perioden sett under ett var tilnærmingen sterkest for gruppene varehandel og industrifunksjonærer i NHO-bedrifter, de to gruppene hvor forskjellene i utgangspunktet var størst, og for statsansatte.

Tabellene viser relativt store variasjoner i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn for de gruppene som er med. Områdene er imidlertid ikke sammenliknbare med hensyn til sammensetning. I f eks forretnings- og sparebanker og varehandel er alle ansatte med, mens bare arbeidere er med i industrien - en arbeidstakergruppe med mer enhetlig stillingsstruktur.

Dersom en ser på kvinners gjennomsnittslønn for hele arbeidsmarkedet under ett, er tilnærmingen til nivået for menn svakere enn for enkeltgruppene.

Det kan bl a skyldes at kvinners sysselsetting øker mest i områder med lavt og midlere lønnsnivå.

Tabell 3.6: Gjennomsnittlig årslønn[1)] for kvinner som andel av gjennomsnittlig årslønn for menn i noen store områder. Heltidsansatte.

												Årslønn 1997		
												Menn	Kvinner	Kvinnean-
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Kr	Kr	del 1997[2)]
Industriarbeidere i NHO-bedrifter	87,5	88,8	89,7	90,3	90,3	90,5	90,5	90,4	90,6	90,5	90,7 *	221 200	200 300	18
Industrifunksjonærer i NHO-bedrifter	71,3	73,0	74,2	74,6	75,0	75,6	75,9	76,3	77,1	77,7	-	310 200	241 000	24
Varehandelen[3)]	76,6	77,7	78,9	79,5	79,9	80,5	81,4	82,3	82,4	82,8	83,6	248 700	205 900	34
Forretnings- og sparebanker	78,8	80,0	81,4	82,7	83,3	83,7	84,0	83,8	83,5	83,0	82,6	282 300	234 500	48
Statsansatte[4)]	83,3	83,7	84,8	86,0	87,0	88,0	88,3	88,9	89,7	89,9	-	248 400	223 300	35
Skoleverket	89,0	89,4	89,6	90,2	90,7	91,6	92,3	92,8	93,1	92,8	-	259 300	240 500	53
Ansatte i kommunene	88,9	89,3	89,8	90,2	90,9	91,0	91,6	92,3	92,5	91,4	91,2 *	232 000	212 000	58

*)Foreløpige tall.
1)Årslønn eksklusive overtidstillegg, men inklusive andre tillegg.
2)Basert på tall fra lønnsstatistikken for de enkelte grupper.
3)Fra og med 1990 omfatter lønnsstatistikken for ansatte i varehandelen i prinsippet alle bedrifter i engros- og detaljhandel som sysselsatte 5 eller flere personer medregnet eiere, og ikke 3 eller flere som tidligere.
4)Særlig etter 1988 er enkelte statsetater omorganisert til stiftelser og aksjeselskap, og er tatt ut av statistikkgrunnlaget.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå og Beregningsutvalget

Tabell 3.7: Gjennomsnittlig årslønn[1)] for kvinner som andel av gjennomsnittlig årslønn for menn i en del næringer/grupper. Heltidsansatte.

									Årslønn 1997		
									Menn	Kvinner	Kvinne an-
	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Kr	Kr	del 1997[2)]
Industrifunksjonærer i NHO-bedrifter	74,6	75,0	75,6	75,9	76,3	77,1	77,7	-	310 200	241 000	24
Varehandel[3)]:											
Kontorfunksjonærer	70,6	71,5	72,0	72,6	72,9	73,1	74,1	75,3	309 200	229 200	48
Butikkfunksjonærer	83,3	85,1	85,5	86,7	87,7	88,6	87,5	87,1	207 900	182 000	53
Lagerfunksjonærer	88,1	89,3	90,0	90,1	90,4	91,0	92,3	91,4	208 100	192 100	11
Landtransport (arbeidere)	93,4	93,8	93,8	94,8	94,9	94,8	94,5	-	197 200	186 500	6
Hotell og restaurant	-	89,6	91,8	91,5	92,2	92,0	92,9	-	188 100	174 800	67
Forretningsmessig tj. yting	71,1	72,2	72,6	73,8	74,9	76,1	75,7	-	328 800	249 000	33
Forsikring	70,7	71,8	71,3	71,8	72,4	74,1	74,4	74,4	337 200	251 100	47
Interesseorganisasjoner	73,4	76,4	77,6	78,5	78,8	79,2	79,3	-	310 100	245 800	56
Kommunene:											
Behandling av klienter	75,2	76,2	76,7	77,4	78,3	76,9	75,1	-	302 700	227 400	77
Forretningsdrift	-	-	86,6	87,3	87,7	88,0	87,9	-	238 500	209 700	19
Statsansatte[4)]:											
Sivile ytre etat	84,3	85,9	86,1	86,1	87,4	86,9	86,8	-	259 400	225 200	42
Anleggs- og næringsdrift	86,9	88,6	89,8	88,9	90,7	91,6	92,4	-	231 700	214 100	31

[1)]Årslønn eksklusive overtidstillegg, men inklusive andre tillegg.
[2)]Basert på tall fra lønnsstatistikken for de enkelte grupper.
[3)]Lønnsstatistikken for ansatte i varehandelen omfatter i prinsippet alle bedrifter i engros- og detaljhandel som sysselsetter 5 eller flere personer medregnet eiere.
[4)]I perioden tabellen dekker er enkelte statsetater omorganisert til stiftelser og aksjeselskap, og er tatt ut av statistikkgrunnlaget.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå og Beregningsutvalget

Nærmere om utviklingen fra 1996 til 1998

Fra 1996 til 1997 gikk kvinners lønn klart tilbake som andel av menns lønn innenfor kommunene. Hovedforklaringen syntes å være sterkere lønnsvekst enn den gjennomsnittlige for de mannsdominerte stillingsgruppene sykehusleger og ansatte i e-verk. Dessuten bidro endret stillings- og aldersstruktur[1]. Også innen skoleverket fikk man en viss tilbakegang i kvinners relative lønn

1. Nytilsatte menn hadde høyere lønnsnivå enn menn som gikk ut av kommunesektoren i 1997, mens det var omvendt for kvinner. I tillegg har flere menn enn kvinner skiftet lønnsrammekode, og dette har bidratt til merlønnsveksten for menn.

fra 1996 til 1997. Betydelige strukturendringer, spesielt knyttet til reform -97, bidro her til den økte lønnsforskjellen mellom kvinner og menn[2]. I forretnings- og sparebanker fortsatte tilbakegangen som startet i 1994. For industriarbeidere og for statsansatte var det nær stabilitet mellom kvinners og menns lønn fra 1996 til 1997, mens det fortsatt var en viss tilnærming i varehandelen og for industrifunksjonærer i NHO-bedrifter.

I 1998 var det fortsatt tilnærming mellom kvinners og menns lønnsnivå innen varehandel og for industriarbeidere, mens forskjellene økte noe innen bankvirksomhet og i kommunesektoren. Imidlertid er det ved avslutningen av denne rapporten 1998-tall for få grupper.

Lederlønn i private bedrifter

Beregningsutvalget presenterer tall for lønn for ledersjiktet i private bedrifter fra flere kilder:

- SSBs ordinære lønnsstatistikk
- NHOs lønnsstatistikk for funksjonærer, fram til 1997
- Opplysninger i aksjeselskapers årsberetning til Brønnøysundregisteret om lønn og annen godtgjørelse til administrerende direktør/daglig leder for årene 1995-97
- Skattedirektoratets lønns- og trekkoppgaveregister (LTO) for årene 1995-1997.

For 1998 har en på nåværende tidspunkt lønnsutviklingstall for ledersjiktet i forretnings- og sparebanker, forsikringsvirksomhet og for varehandel. For disse gruppene har lønnsveksten i 1998 vært rundt 5-8 prosent mot 6 1/4 prosent for alle lønnstakere i gjennomsnitt. Beregningsutvalget tar sikte på å legge fram foreløpige 1998-tall for topplederes lønn fra LTO-registeret i slutten av mars.

For perioden 1995-97 viser både materialet fra Brønnøysundregisteret og fra LTO at toppledere i gjennomsnitt har hatt en lønnsvekst på om lag 6-7 1/2 prosent i 1996 og om lag 5 1/2 -10 prosent i 1997 litt avhengig av hvilke bedriftsstørrelser en ser på. Sammenliknet med 1996 var det således en tiltakende lønnsvekst i 1997 for toppledere. Til sammenlikning var lønnsveksten for lønnstakere i gjennomsnitt 4,4 prosent i 1996 og 4,3 prosent i 1997.

For administrerende direktør i aksjeselskaper varierte gjennomsnittslønnen i 1997 fra om lag 440 000 kroner for ledere i bedrifter med 25-49 ansatte til om lag 910 000 kroner i bedrifter med mer enn 250 ansatte, jf tabell 3.8.

I de lederlønnstall Beregningsutvalget presenterte fra LTO-registeret i fjorårets rapport inngikk også fordel ved erverv og fordel ved salg/innløsning av opsjoner i arbeidsforhold. Denne fordelen lar seg imidlertid ikke skille ut fra resten av godtgjøringen til ledere. I årets rapport har en vist hvilken betydning det har for lønnsveksten å inkludere fordel ved kjøp av aksjer til underkurs i topplederes lønn. Det viser seg at fordel ved kjøp av aksjer til underkurs betyr mest for lederne i de større bedriftene. Ved å inkludere denne fordelen i lønnen, som dermed gir et mer omfattende lønnsbegrep enn for lønnstakere ellers, øker gjennomsnittlig lønnsvekst fra 9,2 prosent til 11,0 prosent fra 1996 til 1997 for ledere i bedrifter med 100-249 lønnsforhold og fra

2. Reform-97 førte bl a til en økning i kvinneandelen i grunnskolen fra 1996 til 1997. Det har blitt en relativ økning i antall årsverk på grunntrinnet i forhold til skoleverket under ett. For den kvinnedominerte gruppen førskolelærere som fulgte med 6-åringene inn i skolen er lønnen lavere enn for resten av gruppen.

8,0 prosent til 9,5 prosent i bedrifter med over 250 lønnsforhold, jf tabellene 3.9 og 3.10.

Tabell 3.8: Lønnsutviklingen i prosent for administrerende direktør/daglig leder i aksjeselskaper[1]. 1995-97. Bedrifter med 25 ansatte og over. Identiske ledere.

Antall ansatte	Antall ledere med både i 1996 og 1997	Gj.sn lønn 1997[2]	Vekst 1995-96	Vekst 1996-97[2]
25 - 49	2315	440 046	7,7	5,4
50 - 99	1042	544 018	5,7	10,0
100 - 249	564	685 011	6,2	9,0
250 og over	235	910 902	7,4	6,0

[1]Basert på Brønnøysundregisteret.
[2]Foreløpige tall.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.9: Lønnsutviklingen for administrerende direktør/daglig leder i aksjeselskaper og almenne børsnoterte selskaper[1]. 1995-97. Bedrifter med 25 lønnsforhold og over. Identiske ledere.

Antall lønnsforhold[2]	Antall «ledere» 1996	Gj.sn lønn[3] i 1997	Vekst 1995-96	Vekst 1996-97
25 - 49	4202	397 871	5,7	7,3
50 - 99	1888	477 953	6,9	6,2
100 - 249	954	599 270	7,5	9,2
250 og over	442	853 026	6,5	8,0

[1]Beregninger basert på Lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO).
[2]Som mål for størrelse på foretakene er benyttet antall lønnsforhold. Antall lønnsforhold angir summen av lønnsoppgaver for samme person fra samme foretak (fødselsnummer * organisasjonsnummer), noe som ikke er det samme som antall ansatte i foretaket.
[3]Omfatter lønn, honorarer og naturalytelser.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.10: Lønnsutviklingen, inkl. fordel ved aksjekjøp til underkurs for administrerende direktør/daglig leder i aksjeselskaper og allmenne børsnoterte selskaper[1]. 1996-97. Bedrifter med 25 lønnsforhold og over. Identiske ledere.

Antall lønnsforhold[2]	Antall «ledere»	Fordel ved aksjekjøp til underkurs		Samlet godtgjørelse[3]	
		Gj. sn beløp 1996	Gj. sn beløp 1997	Gj.sn beløp 1997	Vekst 1996-97
25 - 49	4202	148	94	397 965	7,3
50 - 99	1888	2 189	8 999	486 953	7,7
100 - 249	954	242	9 717	608 987	11,0
250 og over	442	6 131	19 187	872 213	9,5

[1]Se fotnote 1, tabell 3.9.
[2]Se fotnote 2, tabell 3.9.
[3]Omfatter lønn, honorarer, naturalytelser og fordel ved kjøp av aksjer til underkurs.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nærmere om lønnsutviklingen i stat og kommune

I dette avsnittet går en nærmere inn på lønnsutviklingen i stat og kommune. Materialet er ikke basert på Beregningsutvalgets rapport, men er hentet inn fra Kommunenes Sentralforbund og fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Tabell 3.12 viser lønnsutviklingen for de tre undergruppene i tabell 3.11 for en noe lengre periode. I tabell 3.13 vises lønnsveksten etter utdanningsnivå.

Kommunene

Tabell 3.11: Årslønnsvekst[1] og overheng i kommunene i alt og for arbeidere og funksjonærer[2]. Månedsfortjeneste i alt.

	I alt	Arbeidere[3]	Funksjonærer i alt	Ledende funksjonærer[4]
1996-97 Overheng 1998	3,9 1,3	2,2 1,3	2,6 1,4	2,5 1,3
1997-1998[5] Overheng 1999[5]	6 4 1/2	6 1/4 4 3/4	5 3/4 3 1/4	4 1/2 2 1/4

[1]I beregningen av årslønnsvekst for 1997-98 og overheng til 1999 er det forutsatt at den lokale potten på 0,78 prosent per 1.11.98 slår ut likt for alle gruppene.
[2]Arbeidere og funksjonærer står for om lag 90 000 årsverk i 1998 av totalt om lag 243 000 årsverk.
[3]Formenn, fagarbeidere og andre arbeidere.
[4]Ledende administrative og tekniske funksjonærer.
[5]Foreløpige tall.

Kilde: Kilde: Kommunenes Sentralforbund

Tabell 3.12: Lønnsutviklingen[1] for arbeidere og funksjonærer[2] 1.10.92-1.10.98[3]. Månedsfortjeneste i alt.

	I alt	Arbeidere[4]	Funksjonærer i alt	Ledende funksjonærer[4]
1992-98[5]	27,9	27,0	24,8	19,1
Gj.sn per år	4,2	4,1	3,8	3,0

[1]Se fotnote 1, tabell 3.11.
[2]Se fotnote 2, tabell 3.11.
[3]Denne tabellen viser veksten fra dato til dato. Over en lengre periode vil det likevel være stor grad av samsvar mellom årslønnsveksten og datolønnsveksten.
[4]Se fotnote 3 og 4, tabell 3.11.
[5]Foreløpige tall for 1998.

Kilde: Kilde: Kommunenes Sentralforbund

Tabell 3.13: Årslønnsvekst etter utdanningsnivå 1996-98.

	Utdanningsnivå I[1]	Utdanningsnivå II[2]	Utdanningsnivå III[3]	Utdanningsnivå I [4]
1996-97	4,9	3,9	3,5	3,6
1997-98[5]	7 3/4[6]	5 1/4	6	6 1/4

[1]Høyere akademisk utdanning.
[2]Akademisk utdanning lavere grad og 3-årig utdanning.
[3]Fagbrev og videregående utdanning.
[4]Ungdomsskole, folkeskole.
[5]Foreløpige tall.
[6]De foreløpige tall for lønnsvekst kan virke høyere enn forventet. Tallene kan være påvirket av større omfang av arbeid på ubekvem tid, frivillig utvidet arbeidstid for leger bl. a. som følge av endringer i folketrygdloven, strukturendringer m.m.

Kilde: Kilde: Kommunenes Sentralforbund

Staten

Tabell 3.14: Lønnsutvikling etter utdanningsnivå. 1.10.91-1.10.97. Heltidsansatte.

Kvinner og menn	1991	1997	Vekst fra 91-97 i		Antall		Endring
	kr	kr	prosent	kr	1991	1997	1991-97
Høyere utdanning[1)]	250740	294000	17,3	43260	18375	23688	5313
3-årig utdanning[2)]	215808	272896	26,5	57088	9556	15387	5831
Øvrige	192492	230106	19,5	37614	105648	95091	-10557
Totalt	202176	243759	20,6	41583	133579	134166	587
Kvinner	1991	1997	Vekst fra 91-97 i		Antall		Endring
	kr	kr	prosent	kr	1991	1997	1991-97
Høyere utdanning[1)]	235140	274878	16,9	39738	4074	7027	2953
3-årig utdanning[2)]	205236	264010	28,6	58774	4313	7297	2984
Øvrige	174024	213990	17,1	31230	35547	33336	-2211
Totalt	182760	227141	24,3	44381	43934	47660	3726
Menn	1991	1997	Vekst fra 91-97 i		Antall		Endring
	kr	kr	prosent	kr	1991	1997	1991-97
Høyere utdanning[1)]	255180	302065	18,4	46885	14301	16661	2360
3-årig utdanning[2)]	224484	280569	25,0	56085	5243	8090	2847
Øvrige	201852	238805	18,3	36953	70101	61755	-8346
Totalt	211692	252915	19,5	41223	89645	86506	-3139

[1)]Med høyere utdanning menes embetsstudie/magistergrad, hovedfag, sivilingeniørutdanning, sivilagronomeksamen m.m.
[2)]3-årig høyskole og opp til hovedfagsnivå, cand.maggrad, sykepleieeksamen, ingeniøreksamen m.m.

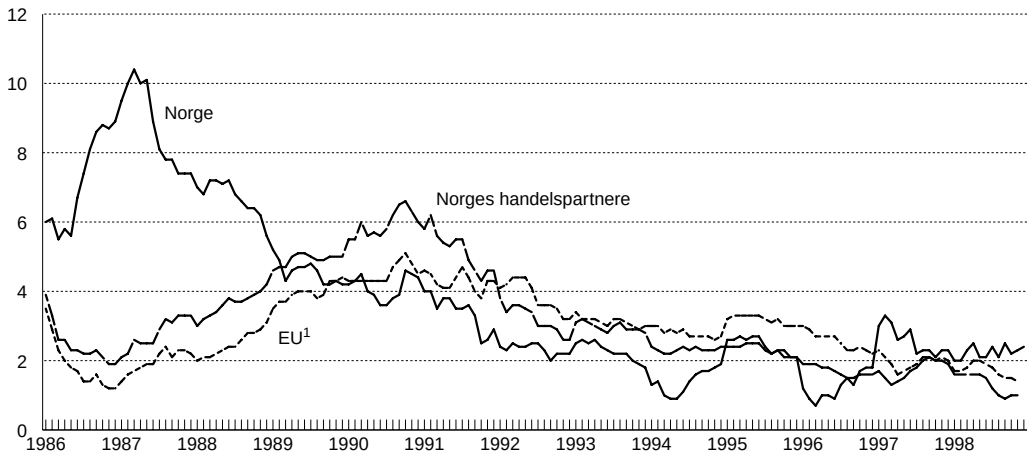
Kilde: Kilde: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Skoleverket

I perioden 1991-97 har det vært en endring av registreringen i lønnsstatistikken for skoleverket. Sammenliknbare tall har en foreløpig bare for 1996 og 1997.

3.3 Prisutviklingen

Konsumprisindeksen økte med 2,3 prosent fra 1997 til 1998, mot 2,6 prosent året før. Gjennom 1998 varierte prisstigningstakten mellom 2,0 og 2,5 prosent fra tilsvarende måned året før. Lave strømpriser og lav prisvekst internasjonalt bidro til å trekke prisveksten ned i 1998. Ved utgangen av 1998 lå likevel prisstigningstakten i EU-landene og hos våre viktigste handelspartnere på et lavere nivå enn i Norge.



Figur 3.1 Konsumprisene i Norge, hos våre handelspartnere og i EU-landene. Prosentvis endring fra samme måned året før.

1)EU-15, sammenveid med kjøpekraftsparitet-justerte andeler av privat konsum som vekter. Frem til og med 1994 viser grafen prisutviklingen for EU-12.

Kilde: Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

En oppsplitting av konsumprisindeksen i Norge på de ulike *konsumgruppene* viser at de sterkeste bidragene til prisveksten i 1998 kom fra gruppene «matvarer» og «reiser og transport», mens gruppen «klær og skotøy» bidro til å trekke indeksen ned.

Prisene på offentlige tjenester som direkte og indirekte inngår i konsumprisindeksen, har i de senere år hatt en sterkere vekst enn konsumprisindeksen. Denne utviklingen fortsatte i 1998. De samlede kommunale gebyrer knyttet til egen bolig (renovasjon, vann, feiing og avløp) økte i gjennomsnitt med 5 prosent fra januar 1997 til januar 1998. I samme periode steg konsumprisindeksen med 2,0 prosent. De kommunale barnehagesatsene steg med 3,2 prosent fra august 1997 til august 1998, mens konsumprisindeksen steg med 2,1 prosent i denne perioden. Prisene på de fleste andre offentlige tjenester som inngår direkte i konsumprisindeksen hadde en høyere vekst i 1998 enn konsumprisindeksen totalt.

Anslag på prisstigningen i 1999

Beregningsutvalget har som i tidligere år vurdert prisutviklingen i inneværende år. Det understrekes at slike anslag er basert på usikre forutsetninger.

Utvalget har også til rapporten som ble avgitt 22. februar gjennomført beregninger med den makroøkonomiske modellen KVARTS. I tillegg har utvalget som i tidligere år hentet informasjon fra et materiale som utarbeides av Konkurransetilsynet om planlagte prisendringer i næringslivet og offentlige institusjoner fram til mai 1999. Konkurransetilsynets materiale indikerer at det gjennomsnittlige prisnivået i månedene fra januar til mai vil være 2,6 prosent høyere enn i tilsvarende periode i fjor.

I modellberegningene er det lagt til grunn forutsetninger om bl.a. utviklingen i importpriser, råoljepriser og elektrisitetspriser, samt tatt hensyn til effekter på prisutviklingen av det statlige avgifts- og subsidieopplegget. Utvalget har lagt til grunn de samme valutakursforutsetningene som Statistisk sentralbyrå la til grunn i sine prognoser i Økonomisk utsyn over året 1998 (Økonomiske analyser 1/99). Den importveide kronekursen, som i tillegg til euroen også omfatter blant annet dollar og asiatiske valutaer, er forutsatt å styrke seg markert gjennom første halvår 1999 og deretter noe langsommere. Dette innebærer at den gjennomsnittlige importveide kronekursen i 1999 blir 2,5 prosent sterkere enn gjennomsnittskursen i 1998.

I avgiftsopplegget for 1999 er det lagt til grunn Stortingets vedtak om Statsbudsjettet. Vedtaket innebar i hovedsak en justering av mengdeavgiftene fra 1998 til 1999 med $3\frac{1}{4}$ prosent. Dette avgiftsopplegget anslås å virke om lag nøytralt i forhold til prisveksten.

Modellberegningen ga en gjennomsnittlig stigning i konsumprisene fra 1998 til 1999 på 2,5 prosent. Beregningene viser om lag stabil prisstigning regnet som vekst fra året før. Tarifftilleggene våren 1998 trakk i retning av økt prisvekst i annet halvår av 1998. Det tar tid før priseffekten av høyere kostnader er uttømt, slik at den økte lønnsveksten i fjor trolig vil trekke i retning av høyere prisstigningstakt et stykke ut i 1999. Med en forutsetning om en markert styrkelse av kronen i første halvår vil utviklingen i importprisene bidra til lavere prisvekst utover året. På den annen side var prisfallet på elektrisitet i sommermånedene i fjor sterkere enn lagt til grunn for utviklingen i år, samtidig som det også er lagt til grunn en sterkere stigning i elektrisitetsprisene i fjerde kvartal i år sammenlignet med i fjor. Dette kan trekke i retning av økt prisstigningstakt utover året.

Med bakgrunn i de beregninger og forutsetninger som er gjort, regner Beregningsutvalget med en gjennomsnittlig økning i konsumprisindeksen på om lag $2\frac{1}{2}$ prosent fra 1998 til 1999. Anslaget er usikkert. Blant annet vil en eventuell fortsatt svak kronekurs bidra til høyere konsumprisvekst.

3.4 Landets og husholdningenes inntekter

For første gang på 1990-tallet falt *disponibel realinntekt for Norge* fra 1997 til 1998. I følge foreløpige nasjonalregnskapstall var nedgangen i 1998 2,9 prosent. I 1997 økte den disponible realinntekten med 4,0 prosent mens økningen året før var hele 9,8 prosent, jf figur 3.2.

Figur 3.2 Disponibel realinntekt for Norge. Vekst fra året før i prosent
Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I årene 1990-97 har bidragene fra *produksjonsveksten i petroleumsvirksomheten* til veksten i disponibel realinntekt for Norge vært store, om lag 1/3-del av det samlede bidraget fra produksjonsveksten i hele økonomien. I 1998 var det for første gang på 1990-tallet nedgang i petroleumsproduksjonen og bidraget kom ned i -0,7 prosentpoeng.

Produksjonsveksten i øvrige næringer bidro i 1998 med 2,3 prosentpoeng til veksten i disponibel realinntekt for Norge, etter å ha vært markert høyere i de foregående fem årene. I 1997 var bidraget 3,3 prosentpoeng. Høyeste bidrag fra produksjonsveksten i disse næringen på 1990-tallet finner en i 1994 med et vekstbidrag på 4,5 prosent.

På grunn av nedgangen i oljeprisen bidro *utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet* i fjor markert til fallet i disponibel realinntekt for Norge. I følge de foreløpige nasjonalregnskapstallene var bidraget -4,8 prosentpoeng, som i sin helhet kan føres tilbake til utviklingen i oljeprisen. I de tre foregående årene var bidragene positive, etter stort sett å ha vært negative i første halvdel av 1990-tallet.

Videre i dette avsnittet presenteres utviklingen i *husholdningenes disponible realinntekt* basert på nasjonalregnskapet og beregninger over reallønn etter skatt.

Utviklingen i husholdningenes disponible realinntekter basert på nasjonalregnskapet blir i hovedsak bestemt av fire forhold; inntektsutviklingen, skatteendringer, utviklingen i renteutgiftene og prisutviklingen.

Tabell 3.15: Vekst fra året før i disponibel realinntekt for husholdningene og per person[1)] 1990-98. Prosent.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*	1998*
Husholdningene	2,1	3,4	3,9	3,4	2,4	2,6	4,9	3,8	3,8
Per person	1,6	2,8	3,3	2,8	1,8	2,1	4,4	3,2	3,1

*)Foreløpige tall.
1)Basert på tall fra folkemengden ved utgangen av 1998.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå

Den forholdsvis sterke veksten i husholdningenes disponible realinntekt de tre siste årene skyldes en klar reallønnsvekst, vekst i sysselsettingen og en økning i offentlige stønader.

I perioden 1990-97 har husholdningenes netto renteutgifter bidratt til å trekke deres disponible realinntekt opp. I 1998 endret dette seg. Økningen i rentene i 3. kvartal 1998 medførte at netto renteutgifter bidro til å trekke husholdningenes disponible realinntekt ned med ca 1 prosentpoeng fra 1997 til 1998. Selv om verdien av husholdningenes bruttofordringer er betydelig større enn verdien av bruttogjelden, er det en større andel av gjelden enn av fordringene som følger utviklingen i pengemarkedsrentene. Dette medførte at husholdningenes renteutgifter steg sterkere enn deres renteinntekter i 1998.

Inntektstallene for husholdningene i nasjonalregnskapet er ikke korrigert for endringer i husholdningenes antall og sammensetning. Korrigerer en for dette, får en fram disponibel realinntekt per person, jf tabell 3.15.

Beregningsutvalget presenterer også tall for *endring i reallønn etter skatt* for en del lønnstakergrupper, jf tabell 3.16. Beregningene bygger på følgende forutsetninger:

- Inntektstakeren mottar bare én inntektsart (lønn).
- Det er bare tatt hensyn til skatteregler som berører alle eller de fleste lønnstakere.
- Det er ikke tatt hensyn til de store individuelle og varierende mulighetene til å tilpasse seg endringer i skattesystemet.
- Barnetrygd regnes som negativ skatt. Det er ikke tatt hensyn til andre overføringer fra offentlige budsjetter, herunder kontantstøtten som ble innført fra og med 1.8.98.
- Det er brukt samme prisindeks (konsumprisindeksen) for alle husholdningstyper ved omregning til reallønn.

En kommer fram til endring i reallønn etter skatt ved først å beregne den nominelle lønnsinntekten etter skatt ved å trekke inntektsskatter og avgifter til folketrygden fra lønnsinntekten. For barnefamilier tar en også hensyn til forsørgerfradraget i skatt og barnetrygden. Lønnsinntekt etter skatt beregnet på denne måten gir uttrykk for hva lønnstakeren har til disposisjon av lønnsinntekten (og eventuelt barnetrygden) til betaling av gjeldsrenter og til kjøp av varer og tjenester etter at samlede skatter er betalt. En kommer deretter fram til endring i reallønn etter skatt ved å deflatere endringen i den nominelle lønnsinntekten etter skatt med endringen i konsumprisindeksen.

Reallønn etter skatt økte med om lag 3,7 prosent fra 1997 til 1998 mot 1,8 prosent året før for et bredt gjennomsnitt av lønnstakere, jf tabell 3.16.

I beregningene tas det ikke hensyn til endringer i lønnstakernes skattemessige fradrag, herunder endringer i netto renteutgifter. Hvordan renteøkningen fra 1997 til 1998 har påvirket lønnstakernes disponible realinntekt (definert som lønn fratrukket skatt og netto kapitalutgifter deflatert med konsumprisindeksen), vil avhenge av den enkeltes gjelds- og fordringsposisjon og rentebetingelser. Om lag en femtedel av lønnstakerne hadde mer renteinntekter enn renteutgifter i 1997 og «tjente» dermed på renteoppgangen i 1998. Ser vi på personer med en lønnsinntekt mellom 200 000 og 250 000 kroner i 1997 hadde rundt 50 prosent i dette intervallet under 20 000 kroner i netto renteutgifter og «tapte» i størrelsesorden 2 900 kroner i gjennomsnitt før skatt som følge av økte renteutgifter fra 1997 til 1998. Den knappe tredelen i dette intervallet som hadde større renteutgifter, har imidlertid «tapt» betydelig mer, jf tabell 3.17.

Tabell 3.16: Beregnet årslønnsvekst og vekst i reallønn etter skatt for noen grupper. Enslige uten fradrag

		1996/97		1997/98	
Grupper	Årslønn i 1997, kr	Lønnsvekst	Vekst i reallønn etter skatt[1)]	Anslått lønnsvekst[8)]	Vekst i reallønn etter skatt[1)]
Alle grupper[2)]	246 800	4,3	1,8	6 1/4	3,7
Arbeidere i NHO-bedrifter[3)]	226 500	4,3	1,7	6 1/4	3,6
Industri	217 600	3,7	1,1	5 1/2	3,0
Byggevirksomhet	228 800	5,8	3,0	7	4,3
Landtransport	196 600	3,9	1,3	7	4,3
Funksjonærer i NHO-bedrifter	301 300	4,8	2,2	6 3/4	3,9
Ledende	442 300	5,5	2,8	-	-
Andre	266 200	4,8	2,3	-	-
Varehandel[4)]	234 400	4,7	2,1	6,2	3,6
Ledende	367 500	4,4	1,9	5,6	3,1
Andre i detaljhandele	197 300	4,2	1,6	7,2	4,4
Hotell- og restaurant[5)]	179 200	4,0	1,4	6 1/2	3,8
Forretnings- og sparebanker	259 300	4,9	2,3	6,8	4,0
Ledende	412 300	5,3	2,6	9	5,8
Andre	250 800	5,3	2,6	8,1	5,1
Forsikring	296 700	5,5	2,8	5,7	3,2
Ledende	418 600	2,3	0,2	5,1	2,7
Andre	266 700	5,1	2,5	5,8	3,2
Staten		4,2	1,8	6	3,5
Ledende[6)]	322 800	5,7	2,9	-	-
Andre	238 600	4,2	1,8	6	3,5
Kommunene[7)]		3,9	1,3	6	3,4
Ledende[6)]	322 200	5,7	2,9	-	-
Andre	221 800	3,9	1,3	6	3,4
Skolesektoren	249 400	3,5	1,2	5 3/4	3,3
Forretningsm. tjenesteyting	301 800	4,3	1,9	-	-
Ledende	418 800	4,4	1,9	-	-
Andre	280 100	5,4	2,7	-	-

[1)]Beregnet på bakgrunn av tall for gjennomsnittlig årslønn.
[2)]Veid gjennomsnitt med andel av total utbetalt lønn som vekter.

3)Omfatter arbeidere som er med i NHOs kvartalsstatistikk. Gjelder arbeidere med gjennomsnittlig avtalefestet normalarbeidstid, for dagarbeidere betyr dette 37,5 t/uke.
4)Omfatter alle bedrifter i engros- og detaljhandel som i utgangspunktet sysselsetter 5 eller flere personer medregnet eiere.
5)Tallene omfatter både måneds-, time-, og prosentlønte. Både heltids- og deltidsansatte er med i veksttallene. Årslønnsnivået er et gjennomsnitt for fastlønte og prosentlønte.
6)Omfatter byråsjef, underdirektør og avdelingsdirektør.
7)Kommunene i alt omfatter også helse- og sosialsektoren, men eksklusive skolesektoren. Oslo er ikke med.
8)Endelige tall for varehandel, forretnings- og sparebanker og forsikring.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå og Beregningsutvalget

Tabell 3.17: Personer med lønnsinntekt, 17 år og eldre[1]. Andel med netto renteutgifter[2] etter størrelsen på netto renteutgift og lønnsinntekt[3]. 1997. Foreløpige tall

			Netto renteutgifter						
Lønnsinntekt		Antall lønnstakere	Andel med negativ renteutgift	0-9 999	10 000-19 999	20 000-29 999	30 000-39 999	40 000-49 999	50 000 og over
Under 100 000		142 043	49,4	40,0	5,8	2,6	1,2	0,5	0,6
100 000 - 149 999		267 898	42,4	40,9	8,9	4,2	1,9	0,9	0,8
150 000 - 199 999		360 860	31,2	38,8	15,2	7,9	3,8	1,6	1,4
200 000 - 249 999		447 903	21,9	30,7	20,3	13,3	7,3	3,5	2,9
250 000 - 299 999		296 135	17,2	24,0	20,8	16,6	10,4	5,7	5,3
300 000 - 399 999		218 644	14,5	18,4	19,2	17,6	12,9	7,9	9,5
400 000 - 499 999		69 272	14,6	14,1	16,1	16,1	13,7	9,6	15,8
500 000 - 599 999		28 399	15,0	12,4	13,8	15,2	13,0	9,9	20,6
600 000 og over		26 765	17,4	9,9	11,0	12,1	11,0	9,3	29,1
Totalt		1 857 919	26,7	30,8	16,1	11,3	6,9	3,8	4,4

1)Ansatte ifølge sosioøkonomisk status i selvangivelsesstatistikken.
2)Netto renteutgifter består av følgende poster fra den personlige selvangivelsen for 1997: 3.3.1+3.3.2+3.3.4 –3.1.1.-3.1.2.
3)Lønnsinntekt består av postene 2.1.6, 2.1.7 og 2.4.1.

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.5 Industriens konkurranseevne

Beregningsutvalget sier i sin rapport at etter en nokså sammenhengende styrking i perioden 1988 til 1994, ble den kostnadsmessige konkurranseevnen svekket i 1995, 1996 og 1997. Foreløpige tall indikerer at timelønnskostnadene

i norsk industri økte med knapt 6 prosent i 1998, som er klart høyere enn tilsvarende anslag for handelspartnerne. Med en kraftig svekkelse av kronekursen fra 1997 til 1998 tyder de foreløpige tallene likevel på at de relative timelønnskostnadene i norsk industri regnet i felles valuta har gått ned med knapt 2 prosent fra 1997 til 1998, jf tabell 3.18.

Sammenliknbare tall som foreligger for arbeidere i industrien, indikerer at *lønnskostnadsnivået* i 1998 lå vel 12 prosent over gjennomsnittsnivået for handelspartnerne målt i felles valuta mot 14 prosent i 1997, jf figur 3.3. Nedgangen må ses i sammenheng med svekkelsen av kronekursen. Nivået i 1998 er høyere enn i årene 1993-96, men klart lavere enn på slutten av 1980-årene. Når en trekker inn funksjonærene i sammenlikningen (på et noe skjønnsmessig grunnlag), er forskjellen mellom det samlede lønnskostnadsnivået per timeverk i norsk industri i forhold til handelspartnerne langt mindre.

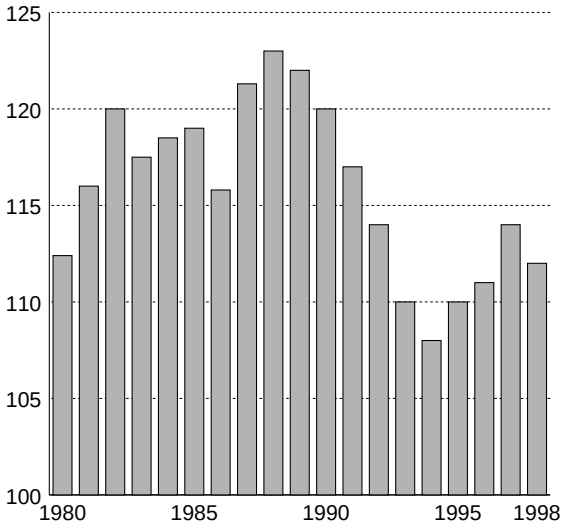
Det er bare for arbeidere i industrien at det foreligger sammenlignbare tall for lønnskostnader mellom ulike land av tilstrekkelig god kvalitet.

Tabell 3.18: Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før[1)]

	Gj.snitt 1981-88	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Lønnskostnader per time											
Norsk industri	10,0	4,4	6,4	6,5	2,2	1,5	2,8	5,0[2)]	4,8	4,7	5,9
Handelspartnerne	7,2	6,9	7,6	6,2	5,6	3,3	4,1	4,2	4,3	3,2	3,1
Relative timelønnskostnader i nasjonal valuta	2,7	-2,3	-1,2	0,2	-3,2	-1,7	-1,2	0,7	0,5	1,4	2,7
Valutakurs[3)]	1,7	-0,2	0,7	1,8	-1,0	2,1	0,8	-3,1	0,1	-0,6	4,5
Relative timelønnskostnader i felles valuta	0,9	-2,2	-1,8	-1,6	-2,2	-3,8	-2,0	4,0	0,4	2,1	-1,8

[1)]Tall for handelspartnerne er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, der vektene er de samme som ligger til grunn for beregning av industriens effektive valutakurs. Nasjonalregnskapets lønnsbegrep brukes i sammenlikninger av konkurranseevnen mellom land, og det inkluderer både funksjonærer og arbeidere i industrien. Dessuten inngår skifttillegg og overtidsbetaling i industriarbeiderlønningene.
[2)]Om lag $^1/_2$ prosentpoeng av veksten kan tilskrives at antall virkedager gikk ned fra 1994 til 1995.
[3)]Industriens effektive valutakurs. Valutakursen er beregnet som et veid geometrisk gjennomsnitt av enkeltvalutaene, med løpende konkurranseevnevekter på grunnlag av indeksserier med 1985 som basisår. Positive tall innebærer en svekkelse av den norske kronen

Kilde: Kilde: OECD, IMF, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 3.3 Lønnskostnader per arbeidet time for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnerne. Handelspartnerne=100

Kilde: Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kapittel 4

Utsikter for 1999 og 2000

4.1 Utgangspunkt

Konjunkturoppgangen norsk økonomi de siste seks årene har vært svært sterk. Arbeidsledigheten er blitt vesentlig redusert. Nedgangen i ledigheten er blitt større og har kommet raskere enn man så for seg da Solidaritetsalternativet ble trukket opp i Sysselsettingskommisjonen i 1992, jf NOU 1992:26. Samtidig har arbeidsstyrken økt kraftig. Yrkesdeltakingen er nå på et nivå som er blant de høyeste i OECD-området. Oppgangen var lenge rimelig balansert, uten at pris- og kostnadsveksten økte vesentlig. Slik sett lyktes en fram til i fjor med det en siktet mot da Solidaritetsalternativet ble trukket opp.

Gjennom 1997 og 1998 ble det imidlertid stadig klarere at oppgangen var blitt så sterk at det på mange områder oppstod kapasitetsproblemer, noe som bl.a. slo ut i at lønnsveksten i fjor ble om lag dobbelt så høy som hos våre handelspartnere, henholdsvis $6\frac{1}{4}$ prosent i Norge og 3 prosent hos våre handelspartnere.

Mange forhold tilsier en klar avmatning av veksten i norsk økonomi i 1999 og 2000 sammenliknet med de siste seks årene. Viktige faktorer er blant annet lavere oljepris, uroen i det norske valutamarkedet som har gitt høyere rente, utsikter til en markert reduksjon i investeringene både i oljevirksomhet og bedriftene i fastlandsøkonomien og svakere vekst i internasjonal økonomi.

4.2 Prognoser for utviklingen i 1999 og 2000

I det følgende gis en kort oversikt over utsiktene for norsk økonomi og for våre handelspartnere. Framstillingen er basert på rapporten fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (våren 1999) og de siste tilgjengelige anslagene fra Statistisk sentralbyrå (februar) og Norges Bank (desember), samt en oppdatering som sekretariatet har gjort av Finansdepartementets anslag fra Nasjonalbudsjettet 1999. Anslagene er oppsummert i tabell 4.1. Figurene 4.1 og 4.2 gir dessuten et bilde av hvorledes gjennomsnittet av anslagene er endret sammenliknet med anslag som ble gitt i fjor vår.

Prognoser for våre handelspartnere

Etter sterk aktivitetsvekst hos handelspartnerne i både 1997 og 1998, er det utsikter til en klar avmatning i år. Omslaget må bl.a. ses i sammenheng med krisen i asiatiske land og virkningene av denne på verdensøkonomien, samtidig som den langvarige konjunkturoppgangen i USA og Storbritannia ventes å bli avløst av lavere vekst i år. Når veksten i en del av de kriserammede landene i Asia og Latin-Amerika etter hvert normaliserer seg, vil utviklingen i internasjonal økonomi kunne snu igjen. For 2000 er det ventet noe sterkere vekst enn i år.

Veksten i bruttonasjonalproduktet (BNP) for gjennomsnittet av EU-landene anslås til 2,8 prosent fra 1997 til 1998, som er noe høyere enn året før. For gjennomsnittet av Norges viktigste handelspartnere ser imidlertid veksten ut

til å ha falt fra 2,9 prosent i 1997 til anslagsvis 2,7 prosent i 1998. Prognosene i tabell 4.1 indikerer at BNP-veksten for gjennomsnittet av Norges viktigste handelspartnere vil bli klart lavere i 1999 enn i 1998, for så å ta seg opp igjen i år 2000. I tillegg til svakere vekst i USA og Storbritannia, anslås også en avmatning i den økonomiske veksten i Kontinental-Europa, i første rekke som følge av svakere eksportutvikling. Den økonomiske tilbakegangen i Japan ventes å stanse opp i løpet av 1999, bl.a. som følge av at den innenlandske etterspørselen forventes å ta seg noe opp.

Den sterke aktivitetsveksten de siste par årene har bl.a. gitt seg utslag i kraftig økning i importen hos våre handelspartnere. Etter en vekst på 8,2 prosent i 1997 ser importen hos handelspartnerne ut til å ha økt med anslagsvis 7,1 prosent i 1998. På bakgrunn av en anslått lavere økonomisk vekst ventes Norges handelspartneres import å øke klart mindre i år og neste år enn i 1998, noe som bl.a. kan bidra til lavere vekst i etterspørselen etter norske eksportvarer.

Vekstutsiktene for Norges handelspartnere er beheftet med stor usikkerhet, bl.a. som følge av at det er vanskelig å anslå både omfanget og konsekvensene av tilbakeslaget i Asia og Russland og devalueringen og den finansielle uroen i Brasil.

Arbeidsledigheten for gjennomsnittet av våre viktigste handelspartnere gikk ned fra 8,8 prosent i 1997 til 8,0 prosent i 1998. Det var også nedgang i ledigheten blant EU-landene. Her falt ledigheten fra 11,2 prosent i 1997 til 10,6 prosent i 1998. På grunn av den forventede avmatningen i den økonomiske veksten ventes arbeidsledigheten både i EU-landene og hos våre viktigste handelspartnere å stabilisere seg eller falle svakt i år.

Fra et lavt nivå i 1996 har inflasjonen blant Norges viktigste handelspartnere falt ytterligere de siste par årene, og det ventes lav prisstigning også i de nærmeste årene. For gjennomsnittet av våre viktigste handelspartnere og for EU-landene utgjorde veksten i konsumprisene i fjor hhv. 1,2 og 1,5 prosent. I desember i fjor var tolvmånedersveksten i konsumprisindeksen hos våre handelspartnere samlet så lav som 0,8 prosent, mens det tilsvarende tallet for EU-landene var 1,4 prosent. Prisstigningen ventes å holde seg meget lav også i tiden framover, bl.a. som følge av lave priser på viktige råvarer, billig import fra kriselandene i Asia, Russland og Brasil og avmatning i den økonomiske veksten. Svekkelsen av den amerikanske dollaren mot både tyske mark og japanske yen i annen halvdel av 1998 kan også bidra til å holde prisstigningen nede i Kontinental-Europa og Japan.

I tabell 4.1 anslås lønnsveksten hos våre handelspartnere til 3,3 prosent i 1999 og 3,5 prosent i 2000. Anslagene i tabellen samsvarer med OECDs anslag for lønnsveksten hos gjennomsnittet av våre handelspartnere. For landene i euro-området har OECD anslått lønnsveksten til 2,5 prosent i 1999 og 2,8 prosent i 2000.

Tabell 4.1: Anslag på noen økonomiske størrelser. Prosentvis vekst fra foregående år.

	1998	1999				2000			
		FIN[1)]	SSB	NB	Gj.sn.	FIN[1)]	SSB	NB	Gj.sn.
Handelspartnere:									
BNP	2,7	2,0	1,6	2	1,9	2,3	2,1	$2\frac{1}{4}$	2,2
Prisstigning	1,2	1,3	1,2	$1\frac{1}{4}$	1,3	1,5	1,6	$1\frac{3}{4}$	1,6
Arbeidsledighet [2)]	8,0	7,9	. .	. .	7,9	7,7	. .	. .	7,7
Lønn	3,1	3,3	. .	. .	3,3	3,5	. .	. .	3,5
Norge:									
BNP Fastlands-Norge	2,9	0,7	0,0	$\frac{1}{2}$	0,4	0,8	1,3	$-\frac{1}{4}$	0,6
Privat konsum	3,2	2,2	1,4	$1\frac{3}{4}$	1,8	1,9	2,0	$1\frac{1}{4}$	1,7
Investeringer	6,6	-6,4	-11,4	$-9\frac{1}{2}$	-9,1	-9,3	-6,4	-8	-7,9
Fastlands-bedrifter	4,1	-5,4	-11,9	$-8\frac{3}{4}$	-8,7	-3,0	-5,0	$-9\frac{1}{2}$	-5,8
Oljevirksomhet	22,3	-12,6	-17,7	-15	-15,1	-29,6	-18,3	-15	-21,0
Bolig	-0,7	-5,2	-7,7	-10	-7,6	-0,4	3,9	$-1\frac{1}{2}$	0,7
Eksport	0,5	4,6	5,2	$4\frac{1}{2}$	4,8	7,9	6,9	$5\frac{1}{2}$	6,8
Trad. varer	3,7	2,8	3,9	$2\frac{1}{4}$	3,0	3,6	3,0	$3\frac{3}{4}$	3,5
Import	6,9	0,1	-2,5	$-2\frac{1}{4}$	-1,6	-0,7	0,2	$1\frac{3}{4}$	0,4
Trad. varer	9,5	0,1	-2,0	-2	-1,3	0,5	-0,2	3	1,1
Prisstigning	2,3	2,4	2,6	$2\frac{1}{2}$	2,5	2,0	2,7	$2\frac{1}{4}$	2,3
Lønn	6,3	5,0	5,3	6	5,4	3,5	4,0	$4\frac{1}{4}$	3,9
Sysselsetting	2,3	0,3	-0,4	$\frac{1}{2}$	0,1	-0,3	0,4	$-\frac{1}{2}$	-0,1
Arbeidsledighet [2)3)]	3,2	3,4	3,8	$3\frac{1}{2}$	3,6	3,7	3,9	$4\frac{1}{2}$	4,0

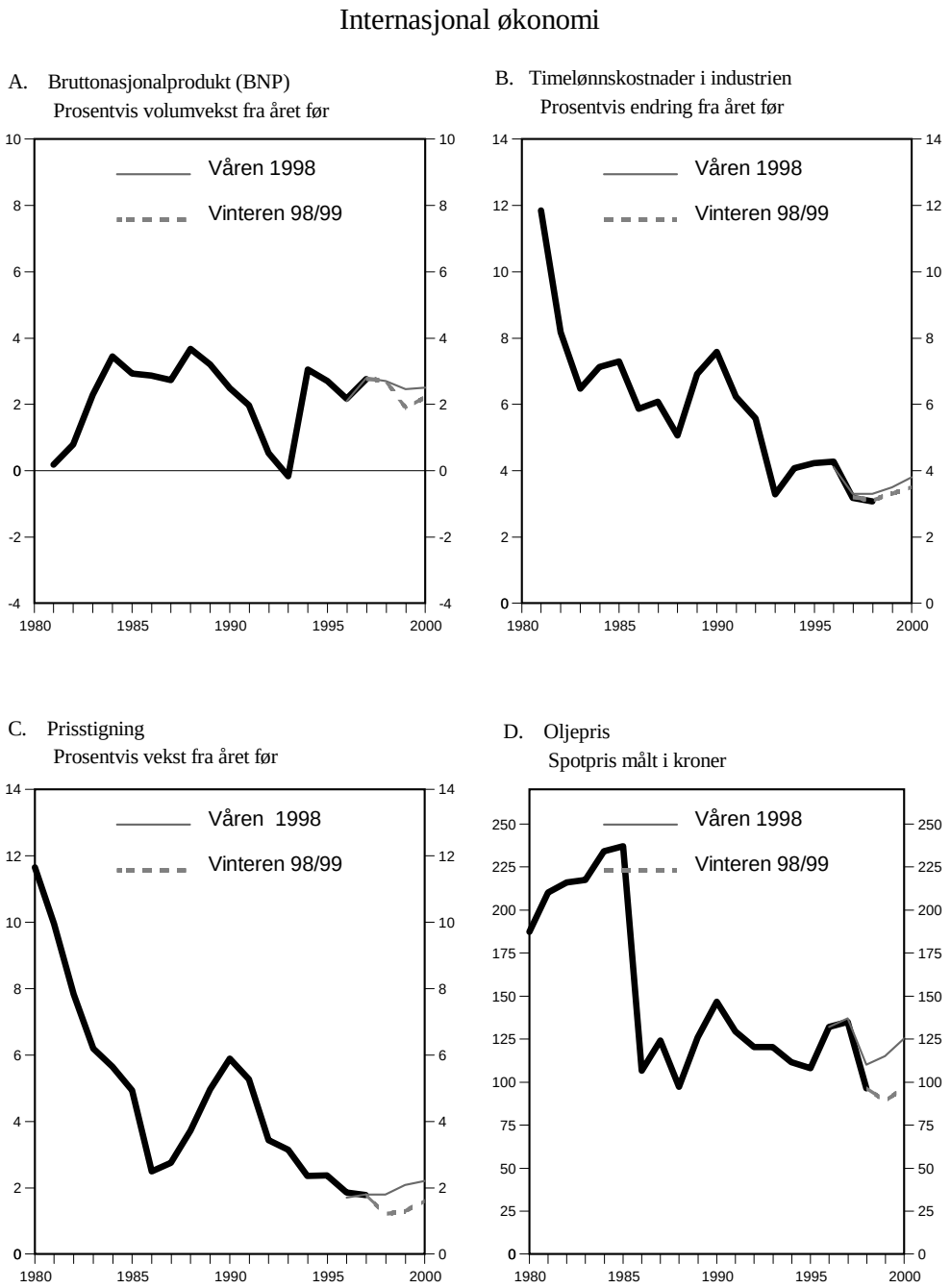
[1)] Sekretariatets oppdatering av Finansdepartementets anslag fra Nasjonalbudsjettet 1999.
[2)] Målt i prosent av arbeidsstyrken.
[3)] I henhold til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

Kilde: Kilde: Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå (ØA1/99) og Norges Bank (PEK4/98)

Den lave prisstigningen hos våre handelspartnere reflekterer et stykke på vei konjunkturelle forhold. Det ser imidlertid også ut til å ha funnet sted en politikkendring internasjonalt i retning av å legge større vekt på stabile priser. Dette avspeiles bl.a. ved at Den europeiske sentralbanken sikter mot å holde inflasjonen i euro-området mellom 0 og 2 prosent. Basert på en antatt normal produktivitetsvekst på i størrelsesorden $1\frac{1}{2}$-2 prosent, er dette over tid forenlig med en lønnsvekst på i underkant av 3 prosent - eller kanskje opp mot $3\frac{1}{2}$

prosent hvis prisstigningen blir liggende i den øvre delen av området 0-2 prosent.

I figur 4.1 A-D vises hvorledes prognosene for utviklingen hos våre handelspartnere, samt for oljeprisen, er justert sammenliknet med anslagene som ble gitt i fjor vår. Den økonomiske veksten er nedjustert med nesten $\frac{1}{2}$ prosentpoeng for inneværende år og $\frac{1}{4}$ prosentpoeng for neste år. Når det gjelder lønns- og prisprognosene, er disse markert nedjustert både for 1999 og 2000. Tydeligst reflekteres den svakere utviklingen i internasjonal økonomi i anslagene for oljeprisen, som er vesentlig mer pessimistiske nå enn våren 1998.



Figur 4.1 Anslag for Norges handelspartnere (prognoser avgitt våren 1998 og vinteren 1998/1999)
Kilde: Kilde: OECD, Sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet

Prognoser for norsk økonomi

Utviklingen i internasjonal økonomi bidrar til å dempe veksten i norsk økonomi, både direkte gjennom lavere eksport og indirekte ved at den svake utviklingen særlig i Asia har ført til lave priser på olje og andre råvarer. Norsk økonomi er sårbar for prisfall på olje og råvarer, pga. den store andelen petroleumsproduksjon og produksjon av metaller, treforedlingsprodukter og

kjemiske råvarer. For de fleste andre industriland har fallet i oljeprisene og råvareprisene og bidratt til å holde den økonomiske veksten oppe til tross for den svake utviklingen i Asia.

Som det går fram av anslagene i tabell 4.1, ventes en klar avmatning av veksttakten i norsk økonomi i år og neste år sammenliknet med de siste årene. Dette gjelder både anslagene fra Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og i sekretariatets oppdatering av Finansdepartementets anslag i Nasjonalbudsjettet 1999. Det videre forløpet anslås imidlertid noe forskjellig. Norges Bank skiller seg ut ved at de legger til grunn at nedgangen vil forsterke seg i 2000, mens det ikke er tilfelle i de to andre framskrivningene. Anslagene i tabell 4.1 innebærer en nedjustering av vekstanslaget for fastlandsøkonomien for inneværende år. Nedjusteringen er i størrelsesorden $1\frac{1}{2}$-2 prosentpoeng fra i fjor vår til sist publiserte anslag, jf figur 4.2A. Det er særlig investeringene i fastlandsøkonomien og petroleumssektoren som vil bidra til å trekke aktiviteten ned fra 1998 til 1999. Den siste investeringstellingen for industrien indikerer et enda mer markert konjunkturforløp enn tidligere tellinger. Investeringene i 1998 nådde en topp, mens fallet fra 1998 til 1999 kan bli så stort som 25 prosent. Boliginvesteringene utviklet seg relativt svakt i hele 1998 og ventes å falle også framover. Husholdningenes vurdering av utsiktene framover ble mindre optimistisk i løpet av høsten, bl.a. som følge av det høyere rentenivået fra sensommeren i fjor. Dette vil trolig bidra til at en større andel av inntektene spares enn tidligere antatt og dermed noe svakere vekst i det private forbruket.

Anslagene i tabell 4.1 viser alle en moderat vekst i norsk økonomi, noe som trekker i retning av bare en beskjeden sysselsettingsvekst framover. En slik utvikling i etterspørselen etter arbeidskraft vil gi en viss økning i arbeidsledigheten gjennom inneværende år og neste år. En må regne med at selv om arbeidsledigheten vil kunne øke noe framover, vil det fortsatt være flaskehalser i deler av arbeidsmarkedet. Innen deler av offentlig sektor er det for eksempel betydelig mangel på arbeidskraft, mens ledigheten lett kan øke særlig innen skipsbyggingsindustrien og oljerelatert virksomhet. Utsiktene for disse bransjene er nærmere omtalt i kapittel 4.3.

Et hovedsiktemål for utvalgets arbeid er å bidra til at utviklingen snus i retning av full sysselsetting. I kapittel 7 beskriver utvalget hovedprinsippene for en slik politikk basert på en videreføring av Solidaritetsalternativet, men en går også inn på hvordan en kan påvirke utviklingen i 1999 i riktig retning.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor mye ledigheten vil øke. Dette henger blant annet sammen med at den svakere produksjonsveksten rammer byggebransjen sterkt, hvor innslaget av utenlandsk arbeidskraft har økt under høykonjunkturen. Innenfor byggenæringen vil produksjonen falle markert. Når nedgangen setter inn, kan det tenkes at utenlandsk arbeidskraft først sies opp, slik at nedgangen i mindre grad påvirker observert ledighet. Innføringen av kontantstøtten og utvidelsen av denne i 1999 kan redusere arbeidstilbudet noe. I tillegg benyttes AFP-ordningen av stadig flere og yngre arbeidstakere, og det er en klar tendens at flere nå blir uføretrygdet. Innpassing av en kompetansereform vil kunne bidra til å redusere arbeidsstyrken ytterligere. Disse forholdene gjør anslagene for vekst i arbeidsstyrken og dermed arbeidsledigheten særlig usikre.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene har anslått prisstigningen i 1999 til om lag $2\frac{1}{2}$ prosent. Utvalget påpeker at anslaget er usikkert. Blant annet vil en eventuell fortsatt svak kronekurs bidra til høyere kon-

sumprisvekst. Beregningsutvalgets anslag er godt i samsvar med tabell 4.1. Beregningsutvalgets anslag er nærmere omtalt i kapittel 3.

Den høye lønnsveksten og forverringen av utenriksøkonomien, i hovedsak som følge av de lavere oljeprisene, bidro til en markert svekkelse av norske kroner på sensommeren i fjor. Det norske rentenivået økte betydelig og rentedifferansen overfor tyske kortsiktige renter har ligget relativt stabilt på om lag 4-5 prosentpoeng siden slutten av august i fjor.

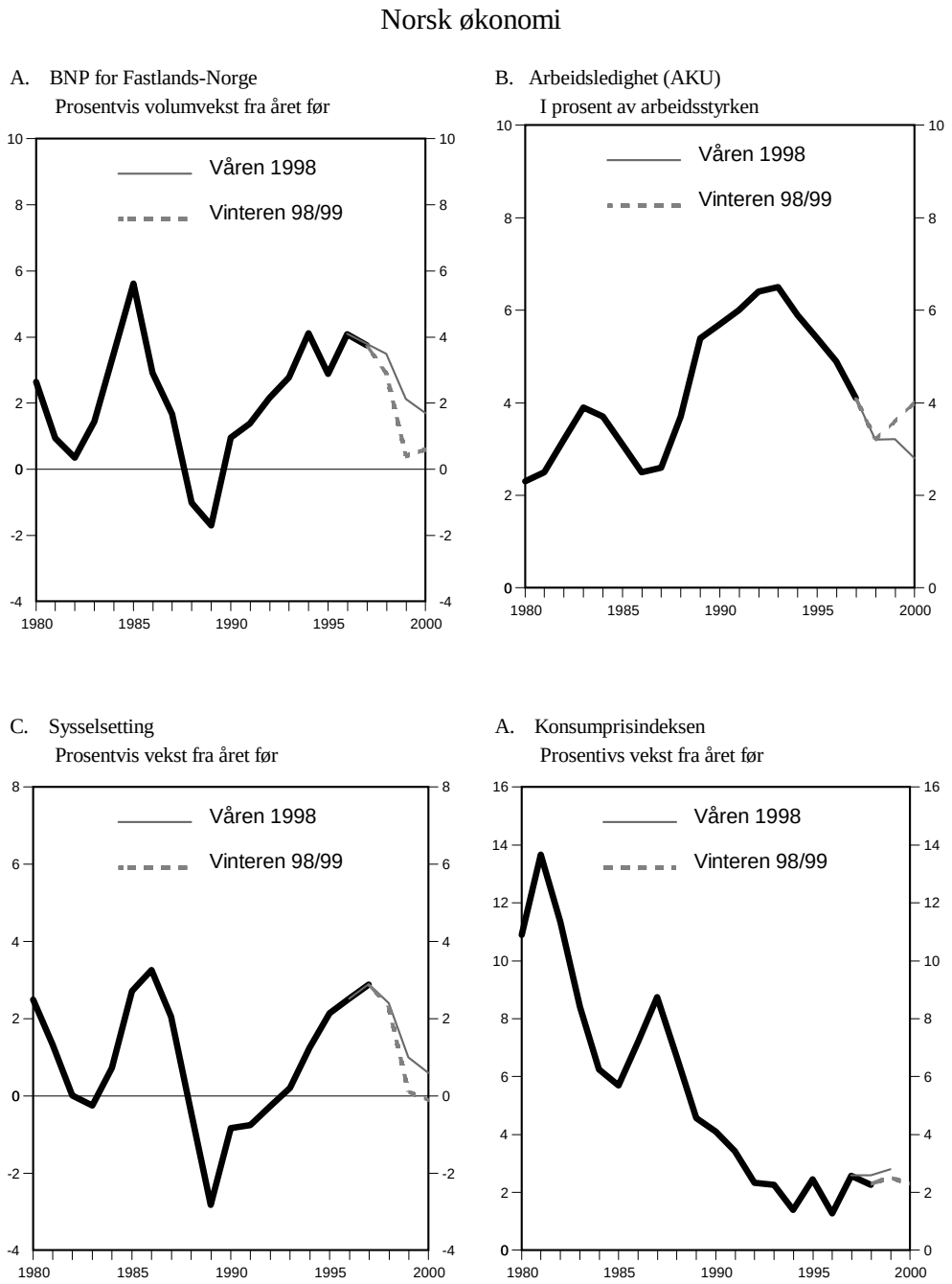
Anslagene i tabellen overfor er alle basert på at kronekursen skal vende tilbake til utgangsleiet i løpet av relativt kort tid. Dette gjelder også prisprognosen fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Samtidig har en basert seg på at det norske rentenivået gradvis skal nærme seg europeiske renter.

Gjennomgangen ovenfor av utsiktene for 1999 og 2000 peker i retning av en klart lavere veksttakt i norsk fastlandsøkonomi. I lys av den sterke vekstperioden norsk økonomi har vært gjennom, og det betydelige presset som over tid har bygd seg opp i økonomien, representerer en viss avdemping i veksttakten ikke noen dramatisk utvikling for norsk økonomi framover.

Konjunkturoppgangen gjennom de siste seks årene har vært bredt basert og meget sterk. En betydelig mobilisering i arbeidsmarkedet har vært en forutsetning for at den langvarige og sterke vekstperioden en god stund kunne pågå uten tiltakende lønnspress.

Denne utviklingen kunne ikke vedvare særlig lengre. Veksttempoet gjennom 1997 og første del av 1998 måtte ned fordi en beveget seg nær grensen for produksjonskapasitet. Ved inngangen til 1998 var arbeidskraftreservene kommet under sterkt press i flere deler av arbeidsmarkedet, og fallet i ledigheten var vesentlig sterkere i fjor enn tidligere år i oppgangen. Økende ubalanser i arbeidsmarkedet har bidratt til gradvis tiltakende lønnsvekst. Etter lønnsoppgjørene i 1998 ble bildet av svekket konkurranseevne for fastlandsbedriftene svært tydelig.

Dersom veksten for 1999 og 2000 skulle bli som anslått, kan det karakteriseres som en forholdsvis myk landing for norsk økonomi dersom en samtidig klarer å få lønns- og kostnadsveksten ned på nivå med våre handelspartnere. Den økonomiske politikken og det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har full sysselsetting og lavest mulig ledighet som sitt klare mål, men et slik mål er ikke mulig å nå over tid hvis en ikke har kontroll over pris- og kostnadsveksten.

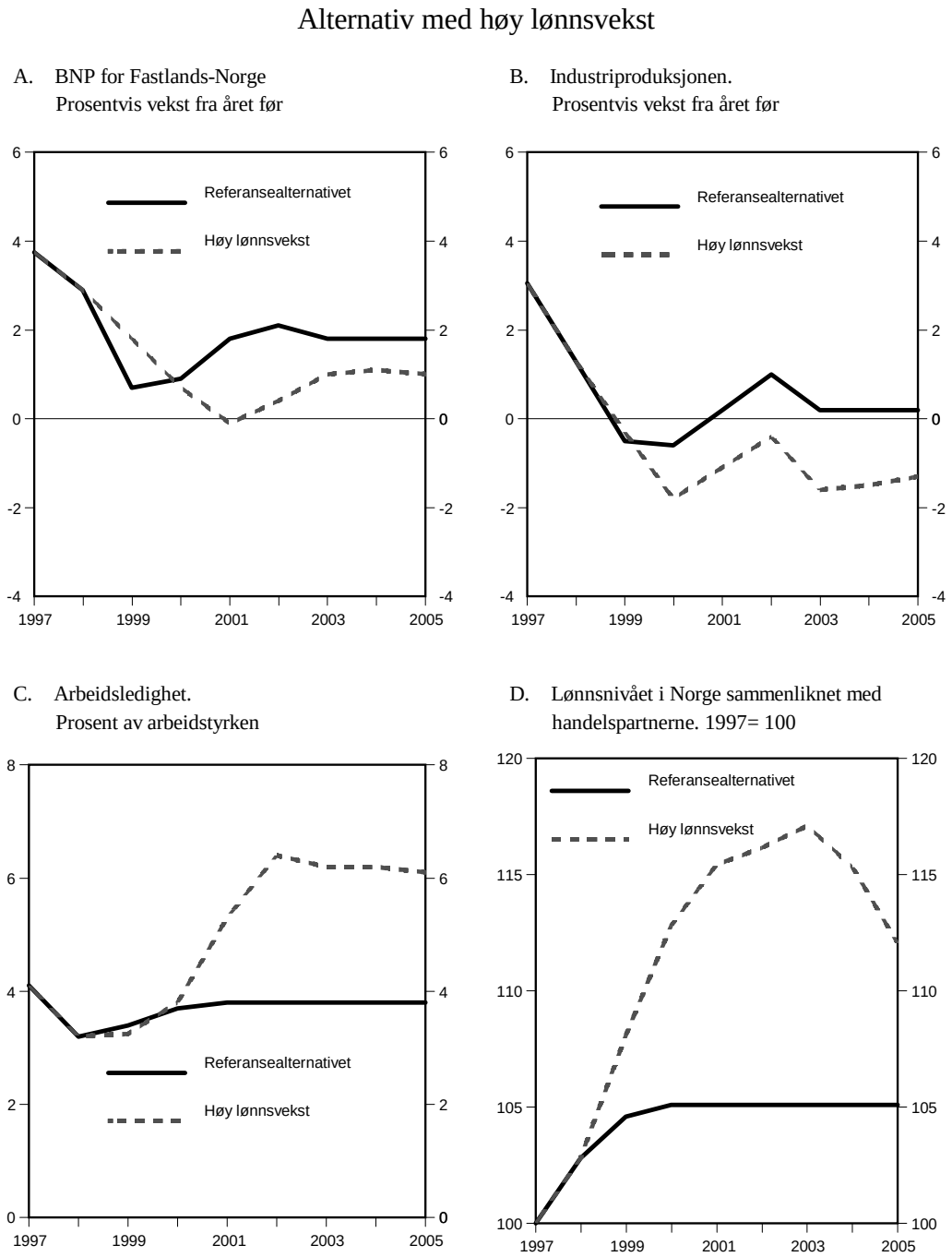


Figur 4.2 Anslag for Norge (prognoser avgitt våren 1998 og vinteren 1998/1999)
Kilde: Kilde: OECD, Sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet

Alternativ utvikling der lønnsveksten holder seg høy

En balansert utvikling i norsk økonomi i årene framover forutsetter at kostnadsveksten ikke avviker vesentlig fra kostnadsveksten hos våre handelspartnere. Dersom den høye lønnsveksten i Norge i 1998 festner seg, kan en få et vesentlig mer markert konjunkturforløp de nærmeste årene enn det bildet som er tegnet ovenfor.

Konsekvensene av et alternativ med høy lønnsvekst i årene framover ble illustrert i kap. 2.2 i Nasjonalbudsjettet 1999. I figur 4.3 er denne beregningen oppdatert. Rent teknisk er beregningene utført på samme måten som i Nasjonalbudsjettet. Som referansealternativ har en brukt sekretariatets oppdatering av anslagene i Nasjonalbudsjettet fra tabell 4.1. Lønnsveksten i Referansealternativet er således på samme nivå som hos handelspartnere fra og med år 2000, dvs. 3,5 prosent. Mens årslønnsveksten fra 1997 til 1998 var på $6\frac{1}{4}$ prosent, var den gjennomsnittlige lønnsveksten fra årsskiftet 1997/98 til årsskiftet 1998/99 på hele 7-8 prosent. I beregningsalternativet med høy lønnsvekst fortsetter lønnsveksten på dette høye nivået også i 1999 og 2000 med en gjennomsnittlig årslønnsvekst disse to årene på vel 8 prosent. Etter hvert som den økonomiske veksten avtar og arbeidsledigheten stiger kraftig, avtar så lønnsveksten til et nivå som ligger klart under referansealternativet. Det tar imidlertid meget lang tid før lønningene kommer ned igjen på samme nivå som i referansealternativet, og i beregningene skjer ikke dette innenfor beregningsperioden som er fram til år 2005.



Figur 4.3 Alternativ med høy lønnsvekt sammenliknet med referansealternativet
Kilde: Kilde: Sentralbyrå og Finansdepartementet

På kort sikt vil en fortsatt høy lønnsvekst bidra til sterkere vekst i norsk økonomi gjennom virkningene på husholdningenes etterspørsel. Over tid er det imidlertid flere mekanismer som bidrar til at en utviklingsbane med for høy lønnsvekst leder norsk økonomi inn i et markert økonomisk tilbakeslag:

- En kraftig svekkelse av bedriftenes kostnadsmessige konkurranseevne vil føre til *tap av eksport- og hjemmemarkedsandeler*.
- Høyere lønnsnivå leder til at *bedriftene etterspør mindre arbeidskraft*, og i stedet øker bruken av importert vareinnsats og kapital.
- Svekket lønnsomhet i konkurranseutsatte næringer fører til at norske og utenlandske foretak i større grad vil *flytte produksjonen ut fra Norge*. Dette gir reduserte investeringer i industrien og andre konkurranseutsatte næringer.
- Svekket konkurranseevne vil *redusere mulighetene for omstillinger i leverandørnæringene til oljevirksomheten* når oljeinvesteringene etter hvert reduseres.
- Høyere lønnsvekst gir *økt prisstigning*. Dette reduserer husholdningenes kjøpekraft, slik at den kortsiktige positive effekten på privat forbruk motvirkes. Effekten på prisstigningen forsterkes hvis også valutakursen svekkes.
- *Økt sparing i husholdningene* som følge av økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen framover.
- Økt lønnsvekst og sterkere prisstigning gir *svekket tiltro til den norske kronen*. Etter hvert kan dette lede til forventninger om en svakere krone, noe som kan være vanskelig å motvirke uten at et høyt innenlandsk rentenivå.
- For å få lønns- og prisveksten ned på et forsvarlig nivå, vil det kunne bli nødvendig med betydelige *finanspolitiske innstramminger*.

Samlet sett leder slike korrigerende mekanismer til at norsk økonomi kan ledes inn i markert tilbakeslag dersom ikke lønnsveksten relativt raskt kommer på linje med våre handelspartnere. Beregningene illustrert i figur 4.3 beskriver et forløp hvor fortsatt høy lønnsvekst fører til en kraftig nedbygging av konkurranseutsatt sektor, den økonomiske veksten blir vesentlig redusert og arbeidsledigheten øker markert. Tidligere erfaringer tilsier at det er svært krevende å få lønns- og prisveksten ned igjen når den først har kommet opp på et for høyt nivå.

4.3 Nærmere om utviklingen på enkelte områder

Teknologibedriftenes landsforenings (TBL)) siste medlemsundersøkelse fra januar i år tyder på at det kan skje en betydelig oppbremsing av aktiviteten i år i forhold til de foregående årene. I fjor økte omsetningen betydelig, fra et allerede høyt nivå. Den sterke utviklingen de siste to årene skyldes først og fremst en markert oppgang innen skipsbygging og offshoreindustrien. Skipsverftene har stått for eksportveksten, mens leverandørindustrien til offshore har levert til hjemmemarkedet. Forventninger om sterkt sviktende markeder innen disse næringene trekker i retning av stagnasjon både på eksport- og hjemmemarkedene. Det er særlig den svake ordresituasjonen ved norske verft som tilsier et omslag. Tilgangen av nye ordre både innen skipsbyggingsmarkedet og offshore har avtatt sterkt, og ordremassen bygges fort ned. Allerede om et halvt år, kan enkelte verft ha nærmest tomme ordrebøker ifølge undersøkelsen. Den høye aktiviteten i Nordsjøen har vært hovedkomponenten i etterspørselen fra hjemmemarkedet. Forventet nedgang i investeringsaktiviteten på sokkelen, som i noen grad er blitt forsterket av de lave oljeprisene, trekker i retning av nedgang i ordrebøkene. Engineeringsdelen merker først den reduserte etterspørselen, men disse tjenestene kan i noen

grad eksporteres, og verftene vil rammes sterkest. Bedriftene antar at sysselsettingen vil avta i både innen skipsbygging og offshore i 1999. Mangelen på arbeidskraft synes å ha blitt noe mindre, og særlig merkbart er dette nå for behovet for lærlinger som har avtatt.

Byggenæringens landsforening (BNL) anslår i sin rapport fra september i fjor en klar nedgang i byggeaktiviteten i 1999 og en svak oppgang i 2000. Basert på forutsetninger om en nedgang i rentenivået gjennom 1999 og uendrede utlånsrammer for Husbanken, anslår BNL en nedgang i igangsettingen av nye boliger fra om lag 19 500 boliger i 1998 til 17 000 boliger i 1999 og en viss økning igjen i 2000. Etter at BNL la fram sin prognose, har Stortinget vedtatt en økning i Husbankens rammer som tilsvarer om lag 1 000 boliger. BNL venter at igangsettingen av driftsbygg vil falle fra 3,35 mill. kvm i 1998 til 2,7 mill. kvm i 1999, for å bli etterfulgt av en oppgang til 2,9 mill. kvm i 2000. I tillegg til det høye rentenivået er nedgangen anslått bl.a. på bakgrunn av lavere igangsetting innenfor offentlig sektor og begrensninger på kjøpesenterutbyggingen. Når det gjelder anleggsbransjen, anslås ikke nedgangen å bli like markert som for byggebransjen.

Samlet sett har BNL anslått at produksjonen i bygge- og anleggsnæringen vil falle med 6 prosent i 1999 og 2 prosent i 2000. Basert på dette ser en for seg en sysselsettingsnedgang på 9 000 personer i 1999 fra et nivå på 140 000 personer i 1998. I år 2000 anslås en ytterligere nedgang på 3 000 personer.

Arbeidsdirektoratet har pekt på at det har vært en nedgang i tilgangen av ledige stillinger som er «sakset» fra aviser og tidsskrifter i 4. kvartal 1998 sammenliknet med tilsvarende periode året før. Arbeidsdirektoratet ser dette som et tegn på at etterspørselen etter arbeidskraft er snudd, og at vi nå står overfor en periode med svakere utvikling i arbeidsmarkedet.

Signaler som arbeidsmarkedsetaten har mottatt fra næringslivet tyder også på at en kan forvente en økning i ledigheten i tiden framover. De fleste store verkstedbedriftene har ordrer til et stykke ut i 1999. Ifølge Arbeidsdirektoratets kvartalsrapport nr. 4/98, ventes det imidlertid en kraftig økning i ledigheten i industrien og i bygge- og anleggsbransjen.

Arbeidsdirektoratet forventer derfor et omslag i arbeidsmarkedet i 1999, og at den registrerte ledigheten kan komme opp i 68 000 personer som gjennomsnitt for 1999. Dette er nesten 10 000 høyere enn i 1998.

Det forventes at ledigheten vil øke i grupper med yrkesbakgrunn innen industri- og bygge- og anleggsarbeid. Fremmedspråklige vil også kunne bli hardt rammet i et arbeidsmarked med svekket etterspørsel.

Selv om etterspørselen etter arbeidskraft nå reduseres, peker Arbeidsdirektoratet på at det fremdeles ikke vil være nok innenlandske arbeidssøkere til å dekke behovet for arbeidskraft i en del yrker. Dette gjelder særlig innen helse- og omsorgssektoren.

Kapittel 5

Status for arbeidet med Kompetansereformen

Målet for kompetansereformen er å legge til rette for å møte voksnes behov for faglig og personlig utvikling og behovene for kompetanseutvikling og fleksibilitet i arbeidsstyrken. St meld nr 42 (1997-98) slår fast at reformen vil være en prosess hvor både arbeidsgivere, arbeidstakere og det offentlige må bidra til økt kompetanseutvikling. En moderat pris- og lønnsutvikling er et viktig element og vil påvirke myndighetenes mulighet til å bidra til kompetansereformen.

Oppdatert kunnskap og kompetanse er avgjørende for økt produktivitet og for en positiv utvikling i arbeidslivet og samfunnet generelt. Bakgrunnen er bl a den tiltakende globaliseringen av økonomien, internasjonaliseringen, den teknologiske utviklingen og kravene til økt omstilling av produksjon og organisasjon i arbeidslivet og den enkelte virksomhet.

Utbyggingen av utdanningssystemet i Norge over flere tiår har ført til at den formelle kompetansen i befolkningen har økt kraftig, og utdanningsnivået er høyt sammenlignet med mange andre land. Både når det gjelder andelen personer som har fullført videregående opplæring og høyere utdanning ligger Norge høyt på statistikken blant OECD-landene. Samtidig mangler noen voksne grunnskolekunnskaper som er vesentlig for å kunne fungere optimalt i arbeids- og samfunnsliv. Så mange som en million voksne kan ha mangelfull eller ingen formell videregående opplæring.

I norsk arbeidsliv, både i privat og offentlig sektor, investeres det store summer i kompetanseutvikling for de ansatte. I Buerutvalgets innstilling ble det anslått at etter- og videreutdanning svarer til 15-20 milliarder kroner på årsbasis. En nyere undersøkelse viser at 90 prosent av virksomhetene i privat sektor drev etter- og videreutdanning i større eller mindre grad i 1996. (Karen M. Olsen og Hege Torp (1998) *Fleksibilitet i norsk arbeidsliv*. Rapport 98:2 Oslo: Institutt for samfunnsforskning).

Deltakelse i kompetanseutvikling avhenger av utdanningsbakgrunn og stillingsnivå. Generelt kan en si at de som har mye utdanning fra før, også får mest opplæring i arbeidslivet.

På den ene siden er Norge i en gunstig situasjon når det gjelder utdanning og kompetanse. På den annen side står vi overfor store utfordringer bl a fordi kompetansetilførselen gjennom unge nyutdannede ikke er stor nok til å dekke et stadig økende behov for ny og oppdatert kompetanse. Det er derfor viktig å systematisere og styrke kompetanseutviklingen i arbeidslivet og i den voksne befolkningen generelt for å holde tritt med utviklingen.

Kompetansereformen skal ha et livslang læring-perspektiv. Begrepet livslang læring er ikke av ny dato, men har fått ny aktualitet gjennom økt fokusering og politiske vedtak de siste årene.

I forbindelse med behandlingen av Innst S nr 133 (1995-96) fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen fattet Stortinget 29. februar 1996 følgende enstemmige vedtak:

> «Stortinget ber Regjeringa om å leggje fram ei stortingsmelding om ei livslang læringsreform i løpet av våren 1997. Målet for meldinga bør vere å skape grunnlag for ein nasjonal handlingsplan for etter- og vidareutdanning og vaksenopplæring. Meldinga bør m.a. vurdere spørsmål knytte til lovfesta rett til etter- og vidareutdanning, tilretteleg-

ging av utdanningsinstitusjonane, vaksenopplæringsorganisasjonane sin plass, partane i arbeidslivet si rolle, og finansiering og kostnader ved ei reform for livslang læring.»

I stortingsmeldingen om Langtidsprogrammet 1998-2001 informerte daværende regjering om at denne meldingen ville bli lagt frem våren 1998. Stortinget hadde ingen merknader til dette.

Buerutvalget

Som en oppfølging av Stortingets vedtak nedsatte daværende regjering ved kongelig resolusjon 27. september 1996 et utvalg (Buerutvalget) for å utrede blant annet de spørsmålene Stortinget ba om. Utvalget var bredt sammensatt og hadde et omfattende mandat. Buerutvalget la 1. oktober 1997 frem sin innstilling NOU 1997: 25 Ny kompetanse – Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk. Utvalget foreslo bl a at:

- «rettigheter til utdanningspermisjon lovfestes for å sikre likebehandling av alle arbeidsgivere og arbeidstakere. Loven må inneholde bestemmelser om utdanningsformål. Videre skal det fastsettes begrensninger i bruk av rettighetene slik at arbeidsgivers muligheter til å planlegge produksjon, og personaldisponeringer sikres. Nærmere regler avtales mellom partene i arbeidslivet.»
- «det etableres systemer for dokumentasjon av realkompetanse slik at intensjonene i lov om voksenopplæring § 3 blir oppfylt. Arbeidslivets organisasjoner og utdanningssektoren må samarbeide om utvikling og utprøving av konkrete dokumentasjonsordninger til bruk i arbeidslivet og som grunnlag for fastsetting av realkompetanse i det offentlige utdanningssystemet. Dette bør defineres som et eget prosjekt, hvor det settes av særskilte midler til formålet.»
- «voksne som ikke omfattes av Reform 94, skal få et tilbud basert på søkerens realkompetanse og tilpasset den enkeltes situasjon mht når, hvor og hvordan undervisningen er tilrettelagt. For å få en tilstrekkelig bredde og fleksibilitet i tilbudene foreslår utvalget at staten dekker kostnadene gjenom finansieringsordninger basert på innsats og aktivitet. Satsingen som iverksettes for å gi voksne en ny mulighet til å ta videregående opplæring, er ekstraordinær og bør derfor innføres gradvis og slik at behovet kan dekkes over en tiårsperiode.»
- «det foretas en generell gjennomgang av regelverket for Statens Lånekasse med sikte på bedre tilpasning til etter- og videreutdanningsstudenter. Spesielt vil det være relevant å vurdere forsørgertillegget og avkortingsregelene. Lånekassens regelverk må sikre likeverdige ordninger for alle studenter med forsørgerbyrde.»
- «Utvalget forutsetter at partene i arbeidslivet må prioritere ordninger som gjør det mulig for alle arbeidstakere å delta på etter- og videreutdanning, og at det gjennom tariffoppgjørene settes av midler til etter- og viderutdanningstiltak.»

NOU 1997: 25 ble sendt på høring 2. oktober 1997. Det kom inn 253 høringsuttalelser.

Kontakt mellom myndighetene og partene i arbeidslivet

I forkant av lønnsoppgjøret våren 1998 var det tett kontakt mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. I brev av 26. mars 1998 fra Statsministeren til Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Kommunenes Sentralforbund (KS), Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Norsk Lærerlag, Akademikernes fellesorganisasjon (AF), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) og Landsorganisasjonen i Norge (LO), står det blant annet:

> «Myndighetenes bidrag til å finansiere økt innsats for etter- og videreutdanning vil være konsentrert om tilrettelegging av utdanningstilbudet og utdanningsfinansiering gjennom Statens lånekasse for utdanning. Dette vil kunne medføre betydelige statlige merutgifter i årene framover. Disse utgiftene må tilpasses den økonomiske situasjonen, hvor en moderat pris- og lønnsutvikling fortsatt vil være et viktig element og påvirke myndighetenes mulighet til å bidra til en etter- og videreutdanningsreform.
>
> ([mldr]) Regjeringen er innstilt på å legge opp til lovgivning som gir rett til permisjon til etter- og videreutdanning hvor målsettingen med reguleringen må være å få til en god balanse mellom arbeidstakers behov for permisjon og de ulempene slike permisjoner kan skape for arbeidsgiver. Regjeringen er derfor innstilt på, sammen med representanter for organisasjonene i arbeidslivet og juridisk ekspertise, å utarbeide forslag til lovbestemmelser.
>
> ([mldr]) Regjeringen legger vekt på at det offentlige utdanningssystemet skal ha en sentral rolle i å tilby undervisning som imøtekommer kompetansebehovene i arbeidslivet. ([mldr]) Regelverket for institusjoner innenfor høyere utdanning bør mykes opp, slik at de bedre kan tilby utdanning rettet inn mot behovene i arbeidsmarkedet. Organisasjonene i arbeidslivet vil være naturlige kontakter i dette arbeidet.
>
> ([mldr]) Regjeringen vil legge til rette for at voksne som i dag ikke har fullført grunnskole eller videregående utdanning, skal kunne få tilbud om dette.
>
> ([mldr]) Regjeringen legger vekt på at offentlig utdanningsfinansiering baseres på en likebehandling av ulike grupper. Offentlig finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning og ved fullføring av grunnskole og videregående utdanning for vokse bør derfor baseres på etablerte finansieringsordninger i Statens lånekasse for utdanning. ([mldr]) De generelle reglene i studiefinansieringsordningen bør imidlertid gjennomgås, med sikte på å tilpasse disse bedre til etter- og videreutdanningsstudenter. ([mldr]) Regjeringen legger til grunn at dersom partene ønsker å etablere særskilte ordninger for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning, utover studiefinansiering, er dette et ansvar for partene.»

I et nytt brev til LO og NHO 14. april 1998 presiserer Statsministeren bl a at:

> «Regjeringen er innstilt på å fremme lovforslag om individuell rett til permisjon på visse vilkår. Slike lovregler vil bli gjort gjeldende for hele arbeidslivet. I mitt brev av 26. mars 1998 pekte jeg på de hensyn man også i denne sammenheng må ta i forhold til bedriftene. For LO/NHO-områdets vedkommende, er jeg klar over at dette også er utdypet i Handlingsplan for LO-NHO om etter- og videreutdanningsreformen.
>
> En proposisjon om permisjonsrett vil inneholde forslag til et gjennomføringstidspunkt. Proposisjonen vil bli fremmet når Stortinget har behandlet stortingsmeldingen og det praktiske lovarbeidet er gjort,

ventelig våren 1999. Gjennomføringstidspunkt vil måtte bli i rimelig tid etter dette.»

St meld nr 42 (1997-98) Kompetansereformen

Regjeringen la 28. mai 1998 frem St meld nr 42 (1997-98) Kompetansereformen. Meldingen bygger bl a på NOU 1997:25 Ny Kompetanse. Målet for reformen er å legge til rette for å møte alle voksnes behov for faglig og personlig utvikling og behovet for kompetanseutvikling og fleksibilitet i arbeidsstyrken.

I meldingen foreslår Regjeringen en rekke tiltak for å møte fremtidige kompetanseutfordringer, bl a

- individuell rett til utdanningspermisjon
- gjennomgang av reglene i Statens lånekasse for utdanning for å tilpasse disse bedre til voksnes livssituasjon
- et system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse som har legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet
- at voksne som ikke har fullført grunnskole og videregående opplæring skal få tilbud om dette. På grunnskoleområdet foreslår Regjeringen å sette i gang et større treårig forsøksprosjekt for å få bedre kunnskap om omfang, opplæringsbehov og kostnader. Det foreslås at fylkeskommunene får en lovfestet plikt til å gi tilbud om videregående opplæring for voksne som ikke har det fra før.
- omstilling av det offentlige utdanningssystemet for å sette det bedre i stand til lå imøtekomme kompetansebehovene i arbeidslivet
- fleksible opplæringstilbud og økt bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i opplæringen, brukertilpassede undervisningstilbud og voksenpedagogiske metoder
- bedre informasjon om opplæringstilbud og –muligheter.

Utvalg/arbeidsgrupper

Som en foreløpig oppfølging av stortingsmeldingen ble det nedsatt tre partssammensatte utvalg/arbeidsgrupper:

1. Ved kongelig resolusjon av 21. august 1998 nedsatte Regjeringen et offentlig utvalg som fikk i mandat å fremme forslag til regler om individuell utdanningspermisjon for arbeidstakere. Utvalget la fram sin innstilling 7. desember 1998 (NOU 1998:20 Utdanningspermisjon).
   Utvalget foreslår bl a at alle arbeidstakere skal ha rett til permisjon fra sitt arbeid i inntil 3 år for å ta videre utdanning. Arbeidstaker må ha vært i arbeidslivet i minst tre år og ha vært ansatt hos arbeidsgiveren de siste to år. Det kan tas ut permisjon for å delta i organiserte utdanningstilbud som gir en dokumentert kompetanse. Arbeidstakere som ikke har fullført grunnskole eller ikke har tatt eller fullført en videregående opplæring, skal ha rett til permisjon for å ta slik utdanning. Utdanning utover dette må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon. Permisjon kan likevel ikke kreves når det vil være til hinder for arbeidsgivers forsvarlige planlegging av drift og personaldisponeringer. Det foreslås at en rett til utdanningspermisjon lovfestes i arbeidsmiljøloven.
   NOU 1998:20 ble sendt på høring med brev fra Kommunal- og regionaldepartementet 18. desember 1998. Høringsfristen var 19. februar 1999.
2. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet oppnevnte 11. august 1998 et utvalg for å utrede hvordan livsopphold under etter- og

videreutdanning kan finansieres. Utvalget leverte sin rapport (Leve og lære i voksen alder) 23. november 1998.
Utvalget foreslår bl a å endre avkortingsreglene ved å likestille all inntekt som legges til grunn for fradrag i støtten fra Lånekassen. Samtidig blir det foreslått å øke fribeløpet, også for deltidsstudenter, men utvalget er delt i synet på størrelsen av fribeløpet og fradragsprosenten for inntekt ut over fribeløpet. Utvalget er også delt i synet på reglene for forsørgertillegg. Halvparten av utvalget ønsker at Lånekassen skal gi et stipend til voksne i grunnskole og videregående opplæring, relatert til søkernes lønn og stillingsprosent – maksimalt ca. kr 81000 per år. Utvalget foreslår også at kravet om opphold på lærestedet modereres, og at nye etter- og videreutdanningskurs skal omfattes av støtteordningen. Det skal kunne gis fornyet støtte til etter- og videreutdanning etter en karensperiode etter avsluttet grunnutdanning.
Forslagene fra utvalget vil bli sett i sammenheng med innstillingen fra Aamodt-utvalget som vurderer utdanningsfinansieringen i Lånekassen på bred basis i lys av de utfordringer som støttesystemet står overfor. Aamodt-utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. november 1999.

3. Det ble videre etablert en arbeidsgruppe til å utrede hvordan arbeidsmarkedsetatens kompetanse kan benyttes i gjennomføringen av kompetansereformen. Arbeidsgruppens rapport ble oversendt Arbeids- og administrasjonsdepartementet med brev 5. november 1998.
Arbeidsgruppen anser at arbeidsmarkedsetaten kan gi fire vesentlige bidrag til å operasjonalisere etterutdanningsreformen:
   - Informasjon og veiledning av arbeidsgivere som skal styrke de ansattes kompetanse
   - Informasjon og veiledning av arbeidstakere som søker etterutdanning
   - Bistå arbeidsgivere i planlegging og gjennomføring av etterutdanning
   - Dekke vikarbehov i kjølvannet av reformen

Skatteregler for arbeidsgiverfinansiert utdanning

I Ot prp nr 1 Skatteopplegget 1999 foreslo Regjeringen å endre skattereglene for arbeidsgiverfinansiert utdanning. I forbindelse med behandlingen av Nasjonalbudsjettet for 1999 vedtok Stortinget at helt eller delvis fri utdanning i arbeidsforhold skal være skattefri etter nærmere regler gitt av Finansdepartementet. Utkast til forskrifter er sendt på høring med frist 18. mai 1999.

Stortingets behandling av Kompetansereformen

Stortinget behandlet 19. januar 1999 Kompetansereformen på bakgrunn av st meld nr 42 (1997-98) og Innst. S nr 78 (1998-99). Stortinget sluttet seg i hovedsak til Regjeringens forslag og gjorde følgene vedtak:

i. Stortinget ber Regjeringen fremme lovforslag om individuell rett for voksne til grunnskoleopplæring.
. Stortinget forutsetter at kommunenes ekstrautgifter ved en individuell rett for voksne til grunnskoleopplæring dekkes av staten.
ii. Stortinget ber Regjeringen fremme lovforslag om individuell rett til utdanningspermisjon.
iii. Stortinget ber Regjeringen legge opp til at en større andel av de ulike tilskudds- og støtteordninger forvaltet av SND blir rettet inn mot kompetanseheving i små og mellomstore bedrifter.

iv. Stortinget ber Regjeringen etablere et system som gir voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger.

Når det gjelder videregående opplæring for voksne var det ikke flertall på Stortinget for Regjeringens forslag om at fylkeskommunene får en lovfestet plikt til å gi tilbud til voksne som ikke har videregående opplæring fra før. Det var heller ikke flertall for forslaget fra Arbeiderpartiet og SV om en individuell rett for voksne til videregående opplæring. Det ble derfor ikke gjort noe vedtak på dette området. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet i en stortingsmelding om videregående opplæring som blir lagt fram før påske.

Dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse

Videregående opplæring

Buerutvalgets innstilling viste at det er mange voksne som mangler videregående opplæring, og som kan tenke seg å gå i gang med slik utdanning. Et system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, dvs. den kunnskap, innsikt og erfaring den enkelte har, vil gi mulighet for å «fase inn» deltakerne på riktig nivå i utdanningen. Regjeringen vi derfor satse spesielt på dokumentasjon av realkompetanse inn mot videregående opplæring. Det er lagt inn 10 millioner kroner i budsjettet for 1999 som i hovedsak vil bli benyttet til dette satsingsområdet.

I rundskriv F-120-98 av 22.12.98 ber KUF om at fylkeskommunene må ta inn voksne til eksamensrettet videregående opplæring på grunnlag av realkompetanse.

KUF har videre bedt Statens utdanningskontor i Oppland og Statens ressurs- og voksenopplæringssenter om å gjennomføre et prosjekt med det mål å utarbeide et hensiktsmessig system for dokumentasjon og verdsetting av voksnes realkompetanse. KUF vil ha det sentrale prosjektansvar. Dokumentasjonssystemet må ha legitimitet både i arbeidslivet og utdanningssystemet og vil derfor bli utviklet gjennom et tett samarbeid med partene i arbeidslivet.

Høgre utdanning

Det ble i statsråd 30. april 1998 oppnevnt et offentlig utvalg som skal utrede høgre utdanning her i landet etter år 2000 (Mjøsutvalget). Utvalget skal legge fram sin innstilling innen 1.april 2000.

I brev fra KUF av 12.10.98 fikk Mjøsutvalget et tilleggsmandat hvor de bl a blir bedt om å «vurdere hvordan man skal definere og dokumentere realkompetanse likeverdig med generell studiekompetanse ved ordinært opptak til universiteter og høgskoler». Utvalget blir også bedt om å vurdere hvordan det kan etableres en ordning med en rådgivende instans for fastsetting av realkompetanse i høgre utdanning. Utvalget skal avgi en delinnstilling om disse spørsmål innen 1. april 1999.

Forum for kompetanseutvikling

Kirke-, utdannings- og forskningsminister Jon Lilletun sendte 25. januar 1999 et brev til en rekke departementer, institusjoner og organisasjoner med invitasjon til å delta i «Forum for kompetanseutvikling». Statsråden skal selv lede Forumet og medlemmene vil bli oppnevnt i statsråd. Forumet skal normalt møtes to ganger i året og skal ha en funksjonstid på 2 år.

Forumet skal være en arena der politiske myndigheter, partene i arbeidslivet og utdanningstilbydere drøfter faglige og politiske spørsmål i tilknytning til kompetanseutvikling. Det vil bli etablert et sekretariat for Forumet og for Kompetansereformen med forankring i KUF. I tilknytning til sekretariatet vil det også bli opprettet en «Kontaktgruppe for kompetansereformen».

Kapittel 6

Vurdering av ulike alternativer for eventuell finansiering og innpassing av kompetansereformen

6.1 Innledning – «Ny sjanse» og «Ny kompetanse»

Økt satsing på etter- og videreutdanning skal øke kunnskapen og kompetansen i arbeidsstyrken for derigjennom å bidra til høyere produktivitet. Økt etter- og videreutdanning vil også kunne bidra til at nye grupper kommer inn i arbeidsstyrken og til at omstillingsevnen i arbeidsstyrken øker.

Produksjonen i næringslivet er stadig blitt mer kunnskapsbasert. Den teknologiske utviklingen gjør at mange manuelle operasjoner er erstattet av maskiner. Evnen til å lage produkter som markedet vil ha, er avgjørende for bedriftenes evne til å overleve.

En høyt utdannet arbeidsstokk kan være et konkurransefortrinn. Internasjonalt er det vesentlig større lønnsforskjeller mellom lavt og høyt utdannet arbeidskraft enn i Norge. Ved å oppgradere kompetansenivået på arbeidsstokken i Norge vil dermed norske bedrifter kunne bli mer konkurransedyktige.

I Norge har allerede en svært høy andel av befolkningen videregående eller høyere utdanning, og andelen har økt etter innføring av Reform 94. Omfanget av etter- og videreutdanning i Norge ligger om lag på et europeisk gjennomsnitt. For at økt satsing på etter- og videreutdanning skal påvirke verdiskapingen positivt, må reformen innrettes slik at produktiviteten øker, at eldre ønsker å stå lengre i arbeidslivet og at arbeidskraften lettere flyter til de yrker og bransjer hvor etterspørselen etter arbeidskraft er størst.

Økt satsing på etter- og videreutdanning medfører også kostnader. Kostnadene vil først og fremst bestå i produksjonstapet ved at sysselsatte tar permisjon samt eventuelle kostnader ved finansiering av livsopphold. I tillegg må flere ressurser settes inn i utvikling og drift av undervisningstilbud.

I Buerutvalget og i St meld om kompetansereformen ble det forutsatt en gradvis innfasing av etter- og videreutdanningsreformen bla. fordi gevinstene ved reformen ble vurdert å være betydelig mer usikre enn kostnadene. Målsettingen med hele reformarbeidet er at systematisk kompetanseutvikling skal bli en viktig del av arbeidslivet. Videre er det en uttalt målsetting at hele befolkningen skal kunne trekkes med, også de grupper som tradisjonelt ikke har deltatt i etter- og videreutdanning. For å få dette til, må både tradisjoner og systemer endres. Det er ikke lett å vite på forhånd hvordan det best skal gjøres. En gradvis innfasing, for å vinne innsikt og erfaring, er derfor viktig for å nå målsettingen om en bred deltakelse.

«Ny sjanse» og «Ny kompetanse»

Utvalget har valgt å se på kompetansereformen som to ulike deler. Den ene delen omtales som «Ny sjanse» og innebærer at personer som ikke omfattes av Reform 94 og som ikke har avsluttet videregående skole, skal tilbys tilpasset tilbud om videregående opplæring. I denne delen hører også grunnskoleopplæring for voksne. Den andre delen av reformen, «Ny kompetanse», omfatter all etter- og videreutdanning utenom «Ny sjanse».

Spleiselag; Tredeling eller teigdeling?

I diskusjonen rundt kompetansereformen er det hevdet at den skal være et spleiselag hvor arbeidstaker, arbeidsgiver og staten skal bidra. I Buerutvalget og i stortingsmeldingen var forslaget at spleiselaget skulle ta form av en teigdeling, myndighetene skulle bidra på sine felt og partene på sine.

Det organiserte arbeidsliv eller alle arbeidstakere?

De reformelementer som staten står for, vil gjelde alle. Spørsmålet er om de tiltak som de organiserte partene blir enige om, også skal gjelde alle. Her er det argumenter som trekker i ulike retninger. Dersom noen av de tiltak partene blir enige om er fordelaktige både for virksomhetene og arbeidstakerne, og dermed ønsket av begge parter, kan de, i mange tilfeller med fordel, avtalefestes. I slike tilfeller skulle det ikke være noen grunn til å binde de uorganiserte til de samme tiltak. Dersom noen tiltak går ut over det som er virksomhetenes behov, kan de fremstå som en byrde for det organiserte arbeidsliv. De organiserte virksomhetene tar på seg en forpliktelse som ikke deles av de uorganiserte, og hensynet til likebehandling av alle arbeidstakere kan gjøre at en ønsker å binde alle virksomheter til å gjennomføre de samme tiltakene.

6.2 «Ny sjanse» – tilbudssiden

Ett av hovedelementene både i Buerutvalget, i stortingsmeldingen om kompetansereformen og i stortingets innstilling er å øke voksnes mulighet til å delta i grunnskoleutdanning og videregående opplæring. Denne satsningen er av flere markedsført som en målrettet, tidsbegrenset satsing på 10 år fra iverksettelsesdatoen for reformen, rettet inn mot de som av ulike årsaker ikke har grunnskole eller videregående opplæring fra før.

Både Storting og Regjering har slått fast at det er et offentlig ansvar å gi et tilbud om videregående opplæring til voksne. Det er imidlertid fremdeles ikke avklart hvordan dette skal gjøres. I prosessen fra Buerutvalget og frem til i dag har det vært diskutert og foreslått ulike modeller for rettigheter, plikter og finansieringsformer, jf tabell 6.1.

Tabell 6.1:

	Rammefinansiering	Øremerket finansiering
Generell tilbudsplikt for fylkeskommunen	Dagens situasjon	
Forsterket pliktbestemmelse for fylkeskommunene	Foreslått i kompetansemeldingen	Foreslått i Buerutvalget
Individuell rettighet		

Regjeringens forslag i stortingsmeldingen var en forsterket plikt for fylkeskommunene. Det ble lagt til grunn at dette forslaget allerede var finansiert gjennom de årlige kommuneøkonomiopppleggene. Ved innføring av Reform 94 var den en målsetting at fylkeskommunene skulle gi videregående opplæring til elever og lærlinger ut over de som hadde rett til videregående

opplæring. Fylkeskommunene skulle tilby undervisning tilsvarende et omfang på minimum 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18 åringer. Dette omfanget er forskriftsfestet, men fylkeskommunene oppfyller i dag ikke denne omfangsforskriften fullt ut.

Buerutvalget gikk inn for fylkeskommunal plikt og øremerket finansiering.

I Stortingskomiteens innstilling ble både plikt og individuell rett diskutert uten at det var flertall for noen løsning.

De ulike innretningene har fordeler og ulemper, avhengig av konkret utforming. I oppfølgingen av reformen må staten og kommunesektoren i fellesskap sikre at tilbudsiden tilrettelegges, utvikles og at omfanget øker. Dagens system med rammefinansiering og et forskriftsfestet omfang på videregående opplæring har ikke fungert godt nok for voksne. I en fremtidig modell må finansieringen av tilbud for voksne sikres bedre enn i dag, ikke minst i forhold til at innretningen også bidrar til at institusjonene innen videregående opplæring utvikles til aktive, motiverte kompetansetilbydere som i større grad må forutsettes å rette seg inn mot arbeidslivet.

Mye tyder på at tilbudene i videregående opplæring ikke er godt nok tilrettelagt for voksne. Det å utvikle fleksible tilbud tilpasset voksne er viktig for å nå «Ny sjanse» gruppen. Dette kan fremstå som kostnadskrevende for den enkelte fylkeskommune. På den andre siden vil fastsettelse av realkompetanse, muligheten for komprimerte løp for voksne og § 20 ordningen bidra til at videregående opplæring for voksne blir mindre kostnadskrevende enn opplæring for unge. Hvordan plikt/rettighetsbestemmelser og finansieringen blir lagt opp, er ikke et enkelt spørsmål verken i forhold til kostnader eller i forhold til å lage gode opplegg for voksne.

I dag koster hver elevplass i den videregående skolen om lag 60 000 kroner i gjennomsnitt. Antallet voksne som vil benytte seg av muligheten til å ta videregående opplæring vil, i tillegg til utformingen av undervisningstilbudet, særlig avhenge av hvordan ordningene for finansiering av livsopphold utformes og av situasjonen på arbeidsmarkedet. Hvordan kostnadene ved ekstratiltak på tilbudssiden skal fordeles mellom stat og fylkeskommune, vil måtte avgjøres som ledd i budsjettbehandlingen.

Dokumentasjon av realkompetanse

Arbeidslivet må i årene som kommer løse betydelige utfordringer knyttet til å utvikle, vedlikeholde og dokumentere nødvendig kompetanse. Behovet for å legge til rette for livslang læring må føre til at læring i arbeid og læring i utdanningsinstitusjon mer og mer smelter sammen.

Ny teknologi og bedre organisering av læringsprosessen kan gi den enkelte arbeidstaker helt nye muligheter for utvikling av egen kompetanse. Kjernen i fremtidens opplæringssystemer vil være den enkelte arbeidstakers behov sammenholdt med arbeidsplassens behov og bedriftens fremtidige strategi.

Dagens utdanningssystem bygger i hovedsak på at vi gjør ferdig vår utdanning før vi går ut i arbeidslivet. Utdanning er imidlertid i ferd med å bli en kontinuerlig og livslang prosess, hvor praktisk erfaring og teoretisk læring kombineres etter behov. For foretakene blir læring og innovasjonsevne viktige egenskaper for å mestre nye trender og utfordringer. De foretak som finner frem til den kunnskap de har bruk for, uansett hvor den måtte finnes i verden, og som evner å ta den effektivt i bruk, har de beste muligheter for å

utvikle seg videre. Det er en økende erkjennelse i næringslivet, nasjonalt og internasjonalt om at:

- Kostnadene/effektiviteten til de gamle læringsmodellene er for høy/liten i forhold til forventet verdi.
- Fremveksten av nytt jobbinnhold og nye livsmønstre krever forandringer. Morgendagens opplæringssystem må ta utgangspunkt i arbeidstakernes reelle livs- og arbeidssituasjon.
- Fleksibilitet og hurtige markedsendringer tilsier nye løsninger.
- Organisatoriske endringer på arbeidsmarkedet samsvarer ikke med de gamle lærings- og undervisningsmodellene.

Stortinget har gått inn for at realkompetanse i større grad oppvurderes og sidestilles med formalkompetanse. Systemer for dokumentasjon av realkompetanse må ha legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet. En forutsetning for at et system skal få en slik legitimitet, er at aktørene utvikler en bred forståelse, og enighet om, hvordan et slikt dokumentasjonssystem må se ut og funksjonere.

Den viktigste funksjonen til et dokumentasjonssystem er å bidra til mer effektiv kompetanseutøvelse og økt mulighet for mobilitet hos arbeidstakere innen arbeidslivet for det store flertall av arbeidstakere som sjelden eller aldri viser interesse for en formell videreutdanning. Muligheten til å dokumentere realkompetanse vil gjøre at mange arbeidstakere står sterkere på arbeidsmarkedet. Dokumentasjonssystemer vil kunne være brobyggings- og integrasjonsprosjekter mellom de to store organiserte læringssystemene i landet; arbeidsliv og formalisert utdanning.

En legitimitet i arbeidslivet innen et slikt perspektiv vil kreve et engasjement av ansatte og bedrifter for å finne frem til metodeverktøy og prosedyrer som arbeidslivet oppfatter som et positivt bidrag til arbeidslivets og de ansattes totale kompetanseutvikling.

I budsjettet for 1999 slutter Stortinget seg til regjeringens forslag om å prioritere etableringen av et system for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse. Det vil gi mulighet til å «fase inn» deltakerne på riktig nivå i utdanningen, og arbeidslivet får et bedre verktøy for kompetansekartlegging. Dermed unngår en at personer må ta utdanning de strengt tatt ikke trenger, noe som er viktig både ut fra et økonomisk effektivitetshensyn og et rettferdighetshensyn. Dokumentasjon og verdsetting av de kunnskaper, den innsikt og de erfaringer den enkelte har, må derfor ligge som basis for et tilpasset opplæringstilbud for voksne.

6.3 «Ny sjanse» – støtte til livsopphold

Det er i dag ingen særskilt ordning for finansiering av livsopphold til denne gruppen voksne. Arbeidstakerorganisasjonene har hevdet at det må etableres en bedre finansiering enn den som gis gjennom de generelle støtteordningene i Lånekassen hvis «Ny sjanse» skal være en reell mulighet for voksne.

Et mindretall i Buerutvalget og halvparten av medlemmene i Pettersenutvalget har gått inn for en finansieringsmodell hvor staten dekker 60 prosent av lønnskostnadene i inntil $\frac{1}{2}$-tid. Inntektsgrensen settes til maksimalt 6 ganger folketrygdens grunnbeløp. Ordningen er foreslått begrenset til ett år regnet som fulltidsutdanning. Den årlige støtten blir da maksimalt kr 81

000. Kostnadene ved ordningen er avhengig av antallet støttemottakere, lønnsnivået til støttemottakerne og hvor mye fri støttemottakerne velger å ta.

Det er svært usikkert hvor mange som vil benytte seg av en «Ny sjanse» ordning. Potensialet er betydelig. Ifølge Buerutvalget var det i 1994 vel 1,1 mill. personer i alderen 25-66 år som ikke hadde fullført videregående utdanning. Av disse var nesten 730 000 sysselsatte. Søkningen til «Ny sjanse» vil særlig avhenge av hvilke ordninger som etableres for støtte til livsopphold og situasjonen på arbeidsmarkedet. Som følge av den store usikkerheten har en, på samme måte som Buerutvalget, valgt å anslå kostnadene under flere alternativer. En har i likhet med Buerutvalget lagt til grunn en gjennomsnittsinntekt på 200 000 kroner og at 2/3 tar fri i halv tid, mens 1/3 tar fri i 10 prosent av tiden (den siste gruppen er § 20-kandidater, dvs kandidater etter §20 i lov om fagopplæring).

Tabell 6.2: Bruttokostnader*) for staten med lønnstilskudd for «Ny sjanse» gruppen svarende til 60 prosent av lønnskostnadene i inntil halv tid. Mill. kroner

Antall stønadsmottakere	7 500	15 000	20 000	25 000	35 000	55 000
Offentlige utgifter mill. kroner	330	660	880	1 100	1 540	2 420

*)En har lagt til grunn at tilskuddet er skattepliktig. Dermed må beløpene reduseres med (om lag 30) prosent for å beregne nettokostnaden.

Et annet alternativ som har vært diskutert er at det etableres et stimuleringstilskudd på kr 30 000 per voksen som mangler grunnskole eller videregående opplæring. Det stilles krav om tidligere tilknytning til arbeidslivet og studieprogresjon. Med 25 000 voksne under ordningen vil stipendutbetalingen øke med 750 mill. kroner.

Å endre de generelle støttereglene i Lånekassen er også et alternativ. I motsetning til i de fleste andre land er studiefinansieringen i Norge uavhengig av alder. Dette innebærer at også voksne arbeidstakere har rett på støtte i Lånekassen. Det er imidlertid to forhold som er blitt trukket frem som problematiske i forhold til målgruppen voksne:

1. Lånekassens ytelser er behovsprøvd i forhold til inntekt. Dette innebærer at det foretas en avkortning dersom inntekten overstiger visse grenser. Arbeidstakere som får delvis lønn eller andre ytelser, vil ofte komme over denne inntektsgrensen, og i mange tilfeller såpass mye over at de ikke er berettiget til støtte i det hele tatt.
2. Ytelsene i Lånekassen er for små for personer som er etablert med familie og høye levekostnader.

Det er vanskelig å se for seg at studiefinansieringen ikke skal være behovsprøvd. Å fjerne behovsprøvingen vil bryte med et fundamentalt prinsipp som har vært bærende siden Lånekassen ble opprettet. Det er også vanskelig å se for seg at det skal innføres ulike regler for ungdom og voksne. Støttereglene i Lånekassen må ikke bidra til å motivere ungdom til å utsette grunnutdanning innenfor videregående opplæring eller høyere utdanning fordi det blir «økonomisk lønnsomt» å få utdanningen betalt på et senere tidspunkt. Det tilsier at hvis reglene i Lånekassen endres for bedre å treffe «Ny kompetanse» gruppen, vil endringene også måtte omfatte alle andre utdanningssøkende. Et

annet moment er at det allerede i dag finnes mange eldre studenter ved universiteter og høgskoler. Ved Universitetet i Oslo er 10 000 av 37 000 studenter over 30 år. Dette viser at det vil bli vanskelig å skille fremtidens etter- og videreutdanningsstudenter fra dagens eldre studenter. Et slikt skille kan også være urimelig, fordi disse gruppenes livssituasjon ofte vil være den samme. De er etablert med boliglån, omsorgsansvar for familie osv. Dermed vil det kunne oppstå et betydelig press for at eventuelle regelendringer skal gjelde alle grupper.

Flertallet i Buerutvalget gikk inn for at støtte til livsopphold burde gis innenfor de etablerte ordningene i Lånekassen, men at ordningene eventuelt burde tilpasses bedre til voksnes behov. Pettersenutvalget har gått gjennom regelverket i Lånekassen, med sikte på tilpasning til voksnes behov.

I dag er reglene slik at støtten fra Lånekassen avkortes med 60 prosent av arbeidsinntekt over 3 380 kroner per måned. Ved arbeidsfri inntekt, inklusive stipend og legat, avkortes 60 prosent uten fribeløp. Et mulig endringsforslag er at fribeløpet for arbeidsinntekt og arbeidsfrie ytelser fra arbeidsgiver/fond settes til kr 5 000 per måned og at fradragsprosenten beholdes på dagens nivå, det vil si 60 prosent. Det legges vekt på at reglene skal være like for alle utdanningssøkende og at det blant annet derfor er viktig å ikke sette fribeløpet så høyt at det vil kunne påvirke gjennomstrømmingen i utdanningen på en negativ måte. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) gjennomførte i 1997 et forskningsprosjekt om studiefinansiering for Lånekassen. Det går fram av NIFU's rapport at 10 timers yrkesaktivitet per uke lar seg kombinere med studier uten at det går ut over progresjonen. Med en gjennomsnittlig timelønn på omlag kr 100 (studenter arbeider ofte i helger og på fridager) trekker resultatene av denne undersøkelsen i retning av at fribeløpet vil kunne økes til i området kr 4 - 5 000 uten at studieprogresjonen påvirkes i vesentlig grad. Lånekassen har i tidligere forslag til endring av regelverket lagt til grunn at studentene kan ha inntil 50 timers yrkesaktivitet per måned, dvs. i overkant av 11 timer per uke, uten at det får innvirkning på studieprogresjonen.

Flertallet i Pettersenutvalget foreslo at arbeidsinntekt og arbeidsfri inntekt behandles likt, og at inntektsgrensen for avkorting heves fra 3 380 kroner til 7 000 kroner. Mindretallet foreslo 5000 kroner pga. hensynet til ordinære elever. Videre foreslo flertallet at avkortingssatsen reduseres fra 60 prosent til 30 prosent.

Etter dagens regelverk blir forsørgertillegget behovsprøvd etter ektefelle/samboer sin inntekt når denne overstiger 11 900 kroner brutto per måned. For en familie med ett barn, faller forsørgertillegget bort når ektefellens inntekt overstiger 15 800 kroner per måned. Flertallet i Pettersen-utvalget gikk inn for at behovsprøvingen av forsørgertillegget skulle fjernes.

En voksen helårselev i videregående opplæring mottar om lag 17 000 kroner i stipend i året etter dagens regelverk. Det innebærer at uten endringer i regelverket vil f eks 25 000 helårsstudenter øke stipendkostnadene med 425 mill. kroner.

I tabellene 6.3 og 6.4 nedenfor har en anslått kostnadene for statsbudsjettet ved å endre reglene for både avkorting mot inntekt og behovsprøving av forsørgertillegget mot ektefelles inntekt. Hvis en i tillegg legger til grunn 25 000 «Ny sjanse» elever som søker støtte i Lånekassen, vil de samlede kostnadene for staten beløpe seg til i overkant av 800 mill. kroner per år hvis regelendringene omfatter alle stønadsmottakere, jf tabell 6.3. Hvis endringene begrenses til «Ny sjanse» gruppen vil de samlede stønadene beløpe seg til i

underkant av 600 mill. kroner per år, jf tabell 6.4. Det må understrekes at de administrative konsekvensene av å la regelendringene bare omfatte «Ny sjanse» gruppen kan bli betydelige. Dette har en ikke gått nærmere inn på i denne omgang.

Tabell 6.3: Samlede kostnader ved regelendringene gjeldende for alle stønadsmottakere. Det er lagt til grunn at inntekt avkortes med 30 prosent over 7 000 kroner og at behovsprøving a forsørgertillegget mot ektefelles inntekt fjernes. Mill. kroner

	15 000	20 000	25 000	35 000	55 000
Kostnad knyttet til «Ny sjanse» elever	260	340	430	600	940
Kostnad knyttet til:					
-endrede avkortingsregler	80	80	80	90	90
-fjerne behovsprøving av forsørgertillegget	250	280	310	370	490
Samlet kostnad	590	700	820	1 060	1 520

Tabell 6.4: Samlede kostnader ved regelendringer som bare omfatter «Ny sjanse» gruppen. Det er lagt til grunn at inntekt avkortes med 30 prosent over 7 000 kroner og at behovsprøving av forsørgertillegget mot ektefelles inntekt fjernes. Mill. kroner

	15 000	20 000	25 000	35 000	55 000
Kostnad knyttet til «Ny sjanse» elever	260	340	430	600	940
Kostnad knyttet til:					
-endrede avkortingsregler	10	10	10	10	20
-fjerne behovsprøving av forsørgertillegget	90	120	150	200	320
Samlet kostnad	360	470	590	810	1 280

Hvor mange som ønsker å tre ut av arbeidet for å ta videregående opplæring, er meget usikkert. Mange vil kunne ønske å få avslutte fagutdanning til fag-/svennebrev etter § 20 i fagopplæringsloven. Andre ønsker generell studiekompetanse som i dag gis som $\frac{1}{2}$-års tilbud på dagtid i de fleste fylker og som deltidsstudium (dvs. kveldsstudier) ved skoler og studieorganisasjoner. Opptak og utdanning på bakgrunn av et nytt system for dokumentert realkompetanse, slik Stortinget har bedt om, vil også redusere omfanget av fullstendige løp i videregående opplæring. Det er grunn til å tro at svært mange vil søke løsninger knyttet til deltid og kombinasjoner av arbeid og studier.

6.4 «Ny kompetanse» – tilbud og utvikling

Tilbud

De offentlige utdanningsinstitusjonene er i dag i liten grad rettet inn mot etter- og videreutdanningsmarkedet. I Buerutvalget var det enighet om å starte opp med såkalte utviklingskontrakter, dvs. at de ordinære utdanningsinstitus-

jonene i samarbeid med virksomhetene tilføres midler på prosjektbasis for å utvikle undervisningstilbudet til etter- og videreutdanningsstudenter.

Kompetanseutviklingsprogrammer

I St meld nr 42 (1997-98) Kompetansereformen omtales kompetanseutviklingsprogrammer på følgende måte:

«Planlegging, gjennomføring og finansiering av kompetanseutvikling har virksomhetene selv et hovedansvar for. Men noen virksomheter kan trenge bistand til å utvikle sin kompetanse slik at de blir mer omstillings- og konkurransedyktige. Særlig små og mellomstore bedrifter i distriktene vil kunne ha behov for finansiell støtte og rådgiving for å bli bedre i stand til å definere behov og arbeide for å heve kompetansen. Staten eller arbeidslivsorganisasjonene kan stimulere dette arbeidet ved hjelp av kunnskap eller økonomisk støtte.»

I forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 78 (1998-99) om kompetansereformen vedtok Stortinget: «Stortinget ber Regjeringen legge opp til at en større andel av de ulike tilskudds- og støtteordninger forvaltet av SND blir rettet inn mot kompetanseheving i små og mellomstore bedrifter.»

Det er viktig at det legges til rette for at kompetanseutvikling i arbeidslivet i stor grad kan skje på arbeidsplassen. Dette både for å unngå at store deler av arbeidsstyrken trekkes ut av arbeid, spesielt i et stramt arbeidsmarked, og fordi arbeidsplassen ofte kan være den beste læringsarenaen for voksne. Dette sikrer også i større grad at kompetanseutvikling blir tilpasset den enkelte og bedriftens behov. Et viktig element i reformen blir derfor å utvikle opplæringstilbud som utnytter de store mulighetene som ligger i arbeidsplassen som læringsarena. Det er her snakk om samarbeidsprosjekter mellom arbeidsliv og opplæringstilbydere for å legge opp til systematisk kompetanseutvikling. Tiltaket vil være spesielt viktig for små og mellomstore bedrifter.

Hvor store avsetninger som vil være nødvendig for å utvikle markedet for etter- og videreutdanning tilstrekkelig, er usikkert. I Buerutvalget er det anslått at det trengs 200 – 300 mill. kroner per år til sammen for å bringe virksomhetene og de ordinære utdanningsinstitusjonene sammen for å utvikle markedet for etter- og videreutdanning. Prøveprosjekter med utviklingskontrakter kan trolig iverksettes relativt raskt.

En kan tenke seg en modell hvor det settes av en sum penger som kan fordeles til ulike prosjekter på grunnlag av søknad. Det kan lages ulike potter til ulike programmer eller målgrupper fordelt etter tariffområde, bransje e.l. Prosjekter kunne initieres av enkeltvirksomheter, nettverk av virksomheter, bransjeorganisasjoner, tariffparter mv. Arbeidsgiver kunne stille opp med noe betalt arbeidstid, tilrettelegging, materiell, ressurspersoner mv. Arbeidstakers bidrag kunne være å benytte deler av sin fritid til utdanning, innkjøp av bøker mv., og staten kunne «toppfinansiere» det hele med prosjektstøtte.

Det er mulig å prøve ut ulike innretninger og vinne erfaring. Grensen mellom arbeidsgivers ansvar og individets behov (som er flytende) trengte ikke trekkes så skarpt som i en rettighetsbasert modell fordi en kunne være interessert i å få prøvet ut modeller for kompetanseheving uavhengig av utdanningsinnhold.

Avtaler

Arbeidsgiver har en egeninteresse av at de ansatte til enhver tid har en oppdatert kompetanse i forhold til de oppgavene og utfordringene den enkelte står overfor i det daglige arbeidet i virksomheten. Det er derfor viktig å motivere arbeidstakerne til å bygge opp og vedlikeholde slik kompetanse. I tråd med dette har arbeidsgiversiden inngått avtaler som gir arbeidstakernes organisasjoner til dels omfattende medvirknings- og medbestemmelsesrettigheter i forhold til etterutdanning og delvis også videreutdanning.

Inntrykket er at avtalebestemmelser om kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning mv. finnes innen alle sektorer i arbeidslivet, på mange ulike nivåer - bedrift/virksomhet, bransje, sektor og tariffområde - og at de bl.a. gir arbeidstakerorganisasjonene rett til å kunne forhandle og drøfte ulike forhold knyttet til arbeidsplassen. Avtalene inneholder partenes felles satsinger/ avsetninger, og de gir individuelle rettigheter.

Følgende eksempler illustrerer dette:

- Hovedavtalen i staten hjemler bl.a. drøftingsrettigheter og åpner for inngåelse av lokale avtaler i den enkelte virksomhet om gjennomføring av opplæringsplaner som er vedtatt, og som det er bevilget penger til. Avtalen gir videre drøftingsrettigheter sentralt, bl.a. om generelle regler som skal gjelde all opplæringsvirksomhet i staten og om sentrale opplæringsplaner og programmer. I hovedtariffavtalen i staten har de sentrale partene gått sammen om å avsette midler for å stimulere til økt satsing på virksomhetsbasert kompetanseutvikling i etater og institusjoner. Retningslinjer for bruken av midlene fastsettes av staten, i samråd med hovedsammenslutningene.
- Hovedavtalene mellom LO og NHO og mellom YS og NHO gir arbeidstakerorganisasjonene rett til å delta i kompetansekartlegging og initiere tiltak. Videre gis arbeidstakerne muligheter for dekning av utgifter til etter- og videreutdanning, såfremt det foreligger kompetansegap i bedriften, som tiltaket for den enkelte kan medvirke til å fylle. Det slås fast at kostnadene til etter- og videreutdanning som er i samsvar med bedriftenes behov, er bedriftens ansvar.

Hovedavtalen LO-NHO Kap. 16 Kompetanseutvikling

Kap. 16 i Hovedavtalen mellom LO og NHO om kompetanseutvikling har følgende ordlyd:

§ 16-1 Innledning

> «Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge erkjenner den store betydning økt utdanning har for den enkelte, bedriftens utvikling og samfunnet. Dette gjelder både allmennutdanning, yrkesutdanning, voksenopplæring, etterutdanning og omskolering.
>
> Partene vil derfor understreke det verdifulle i at arbeidstakerne stimuleres til å øke sine kunnskaper og styrke sin kompetanse, samt at bedriftene legger stor vekt på planmessig opplæring av sine ansatte, ved eksterne eller interne tilbud.»

§ 16-2 Etter- og videreutdanning

> «Etter- og videreutdanning er et særlig viktig virkemiddel i utviklingen av bedriftens konkurranseevne. I alle ledd i verdikjeden er aktuell kompetanse en forutsetning for at bedriften skal kunne ta imot og nyttiggjøre seg ny viten. Utviklingen av kompetanse gjennom etter- og videreutdanning må bygges på bedriftens nåværende og fremtidige behov. Dette må ta utgangspunkt i de mål bedriften har for sin virksomhet.
>
> Med etterutdanning menes vedlikehold av kompetanse innenfor nåværende stilling, mens videreutdanning omfatter kvalifisering for nye og mer kvalifiserte oppgaver i bedriften. Både bedriften og den enkelte medarbeider har interesse for så vel etterutdanningen som videreutdanning, og må derfor ta ansvar for utviklingen av slik kompetanse.»

§ 16-3 Tiltak/virkemidler

> «Den enkelte bedrift skal legge frem sine mål for fremtidig utvikling som grunnlag for kartlegging av behov for kompetanse. Det er bedriftens ansvar, i samarbeid med de ansatte, å foreta kartleggingen og initiere eventuelle tiltak. Kartleggingen oppdateres vanligvis en gang per år. Der hvor det er gap mellom bedriftens nåværende kompetanse og fremtidige behov, forutsettes dette dekket med aktuelle opplæringstiltak eller med andre virkemidler. Kostnadene til etter- og videreutdanning i samsvar med bedriftens behov, er bedriftens ansvar.
>
> Bedriften og de ansatte har alle ansvar for at et eventuelt kompetansegap blir tilfredsstillende dekket.»

Tilnærmet tilsvarende regler er nedfelt i flere andre tariffavtaler.

6.5 «Ny kompetanse» – støtte til livsopphold

Dersom en arbeidstaker i dag ønsker å tre ut av arbeidsforholdet for å ta utdanning, kan dette finansieres på flere måter:

1. Egen sparing
2. Arbeidsgiver gir hel eller delvis lønn eller tilskudd
3. Ulike typer stipender fra egne ordninger i arbeidslivet
4. Statens lånekasse gir støtte til all godkjent utdanning

Forslag om forbedringer på dette feltet kan i prinsippet bygge videre på alle disse fire innfallsvinklene eller på kombinasjoner.

Egen sparing

En kan tenke seg ordninger hvor en stimulerer til sparing, for eksempel gjennom gunstige skatteregler. Det er også mulig med tvungen sparing, for eksempel ved at hver arbeidstaker må sette av en viss prosentandel av lønnen til etter- og videreutdanning. Denne avsetningen kan enten individualiseres – hver enkelt person forholder seg til sin egen konto -, eller kollektiviseres – alle betaler inn. Uttak skjer etter egne regler og en kan få ut både mer eller mindre enn det en selv har «spart».

Arbeidsgiver

Arbeidsgiver kan enten forpliktes til å betale hel eller delvis lønn under utdanningspermisjon, eller pålegges å spare deler av lønnsmassen/overskuddet på vegne av den enkelte arbeidstaker eller virksomheten. Hvor stor den praktiske forskjellen blir, avhenger av utformingen.

Ulike typer stipender fra egne ordninger i arbeidslivet

Arbeidslivets organisasjoner kan som en del av lønnsoppgjørene bygge ut egne stipendordninger. Alternativt kan tvungen sparing fra arbeidstaker og virksomhet kanaliseres inn i ulike ordninger.

Statens lånekasse

Jf punkt 6.3.

6.6 «Ny kompetanse» - ulike fondsmodeller

Begrepet fond brukes i flere ulike betydninger:

- Avsetting eller opparbeiding av en formuesmasse for å dekke fremtidige forpliktelser eller behov. Dette har bl.a. vært diskutert i forbindelse med folketrygdens forpliktelser. Formålet er da å utjevne forbruk og sparing over en tidsperiode. Slike avsetninger kan være individuelle eller kollektive. Motsatsen er «pay as you go», dvs. at løpende forbruk dekkes av løpende inntekter.
- Avsetning og bruk skjer mer eller mindre samtidig, dvs. at fondet kan betraktes som en «brukskonto». Formålet kan være å isolere midlene til en bestemt bruk eller ha fleksibiliteten til å spare i noen perioder for å kunne bruke mer i andre. Slike fond kan ha en generell finansiering eller egne øremerkede inntekter.
- En ren synliggjøring av midler som blir brukt eller planlegges å bli brukt til et bestemt formål.
- I diskusjonen om etter- og videreutdanning har både den individuelle oppsparingsmodellen og brukskontomodellen vært nevnt. Et fond kan videre være sentralt evt.(statlig), på virksomhets- (eller bransje/tariffområde) eller på individnivå. Dersom det er snakk om et statlig fond, er det naturlig å ha en eller annen form for «obligatorisk deltakelse».

Boks 6.1 Ulike fondsmodeller

	Statlig /sentralt	Virksomhet/ bransje/tariff-område	Individuelt
Sparing for senere bruk – individuelle rettigheter koblet til egen sparing			
Sparing for senere bruk – tvungen innbetaling og rettigheter etter nærmere regler			
Brukskonto – individuelle rettigheter			
Brukskonto – rettigheter etter nærmere regler			

Gjennom utvalgets arbeid har det vært spilt inn en rekke ulike modeller fra LO, YS, AF, KS og Akademikerne. Disse ligger som vedlegg til innstillingen. Hovedelementene i disse modellene er gjengitt og drøftet nedenfor i form av ulike prinsipielle modellskisser.

Hvilke formål fondene skal finansiere, konsentrerer seg i hovedsak til følgende forhold:

- Støtte til livsopphold for den enkelte i forhold til de permisjonsrettigheter som ventes lovfestet eller som er avtalefestet.
- Støtte til bedrifter for kartlegging av kompetansebehov og planlegging av opplæringstiltak
- Utvikling av opplæringstilbud.
- Utjevningsstøtte til fordel for små bedrifter/bedrifter med særlig stort behov.

Noen av innspillene går i retning av ett sentralt fond med bidrag fra staten, arbeidstakere gjennom en trekkordning og innbetaling av arbeidstakernes og arbeidsgivernes andel via arbeidsgiverne. Innspillene varierer noe mht fondets karakter av «bank». Alternativene er individuell konto for støtte til livsopphold (tidskonto), støtte etter generelle regler og evt. køordning ved oversøkning eller en søknadsbehandling som foregår bedriftsvis (med refusjon i fondet).

Andre innspill går i retning av at fonderingen legges i den enkelte bedrift, som igjen innbetaler en viss andel videre til et sentralt fond. Systemet innebærer at den enkelte forholder seg til sin egen arbeidsgiver mht til støtte for livsopphold og individuelle utdanningskostnader. Bedriften bruker av egen avsetning til kartlegging av behov og planlegging/utvikling av tiltak. Det sentrale fond tar seg av fellesoppgaver som krever en sentral instans. Forslagene varierer noe mht til oppgavene for det sentrale fondet. I en slik modell ligger hovedvekten av partsfinansieringen i bedriftene, og det er et nært forhold mellom den som beslutter permisjoner og andre utdanningstiltak og disponeringen av midler i forhold til opplæringsstrategi og lokale behov.

Modell 1 Tidskonto

Ett alternativ kan være at retten til utdanningspermisjon ledsages av en lovbestemt opptjening i en tidskontoordning med betalt tid til utdanningspermisjon.

Eksempel på modell for opptjening av rett til betalt utdanningspermisjon: (Tidskonto)

- Arbeidstaker opptjener løpende rett til betalt utdanningspermisjon gjennom sitt arbeidsforhold. Opparbeidet permisjonstid per måned kan f eks tilsvare 1,5 dagers rett til permisjon med full lønn inntil 6 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Samlet opptjeningstid per kalenderår tilsvarer da 18 virkedagers rett til betalt permisjon.
- Arbeidstaker må ha vært i arbeidslivet i minst 3 år og ha vært tilsatt hos nåværende arbeidsgiver de 2 siste år, for å kunne benytte seg av tidskonto, og kan da ta ut utdanningspermisjon for inntil 3 år. Betingelser, varslingsfrister, ankemuligheter mv. for denne ulønnede permisjonsretten fremgår av de relevante bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Minimum opparbeidet permisjonstid før mulighet for uttak tilsvarer 10,8 uker.
- Rett til lønnet permisjon etter tidskontoordningen er å oppfatte som en minimumsrettighet som kommer i tillegg til de lønnede utdanningspermisjoner partene måtte bli enige om i de respektive overenskomstområder.
- Arbeidstaker og arbeidsgiver innbetaler hver 0,5 prosent av lønnsutbetalingen til en sentral statlig tidskontobank. Staten skyter til 1 prosent av utbetalt lønn. Den enkelte arbeidstakers løpende opptjente permisjonstid, og uttak av permisjonsrett, registreres i den sentrale banken.
- Arbeidsgiver refunderes fra tidskontobanken utbetalt lønn for den enkelte i henhold til uttak av opparbeidet lønnet permisjon.
- Partene i de respektive overenskomsområder kan i lønnsoppgjøret avsette midler i f eks bransjevise fond for delfinansiering av livsopphold til de som ønsker å ta etter- og videreutdanning, utover de rettigheter som opptjenes gjennom tidskontoordningen.

Modell 2 Sentral fondsordning uten individuell opptjening

For å sikre likebehandling kan en etablere en ordning som omfatter hele arbeidslivet - også den uorganiserte delen. Den organiseres som en ordning - altså ikke sektor-, bransje- eller bedriftsvise ordninger. Det opprettes ikke nye systemer for å kreve inn avgiften eller administrere ordningen. Avgiften kan kreves inn gjennom arbeidsgiveravgiftsystemet. Avgiften kan settes til x prosent hvorav arbeidsgiveren trekker 50 prosent fra arbeidstakernes lønn. Ordningen kan eventuelt bygges opp over flere år. Arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget utgjør ca. 550 mrd. kroner. Hvis avgiften settes til f.eks. 1 prosent, vil det innbringe ca. 5,5 mrd. kroner per år. Ordningens midler bør kunne brukes til å dekke følgende formål:

- Livsopphold for individuelt bestemt opplæring.
- Kursavgifter/kostnader for slik opplæring.
- «Kap. 16-planlegging/kartlegging».

Dekning av livsopphold kan f eks settes til stipend tilsvarende 50 prosent av bruttolønn. Resten av inntektsbortfallet kan dekkes gjennom Lånekassen ordninger og eventuelt fra andre kilder. Ved en slik dekningsgrad og 1 prosent avgift vil man kunne finansiere ca. 40 000 løpende utdanningspermisjoner.

Ved eventuell oversøkning kan man f.eks. lage et «vente på tur»system for å ordne køen. For kursavgifter/-kostnader bør man kunne dekke x prosent, men innenfor et maksimumsbeløp som kan differensieres ut fra opplæringstiltakets lengde.

Når det gjelder type utdanning det kan gis støtte til, krav til opptjeningstid m.v., kan tilsvarende regler som i forslaget fra Utdanningspermisjonsutvalget legges til grunn.

Kartlegging og planlegging av kompetansetiltak i den enkelte bedrift/virksomhet vil være av vesentlig betydning for gjennomføringen av Kompetansereformen. Dette er et arbeid som i mange virksomheter ligger nede - særlig i små- og mellomstore bedrifter. Det bør derfor gjennom ordningen kunne gis tilskudd til bedrifter/virksomheters arbeid på dette feltet. Tilskuddet kan settes til x prosent av kostnadene, eventuelt som et beløp per ansatt. Ordningen forutsettes ikke å dekke gjennomføringen av tiltakene som fortsatt bør være bedriftens ansvar.

Modell 3 Fond i bedriftene/virksomhetene

Det kan opprettes fond på alle bedrifter/virksomheter i Norge, også ansatt personell hos selvstendig næringsdrivende/frie yrker. For de selvstendig næringsdrivende selv må det på enkelte områder utarbeides særregler. Avgrensning av enheter må i hovedregelen følge skattelovens avgrensning av hva som er skattesubjekt. I staten må det kunne avgjøres internt i hvilken grad staten skal oppfattes som én virksomhet med tilhørende sentralt fond for fellestiltak og enkeltvirksomheter med lokalt fond. I kommunesektoren kan kommuner og fylkeskommuner regnes som virksomheter med lokalt fond for samtlige ansatte. Dersom underliggende mer selvstendige enheter (stiftelser, aksjeselskaper og interkommunale selskaper m.m.) skal ha eget fond, avgrenses i så fall dette til å omfatte selvstendige juridiske enheter.

Finansieringen sikres ved at en pålegger alle bedrifter/virksomheter og næringsdrivende med minimum 1 ansatt i minimum x prosent stilling å avsette minst x prosent av arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget. Det bør innføres en ny hjemmel i skatteloven for fradrag for avsetning til et bedriftsvist kompetansefond. Gjennom forskrifter bør det settes en øvre grense for den fradragsberettigede avsetningen, for eksempel 5 prosent av arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget. Avkastning av avsetningen bør inngå i fondet og være skattefritatt for bedriften, men bør ikke regnes som avsetning – dvs. at det ikke må være anledning for bedriften å benytte avkastning til å dekke kravet til minimumsavsetning.

Det bør være anledning til å variere avsetningen utover minimumsnivå fra år til år – avhengig av bedriftens økonomiske situasjon og utdanningsbehov. Det bør imidlertid legges begrensninger på muligheten for å akkumulere de årlige avsetningene over flere år for å sikre at midlene faktisk brukes til utdanningsformål, og ikke bare som en skatteutsettelse/strategisk skatteplanlegging – for eksempel ved at avsetningsbeløp som er ubenyttet etter 2 år, skattlegges som overskudd kombinert med en hel eller delvis overføring av midlene til det nasjonale fondet. Inn- og utbetalinger til/fra fondet må fremgå av bedriftens regnskap og dokumenteres på ordinært vis.

Formålet med disse fondene kan være:

- En del kan øremerkes til å dekke livsopphold, reise- og øvrige utdanningsutgifter for den enkelte i hht. lokalt fastsatte kriterier/evt. innenfor rammene av sentrale tariffbestemmelser.
- En mindre del kan dekke virksomhetens kostnader til kartlegging og planlegging/utvikling av kompetansebehov.

Bedriftenes ansvar for å organisere og finansiere tiltak for egne opplæringsbehov må prinsipielt bestå. Dvs. at utgifter som ikke dekkes gjennom de regler som gjelder for de partsfinansierte fondsordninger, må dekkes av bedriften selv.

Selvstendig næringsdrivende

Det gis anledning til regnskapsmessig fradrag for den enkelte næringsdrivende for en avsetning på inntil kr. x per år inntil akkumulert kr. xx. Hjelpepersonell holdes utenom og omfattes av reglene ovenfor.

Avsetningsbeløpet bindes på konto i Norges Bank som forrentes med 2 prosent pa. Avkastningen gjøres skattepliktig.

Hele avsetningsbeløpet må være benyttet innen 6 år fra utløpet av det inntektsåret hvor innskudd første gang gjøres. Avsetningen bør kunne benyttes til alle formål som per i dag er fradragsberettiget, samt til tilsvarende formål som nasjonalt og bedriftsvise fond jf ovenfor.

Når det gjelder utgifter til livsopphold, bør det være anledning – innenfor klart opptrukne regler og med relativt strenge krav til dokumentasjon av faktisk fravær i utdanningsøyemed – å ta ut avsatte midler til livsopphold. Dette må da beskattes på vanlig måte. Dette betyr i praksis at de næringsdrivende gis anledning til å spare til utdanningsformål og gis en skatteutsettelse i så måte.

Dersom innestående midler benyttes i strid med bestemmelsene, eller ikke er benyttet innen 6-årsfristen, bør beløpet tas til inntekt og tillegges et renteelement på 10 prosent per år fra utløpet av det år hvor fradrag er krevet til utløpet av det år hvor inntektsbeskatning skjer.

Fradrag for avsetning kreves på særskilt skjema med bekreftelse om foretatte innskudd i Norges Bank. Inntektsføring skjer på samme skjema med vedlagt dokumentasjon for bruk som skal medfølge selvangivelsen.

Modell 4 Todelt fondstruktur

Fondstrukturen kan være delt ved at det opprettes et mindre sentralt fond samtidig som alle virksomheter pålegges å opprette lokale fond. Det sentrale fondet kan finansieres ved at den enkelte arbeidstaker trekkes x prosent av beregnet lønn til enhver tid (tilsvarende arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget). Trekket inngår ikke i lønnstakernes skattbare bruttoinntekt. Den enkelte arbeidsgiver innbetaler sin andel på x prosent av beregnet lønn til enhver tid etter de samme regler. I tillegg kommer eventuelt bidrag fra staten (som myndighet og 3. part). Et annet alternativ er at deler av den lokale fondsavsetningen betales inn til et sentralt fond.

Formål med det sentrale fondet kan være å dekke:

- Den delen av «Ny sjanse» som ikke finansieres på annen måte – dvs. utgifter til livsopphold utover det som evt. dekkes som stipend i Lånekassen – og slik at ytelsen blir lik 100 prosent lønn på det tidspunkt utdanningen påbegynnes.
- Utviklings- og kartleggingskostnader og andre særskilte tiltak – herunder utjevningstilskudd og andre særlige tilskudd til bedriftsvise fond - (som vurderes særskilt av fondsstyret) i den enkelte virksomhet/bedrift/tariffområde etter søknad fra virksomhet/bedrift/sentral part i tariffområde. Køordning praktiseres i den grad det er oversøkning.

Fondene på den enkelte virksomhet kan finansieres og benyttes i tråd det med det som er omtalt i punktet foran.

Fordelene og ulemper ved ulike modeller

Målsettingen med forslag om fond er en generell kompetanseheving i arbeidslivet, dvs. at det samlet sett settes inn mer midler til etter- og videreutdanning enn det som er tilfellet i dag. I realiteten må dette i all vesentlig grad skje ved at arbeidsgiversiden – dvs. virksomhetene – setter inn mer penger (bl.a. med motpost i arbeidstakernes moderasjon i lønnsoppgjørene). Særlig viktig er det å få med bedrifter som i dag i liten eller ingen grad setter av midler til systematisk kompetanseutvikling, noe som i seg selv antakelig vil ha en utjevnende effekt mht. fordeling av utdanning som et gode i samfunnet. Utfordringen er imidlertid ikke bare å sikre avsetningene, men også å sikre at midler brukes og at det skjer en kompetanseheving i hele arbeidslivet.

Kombinert med avtalebaserte ordninger / lønnet permisjon fra arbeidsgiver, ordninger fra Statens Lånekasse for utdanning og med bidrag fra den enkelte arbeidstaker selv, kan en tidskontoordning eller en individuell rett gi arbeidstakerne en reell mulighet til å tre ut av et arbeidsforhold for kortere eller lengre tid – på eget initiativ og på grunnlag av egne behov.

Pliktige innbetalinger til et sentralt fond vil være en ny form for beskatning av bedriftene. Det er også fare for at virksomheter som i dag har en lav aktivitet hva gjelder kompetanseutvikling, vil begrense sitt engasjement til obligatoriske innbetalinger til det sentrale fondet.

Et sentralt fond som organiseres som en bank for «individuelle rettigheter», kan sette virksomhetene på sidelinjen, og dermed svekke muligheten for et hensiktsmessig samspill mellom systematisk samordning av bedriftenes kompetansebehov og den enkeltes utdanningstiltak. Et rettighetsbasert fond – som arbeidsgiver har ingen eller liten innflytelse over - vil kunne påvirke den enkelte arbeidstakers arbeidsmarkedssituasjon; individuelle rettigheter til lønnet utdanningsfravær fra et sentralt fond som en potensiell ny arbeidsgiver har liten innflytelse over, vil ikke nødvendigvis oppfattes positivt. Videre vil det faktum at 2 mill. yrkesaktive individer har opptjente rettigheter til lønnet permisjon, påvirke tilbudssiden i markedet.

En arbeidsgiveravgiftsfinansiert fondsordning medfører en årlig kostnad på 5-10 mrd. kroner ut fra de forslag som er spilt inn i utvalget. I tillegg kommer midler til utvikling og drift av relevante utdanningstilbud. Samlet sett vil dette innebære en betydelig økning av lønnskostnadene for arbeidslivet. For den enkelte ansatte og den enkelte virksomhet, kan ordningen i utgangspunktet ikke synes så kostbar. Imidlertid må også statens bidrag på en eller annen måte finansieres. Dersom et slikt forslag ikke skal fortrenge andre utgifter, må utgiftene dekkes ved økning av skattene.

I en opptjeningsmodell vil det ta tid før tilstrekkelige rettigheter er tjent opp. Dette kan være en ulempe, men også en fordel for mange grupper. Mange arbeidstakere er i en situasjon hvor det ikke eksistere noe tilbud som passer for dem.

Ved virksomhetsvise fond kan en enten etablere en pott til felles forvaltning (dvs. ingen individuelle rettigheter) eller ha klare regler for rettigheter til arbeidstaker. I det første tilfellet kan en spørre seg om en oppnår særlig mye i forhold til hva som er dagens situasjon i mange virksomheter. For det

andre om hvorfor en ikke kan innføre rettighetene direkte uten å gå veien om en byråkratisk fondsordning.

Alle modeller vil stå overfor følgende utfordringer:

- Personer som av ulike grunner faller utenfor det ordinære arbeidsmarkedet, må inkluderes.
- En må fastsette hvilke kriterier skal ligge til grunn for uttak (til hva, hvor mye, krav til mottaker, dokumentasjon mv.).
- Det må finnes frem til en hensiktsmessig administrering av ordningene. Jo klarere og mer veldefinerte regler, jo enklere å administrere (og desto større fare for uheldige grensetilfeller og utilsiktede tilpasninger). Jo større innslag av skjønnsanvendelse i vurderingene, desto tyngre og mer kostbar administrasjon (og større fare for ulik behandling).
- Utforme regelverket slik at virksomhetsspesifikke kostnader ikke overføres på de nye ordningene.
- Ordningene må sammenholdes med Lånekassens ordninger, slik at et nytt regelverk ikkeovertar Lånekassens ansvar. Studenter er også arbeidstakere, og spesielt innenfor handel- og servicenæringen arbeider det mange studenter på deltid.
- Nye ordninger må lages slik at de ikke bidrar til at ungdom utsetter sin førstegangsutdanning.
- Ordningene bør fange opp arbeidstakere/arbeidstakergrupper som verken har ønske eller tradisjon for å tre ut av arbeidet for lengre tid for å ta utdanning.
- Ordningene bør ikke legges opp slik at store grupper bruker ordningen bare for å «ta ut rettighetene», dvs. uten at det er et reelt behov.

Administrative forhold

Generelt for alle modeller er at de administrative konsekvensene ikke må undervurderes. Det vil ta tid og kan være kostbart å bygge opp et administrativt apparat.

I en individbasert sentral fondsmodell vil det være naturlig at innbetalingen fra arbeidsgivere og arbeidstakere går via de vanlige systemene for skatte- og avgiftsbetaling. For arbeidstaker innebærer en slik ordning at det legges et påslag på trygdeavgiften for arbeidsgiver at det legges et påslag på arbeidsgiveravgiften. Statens bidrag vil måtte tas over de ordinære skattene.

Arbeidstakernes rettigheter må registreres på hvert enkelt individ, og innbetalte midler må forvaltes. Vi har i dag tre etater som kan peke seg ut. Alle tre har som hovedoppgave å utbetale kontanter til enkeltindivider:

- Trygdeetaten
- Arbeidsmarkedsetaten
- Lånekassen

Det er også mulig å tenke seg private løsninger (forsikringsselskaper) eller organer bygget opp av arbeidslivets organisasjoner.

Arbeidsmarkedsetaten og Trygdeetaten har et landsdekkende apparat med desentraliserte kontorer og arbeidsmarkedsetaten har også god kjennskap til arbeidslivet og feltet kompetanseutvikling. Lånekassen har god kjennskap til etablerte utdanningstilbud. Det er flere forhold som må vurderes

nærmere hvis disse etatene skal pålegges så store oppgaver som en fondsløsninging vil innebære:

- Oppgavene vil være nye og spesielle i forhold til dagens primæroppgaver og virksomhetenes kjerneområde. Forvaltning av en ordning i den foreslåtte størrelsesorden vil kreve at etatene må rette en betydelig del av sitt fokus mot nye grupper.
- Det kan bli vanskelig å foreta et skille mellom etatens innsats overfor sine tradisjonelle grupper og innsats i forhold til fondsordningen.
- Ikke alle etatene har kompetanse til å foreta evt vurderinger av virksomhetenes behov for støtte til kartlegging og planlegging av kompetansetiltak.
- Ingen av etatene har i dag administrative ressurser til å påta seg en oppgave som er så omfattende.
- Sannsynligvis må oppbygging av nye systemer skje skjermet fra kjerneaktiviteten.

Økonomisk omfang

Forslag om øremerke arbeidsgiveravgiften inn i ulike fondsordninger for å finansiere «Ny kompetanse» innebærer en årlig kostnad på mellom 5 og 10 mrd. kroner som dekkes inn ved en ekstra avgift på 0,9-2 prosent på det som i dag er grunnlaget for arbeidsgiveravgiften.

Ved forslag om fond for etter- og videreutdanning i den enkelte virksomhet vil kostnadene for bedriftene bli den samme. Fondet kan imidlertid konstrueres slik at sammenhengen mellom kostnad og nytte for den enkelte arbeidsgiver vil være sterkere. En slipper også problemene knyttet til administrering av sentrale ordninger. På den andre siden vil dette forslaget innebære at virksomhetene pålegges ved lov å foreta avsetning til etter- og videreutdanning.

Etter- og videreutdanning i regi av virksomhetene har i dag et betydelig omfang. I Buerutvalget ble det anslått at etter- og videreutdanningen svarer til 15 – 20 mrd. kroner på årsbasis. En nyere undersøkelse viser at 90 prosent av virksomhetene i privat sektor drev etter- og videreutdanning i større eller mindre grad i 1996.

Det er svært viktig å tilpasse de enkelte elementene i «Ny kompetanse» delen av en etter- og videreutdanningsreform på en slik måte at den omfattende etter- og videreutdanningen som allerede gjennomføres i dag ikke fortrenges.

6.7 Permisjonsrett

For at kompetansereformen skal omfatte alle, er det viktig at en rett til permisjon blir gitt ved lov. Statsministeren uttalte i brev av 14. februar 1998 til hovedorganisasjonene i arbeidslivet at regjeringen var innstilt på å fremme lovforslag om en individuell rett til utdanningspermisjon på visse vilkår.

Det ble nedsatt et partssammensatt utvalg 21. august 1998 for å utrede spørsmålet. Utvalget la fram sin innstilling i NOU 1998:20, avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 7. desember 1998. I utredningen foreslår utvalget at arbeidstakere gjennom lov gis en individuell rett til permisjon fra sitt arbeid for å ta videre utdanning. For å gjøre denne rettigheten reell foreslås særlige regler som sikrer arbeidstakeren rett til å komme tilbake til virksom-

heten etter endt permisjonstid. Hvorvidt arbeidstakeren skal kunne oppebære hel eller delvis lønn i permisjonstiden, eller om det skal gis økonomisk støtte til utdanningen, falt utenfor det mandat utvalget var gitt. Utvalgets flertall foreslår at:

- Rettigheten til utdanningspermisjon skal tilkomme alle arbeidstakere uavhengig av ansettelsesform, hvilken sektor de arbeider i og ved hva slags virksomhet de er ansatt. Som grunnbetingelser for rett til utdanningspermisjon foreslår utvalget at arbeidstakerne må ha vært i arbeidslivet i minst tre år og har vært ansatt hos arbeidsgiveren de siste to år.
- Det kan i medhold av lovforslaget kun tas ut permisjon for å delta i organiserte utdanningstilbud som gir en dokumentert kompetanse. Arbeidstakere som ikke har fullført grunnskole eller ikke har tatt eller fullført en videregående opplæring, skal ha rett til permisjon for å ta slik utdanning. Utdanning utover dette må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon.
- Permisjon kan kreves i inntil tre år for å gjennomføre utdanning. Arbeidstaker og arbeidsgiver kan likevel avtale lengre permisjonstid. Utdanningspermisjon kan likevel ikke kreves når det vil være til hinder for virksomhetens forsvarlige planlegging av drift og personaldisponeringer. For å løse uenighet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver om det er grunnlag for å nekte permisjon, foreslår utvalget at det opprettes en tvistenemnd.

Regjeringen vil slik Stortinget har forutsatt fremme et lovforslag om en individuell rett til utdanningspermisjon. Lovforslaget vil bli fremmet i løpet av vårsesjonen 1999.

6.8 Likebehandling av alle arbeidstakere og virksomheter: Allmenngjøring av tariffavtale eller egen lov

En eventuell avtale om finansiering av etter- og videreutdanning som partene i arbeidslivet inngår, vil omfatte alle tariffbundne bedrifter og de arbeidstakere som er ansatt der. En kan legge til grunn at i tillegg til de organiserte arbeidstakerne ved bedriftene, vil også de uorganiserte ved disse bedriftene komme inn under avtalen. Dersom en skal sikre rett til etter- og videreutdanning for alle arbeidstakere må finansieringen av ordningen sikres også ved ikke-tariffbundne bedrifter. Dette kan gjennomføres på flere måter. Man kan gjennom lov allmenngjøre den tariffavtalen partene i arbeidslivet inngår. Dermed vil den gjelde også for ikke-tariffbundne bedrifter. Det kan også vedtas en egen lov som sikrer det samme som tariffavtalen. Det kan være delte meninger om hvilken løsning som er best, og det er fordeler og ulemper ved begge metoder.

Allmenngjøring av tariffavtalen

Allmenngjøring av avtalen om finansiering av etter- og videreutdanning vil si at den avtale partene har inngått, gjennom lov gjøres gjeldende også for arbeidstakere i de ikke-tariffbundne bedriftene, dvs. de som ikke er omfattet av avtalen.

En mulighet er da at en egen allmenngjøringslov slår fast at «Avtale X skal gjelde i alle arbeidsforhold». Eventuelle avgrensninger kan fremgå av avtalen.

En annen måte å gjennomføre slik allmenngjøring av tariffavtalen på, er gjennom lov å gi Kongen fullmakt til å allmenngjøre avtalen. Dette er en mer

fleksibel løsning som gjør det lettere å gjennomføre endringer, dersom avtalen som skal allmenngjøres, blir endret. Det vil da være tilstrekkelig å fastsette en ny forskrift.

Det finnes et eksempel på en slik fremgangsmåte. Ved gjennomføringen av EU-direktivet om opprettelse av europeiske samarbeidsutvalg forhandlet LO og NHO seg fram til en avtale om slik gjennomføring. Ved lov av 23. august 1996 nr 63 om allmenngjøring av bestemmelser i tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg mv. fikk Kongen fullmakt til «å treffe vedtak om at bestemmelser i landsomfattende tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg eller tilsvarende samarbeidsformer skal gjelde i alle arbeidsforhold». Ved forskrift av 18. oktober 1996 traff Kongen slikt vedtak. Forskriften fastslo at tariffavtalen av 30. november 1995 mellom LO og NHO om opprettelse av slike samarbeidsutvalg skal gjelde i alle arbeidsforhold.

I dette tilfellet inneholder både lov og forskrift også flere andre bestemmelser, ut over det å allmenngjøre avtalen. Det har sammenheng med at direktivet som her lå i bunnen, stilte visse krav som LO/NHO-avtalen ikke oppfylte. Dermed måtte man fylle ut ved lov og forskrift.

Egen lov

En annen metode er som nevnt å vedta en egen lov som er i tråd med avtalen partene i arbeidslivet har inngått. Poenget er at loven skal sikre det samme som avtalen. Den må mao mer eller mindre ha samme innhold som avtalen.

Et moment som taler for en slik fremgangsmåte, er at hele ordningen vil legge sterke økonomiske forpliktelser på arbeidsgiver. Det er mulig at en lov lettere vil bli akseptert av ikke-tariffbundne arbeidsgivere enn en allmenngjort tariffavtale.

Et annet forhold er at dersom gjennomføringen skal følges opp med sanksjoner overfor arbeidsgivere som ikke følger opp sine forpliktelser, er det enklest å få til gjennom lov.

6.9 Generelle problemstillinger vedrørende kollektiv finansiering av videre- og etterutdanning

De spørsmål som drøftes i forbindelse med kompetansereformen gjelder bl.a. prinsippvalg mellom generelle, kollektivt finansierte løsninger og løsninger basert på beslutningsprosesser i enkeltbedrifter og samhandling lokalt mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Når det finnes et direkte kostnadsansvar både for de som utarbeider og tilbyr ordningene og de som benytter dem, er ordningene direkte arbeidsmarkedsbasert. Direkte arbeidsmarkedsbaserte løsninger for finansiering og organisering kan i mange sammenhenger sikre en effektiv ressursbruk.

I forbindelse med videre- og etterutdanning betyr dette at enkelte arbeidsgiver og/eller arbeidstaker vurderer nytten ved de kostnader som påløper på den enkelte arbeidsplass. Denne kontrollen kan ses på som en form for lokal kvalitetsikring som hindrer dårlig bruk av ordningen. På den annen side er det mulig at lokale løsninger ikke bidrar til å realisere samfunnsmessige målsetninger. Folketrygdens ordninger er eksempel på at arbeidsmarkedsbaserte og lokale løsninger er vurdert som utilstrekkelige. Andre velferdsordninger, så som permisjoner, yrkesskadeforsikring og supplerende sykelønn- og pensjonsytelser, er ofte klart arbeidsmarkedsbasert og lokalt forankret i enkelt-

bedrifter. Disse ordningene kan enten være helt uavhengige i forhold til trygden, eller utgjøre tilleggsordninger. På dette punkt er det store variasjoner mellom ulike land.

Nedenfor gjennomgås hensyn som er viktige i valg mellom kollektiv organisering og finansiering på den ene side og arbeidsmarkedsbaserte løsninger på den annen, eller eventuelt ulike mellomløsninger. Utgangspunktet er hele tiden at kollektiv finansiering og organisering må vurderes når det oppstår svikt i forhold til viktige effektivitetshensyn eller rettferdighetshensyn.

En må samtidig sikre seg at de kollektive løsningene ikke medfører større problemer, f eks i form av uheldige tilpasninger, enn de arbeidsmarkedsbaserte ordningene som de skal erstatte. Det kan tenkes at en da ikke vil kunne finne tilstrekkelig gode kollektive løsninger.

1. Effektivitetshensyn:

Kollektive finansieringsordninger for videre og etterutdanning kan ha ulike konsekvenser for samfunnsmessig effektivitet. Følgende forhold må vurderes:

a) Positive ringvirkninger og utilsiktede tilpasninger
b) Paternalisme: skal de berørte stimuleres til å velge annerledes?
c) Administrative forhold: er ordningene praktisk utformet?

1a. Positive ringvirkninger og utilsiktede tilpasninger

Summen av de individuelle valg som gjøres av den enkelte arbeidstaker eller den enkelte virksomhet med hensyn til videre- og etterutdanning er ikke nødvendigvis mest fordelaktig i forhold til samfunnets behov for kompetent arbeidskraft. Det at den enkelte øker sine kunnskaper og ferdigheter kan ha samfunnsmessig positive ringvirkninger knyttet til for eksempel økt omstillingsevne i virksomheter som det ikke nødvendigvis blir tatt hensyn til i de individuelle valgene. Men en kollektiv finansieringsordning kan også medføre redusert arbeidstilbud og dermed lavere produksjon. Kollektiv kostnadsdekning vil også påvirke den enkeltes nyttevurdering av å delta i etterutdanningen. Dette kan bidra til et for høyt antall deltakere på visse deler av utdanningstilbudet. Slike vridninger er vanlige virkninger av tredjepartsfinansiering.

Generelt må en vurdere effekten av kollektive ordninger i forhold til ulike mulige tilpasninger. Aktørene kan tilpasse seg tiltakene på en måte som gjør at totalresultatet kan bli et helt annet enn det som var målsettingen i utgangspunktet. Eksempel på dette kan være at en virksomhet foretar en investering i etter- og videreutdanning som gir lavt utbytte både for den enkelte og for virksomheten (og kanskje negativ samfunnsøkonomisk avkastning), fordi myndighetene bærer en del av den økonomiske risikoen.

I tillegg kan en lett få en «fortrengningseffekt». Allerede etablert aktivitet finansieres med nye tilskudd, for å dra mest mulig penger ut av en støtteordning. Støtteordningen fremmer da ikke sitt formål. Utdanningstilbud initiert av myndighetene fortrenger da samfunnsøkonomisk lønnsom kunnskapsoppbygging i virksomheter ved at ansatte og arbeidsgivere kan finne det lønnsomt å erstatte intern opplæring med et offentlig tilbud.

En avsetning av for eksempel 1 prosent av lønnsmassen til kompetanseheving vil fungere som en skatt på arbeidskraft, og vil ikke fremme høyere sysselsetting, men isolert sett tvert om stimulere til overgang til mindre arbeidsintensiv produksjon. Videre er det heller ikke klart at finansiering bør

bestemmes gjennom nettopp en lovpålagt minimumsavsetning til kompetanseheving. Det kan tenkes å gi et utilsiktet signal om at dette er det riktige nivå, og vil kunne medføre at enkelte virksomheter reduserer eller ikke bygger opp kapasitet når det gjelder kompetanseheving.

En kan videre risikere at en ny ordning som finansierer livsopphold ved utdanning etter hvert går over på Lånekassens ansvarsområde. Det kan bli etablert insentiver som gjør det attraktivt å utsette utdanningen for ungdom, og en kan få A- og B-studenter. Ordninger som favoriserer formelle utdanningsløp utenfor virksomhetene, kan bidra til å svekke de drivkrefter som søker å oppgradere den realkompetanse som er ervervet gjennom arbeidslivet.

Det er sjelden at et virkemiddel fungerer i et vakuum. Som regel vil ulike tiltak virke i et samspill med andre tiltak, og det vil derfor være lite meningsfylt å vurdere effektene av hvert enkelt virkemiddel for seg. En gunstig finansieringsordning i seg selv trenger ikke være tilstrekkelig for å løse et problem. Det hjelper f eks lite med rause stipendordninger hvis det ikke finnes et studietilbud. En rettighet kan være verdiløs dersom det tilbudet den enkelte har rett til, ikke passer ønskene, behovene og livssituasjonen.

1b. Paternalisme: skal de berørte stimuleres til å velge annerledes?

I tillegg til at eventuelle positive ringvirkninger for andre kan begrunne kollektive ordninger, kan offentlige myndigheter vurdere det slik at den enkelte «trenger» eller «bør» ha mer utdanning enn det som den enkelte selv mener. En slik paternalistisk innstilling ligger som et grunnlag for den obligatoriske grunnutdannelsen, men er vanskelig å bruke som begrunnelse for videre- og etterutdanning for voksne.

1c. Administrative forhold: er ordningene praktisk utformet?

Det å lage gode tilskudds- og støttesystemer er ingen enkel oppgave, spesielt innenfor områder hvor behovene er meget forskjellige, hvor tilpasningsmulighetene er mange og hvor sammenhengene er kompliserte. Et regelverk må nødvendigvis være klart og definert. Hvem skal være kvalifisert til støtte, til hvilken aktivitet og under hvilke forutsetninger? Det er først når en går dypt ned i detaljene og avgrensningene at det er mulig si noe kvalifisert om virkningene av et regelverk. I enhver instans som forvalter penger på vegne av andre må det være mekanismer som sikrer at midlene går til formålet. I statlig økonomistyring er det relativt strenge regler for slik kontroll.

Generelt for alle modeller og tiltak er at de administrative konsekvensene ikke må undervurderes. Det kan ta tid og være kostbart å bygge opp et administrativt apparat.

Jo klarere og mer veldefinerte regler jo enklere å administrere (og desto større fare for uheldige grensetilfeller og utilsiktede tilpasninger). Jo større innslag av skjønnsanvendelse i vurderingene, desto tyngre og mer kostbar administrasjon (og større fare for ulik behandling).

2. Rettferdighetshensyn:

Ordninger kan vurderes i forhold til:

a) Effekter for utjevning

b) Hvorvidt prosessen for fordeling av byrder og goder er rettferdig

2a. Utjevning

En tilskuddsordning kan ha som oppgave å utjevne forskjeller. Men det er ikke alltid slik at like rettigheter gir god fordeling. Formelt sett har alle lik rett til å få dekket sine utgifter til spesialisthjelp over folketrygden. Både den geografiske tilgangen til spesialister og ulik kunnskap og evne til å benytte seg av tilbudet, gjør at fordelingen av disse ytelsene likevel er meget skjev. Utdanning er også meget tilbuds- og kunnskapsstyrt. Lik rett til å få finansiert utdanning vil kunne favorisere de gruppene som både har en etablert tilbudsside og som er vant med å forholde seg til en utdanningssituasjon. Slik sett kan like regler forsterke en skjevfordeling som allerede ligger der.

2b. Fordelingsprosessen og like sjanser

Det ligger som en forutsetning bak kollektive ordninger at prosessen for fordeling skal være rettferdig. Det innebærer gjerne et krav om likebehandling og forutsigbarhet. Likebehandling innebærer da at alle som oppfyller visse kriterier skal ha like ytelser. Dette trenger imidlertid ikke bety at alle får like muligheter. Kriteriene – som nødvendigvis må være mer eller mindre firkantede – kan passe meget ulikt for ulike grupper. For at en person eller virksomhet skal kunne planlegge i forhold til fremtidige ytelser, må kriteriene være klare. Både hensynet til likebehandling og forutsigbarhet gjør det vanskeligere å ta i bruk skjønn og utøve fleksibilitet.

I en rettighetsstyrt ordning hvor midler automatisk skal tildeles de som oppfyller kriteriene, er det ingen mulighet for budsjettstyring. Budsjettstyring kan innføres enten ved å fordele tilgjengelige midler på antall søkere – eller ved å etablere en køordning. Begge deler går på bekostning av forutsigbarhet og likebehandling.

3. Andre vurderinger:

En grunnleggende utfordring vil ligge i å identifisere hvor innsatsen er for liten og hvor sterkt en bør dosere virkemidlene, samt å forutsi i hvilken grad ulike politikkvalg vil gi et «riktigere» nivå på ressursinnsatsen.

Fellesfinansierte tiltak er over tid avhengig av å ha legitimitet hos de som bidrar inn i ordningen. Dersom en ordning favoriserer enkelte grupper eller blir gjenstand for misbruk kan den miste denne legitimiteten.

Hovedproblemet med å utforme generelle ordninger for en stor gruppe arbeidstakere med svært ulike behov, er at en må ha - og kunne håndtere - store mengder informasjon til enhver tid. All erfaring tilsier at økonomiske virkemidler ikke alltid virker slik som de var tiltenkt.

4. Forholdet til statsbudsjettet og finanspolitisk styring

Forlagene om fond innebærer alle at fondene tilføres midler ved å innføre en avgift, med samme beregningsgrunnlag og innkreving som arbeidsgiveravgiften. Begrunnelsen for å knytte innbetalingene til grunnlaget for arbeidsgiveravgift er at dette er et etablert system for innkreving av midler fra partene i arbeidslivet. Selve innkrevingen vil da kunne foretas med minimale administrative kostnader. Dersom det skulle bygges ut et eget innkrevingssystem for en ny «kompetanseavgift», vil dette kunne bli meget kostbart og byråkratisk,

både for virksomhetene og ved at det må bygges opp et eget administrativt apparat.

En synliggjøring av en «kompetanseavgift» trukket som en andel av lønnen og kanalisert til etter- og videreutdanningsformål, vil kunne gi legitimitet og aksept for at deler av lønnen skal gå til dette formålet. I hvert fall i starten vil det kunne fremstå som noe annet enn skatt. I og med at avgiften skal være pliktig, hjemlet i lov og gjeldende for alle, vil et slikt opplegg redusere Stortingets handlingsrom i skattepolitikken.

Et påslag på arbeidsgiveravgiften for å finansiere et fond for etter- og videreutdanning er i prinsippet det samme som å øke skatten på lønn og annen godtgjørelse for arbeid, og øremerke skatteøkningen til etter- og videreutdanningsformål. En slik øremerking innebærer at en utvalgt reform får en inntektsside i form av et eget skattefundament, og en utgiftsside som løftes ut av statsbudsjettet. I tillegg til at statsbudsjettet svekkes som styringsinstrument i den økonomiske politikken, kan et slikt forslag ha flere uheldige sider.

- Næringsspesifikke og øremerkede skatter og avgifter bidrar til at skatte- og avgiftssystemet blir unødig komplisert og uoversiktlig.
- Sammenhengen mellom kostnad og nytte for den enkelte arbeidsgiver vil være svak.
- Øremerking av skatter til enkelte formål bidrar til at disse unndras fra den samlede prioriteringen og behandlingen i den ordinære budsjettprosessen..
- Arbeidsgiveravgift er differensiert i fem geografiske soner, fra 0 prosent til 14,1 prosent. Forslagene som er fremmet innebærer at en også må kreve inn arbeidsgiveravgift i sone 5 (Finnmark og Nord-Troms).

Avhengig av utformingen vil en fondskonstruksjon bryte også med flere av hovedprinsippene som statlig budsjettering bygger på:

- Fullstendighetsprinsippet skal ivareta at budsjettet samlet gir et dekkende uttrykk for statens utgifter og inntekter kommende år og slik at bevilgningen kan inngå i totalvurderingen av det økonomiske og politiske opplegget for vedkommende år. Det er viktig å være klar over at opprettelsen av et fond ikke innebærer at det blir flere realressurser tilgjengelig.
- Bruttoprinsippet skal sikre at en får budsjettmessig vurdering av samtlige utgifter og inntekter.
- Kontantprinsippet skal medvirke til at budsjettet gir et godt bilde av aktiviteten som følger av bevilgningene, og er nødvendig for å foreta mest mulig korrekte beregninger av finanspolitikkens virkning på økonomien.
- Ettårsprinsippet er viktig for den finanspolitiske styringen. Dersom det er stor usikkerhet om hvor stort beløp som faktisk blir brukt i budsjettåret er det vanskelig å bruke statsbudsjettet til å gi treffsikre aktivitetsimpulser inn i økonomien.

6.10 Virkninger på arbeidsmarkedet

«Ny sjanse» og «Ny kompetanse» fører til at flere personer velger utdanning framfor ordinært arbeid. Dersom etter- og videreutdanningsreformen får et stort omfang, kan konsekvensene for økonomien bli betydelige.

Yrkesfrekvensene i Norge er svært høye i forhold til andre land, og det er usikkert hvor stort rom det er for ytterligere økning. Deltakelsen er fortsatt på vei opp for kvinner, mens en for eldre ser en langsiktig fallende tendens. Dette

innebærer at det ligger en reserve blant de som på ulike måter er undersysselsatt. Dessuten kan det ligge et potensiale i utenlandsk arbeidskraft, særlig blant den delen av innvandrerbefolkningen som i dag er utenfor arbeidsmarkedet. Demografiske forhold alene tilsier at arbeidsstyrken bare vil øke med vel 10 000 personer årlig fram til 2010, og at gjennomsnittsalderen i arbeidsstyrken vil øke betydelig. Det trekker i retning av svak vekst i arbeidsstyrken og, isolert sett, mangel på flere typer arbeidskraft gjennom flere år.

Hvor mange som vil ønske å tre ut av et arbeidsforhold for å ta etter- og videreutdanning er svært usikkert, og vil avhenge av forholdet på arbeidsmarkedet og hvilke ordninger som etableres. Dersom antallet raskt blir meget stort, vil knappheten på arbeidskraft kunne bli betydelig. Det vil kunne føre til at lønnsveksten tiltar og dermed svekker bedriftenes konkurranseevne.

Arbeidslivet er preget av betydelig raskere omstillinger enn for noen tiår siden. Etter- og videreutdanning vil for mange være viktig for ikke å falle utenfor ved omstillingsprosesser. Ikke minst vil evnen til å beherske og gjøre bruk av datateknologi bli viktig for å bevare fotfeste i arbeidsmarkedet. Å satse offensivt på etter- og videreutdanning er således viktig for å unngå en høy strukturell arbeidsledighet.

Mangelen på arbeidskraft vil kunne bli særlig stor i helse- og omsorgssektoren. Behovet for arbeidskraft i denne sektoren vil også øke ytterligere i årene som kommer, bla. som følge av allerede vedtatte reformer (psykiatriplanen og eldresatsingen) og sterk vekst i antallet pleie- og omsorgstrengende etter hvert som andelen eldre i befolkningen øker.

Virkningene på arbeidsmarkedet vil mao kunne være todelt. Dersom mange trekkes ut av arbeidsmarkedet, vil det kunne bli mangel på arbeidskraft og press i økonomien. På noe lenger sikt vil imidlertid en vellykket kompetansereform kunne føre til en større og mer omstillingsdyktig arbeidsstyrke. Det er derfor viktig å finne en riktig balanse, og at tiltakene i kompetansereformen innføres gradvis.

6.11 Innfasing og kobling mot rammene i inntektsoppgjørene

Noen reformelementer kan lettere tilpasses ulik dimensjonering, og vil dermed lettere kunne fases inn og reverseres enn andre. Slike tiltak kan derfor egne seg bedre til å inngå i statens bidrag til lønnsoppgjørene. Statlige bevilgninger til utviklingstiltak er eksempel på slike. Andre elementer kan være vanskelig å koble til fremtidige inntektsoppgjør dersom de først er iverksatt. Det er f eks vanskelig å tenke seg at de generelle reglene i Lånekassen skal måtte endres hvert år som følge av resultatene i de årlige lønnsoppgjør. Dette fordi disse reglene også gjelder for andre grupper enn arbeidstakere. Innfører man økonomiske ordninger for å sikre tilbud til videregående opplæring for voksne, eller lovfestede økonomiske rettigheter til lønnet studiepermisjon, er disse også vanskelig å dimensjonere i forhold til årlige lønnsoppgjør.

Kapittel 7

Utvalgets vurderinger

A.

I mandatet for utvalget heter det:

> «[mldr]Siktemålet med gjennomføringen av tariffoppgjøret i 1999 er å bidra til full sysselsetting og en kostnadsutvikling på linje med andre land slik Solidaritetsalternativet la til grunn[mldr].»

og

> «..vurdere innpassing av etter- og videreutdanning i forbindelse med tariffoppgjøret 1999.»

B.

I kapittel 2 har utvalget drøftet den norske lønnsforhandlingsmodellen. Det er viktig for velstandsnivået i Norge at vi kan dra nytte av det internasjonale varebyttet. Det stiller etter utvalgets vurdering krav til kostnadsutviklingen i den delen av næringslivet som er utsatt for konkurranse fra utlandet og til lønnsdannelsen. For å opprettholde størrelsen på den sektoren som er utsatt for internasjonal konkurranse må pris- og kostnadsveksten i Norge over tid være på linje med kostnadsveksten hos våre handelspartnere.

I kapittel 4 har utvalget omtalt de økonomiske utsiktene for 1999 og år 2000. Det framgår her at de negative utsiktene for arbeidsmarkedet nå er mer alvorlig enn det som i høst ble beskrevet i Nasjonalbudsjettet for 1999. For å snu denne utviklingen i en mer positiv retning er det nødvendig med en felles innsats fra myndighetene og partene i arbeidslivet for å gjenreise de positive elementer i Solidaritetsalternativet. Hensikten er et gunstig samspill mellom de ulike politikkområder som kan gi en bærekraftig positiv utvikling i arbeidsmarkedet.

Hovedelementene i myndighetenes bidrag må da fortsatt være:

- En finanspolitikk og utbygging av oljesektoren som brukes til å jevne ut svingninger i den økonomiske aktivitet
- En videreføring av dagens pengepolitikk
- En arbeidsmarkedspolitikk innrettet mot aktivitet framfor passiv ledighet og dermed sikring av bedriftenes tilgang på kvalifisert arbeidskraft

Partene i arbeidslivet må på sin side bidra til å sikre at kostnadsutviklingen raskt kommer ned på linje med handelspartnerne. OECD har anslått lønnsveksten hos våre handelspartnere til $3^1/_4$ prosent i 1999 og $3^1/_2$ prosent i 2000. I kapittel 3 er lønnsveksten i Norge fra 1997 til 1998 og overhenget til 1999 anslått til henholdsvis $6^1/_4$ prosent og $3^1/_4$ prosent Dette stiller den norske lønnsforhandlingsmodellen overfor store utfordringer. Ambisjonsnivået må være at en i løpet av de nærmeste to årene bringer lønnsveksten i Norge ned på samme veksttakt som hos våre handelspartnere. For å klare dette mener utvalget at lønnsveksten fra 1998 til 1999 ikke bør bli høyere enn om lag $4^1/_2$ prosent for derigjennom å komme ned på nivå med våre handelspartnere året etter. Deretter bør lønnsveksten ligge på linje med våre handelspartnere.

En slik utvikling innebærer at det for store grupper ikke er rom for generelle sentrale tillegg ved årets lønnsoppgjør, og at tilleggene som gis ved

lokale forhandlinger på den enkelte bedrift må holdes innenfor svært stramme rammer. Dette representerer en særlig utfordring for de gruppene som i de seneste årene har hatt den sterkeste lønnsveksten. For de sektorene som ikke er utsatt for internasjonal konkurranse, er det avgjørende at de holder seg innenfor de samlede rammene som den konkurranseutsatte sektoren legger.

AF slutter seg til det ovenstående, men mener av prinsipielle grunner at de konkrete rammer skal avtales mellom partene under tariffoppgjørene.

C.

I Norge har allerede en relativt høy andel av befolkningen videregående eller høyere utdanning, og andelen vil øke etter innføringen av reform 94. Omfanget av etter- og videreutdanning i Norge ligger trolig om lag på gjennomsnittet for industrilandene.

Formålet med en kompetansereform er å øke kompetansen i arbeidsstyrken for derigjennom å bidra til høyere produktivitet. Økt etter- og videreutdanning vil også kunne bidra til at nye grupper kommer inn i arbeidsstyrken og til økt omstillingsevne. Økt satsing på etter- og videreutdanning medfører kostnader, først og fremst ved at flere sysselsatte tar permisjon og at produksjonen dermed blir lavere på kort sikt. På lengre sikt vil imidlertid en vellykket kompetansereform kunne føre til en større og mer omstillingsdyktig arbeidsstyrke. Utvalget legger stor vekt på at kompetansereformen innrettes slik at arbeidsplassen også framover blir en viktig læringsarena. Konsekvensene av kompetansereformen for arbeidsmarkedet må vurderes i lys av hvor mange som velger å følge undervisning i deler av arbeidstiden eller på fritiden. Andelen som vil følge undervisning på deltid eller utenfor arbeidstiden vil øke med godt tilpassede undervisningsløp. Det krever at flere ressurser settes inn i utvikling og drift av undervisningstilbudet.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at en kompetansereform innfases gradvis. Gevinstene ved reformen er mer usikre enn kostnadene, særlig i startfasen. Dette tilsier at en går gradvis fram for å vinne erfaring. Kostnadsveksten i norsk næringsliv er betydelig sterkere enn hos våre handelspartnere, og en for rask innfasing av en kompetansereform vil bidra til å forsterke kostnadsproblemet. En lønnsvekst på linje med våre handelspartnere i årene framover er viktig for at statlige bidrag skal kunne innpasses innenfor rammen av en forsvarlig økonomisk politikk. Det vil være en oppfølging av Solidaritetsalternativet.

D.

Utvalget har vurdert flere elementer i en kompetansereform, jf kapittel 6. Utvalget har drøftet kompetansereformen som to ulike deler, «Ny sjanse» og «Ny kompetanse». «Ny sjanse» innebærer at de som ikke omfattes av reform 94 og som ikke har fullført videregående skole skal få et tilpasset tilbud om videregående opplæring. I denne delen hører også grunnskoleopplæring for voksne. «Ny kompetanse» omfatter all etter- og videreutdanning utenom «Ny sjanse». Nedenfor oppsummeres de enkelte hovedelementene:

D1

Stortinget vedtok ved behandlingen av St meld 42 (1997-98) om kompetansereformen å be regjeringen fremme lovforslag om *individuell rett til utdan-*

ningspermisjon. Utvalget er innforstått med at Regjeringen vil fremme odelstingsproposisjon om individuell rett til utdanningspermisjon i vårsesjonen 1999. Lovforslaget vil omfatte utdanning under både «Ny sjanse» og «Ny kompetanse».

D2

Utvalget legger til grunn at det etableres et system for *anerkjennelse og dokumentasjon av realkompetanse*. Det er viktig for effektivt å kunne tilrettelegge komprimerte undervisningsopplegg tilpasset den enkeltes behov og nivå. For 1999 er det bevilget 10 mill. kroner til dette formålet. Utvalget legger til grunn at dette følges opp med ytterligere bevilgninger i 2000. Det forutsettes at alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet trekkes med i dette arbeidet.

D3

Utvalget mener det er et offentlig ansvar å gi et *tilbud om grunn- og videregående opplæring til voksne («Ny sjanse»)* . Utvalget vil peke på at tilbudene i videregående opplæring ikke er godt nok tilrettelagt for voksne. Å utvikle fleksible tilbud tilpasset voksne vil medføre betydelige kostnader, men er viktig for å nå «Ny sjanse» gruppen. Et godt system for fastsettelse av realkompetanse, muligheten for komprimerte løp for voksne og § 20-ordningen, vil bidra til at videregående opplæring for voksne blir mindre kostnadskrevende enn opplæring for unge. Hvordan kostnadene ved ekstratiltak på tilbudssiden skal fordeles mellom staten og fylkeskommunene og hvordan tilbudet skal innfases, vil måtte avgjøres i budsjettbehandlingene.

D4

Utvalget går inn for at *reglene i Lånekassen* bedre tilpasses voksnes behov. Regelendringene som gjennomføres bør gjøres gjeldende for alle grupper slik at reglene ikke bidrar til å utsette ordinær utdanning. De ordningene som er mest aktuelle å endre er grensen for avkorting mot egen inntekt og behovsprøving av forsørgertillegget.

D5

Utvalget legger til grunn at det etableres et *kompetanseutviklingsprogram* for utvikling av markedet for etter- og videreutdanning. Hoveddelen vil være innenfor «Ny kompetanse». Også innenfor «Ny sjanse» vil ordningen kunne nyttes til å etablere mer tilpassede løp på videregående opplæringsnivå. Utvalget legger vekt på at kompetanseutvikling i arbeidslivet også framover i stor grad må skje på arbeidsplassen. En kan tenke seg en modell hvor det settes av en sum penger som kan fordeles til ulike prosjekter på grunnlag av søknad. Det kan lages ulike potter til ulike programmer eller målgrupper fordelt etter tariffområde, bransje e l. Prosjekter kunne initieres av enkeltvirksomheter, nettverk av virksomheter, bransjeorganisasjoner, tariffparter mv. Arbeidsgiver kunne stille opp med noe betalt arbeidstid, tilrettelegging, materiell, ressurspersoner mv. Arbeidstakers bidrag kunne være å benytte deler av sin fritid til utdanning, innkjøp av bøker mv, og staten kunne «toppfinansiere» det hele med prosjektstøtte. Arbeidet med å etablere en slik ordning bør starte opp så snart som mulig, og det forutsettes at partene i arbeidslivet er med i styringen av denne ordningen. Ordningen bør evalueres løpende, og de erfarin-

gene som høstes fra ordningen vil danne grunnlag for videre utvikling av etter- og videreutdanning. Det bør ikke etableres ytterligere ordninger uten at erfaringene er evaluert av partene i arbeidslivet.

D6

Under arbeidet i utvalget har organisasjonene i arbeidslivet lagt fram ulike modeller som skal bidra til å videreutvikle kompetanseoppbyggingen i arbeidslivet og bidra til jevnere fordeling av etter- og videreutdanning mellom arbeidstakere. Organisasjonenes merknader og kommentarer framgår av modellene som er gjengitt i vedlegg og drøftet i kapittel 6 i utvalgets rapport. Flere av modellene innebærer at det opprettes sentrale fond som i hovedsak skal finansiere livsopphold ved etter- og videreutdanning.

Gjennom Lånekassen gir staten den enkelte individuell rett til støtte til livsopphold ved utdanning. I motsetning til i de fleste andre land er studiefinansieringen i Norge uavhengig av alder, og de aller fleste undervisningsopplegg er støtteberettiget. Dette innebærer at også voksne arbeidstakere har rett på støtte i Lånekassen. Også framover må en legge til grunn at statlig støtte til livsopphold dekkes av de generelle ordningene i Lånekassen, som bedre tilpasses voksnes behov. Dette er selvsagt ikke til hinder for at partene i forhandlinger oppretter egne ordninger som gir individuell rett til støtte til livsopphold ved etter- og videreutdanning. Bl.a. hensynet til at finansieringen må dekke alle arbeidsgivere og arbeidstakere forutsetter at eventuelle forhandlinger om individuell rett til støtte til livsopphold ved etter- og videreutdanning må ses i sammenheng og koordineres av partene i arbeidslivet. Utvalget peker på at en dermed også har lagt et grunnlag for muligheten av å allmengjøre/lovfeste slike ordninger dersom de får et betydelig omfang.

Vedlegg 1

Innspill fra Kommunenes Sentralforbund

Med forbehold om avklaring av rammene for årets tariffoppgjør og statens medvirkning i forbindelse med innpassing av etter- og videreutdanning har KS utarbeidet en foreløpig skisse til organisering og finansiering av reformen, basert på den disposisjon som foreløpig er lagt for utvalgets arbeid.

1 Med virkning fra 1.1.2000 iverksettes kompetansereformen.

2 «Ny sjanse»

(Tilbud t.o.m. v.g.skole for de som ikke har hatt slik rett, dvs. de som ikke har fullført grunnskole, eller de som har utdanning under v.g.skolenivå):

i. Individuell permisjonsrett
. Jf lovforslag fra utvalg med KS' merknader.
ii. Dimensjonering av skoletilbud
. Dette må sikres både på v.g. skole- og grunnskolenivå. Det vises her til både Reform 94 og Reform 97, som allerede presser kommuners og fylkeskommuners muligheter. Nødvendige investeringer og behov for nye lærerkrefter forutsettes finansiert, samtidig som for eksempel eksamensforberedende tilbud, prøvenemnder og lignende, kan bli flaskehalser i dette.
iii. Finansiering av skoletilbud
. Dersom en forventer at kommuner og fylkeskommuner skal klare dette i sammenheng med alle andre oppgaver, vil det kreves en statlig finansieringsforpliktelse. Alternativet er at dette nedprioriteres i forhold til andre reformer som eldreomsorg, psykiatri og andre helsereformer.
. KS mener spesielt at dagens rammefinansiering og omfangsforskrift ikke fungerer godt nok vedr. skoletilbud for voksne på v.g.skolenivå, og må sikres bedre enn i dag.
iv. Finansiering av livsopphold
. Statens lånekasse, jf forslag fra arbeidsgruppe.
. Virksomhetens finansiering av kompetanseheving.
. Arbeidsmarkedsetatens midler til kompetanseheving.

3 «Ny kompetanse»

i. Individuell permisjonsrett
. Jf lovforslag fra utvalg med KS' merknader.
ii. Kostnader ved undervisningstilbud
. Utvikling og drift av kompetansegivende utdanningstilbud på v.g.skolenivå i regi av fylkeskommunene må sikres gjennom statlig finansiering.
. Høyskoler og universitet må utvikle kompetansegivende tilleggs- og spesialutdanningstilbud som i kvalitet samsvarer best mulig med arbeidsmarkedets framtidige behov for spesialisering og tilleggskompetanse.

Kostnader ved dette må nødvendigvis finansieres over statsbudsjettet, men det må her innarbeides metoder og løsninger tilpasset dagens teknologiske muligheter.

. Det bør kunne legges til rette for kompetansepakker innen bransjer/sektorer som samfinansieres mellom for eksempel undervisningsinstitusjoner, Arbeidsmarkedsetatens fond for kompetanseheving, virksomheters fond for kompetanseheving og andre aktører som for eksempel SND.

iii. Kostnader og finansiering av livsopphold

. Statens lånekasse, jf arbeidsgruppes forslag.

. Virksomhetens finansiering av kompetanseheving.

. Arbeidsmarkedsetatens midler til kompetanseheving.

Dersom det skulle komme til å bli aktuelt med fondsordninger, kan dette eksempelvis beskrives som følger:

I enhver virksomhet i Norge bør det avsettes en fast, lovfestet andel av lønn fra arbeidstakere/arbeidsgiver i virksomheten til kompetanseformål knyttet til utdanningspermisjon, der midlene disponeres lokalt.

Det avsettes videre midler til et nasjonalt fond, Arbeidsmarkedsetatens fond for kompetanseheving, som benyttes til samarbeidsprosjekter for kompetanseheving etter nærmere avtale med arbeidsmarkedsetaten. Et slikt fond skal ha et nasjonalt styre med representasjon fra partene i arbeidslivet. Arbeidsmarkedsetatens bruk av fondsmidler fastsettes i vedtekter av departementet etter innstilling fra fondsstyret.

Bruk av midler til den enkelte fra virksomhetens fond for kompetanseheving fastsettes i så fall i standardvedtekter, med adgang til avvik ved enighet mellom arbeidsgiver/arbeidstakere i den enkelte virksomhet.

Det opprettes et fondsstyre med representasjon mellom arbeidsgiver og representanter for alle arbeidstakere i virksomheten.

Standardvedtektene regulerer rettigheter til midler, søknadsprosedyrer i virksomheten mv. knyttet til permisjonsretten.

Rettighetene bør avspeile ansettelsestid i virksomheten, permisjonens lengde og bør videre være fordelaktige der virksomhetens og den enkeltes behov er samsvarende.

Standardvedtektene bør i så fall inneholde ufravikelige bestemmelser som regulerer forholdene for den enkelte ved jobbskifte, slik at fleksibiliteten i arbeidsmarkedet ikke svekkes.

For små bedrifter, enmannsbedrifter, «frie yrker» og lignende, kan for eksempel fondsavsetning skattefavoriseres, slik at uttak av midler til andre formål beskattes i sin helhet.

Ved opphør av virksomhet (konkurs o.l.) tilfaller fondets midler Arbeidsmarkedsetatens fond for kompetanseheving.

Ved virksomhetsoverdragelse overtar ny eier(e) fondet. Ved delvis overdragelse følger en forholdsmessig andel av fondet basert på den forholdsmessige andel av lønnsmassen *som går over til den nye virksomheten.*

Vedlegg 2

Innspill fra AF, LO og YS

1 Overordnede prinsipper

For å kunne oppfylle målet om en kontinuerlig etter- og videreutdanning i hele befolkningen, og for å kunne gi begrepet «livslang læring» et reellt innhold ved inngangen til det neste århundret, er det nå etablert en felles virkelighetsforståelse blant arbeidstakere, arbeidsgivere og offentlige myndigheter om nødvendigheten av et nasjonalt kompetanseløft. I forbindelse med behandlingen av stortingsmelding 42 om kompetansereformen, mener Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i sin innstilling S. nr. 78 at etter- og videreutdanningsreformen er en viktig reform i utdannings-, sysselsettings- og næringspolitikken. En kompetansereform er et viktig bidrag når det gjelder å utjevne kompetansekløften i samfunnet.

For å sikre det overordnede målet, og for å gjøre den lovfestede retten til utdanningspermisjon reell for alle arbeidstakere, må retten til utdanningspermisjon ledsages av lovbestemte innbetalinger til fond. For å sikre likebehandling må ordningen omfatte hele arbeidslivet, også den uorganiserte delen.

Reformen skal komme i tillegg til det som i dag er arbeidsgivers ansvar for kompetanseutvikling.

Ordningen må omfatte finansiering av tilbud og livsopphold for individuell bestemt opplæring som ikke dekkes av arbeidsgivers ansvar for kompetanseutvikling og de bedriftsorganiserte opplæringstiltak.

Ordningen må også gjelde for de arbeidstakere som periodevis av ulike grunner faller utenfor det ordinære arbeidsmarkedet.

Det forutsettes at ordningen skal gi arbeidstakerne en reell mulighet til løpende ajourhold av sin kompetanse både i eksisterende jobb og i forhold til arbeidsmarkedet for øvrig. Statlig medvirkning er en forutsetning for at etter- og videreutdanningsreformen skal bli realisert på en for alle parter hensiktsmessig måte. Statens og partenes bidrag må vurderes innenfor et videre inntektspolitisk samarbeid i et fornyet/utvidet Solidaritetsalternativ.

Med en kombinasjon av avtalebaserte ordninger, nye regler og muligheter gjennom Statens Lånekasse, lønnet permisjon fra arbeidsgiver og bidrag fra den enkelte arbeidstaker selv, mener vi det er mulig å finne ordninger som kan legge til rette for at norsk arbeidsliv får den kontinuerlige kompetansetilførselen som er nødvendig for en videre positiv utvikling.

2 Generelt skal følgende ligge til grunn:

a) Individuell permisjonsrett iflg. Stortingets vedtak 18/1-99 (Innst. S. nr. 78). Regler tas inn i Arbeidsmiljøloven.
b) Alle arbeidstakere som betaler inn til ordningen skal kunne hente midler ut. Det gjelder både «Ny sjanse» og «Ny kompetanse».
c) Det må etableres en tilskuddsordning for å støtte systematiske kompetanseutviklingsprogrammer i virksomhetene, jf Buerutvalgets innstilling.
d) Reformen skal gjelde for alle, de som allerede er i arbeid og de som av

ulike årsaker står utenfor arbeidsmarkedet (Jf innst. nr. 78).

e) Alle må få en reell økonomisk mulighet til etter- og videreutdanning, både ifht. utdanningskostnader og livsopphold.
f) Nye skatteregler i flg. Ot.pr.nr. 1 (1998-99) kap. 13 og Stortingets Innst. O.nr. 16.
g) Nye regler i Lånekassa ifht. avkortingsregler og forsørgertillegg i hht. Pettersenutvalgets flertall.
h) Søknader og behandling av disse starter hos enkeltindividet og i bedriften/virksomheten.
i) Under forutsetning av at tiltakene i punktene er på plass, skal start på etter- og videreutdanningsreformen skje fra 1/1-2000. Innbetaling starter 1/5-1999.

3 Utdanningspermisjon

Spørsmålet om rett til utdanningspermisjon nedfelles i Arbeidsmiljøloven, jf innstillingen S.nr. 78 (1998-99) fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kompetansereformen og forslagene fra utdanningspermisjonsutvalget(NOU 1998: 20).

Loven må åpne for kombinasjon av utdanning og arbeid gjennom uttak av delvis permisjon.

4 Sosiale rettigheter under utdanningspermisjon

En rekke lovfestede sosiale ordninger forutsetter at det foreligger et ordinært arbeidsforhold. Spørsmålet i denne sammenheng er hvilke konsekvenser en lovfestet rett til utdanningspermisjon vil ha når det gjelder arbeidstakers rettigheter under slike ordninger. (Jf pkt. 3.3 s. 16/17 i NOU 1998:20 Utdanningspermisjon)

Det er derfor påkrevet å få på plass et regelverk som sikrer sykepenger, fødselspenger, dagpenger, feriepenger mv i forbindelse med permisjoner til å ta etter- og videreutdanning, og ansattes rettigheter ved konkurser/lønnsgarantiordning. Disse forhold krever en nærmere avklaring/videre utredning.

5 «Ny Sjanse»

I sin Innst. S. nr. 78 til kompetansereformen understreker et flertall i Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at offentlig grunnskoleutdanning og utdanning på offentlige videregående skole skal være gratis for brukerne. Det skal ikke være anledning til å kreve skolepenger. AF, LO og YS mener at grunnskoleutdanning og videregående opplæring skal finansieres av det offentlige. Dette gjelder både utdanningskostnader og støtte til livsopphold.

«Ny sjanse» er tenkt som en tidsbegrenset satsing på 10 år for personer født før 1978, og som av ulike årsaker ikke har dette fra før, fra iverksettingsdato for reformen.

Livsopphold til denne gruppen må finansieres på en bedre måte enn gjennom de generelle støtteordningene i Lånekassa hvis «Ny sjanse» skal være en reell mulighet for voksne. Et mindretall i Buer-utvalget og et flertall i Pettersenutvalget har gått inn for en finansieringsmodell hvor staten dekker 60 prosent av lønnskostnadene i inntil $^{1}_{2}$-tid. Inntektsgrensen settes til maksi-

malt 6 ganger folketrygdens grunnbeløp. Ordningen begrenses til ett år regnet som fulltidsutdanning.

Omfanget av uttak av permisjonsrettigheter i «Ny sjanse» er meget usikkert. Svært mange vil etter vår oppfatning etterspørre å få avslutte fagutdanning til fag-/svennebrev etter § 20 i fagopplæringsloven eller generell studiekompetanse. Dette gis i dag som $^{1}/_{2}$-års tilbud på dagtid i de fleste fylker og som deltidsstudium (dvs. kveldsstudier) ved skoler og studieorganisasjoner. Opptak og utdanning på bakgrunn av et nytt system for dokumentert realkompetanse, slik Stortinget har bedt om, vil også redusere omfanget av fullstendige løp i videregående opplæring.

Svært mange vil søke løsninger knyttet til deltid og kombinasjoner av arbeid og studier. Dette vil redusere kostnadene til «Ny sjanse» i forhold til beregninger som er foretatt.

6 Finansiering av reformen

a) Generelt

Etter- og videreutdanningsreformen gjennomføres ved en trepartsfinansiering mellom staten, arbeidsgivere og arbeidstakere.

Det etableres fond der alle arbeidstakere, arbeidsgivere og staten innbetaler hver sine andeler.

b) Likebehandling av tariffbundne/ikke-tariffbundne virksomheter

Reformen og finansieringen av denne må utformes på en slik måte *at alle arbeidstakere og alle arbeidsgivere, både tariffbundne, og ikke-tariffbundne,* omfattes på en likeverdig måte, både hva angår forpliktelser og rettigheter.

For å unngå forskjellsbehandling og økonomisk diskriminering av virksomheter som gjennom avtaleverket er forpliktet til å gjennomføre kompetansehevende tiltak for de ansatte, bl a ut fra den virksomhetsbetingede nødvendige opplæring, må det pålegges tilsvarende regelverk for uorganiserte bedrifter. Ikke-tariffbundne virksomheter må pålegges innrapportering/dokumentasjon på at nødvendig etter- og videreutdanning for de ansatte er gjennomført, før de eventuelt kan hente noe ut fra det eller de fonds/utdanningskonto som vil bli etablert.

Prinsippene for utformingen av modellen for fondet er skissert i pkt. 7.

c) Lånekassefinansiering, se også pkt. 5

Det vises til flertallsinnstillingen til det utvalg som har levert utredning om Lånekassefinansiering av etter- og videreutdanning «Leve og lære i voksen alder» (Pettersenutvalget).

AF, LO og YS støtter forslagene til forbedringer av studiefinansieringen.

En forbedret Lånskasseordning må gjelde både førstegangsstudenter og etter- og videreutdanningsstudenter.

d) «Ny sjanse», se også pkt. 5

Alle voksne født før 1978 skal ha en individuell rett til videregående opplæring. Staten må sikre finansiering av dette.

Når det gjelder statens bidrag til livsopphold bør denne utgjøre 60 prosent av lønnskostnadene i inntil halv tid, begrenset til seks ganger folketrygdens grunnbeløp, for ett års fulltidsutdanning, jf overnevnte innstilling. Per 1/5.98 tilsvarer dette et stipend/lønnstilskudd på kr. 81,665 til dekning av livsopphold. Resten må dekkes fra fondsordning-/utdanningskonto, og eventuelle tariffestede ordninger utover dette. For de som vil kombinere arbeid og utdanning, slik at utdanningen tar to år, bør bidraget fra staten fordeles på disse to årene.

7 Modell for rett til betalt utdanningspermisjon

AF, LO og YS er enige om at følgende prinsipper må legges til grunn:

a) Alle arbeidsgivere, arbeidstakere og staten, er med på å finansiere ordningen.
b) Alle arbeidstakere skal kunne hente midler ut. Det gjelder både «Ny sjanse» og «Ny kompetanse».
c) Arbeidstakere opptjener rett til utdanningspermisjon gjennom sitt arbeidsforhold. Uttak av lønnet permisjon fra ordningen kan skje helt eller delvis, slik at deltidsstudier blir mulig.
d) Betingelser, varslingsfrister, ankemuligheter mv for permisjonsretten framgår av de relevante bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven
e) Personer som ved reformens ikrafttredelse har vært i arbeidslivet i minst 3 år, og har vært tilsatt hos nåværende arbeidsgiver de 2 siste år, kan benytte seg av fondet fra 1. januar 2000, dersom opptjeningen som forutsatt starter per 1. mai 1999. Nye arbeidstakere må ha vært i arbeidslivet i minst 3 år, og ha vært tilsatt hos nåværende arbeidsgiver de 2 siste år for å kunne benytte seg av utdanningspermisjon og av denne finansieringsordningen.
f) Ved oversøkning, dersom midlene det enkelte år ikke er tilstrekkelige til å finansiere samtlige lånesøknader, må vi ha en form for køsystem.
g) Finansiering av permisjon etter ordningen er å oppfatte som en minimumsrettighet. I tillegg kan komme lønnede utdanningspermisjoner som partene måtte bli enige om i de respektive overenskomstområder, og Lånekassens ordninger.
h) Det må etableres en tilskuddsordning for å støtte systematiske kompetanseutviklingsprogrammer i virksomhetene, jf Buerutvalgets innstilling.

8 Grunlaget for innbetaling til ordningen

a) Arbeidstaker og arbeidsgiver innbetaler hver x prosent av lønnsutbetaling til ordningen. Staten skyter til x prosent av utbetalt lønn. Årlige inntekter til ordningen etter disse forutsetninger vil utgjøre omlag .... milliarder kroner. Utskrivningsgrunnlaget er grunnlaget for pensjonsgivende inntekt (personinntekt) eller grunnlaget for arbeidsgiveravgift.
b) For å unngå dobbeltbeskatning må arbeidstaker gis fradragsrett i personinntekt for innbetalt beløp, mens utbetalt bidrag fra ordningen til livsopphold beskattes fullt ut.

9 Regler for uttak fra ordningen

Ordningens midler skal kunne brukes til følgende formål:

a) Dekke livsopphold for individuelt bestemt opplæring
b) Dekke studiemateriell og kurs-/studieavgifter (også om en ikke benytter seg av retten til permisjon)
c) Tilskudd til kartlegging av kompetanse og planlegging av kompetansetiltak i den enkelte bedrift/virksomhet (ikke gjennomføringen av tiltakene som fortsatt bør være bedriftens/virksomhetens ansvar) i henhold til pkt. 2 c.

10 Organisering og administrasjon av ordningen

Ordningen må ha en sentral styringsgruppe uavhengig av organisasjonsform.

I denne styringsgruppen må gis lik representasjon fra utdanningsmyndighetene, hovedorganisasjonene i arbeidslivet på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, og eventuelt den etat/organisasjon som måtte bli tillagt det administrative ansvaret for ordningen.

Vedlegg 3

Innspill fra Akademikerne

Etter- og videreutdanningsreformen. Modell for partenes deltakelse i finansieringen – 2-delt fondsstruktur.

Modellen tilsikter at hovedtyngden av det økonomiske grunnlag for Kompetansereformen skal administreres på bedrifts-/virksomhetsnivå for å sikre et nært forhold mellom den instans som treffer beslutninger om utdanningspermisjoner og andre utdanningstiltak og disponeringen av midlene i forhold til bedriftenes/virksomhetenes lokale behov og strategi for kompetanseøkning. Videre tilsiktes at en så langt det er mulig skal unngå å måtte bygge opp et stor administrativt apparat for å samle inn og refordele de økonomiske midler. Endelig pekes på at etterutdanningsmønsteret for store grupper karakteriseres av relativt hyppige, men kortvarige fravær fra arbeidet, noe som tilsier mest mulig ubyråkratiske prosedyrer for avgjørelse av søknader om permisjon og støtte til livsopphold m.v under permisjon. Gjennom en 2-deling av økonomien gir modellen samtidig grunnlag for å løse fellesoppgaver på nasjonalt nivå.

Formål

Formålet med partenes samarbeid om å finansiere kostnader ved reformen må være å skape et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for:

1. å «toppfinansiere» støtte til livsopphold for «Ny sjanse»-kandidater, dvs. yte støtte utover forbedrede regler for støtte fra Lånekassen.
2. å yte støtte til livsopphold og utdanningskostnader under permisjon for kompetansegivende videreutdanning i tillegg til det som følger av Lånekassens regler.
3. å yte støtte til livsopphold og utdanningskostnader under permisjon for annen videreutdanning og etterutdanning som på individuelt grunnlag er initiert av arbeidstakerne.
4. å yte støtte til kartlegging av opplæringsbehov i virksomhetene.
5. å yte støtte til utvikling og planlegging av opplæringstiltak tilpasset arbeidslivets behov – både i bedriftene og nasjonalt.
6. å yte utjevningsstøtte til virksomheter med få ansatte eller som dokumenterer særlig opplæringsbehov.

Merknad:

Bedriftenes/virksomhetenes ansvar for å organisere og finansiere tiltak for egne opplæringsbehov må prinsipielt bestå selv om det vil være en «gråsone» mellom partsfinansiering og bedriftens egen finansiering av opplæring. Dvs. utgifter til kompetanseøkning som følger av Hovedavtalens kap 16 eller bestemmelser med tilsvarende formål og eventuelle andre avtalebestemmelser og som ikke dekkes gjennom de regler som måtte gjelde for den partsfinansierte ordning, må dekkes av bedriften selv.

Organisering

Akkumulering av midler til de formål som er nevnt bør organiseres som en kombinasjon av:

- avsetninger/fond i den enkelte bedrift/virksomhet og
- et nasjonalt fond (stiftelse).

Bedriftsvise/virksomhetsvise fond skapes ved en kombinasjon av:

1. en pliktig avsetning av bedriftens/virksomhetens midler minst svarende til 0,x prosent av grunnlaget for arbeidsgiveravgiften, og
2. et pliktig trekk i den enkelte arbeidstakers lønn svarende til 0,y prosent av grunnlaget for arbeidsgiveravgiften.

Merknader:

1. Reglene må omfatte alle bedrifter/virksomheter i Norge, også en-mannsforetak (med enkelte særregler). Avgrensning av enheter må i hovedregelen følge skattelovens avgrensning av hva som er skattesubjekt. I staten må det kunne avgjøres internt i hvilken grad staten skal oppfattes som én virksomhet med tilhørende sentralt fond for fellestiltak og enkeltvirksomheter med lokalt fond. I den enkelte kommune/fylkeskommune kan det forholdes tilsvarende.
2. På en «almengjort» måte må alle bedrifter/virksomheter og næringsdrivende med minimum 1 ansatt i minimum x prosent stilling pålegges å foreta avsetning. Det bør innføres en ny hjemmel i skatteloven for fradrag for avsetning til et bedriftsvist kompetansefond. Gjennom forskrifter bør det settes en *øvre grense* for den fradragsberettigede avsetningen, for eksempel 5 prosent av grunnlaget for arbeidsgiveravgift. Avkastning av avsetningen bør inngå i fondet og også være skattefritatt for bedriften, men bør ikke regnes som avsetning, dvs. at det må ikke være anledning for bedriften å benytte avkastning til å dekke kravet til minimumsavsetning.
3. Det bør være anledning til å variere avsetningen utover minimumsnivå fra år til år, avhengig av bedriftens økonomiske situasjon og utdanningsbehov. Det bør imidlertid legges begrensninger på muligheten for å akkumulere de årlige avsetningene over flere år. Dette for å sikre at midlene faktisk brukes til utdanningsformål, og ikke blir skatteutsettelse/strategisk skatteplanlegging, for eksempel ved at avsetningsbeløp som er ubenyttet etter 2 år skattlegges som overskudd kombinert med en hel eller delvis overføring av midlene til det nasjonale fondet.

Fondet administreres av bedriften/virksomheten selv, underlagt vanlige regler for ansattes medbestemmelse og regler for revisjon.

Det nasjonale fond skapes ved:

1. en pliktig innbetaling av 20 prosent av inntektene/minsteavsetningene i de bedriftsvise/virksomhetsvise fond, og
2. eventuelle bidrag fra staten (i egenskap av myndighet og tredje part).

Fondet foreslås administrert av Statens Lånekasse underlagt et styre sammensatt av myndighetene og partene.

Ytelser fra fondene

Bedriftsvise/virksomhetsvise fond

Det bør kunne benyttes inntil 20 prosent av inntektene/avsetningene til dekning av kostnader ved kartlegging av opplæringsbehov og utvikling og planlegging av opplæringstiltak i bedriften/virksomheten.

Fondene skal yte støtte til:

1. Livsopphold og utdanningskostnader i tillegg til det som følger av Lånekassens regler, ved bruk av lovfestet rett til permisjon for kompetansegivende videreutdanning.
2. Livsopphold og utdanningskostnader under permisjon for annen videreutdanning og etterutdanning som på individuelt grunnlag er initiert av arbeidstakerne i medhold av lovfestet individuell rett.

   Merknad:
   Bedrifter/virksomheter som avsetter midler utover minstekravet, kan benytte fondet til å yte støtte til livsopphold og utdanningskostnader også for utdanningspermisjoner som faller utenfor arbeidstakernes lovfestede rett.
3. Bedriftens/virksomhetens kostnader til kartlegging av behov for økt kompetanse i bedriften/virksomheten og planlegging av opplæringstiltak.
4. Bedriftens/virksomhetens kostnader ved utvikling av nye opplæringstiltak i bedriften/virksomheten.

Individuell søknad om støtte fra ordningen til livsopphold og utdanningskostnader ved permisjoner som faller inn under ordningens formål avgjøres av arbeidsgiver i samråd med arbeidstakerne eller deres tillitsvalgte innen rammen for inntekter/avsetninger/eventuell utjevningsstøtte for den enkelte bedrift/virksomhet.

Rett til støtte fra den bedrifts-/virksomhetsvise fondsordning til permisjonskostnader begrenses til et beløp svarende til full lønn for gjennomsnittlig 1 mnd per år per ansatt med mindre noe annet avtales innen bedriften/virksomheten.

Nasjonalt fond

Fondet yter støtte til:

1. «Toppfinansiering» av støtte til livsopphold for «Ny sjanse»-kandidater, dvs. støtte utover det som følger av Lånekassens regler.
2. Kartlegging av opplæringsbehov på nasjonalt nivå.
3. Utvikling av nasjonale strategier for kompetanseøkning og utvikling/planlegging av opplæringstiltak på det nasjonale plan tilpasset arbeidslivets behov.
4. Utjevning for virksomheter med få ansatte/særlig opplæringsbehov.

Særregler for enmannsforetak/selvstendig næringsdrivende

Ansatte hos selvstendig næringsdrivende faller inn under reglene ovenfor. For den næringsdrivende selv må gjelde følgende regler:

1. Det gis anledning til fradrag for en avsetning på inntil kr. x per år inntil akkumulert kr. y. Avsetningsbeløpet bindes på konto i Norges Bank som forrentes med 2 prosent pa. Avkastningen gjøres skattepliktig.
2. Hele avsetningsbeløpet må være benyttet innen 6 år fra utløpet av det

inntektsåret hvor innskudd første gang gjøres. Avsetningen bør kunne benyttes til alle formål som per i dag er fradragsberettiget samt til tilsvarende formål som bedriftsvise fond jf ovenfor.

Merknader:

1. Utgifter til livsopphold kan innenfor opptrukne regler og krav til dokumentasjon av faktisk fravær i utdanningsøyemed dekkes av avsatte midler. Dette beskattes på vanlig måte. Dette betyr i praksis at de næringsdrivende gis anledning til å spare til utdanningsformål og gis en skatteutsettelse i så måte.
2. Dersom innestående midler benyttes i strid med bestemmelsene, eller ikke er benyttet innen 6-årsfristen, bør beløpet tas til inntekt og tillegges et renteelement på 10 prosent per år fra utløpet av det år hvor fradrag er krevet til utløpet av det år hvor inntektsbeskatning skjer.
3. Fradrag for avsetning kreves på særskilt skjema med bekreftelse om foretatte innskudd i Norges Bank. Inntektsføring skjer på samme skjema med vedlagt dokumentasjon for bruk som skal medfølge selvangivelsen.

Gjennomføring

For å sikre like konkurransevilkår mellom organiserte og ikke-organiserte bedrifter/virksomheter, forutsettes at de regler partene blir enige om blir gjort allment gjeldende gjennom en egen lov.

Reformen bør innfases slik at det er samsvar mellom mulighetene for å ta ut individuelle permisjonsrettigheter, bedriftenes/virksomhetenes behov og utviklingen og implementeringen av hensiktsmessige opplærings- og utdanningstilbud.