



*Med forbehold om endringer ved fremføring*

- Det er en glede å få ønske velkommen til dette seminaret om produktivitetens utviklingen. Vi skal få belyst viktige spørsmål. Hvordan har utviklingen i produktiviteten i fastlandsøkonomien vært sammenliknet med andre land? Forstår vi hva som ligger bak den avdempingen vi har sett i produktivitetsveksten de siste årene? Og hva bør vi gjøre for å bygge opp under en vekstkraftig fastlandsøkonomi i årene framover? Påmeldingen til seminaret viser at det både er stor og bred interesse for disse spørsmålene.
- Jeg må begynne med å presisere at seminaret ikke arrangeres av Finansdepartementet, men av departementets rådgivende utvalg for modell- og metodespørsmål. Utvalget ble opprettet i 2011, og har som mandat å gi departementet faglige råd om bruken av modeller og metoder innen makroøkonomi. Som en del av dette arbeidet skal utvalget arrangere åpne seminarer om faglige og metodiske spørsmål, og dette er det tredje seminaret utvalget arrangerer. Utvalget bestemmer selv hvilke saker det vil ta opp. Med årets seminar har utvalget truffet et tema som nå er svært aktuelt; et viktig mål for Regjeringen Solberg er nemlig å fremme verdiskaping og økt produktivitet i norsk økonomi. For å få til dette er det viktig å forstå hvilke årsaker som ligger bak den produktivitetens utviklingen vi har observert de siste årene og hva som kan gjøres for å påvirke den framover.
- Jeg vil også bruke anledningen til å takke utvalget og utvalgsleder Steinar Holden

for det arbeidet de gjør. Utvalget har medlemmer fra seks forskjellige skandinaviske universiteter, fra Norges Bank og fra Statistisk sentralbyrå, i tillegg til ett medlem fra Finansdepartementet. Disse møtes to til fire ganger i året for å drøfte faglige problemstillinger departementet arbeider med. Da utvalget ble opprettet ble det understreket av daværende finansminister at det er viktig at det er bred tillit til de analyser og vurderinger som ligger til grunn for utformingen av den økonomiske politikken. Det kan jeg uten videre slutte meg til. Utvalgets arbeid bidrar til å underbygge denne tilliten.

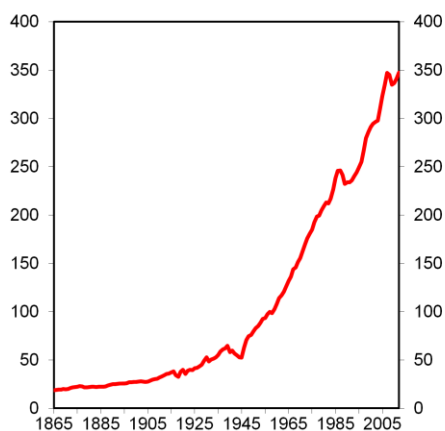
- Utvalget bidrar også til et opplyst offentlig ordskifte om den økonomiske politikken. Det gjør utvalget særlig ved å arrangere seminarer slik som i dag. Jeg vil derfor også takke innleiderne på seminaret for at de deltar her i dag.
- In particular, I would like to thank our two foreign speakers for being here today, and share their experiences with us. Many have pointed out that most Ministers of Finance in the OECD would be glad to trade places with the Norwegian Minister of Finance, and that our economic problems are very different from those faced by most other industrialised countries today. However, the challenge of slower productivity growth is one we share with virtually all rich countries. It is therefore of great interest to us to hear from others who have tried to tackle this challenge.

## «Productivity isn't everything, but in the long run it is almost everything»

Økt produktivitet har gitt kraftig velstandsvekst:

- Inntekten per innbygger er mangedoblet
- Samtidig økt fritid: antall arbeidstimer per innbygger er redusert

BNP utenom oljevirksomhet 1865 - 2012  
1 000 2005-kroner per innbygger



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Finansdepartementet

- Sitatet i overskriften er fra Paul Krugman [The Age of Diminishing Expectations (1994)]. Han fortsetter slik: «A country's ability to improve its standard of living over time depends almost entirely on its ability to raise its output per worker.»
- Figuren illustrerer dette. I løpet av de siste 150 årene har brutto nasjonalproduktet per innbygger i Norge blitt mangedoblet. Den samme utviklingen finner vi i de andre landene som tok del i den industrielle revolusjon. Med dette løftet en betydelig andel av jordens befolkning seg fra en tilværelse nær eksistensminimum til en levestandard hinsides det noen da kunne forestille seg, og det i løpet av en periode på noen få hundre år.
- I figuren er velstandsveksten vist i 2005-kroner. Dette er et mål på inntektsveksten i samfunnet, og fanger således ikke opp alle sider ved samfunnsutviklingen. På noen områder undervurderes trolig velstandsutviklingen. For eksempel har forventet levealder økt kraftig og helsetilstanden er bedret. Vi har i dag medisiner og behandlinger som gjør at sykdommer som for 100 år siden var dødelige nå er nærmest ufarlige. Det er vanskelig å sette en verdi på slike framskritt i kroner og øre.
- Denne velstandsveksten skyldes at produksjonen fra hver arbeidstime har blitt mangedoblet. I gjennomsnitt arbeider vi i Norge færre timer per innbygger i dag enn for hundre år siden. Men vi får mye mer igjen for hver arbeidstime.
- Tallene i figuren viser utviklingen i brutto nasjonalproduktet per innbygger. Den fanger dermed også opp svinger i sysselsettingen og kapasitetsutnyttningen i økonomien. Vi ser tydelig fallet under andre verdenskrig, og vi ser lavkonjunkturen

etter bankkrisen på slutten av 1980-tallet. Den viktigste drivkraften bak veksten i verdiskapingen på lang sikt er imidlertid økt arbeidskraftsproduktivitet.

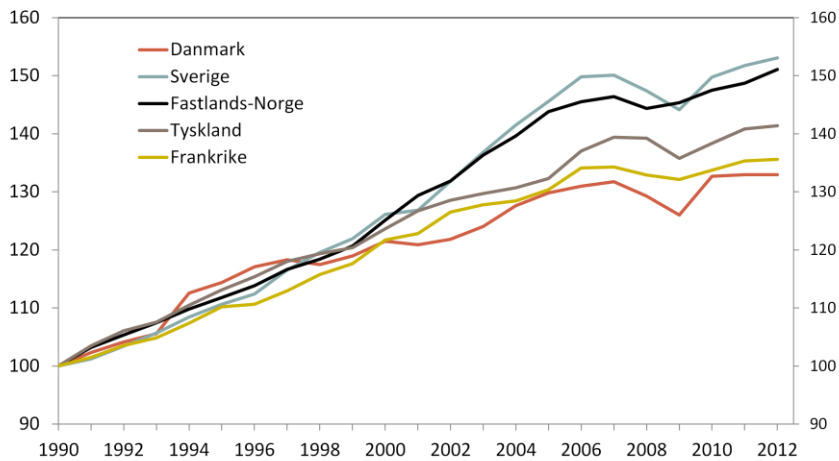
- De siste årene har mange industriland hatt lav kapasitetsutnyttelse etter finanskrisen. Det er grunn til å vente at kapasitetsutnyttelsen etter hvert vil ta seg opp igjen, og gi en økning i BNP per innbygger. De aller fleste industrilandene har i tillegg observert en langsommere vekst i arbeidskraftsproduktiviteten siden midten av 2000-tallet. Dette får naturlig nok ikke den samme oppmerksomheten på kort sikt. Men, dersom denne utviklingen fortsetter vil det ha stor betydning for vår framtidige velstand.

[OM FIGUREN: Figuren viser BNP per innbygger for Norge utenom oljevirkosomheten i faste 2005-kroner, fra 1865 til 2012. Usikkerheten er større for tall langt tilbake i tid. BNP per innbygger påvirkes av mengden arbeidskraft og kapital som inngår i produksjonen, og av produktiviteten til disse innsatsfaktorene. Dette er dermed ikke et rent produktivetsmål. På lang sikt forklares imidlertid oppgangen i BNP per innbygger av økt produksjon per arbeidstime, ikke av at antall arbeidstimer endres. Dette skyldes delvis at det står mer kapital bak hvert timeverk, men også at den uforklarte produktiviteten (ofte omtalt som total faktorproduktivitet) øker.

## Svakere produktivetsvekst de senere årene

### Arbeidskraftsproduktivitet i utvalgte land 1990-2012

Bruttonasjonalprodukt per utførte timeverk. Indeks 1990 = 100



Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå

Finansdepartementet

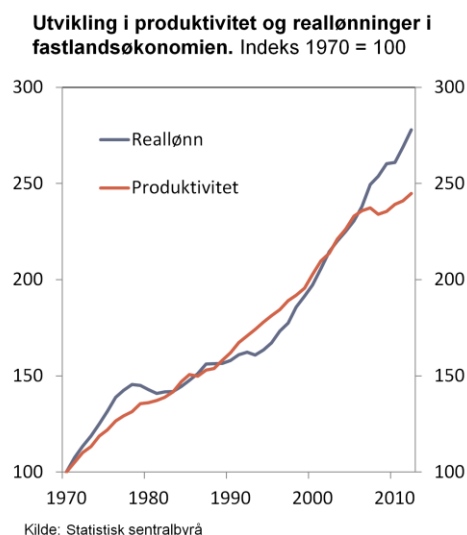
- Et mye brukt mål på produktivitet er bruttoprodukt per utførte timeverk. Ifølge dette målet har veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien de siste 20 årene vært om lag på linje med veksten i bl.a. Sverige.
- Samtidig ser det ut til at det skjedde en taktendring i produktivetsveksten i flere land rundt midten av forrige tiår. Samlet var veksten i produktiviteten i tiårsperioden 2002-2012 lavere enn i de tre foregående tiårsperiodene. Dette skyldes i sin helhet avdampingen etter 2005.
- Ulike faktorer har blitt pekt på for å forklare denne utviklingen, og dette vil vi få høre mer om senere i dag.
- En faktor som kan ha påvirket flere land, er at veksten i produktiviteten varierer med konjunktorene. I starten av et tilbakeslag faller ofte produksjonen mer enn sysselsettingen, fordi mange bedrifter velger å holde på ansatte i påvente av bedre tider. I kjølvannet av den internasjonale finanskrisen i 2008 så vi eksempler på dette i flere land i Europa, mens bedrifter i USA i større grad kuttet i arbeidsstokken.
- En annen faktor er arbeidsinnvandringen. Arbeidsinnvandringen til Norge i perioden etter 2004 kan ha ført til økt aktivitet i næringer med relativt svak underliggende vekst i produktiviteten, som bygg og anlegg. En slik endring i sammensetningen av den økonomiske aktiviteten kan ha bidratt til å dempe veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien sett under ett.
- Videre har utviklingen i fastlandsbedriftenes investeringer vært svak etter finanskrisen. Dette kan også ha slått negativt ut i veksten i produktiviteten.

- Antagelig kan det være flere faktorer som spiller sammen, og dette er et felt hvor vi ønsker mer kunnskap.

[OM FIGUREN: Figuren viser utviklingen i arbeidsproduktivitet, målt ved bruttonasjonalprodukt per utførte timeverk. I figuren er arbeidsproduktiviteten for hvert land indeksert slik at nivået er lik 100 i 1990. Nivået i hvert år viser dermed hvor høy arbeidsproduktiviteten er målt i forhold til nivået i 1990. Tallene er målt i faste priser og påvirkes således ikke av bytteforholdsgevinster.]

## Produktivitetsutviklingen gir en ramme for reallønnsveksten over tid

- Økt produktivitet gir grunnlag for økt reallønn
- Svakere produktivetsvekst, men bedret bytteforhold de siste årene
- Vi kan ikke basere oss på en ytterligere bedring av bytteforholdet, og utviklingen kan snu



Finansdepartementet

- Produktivetsvekst kommer hele samfunnet til gode, gjennom lavere priser, mer effektiv produksjon i offentlig sektor, overskudd til bedriftseierne – og ikke minst høyere lønn. Over tid regner vi med at reallønnen vil vokse om lag i takt med produktiviteten. Økt produktivitet gir mer lønnsomme bedrifter, og denne gevinsten tilfaller både ansatte og eiere.
- Siden 2005 har veksten i produktiviteten flatet ut, mens den forholdsvis sterke veksten i reallønningene har fortsatt. Samtidig har lønnsomheten i norsk næringsliv vært forholdsvis god. Dette henger sammen med at vi har fått et bedre bytteforhold med utlandet. Vi har fått gode priser på de produktene vi selger i forhold til de vi kjøper fra utlandet. Dermed har bedriftene fått bedre betalt, og evnen til å bære høye lønninger har økt. Vi kan neppe regne med stadig nye bytteforholdsgevinster – og den bedringen vi har sett kan også reverseres. I årene framover må vi derfor regne med at veksten i reallønn og produktivitet må stemme bedre overens.
- Holden III-utvalget, som la fram sin rapport i forrige uke, har sett på utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelse, bl.a. i lys av at vi har fått et høyt kostnadsnivå og en svakere produktivetsutvikling. Utvalget har også drøftet behovet for tilpasninger dersom bytteforholdsgevinstene skulle reverseres. Utvalgsleder Steinar Holden vil senere i dag presentere noen av konklusjonene fra utvalgets rapport.

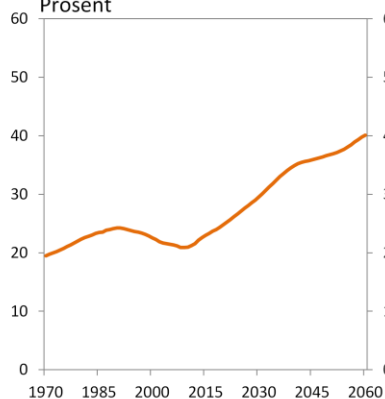
[OM FIGUREN: Figuren viser utviklingen i arbeidsproduktivitet (målt på samme måte som på forrige plansje) og timelønnskostnader deflatert med konsumprisindeksen

(reallønn) i fastlandsøkonomien. Begge størrelsene er indeksert med verdi 100 i 1970. Nivåene i hvert år etter det viser altså hvor mye arbeidsproduktiviteten og reallønnen har økt siden 1970.]



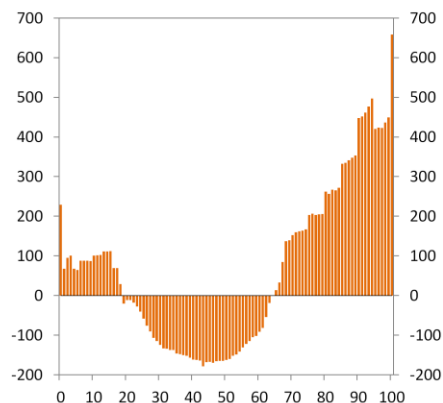
## Aldringen av befolkningen vil etter hvert legge stort press på offentlige budsjetter

Antall eldre i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder  
Prosent



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Netto overføringer etter alder i 2009  
1 000 kroner



La meg nå minne om en annen utfordring vi står overfor på lang sikt: Aldringen av befolkningen, og de følger den får for offentlige finanser.

Petroleumsinntektene gir et solid tilskudd til statens finanser. Norge er ett av de få landene i Europa som har overskudd i offentlige budsjetter. På lengre sikt vil imidlertid aldringen av befolkningen være en betydelig utfordring for statens finanser også i Norge.

De siste tjue årene har imidlertid befolkningsutviklingen vært relativt gunstig. Siden 1990 har andelen eldre avtatt og er nå om lag på samme nivå som i 1970. Samtidig har også andelen unge avtatt, mens andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder har økt. Denne utviklingen har nå begynt å snu: Eldreandelen er på vei opp. I årene framover vil det være en vedvarende økning i andelen eldre i befolkningen, mens andelen barn og unge ventes å holde seg relativt stabil.

Økningen i antall eldre vil legge et økende press på de offentlige finansene. Aldringen av befolkningen innebærer at veksten i netto mottakere av offentlig støtte vil være sterkere enn veksten i netto bidragsyttere. De neste 30 årene anslås utgiftene til alders- og uførepensjoner å øke fra 9¼ til 14¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge, dvs. med 4½ prosentpoeng av fastlands-BNP. I tillegg kommer en betydelig økning i utgiftene til helse og omsorg som kan anslås å øke om lag like mye som pensjonsutgiftene.

Samtidig vil veksten i pensjonsfondet gradvis avta. Sammenliknet med bidraget fra skatteinntektene vil fondet etter hvert bety mindre for den samlede finansieringen av velferden. Dette understreker at produksjonen og arbeidsinnsatsen i

fastlandsøkonomien over tid er hovedkilden til finansiering av pensjonssystemet og de andre velferdsordningene våre.

## Økt produktivitet i offentlig sektor styrker bærekraften i velferdsordningene

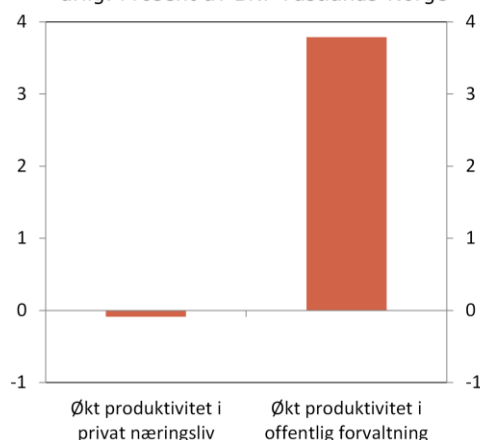
Økt produktivitet i privat næringsliv har i seg selv liten betydning for offentlige finanser

- Gir økte skatteinntekter, men også økte utgifter
- Betydningen av statens formue reduseres

Økt produktivitet i offentlig tjenesteyting er viktig for bærekraften i velferdsordningene

- Styrker off. finanser hvis produktivetsgevinster tas ut i form av reduserte bevilgninger

Utslag i offentlige finanser i 2060 som følge av at produktivetsveksten øker med ¼ pst. årlig. Prosent av BNP Fastlands-Norge



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Finansdepartementet

- For å kunne videreføre dagens velferdsordninger når befolkningen blir eldre, må det gjennomføres tiltak som øker inntektene og/eller reduserer utgiftene.
- Kanskje litt overraskende for mange, vil økt produktivitet i privat sektor i seg selv ikke styrke offentlige finanser. På den ene siden vil økt verdiskaping gi større skattegrunnlag og dermed økte inntekter for det offentlige, selv med uendret skattenivå. På den annen side vil økt produktivitet gi grunnlag for økte lønninger. Det vil gi økt lønnsvekst også i offentlig sektor. Også pensjoner og en rekke andre overføringer justeres opp med lønnsveksten.
- For Norge er det også av betydning at staten har en betydelig netto formue, herunder Statens pensjonsfond og de gjenværende oljeressursene på norsk sokkel. Denne formuen vil i utgangspunktet ikke øke som følge av økt produktivitet i fastlandsnæringene. Vi har altså en betydelig inntektskilde som ikke øker med produktiviteten. Samlet sett blir virkningen på offentlige budsjetter nær null i Norge. Vi må likevel huske på at et rikere samfunn vil ha større muligheter for å finansiere prioriterte velferdsgoder.
- Økt produktivitet i offentlig sektor kan både gi et bedre tjenestetilbud og styrke offentlige finanser. Historisk har produktivetsgevinster i offentlig sektor langt på vei blitt tatt ut i form av bedre tjenester. Dersom disse i stedet tas ut i form av reduserte bevilgninger, kan effekten være betydelig.
- Dersom vi for eksempel lykkes med å bruke ressursene i offentlig forvaltning ¼ pst. mer effektivt hvert år, og dette tas ut i form av reduserte utgifter, vil bruken av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer kunne reduseres med 13 pst. fram mot 2060.

Det vil styrke offentlige finanser i 2060 med om lag 3¾ pst. av BNP for Fastlands-Norge.

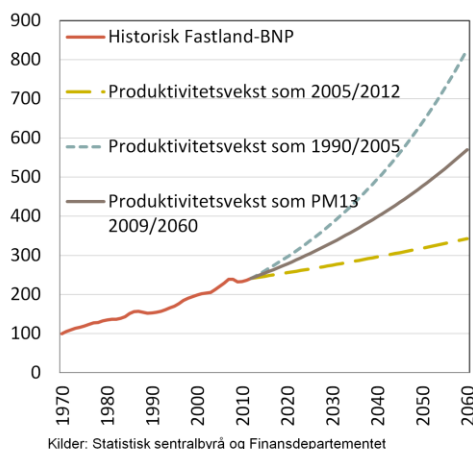
- Denne beregningen understreker hvor viktig det er at det arbeides kontinuerlig med å bedre ressursbruken i offentlig forvaltning. Samtidig må en huske på at de fleste tjenester som hører inn under det offentliges ansvarsområde, som utdanning, helse og pleie- og omsorg, er arbeidsintensive fordi direkte kontakt mellom tjenesteyter og mottaker er vesentlig. Det begrenser trolig potensialet for å redusere bruken av arbeidskraft i disse sektorene ved hjelp av ny teknologi uten at det går utover kvaliteten på tjenestene. Det gjelder uavhengig av om tjenestene utføres i privat eller offentlig regi.

[OM FIGUREN: Figuren viser endringer i det offentliges budsjettbalanse i 2060 som følge av økt produktivitsvekst i henholdsvis privat og offentlig sektor. Endringene er sammenlignet med referansebanen til Perspektivmeldingen 2013, hvor total faktorproduktivitet øker med 1,4 pst. i året fram til 2060, i økonomien samlet. (I privat sektor øker total faktorproduktivitet med 1,6 pst. i året fram til 2060.) De to søylene viser endringer i offentlig budsjettbalanse i 2060 når den årlige veksten i produktiviteten øker med ¼ prosentenheter.]

## Produktivitetsveksten er avgjørende for vår framtidige velferd

- Ved samme vekst i arbeidskraftsproduktiviteten som fra 1990 til 2005, øker BNP per innbygger reelt med vel 240 pst. fram til 2060
- Ved samme vekst i arbeidskraftsproduktiviteten som fra 2005 til 2012, øker BNP per innbygger reelt med vel 40 pst. fram til 2060

BNP Fastlands-Norge per innbygger ved ulik vekst i arbeidsproduktiviteten.  
Faste priser. Indeks 1970 = 100



Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Finansdepartementet

- Offentlige finanser er viktig, ikke minst for et Finansdepartement, men hovedgrunnen til å være opptatt av produktivitetsutviklingen er at det har stor betydning for vår framtidige velferd.
- Lav produktivitetsvekst i et enkelt år betyr ikke så mye for velferden vår. Sett over lengre tid betyr imidlertid selv små forskjeller i produktivitetsveksten svært mye. Dette kommer klart fram i denne figuren.
- Den nederste kurven viser forløpet for BNP Fastlands-Norge per innbygger fram til 2060, dersom produktivitetsveksten etter 2012 holder seg på samme nivå som gjennomsnittet i årene 2005-2012. Arbeidskraftsproduktiviteten vokser da med 0,7 pst. i året. Den øverste kurven viser forløpet dersom produktivitetsveksten etter 2005 fortsatte i samme takt som gjennomsnittet i årene 1990-2004. I denne perioden økte arbeidskraftsproduktiviteten med 2,6 pst. i året, 1,9 prosentenheter mer. I midten ser vi forløpet som ligger inne i perspektivmeldingen. Der ble det lagt til grunn en vekst i arbeidskraftsproduktiviteten på 1,8 pst. i året. Som dere ser av figuren, leder de ulike forløpene etter hvert til svært ulike inntektsnivåer i samfunnet.
- For en liten, åpen økonomi som den norske vil teknologiutviklingen og dermed «produktivitetsfronten» langt på vei bestemmes internasjonalt. Det er ingen som med sikkerhet kan si hvordan utviklingen vil bli i tiårene framover. Enkelte forskere spår nå en langt svakere produktivitetsutvikling i årene framover enn det vi har sett de siste tiårene.
- Vi vet ikke hva produktivitetsutviklingen vil bli. Men vi må sørge for at vi utnytter

de mulighetene vi får til å sikre verdiskaping og gode arbeidsplasser i Norge. Derfor har den nye regjeringen varslet at den ønsker å fremme verdiskaping og økt produktivitet i Norge.

[OM FIGUREN: Figuren viser endringer i BNP for Fastlands-Norge per innbygger fram til 2012, og videre til 2060 under ulike forutsetninger om veksten i arbeidskraftsproduktivitet. Antall arbeidstimer per innbygger holdes uendret på 2012-nivå i alle de tre framskrivingene.]

## Norsk produktivitetskommissjon

- Regjeringen varslet i Sundvolden-plattformen at den vil:
  - prioritere tiltak som fremmer verdiskaping og økt produktivitet i norsk økonomi
  - sette ned en produktivitetskommissjon
- Produktivitetskommissjonen skal
  - Analysere produktivitetsutviklingen i Norge
  - Belyse årsaker til svak produktivitetsutvikling
  - Foreslå konkrete produktivitetsfremmende tiltak

Finansdepartementet

- Regjeringen ønsker å stimulere til verdiskaping i hele landet. Vi vil skape et robust og mangfoldig næringsliv.
- Da må vi prioritere tiltak som fremmer verdiskaping og økt produktivitet.
- Regjeringen vil derfor styrke arbeidslinjen og investere i kompetanseheving. Vi vil arbeide for gode generelle arbeidsbetingelser for næringslivet, et forutsigbart skattesystem og bedre infrastruktur.
- Vi må imidlertid erkjenne at det er mye vi ikke forstår når det kommer til produktivitet. Det er behov for bedre analyser og å sammenstille kjent informasjon. Kanskje er det også behov for bedre datagrunnlag, særlig i offentlig forvaltning. For å hjelpe oss i dette viktige arbeidet vil Regjeringen sette ned en produktivitetskommissjon.
- Vi ønsker at kommissjonen så fort som mulig skal foreslå konkrete tiltak for økt produktivitetsvekst. Samtidig må politikken være basert på kunnskap og solide analyser. Vi legger derfor opp til å be produktivitetskommissjon om å analysere produktivitetsutviklingen i Norge og belyse årsaker til den relativt svake utviklingen de siste årene.
- Som jeg har vært inne på tidligere, kan produktivitetsvekst i offentlig sektor styrke bærekraften i velferdsordningene vesentlig. Det er derfor et naturlig utgangspunkt at produktivitetskommissjonens arbeid omfatter både offentlig og privat sektor.
- Den danske produktivitetskommissjonen har et tidsavgrenset mandat, mens kommissjonene i Australia og New Zealand er permanente institusjoner. Vi tar sikte på at også den norske produktivitetskommissjonen gis et tidsavgrenset mandat. Men det kan ikke utelukkes at et av kommissjonens forslag vil være at det opprettes en permanent produktivitetskommissjon for å fortsette det viktige arbeidet.

- Arbeidet med å opprette en kommisjon er i gang. Vi har hentet inspirasjon fra andre land som har hatt produktivitetskommisjoner, særlig Danmark. Jeg ser derfor fram til å høre neste innlegg av Peter Birch Sørensen, som leder den danske produktivitetskommisjonen.



# Perspektiver på produktivitet utviklingen

Åpent seminar arrangert av  
Finansdepartementets rådgivende utvalg  
for modell- og metodespørsmål

Mandag 9. desember 2013 kl. 11.30–16.00  
Regjeringskvartalet R5, Oslo



FINANSDEPARTEMENTET

Finansdepartementet

- Takk for oppmerksomheten!