



Mathilde Fasting (red.) – Marius Doksheim – Jan Erik Grindheim  
Haakon Riekeles – Torkel Brekke – Lars Fr. H. Svendsen  
Torstein Ulserød – Steinar Juel – Mats Kirkebirkeland  
Lars Peder Nordbakken – Lars Gauden-Kolbeinstveit – Eirik Løkke

# TRENDER

civita



# Trender

*Mathilde Fasting (red.)*



2016 © Civita AS  
Printed in Norway

ISBN 978-82-92581-75-9

Utgiver: Civita, Akersgt. 20, 0158 Oslo  
Omslag og illustrasjon: Cathrine Ulrikson  
Sats: Veronica Sande/Sande design  
Produksjon/trykk: F. J. Stenersen, Oslo

[www.civita.no](http://www.civita.no)

# Innhold

<b>Innledning</b> .....	5
<b>Demokrati og frihet</b> .....	7
<i>Forfatter: Marius Doksheim</i>	
<b>Globalisering</b> .....	15
<i>Forfatter: Marius Doksheim</i>	
<b>Demografiske endringer</b> .....	23
<i>Forfatter: Marius Doksheim</i>	
<b>Klimaendringer</b> .....	31
<i>Forfatter: Haakon Riekeles</i>	
<b>Migrasjon</b> .....	41
<i>Forfatter: Torstein Ulserød</i>	
<b>Globale maktendringer</b> .....	51
<i>Forfatter: Jan Erik Grindheim</i>	
<b>Politisering av religion</b> .....	61
<i>Forfatter: Torkel Brekke</i>	
<b>Individualisering</b> .....	69
<i>Forfatter: Lars Fr. H. Svendsen</i>	
<b>Urbanisering</b> .....	79
<i>Forfatter: Jan Erik Grindheim</i>	
<b>Press på personvernet</b> .....	89
<i>Forfatter: Eirik Løkke</i>	
<b>Ulikhet</b> .....	99
<i>Forfatter: Marius Doksheim</i>	

<b>Velferdsstatens bærekraft</b> .....	109
<i>Forfatter: Steinar Juel</i>	
<b>Europa i endring</b> .....	119
<i>Forfatter: Jan Erik Grindheim</i>	
<b>Fremtidens arbeidsliv</b> .....	131
<i>Forfatter: Mathilde Fasting</i>	
<b>Innovasjonstrender</b> .....	141
<i>Forfatter: Lars Peder Nordbakken</i>	
<b>Kunnskapssamfunnet</b> .....	151
<i>Forfatter: Mats Kirkebirkeland</i>	
<b>Integrering</b> .....	161
<i>Forfatter: Marius Doksheim</i>	
<b>Sivilsamfunn i endring</b> .....	169
<i>Forfatter: Lars Gauden-Kolbeinstveit</i>	

## Innledning

Denne pamfletten gir en oversikt over trender og utviklingstrekk som påvirker og vil påvirke Norge fremover. Noen trender representerer først og fremst muligheter for Norge, andre vil være mer utfordrende. Men alle skaper behov for politiske endringer og tilpasninger.

Vi har valgt ut de trendene som per i dag ser ut til å få størst betydning i tiårene fremover. Det betyr ikke at samlingen dekker alle områder, og utviklingen fremover vil trolig bli en annen enn den som i dag virker mest sannsynlig.

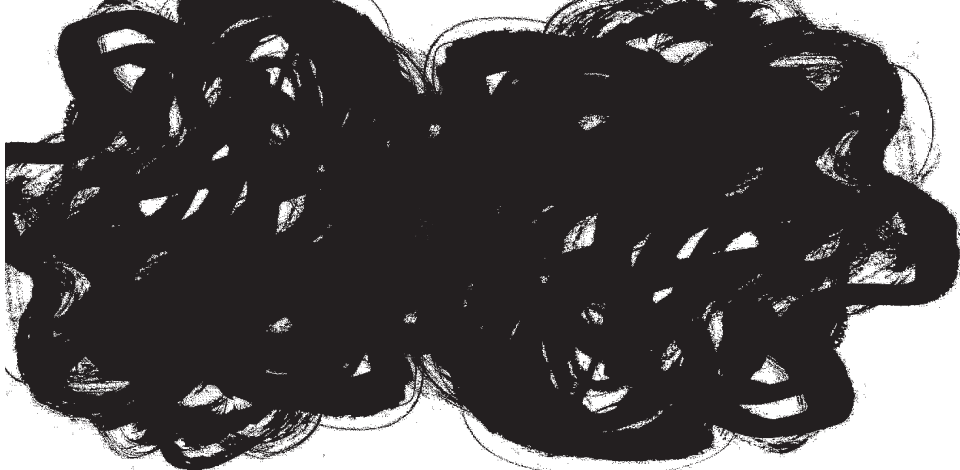
Denne pamfletten om trender startet med en idé fra Kristin Clemet, der ulike medarbeidere i Civita skulle bidra. Fagsjef Marius Doksheim har vært sentral i det skriftlige arbeidet, og Cathrine Ulrikson har bidratt med illustrasjoner til hvert kapittel og til forsiden. Therese Thomassen og Veronica Sande har hatt ansvaret for henholdsvis layouten og ferdigstillelse av manus.

De ulike kapitlene er skrevet av medarbeidere i Civita. Det er i hvert tilfelle den enkelte forfatter som står ansvarlig for innholdet, og Civita har som tanksmie ikke noen omforent mening i de ulike spørsmålene. I noen tilfeller er kapitlene basert på tidligere arbeider, og det vil fremkomme i tekstene eller i notene.

*Civita er en partipolitisk uavhengig tanksmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Forfatterne av*

*de enkelte kapitlene i denne pamfletten står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.*





Demokrati og frihet





# Demokrati og frihet

## Demokratiets vekst

I løpet av 1900-tallet spredte demokratiet som styreform seg over hele verden. Rundt 1900 var det 10 land som kunne kalle seg demokratiske. Ved årtusenskiftet var antallet steget til over 60.<sup>1</sup> I dag er 44 prosent av verdens land, som innehar 40 prosent av verdens befolkning, regnet som frie av Freedom House.<sup>2</sup>

Statsviteren Samuel P. Huntington kategoriserte spredningen av demokratiet i tre bølger:<sup>3</sup> Den første begynte med demokratiet i USA og varte frem til første verdenskrig. Etter annen verdenskrig kom en ny bølge, med demokratisering av de tapende landene og avkolonisering. Den siste bølgen startet med revolusjonen i Portugal i 1974, og tok med seg mange latinamerikanske og asiatiske land, samt Øst-Europa etter Sovjetunionens fall i 1990. Demokratiseringen som har skjedd deretter, blant annet i afrikanske land, regnes gjerne som en fortsettelse av denne bølgen. Den arabiske våren, som begynte i 2010, ble av noen regnet som starten på en ny bølge, men denne ser ut til å ha fått en brå slutt.

En slik kategorisering skjuler imidlertid viktige forskjeller. New Zealand var det første landet som ga universell stemmerett til både menn og kvinner, i 1893. Mens USA i teorien ga stemmerett til alle menn i 1870, var ikke stemmeretten universell før opphevelsen av rase-lovene i 1965. Sveits innførte stemmerett for kvinner så sent som i 1971 (og ikke før 1990 i kantonale valg).

## Hva er et demokrati?

Også definisjonen av et demokrati varierer, og påvirker hvor mange land som kan kalle seg demokratiske. Et minstekrav må være at det er folket som styrer, gjennom valg av representanter. Det er imidlertid vanlig å kreve at et demokrati innbefatter både frie og rettferdige valg, aktiv folkelig deltakelse, beskyttelse av menneskerettighetene og en rettsstat der alle er like for loven. For å kalle seg et liberalt demokrati, må det være maktfordeling, konkurranse om makten og et på alle måter åpent samfunn, som oftest styrt av en grunnlov som begrenser myndighetenes maktutøvelse.

Individets frihet er både en forutsetning for demokrati og en følge av det. De viktigste personlige frihetene er rettigheter myndighetene ikke kan bryte, uten etter rettsstatens prinsipper. Disse kalles gjerne sivile rettigheter og inkluderer blant annet ytringsfriheten, forsamlingsfriheten, rettsstatsgarantier, eiendomsrettigheter, religionsfrihet og personvern.

The Economist Intelligence Unit regner bare 20 land for å være fullstendige demokratier (av disse rangeres Norge aller øverst), mens 59 land er demokratier med mangler, 37 er hybridregimer og 51 er autoritære regimer.<sup>4</sup>

## Demokratiets fall?

Etter mange år med økende demokratisering, har det de siste årene vært en viss tilbakegang. Freedom House rangerer verdens land etter politiske rettigheter og sivile friheter, og klassifiserer dem som frie, delvis frie eller ikke frie.<sup>5</sup> Mellom 1985 og 2005 økte andelen av verdens land som ble klassifisert som frie fra 34 til 46 prosent, og andelen som ble klassifisert som ikke frie falt fra 33 til 24 prosent. Fra 2005 til 2015 har andelen «fri» falt med to prosentpoeng, og andelen som regnes som «ikke fri» økt til 26 prosent.

Det er flere forklaringer på nedgangen. Kina er for noen blitt et forbilde, fordi landet har oppnådd høy økonomisk vekst og økende velstand, uten å åpne nevneverdig for demokratiske rettigheter. Russland utfordrer liberale

verdier i sitt nærområde. Freedom House trekker også frem antidemokratiske, populistiske ledere i Latin-Amerika og militærkupp blant annet i Thailand.

Det er likevel for tidlig å si om vi ser starten på en bredere tilbakegang for demokratiet som styreform. Enkelte tendenser gir imidlertid grunn til en viss uro: Russlands og Kinas rolle er nevnt, men i tillegg er verden inne i en periode med lavere økonomisk vekst, økt geopolitisk uro, økende økonomisk og sosial ulikhet og en redusert rolle for de landene som tradisjonelt har fremmet demokratiet internasjonalt. Det er også tegn til at demokratiene i Europa og USA selv har alvorlige mangler og står overfor store utfordringer.<sup>6</sup>

## Demokratiets og frihetens fremtid

Demokratiet som styreform er på ingen måte perfekt, men det er liten tvil om at det, for det store flertallet av befolkningen, og over tid, er det beste vi har. Det er en viss sammenheng mellom demokrati og gode resultater, enten det er økonomisk vekst, tillit i befolkningen og til styresmaktene eller fred. Men aller viktigst er det faktum at demokratiet er den eneste styreform som behandler alle landets innbyggere som autonome, meningsberettigede mennesker, og som i størst grad gir menneskene muligheten til å leve de livene de velger for seg selv.

Ingenting er gitt. Vi så med den arabiske våren at det er kimer til demokratisering også i land der befolkningen er undertrykt. Med en økende middelklasse og, tross alt, økende velstands- og kunnskapsnivåer, kan de siste årenes nedadgående tendens fort snu.

Demokratisering skjer lettere der det etableres en middelklasse, som har mer utdanning og høyere levestandard enn tidligere. Denne middelklassen ønsker gjerne personlig frihet, økonomisk vekst og stabilitet, og vil ofte være pådrivere for demokratisering. De har også midlene som trengs for å finansiere offentlige goder og demokratiets institusjoner gjennom skatter.<sup>7</sup>

En bedre utdannet og mer velstående befolkning er ofte også mer tolerant eller liberal. Økt toleranse for andre levesett enn ens eget, gjør det enklere å etablere de sivile rettighetene, fordi andres meninger ikke lenger er like truende.<sup>8</sup> Et illustrerende eksempel er utviklingen i homofiles rettigheter. Over halvparten av verdens befolkning bor nå i stater der homoseksualitet er tillatt. Som kjent var dette forbudt i Norge frem til 1972. I 2000 tillot ingen land homofile ekteskap. I 2016 er det 19 land, med over 700 millioner innbyggere, som tillater dette.<sup>9</sup>

I Norge sier 96 prosent av befolkningen seg fornøyd med mulighetene til selv å velge hvordan man vil leve sitt liv.<sup>10</sup> Vi rangeres til å ha det høyeste nivået av personlig frihet av alle verdens land.<sup>11</sup> Kanskje kan vi sies å være den frieste befolkningen både i verden og i verdenshistorien.

De siste årene er verden blitt mer ustabil, og demokratiet og menneskers frihet er flere steder under press. Samtidig ser vi at enkeltmenneskers frihet stadig utvides. Hvilken vei trendene går fremover, synes det umulig å spå om. Men det er liten tvil om hvilken vei vi bør håpe på og arbeide for.

*Forfatter: Marius Doksheim, marius@civita.no*

Noter

- 1 Med mer enn 500 000 innbyggere. Polity IV Project 2013 <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- 2 Freedom House 2016: Freedom in the World 2016 [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FITW\\_Report\\_2016.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf)
- 3 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, 1992.
- 4 The Economist Intelligence Unit 2015: Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>
- 5 Freedom House 2016: Freedom in the World 2016 [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FITW\\_Report\\_2016.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf)
- 6 Se for eksempel Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, 2014.
- 7 Nancy Birdsall, *Middle-Class Heroes: The Best Guarantee of Good Governance*. Foreign Affairs, March/April 2016.
- 8 Welzel og Inglehart, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, 2004.
- 9 Washington Post *How gay rights have spread around the world over the last 224 years*, 2015. <https://www.washingtonpost.com/graphics/world/gay-rights-history/>
- 10 Legatum Institute 2015: The Legatum Prosperity Index. <http://www.prosperity.com/#!/country/NO>
- 11 Cato Institute: The Human Freedom Index <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/human-freedom-index-files/human-freedom-index-2015.pdf>





# Globalisering





# Globalisering

## Økende internasjonal avhengighet og samarbeid

Globalisering er prosessen der verdens land og befolkninger blir tettere integrert gjennom utveksling av varer, tjenester, kapital, mennesker, kulturer og ideer over landegrensene. Selv om bytte av varer og ideer har foregått til alle tider, kan man si at den moderne globaliseringen startet med den industrielle revolusjon på 1800-tallet. Med unntak av en reversering i tiden rundt første og andre verdenskrig, er den blitt drevet nokså konstant fremover, blant annet ved at den teknologiske utviklingen har gjort det mulig. Teknologien er også årsaken til at globaliseringen har vært spesielt markant de siste tre tiårene. Med billigere frakt og enklere kommunikasjon er varer og tjenester som tidligere måtte produseres lokalt, blitt en del av et globalt marked. Ideer det tidligere ville tatt år å spre, kan spres på sekunder og minutter.

Samtidig har den politiske utviklingen lagt til rette for globaliseringen. Verdens land er blitt mer åpne, både økonomisk og kulturelt. De har, blant annet gjennom internasjonale organisasjoner som FN, Verdens handelsorganisasjon og EU, skapt rammeverk for samarbeid og varebytte.

Det har vært debatt om globaliseringens konsekvenser for verdens fattige, særlig med store demonstrasjoner mot internasjonale organisasjoner rundt årtusenskiftet. Det er nok riktig å si at debatten er mer lavmælt i dag, og at de fleste innrømmer globaliseringens positive sider – samtidig som de fleste også ser noen nedsider.

Globaliseringens fremste positive effekt har vært den gradvise, men slett ikke fullendte, integreringen av verdens fattigere land i verdensøkonomien. Det har bidratt til økonomisk vekst, fattigdomsreduksjon og høyere velferd. I 1981 levde 44 prosent av verdens befolkning, to milliarder mennesker, i ekstrem fattigdom. I 2012 var andelen 13 prosent, 900 millioner mennesker.<sup>1</sup> Hadde 44 prosent av verdens befolkning fortsatt vært ekstremt fattige, ville det utgjort 3,2 milliarder mennesker. Fremgangen har vært spesielt markant i folkerike Kina, men den samme trenden ses i de fleste av verdens land – og har gjerne nær sammenheng med åpningen mot omverdenen.

Samtidig er det åpenbart at svært mange fortsatt er fattige, selv om de ikke defineres som ekstremt fattige. Globaliseringen gir også store utfordringer, blant annet en sterkere konkurranse, større omskiftelighet og eroding av en del tradisjoner, som i det minste kan være vanskelige mens de pågår. Det er også slik at et større globalt arbeidsmarked gir nye utfordringer for arbeidstakere i rikere land, som nå må konkurrere med lavere lønnet arbeidskraft internasjonalt.

### **Av-globalisering?**

Mens debatten om hvorvidt globaliseringen er hovedsakelig positiv eller negativ for verdens fattige er mindre dominerende enn før, er det nå debatter om effektene på rike land som dominerer (i de rike landene). I mange land har det vokst frem en betydelig motstand mot den «frie flyten» av mennesker og varer. Det gjelder innad i EU og EØS, der det i en del kretser er motstand mot den relativt høye arbeidsmigrasjonen som har fulgt med det åpne europeiske arbeidsmarkedet det siste tiåret. Motstanden er interessant nok markant i ellers så ulike partier som det britiske konservative partiet, det norske SV og franske Front National. Internasjonalt ser vi motstand mot forsøk på å få til handelsavtaler som TISA, TTIP og TPIP, og, spesielt etter den økte flyktning- og migranttilstrømmingen i 2015, mot innvandring fra ikke-vestlige land til Europa. En del av forklaringen på motstanden, ved siden av faktorer som terrorfrykt og integreringsevne, er sannsynligvis at den europeiske og amerikanske arbeider- og middelklassen de siste tiårene har sett en viss svekkelse av sin økonomiske fremgang,

blant annet som følge av økt konkurranse fra et åpnere verdensmarked for varer og mennesker. Dette momentet behandles nærmere i notatet *Ulikhet*.

Også i andre deler av verden ser man at det som oppleves som trusler mot egen kultur, situasjon eller posisjon, blant annet globaliseringen, gir opphav til det som er blitt kalt «identitetskriser».<sup>2</sup> Etter tiår med økonomisk og demokratisk fremgang, er mer autoritære og nasjonalistiske tendenser i vekst, kombinert med en større oppmerksomhet om religiøs ekstremisme, spesielt innen islam. Samfunnene forsøker å verge seg mot det skremmende, nye og ukjente ved å trekke seg tilbake til det de kjenner best, enten det er nasjonen, klanen eller religionen. Der kan det dannes fiendebilder og motstand.

En slik utvikling er, om den er reell og dominerende, en trussel mot opprettholdelsen og den videre fremveksten av den globaliserte verden, så vel som enkeltmennesker og liberale verdier. Samtidig er det ofte mer fokus på det som kan fremstå som brudd, enn på kontinuitet. Ifølge DHLs «Global Connectedness Index» har verden aldri vært mer sammenvevd enn i 2013, det siste året vi har tall for.<sup>3</sup> Om årene deretter vil gi en endring i bildet med stadig økende integrasjon, gjenstår å se.

## Norge

Norge er, som et lite og tradisjonelt åpent land, spesielt avhengig av det internasjonale samarbeidet og utvekslingen av ideer, varer, tjenester og kapital. Norge kan bidra til å opprettholde denne organiseringen gjennom å adressere svakheter ved dagens ordninger, med mål om videre fremvekst av globaliseringen. Norge har sitt anker i Vesten, EU og USA, og de liberale og demokratiske verdier og ideer disse står for. En fortsatt integrering med EU og USA er viktig, og den første milepælen på veien er de pågående forhandlingene om en handelsavtale mellom EU og USA, TTIP. Norge må tilpasse seg denne eventuelle avtalen på egnet måte, selv om en tilkobling synes vanskelig, slik Jan Erik Grindheim beskriver i rapporten «TTIP: Partnerskapsavtalen mellom EU og USA».<sup>4</sup> Det er videre uheldig at Norge trekkes frem som en av bremseklossene i arbeidet med nye avtaler i Verdens

Handelsorganisasjon. Det er trolig avgjørende for den globale økonomiske utviklingen at det inngås rettferdige handelsavtaler som sikrer fattige land og mennesker bedre tilgang til verdensmarkedet. Handelspolitikken må kombineres med en god og effektiv bistandspolitikk og andre typer samarbeid.<sup>5</sup>

Også migrasjonspolitikken må gjøres mer rettferdig og rasjonell, for eksempel med en omlegging av asylsystemet i retningen som beskrives i Civita-notatet «En helhetlig og forutsigbar flyktningpolitikk» av Sylo Taraku og Torstein Ulserød, kombinert med et mer liberalt arbeidsinnvandringsregime.<sup>6</sup>

I en globalisert verden er mulighetene større enn før, men det gjelder å føre en politikk som legger til rette for innovasjon, produktivitetsvekst og internasjonal konkurransekraft. Politikken må også legge grunnlaget for at mennesker som taper sin arbeidsplass som følge av konkurransen, kommer inn i nytt og mer produktivt arbeid. Se notatene *Innovasjon, Kunnskapssamfunnet* og *Fremtidens arbeidsliv*.

Aller viktigst er det kanskje at Norge og andre land som står for en åpen verden og liberale løsninger, forsvarer disse verdiene aktivt. I møtet med nasjonalistiske, autoritære eller ekstremistiske bevegelser og trender, trengs begrunnelsene for åpenhet. Åpenhet for varer, tjenester, kapital, mennesker, kulturer og ideer har bidratt til at Norge og verden har tatt store skritt i riktig retning de siste tiårene. Nye utfordringer har oppstått og gamle utfordringer er blitt tydeligere, og må forsøkes løst. Men lite tyder på at isolasjon eller mindre samarbeid og utveksling er løsningen.

*Forfatter: Marius Doksheim, marius@civita.no*

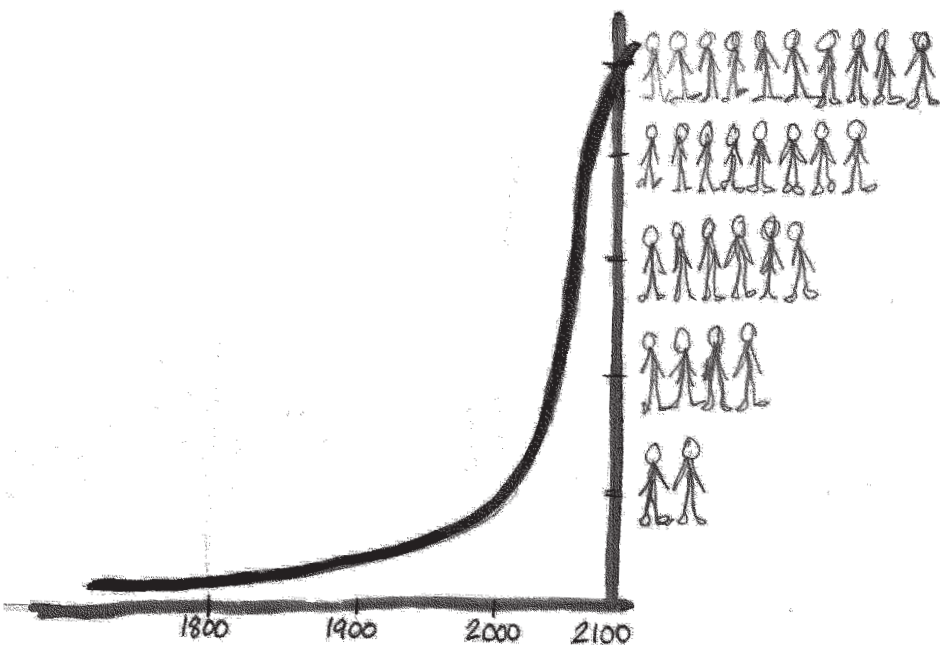
## Noter

- 1 Verdensbanken 2016. <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>
- 2 Koert Debeuf, *Tribalisation, or the end of globalisation*, 2015. <https://euobserver.com/opinion/131413>
- 3 DHL 2014. [http://www.dhl.com/en/about\\_us/logistics\\_insights/studies\\_research/global\\_connectedness\\_index/global\\_connectedness\\_index.html#.VpTrAzYmW9B](http://www.dhl.com/en/about_us/logistics_insights/studies_research/global_connectedness_index/global_connectedness_index.html#.VpTrAzYmW9B)
- 4 Grindheim, *TTIP*, Civita-rapport, 2015. <http://www.civita.no/publikasjon/ttip-partnerskapsavtalen-mellom-eu-og-usa>
- 5 Se Doksheim, *Frihandel*, Civita-notat nr. 2, 2015 og Hegertun, *Jakten på resultater i norsk bistand*, Civita-notat nr. 5, 2015.
- 6 Taraku og Ulserød, *En helhetlig og forutsigbar flyktningpolitikk*, Civita-notat nr. 33, 2015. <http://www.civita.no/publikasjon/nr-33-2015-en-helhetlig-og-forutsigbar-flyktningpolitikk>





## Demografiske endringer





## Demografiske endringer

Verdens befolkning er i 2016 rundt 7,4 milliarder.<sup>1</sup> Den er forventet å nå 8 milliarder rundt år 2024. FN opererer deretter med tre alternative frem-skrivninger: Et høyvekstscenario der veksten fortsetter omtrent som i dag, og vi blir 16 milliarder mennesker i 2100, et mellomalternativ der vi ser en avtakende vekst mot 11 milliarder i 2100, og et lavvekstscenario der befolkningen vokser til 8 milliarder for deretter å avta. Hvilket av scenariene som treffer best, avhenger av om fertiliteten er høy eller lav. Mellomalternativet, som anses som mest sannsynlig, fordrer at antallet barnefødsler i fattige land reduseres betydelig.

Verdens befolkning var under 2 milliarder så sent som i 1920, men vokste raskt gjennom det 20. århundre. Veksten var spesielt høy etter andre verdenskrig. Mens det hittil har vært Asia som har stått for den største veksten, er det i årene fremover Afrika som vil oppleve størst befolkningsøkning. Europa er forventet å stabilisere seg rundt dagens 740 millioner mennesker, med en viss variasjon mellom landene, slik at noen øker sin befolkning og andre lands befolkning reduseres.

I 1950 utgjorde Europa i overkant av 20 prosent av verdens befolkning, mens rundt 55 prosent bodde i Asia og ni prosent i Afrika. I dag står Europa for 10 prosent, Asia for 60 prosent og Afrika for 15 prosent. Allerede om 35 år er Europa forventet å utgjøre kun 7,5 prosent av verdens befolkning, Asias andel er forventet å falle til 55 prosent og Afrikas til å øke til 25 prosent.

Med andre ord: Europas befolkning er i tiårene fremover ventet å stå stille eller falle, Asias øker betydelig mindre enn hittil, mens Afrikas befolkning er forventet å øke kraftig.

28 afrikanske land er forventet å doble antallet innbyggere innen 2050. I mange europeiske land er derimot befolkningen forventet å falle. Særlig markert vil fallet være i en del øst-europeiske land, men også land som Tyskland og Italia forventer nedgang.

Befolkningsveksten har nær sammenheng med to andre demografiske faktorer, fertilitet og alderssammensetning i befolkningen. Landene der befolkningen er forventet å gå ned, har gjerne en aldrende befolkning allerede i dag, mens landene der høy vekst er forventet, har en ung befolkning. Japan og Tyskland har en medianalder på over 46 år (det vil si, halvparten av befolkningen er eldre enn dette), mens halvparten av innbyggerne i Niger og Uganda er under 16 år. De unge befolkningene har naturlig nok høyere fertilitetsrater (fødsler per innbygger), men i tillegg er det stor forskjell i antall barn hver kvinne i reproduktiv alder føder. En lang rekke land, inkludert hele Europa og USA, har en fertilitet på under 2,1, som må til for å opprettholde befolkningen. 21 land har en fertilitet på over fem barn per kvinne. Høy fertilitet har sammenheng med vanskelige økonomiske kår, og det er derfor å forvente at fødselstallene i dagens fattige land reduseres etter hvert som de opplever økonomisk fremgang.

Til sist er inn- og utvandring en viktig faktor for befolkningsveksten i land og regioner. Sett i stort, er rike land nettomottakere av migranter, mens fattigere land er netto avsendere. Mellom 2000 og 2015 innvandret det i snitt 4,1 millioner mennesker årlig til rike land, og innvandring er forventet å stå for over 80 prosent av den forventede befolkningstilveksten i rike land frem til 2050.

## Norge

Norges befolkning er, ifølge FN-tallene, forventet å øke fra dagens 5,2 millioner til 7,8 millioner i 2100. SSB har også dette som middelsscenario, men

opererer i tillegg med et høyvekstscenario der vi blir 14 millioner og lavvekstscenario der befolkningen når en topp rundt 2030, på under 6 millioner, og faller tilbake til dagens nivå i 2100.<sup>2</sup> Den avgjørende forskjellen mellom disse alternativene er innvandringen.

I dag er rundt 22 prosent av den norske befolkningen eldre enn 60 år. I 2050 vil 30 prosent være det, og i 2100 34 prosent. Vi har også en fertilitet som er lavere enn reproduksjonsraten, selv om den er betydelig høyere enn i mange andre rike og vestlige land. Med andre ord: Også i Norge kommer den forventede befolkningsveksten fra innvandring.

## Konsekvenser

Som vi har sett, er det relativt stor usikkerhet om en del av disse fremskrivingene, og den blir større jo lenger frem i tid vi forsøker å se (samtidig som flyktningsstrømmen til Europa i 2015 har vist at endringer også kan skje raskt). Likevel er det noen trender som virker sikre. Under oppsummeres disse, og det forsøkes å trekkes noen konsekvenser av utviklingen, både internasjonalt og for Norge.

*Befolkningen i verden vil øke, og mest i det som i dag er fattige land i (spesielt) Afrika. Befolkningen i land som vokser, vil også være ung.*

At befolkningen øker, gir for det første utfordringer ved at det trengs mer mat, flere boliger, flere arbeidsplasser og flere forbruksvarer. Samtidig gir større befolkninger både større tilbud og større etterspørsel, og kan således være positivt for økonomien. Ressursbruken må imidlertid være slik at den ikke i for stor grad belaster miljø og klima. Dette behandles i notatet *Klimaendringer*. Det må legges til rette for økonomisk vekst og arbeidsplasser, og det trengs innovasjon og effektivisering i landbruket og annen matproduksjon. Det må legges til rette for handel, slik at skalafordelene kan utnyttes.

For det andre vil veksten i Afrika og stagnasjonen i Europa og andre rike land trolig gi en endret maktfordeling i den internasjonale politikken.

Dagens fattige land blir sannsynligvis viktigere og må gis mer makt i internasjonale fora og i ulike forhandlinger.

Den tredje utfordringen er at en voksende, ung befolkning i fattigere land gir økt konkurranse for arbeidstakerne i rikere land, det være seg som produsenter av eksportvarer i de fattige landene, eller som migranter til de rikere landene. Når flere mennesker kan tilby billig arbeidskraft, blir det vanskeligere å tilby tilsvarende arbeidskraft i rikere land. Samtidig er det muligheter for en utveksling til felles nytte her, dersom komparative fortrinn utnyttes og utkonkurrerte arbeidstakere finner mer produktivt arbeid. Å holde den voksende unge befolkningen utenfor det internasjonale varebyttet og arbeidsmarkedet, er derimot en oppskrift på sosial uro og økonomiske vanskeligheter.

*Reproduksjonen i rike land er lav, og de vil trenge innvandring, om de vil opprettholde eller begrense fallet i innbyggertallet.*

Det er ikke nødvendigvis noe mål i seg selv å opprettholde eller øke befolkningen, men det er som oftest et politisk ønske å legge til rette for fødsler og familieliv, blant annet for å opprettholde velferdsordningene. I tillegg gir, som nevnt, en økende befolkning større etterspørsel. Tilsvarende vil en fallende befolkning gjøre de nasjonale markedene mindre og de lokale økonomiske mulighetene færre.

De norske ordningene for familier har trolig bidratt til at vi har relativt høye fødselsrater, men også i Norge er reproduksjonen lavere enn det som må til for å opprettholde befolkningen på sikt. Mathilde Fasting i Civita har tidligere foreslått blant annet å legge om velferdsordningene slik at det blir mer gunstig å få barn tidlig, noe som kan bidra til flere fødsler totalt.<sup>3</sup>

I tillegg til økte fødselstall er det å vente at land med fallende befolkningstall vil trenge en viss arbeidsinnvandring for å løse oppgavene. Det er for eksempel beregnet at Tyskland over tid vil trenge et innvandringsoverskudd på en halv million mennesker årlig, for å opprettholde arbeidsstyrken.<sup>4</sup> Innvandring og integrering behandles i notatene *Migrasjon og Integrering*.

*Norge og andre rike land vil oppleve eldrebølgen, der det blir flere eldre og relativt færre i arbeidsdyktig alder.*

Utfordringene med eldrebølgen er godt kjent i Norge, men vi har kun i liten grad begynt på prosessen med å gjøre velferdsstaten mer bærekraftig i en situasjon der det blir dobbelt så mange over 66 år per person i arbeidsdyktig alder, som i dag.<sup>5</sup> Eldrebølgen vil også gjøre at de eldre blir en sterkere maktfaktor i politikken, ved at politikerne må appellere til de eldre for å vinne valg. Vi ser allerede at velferdsordningene er blitt vridd i retning av omfordeling til eldre, blant annet på bekostning av barnefamilier.<sup>6</sup> I den grad de eldre har preferanser for velferd foran tilrettelegging for arbeid, pengebruk i dag foran sparing til fremtiden, eller bevaring av det bestående foran reformer som legger fundamentet for kommende tiår, vil det kunne gi en uheldig politisk dynamikk.

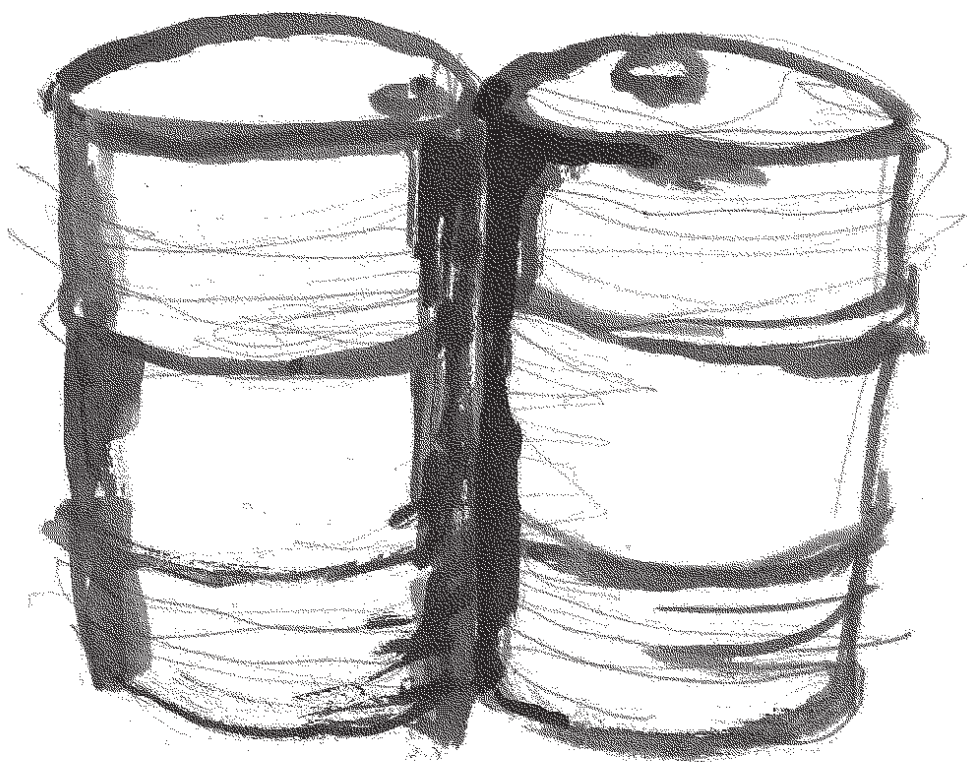
*Forfatter: Marius Doksheim, marius@civita.no*

Noter

- 1 Tallene i notatet er, der ikke annet er oppgitt, hentet fra UN Departement of Economic and Social Affairs, Population Division 2015: World Population Prospects – The 2015 Revision. [http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key\\_Findings\\_WPP\\_2015.pdf](http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf)
- 2 SSB: Befolkningsframskrivninger 2014–2100 i Økonomiske analyser nr. 4, 2014. Forfattet av Tønnesen, Syse og Aase.
- 3 Fasting, *Det store barneregnskapet*, Civita-rapport, 2013. <http://www.civita.no/publikasjon/det-store-barneregnskapet>
- 4 Bertelsmann Foundation 2015, sitert i Deutsche Welle 27.3.15. <http://www.dw.com/en/germany-needs-more-immigrants-study-says/a-18344745>
- 5 Perspektivmeldingen 2013. Finansdepartementet, Meld. St. 12 (2012-2013) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20122013/id714050/>
- 6 OECD 2008: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. <http://www.oecd.org/els/soc/growingunequalincomedistributionandpovertyinoecdcountries.htm>



# Klimaendringer





## Klimaendringer

Det er bred vitenskapelig enighet om at klimaet i verden er i ferd med å endres som følge av menneskelige utslipp av klimagasser. Klimaendringene er forventet å ha store negative konsekvenser for svært mange mennesker. Å begrense klimaendringene, og tilpasse seg de endringene man ikke kan unngå, vil derfor bli stadig viktigere de neste tiårene. Innsatsen mot klimaendringene vil også få store konsekvenser for verdens energiinvesteringer.

Norge må de neste årene ta stilling til hvordan man skal gjennomføre den felles utslippsforpliktelsen vi sannsynligvis vil ha med EU. Den innebærer at Norge og EU i felleskap skal redusere våre utslipp med 40 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2030. Utslippsreduksjoner er jevnt over dyrere å gjennomføre i Norge enn i resten av Europa, til dels fordi vi har et høyere velstandsnivå, men særlig fordi våre utslipp i mindre grad kommer fra sektorer hvor det er lett med store utslippskutt, som elektrisitetsproduksjon og oppvarming i husholdninger basert på fossile kilder. Norge kan derfor ha særlig behov for å bruke fleksibiliteten som EU forventes å innføre. Norge må også ta stilling til om, og i så fall hvordan, vår utslippsforpliktelse skal skjerpes i 2020 og 2025.

### Hva kjennetegner klimaendringene?

Klimaendringene har flere egenskaper som skiller det fra de fleste andre politiske utfordringer. De menneskeskapte klimaendringene er forårsaket

av akkumulasjon av klimagasser i atmosfæren. Av disse klimagassene er karbondioksid ( $\text{CO}^2$ ) den viktigste. Andre klimagasser er metan ( $\text{CH}_4$ ), lystgass ( $\text{N}_2\text{O}$ ), og en rekke kortlevde kraftige klimagasser (HFK, PFK og  $\text{SF}_6$ ). Mens de kortlevde klimagassene brytes ned etter forholdsvis kort tid i atmosfæren, blir de øvrige klimagassene værende i atmosfæren i flere tiår, eller til og med i flere århundrer for  $\text{CO}^2$ .

Fordi klimagassene sprer seg i atmosfæren, og effekten på klimaendringene avhenger av den totale konsentrasjonen, er det de totale utslippene fra hele verden over tid som er avgjørende. Klimaendringen skiller seg dermed fra tidligere store miljøproblemer som sur nedbør, som var avgrenset i tid og sted. Det har dermed ingen betydning hvor i verden utslippene finner sted, eller hva kilden er. Siden det er akkumulasjonen av klimagasser som er avgjørende, vil økte utslipp nå måtte motsvares av desto lavere utslipp i fremtiden.

Mens konsekvensene av en gitt mengde utslipp er lik uansett hvor i verden utslippene skjer, er ikke disse konsekvensene likt fordelt over hele verden. Noen land vil rammes vesentlig hardere av klimaendringene enn andre. Til dels er det fordi enkelte land er mer sårbare fra naturens side, som for eksempel lavtliggende land eller land som er utsatte for flom, stormer eller tørke. I tillegg vil fattige land påvirkes mer fordi de har dårligere forutsetninger for å iverksette tiltak som reduserer konsekvensene av klimaendringene.

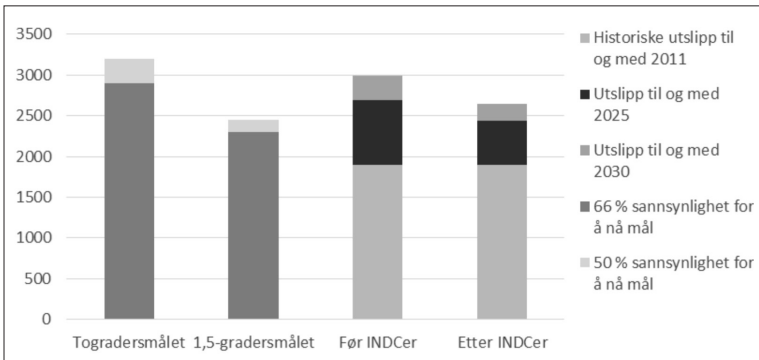
### **Hvordan vil klimaendringene påvirke Norge?**

Det er vanskelig å spå presist hvordan klimaendringene vil påvirke spesifikke deler av kloden. Imidlertid regnes det som sannsynlig at temperaturen vil øke mer enn gjennomsnittet på høye breddegrader.<sup>1</sup> Det vil si at Norge, og særlig Nord-Norge, vil oppleve større temperaturendringer enn resten av verden. Oppvarmingen er allerede vesentlig raskere i Arktis.<sup>2</sup> Det antas at klimaendringene først og fremst vil øke temperaturene om vinteren i Norge. I tillegg forventes det mer nedbør, særlig i form av flere dager med kraftig nedbør.<sup>3</sup> Økningen i nedbør gir økt risiko for regnflom, mens

økningen i vintertemperaturen gir mindre snø og derfor færre snøsmelteflommer. Klimaendringene vil føre til stigning i havnivået i store deler av verden, men for store deler av Norge vil det helt eller delvis motvirkes at det fortsatt pågår landheving etter forrige istid.

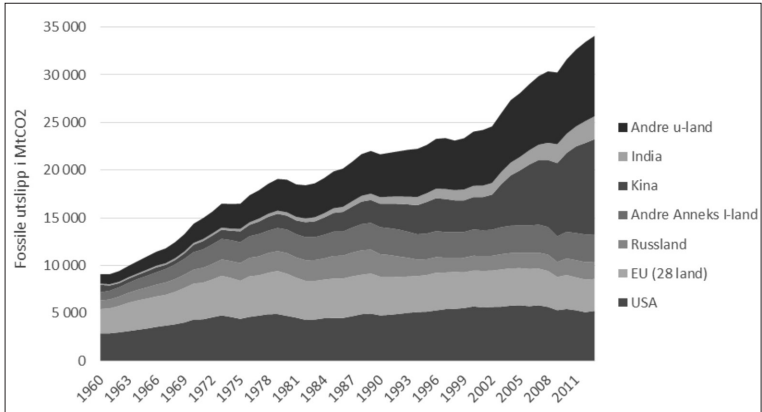
## Verdens utslipp i dag og fremover

Det internasjonale klimapanelet (IPCC) har anslått at de totale utslippene av CO<sub>2</sub> fra og med året 1870 må begrenses til 2 900 milliarder tonn (heretter GtCO<sub>2</sub>) for å holde oppvarmingen under to grader med 66 prosent sannsynlighet i henhold til klimamodellene.<sup>4</sup> Vi har allerede brukt opp over to tredjedeler av dette. Det betyr at verden maksimalt kan slippe ut 1 000 GtCO<sub>2</sub> til, og kun 400 GtCO<sub>2</sub> dersom vi skal begrense oppvarmingen til under 1,5 grad. Det er betydelig usikkerhet om størrelsen på alle disse utslippsbudsjettene. Figur 1 viser utslippsbudsjett for forskjellige klimamål og sannsynligheter for å nå disse målene, samt forventede kumulative globale utslipp i 2025 og 2030 før og etter forpliktelser som ble sendt inn til Paris-toppmøtet.



Figur 1: Globale utslippsbudsjett frem til 2100 for forskjellige klimamål, og kumulative globale utslipp fremover før og etter klimaforpliktelser (INDC'er). Kilde IPCC og UN-FCCC

IPCC legger i flere av sine scenarier til grunn at det er mulig å oppnå negative utslipp i andre halvdel av dette århundret, gjennom bruk av bioenergi med karbonfangst og lagring. I så fall kan verden nå klimamålene, selv om utslippsbudsjettene overskrides. Det er imidlertid stor usikkerhet om det er mulig og praktisk gjennomførbart å få tilstrekkelig store negative utslipp.



Figur 2: Utvikling av verdens utslipp fra 1960 til 2013. Kilde: Carbon Atlas.

Figur 2 viser hvordan verdens utslipp har utviklet seg fra 1960 til i dag. Lenge sto USA og Europa for størsteparten av verdens utslipp, med kun forholdsvis små bidrag fra u-landene. Dette begynte å endre seg for alvor rundt år 2000, med store økninger i særlig Kinas utslipp. I det siste har også andre u-lands utslipp begynt å øke raskt, mens utslippene i Anneks I-landene har vært svakt fallende.

## Den internasjonale innsatsen mot klimaendringene

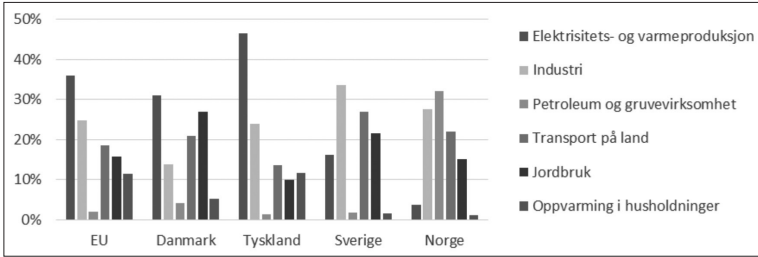
Klimakonvensjonen (United Nations Framework Convention on Climate Change eller UNFCCC) er en internasjonal traktat som danner rammerket for innsatsen mot menneskeskapte klimaendringer. Klimakonvensjonens overordnede mål er å stabilisere konsentrasjonen av drivhusgasser

i atmosfæren på et nivå som forhindrer menneskeskapte endringer i verdens klima.<sup>5</sup> Det er blitt vedtatt to traktater under Klimakonvensjonen: Kyoto-protokollen i 1997 og Paris-avtalen i 2015. Sistnevnte fastsetter grunnlaget for den internasjonale innsatsen mot klimaendringer fremover.

I Paris-avtalen ble det blant annet besluttet nye klimamål, og en prosess for at land jevnlig skal oppdatere sine utslippsforpliktelser. De nye klimamålene er at verden skal begrense oppvarmingen i slutten av dette århundret til godt under to grader celsius i forhold til førindustriell tid, og tilstrebe å begrense oppvarmingen til 1,5 grad. I tillegg ble det besluttet at verdens utslipp skal nå en topp så raskt som mulig, med raske utslippsreduksjoner deretter, og at verden i andre halvdel av dette århundret skal oppnå en balanse mellom menneskelig utslipp og opptak av klimagasser. Prosessen som ble fastsatt er at alle land hvert femte år skal sende inn nye klimaforpliktelser, og at disse skal være mer ambisiøse enn landets foregående forpliktelser. Den første runden med forpliktelser har gitt en klart mer ambisiøs klimapolitikk globalt, men er langt fra tilstrekkelig for å nå klimamålene. Paris-avtalen innebærer at Norge skal oppdatere og forsterke sin utslippsforpliktelse i 2020, og deretter igjen i 2025. For en nærmere beskrivelse av innholdet i Paris-avtalen og avstanden til klimamålene, henvises det til Civita-notat nr. 1 2016 *Paris-avtalen og veien videre*.

## Norges innsats mot klimaendringene

Norge har levert en klimaforpliktelse til FN om å redusere utslippene med 40 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2030.<sup>6</sup> Denne forpliktelsen er lik EUs forpliktelse. Norge ønsker å gjennomføre denne forpliktelsen i fellesskap med EU, og er i forhandlinger med EU om det.<sup>7</sup> Dersom Norge og EU blir enige om en felles gjennomføring av forpliktelsen, vil det bety at Norge blir bundet av reglene EU utarbeider om denne forpliktelsen. Fordelingen av utslippene i Norge skiller seg klart fra snittet i EU som det fremkommer i figur 3, noe som gjør at EUs regelverk kan slå annerledes ut for Norge enn for de fleste EU-land.



Figur 3: Fordeling av utslipp fra økonomisk aktivitet i EU, utvalgte EU-land og Norge, og utvalgte sektorer. Andel av landbaserte utslipp.<sup>8</sup> Kilde: Eurostat.

EU planlegger å oppfylle sin forpliktelse gjennom en kombinasjon av innstramming i det europeiske kvotemarkedet (EU-ETS) og krav til medlemslandene om utslippsreduksjoner i ikke-kvotepiktig sektor. I EUs kvotemarked, som dekker klimautslipp fra blant annet industrien, energiproduksjon og luftfart, skal det gradvis utstedes færre utslippstillatelser (kvoter), slik at utslippene i 2030 blir 43 prosent lavere enn nivået i 2005. For kvotepiktig sektor innebærer EUs og Norges tilnærming at man ikke vet hvor reduksjonene vil finne sted. Alle større utslippskilder fra blant annet industri og kraftproduksjon står overfor samme pris i kvotemarkedet og et felles mål om reduksjon. I de fleste EU-land er elektrisitetsproduksjon fra fossile kilder, særlig kull, den største utslippskilden i kvotepiktig sektor. Norge skiller seg på dette område vesentlig fra resten av EU. Norge har ingen utslipp fra elektrisitetsproduksjon. Norge har imidlertid store utslipp fra petroleumssektoren. Denne sektoren står allerede i dag overfor en av verdens høyeste karbonpriser, og alle lette utslippsreduksjoner for denne sektoren er sannsynligvis gjennomført allerede. Det er derfor sannsynlig at norske kvotepiktige utslipp vil falle mindre enn snittet i EU frem mot 2030.

EU skal også fastsette krav til medlemslandene om utslippskutt i resten av økonomien (ikke-kvotepiktig sektor) på mellom null og 40 prosent, som gir en utslippsreduksjon på 30 prosent i forhold til nivået i 2005 for EU som helhet. Fordelingen av utslippskutt mellom EUs medlemsland skal i hovedsak gjøres på bakgrunn av BNP per innbygger, med tilpasninger for å ta hensyn til kostnadseffektivitet.<sup>9</sup> EU har besluttet at medlemslandene skal



gis en viss fleksibilitet i oppfyllelsen av sine nasjonale krav for ikke-kvotepliktig sektor, men det er ennå ikke fastsatt hvordan denne fleksibiliteten skal fungere. På grunn av Norges høye inntektsnivå per innbygger er det sannsynlig at Norge vil få et utslippskrav på eller nær 40 prosent for ikke-kvotepliktig sektor.

To mulige kilder til fleksibilitet er et engangskjøp av kvoter i EU – ETS – som slettes, og betaling til andre EU-land som oppnår høyere utslippsreduksjoner enn de har behov for. Norge har sannsynligvis dyrere utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor enn de fleste andre EU-land. En viktig årsak til at Norge har dyrere utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor enn snittet i EU, er at vi har en annen sammensetning av ikke-kvotepliktig utslipp. I motsetning til snittet i EU har vi lite utslipp fra oppvarming i husholdninger. Utslipp fra oppvarming i husholdninger kan reduseres til en forholdsvis lav kostnad gjennom energieffektivisering og bytte til renere energikilder. Fordi Norge har lite av denne typen utslipp, blir vi desto mer avhengig av dyre utslippsreduksjoner innen transportsektoren, eller politisk vanskelige utslippsreduksjoner i landbrukssektoren. De høye kostnadene betyr at bruk av fleksibiliteten EU planlegger for gjennomføringen av kravene til utslippskutt i ikke-kvotepliktig sektorer, kan være et attraktivt alternativ for Norge.

*Forfatter: Haakon Riekeles, haakon@civita.no*

### Noter

- 1 <http://www.miljostatus.no/tema/klima/klimainorge/klimainorge-2100/>
- 2 <http://climate.nasa.gov/news/958/>
- 3 <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M406/M406.pdf>
- 4 IPCC Fifth Assessment Report (AR5), Synthesis Report, tabell 2.2 side 64
- 5 Artikkelen 2 i Klimakonvensjonen
- 6 <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Norway/1/Norway%20INDC%2026MAR2015.pdf>
- 7 <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/klimatoppmoetet-2015/norsk-klimaavtale-med-eu-lar-vente-paa-seg/a/23572041/>
- 8 Utslippene er fordelt på land etter økonomisk aktivitet, ikke etter territorium slik som er vanlig i rapportering under FNs klimakonvensjon. Når utslipp fordeles etter økonomisk aktivitet, innebærer det at utslipp fra skipsfart og luftfart tilskrives landet skipet eller flyet er registrert i, uavhengig av hvor det opererer. For enkelte land kan det gi store utslag i utslippene. For at utslippsfordelingen skal være sammenlignbar med utslippene som rapporteres under klimakonvensjonen, er derfor skipsfart og luftfart utelatt fra totalen.
- 9 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/en/pdf>

# Migrasjon





## Migrasjon

Flyktningkrisen Europa står midt oppe i, er med på å gjøre migrasjon til et av de mest aktuelle politiske temaene i tiden fremover. Det rekordstore antallet asylsøkere til Europa i 2015 har ført til diskusjoner om hvordan vi kan få et bedre system for å håndtere flykninger og asylsøkere. Men situasjonen illustrerer også noen paradokser ved dagens migrasjonsregime forøvrig. Gjennom EU, og for Norges vedkommende, EØS-avtalen, har vi tilnærmet fri migrasjon mellom mange europeiske land. Dette har i store trekk vært en suksess. Samtidig gjør de samme landene nå omtrent alt de kan for å hindre at mennesker fra land utenfor dette fellesskapet tar seg inn i Europa som migranter. Hvorfor er det slik at mest mulig fri migrasjon mellom europeiske land av mange anses som et ønsket fenomen, som alle involverte parter har nytte av, og som det tilrettelegges for, mens migrasjon fra andre deler av verden for det meste anses som et problem, eller noe man i beste fall tillater av solidaritetshensyn?

Her vil vi se nærmere på noen sentrale trender for migrasjonen i verden, med hovedvekt på OECD og EU, og noen av de sentrale hensynene og dilemmaene knyttet til migrasjon. Vi vil i lys av disse peke på behovet for en mer helhetlig politisk tilnærming til migrasjon. OECD trekker i rapporten *International Migration Outlook 2015* frem nødvendigheten av en global strategi for migrasjon: «Now more than ever, migration policy needs to be comprehensive and co-ordinated.» I rapporten pekes det på viktigheten av å lykkes med en koordinert strategi, både for håndtering av flykninger og annen lovlig migrasjon. Som det heter i rapporten: «Failure to act on the first is likely to jeopardise efforts to improve on the

second, as it will fuel anxiety about migration, regardless of the actual numbers involved.»<sup>1</sup>

## Sentrale trender

### *Overordnet om migrasjonstrømmene internasjonalt*

På et overordnet plan er det visse vanskeligheter forbundet med å lage helt presise oppsummeringer om internasjonale migrasjonstrender. Det skyldes blant annet at det ikke er helt entydig hva en migrant er. Ulike land har ulike definisjoner, og dermed blir også mange aggregerte data forbundet med en viss usikkerhet.<sup>2</sup> Det finnes likevel tall som gir noen viktige indikasjoner på hvordan de internasjonale migrasjonsstrømmene er og betydningen av disse:

- Totalt antall migranter i verden nådde i 2015 244 millioner, som utgjør 3,3 prosent av verdens befolkning, og det høyeste tallet noensinne.<sup>3</sup>
- Innvandringen til OECD-landene økte kraftig i 2014, for første gang siden 2007, og var da tilbake på nivået fra før finanskrisen med 4,3 millioner immigranter.
- Netto innvandring er nå den viktigste årsaken til befolkningsvekst i OECD-landene. Migrasjon har vært den viktigste årsaken til befolkningsvekst i EU siden midten av 1990-tallet, og er i ferd med å bli den eneste faktoren som skaper befolkningsvekst.<sup>4</sup>
- Bevegelsen av migranter mellom land i OECD med fri bevegelse utgjorde totalt 1,15 millioner i 2012.<sup>5</sup> Inkludert slik innvandring (gjennom EØS-avtalen) kom det i 2013 12 migranter per 1 000 innbygger til Norge. Dette gjør Norge til det landet i OECD som etter Sveits (17 migranter per 1 000 innbygger) tar imot flest migranter i forhold til folketallet.
- Antall asylsøkere til OECD-landene har økt jevnt fra 2010 og nådde det høyeste nivået på 20 år i 2014 med over 800 000.<sup>6</sup>

I 2015 søkte mer enn 942 400 mennesker asyl bare i EU.<sup>7</sup> EU-kommisjonen forventer at tallet vil fortsette å øke i 2016, og at mer enn 3 millioner flyktninger og migranter kan komme til å ta seg til EU-landene i løpet av året.<sup>8</sup> Alle slike prognoser er selvsagt usikre. Men ved begynnelsen av 2016 fortsatte strømmen av asylsøkere mot det nordlige Europa. Det ble for eksempel registrert 91 671 asylsøknader bare i Tyskland i januar, som er 60 000 flere enn i januar 2015.<sup>9</sup>

### *Policy-trender*

Generelt sett er det et trekk ved innvandringsregimene i vestlige land at «alle» ønsker å tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft fra andre land, og mange søker derfor blant annet å lage enklere søknadsprosesser for denne gruppen. Samtidig fortsetter de fleste vestlige land å føre en restriktiv politikk overfor arbeidsmigranter med lavere kvalifikasjoner. Med unntak for ordninger som tillater visse kvotebaserte ordninger for for eksempel sesongarbeidere, er det som regel få muligheter for migranter uten særlige kvalifikasjoner å komme til EU og OECD-land som arbeidsinnvandrere. Og det har vært få nye initiativer de siste årene for å endre denne politikken.<sup>10</sup>

For familieinnvandring har trenden de siste årene gått i retning av en mer restriktiv politikk i OECD-landene, med blant annet krav om testing (i språk for eksempel) og høyere krav til inntekt for å sikre underhold.

Politikken for å håndtere flyktninger og asylsøkere går også i retning av flere restriktive tiltak. Den rekordstore strømmen av flyktninger fra Asia, Midtøsten og Afrika i 2014 og 2015 har satt de europeiske asylsystemene under sterkt press, og mange snakker nå om en reell fare for at Schengen-systemet med grensefrihet i Europa kan bryte sammen. Flere europeiske land har innført nasjonale tiltak, som ulike grader av grensekontroll og diverse innstramminger i reglene for flyktninger og asylsøkere, det siste året.

Det er på mange måter et svarteperspill som nå pågår i asylpolitikken i Europa, der landene konkurrerer om å gjøre seg minst mulig attraktive for flyktninger. Samtidig erkjenner de fleste at flyktningkrisen må løses gjennom en koordinert europeisk innsats, og flere, blant annet direktøren

for Utlendingsdirektoratet, Frode Forfang, har tatt til orde for en radikal omlegging av hele det internasjonale flyktningregimet.<sup>11</sup>

## Nærmere om innvandring til Norge og norsk innvandringspolitikk

Norge er en del av Schengen-samarbeidet og dermed også en del av EUs felles asylsystem, som er en logisk konsekvens av Schengen-samarbeidet som innebærer felles kontroll av yttergrensene og harmonisering av visum-politikk.

For borgere av EU-land og, grovt sagt, resten av den vestlige verden (USA, Japan, Australia, Israel) er det visumfrihet til Norge. Mennesker fra resten av verden må søke om visum for å kunne reise til Norge eller andre europeiske land, og det er dermed mye vanskeligere, og for mange i praksis umulig, å besøke Norge og Europa for eksempel som turist. Spesielt gjelder dette for de som kommer fra såkalte «flyktningproduserende land».

Reglene for arbeidsinnvandring er også selektive. Norges deltakelse i EØS-avtalen har åpnet for tilnærmet fri arbeidsinnvandring mellom Norge og EU- og EFTA-landene. Mellom de nordiske landene er det i prinsippet helt fri migrasjon.

For borgere fra land utenfor EØS-området, gjelder et helt annet regime. Utgangspunktet etter det norske regelverket er at adgangen til det norske arbeidsmarkedet er stengt for såkalte «tredjelandsborgere». Opphold i Norge for å arbeide krever en tillatelse fra norske myndigheter, og vilkårene for slik tillatelse er strenge.

Den selektive innvandringspolitikken legger forholdene til rette for politisk ønsket innvandring, dvs. av høykvalifiserte arbeidsinnvandrere, samtidig som den setter barrierer for innvandring som av mange anses som uønsket. Visumregimet, de restriktive arbeidsinnvandringsreglene for borgere utenfor Europa og grensekontrollene ved Schengens yttergrenser utgjør de viktigste barrierene mot uønskede innvandrere.



## En liberal posisjon i invandringsdebatten

En liberal posisjon i migrasjonsdebatten kan innebære flere ulike standpunkter. Likevel er det klart at det finnes noen grunnleggende verdier for enhver liberal tilnærming til migrasjon. Det gjelder først og fremst prinsippet om at alle mennesker har en ukrenkelig frihet. Og som UNDP skrev i Human Development Report 2009: «Being able to decide where to live is a key element of human freedom». En liberal tilnærming til migrasjon tilsier at det er begrensninger av denne friheten som må begrunnes.

Samtidig som det finnes flere legitime innvendinger mot (for) høy innvandring, er det godt dokumentert empirisk at migrasjon er et av de mest effektive virkemidlene for å øke den økonomiske veksten og redusere ulikhetene globalt.<sup>12</sup> Det skjer ikke bare ved at migrantene selv forbedrer livene sine, eller at familiemedlemmer som blir igjen i fattige avsenderland nyter godt av at migrantene for eksempel sender penger hjem. Det skjer også fordi migrasjon kan ha betydelige positive økonomiske effekter for mottakerland.<sup>13</sup>

Et regime som legger til rette for mer lovlig og frivillig migrasjon, som i praksis betyr bedre tilrettelegging for arbeidsinnvandring, også for ufaglærte eller lavt kvalifisert arbeidskraft, kan trolig ha betydelige positive effekter. En slik politikk ville antagelig også dempet presset på en asylordning som sliter stadig mer med å håndtere migrantene som kommer til Europa. Det finnes imidlertid innvendinger mot friere migrasjon også. Selv om det store bildet er at migrasjon som oftest, og over tid, ser ut til å være positivt for de fleste involverte parter, er det også et sammensatt bilde, der det utvilsomt vil være mange som opplever negative konsekvenser, i hvert fall midlertidig. Det er godt dokumentert at migrasjon reduserer økonomisk ulikhet globalt, mellom land. Men det er samtidig klart at migrasjon som oftest vil øke ulikhetene innad i land som mottar mange innvandrere.

Helt fri, uregulert migrasjon er i dag en utopi som det har lite for seg å diskutere, annet enn som et tankeeksperiment. På den annen side er det lite som tyder på at Norge og Europa gjennom dagens svært strenge regulering av innvandringen, med det rettighetsbaserte asylsystemet og

familieinnvandringsregimet som med delvise unntak, har lyktes med å lage et system som balanserer hensyn til frihet, rettferdighet, utvikling og bærekraft på en optimal måte.

## Alternativer til dagens politikk

I lys av den pågående flyktningkrisen er det et akutt behov for en ny og bedre politikk for asylsøkere og flyktninger. De europeiske landene har innført en rekke nasjonale tiltak for å stramme inn og begrense flyktningstrømmen. I tillegg inngikk EU i mars 2016 en avtale med Tyrkia, som blant annet innebærer at alle irregulære migranter som kommer til Hellas via Tyrkia, vil bli sendt tilbake til Tyrkia. Men disse tiltakene er ikke fullgode svar på utfordringene vi står overfor, verken på kort eller lang sikt. Vi har derfor foreslått noen hovedprinsipper for en mer rasjonell flyktningpolitikk i et Civita-notat som ble publisert i desember 2015.

En slik politikk bør blant annet ha følgende som utgangspunkt:<sup>14</sup>

- Dagens asylsystem er dysfunksjonelt og bør reformeres. Vi trenger en mer helhetlig flyktningpolitikk, som kommer flest mulig flyktninger til gode, samtidig som man begrenser problemene knyttet til irregulær og ukontrollert migrasjon.
- Hovedstrategien for å hjelpe krigsflyktninger må være satsing på regionale beskyttelsesprogrammer. Mottak av flyktninger til Europa bør i større grad baseres på FNs kvo-teordninger og rettferdig byrdefordeling, og i mindre grad på irregulær innreise og asyl ved Schengens yttergrenser.

Samtidig bør vi også begynne å diskutere helheten i innvandringspolitikken på en mer seriøs måte enn vi har gjort til nå. Selv om feltet er sammensatt og uoversiktlig, bør det være et mål at sammenhenger, hensyn og dilemmaer i innvandringspolitikken som helhet er gjenstand for en opplyst politisk debatt i større grad enn vi har vært vant til. Det finnes gode argumenter for en politikk som legger til rette for friere migrasjon i verden. Og selv om trenden for øyeblikket går i retning av mer restriktiv politikk for

stort sett alle andre typer migranter enn arbeidsinnvandrere med høy kompetanse, bør det ikke hindre oss fra å diskutere hvilke fordeler som kan oppnås ved et mer liberalt regime for flere grupper av migranter.

*Forfatter: Torstein Ulserød, [torstein@civita.no](mailto:torstein@civita.no)*

### Noter

- 1 International Migration Outlook 2015, OECD.
- 2 International Migration Outlook 2015, OECD, 32.
- 3 <http://www.unfpa.org/migration>
- 4 International Migration Outlook 2015, OECD, 35.
- 5 Områder med fri bevegelighet, det OECD kaller free movement areas, omfatter EU-landene samt Norge og Sveits (gjennom EØS-avtalen), og fri bevegelighet mellom Australia og New Zealand gjennom Trans-Tasman Travel Arrangement
- 6 International Migration Outlook 2015, OECD.
- 7 <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>
- 8 <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-expecting-another-3-million-refugees-migrants-before-end-of-2016-a6722096.html>
- 9 <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/91000-nye-asyloskere-registrert-i-Tyskland-i-januar-8344376.html>
- 10 International Migration Outlook 2015, OECD, 43.
- 11 <http://www.aftenposten.no/nyheter/UDI-direktoren-vil-gravlegge-asylinstituttet-8306048.html>
- 12 Human Development Report 2009: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>
- 13 OECD, International Migration Outlook 2013 - Chapter 3 The fiscal impact of immigration in OECD countries: <http://www.oecd.org/els/mig/IMO-2013-chap3-fiscal-impact-of-immigration.pdf>
- 14 For en grundigere redegjørelse, se Ulserød og Taraku, *En helhetlig og forutsigbar flyktningpolitikk*, Civita-notat nr. 33, 2015. <http://www.civita.no/publikasjon/nr-33-2015-en-helhetlig-og-forutsigbar-flyktningpolitikk>

## Globale maktendringer





## Globale maktendringer

Tre globale maktendringer vil trolig prege det 21. århundre. Den første er diffusjon av makt fra stater til ikke-statlige aktører, gjennom teknologisk innovasjon og nye muligheter for kommunikasjon. Den andre er diffusjon av kulturelle og religiøse verdier, og en mulig maktkonflikt mellom dem, som følge av økt migrasjon og demografiske endringer. Den tredje er en transisjon av makt fra stater i vest til stater i øst.

Mens maktransisjonen mellom vest og øst ofte ses som synonymt med Asias globale vekst på bekostning av USA, kan maktdiffusjonen best forstås i lys av at moderne informasjonsteknologi er blitt så billig og allment tilgjengelig at det har endret mulighetene for nye aktører til å handle globalt, og migranters evne til å orientere seg lokalt. Spørsmålet er hvor store endringene vil bli, og om USAs posisjon som verdens mektigste land er truet?

### Maktdiffusjon gjennom kommunikasjon

Makt er evnen vi har til å få andre til å gjøre det vi vil, og noe vi oppnår gjennom å belønne, straffe eller overtale andre. I internasjonal politikk snakkes det ofte om belønning og straff som harde maktmidler stater og internasjonale organisasjoner bruker overfor hverandre, mens overtalelse gjerne forbindes med det som kalles myk makt.<sup>1</sup>

I informasjonsteknologiens tidsalder har myk makt fått økt betydning for utformingen av den globale dagsorden. Langt flere aktører er i dag med på å

forme internasjonal politikk, i første rekke såkalte non-governmental organizations (NGOs). Eksempler på slike organisasjoner er Røde Kors, Leger uten grenser og Transparency International, som arbeider for menneskers rett til et anstendig liv, eller Attac, Occupy Wall Street og World Fair Trade Organization, som engasjerer seg mot globale frihandelsavtaler og mener globale transnasjonale selskaper har for mye makt i internasjonal politikk. Mellom 1993 og 2013, økte antall NGO'er som arbeider med globale politiske spørsmål fra 28 901 til 58 588 på verdensbasis. Riktignok er halvparten av disse organisasjonene inaktive, men det er likevel dobbelt så mange som for 20 år siden.<sup>2</sup>

NGO'ene bruker myke maktmidler for å overtale sine medlemmer og støttespillere til å gjøre noe godt for andre, og derigjennom påvirke stater og internasjonale organisasjoners politikk. Men myk makt er også noe terrorgrupper som Al Qaeda, Boko Haram og ISIL benytter seg av for å gjøre noe ondt, ved å overtale mennesker til å ta livet av andre mennesker, og skape frykt gjennom å spre sine grusomheter via sosiale medier. Dette utfordrer også stater og internasjonale organisasjoners makt. I 2014 økte antall drepte som følge av terrorangrep med 80 prosent, og fra 2000 til 2014 er tallet på drepte nesten tidoblet fra 3 329 til 32 685. Men 78 prosent av angrepene skjer i Afghanistan, Irak, Nigeria, Pakistan og Syria. Dessuten viser en analyse av 162 land, at 94 av dem ikke hadde noen terrorangrep i 2014, og at Boko Haram og ISIL var ansvarlig for halvparten av alle drepte som følge av terrorangrep.<sup>3</sup>

Utfordringen vi står overfor når det gjelder terroristenes evne til å bruke myk makt i sin overtalelsesstrategi, er mangelen på juridiske, politiske og militære midler til å bekjempe denne formen for maktbruk. Særlig global terrorisme og såkalte fremmedkrigere, som drar fra vestlige demokratier til konfliktområder for å krige og/eller gjennomføre terror. Dette er den største globale trusselen knyttet til terror i dag.<sup>4</sup>

## Maktdiffusjon gjennom migrasjon

I boken *The End of History and the Last Man* fra 1992 tok professor i



statsvitenskap, Francis Fukuyama, til orde for at med Berlinmurens fall og kommunismens død, ville den vestlige liberale demokratimodellen bli en universell ideologi.<sup>5</sup> Påstanden fikk ikke stå uimotsagt. Året etter kom hans læremester, Samuel P. Huntington, med en artikkelen «The Clash of Civilizations?».<sup>6</sup> Huntington mente at den vestlige demokratimodellen verken var eller kunne bli universell, og at fremtidens konflikter ville være bestemt av kulturelle forhold, ikke ideologiske eller økonomiske. Nasjonalstaten ville forbli den mektigste aktøren globalt, men konflikter ville oppstå mellom nasjoner og grupper av religioner på grunn av økt sivilisasjonsbevissthet i en mer globalisert verden med migrasjon og flerkulturelle samfunn.

Frem til midten av 2000-tallet gikk verden i Fukuyamas retning, men forholdene har forverret seg i stadig flere land. 105 land har opplevd tilbakegang i innbyggernes frihet de siste ti årene, spesielt i forhold til rettsstatlige prinsipper og ytringsfrihet, mens bare 61 land har opplevd fremgang. Midtøsten og Nord-Afrika kommer dårligst ut, etterfulgt av Eurasia.<sup>7</sup> Dette har også gjort at stadig flere mennesker reiser fra sine hjemland. Ifølge FN var det i 2015 registrert 244 millioner migranter globalt. Dette er en økning på 41 prosent siden 2000.

Med økende migrasjon over lengre avstander, og endrede demografiske forhold mellom folkegrupper og religioner – ikke minst som følge av ulike fødselsrater, vil vi kunne se en endring i maktforholdet mellom religioner og regioner. Nesten to tredeler av dagens migranter bor i Europa (76 mill.) og Asia (75 mill.), etterfulgt av Nord-Amerika (54 mill.), Afrika (21 mill.), Latin-Amerika/Karibia (9 mill.) og Oseania (8 mill.), men det er store forskjeller på hvor migrantene kommer fra. Nord-Amerika og Oseania har 98 og 87 prosent fra andre verdensdeler, mens migranter ellers primært kommer fra land i samme verdensdel. Europa har for eksempel 47 prosent innvandrere fra andre kontinenter.<sup>8</sup>

Det er likevel ikke folkeforflytninger som fører til de største demografiske endringene globalt, men fertilitetsrater. I dag er det bare Sub-Sahara Afrika (4.8) og Midtøsten/Nord-Afrika (3.0) som har en fertilitetsrate over gjennomsnittet på 2.5 barn per kvinne. Latin-Amerika/Karibia ligger på 2.2, etterfulgt av Asia-Stillehavsregionen (2.1), mens Nord-Amerika (2.0) og

Europa (1.6) ligger under det som skal til for opprettholde befolkningen (2.1). Når det gjelder religion, er det kun kristne (2.7) og muslimske (3.1) grupper som har en fertilitetsrate over gjennomsnittet på 2.5. Ser vi religion i forhold til region, har muslimer høyest fertilitetsrate i alle verdensdeler, selv om denne varierer mellom 5.6 sør for Sahara og 2.1 i Europa. Spørsmålet er om dette vil få innflytelse på maktbalansen mellom regioner og religioner, siden det også er den muslimske delen av verdens befolkning som forventes å vokse sterkest frem mot 2050, mens det er kristne som i størst grad migrerer.<sup>9</sup>

Mens kristne kun utgjør en tredel av verdens befolkning, er nesten halvparten av dem som i dag regnes som migranter, kristne. 80 prosent av verdens kristne levde i Europa og Nord-Amerika for hundre år siden, i dag bare 40 prosent. Kristendommen øker mest i det globale sør, primært Afrika og Latin-Amerika, mens Europa blir mindre kristent.<sup>10</sup> Endringene er likevel marginale, og knapt av en slik art at de fører til store konflikter. Blant innvandrere i USA, det vil si mennesker som ikke er født i landet, er fremdeles 74 prosent kristne, og bare fem prosent muslimer.<sup>11</sup> Av den totale befolkningen i USA, er kun én prosent muslimer.<sup>12</sup> Det tilsvarende tallet i Europa er seks prosent og forventes å være rundt åtte prosent i 2030.<sup>13</sup>

## Maktdiffusjon gjennom transisjon

Kina er det landet som oftest nevnes i analyser av en mulig makttransisjon fra vest til øst i det globale bildet. Men også Brasil, India og Russland, som sammen med Kina (de såkalte BRIC-landene) skulle få verdensøkonomien på fote igjen etter finanskrisen i 2008/09. Slik er det ikke lenger. BRIC-landenes økonomier utviklet seg langt svakere enn forventet i 2015, spesielt Brasil og Russland,<sup>14</sup> og deres posisjon som verdens nye vekstøkonomier ser ut til å bli overtatt av TICKS-landene Taiwan, India, Kina og Sør-Korea.<sup>15</sup>

Drivkraften i denne utviklingen er fremdeles Kina, som investerings-selskapet Goldman Sachs lenge har ment snart vil ta igjen USA som verdens største økonomi. – Det kan så være, skriver den amerikanske professoren og

politikeren Joseph S. Nye, Jr., men selv om Kinas økonomi er like stor som USAs, vil USAs økonomi per innbygger fremdeles være tre ganger så stor som Kinas. Dessuten er sammensetningen og drivkraften i de to økonomiene svært forskjellig.<sup>16</sup> World Economic Forum rangerer for eksempel USA på tredjeplass når det gjelder global konkurransedyktighet, etter Sveits og Singapore, mens Kina kommer på 28. plass.<sup>17</sup> Selv den amerikanske delstaten California har et høyere bruttonasjonalprodukt (BNP) enn Brasil og Russland, og delstaten Texas økonomi er bare litt mindre enn Indias.<sup>18</sup>

Når det gjelder militære maktendringer, har Kina nylig startet byggingen av sitt første hangarskip. Nasjonalistisk innstilte kinesere og bekymrede naboland, ser Kina som en kommende militær stormakt. Men, som Nye også her påpeker, er det stor forskjell på å ha ett hangarskip under bygging, og elleve fullt utrustede hangarskip med spesialtreneede kampgrupper i drift.<sup>19</sup> USA er uten sammenligning verdens militære stormakt, men det hegemoniet USA har sikret seg globalt, er også basert på landets tilgang på naturressurser, geografiske plassering, økonomiske dynamikk og ikke minst stabile politiske system.<sup>20</sup>

Dersom Kina skal kunne øke sin anseelse og respekt globalt, må landets politiske ledere og de institusjonene de bekler, endres. De må forstå hvor den myke makten kommer fra, og hva den kan utrette. Myk makt kommer fra et sivilt samfunn av frivillige organisasjoner og interessegrupper, som påvirker samfunnet gjennom demokratiske prosesser. Dit har Kina langt igjen. Reaksjonen på at Liu Xiaobo fikk Nobels fredspris i 2010, har gjort mer skade på Kinas omdømme enn det landet opparbeidet seg i De olympiske leker i Beijing 2008 og Shanghai Expo i 2010.<sup>21</sup>

## Maktendringene og Norge

En transisjon av økonomisk makt fra vest til øst vil kunne påvirke Norge, siden halvparten av det som produseres av varer og tjenester i Norge går til eksport, og rundt 85 prosent av eksporten går til EU og USA. Norge er EUs femte største handelspartner. Til sammenligning er vare- og

tjenesteeksporten til BRIC-landene på under fem prosent, og vareeksporten til Kina mindre enn tre prosent.<sup>22</sup> Resultatet av forhandlingene mellom EU og USA om en dyptgående transatlantisk handels- og investeringsavtale (TTIP) vil få avgjørende betydning for norske bedrifters muligheter i det europeiske og amerikanske markedet.<sup>23</sup>

I en analyse av globale maktendringer fra vest til øst, kan det være grunn til å minne om tidligere Europaminister Vidar Helgesens tale på NUPI-konferansen 8. november 2015, hvor han understrekte at økonomisk vekst i Kina ikke trenger å gå utover Europa, eller at president Barack Obamas tilnærming til Asia skulle være en trussel mot det transatlantiske samarbeidet. Verdensøkonomien er ikke et nullsumspill, mener Helgesen, som er mer redd for land som ikke omfavner globaliseringen enn de som gjør det.<sup>24</sup>

Globalisering handler ikke bare om økonomi, men også demokrati, menneskerettigheter og endringer i det utenriks- og sikkerhetspolitiske bildet. For Norges del ser vi at på dette området er EU og NATO i ferd med å nærme seg hverandre og finne frem til nye felles løsninger på internasjonale konflikter. Det kan være forholdet til Russland etter annekteringen av Ukraina, eller behovet for en felles politikk i Afghanistan og Syria. Men tydeligst kom dette frem da NATOs generalsekretær, Jens Stoltenberg, etter forsvarsministermøtet i NATO i februar i år, tok til orde for at EU og NATO må samarbeide om å løse den største flyktning- og migrasjonskrisen i Europa etter annen verdenskrig.<sup>25</sup> Et slikt samarbeid vil kunne skape nye utfordringer for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk så lenge Norge ikke er fullverdig medlem av EU.

*Forfatter: Jan Erik Grindheim, janerik@civita.no*

Noter

- 1 Joseph S. Nye, Jr., «Understanding 21st Century Power Shifts» i *The European Financial Review* 24. juni 2011. Lastet ned 10.02.2016: <http://www.europeanfinancialreview.com/?p=2743>.
- 2 Union of International Associations Statistics (2016): «Historical overview of number of international organizations by type 1909-2013». Lastet ned 29.02.2016: <http://www.uia.org/publications/statistics>.
- 3 Institute for Economics & Peace, «Global Terrorism Index 2015». Rapport 36. Lastet ned 29.02.2016: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>.
- 4 Rob Wainwright (2015): Direktøren for Europol i forordet til «European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015». European Police Office.
- 5 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).
- 6 Samuel P. Huntington, «The Clash of Civilizations?» *Foreign Affairs*, sommeren 1993, 22–49.
- 7 Freedom House, *Freedom in the World 2016*. Freedom House.
- 8 Forente Nasjoner (2015): «Trends in international migration, 2015». *Population Facts*. Lastet ned 1.03.2016: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf>.
- 9 Fertilitetsmønstrene varierer mellom land og regioner ut fra kulturelle normer, økonomisk utviklingsnivå, utdanningsystemer og offentlig politikk, som enten oppmuntrer kvinner til å føde flere barn, eller gjør det mulig for dem å selv velge hvor mange barn de ønsker å ha. Dessuten er fertilitetsraten bestemt av hvor mange mennesker som dør, kvinners deltagelse i arbeidsmarkedet, inntektsnivå og sosial status, blant andre faktorer. Pew Research Center (2015): «The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010–2015», 2. april 2015. Lastet ned 2.03.2016: <http://www.pewforum.org/2015/04/02/main-factors-driving-population-growth/>.
- 10 Grim, Brian J. Og Phillip Connor (2015): *Changing religion, changing economies. Future global religious and economic growth*. Religious Freedom and Business Foundation.
- 11 Wes Granberg-Michaelson, «Think Christianity is dying? No, Christianity is shifting dramatically» i *The Washington Post* 20. Mai 2015. Lastet ned 25.02.2016: <https://www.washingtonpost.com/news/acts-of-faith/wp/2015/05/20/think-christianity-is-dying-no-christianity-is-shifting-dramatically/>.
- 12 Beshar Mohamed, «A new estimate of the U.S. Muslim population» i *PewResearchCenter* 6. januar 2016. Lastet ned 2.03.2016: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/01/06/a-new-estimate-of-the-u-s-muslim-population/>.
- 13 Conrad Hackett, «5 facts about the Muslim population in Europe», *PewResearchCenter* 17. november 2015. Lastet ned 2.03.2016: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>.
- 14 Jonathan Wheatley og James Kyng, «Emerging markets: Trading blow» i *Financial Times* 10. juni 2015. Lastet ned 3.03.2016: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/2a6c3d6a-0f62-11e5-897e-00144feabdc0.html#axzz41pwoDzVvk>.
- 15 Steve Johnson, «The Brics are dead. Long live the Ticks» i *Financial Times* 28. januar 2016. Lastet ned 3.03.2016: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/b1756028-c355-11e5-808f-8231cd71622e.html#axzz41pwoDzVvk>.

- 16 Nye (2011): op. cit.
- 17 Klaus Schwab og Xavier Sala-i-Martin (2016), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneve: World Economic Forum.
- 18 Michael Cox (2012), «Power shifts, economic change and the decline of the West?» i *International Relations* 26(4), 369–388. Lastet ned 3.03.2016: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/pdf/COX-Waltz.pdf>.
- 19 Nye (2011), op. cit.
- 20 Walter Russel Mead, «The Seven Great Powers» i *The American Interest* 4. Januar 2015. Lastet ned: 10.02.2016: <http://www.the-american-interest.com/2015/01/04/the-seven-great-powers/>.
- 21 Nye (2011), op. cit.
- 22 Løpende statistikk fra Statistisk sentralbyrå over utenrikshandelen med varer og tjenester, f. eks. for januar 2016, lastet ned 7.03.2016: <http://ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh/maaned/2016-02-15?fane=tabell&sort=nummer&tabell=255953>.
- 23 Jan Erik Grindheim, *TTIP – partnerskapsavtalen mellom EU og USA*, Civita-Rapport, 2015.
- 24 Vidar Helgesen, «Europe in transition – Norway and Europe in an age of global shifts». Foredrag på NUPI-konferansen «Europe in transition – Norway and Europe in an age of global shifts». 8. oktober 2015. Lastet ned 7.03.2016: [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/europa\\_endring/id2457963/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/europa_endring/id2457963/).
- 25 Pressekonferanse med generalsekretær i NATO, Jens Stoltenberg, etter forsvarsministermøtet i NATOs råd 11. februar 2016. Lastet ned 8.03.2016: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_127972.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127972.htm).

## Politisering av religion







## Politisering av religion

Religioners økende innflytelse i politikken er en global trend som har vært tydelig både i forskning og i mediene siden 1980-tallet. For mange samfunnsforskere har dette vært en overraskelse fordi de har arbeidet innenfor et paradigme hvor den gradvise forvitringen av religion ble oppfattet som en selvfølge. De fleste mente at rasjonalitet og fornuft ville spise seg inn på religionens områder og gjøre den overflødig. En del mente at religionen ville kunne overleve i en begrenset form, som privat tro og praksis. Men som kraft i samfunnet og i politikken, var religionens dager talte. Slike oppfatninger finner man hos samfunnsvitenskapenes grunnleggere på slutten av 1800- og starten av 1900-tallet, som Max Weber, Emile Durkheim, Karl Marx og Sigmund Freud. Man kan også føre disse antagelsen lengre tilbake, til grunnleggelsen av selve det europeiske statssystemet etter 30-årskrigen i 1648.

### Politisering av islam

Sekulariseringshypotesen hadde gode levekår på 1960- og 70-tallet, men fra slutten av 1970-tallet begynte dette å endre seg. Den reelle økonomiske makten til viktige muslimske land, som Saudi-Arabia, vokste sterkt fra midten av 1970-tallet på grunn av økende oljerikdom og mangel på tilgang til energi i den vestlige verden. I 1979 måtte shaen av Iran flykte fra rasende demonstranter etter et år med opptøyer og sammenstøt mellom sikkerhetsstyrker og tilhengere av den framtreddende shia-muslimske lederen ayatollah Khomeini. I februar vendte Khomeini tilbake til Iran etter mange år i eksil. Det gamle regimet kollapset, og den islamske republikken

ble opprettet. På 1980-tallet så man økende bevissthet om islam som politisk kraft en rekke steder i verden, blant annet inspirert av den iranske revolusjon. Flere stater med muslimske majoritetsbefolkninger oppfatter islam som en avgjørende del av nasjonens identitet, og i flere tilfeller innebærer dette at religiøse eller etniske minoriteter opplever marginalisering eller vold, eller må leve med innskrenkninger i menneskerettigheter, slik tilfellet er for ahmadiyyaene i Pakistan. Etter at Sovjetunionen ble oppløst i 1991, har man sett en oppblomstring av politisert religion både i Russland og flere andre tidligere Sovjet-republikker. 1990-tallet var preget av en økende oppfatning av islam som en utfordringen i mange europeiske land. Innvandring til Europa fra muslimske stater startet fra 1960-tallet, men innvandrernes religion var sjelden et sentralt tema før etter innvandringsstoppen i 1975. Islam og muslimers religionsutøvelse ble et stadig mer sentralt tema for offentlig debatt det siste tiåret før årtusenskiftet.

Terrorangrepene i USA i 2001 medførte en fundamental endring i synet på islams mulige politiske roller i hele verden. De førte også til sterke reaksjoner mot muslimer og andre minoriteter i USA, og til dels i andre deler av verden, noe som over tid har ført til en raskt økende bevissthet om religiøs identitet, både blant muslimer og blant ikke-muslimer. I mange land, inkludert Norge, har man siden 2001 fått en mer polarisert debatt om islams politiske og offentlige roller. Polariseringen er blitt forsterket av nye terrorangrep blant annet i London, Madrid, Brussel og Paris, men også av temaer som halal-kjøtt, religiøse hodeplagg i det offentlige rom og bygging av moskeer.

### **Politisering innen andre religioner**

Det er grunn til å understreke at politiseringen av religion er en trend som ikke er begrenset til den islamske verden. I USA så man de siste par tiårene av det tyvende århundret en sterk vekst i den konservative, kristne fløy, som gjerne samlet kalles *the New Religious Right* eller *the New Christian Right*. De mest ytterliggående av de høyre-radikale kristne gruppene i USA, forsøker å velte staten med makt. Timothy McVeigh, mannen som plasserte bomben ved den føderale bygningen i Oklahoma City, hadde kontakter

med ekstreme kristne miljøer med utspring i en ideologi som kalles *The Christian Identity Movement*. Den føderale regjering i USA oppfattes som del av den kosmiske konspirasjon mot de kristne, og som en representant for Satan. Dermed blir angrep på føderale myndigheter del av en rettfærdig forsvarskrig mot overmakten. Ronald Reagans presidentperiode 1981–89 oppfattes gjerne som et viktig skille i kristendommens politiske rolle i USA. Den kristne fundamentalismen oppsto i de første par tiårene av 1900-tallet, mens utviklingen på 1980-tallet kan sees som fundamentalismens «andre bølge». Reagans bruk av religiøs retorikk fant god klangbunn hos *the New Religious Right*. Han ønsket å ta Bibelen så bokstavelig som mulig, og erklærte 1983 for Bibelens år i USA.

I India har man fra 1990-tallet sett kraftig vekst i politisert hinduisme, og det hindunasjonalistiske partiet BJP sitter i dag med regjeringsmakt og overveldende flertall i parlamentet. BJP har bånd til religiøse aktivistgrupper som RSS og VHP. I flere deler av India er dette grupper som utfører terrorhandlinger og drap på meningsmotstandere. Politikken påvirkes også ved at hinduaktivistene vil endre skole og utdanning for å styrke hinduismens plass, og at man vil beskytte hinduismen mot krenkelser i det offentlige rom. Et sentralt symbol for hindunasjonalistene er beskyttelse av kuer. India har i den senere tid sett flere tilfeller av drap på ikke-hinduer fordi de har spist biff. Lignende organisasjoner har ikke ubetydelig støtte blant indere i Europa og USA, og også her har det vært sterk mobilisering for å slå ned på ytringer som oppfattes som krenkende mot hinduismen.

I mange land i den buddhistiske verden har man de siste årene sett klare tendenser til økende religiøs nasjonalisme, som av og til får utløp i vold og opptøyer og andre ganger i myndigheters politiske veivalg for å stryke og beskytte buddhismen. Myanmar har vært i søkelyset de siste årene fordi både myndigheter og grupper av buddhistiske aktivister står bak det som stadig flere omtales som folkemord mot den muslimske rohingya-befolkningen i grenseområdene mot Bangladesh.

### *Clash of Civilizations?*

En rekke andre konkrete eksempler kunne vært beskrevet for å styrke antagelsen om at politisering av religion har vært en viktig global trend siden

1980-tallet eller kanskje noe før. Men det er også viktig å spørre hvilke teoretiske rammer vi har for å forklare eller belyse denne trenden. Den kanskje aller mest kjente teorien som forsøker å fange opp trenden, er fremsatt av den amerikanske statsviteren Samuel P. Huntington. I boken *Clash of Civilizations* fra 1996, hevdet han at verdens konfliktlinjer endrer seg gjennom historien. Gjennom det 20. århundret hadde de store ideologiene støtt sammen, men med slutten av den kalde krigen ville sivilisasjoner bli aktører i internasjonal konflikt. Sivilisasjoner definerte han i hovedsak som de store verdensreligionene. I noen tilfeller, som i Kina og Japan, er det ifølge Huntington overlapp mellom sivilisasjon og stat, mens i andre, som islam og vestlig kristendom, er sivilisasjonen delt opp i en rekke stater, gjerne med en ledende stat som hovedaktør. Teorien er blitt kritisert fra en rekke hold, og mange mener den er svært overforenklet, eller at den kan falsifiseres med data.

### *Globalisering av religioner*

Globaliseringsteorier er sentrale i forståelse av trenden, og blant forskere er arbeidet til den kanadiske samfunnsforskeren Peter Beyer innflytelsesrike. Beyer forsøker å vise hvordan verdensreligionene i en globalisert tidsalder påvirkes av hverandre i et globalisert system av religion, som kan sammenlignes med det globale system av stater. Mange andre forskere har også pekt på at intense globaliseringsprosesser fra slutten av 1800-tallet og fremover danner grunnlaget for hvordan religiøse aktører handler og ser seg selv. Blant annet er det åpenbart at kristendommen, som den klart mest dominerende religion i moderne tid, har hatt stor innflytelse på hvordan individer og organisasjoner i alle andre religioner ser seg selv. Vi ser dette i hvordan mange muslimske, hinduiske og buddhistiske ledere i moderne tid både eksplisitt og implisitt låner og bruker kristne organisasjonsformer og tilnærminger til tekst, ritualer og symboler. Dermed er det ikke helt urimelig å si at religioner i vår tid blir stadig likere hverandre i form og struktur, samtidig som en del religiøse og politiske aktører blir stadig mer bevisst på at deres religion skal være noe som kjennetegner egen gruppe og som setter klare grenser mot andre grupper.

### *Utvikling i Norge*

For et lite, sekularisert og forholdsvis homogent land som Norge, skaper

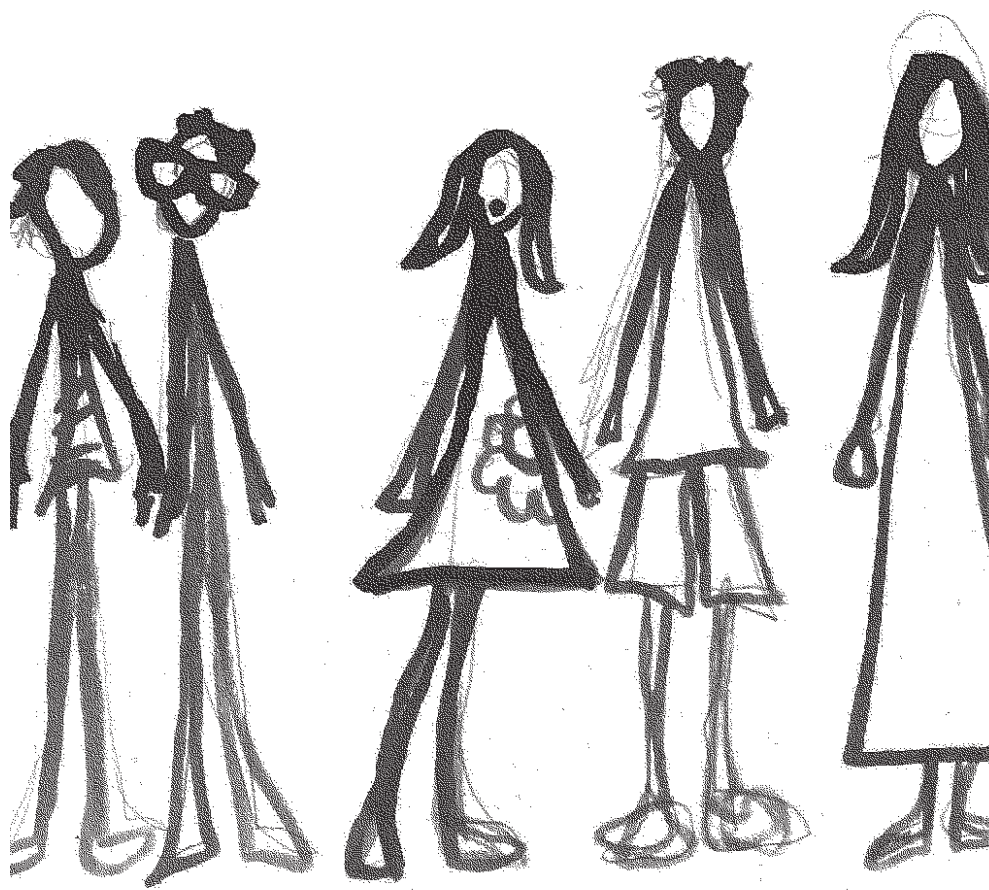
denne trenden noen utfordringer både når det gjelder god analyse og god politikkutvikling. Den offentlige debatten har vært preget av et sterkt fokus på islam, og debatten ser ofte ut til å få næring av skepsis eller frykt som ikke er godt begrunnet. Politisk religion som mer generelt tema ser ut til å være dårlig forstått, og trender eller hendelser som angår andre religioner blir sjelden kommentert i mediene. Norge har i dag en rekke diasporagrupper med sterke transnasjonale bånd til andre deler av verden, hvor religion ofte er ett element. Norges spesielle forhold mellom stat og kirke har vært gjenstand både for debatt og dyptgripende endringer, og det offentlige rolle i forhold til religiøse organisasjoner vil fortsette å være et viktig tema. Ikke minst er det klart at generøse offentlige finansieringsordninger skaper bestemte insentiver i tros- og livssynsfeltet.

Til slutt er det verdt å merke seg at denne trenden ikke nødvendigvis betyr at sekulariseringen er stoppet eller satt i revers. Sekularisering er en svært sammensatt prosess, og flere viktige sider ved sekulariseringsprosesser har uten tvil kommet svært lang i mange deler av verden, også i Norge. Her er det er ingen risiko for at disse vil bli reversert, selv om religiøse aktører er mer synlige i det offentlige rom.

*Forfatter: Torkel Brekke, torkel@civita.no*



## Individualisering







## Individualisering

En av de sterkeste trendene i det moderne samfunnet er en tiltagende individualisering. Det er kanskje også en av de mest radikale endringene fordi alle tidligere samfunn i en eller annen forstand har hatt gruppen, særlig familien, som den grunnleggende sosiale enheten, mens denne rollen nå i stadig større utstrekning tilfaller individet. Trenden gjør seg svært sterkt gjeldende i de skandinaviske landene. Det er kanskje ikke så overraskende fordi velferdsstatene har hatt en ambisjon om at den enkelte skal frigjøres fra avhengighet av sin familie. Statene har også overtatt de fleste velferdsoppgaver som tidligere ble håndtert av sivilsamfunnet. Særlig i den svenske debatten er dette utviklingstrekket blitt beskrevet som «statsindividualisme».<sup>1</sup> Fellesskap som tidligere lå mellom den enkelte og staten er erstattet av en mer direkte relasjon mellom staten og individet. En klar indikator på individualiseringen er veksten i antall aleneboende, og de skandinaviske landene har klodens høyeste andel énpersonhusholdninger. Veksten i énpersonhusholdninger – og en generell reduksjon i husholdningenes størrelse – er imidlertid et globalt fenomen. Mange har advart mot en slik utvikling, og hevdet at en gjennomgripende individualisme svekker den sosiale kapitalen, men det er liten grunn til å tro at dette stemmer.

### Hva er et individ?

Sosiologen Ulrich Beck skriver at hovedskikkelsen i den fullt utviklede moderniteten er den enkeltstående personen.<sup>2</sup> Eller «individet», om man vil. Individet er for første gang i historien i ferd med å bli den mest grunnleggende enheten i den sosiale reproduksjonen.<sup>3</sup> Hva skal vi forstå med

«individ» og «individualisme»? Sosiologen og filosofen Georg Simmel laget en kjent distinksjon mellom to former for individualisme, en kvantitativ og en kvalitativ individualisme.<sup>4</sup> Grovt sett er hovedtrekket ved den førstnevnte uavhengighet, mens den andre handler om selvbestemmelse og unikhhet. Simmel hevdet at disse to typene individualisme sameksisterer i byborgeren i den moderne storbyen.<sup>5</sup> Individet ønsker å realisere seg selv ut fra egne oppfatninger om hva som gir livet mening og verdi. Det betrakter seg selv som unikt, uavhengig og selvbestemmende. Individet er ikke så sosialt fristilt og suverent selvbevegende som det tror, men det går heller ikke helt og fullt opp i sosialiteten. Det er slett ikke asosialt, men ønsker selv å vurdere hvem det skal sosialisere med.

## Aleneboende

Et klart uttrykk for individualiseringen er økningen i antall aleneboende. I 1949 publiserte antropologen George Peter Murdoch en studie av 250 kulturer fra ulike tider og deler av verden, og konkluderte med at kjernefamilien var en universell størrelse som med visse variasjoner dominerer i alle kulturer.<sup>6</sup> Murdoch ble møtt med innvendinger fra antropologer som viste til andre levevis hvor mennesker organiserer seg i andre typer fellesskap, også i hjemmet. Både Murdoch og hans kritikere var imidlertid enige om at mennesker til alle tider og alle steder i det vesentlige innretter livene sine slik at de lever sammen med andre. Selvsagt var de klar over at det også har eksistert eremittmunker og andre aleneboende, men disse har vært unntak i sine kulturer.

Dette er i ferd med å endre seg raskt, slik sosiologen Eric Klinenberg påpeker i boken *Going Solo* (2012). Blant tallene han trekker frem er at 22 prosent av den amerikanske befolkningen var enslige i 1950, og 9 prosent av husholdningene besto av aleneboende. I dag er 50 prosent av den voksne amerikanske befolkningen enslige, og aleneboende utgjør 28 prosent av husholdningene.<sup>7</sup> Det er et like høyt tall som husholdninger bestående av to voksne uten barn, og mer vanlig enn alle andre boformer, som kjernefamilien, bofellesskap etc. Flere kvinner enn menn bor alene. Kvinner som lever alene fortsetter i større utstrekning enn menn å leve alene, men for

begge grupper er det slik at når de først lever alene, er de mer tilbøyelige til å fortsette alene enn til å flytte sammen med noen. En tredjedel av de aleneboende er i aldersgruppen over 65 år, men den sterkeste veksten finner vi i gruppen under 35 år, hvor ti ganger så mange lever alene i dag som i 1950. Vi ser imidlertid også at stadig flere eldre lever alene. EU estimerte at én av tre eldre levde alene i 2010.<sup>8</sup> Flertallet av de eldre hevder at de foretrekker å leve alene fremfor å flytte inn hos sine barn eller til et eldre-senter.<sup>9</sup>

De nordiske landene har klodens høyeste tall, med over 40 prosent énpersonhusholdninger. Statistisk sentralbyrås oversikt over norske familier og husholdninger viser at gjennomsnittlig antall personer per husholdning har sunket fra 3.3 i 1960 til 2.1 i 2014, noe som både skyldes lavere fødselsrater, flere aleneforeldre og et større antall aleneboende.<sup>10</sup> I Oslo er hele 55 prosent av husholdningene énpersonhusholdninger – og i bydeler som St. Hanshaugen og Sagene er tallet over 70 prosent – mens tallet for landet som helhet er 41 prosent. Det tilsvarende tallet for Sverige er 47 prosent, og i Stockholm er det 60 prosent. Velferdsstaten reduserer risikoen ved å leve alene, og det er derfor ikke så overraskende at tallene er så høye i Skandinavia. Det er imidlertid slett ikke et rent vestlig fenomen. Den raskeste økningen finner vi Kina, India og Brasil.<sup>11</sup> Globalt ser utviklingen ut til å gå uhyre raskt.

Joseph Schumpeter hevdet at familieliv og foreldrerollen ville bety mindre for mennesker i moderne, kapitalistiske samfunn, og at en stadig større andel av dem ville velge ikke å «ofre» stort for å leve i en familie.<sup>12</sup> Schumpeter har nok rett i at kapitalismens fremvekst er én av forklaringene på en slik utvikling. Det støttes av at vi i dag ser en så rask økning i land som Kina, India og Brasil, men det faktum at klodens høyeste relative tall er å finne i de skandinaviske landene, tilsier at også en omfattende velferdsstat fremmer en slik utvikling.

Ønsket om å bo alene synes å være motivert i et ønske om autonomi. Mens det å leve alene tidligere kunne fremstå som mer av en ulykkelig skjebne, fremstår det nå mer som et autonomt valg. At en person bor alene, innebærer selvfølgelig heller ikke at vedkommende er mer alene enn personer

som bor sammen med andre. Mennesker som bor alene, har mer kontakt med venner og slektninger enn dem som bor sammen med andre, mens folk som gifter seg bruker mindre tid på venner og slektninger enn de gjorde som enslige.<sup>13</sup> Aleneboende besøker i større utstrekning venner ukentlig, er oftere del av en sosial gruppe og tilbringer oftere en kveld sammen med venner enn mennesker som bor sammen med en partner. Aleneboende er like sosiale som andre, men foretrekker en annen sosialitet. Generelt har vi i dag langt mer kontakt med venner og familie enn tidligere.

Dagens aleneboende har verken lavere tilfredshet med tilværelsen eller høyere ensomhetsprevalens enn de som lever sammen med andre.<sup>14</sup> De fleste vil nok anta at en økning i antallet som lever alene ville ledsages av en tilsvarende økning i antall mennesker som føler seg ensomme, men dette er altså ikke hva vi finner i empiriske studier av ensomhetens omfang. Det er ingen endring å spore i andelen ensomme i norske levekårsundersøkelser, i samme periode som individualiseringen og antall aleneboende har økt sterkt.<sup>15</sup>

### Svekket sosial kapital?

Francis Fukuyama hevder at den moderne individualismen, hvor folk selv vil velge sine sosiale forbindelser, fører til at mennesker blir «ensomme og desorienterte».<sup>16</sup> Den samfunnsforskeren som har fått størst oppmerksomhet i nyere tid på grunn av en lignende diagnose, er samfunnsviteren Robert Putnam, som hevdet at nedgangen i deltakelse i amerikanske bowlingligaer er et symptom på en generell forvitring av sosiale nettverk, noe som i sin tur hadde ført til en svekkelse av den sosiale kapitalen. Han medga at amerikanere fortsatt meldte seg inn i organisasjoner og at de kommuniserte mer enn noensinne med hverandre, men hevdet at det var en vesentlig mangel på «virkelige bånd til virkelige mennesker».<sup>17</sup> Putnams essay og bok fikk langt mer oppmerksomhet enn de mange studiene som hadde funn som var i strid med Putnams påstander.<sup>18</sup> Det er sant at det var en markant reduksjon i medlemmer i de organisasjonene Putnam studerte, men det var en tilsvarende økning i andre organisasjoner. Faktum er at det har vært en bemerkelsesverdig stabilitet i medlemskap i organisasjoner. Fra

det faktum at det var en nedgang i de spesifikke organisasjonene Putnam studerte, følger lite, da det simpelthen kan være tilfelle at disse organisasjonene er historisk utdaterte og er blitt erstattet av andre. I nyere studier av sosial kapital i USA, finner de fleste ingen vesentlig endring overhodet, noen finner et mer blandet bilde og noen til og med en økning.<sup>19</sup> Putnam alene finner kun nedgang, og han tegner et dystert bilde basert på sine funn: «felleskapets tilbaketrekning», «det offentlige livets degradering», «svekket sosial kapital» og borgere som bare bryr seg om «en ensom jakt på private goder».<sup>20</sup>

Det er liten grunn til å slutte seg til Putnams konklusjon. Som sosiologen Claude S. Fischer har vist i detalj, har verken kvantiteten eller kvaliteten til personlige relasjoner forandret seg nevneverdig i USA siden 1970.<sup>21</sup> Selvsagt er det mange endringer, som at mennesker i større utstrekning lever alene, gifter seg senere, har færre slektninger etc., men i det vesentlige er de like sosialt aktive som tidligere. Andelen som hevder at de er sosialt isolert er praktisk talt uendret. Fischer påpeker at det er én vesentlig endring: Selv om amerikanere er medlem av like mange organisasjoner som de pleide, er de mindre aktive i disse organisasjonene.<sup>22</sup> De synes å oppfatte medlemskapet som mindre forpliktende enn tidligere.

I Norge synes situasjonen å være den samme. Deltakelsen i frivilligheten er fortsatt svært høy. Et utviklingstrekk er at folk som engasjerer seg i frivilligheten gjør det mindre for å fremme allmenne interesser og mer for å fremme særinteresser enn tidligere. Det er også vanskeligere å få medlemmer til å påta seg forpliktende oppgaver over tid.<sup>23</sup>

Et tall som har endret seg sterkt fra 1980 og frem til i dag, er andelen som har en nær fortrolig. I 1980 oppga 74 prosent kvinner og 62 prosent menn at de hadde en nær fortrolig, mens de tilsvarende tallene i 2012 var 96 og 93 prosent.<sup>24</sup> Individualiseringen synes altså ikke å føre til at mennesker i større utstrekning mister en nær tilknytning til andre. Tvert imot synes flere å oppnå en slik tilknytning når den i større utstrekning er gjenstand for valg. Vi kan også merke oss at ensomhetsprevalensen generelt er høyere i kollektivistiske enn i individualistiske samfunn.<sup>25</sup> Det er en tendens til at manglende relasjon til ens familie er viktigere for ensomheten i

kollektivistiske samfunn enn i individualistiske, mens relasjonen til venner er viktigere i individualistiske enn i kollektivistiske samfunn. Det er heller ikke større tilfredshet med familierelasjoner i kollektivistiske enn i individualistiske samfunn.<sup>26</sup>

Det senmoderne individet mangler ikke et sosialt nettverk, men synes å ha en mindre følelse av forpliktelse overfor andre. Antallet énpersonhusholdninger vil bidra til ytterligere å skyve omsorgsoppgaver fra familien og over til det offentlige. Det vil bli et sterkere press på institusjoner for eldre, og vel å merke et press som kommer i tillegg til det som skyldes at det blir flere eldre i befolkningen. Når familien blir mindre viktig, vil både frivilligheten og det offentlige spille en viktigere rolle. Utviklingen mot flere aleneboende vil forsterke innflyttingen til de større byene. Aleneboende har også en større fleksibilitet enn mennesker som lever med barn og familie, og de vil være en viktig ressurs i et arbeidsliv som vil kreve stadig større fleksibilitet fremover.<sup>27</sup>

*Forfatter: Lars Fr. H. Svendsen, lars@civita.no.*

Noter

- 1 Jf. Lars Trägårdh & Henrik Berggren, *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*, Rev. og utv. utg. (Stockholm: Nordstedts 2015).
- 2 Ulrich Beck, *Risk Society, Towards a New Modernity* (London: Sage 1992), 122.
- 3 Ulrich Beck & Elisabeth Beck-Gernsheim, *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences* (London: Sage 2002), xxii.
- 4 Se særlig Georg Simmel, «Die beiden Formen des Individualismus» og «Kant und der Individualismus», i Aufsätze und Abhandlungen 1901–1908, Gesamtausgabe Band 7 (Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1995).
- 5 Georg Simmel, «Storbyene og åndslivet», overs. Dag Østerberg, i Dag Østerberg (red.), *Handling og samfunn* (Oslo: Pax 1978).
- 6 Jf. Eric Klinenberg, *Going Solo: The Extraordinary Rise and Appeal of Living Alone* (The Penguin Press, New York 2012), 3.
- 7 Ibid. 4f.
- 8 EU, Independent living for the ageing society, 2010. [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/ict\\_psp/documents/independent\\_living.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/independent_living.pdf).
- 9 Klinenberg, *Going Solo*, 160.
- 10 <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/familie/aar/2014-12-12-12#content>
- 11 Klinenberg, *Going Solo*, 10.
- 12 Joseph Schumpeter, *Capitalism Socialism and Democracy* (London/New York: Routledge 2006), 157f.
- 13 Naomi Gerstel & Natalia Sarkisian, «Marriage: The Good, the Bad, and the Greedy», *Contexts* nr. 4, 2006; Musick, Kelly & Larry Bumpass, «Reexamining the Case for Marriage: Union Formation and Changes in Well-being», *Journal of Marriage and Family*, nr. 1, 2012. Se også Klinenberg, *Going Solo*.
- 14 David Mellor et al., «Need for belonging, relationship satisfaction, loneliness, and life satisfaction», *Personality and Individual Differences* nr. 45, 2008.
- 15 Jf. Lars Fr. H. Svendsen, *Ensomhetens filosofi* (Oslo: Universitetsforlaget 2015), kap. 3.
- 16 Francis Fukuyama, «Det store sammenbruddet», overs. Lars Holm-Hansen, i Torbjørn Røe Isaksen & Henrik Syse (red.), *Konservatisme* (Oslo: Universitetsforlaget 2011), 374.
- 17 Robert D. Putnam, *Bowling Alone* (New York: Simon & Schuster 2000), 158.
- 18 Irene Taviss Thomson, «The Theory That Won't Die: From Mass Society to the Decline of Social Capital», *Sociological Forum*, nr. 3, 2005, 423.
- 19 Ibid., 425.
- 20 Putnam, *Bowling Alone*, 403.
- 21 Claude S. Fischer, *Still Connected. Family and Friends in America Since 1970* (Russell Sage Foundation 2011). Se også Claude S. Fischer, *Made in America: A Social History of American Culture and Character* (Chicago University of Chicago Press 2010).
- 22 Fischer, *Made in America*, 155.
- 23 Jf. Håkon Lorentzen, *Moraldannende kretsløp* (Oslo: Abstrakt forlag 2007).
- 24 Se Svendsen, *Ensomhetens filosofi*, kap. 3.

- 25 Valerie A. Lykes & Markus Kimmelmeier, «What Predicts Loneliness? Cultural Difference Between Individualistic and Collectivistic Societies in Europe», *Journal of Cross-Cultural Psychology* nr. 3, 2014.
- 26 Ed Diener & Marissa Diener, «Cross-cultural correlates of life satisfaction and self-esteem», *Journal of Personality and Social Psychology*, nr. 68, 1995.
- 27 Kapitlet er i stor utstrekning basert på kap. 6 i Svendsen, *Ensomhetens filosofi* (2015).



## Urbanisering





## Urbanisering

For første gang i historien bor mer enn halvparten av verdens befolkning i byer. I 1950 var andelen en tredel, mens antallet forventes å øke til to tredeler i 2050. De mest urbaniserte områdene er Nord-Amerika (82 prosent), Karibia og Sør-Amerika (80 prosent), og Europa (73 prosent), mens Afrika og Asia har en urbaniseringsgrad på 40 og 48 prosent.

Rundt 90 prosent av den fremtidige befolkningsveksten – og med det urbaniseringen – vil skje i Afrika og Asia, som forventes å nå en urbaniseringsgrad på 56 og 64 prosent i 2050. Den raskeste urbaniseringen vil skje i land med middels eller lav nasjonalinntekt. Dette kan føre til en urbanisering uten økonomisk vekst, som vil gjøre det vanskelig å utvikle bærekraftige byer som kan gi flere mennesker et bedre liv.<sup>1</sup>

Selv om bare halvparten av verdens befolkning bor i byer, står byene for mer enn 80 prosent av verdiskapningen målt i globalt bruttonasjonalprodukt (BNP).<sup>2</sup> Det er derfor viktig at det utvikles politiske og administrative strukturer som ivaretar byenes styringsdyktighet i de statene de tilhører, og overfor andre byer i globale nettverk. Uten god styring på bynivå, vil fremtidens urbanisering kunne få flere negative enn positive konsekvenser.

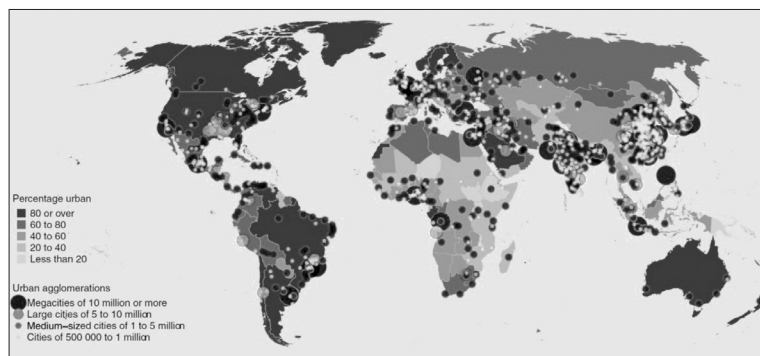
### Urbanisering og økonomisk vekst

Så lenge menneskene har vært bofaste, har det foregått urbanisering. Men

verdens urbane vekst skjøt først virkelig fart med industrialiseringen for to hundre år siden. Moderniseringen av jordbruket skapte overskudd av arbeidskraft på landsbygden og bedre livsvilkår for stadig flere mennesker, mens industrien ga nye muligheter for arbeid i byene. Nye ressurser ble oppdaget, for eksempel innen energiproduksjon og i transport, og konsentrasjonen av flere mennesker innenfor tettere befolkede områder ga en positiv effekt på den økonomiske veksten gjennom utviklingen av ny infrastruktur og stordriftsfordeler for private bedrifter og offentlige organisasjoner/institusjoner, såkalte agglomerasjonseffekter.<sup>3</sup>

Siden 1950-tallet har urbaniseringen gått raskere enn noen gang i historien, men den har også vært av en annen karakter enn tidligere. Urbaniseringen skjer i langt mindre økonomisk utviklede områder enn før, og er ikke nødvendigvis knyttet til økonomisk vekst. I dag befinner nesten 80 prosent av verdens megabyer seg i utviklingsland (se figur 1), og den positive økonomiske, politiske og sosiale urbaniseringen vi kjenner fra antikens Roma til vår tids New York, er i mange tilfeller blitt erstattet av en negativ utvikling hvor urbaniseringen fører til fremveksten av slumområder preget av økonomisk fattigdom, manglende politisk styring og utfordrende sosiale forhold.

Figur 1. Urbaniseringsgrad og områder med over 500 000 innbyggere 2014



Kilde: UN World Urbanization Prospects 2014, 9.

«Vekst uten vekst», har en gruppe forskere ved MIT kalt denne typen urbanisering.<sup>4</sup> Mens økonomen Edward Glaeser snakker om «fattige lands urbanisering»,<sup>5</sup> og sosiologen Richard Florida om en urbanisering preget av en «vedvarende global slum» som mange aldri kommer ut av.<sup>6</sup> Byene har tradisjonelt vært sett på som sentra for kunnskapsutvikling, innovasjon og spesialisering av vare- og tjenesteproduksjon. Steder hvor mennesker har kunnet samhandle med hverandre, være kreative og skapende, og hvor det har vokst frem nye sosiale, kulturelle og politiske ideer støttet av stadige teknologiske innovasjoner og økonomisk vekst. I dag preges mange byer også av slumområder hvor effektene av urbanisering har motsatt fortegn: De hemmer snarere enn fremmer økonomisk, politisk og sosial utvikling.

### Agglomerasjonseffekter

Byer gir agglomerasjonseffekter, det vil si fordeler av at bedrifter og konsumenter er lokalisert nær hverandre. Graden av agglomerasjon forteller noe om størrelsen på den økonomiske aktiviteten i et område. I tabell 1 ser vi at land med sterk vekst i urbant BNP også tenderer til å ha høy grad av urbanisering. Dessuten spiller størrelsen på befolkningen inn. I 2025 vil Kina, USA, India, Brasil og Mexico ha den høyeste urbane veksten i BNP. Kina vil bidra med 31,2 prosent og USA med 10,7 prosent av den globale veksten.

Tabell 1. Urbaniseringsgrad og vekst i urbant bnp 2007–2025

	Urban BNP vekst 2007-2025 (USD mrd.)	Andel av global vekst (%)	Antall byer	Gjennomsnittlig vekst per by (USD mrd.)
Kina	17 144	31,2	602	28
USA	5 881	10,7	244	24
India	2 012	3,7	177	11
Brasil	1 515	2,8	34	45
Mexico	870	1,6	47	19
Sør-Korea	819	1,5	46	18
Russland	679	1,2	90	8
Storbritannia	614	1,1	31	20
Taiwan	586	1,1	7	84

Tyrkia	525	1,0	34	15
Tyskland	523	1,0	25	21
Indonesia	498	0,9	46	11
Japan	488	0,9	66	7
Australia	470	0,9	11	43
Frankrike	408	0,7	24	17
Sør-Afrika	408	0,7	13	31
Canada	364	0,7	10	36
Saudi Arabia	325	0,6	19	17
Malaysia	292	0,5	36	8
Colombia	290	0,5	24	12

Kilde: UN *The Economic Role of Cities* (2011), 4.

Ingen land har hatt økonomisk vekst uten byvekst. Derfor er byene og måten vi styrer dem på i fremtiden, avgjørende for hvordan den økonomiske balansen mellom utviklingsland og utviklede land vil bli. Vi har ovenfor sett at verdens byer genererer mer enn 80 prosent av globalt BNP. I perioden 2007–2025 forventes verdens hundre største byer å stå for 35 prosent av globalt BNP, verdens tusen største byer for 68 prosent og verdens 2000 største byer for 75 prosent av globalt BNP.<sup>7</sup>

## Skiftende næringslivslandskap

Nye byer i Afrika og Asia, og til en viss grad Latin-Amerika, hvor det skjer en rask urbanisering i land med middels eller lav nasjonalinntekt, ser ikke ut til å følge den samme utviklingen med økonomisk vekst og modernisering, som sine forgjengere i Europa og Nord-Amerika. Én av grunnene til dette er manglende skatteinntekter. Som den franske økonomen Thomas Piketty har påpekt, er skatteraten i disse områdene så vidt over ti prosent av nasjonalinntekten, mens den i Europa ligger på 45–50 prosent og i Japan og USA på 30–35 prosent.<sup>8</sup> Vi skal likevel ikke avskrive disse områdene og den urbaniseringen som her foregår i en globalisert tidsalder. Som McKinsey Global Institute påpeker i rapporten *Urban world: The shifting global business landscape*, vil det globale næringslivslandskapet endre seg når tusenvis av nye selskaper vokser frem i den ny-urbaniserte delen av verden.<sup>9</sup>

Ifølge McKinsey Global Institute er det i dag 8 000 globale selskaper som har mer enn USD 1 milliard i årlig inntekt, og hele 90 prosent av verdens verdiskaping målt som globalt BNP (USD 57 trillioner) skjer i disse selskapene. Hele 73 prosent av dem hører hjemme i verdens mest utviklede regioner, og 20 byer i verden huser mer enn en tredel av de større globale selskapene. Dette er ikke bare private selskaper, 800 av verdens største selskaper er statseide.

I 2015 vil forholdene være helt annerledes enn i dag, mener McKinsey Global Institute. Da vil det være rundt 15 000 større selskaper i verden, og 45 prosent av selskapene på Fortune Global 500-listen vil komme fra utviklingsland. Det er en vekst på fem prosent fra 1990 og 17 prosent fra 2010. Mest sannsynlig vil 40 prosent av de nye selskapene komme fra Kina.

Når det gjelder urbanisering og byenes fremtidige betydning, vil sannsynligvis 330 byer for første gang få et hovedkontor for et av de store globale selskapene, og det vil være tre ganger så mange hovedkvarterer i utviklingsland som i 2010. Det forventes en vekst i inntekt fra 2010 for disse selskapene på 130 prosent, det vil si USD 130 trillioner.

Oppsummert vil vi ifølge FN vil se følgende trender de neste årene:<sup>10</sup>

- Befolkningsvekst og urbanisering vil føre til 2.5 milliarder flere mennesker i byer i 2050, med 90 prosent av veksten i Afrika og Asia.
- De raskest voksende urbane områdene er mellomstore byer, og byer med mindre enn en million innbyggere i Afrika og Asia.
- Nær halvparten av byboerne hører hjemme i byer med mindre enn 500 000 innbyggere, og bare 1/8 i 28 megabyer med mer enn ti millioner innbyggere.
- Antall megabyer har nær tredoblet seg siden 1990; innen 2030 vil 41 byområder ha minst ti millioner innbyggere hver.
- India, Kina og Nigeria forventes å stå for 37 prosent av veksten i verdens urbane befolkning frem til 2050; 404 millioner i India, 292 millioner i Kina og 212 millioner i Nigeria

- Tokyo vil forbli verdens største by i 2030, med 37 millioner innbyggere, etterfulgt av Dehli med en forventet befolkning på 36 millioner.

Norge har opplevd en urbanisering på linje med andre økonomisk utviklede land, og i 2015 bodde 81 prosent av landets befolkning i totalt 981 tettsteder i Norge. De fem største tettstedene er Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes, Trondheim og Drammen, som til sammen hadde 33 prosent av Norges befolkning. Det er store fylkesvise forskjeller i urbaniseringsgraden i Norge, men en felles trend er at veksten i tettstedsarealet er blitt redusert de siste årene, mens fortetningen har økt.<sup>11</sup>

Viktigere enn selve urbaniseringsgraden i Norge er spørsmålet om norske byer er en del av den globale byutviklingen og fremveksten av urbane nettverk, hvor store internasjonale selskaper kobles sammen mellom byene.

Vi har ikke data for om norske byer er mer eller mindre globaliserte enn byer i andre land. Men The Swiss Institute of Technology i Zürich publiserer en årlig rangering av lands globaliseringsgrad. I 2014 havnet Norge på 20. plass på denne listen, bak Danmark (6), Sverige (7) og Finland (10). Til tross for en svært eksportrettet industri i Norge – hvor halvparten av det vi produserer av varer og tjenester går til eksport, var det på økonomisk globalisering Norge skåret dårligst med en 40. plass. Best plassering var på sosial globalisering (13) og politisk globalisering (21).<sup>12</sup> Heri ligger kanskje den største utfordringen for norske byer i fremtiden.

*Forfatter: Jan Erik Grindheim, janerik@civita.no*



Noter

- 1 United Nations Population Fund, «Urbanization». Lastet ned 1.02.2016: <http://www.unfpa.org/urbanization>.
- 2 United Nations Habitat (2011), «The Economic Role of Cities. Nairobi», United Nations Human Settlements Programme.
- 3 Remi Jedwab og Dietrich Vollrath, «Urbanization without Growth in Historical Perspective», Working paper fra George Washington University, versjon mars 2015.
- 4 Benjamin Marx, Thomas Stoker og Tavneet Suri, «The Economics of Slums in the Developing World» i Journal of Economic Perspectives, vol. 27, nr. 4, 2013, 187–210.
- 5 Edward L. Glaeser, «A World of Cities: The Causes and Consequences of Urbanization in Poorer Countries» i The National Bureau of Economic Research, Working Paper nr. 19745, 2013.
- 6 Richard Florida, «The Problem of Urbanization Without Growth», i CityLab 12. juni 2015.
- 7 United Nations Habitat, «The Economic Role of Cities, Nairobi», United Nations Human Settlements Programme, 2011.
- 8 Thomas Piketty, *Kapitalen i det 21. århundre* (Oslo: Cappelen Damm, 2014).
- 9 Richard Dobbs, Jaana Remes, Sven Smit, James Manuika, Jonathan Woetzel og Yaw Agyenim-Boateng, Urban world: The shifting global business landscape, McKinsey Global Institute, oktober 2013.
- 10 United Nations, «World Urbanization Prospects», The 2014 Revision. Highlights, Department of Economic and Social Affairs, 2014.
- 11 Statistisk sentralbyrå, «Befolkning og areal i tettsteder, 1. Januar 2015», Publisert 11. desember 2015. Lastet ned 10.02.2016. <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/befsett/aar/2015-12-11#content>.
- 12 The Swiss Institute of Technology i Zürich, «KOF Index of Globalization», 2014. Lastet ned 10.02.2016. [http://globalization.kof.ethz.ch/media/filer\\_public/2014/04/15/rankings\\_2014.pdf](http://globalization.kof.ethz.ch/media/filer_public/2014/04/15/rankings_2014.pdf).



Press på personvernet





## Press på personvernet

I dette korte notatet utdypes betydningen av en privat sfære, både ut fra en idé om borgernes integritet, men også ut fra instrumentelle betraktninger. Videre beskrives i korte trekk den teknologiske utviklingen og hvordan denne utfordrer beskyttelsen av privatlivet. Avslutningsvis drøftes noen prinsipielle anbefalinger for å styrke personvernet i møte med utfordringene.

### Begrepsavklaring

En innledende utfordring er å definere presist hva vi mener med begrepene privat/privatliv – på engelsk *privacy* – og uttrykket personvern. Det kan være vanskelig å skille begrepene fra hverandre, og i dagligtalen brukes de ofte som synonymmer, noe også Personvernkommisjonen diskuterer.<sup>1</sup> Som kommisjonen påpeker, er det ikke hensiktsmessig å skille vesentlig mellom personvern og privatliv, men mellom personvern og personopplysningsvern. For å gjøre skillene tydeligere er det grunn til å trekke frem kommisjonens fornuftige definisjoner, som fastslår at «Personvern dreier seg om ivaretagelse av personlig integritet; ivaretagelse av enkeltindividers mulighet for privatliv, selvbestemmelse (autonomi) og selvtfoldelse, mens personopplysningsvern dreier seg om regler og standarder for behandling av personopplysninger som har ivaretagelse av personvern som hovedmål.»<sup>2</sup>

## Hvorfor er privatliv viktig?

Den beste måten å illustrere betydningen av privatliv på er å se til totalitære stater. Et av de viktigste kjennetegnene ved totalitære stater er regimets ønske om å integrere staten og samfunnet som ett rom. I slike samfunn er rommet for det private svært begrenset og regimets overvåkning så total, at det gjennomsyrrer borgernes atferd. Det innebærer at innbyggerne vil være varsomme med å dele private tanker med sine nærmeste, fordi alle opplysninger potensielt kan medføre ekstrem fare, både for en selv og ens nærmeste. En privat sfære er i så måte helt avgjørende for demokratiet, både av hensyn til borgernes autonomi, og instrumentelt, ved at det bidrar til positive konsekvenser for samfunnet. Den private sfære innebærer et rom hvor vi kan utvikle vår personlighet og reflektere, uten å være under andres kontinuerlige åsyn. Dette rommet er en forutsetning for å utvikle seg til å bli moralske subjekter, som kan tenke og handle – og holdes ansvarlig som borger. Som filosofen Isaiah Berlin skriver: «Ideen om at privatlivet, eller området for personlige relasjoner, er ukrenkelig i seg selv. ... Hvis denne ideen går til grunne, vil det bety at en hel sivilisasjon, det vil si et sammenhengende moralsk perspektiv, går til grunne».<sup>3</sup> Imidlertid har også en privatsfære en avgjørende instrumentell betydning. Muligheten til å prøve nye ideer, som kan frembringe banebrytende kunnskap og revolusjonerende endringer, forutsetter at man har mindre private rom, hvor man kan diskutere ideer og justere tanker, før man bringer dem ut i det offentlige rom. En sterk begrensning av private rom vil kunne innskrenke den offentlige debatt, borgernes innovative evne og i ytterste konsekvens også samfunnets evne til å skape økonomisk vekst.

## Teknologiske endringer

Når historikerne skal beskrive menneskehetens utvikling, snakker de ofte om to virkelig store teknologiske revolusjoner, som på fundamentale måter endret måten vi mennesker lever sammen på: Den første var jordbruksrevolusjonen, som la grunnlaget for de første sivilisasjonene. Den andre var den industrielle revolusjon, som muliggjorde en velstandsøkning som man aldri tidligere i menneskets historie hadde sett. Spørsmålet i dag er

om vi gjennomlever en tredje revolusjon: «Den digitale revolusjon».<sup>4</sup> Det er i hvert fall liten tvil om at digitaliseringen av samfunnet fundamentalt forandrer måten vi mennesker lever og forholder oss til hverandre på. Og den kanskje største utfordringen er hvordan internett muliggjør et «store-bror ser deg-samfunn». Utover den generelle trenden med økt digitalisering, er det særlig to megatrender som gjør at overvåkningen er i ferd med å kunne anta gigantiske dimensjoner. For det første vil et økende antall sensorer gjør at stadig flere ting kobles til internett. Styrelederen for Samsung Electronics, B.K. Yoon, uttalte nylig at innen fem år skal alt Samsung produserer av hardware, kobles til internett.<sup>5</sup> Denne trenden kalles Internet of Things (IoT). Det faktum at stadig mer av det vi produserer av ting, det være seg sko, klokker, sykler, biler – ja, til og med oss selv - utstyres med sensorer som kobles direkte til internett, gjør at mengden data som vil registreres, lagres og behandles, vil øke enormt.

Den andre store megatrenden dreier seg om å kunne prosessere store mengder data, såkalt «Big Data». Slike datamengder er for omfattende til at man kan trekke ut informasjon fra dem ved bruk av tradisjonelle metoder, men ved hjelp av datakraft kan man etter hvert enkelt danne seg omfattende profiler av hvert enkelt individ.

## Politiske utfordringer

Den enorme økningen av data (IoT) og muligheten til å prosessere Big Data gir naturligvis store positive muligheter for å utvikle bedre tjenester, men det skaper også en stor utfordring for personvernet. Uthulingen av personvernet skjer delvis som følge av terrortrusselen, som gjør at både politimyndigheter og etterretning ønsker mer vidtgående hjemler til å bruke teknologi for å overvåke og avverge potensielle trusler. Omfanget av den globale overvåkningen ble anskueliggjort i juni 2013, gjennom den tidligere NSA-medarbeideren Edward Snowdens avsløringer. Ifølge The Guardian har NSA utviklet teknologi som potensielt kan overvåke hele internett, og atferden til den amerikanske etterretningen er svært urovekkende, særlig fordi overvåkningen står i fare for å undergrave hele tiliten til internett.<sup>6</sup> Nettopp derfor var det både nødvendig og positivt at

den amerikanske kongressen sommeren 2015 vedtok den såkalte Freedom Act, som begrenser NSAs overvåkningsaktivitet rettet mot amerikanere. Men fremdeles vil NSA ha nærmest ubegrenset tilgang til å overvåke andre lands borgere, hvilket er en stor utfordring for landets allierte. Også i Norge presser sikkerhetsmyndighetene på for å benytte seg av ny teknologi. PST-sjef Benedicte Bjørnland har spesifikt bedt om at Stortinget åpner opp for at sikkerhetstjenesten kan samle inn store mengder informasjon om den norske befolkning og bruke «Big Data»-analyser for å kunne avdekke potensielle trusler.<sup>7</sup> Bjørnland bruker, ikke overraskende, terrortrusselen som begrunnelse for å lagre store mengder data om befolkningen.

Datalagringsdirektivet (DLD), som ble vedtatt i Stortinget med støtte fra Høyre og Arbeiderpartiet i april 2011, ble i 2014 underkjent av EU-domstolen, fordi domstolen mente loven ikke var i tråd med personvernlovgivningen.<sup>8</sup> En sentral del av begrunnelsen fra domstolen er at DLD-direktivet innebærer et vidtgående inngrep i privatpersoners personvern, og at det ikke er godt nok sannsynliggjort at dette vidtgående inngrepet er nødvendig for formålet som skal oppnås. I lys av dommen har professor Hans Peter Graver (Institutt for privatrett, UiO) og advokat Henning Harborg, på oppdraget fra Justisdepartementet og Samferdselsdepartementet, utredet forholdet mellom datalagring og menneskerettigheter. Deres konklusjon er at datalagring av det omfang og med det formål som DLD har lagt opp til, antagelig er i strid med menneskerettighetene slik de praktiseres av EMK.<sup>9</sup> En endelig grense for å balansere sikkerhet og privatlivet kan vanskelig trekkes. Nettopp derfor har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) vært restriktiv med å trekke opp noen endelige grenser for beskyttelsen av privatliv. Selv om domstolene fungerer som sikkerhetsventiler, ligger det største ansvaret for å begrense fullmaktene til sikkerhetsmyndighetene hos politikerne.

## Overvåkningsøkonomien

Privatlivet utfordres ikke bare gjennom offentlige inngrep, men også ved at kommersielle selskaper i økende grad anser personlige data som en ny type valuta, hvoretter flere kommersielle selskaper utvikler forretningsplaner



som baserer seg på tilgang på opplysninger om dine personlige data, både for å bruke dataene selv, men også for å selge data videre til tredjepart. I rapporten *Personvern 2016: Tilstand og trender* omtaler Teknologirådet og Datatilsynet denne utviklingen for den nye «overvåkningsøkonomien», hvor bruk av ny teknologi og forretningsmodeller er blitt en utfordring for privatlivet.<sup>10</sup> Formålene som utfordrer privatlivet er både legitime og høyst forståelige. Bedre tjenester er goder som befolkningen av naturlige grunner ønsker. En annen viktig side ved denne utviklingen er den potensielle utfordringen for at personvernlovgivningen i Europa kan bli så streng at den effektivt hindrer forretningsmulighetene som ligger i Big Data-revolusjonen og IoT. Amerikanske selskaper som Google og Facebook har en iboende fordel i den forstand at amerikansk personvernlovgiving er vesentlig mer forretningsvennlig enn hva tilfelle er i Europa. Dermed er det en reell mulighet for at Europa vil tape for USA i møte med fremtidens digitale økonomi.

Imidlertid må godene veies opp mot mulige inngrep i privatlivet. For den store utfordringen vi står overfor i møte med overvåkningsøkonomien, er hvordan vi kan gi en grunnleggende beskyttelse av privatliv i en tid hvor stadig mer informasjon prosesseres digitalt. Den kanskje største utfordringen er at det er vanskelig for oss borgere å få en oversikt over nøyaktig hvilke data som lagres om oss, hvem som lagrer dem og hva de brukes til. I en artikkel i *Wall Street Journal* ble disse utfordringene illustrert ved at brukere av MacBook gjennomgående fikk høyere pristilbud på ulike tjenester (flyreiser, hotellovernattinger) enn brukere av PC.<sup>11</sup> Lignende utfordringer har vi bare sett starten på. For hvordan unngå et «dataenes diktatur-scenario», hvor våre personlige data vil bestemme hvem som får tilgang til de beste helsetjenestene, forsikringspremiene – og hvem som blir stoppet i sikkerhetskontroller?

Dersom vi skal bevare vår frihet til selv å bestemme våre personlige relasjoner og hvem som skal få tilgang til vår personlige informasjon, fordrer det at vi får en bedre oversikt over hvordan store selskaper som Google, Facebook, m.fl. bruker våre personlige data. Dette for at vi skal kunne få en reell mulighet til å ta veloverveide beslutninger med hensyn til hvilke opplysninger vi ønsker å dele og hvilke vi ønsker å beholde i en privat sfære.

## Hva kan gjøres?

Den globale megatrenden som innebærer at mennesker i alle deler av verden avlegger stadig flere elektroniske fotavtrykk er grunnleggende sett positiv – og vil innebære økt levestandard for milliarder av mennesker. Imidlertid innebærer trenden også en enorm utfordring for privatlivet. I møte med utviklingen er det viktig a priori å erkjenne to fakta: For det første at teknologi i sin natur er verdinøytral og kan brukes både til gode og onde formål. Det er etikken som må sette grenser for teknikken, og ikke omvendt. For det andre må vi erkjenne at liberale samfunn er sårbare, nettopp fordi de er åpne og transparente. Det betyr at vi ikke kan beskytte oss fullt ut mot for eksempel terrorangrep. Vi bør ikke la den politiske prosessen påvirkes for mye av hva terrorister måtte finne på av dødelige angrep. Rent konkret betyr det at det ikke bør åpnes opp for en revidert utgave av DLD eller for å la PST få tilgang til å lagre informasjon (Big Data) om hele befolkningen, selv om formålet er ytterst forståelig: å avverge terrorangrep.

Det viktigste man kan gjøre for å bedre kårerne for privatlivet i møte med overvåkningsøkonomien er å adressere to forhold. For det første må vi sørge for transparens i møte med kommersielle selskaper. Vi må kunne få tilgang, på en oversiktlig måte, på hvilke data de ulike selskapene lagrer om oss, hvorfor de lagrer dem og hva de skal bruke dem til. For det andre må vi endre samtykke-reglene der vi godtar eller ikke godtar vilkårene for å bruke ulike tjenester, slik at de også blir mer transparente. Borgere har ulike preferanser med hensyn til hvilke personlige opplysninger man ønsker å dele. Imidlertid bør samfunnet legge til rette for at vi i best mulig grad kan gi et informert samtykke og på den måten ha en reell mulighet til å ivareta vår private sfære på den måten vi selv ønsker.

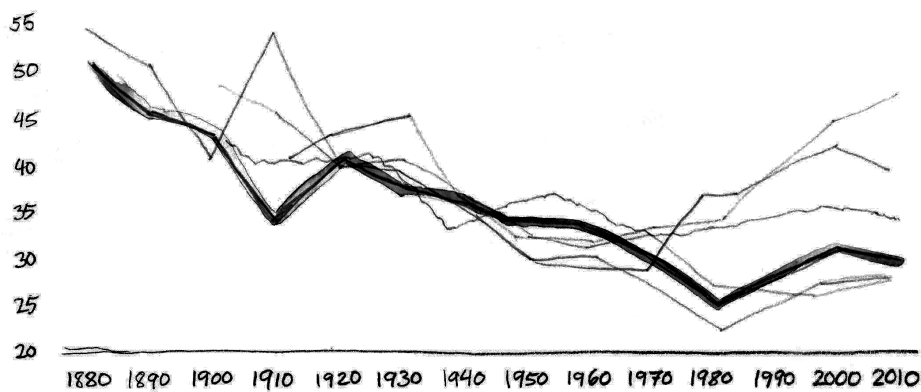
*Forfatter: Eirik Løkke, eirik@civita.no*

## Noter

- 1 NOU 2009: *I Individ og integritet — Personvern i det digitale samfunnet*
- 2 Ibid.
- 3 Lars Fr. Svendsen, «Hvorfor personvern?» i Clemet og Egeland, *Personvern*, 2010.
- 4 Flere, blant annet World Economic Forum, har introdusert ideen om «Den fjerde industrielle revolusjon» for å beskrive den økende bruken av automatisering og robotisering av samfunnet.
- 5 Samsung Just Unveiled Its Plan For The Future, Business Insider 5/1 2015: <http://www.businessinsider.com/samsung-bk-yoon-keynote-2015-1>
- 6 En oversikt over alle publiserte artikler finnes på The Guardians nettside: <http://www.theguardian.com/us-news/the-nsa-files>
- 7 PST vil samle stordata, 22.august 2014: <http://www.nrk.no/norge/pst-vil-samle-stordata-1.11890927>
- 8 Høyres støtte var ikke enstemmig. Pressmelding EU-domstolen i anledning avsigelse av dom om Datalagringsdirektivet, 8/4 2014: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054en.pdf>
- 9 Hans Petter Graver og Henning Harborg, Datalagring og menneskerettighetene 1.okt 2015: <https://www.regjeringen.no/contentassets/93528bcf984a48a2a89c89cf757b35ef/utredningdldsld2015.pdf>
- 10 Personvern. tilstand og trender 2016. Rapport publisert av Datatilsynet og Teknologirådet: [http://www.datatilsynet.no/Global/04\\_planer\\_rapporter/personvernrapporten-2016.pdf](http://www.datatilsynet.no/Global/04_planer_rapporter/personvernrapporten-2016.pdf)
- 11 On Orbitz, Mac Users Steered to Pricier Hotels, Wall Street Journal 23/8 2012: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304458604577488822667325882>



# Ulikhet





## Ulikhet

### De økonomiske forskjellene i rike land

I de fleste rike land har ulikheten økt siden midten av 1980-tallet. Land som Danmark, Norge og Island har en gini-koeffisient (som måler inntektsforskjellene på en skala fra 0 (alle har samme inntekt) til 1 (all inntekt tilfaller én person)) på rundt 0,25, og er de landene i OECD som har lavest ulikhet. De fleste OECD-land har en ulikhet mellom 0,27 og 0,34, mens Storbritannia har 0,35 og USA 0,40, og Mexico og Chile ligger rundt 0,50. Økningen siden midten av 1980-tallet har vært stor i blant annet Sverige (+0,07), Finland (+0,06), Tyskland (+0,05) og USA (+0,04), mens den har vært noe mindre i Norge (+0,03) og andre OECD-land (+0,03 i snitt). Disse økningene må ses i sammenheng med utgangsnivået: I Sverige, Finland og Norge har økningen vært fra lave nivåer, slik at disse landene fortsatt har ulikhetsnivåer under OECD-snittet, mens økningen i USA kommer fra et nivå som i utgangspunktet var høyt.<sup>1</sup>

Det er også andre måter å måle økonomiske forskjeller på. Tallene for utviklingen blant den rikeste prosenten av befolkningen har fått mye oppmerksomhet, og viser en viktig del av ulikhetsutviklingen. Den rikeste prosentens andel av de totale inntektene har i USA økt fra 9 til 18 prosent, i Sverige fra 4 til 7 prosent, og i Norge fra 4 til 8 prosent siden midten av 1980-tallet.<sup>2</sup> De rikeste prosentenes andel av totale formuer er høyere: De 10 prosent med mest, eier nesten 80 prosent av nettoformuen i USA, rundt 60 prosent i Tyskland og rundt 50 prosent i Norge og flertallet av OECD-landene.

Relativ fattigdom er også et tegn på økonomisk ulikhet. I Norge befinner rundt 8 prosent av befolkningen seg under OECDs relative fattigdomsgrense. Snittet i OECD er 11 prosent, mens 18 prosent i USA faller under denne grensen.<sup>3</sup> OECD er også bekymret for en større gruppe, og viser at de nederste 40 prosentene i en del land sliter med svak arbeidsmarkedstilknøytning og en usikker fremtid.<sup>4</sup>

## Utviklingen i Norge

Selv om det generelle bildet med stigende ulikhet de siste tiårene også gjelder Norge, er det grunn til å tro at den politikken som har vært ført her fungerer bedre mot ulikhet enn enkelte andre lands politikk. Norges ulikhetsnivå er fortsatt blant verdens laveste, og det er vanskelig å finne tegn til at forskjellene har økt siden årtusenskiftet.<sup>5</sup> I OECDs database er det bare Danmark, Slovakia og Slovenia som ligger marginalt lavere.<sup>6</sup> Det er dessuten mye som tyder på at noe av økningen i Norge kan forklares av endringer i datagrunnlag og skatteberegninger. Den norske økningen kommer i hovedsak av et hopp rundt 1992, da Norge fikk et nytt skattesystem med bredere grunnlag og lavere satser.<sup>7</sup> Når skattegrunnlaget utvides, kommer også de inntektene og verdiene til de rikeste bedre til syne. Finansdepartementet skriver at disse endringene «slår ut i statistikken som økt inntektsulikhet før skatt, men gjenspeiler ikke endringer i den reelle inntektsfordelingen».<sup>8</sup> Også reformen i 2005–2006 ga et stort hopp i ulikheten, som ble utlignet igjen de etterfølgende årene. Ulikhetene i inntekt, målt ved gini-koeffisienten, er på omtrent samme nivå i dag som de var på midten av 1990-tallet. Enkelte andre mål viser imidlertid en viss økning.

Ut ifra disse overordnede tallene, er det lite som tyder på at ulikhet som generelt fenomen truer samfunnet, demokratiet eller økonomien, slik mange argumenterer for når det gjelder spesielt USA. Likevel er det grunn til å være oppmerksom på forskjeller også i Norge. Ulikhetsproblematikken ser vi i Norge blant annet når det gjelder innvandrere (spesielt med flyktningbakgrunn) og andre med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, og ved at utdanningssystemet kan reproducere forskjeller fra en generasjon til



neste. Årsakene til ulikhetsutviklingen i andre rike land kan også gjøre seg mer gjeldende i Norge i årene fremover.

## De globale økonomiske forskjellene

De globale økonomiske forskjellene er enorme. Oxfam viser at verdens 62 rikeste mennesker har like stor formue som de fattigste 3,6 milliardene.<sup>9</sup> 900 millioner mennesker lever på under 1,90 dollar om dagen, mens nordmenn i snitt lever for 276 dollar dagen.

Likevel: Forskjellene globalt er på vei nedover. Så sent som i 1980 levde 44 prosent av verdens befolkning under grensen for absolutt fattigdom. I dag er det under 10 prosent som gjør det. Antall mennesker som kan sies å utgjøre «den globale middelklassen» har økt fra 400 til 780 millioner i løpet av 2000-tallet,<sup>10</sup> og andelen av verdens befolkning som lever i mellominntektsland har økt fra 22 prosent i 1990 til 72 prosent i 2011.<sup>11</sup> Også gini-koeffisienten for verden som helhet har falt noe siden 2000, fra en topp på 0,54 til 0,52.<sup>12</sup> Det er ventet at trenden med redusert fattigdom vil fortsette, og vi kan i beste fall oppleve at verden er uten ekstrem fattigdom innen 2030.<sup>13</sup>

### *Årsaker til økende ulikhet*

Det er sannsynligvis slik at det er sammenheng mellom den økonomiske veksten i fattigere land og økningen i ulikhet innad i rike land. På den ene siden har globalisering og et stadig økende verdensmarked gjort at noen bedrifter og eiere blir eventyrlig rike, fordi de kan selge sine produkter og tjenester verden over. På den andre siden møter arbeidstakere i rike land konkurranse fra en global arbeidsstyrke. Når kinesere eller nigerianere enkelt kan produsere varer og selge disse til Norge, blir det vanskeligere for norske selskaper å tilby samme varer. Det er neppe tilfeldig at den største inntektsveksten de siste tiårene har tilkommet mennesker som i utgangspunktet var fattige, pluss de aller rikeste, mens middelklassen i Europa og USA har sett en langt mer moderat inntektsvekst.<sup>14</sup>

Dette forsterkes av at teknologisk utvikling gjør noen arbeidsplasser

overflødige, og skaper andre. De siste årene har teknologien særlig gjort at det er blitt færre arbeidsplasser i det som kan kalles «lavkompetente» yrker – for eksempel når datamaskiner har forenklet databehandling. Samtidig har denne økte effektiviteten gjort «høykompetent» arbeidskraft mer verdifull. Det har bidratt til ulikheten, ved at de med den rette utdanningen, kompetansen eller erfaringen har fått høyere inntekter, mens de med arbeidsoppgaver som er overflødiggjort har fått lavere lønnsvekst eller mistet jobben. Eiere har fått en noe større del av kaken, mens arbeiderne har fått noe mindre. Det siste kan også ha sammenheng med redusert makt til fagforeningene, fordi de har mistet medlemmer og fått svekket sin forhandlingsposisjon.

OECD peker også på et arbeidsmarked der det er blitt mer vanlig med uregelmessig arbeid, selvstendig arbeid og deltidsarbeid. I mange OECD-land står slikt «non-standard» arbeid nå for hoveddelen av nye arbeidsplasser som blir skapt. Dette øker ulikheten, og kan spesielt bety at de nederste 40 prosentene på inntektsfordelingen, som ofte har lavere utdanning, mindre erfaring eller dårligere kompetanse, i en del land har sakkert akterut for resten av befolkningen.<sup>15</sup>

Til sist er politikken i rike land de siste tiårene lagt om i en retning som kan ha bidratt til økende ulikhet. Dette gjelder spesielt i USA, som også har sett den største veksten i ulikhet. Skatten på høyere inntekter er til dels betydelig redusert og markeder er liberalisert. Dette kan ha (og har) kommet av gode grunner og hatt gunstige virkninger på andre områder, som økende vekst i fremvoksende økonomier, men det har kommet på bekostning av lav ulikhet. Endringer i den politiske dynamikken har også gitt makt til lobbyister og etablerte interessegrupper, og skapt skiller blant annet mellom de som allerede har et fast arbeid, og de som står utenfor arbeidslivet, samt på noen områder redusert den rettfærdige markedskonkurransen.<sup>16</sup>

### *Konsekvenser av ulikhet*

Ulikhet kan være positivt. Det trengs for å stimulere til innsats eller belønne hardt arbeid, smarte løsninger og gode valg. I et fritt samfunn vil noen gjøre det bedre enn andre, og at noen går foran kan lede vei for andre. Svært få ønsker seg et samfunn uten forskjeller.

Men ulikhet kan også oppstå som følge av urettferdighet, eller fordi de som lykkes beskytter seg mot konkurranse. Da kan ulikheten også bli skadelig i et samfunnsperspektiv. Et samfunn med store forskjeller vil gi både økonomiske og demokratiske utfordringer, og det er rimelig å anta at et samfunn med moderat ulikhet har høyere tillit og høyere sosial mobilitet. Dette bidrar igjen til høyere økonomisk vekst og et bedre fungerende demokrati.<sup>17</sup>

## Veien videre

Det er grovt sett tre overordnede områder som bestemmer ulikhetsnivået i et land. I utgangspunktet er det ulikhet i markedsinntektene, det vil si forskjellene i inntekt. Denne bestemmes av en rekke faktorer, og styres av tilbud og etterspørsel, men påvirkes politisk i hovedsak av utdanningssystemet og reguleringen av arbeids- og produktmarkedene. Deretter reduseres ulikhetene betydelig av velferdsstaten gjennom overføringer og skattlegging. Overføringene har langt større betydning enn skattleggingen for den endelige ulikheten. I tillegg bidrar velferdsstaten med en rekke tjenester og goder som reduserer betydningen av ulikhet, selv om det ikke fanges opp i tallene (siden ulikhetsmålene baseres på inntekt). Eksempler på dette kan være gratis eller rimelige helsetjenester og subsidierte barnehager eller kollektivtransport.

I arbeidet med å redusere eller holde ulikheten på et lavt nivå, er det for det første viktig å ikke legge hindre for de mekanismene som bidrar til redusert ulikhet internasjonalt. Proteksjonisme bør derfor være utelukket. Det er mer fornuftig å se på utdanningssystemet, velferdsordninger, reguleringer og skattesystemet. Endringer i disse kan også bidra til økonomisk vekst, ikke bare lav ulikhet.

Det er stor enighet om at det på sikt er utdanning og kompetanse som er avgjørende for å gi alle like muligheter, og at utdanningssystemet bør bidra til at forskjeller i én generasjon ikke automatisk reproduseres til neste generasjon. Kvalitet i utdanningen er derfor helt avgjørende for sosial mobilitet og begrensede forskjeller på sikt.

Et godt utdanningssystem gjør det selvsagt også enklere å få høy arbeidsdeltakelse, som er avgjørende for lav ulikhet. Det må legges til rette for omstillingsevne og konkurransekraft, og lønnsnivået må tilpasses produktiviteten. Det er viktig at det ikke skapes skarpe skiller mellom de som er innenfor arbeidslivet, og de som står utenfor. Velferdsordningene må være slik innrettet at de hindrer for store inntektsfall for de som trenger dem, men samtidig stimulerer til arbeidsinnsats der det er mulig.

OECD legger vekt på at arbeidsforhold er viktige: Mye av jobbskapingen i rike land de siste årene har vært i form av midlertidig arbeid, deltid og frilans eller selvstendig næringsdriving.<sup>18</sup> Et innslag av denne typen arbeidsforhold er ikke negativt: midlertidig arbeid kan være en god start på en yrkeskarriere, deltid er av og til ønsket av arbeidstakeren selv, og selvstendig næringsdrivende kan starte viktige arbeidsplasser for seg selv og, etter hvert, andre. Samtidig er det klart at fast og formalisert arbeid er nødvendig, ikke bare for å hindre ulikhet, men også for å gi arbeidstakerne stabilitet og økonomisk trygghet.

Skattesystemet er også viktig, og her må det utformes et system som ikke hindrer økonomisk vekst, nyskaping eller omstilling i for stor grad, samtidig som det er rettferdig ved at de som har størst skatteevne, også har størst skattebyrde. Skattesystemet må gi de rette incentivene til arbeidsdeltakelse og jobbskaping. OECD anbefaler å redusere selskaps- og inntektsskatter, og heller øke skattleggingen av eiendom.<sup>19</sup> Samfunnsøkonom i Civita, Villemann Vinje, er inne på det samme i rapporten «Norsk skattereform».<sup>20</sup>

Til sist er eierskap til (blant annet) egen bolig viktig for relativt lave forskjeller i formue. Når Thomas Piketty finner at verdien av private formuer øker betydelig, er det fordi verdien på eiendom har steget mye.<sup>21</sup> At flest mulig har anledning til å eie, er derfor en viktig faktor i å bevare et samfunn med relativt lav ulikhet. Tiltak som hindrer overdreven og ikke-bærekraftig prisvekst på boliger, og politikk som legger til rette for at mange kan eie, er derfor en mindre omtalt vei til moderat ulikhet.

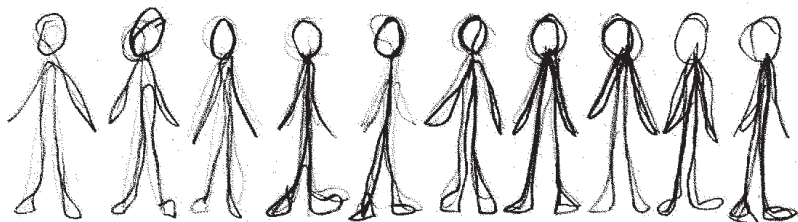
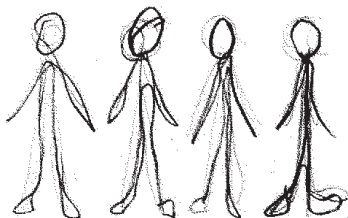
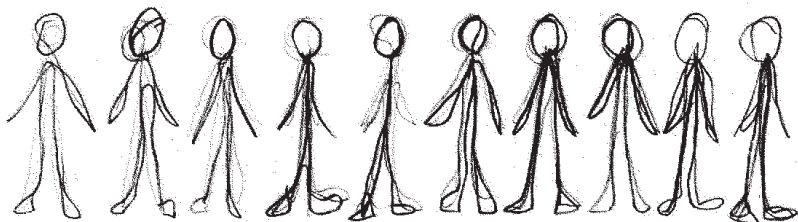
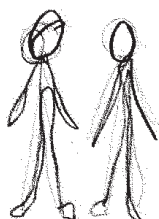
*Forfatter: Marius Doksheim, marius@civita.no*

Noter

- 1 OECD 2015, «In it Together: Why Less Inequality Benefits All». [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oe.cd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all\\_9789264235120-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oe.cd/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en#page21)
- 2 The World Wealth and Income Database 2016. <http://www.wid.world/#Database>:
- 3 OECD 2016, Inequality - Data. <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>
- 4 OECD 2015.
- 5 Doksheim, *Økende ulikhet i Norge?*, Civita-notat nr. 4, 2016.
- 6 OECD 2015: OECD Data Portal.
- 7 Doksheim, *Capital in the Twenty-First Century: Nyansering og mulige løsninger*, Civita-notat nr. 11, 2014.
- 8 Finansdepartementet, «Evaluering av skattereformen 2006», Meld. St. 11 (2010-2011). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-11-2010--2011/id637012/?ch=2>
- 9 Oxfam 2016, gjengitt i en rekke aviser. For en problematisering av tallene, se <http://fusion.net/story/39185/oxfams-misleading-wealth-statistics/>
- 10 Pew Research Centre 2015, « Mapping the Global Population: How Many Live on How Much, and Where» <http://www.pewglobal.org/2015/07/08/mapping-the-global-population-how-many-live-on-how-much-and-where/>
- 11 de la Torre og Rigolini 2015, *The Rise of the Middle Class*. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MIC-Forum-Rise-of-the-Middle-Class-SM13.pdf>
- 12 Verdensbanken 2015.
- 13 Verdensbanken 2015, « World Bank Forecasts Global Poverty to Fall Below 10% for First Time; Major Hurdles Remain in Goal to End Poverty by 2030». <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>
- 14 Lakner og Milanovic 2014, «Global income distribution: From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession». <http://www.voxeu.org/article/global-income-distribution-1988>
- 15 OECD 2015: «In it Together: Why Less Inequality Benefits All».
- 16 Se Lars Peder Nordbakkens notater om ulikhet, *Pikettys sannheter og fataliteter*, Civita-notat nr. 17, 2014, og *Internasjonal stagnasjon og økende ulikhet*, Civita-notat nr. 19, 2014, samt Francis Fukuyamas *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (2014).
- 17 Disse poengene utdypes i Doksheim, *Capital in the Twenty-First Century: Nyansering og mulige løsninger*, Civita-notat nr. 11, 2014.
- 18 Brian Keeley, OECD 2015, «Income Inequality. OECD Insights».
- 19 OECD 2016, «Economic Survey of Norway». <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-norway.htm>
- 20 Vinje, *Norsk skattereform*, Civita-rapport, 2016.
- 21 Doksheim, *Piketty – ett år etter*, Civita-notat nr. 11, 2015. <https://www.civita.no/2015/06/03/thomas-piketty-ett-ar-etter>



## Velferdsstatens bærekraft







## Velferdsstatens bærekraft

Fallet i oljeprisen og usikkerheten om hvordan den vil utvikle seg fremover har gitt ny impuls til diskusjonen om velferdsstatens bærekraft. Selv om Norge, på grunn av oljefondet, er i en privilegert situasjon sammenlignet med andre europeiske land, har vi også brukt det handlingsrommet oljeinntektene har gitt til sterkere vekst i offentlige utgifter enn andre land har hatt. Perspektivmeldingen som kom i februar 2013, illustrerte at etter ca. 2025 vil ikke bruken av oljepenger lenger kunne økes. Det synes fortsatt å være situasjonen, og 2025 er kommet tre år nærmere. Den langsiktige trenden med at andelen av befolkningen over 67 år øker, er der fortsatt. Det er større aldersgrupper som når pensjonsalder, og vi lever stadig lenger. Oljeinntektene og Statens pensjonsfond utland (SPU) vil ikke kunne finansiere den veksten i pensjoner og helse- og omsorgsutgifter som følger av den demografiske utviklingen. I hovedsak er det løpende inntekter skapt av arbeidskraft og kapital som vil måtte gjøre det. Men avkastningen på SPU har vært, og vil være, et viktig supplement til finansieringen av velferdsstaten.

### Hva sa Perspektivmeldingen?

Perspektivmeldingen fra 2013 baserte seg på Statistisk Sentralbyrås befolknings-fremskrivninger fra 2012 (midtenalternativet), som viste at antall personer over 67 år i forhold til de i yrkesaktiv alder (20–66 år) nær vil doubles mellom 2012 og 2060. Slike fremskrivninger er basert på mange forutsetninger, hvor de viktigste er utviklingen i levealder, fødselsrater og

netto innvandring. Jo lenger frem en ser, jo større usikkerhet er knyttet til forutsetningene, og dermed fremskrivningene. På kortere sikt kan særlig nettoinnvandringen overraske og få stor betydning for forholdet mellom de over og under 67 år. På lenger sikt har avvikende utvikling i levealder og fødselsrater også betydning. I fremskrivningen ble det antatt at nettoinnvandringen til Norge ville falle til 15 000 personer per år i 2040, fra toppen på nær 50 000 i 2012.

I en referansefremskrivning av konsekvensene for offentlige budsjetter, kom man i Perspektivmeldingen frem til at befolkningsutviklingen ville gi et såkalt inndekningsbehov i statsbudsjettet tilsvarende 6,1 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) i Fastlandsøkonomien. Det vil si at hvis 2012-standardene på pensjoner og offentlige tjenester opprettholdes, og handlingsregelen for bruk av oljepenger utnyttes, mangler det inntekter på statsbudsjettet tilsvarende 6,1 prosent av Fastland-BNP for å kunne dekke utgiftsøkningen. Det er i fremskrivningen forutsatt en moderat vekst i produktiviteten i økonomien (1,8 prosent vekst per år per arbeidet time) og en oljepris på 525 kr per fat målt i faste 2013-priser. Videre er det i referansebanen ikke forutsatt noen endringer i yrkesdeltagelsen på ulike alders-trinn, eller i arbeidede timer per sysselsatt.

Finansdepartementet oppdaterte fremskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2015. De kom frem til noe lavere inndekningsbehov i 2060 i referansebanen, 5,2 prosent av trend-Fastlands-BNP mot Perspektivmeldingens anslag på 6,1 prosent. Nedjusteringen skyldtes flere forhold, men særlig reviderte beregninger for hvordan bruken av offentlige tjenester (helse, omsorg, utdanning mv) fordeler seg på aldersgrupper. Yngre aldersgrupper synes å bruke offentlige tjenester noe mer i forhold til de eldre enn tidligere anslått, noe som gjør at aldringen av befolkningen gir noe mindre vekst i offentlige tjenesteutgifter enn lagt til grunn i Perspektivmeldingen 2013. Oppdaterte befolkningsfremskrivninger, publisert av Statistisk Sentralbyrå i juni 2014, ga omlag det samme bildet av utviklingen i forholdet mellom de under og over 67 år som befolkningsfremskrivningen Perspektivmeldingen baserte seg på.

Både fremskrivningene i Perspektivmeldingen og i Nasjonalbudsjettet 2015

bygger på en del forutsetninger som fremstår som tvilsomme. Det gjelder ikke minst antagelsen om uendrede standarder på offentlige tjenester og ytelser. Fremskrivningene av offentlig sektors finanser er veldig følsomme overfor hva som antas om utviklingen i følgende tre faktorer: *Standarden på offentlige tjenester, produktiviteten i offentlig sektor og utviklingen i hvor mye og hvor lenge folk jobber.*

Det har til nå vært en kontinuerlig standardheving innen helse- og omsorgstjenester, og det er ingen grunn til å tro at den trenden vil stanse så lenge det er generell vekst i velstandsnivået per innbygger her i landet. Ifølge Perspektivmeldingen 2013 var det de foregående 20 årene en gjennomsnittlig årlig økning i antall timer brukt på helse- og omsorgstjenester på 1½ prosent utover det som følger av at befolkningen ble større og eldre. Dersom årlig standardheving, målt på denne måten, blir 1 prosent per år fremover, vil inndekningsbehovet i 2060 stige fra drøyt 5 prosent av Fastlands-BNP til drøyt 15 prosent.<sup>1</sup>

Økes produktiviteten i offentlig sektor årlig med ¼ prosent, og gevinsten tas ut i form av reduserte utgifter, reduseres inndekningsbehovet med 3¾ prosentpoeng av Fastlands-BNP.<sup>2</sup> Dersom folk jobber mer (høyere yrkesdeltagelse, mer fulltid og/eller jobber lenger før de går av med pensjon), reduseres inndekningsbehovet også markert. Hvis arbeidede timer i 2060 blir 8 prosent høyere enn antatt i referansealternativet, reduseres inndekningsbehovet med nye 3½ prosentpoeng av Fastlands-BNP.<sup>3</sup> En slik økning i utførte timeverk er i tråd med det Statistisk Sentralbyrå har beregnet vil være effekten av pensjonsreformen.

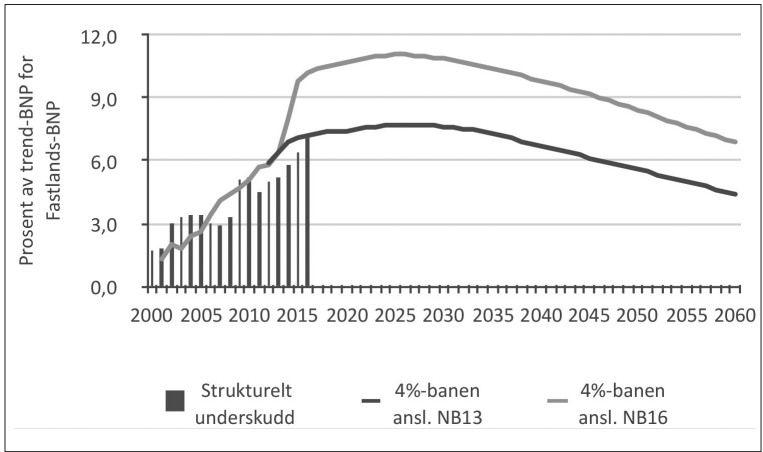
*Er banen i ferd med å korrigeres?*

Det er tatt en del initiativ av strukturell art som over tid kan komme til å korrigere banen noe. Det gjelder hevingen av den alminnelige pensjonsalderen til 72 år, endringene i arbeidsmiljøloven som gir noe mer fleksibilitet i arbeidsmarkedet, tiltak for å effektivisere offentlig sektor (kommunereformen, årlig effektiviseringskrav i statlig drift), og – ikke minst – gjennomføringen av pensjonsreformen. Men samtidig er det større usikkerhet om oljeprisen, større statlige utgifter knyttet til flyktninger, og – de nærmeste

årene – svakere vekst i norsk økonomi, som kan gi en periode med lavere yrkesdeltagelse.

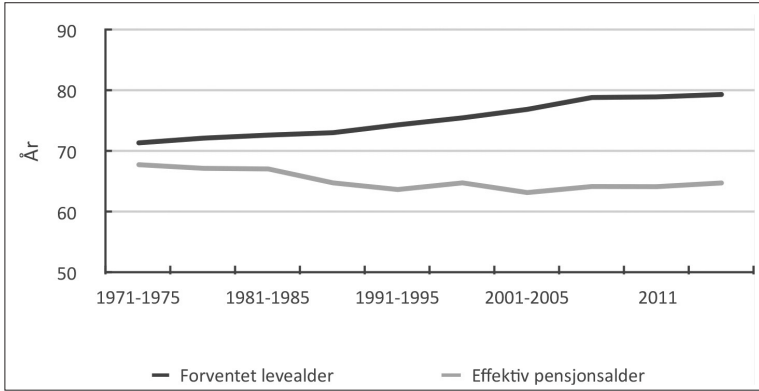
Perspektivmeldingen er nå tre år gammel, og oppdateringen i Nasjonalbudsjettet 2015 er halvannet år gammel. Etter den siste oppdateringen har oljeprisen falt kraftig, og det er langt større usikkerhet om hva prisen vil bli på lang sikt. Forutsetningen om en oljepris målt i 2013-kroner på 525 per fat frem til 2060 virker høy. I begynnelsen av 2016 lå prisen i området 250–300 kroner per fat (rundt USD 30 per fat). I noen langtidsskisser i Nasjonalbudsjettet 2016 antas det at oljeprisen kommer opp igjen til over 540 kroner per fat (målt i 2016-priser) fra og med 2018. Det kan komme til å skje, men det er en optimistisk forutsetning. På så lang sikt som 2060 fremstår det som mer sannsynlig at fossile brenselstoffer som olje i stor grad er erstattet med andre energikilder. Når det gjelder de nærmeste årene, kan mye tyde på høy produksjon av olje i Midtøsten og fra skiferfeltene i USA. Skulle oljeprisen på lang sikt heller bli liggende på 340 kroner pr fat (faste kroner), økes inndekningsbehovet i statsbudsjettet med ca. 2 prosentpoeng av Fastlands-BNP, til 7,2 prosent av Fastlands-BNP. Oljeprisen er viktig, men andre faktorer er viktigere.

På kort sikt er oljefondet blitt betydelig større enn antatt i langtidsfremskrivningene i Perspektivmeldingen og Nasjonalbudsjettet 2015. Det skyldes både kraftig svekkelse av kronen og høy avkastning på fondet. Men samtidig er den årlige veksten i bruken av oljepenger de siste tre årene (inklusive budsjettet for 2016) omlag det dobbelte av det som var forutsatt i Perspektivmeldingen (ca. + ½ prosent av Fastlands-BNP per år mot forutsatt ¼ prosent) frem til 2025. I Perspektivmeldingen ble det i referansebanen antatt at toppen i bruken av oljepenger målt mot Fastlands-BNP ville bli nådd da. De siste par årenes sterke vekst i verdien av oljefondet gjør at toppen i oljepengebruken målt mot Fastlands-BNP fortsatt først nås rundt 2025, selv om veksten i bruken av oljepenger over statsbudsjettet fortsetter i et tempo på ca. ½ prosent av Fastlands-BNP i året. Men kronen må da fortsette å holde seg svak, og det må bli en realavkastning på fondet på 4 prosent i året. Begge deler er høyest usikre forutsetninger. Etter perioder med sterk verdistigning på verdipapirer er det ganske vanlig med en periode hvor verdiene faller eller står stille.



Figur 1: Bane for handlingsregelen høsten 2015 og 2012

Når det gjelder de tunge trendene knyttet til befolkningsutviklingen og levealder, er situasjonen omlag den samme i dag som i 2012 og i 2014. Om noe, har forventet levealder så langt økt noe mer enn lagt til grunn i Statistisk sentralbyrås midtenalternativ fra fremskrivningen i 2014. Forventet levealder ved fødsel for menn nådde 80 år i 2014, to år tidligere enn angitt i midtenalternativet. Men samtidig er det tegn til at fallet i effektiv pensjonsalder har stanset, og snudd noe opp. Ifølge OECD, som beregner tall for effektiv pensjonsalder i ulike land, var pensjonsalderen for menn i Norge uendret på 64,2 år fra 2010 til 2011, men steg til 64,8 i 2012. Tall publisert av NAV om hvor mange fulle arbeidsår (årsverk) en 15-åring ventes å være i jobb, tyder på at den effektive pensjonsalderen har steget, også i årene etter 2012.<sup>4</sup> En 15-åring manns forventede tid som yrkesaktiv har steget med ½ årsverk fra 2012 til 2014. NAV-tall viser også at yrkesdeltagelsen blant de over 62 år har økt ganske markert på alle alderstrinn etter 2008, også i perioden 2012–2014. Dette er i tråd med hva som har vært den ventede effekten av pensjonsreformen.



Figur 2: Forventet levealder og effektiv pensjonsalder

Samlet sett gir utviklingstrekkene siden Perspektivmeldingen 2013 og de oppdaterte fremskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2015 noe håp om at arbeidstilbudet vil kunne bli høyere enn antatt i referansealternativene. På den annen side er det ingen tegn til at forutsetningen om uendret standard i offentlige tjenester og ytelser er blitt mer realistisk. Situasjonen nå, sammenlignet med fremskrivningene i de to meldingene, kan oppsummeres i følgende punkter:

- Oljefondet er betydelig større enn antatt i 2013 og i 2014, men tempoet i opptrappingen i bruken av oljepengene har økt tilsvarende mye. Jo sterkere veksten i bruken av oljepengene er når taket for handlingsregelen nås, jo tøffere blir det å omstille seg til at oljepengebruken ikke lenger kan økes.
- Utsiktene for oljeprisen er langt mer usikker. Det samme gjelder utsiktene for utviklingen i de internasjonale finansmarkedene de nærmeste årene.
- Det er en tendens til at folk står lenger i jobb. Men forventet levealder øker også litt sterkere enn midtenalternativet i Statistisk Sentralbyrås siste befolkningsfremskrivning.
- Det er gjennomført, og planlegges gjennomført, reformer som vil kunne øke arbeidstilbudet noe mer og effektivisere driften i offentlig sektor. Men det er for tidlig å si hvordan

de vil virke i praksis. Det er også fare for at en lavkonjunktur de nærmeste årene vil øke omfanget av personer på arbeidsavklaring og uføretrygd, og snu tendensen i retning av at folk pensjonerer seg senere.

Følsomhetsberegningene både i Perspektivmeldingen og i de oppdaterte fremskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2015, illustrerer godt de valgene vi står overfor. Jo mer som gjøres for å effektivisere driften i offentlig sektor og øke arbeidstilbudet, både i form av å få opp andelen som er yrkesaktive på ulike trinn, som jobber fulltid og som står lenge i jobb, jo mindre behov blir det for kutt i velferdsordningene. Noen velferdsordninger demper imidlertid arbeidstilbudet og bør derfor reformeres uansett. Men generelt er det slik at å si nei til reformer som effektiviserer det offentlige tjenestetilbud, eller som bidrar til å øke arbeidstilbudet, er å si ja til større kutt i velferdsordningene og/eller høyere skatter på sikt.

*Forfatter: Steinar Juel, steinar@civita.no*

### Noter

- 1 Kombinere referansefremskrivningen i nasjonalbudsjettet 2015 og følsomhetsberegning i Perspektivmeldingen 2013.
- 2 Nasjonalbudsjettet 2015.
- 3 Nasjonalbudsjettet 2015.
- 4 Oddbjørn Haga, «Forventa pensjoneringsalder og yrkesaktivitet», NAV-rapport nr. 2, 2015.



## Europa i endring





## Europa i endring

Finanskrisen og den aktuelle flyktningssituasjonen er de mest alvorlige utfordringene de europeiske landene har stått overfor på mange år. Etter tiår med økonomisk vekst og en stabil politisk utvikling, som har ført de europeiske landene mot «en stadig tettere union», slik målet var med Roma-traktaten for 60 år siden, slår samarbeidet i EU sprekker. I tillegg truer ett av de tre store landene i EU, Storbritannia, med å melde seg ut av samarbeidet.

Gjennom Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS-avtalen, og 75 andre avtaler Norge har med EU, har finanskrisen og flyktningssituasjonen stor betydning også for Norge. Halvparten av det som produseres av varer og tjenester i Norge er til eksport, og nesten 80 prosent av eksporten går til EU. Gjennom Schengen-samarbeidet vokter Norge EUs yttergrense, og ved hjelp av passfriheten, kan norske borgere og bedrifter bevege seg enkelt og kostnadsfritt mellom de europeiske landene.

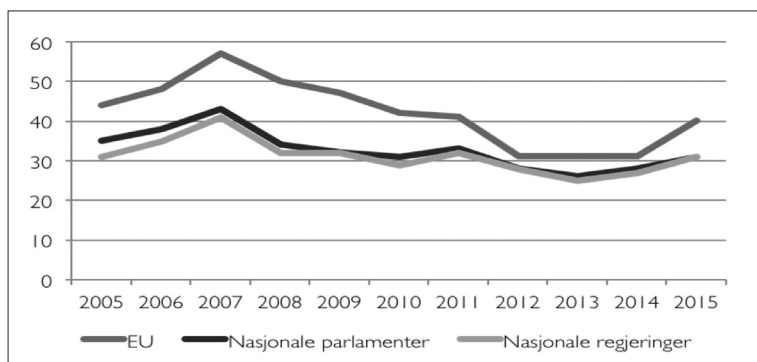
Hva skjer med det europeiske samarbeidet i EU? Hvordan har finanskrisen og de økonomiske problemene enkelte av medlemsstatene har hatt, påvirket solidariteten mellom medlemsstatene? Hvilken betydning vil den aktuelle flyktningssituasjonen få for det europeiske fellesskapets fremtid, for det felles verdigrunnlaget de europeiske demokratiene bygger på og for EU som politisk system?

## System under press

Samarbeidet i EU bygger på en mellomstatlig traktat, Lisboa-traktaten fra 2009. Denne traktaten sikrer medlemsstatene suverenitet i henhold til folkeretten, siden alle statene må være enige dersom traktaten skal endres. Men i tillegg har EU innført flere grenseoverskridende politikkområder og etablert et sett av overstatlige institusjoner med egen maktbasis.<sup>1</sup> Vi kan derfor si at EU er en mellomting mellom en internasjonal organisasjon som FN, og en økonomisk, juridisk og politisk føderasjon som USA.

De mest kjente politikkområdene i EU er det indre marked, Schengensamarbeidet og euroen, mens de overstatlige institusjonene er Europakommisjonen, det folkevalgte Europa-parlamentet, EU-domstolen og Den europeiske sentralbank.<sup>2</sup> I figur 1 ser vi at selv om støtten til EUs institusjoner har gått ned blant befolkningen i EU de siste 10 årene, er denne fremdeles akseptabel sett i et demokratisk perspektiv (rundt 40 prosent), og langt høyere enn hva innbyggerne i EU sier om sine egne parlamenter og regjeringer (rundt 30 prosent).

Figur 1. Tillit til de politiske institusjonene i EU og EUs medlemsstater



Kilde: Eurobarometer 84, publisert desember 2015.<sup>3</sup>

Da EU mottok Nobels fredspris i desember 2012, sa daværende president i Europakommisjonen, José Barroso, at de overstatlige institusjonene

«forsvarer Europas felles interesser, ivaretar Europas felles beste» og «legemliggjør dette skjebnefellesskapet». Samtidig la han til at det unike med det felles verdisettet Europa bygger på, er at EU «plasserer individet og respekt for menneskeverdet i sentrum» og «gir en stemme til ulikhetene samtidig som den skaper enhet». <sup>4</sup> I møtet med finanskrisen og den aktuelle flyktningssituasjonen, som begge har stilt den grenseoverskridende solidariteten i EU på prøve, er det nok mange som vil si at det nettopp er disse grunnleggende verdiene i det europeiske samarbeidet som er blitt utfordret.

## Behov for politisk lederskap

Finanskrisen som spredte seg fra USA til Europa høsten 2008, førte ikke bare til at banker og finansinstitusjoner måtte reddes av offentlige myndigheter. I enkelte tilfeller kom også statene selv i vanskeligheter, fordi de nasjonalstatlige politikerne hadde lånt penger til å betale for offentlige trygder og tjenester mens det var gode økonomiske tider. Nå fikk de ikke lenger lån, og Europakommisjonen, Den europeiske sentralbank og Det internasjonale pengefondet – den såkalte Troikaen – måtte etablere kriseløsninger for å redde de nasjonalstatlige økonomiene. I sin ytterste konsekvens betydde dette å redde eurosamarbeidet, som flere av de kriserammede landene var en del av. <sup>5</sup>

Hellas ble selve symbolet på den europeiske finanskrisen. I tillegg til store statsfinansielle problemer, stod grekerne overfor omfattende strukturelle økonomiske utfordringer med et utdatert næringsliv uten vekst og innovasjonsevne i den globale økonomien, og en ineffektiv offentlig sektor. Troikaen stilte strenge krav til strukturelle reformer, og spesielt Tysklands forbundskansler Angela Merkel tok til orde for at grekerne måtte få orden på økonomien og den hjemlige politikken. Samtidig var hun, ifølge den engelske avisen *The Telegraph*, snillere mot grekerne enn tyske velgere ønsket. I en meningsmåling fra mars 2015, sa 82 prosent av tyskerne at de tvilte på grekernes evne til å gjennomføre budsjettkuttene, mens en måling fra juni 2015 viste at 51 prosent av tyskerne mente at Hellas bør forlate eurosonen. <sup>6</sup>

Men Merkel stod på sitt, slik hun har gjort under den vanskelige flyktningssituasjonen Europa har stått overfor det siste året. I løpet av 2015 kom det mer enn en million mennesker som flyktninger til Europa, hvorav 30 000 til Norge. Dette har fått land etter land i det europeiske samarbeidet til å innføre midlertidige grensekontroller og organisere tilbakesendelser, stikk i strid med EUs interne politikk for hvordan flyktninger og asylsøkere skal behandles, og ikke minst hva Europakommisjonens president Jean-Claude Juncker har bedt medlemsstatene om. Sist høst gikk det knapt en dag uten at Juncker kritiserte EUs medlemsstater for å gjøre for lite for sent i den akutte flyktningssituasjonen, og for ikke å ta et felles ansvar for Europas utfordringer og verne om de europeiske landenes felles verdier.

– 2015 har vært et av de vanskeligste årene i EUs historie, sa Juncker til avisen *Liberation* 1. januar 2016.<sup>7</sup> Kun en av de europeiske statslederne har stått for den linjen Juncker og Europakommisjonen har ønsket å fremme overfor flyktningene. Det er Angela Merkel, som har nektet å sette et øvre tak på hvor mange Tyskland kan ta i mot. Ifølge BBC har dette tæret på populariteten hennes, så mye at hun gikk fra en støtte på 71 prosent i januar 2015 til 54 prosent i desember,<sup>8</sup> og i januar 2016 var det kun 41 prosent som ifølge det tyske Politbarometer støttet hennes flyktningpolitikk. Et klart flertall på 67 prosent tror likevel at Merkel vil fortsette som forbundskansler selv etter neste valg.<sup>9</sup>

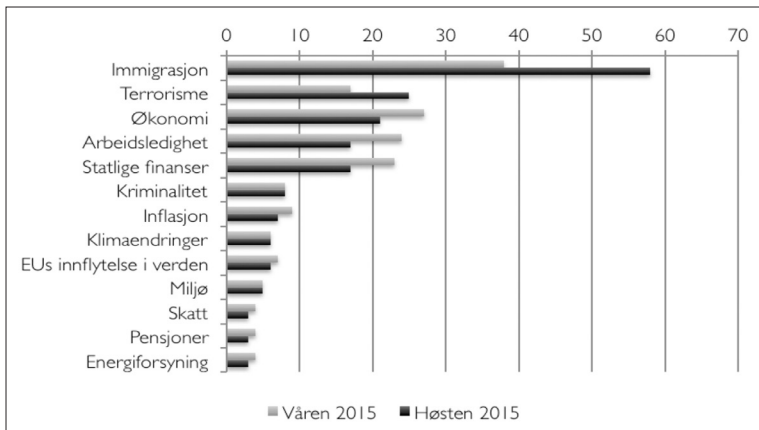
Tidsskriftet *The Economist* har kalt Merkel den uunnværlige europeeren.<sup>10</sup> Men akkurat nå ser det ut til at utfordringene med å finne en felles europeisk løsning på flyktningssituasjonen, er størst innad i hennes parti, slik det er for president François Hollande i det franske sosialistpartiet, og ikke minst statsminister David Cameron og det konservative partiet i Storbritannia, som har lovet britene en folkeavstemning 23. juni 2016 om landets fremtidige medlemskap i EU. I et brev til Merkel 19. januar 2016, ba 44 av hennes 310 kristeligdemokratiske representanter i Den tyske forbundsda- gen at hun legger om flyktningpolitikken. «Vi slites mellom vår sympati og respekt for Angela Merkel, og vår tvil om Europa vil finne den rette veien for å løse våre problemer», sa Wolfgang Bosbach fra Merkels parti til EU-observer.<sup>11</sup> Det Europa og EU trenger er politisk lederskap.

## Europa og Norge

Hvert halvår spør EUs statistikkbyrå Eurostat rundt 30 000 europeere en rekke spørsmål om deres forhold til EU og deres egne land gjennom Eurobarometeret. I november 2015 svarte 68 prosent at de var for en felles europeisk migrasjonspolitikk, mens 24 prosent var mot og 8 prosent ikke visste hva de skulle svare.<sup>12</sup>

Tallene ligner en spørreundersøkelse Respons analyse gjennomførte for Europabevegelsen i Norge høsten 2015, hvor 62 prosent av de spurte var helt eller delvis enig i at EU er avgjørende for å løse flyktnings situasjonen i Europa. Bare 20 prosent var helt eller delvis uenig i dette, mens 11 prosent verken var enig eller uenig og seks prosent ikke var sikre på hva de skulle mene.<sup>13</sup> I figur 2 ser vi at spørsmål knyttet til immigrasjon er det viktigste for europeerne i dag, men dette ble først spesielt viktig i løpet av 2015. Før dette var økonomi, arbeidsledighet og statlige finanser nesten like viktig for europeerne, i tillegg til terrorisme.

Figur 2. Hva er EUs viktigste utfordring for øyeblikket?



Kilde: Eurobarometer 84, publisert desember 2015.<sup>14</sup>

For Norge er det viktig at EU lykkes med å utvikle en felles migrasjonspolitikk, og at det økonomiske samarbeidet i eurosonen kommer styrket ut av finanskrisen. Tall fra Eurobarometeret viser at europeerne fremdeles har tro på euroen. I november 2015 var 68 prosent i eurolandene og 56 prosent i hele EU for et fremtidig eurosamarbeid, mens 37 prosent var i mot i hele EU og 26 prosent i mot i eurolandene. 7 prosent visste ikke hva de skulle si om euroen. Dette er litt høyere enn for ti år siden, da 66 prosent i eurosonen var for og 30 prosent i mot, mens 6 prosent ikke visste.

Som tidligere sentralbanksjef i Norges Bank, Svein Gjedrem, sa i forkant av at euroen ble innført som betalingsmiddel i Europa 1. januar 2002, legges premissene og rammene for norsk penge- og finanspolitikk utenfor Norges grenser, primært hos våre nærmeste handelspartnere i EU: «Norsk økonomi er vevd sammen med europeiske økonomier».<sup>15</sup> Dette må sterkere frem i den norske politiske debatten, ikke minst som følge av at EU og USA for tiden forhandler om en dyptgående handels- og investeringsavtale kalt *The Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Denne vil få stor negativ betydning for norske bedrifters fremtidige konkurransevilkår i EU og USA dersom EØS-avtalen ikke inkluderes i TTIP. Halvparten av det som produseres av varer og tjenester i Norge går til eksport, og 85 prosent av denne eksporten går til EU og USA. En dyptgripende handels- og investeringsavtale mellom de to handelsblokkene uten full norsk deltagelse vil kunne få alvorlige konsekvenser for norske bedrifter og arbeidsplasser.<sup>16</sup>

For Norge er også den spente internasjonale situasjonen Russlands endrede utenrikspolitikk har skapt, en stor utfordring. På den internasjonale sikkerhetskonferansen i München 13. februar 2016, sa Russlands statsminister Dimitri Medvedev at det nesten daglig kommer uttalelser fra vestlige politikere om at Russland er en av de største truslene overfor dagens NATO, Europa eller USA. Det minner om en «ny kald krig», sa Medvedev, som i den sammenheng siterte NATOs generalsekretær Jens Stoltenbergs uttalelser om russisk utenrikspolitikk og samtidig refererte til filmer hvor Russland blir beskyldt for å starte en atomkrig: «Noen ganger lurer jeg på om dette er 2016 eller 1962», sa Medvedev.<sup>17</sup>



Hvordan Europa, EU og NATO, med støtte fra USA, løser de internasjonale konfliktene som ligger til grunn for det spente forholdet til Russland, spesielt i forhold til Ukraina og Syria, vil ha stor betydning for Norge, spesielt dersom de politiske diskusjonene om Russland skjer gjennom EU, og EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitiske dimensjon styrkes som følge av dette. Norge er fullverdig medlem av NATO, men ikke EU, selv om norske soldater har vært på oppdrag under EUs kommando. Som det heter fra den norske regjeringens side: «Regjeringen følger EUs felles utenrikspolitikk nøye for å oppnå koordinering og samarbeid der dette kan bidra til å sikre norske interesser».<sup>18</sup>

Derfor blir også utfallet av en folkeavstemning i Storbritannia om landets fremtid i EU også viktig for Norge, siden Norge har sterke sikkerhetspolitiske og identitetsmessige bånd til Storbritannia. I midten av februar 2016 sa 52 prosent av britene at de fortsatt ønsker medlemskap.<sup>19</sup> Men utfallet er ikke gitt, og dersom ekspertene får rett, vil Cameron gjennomføre folkeavstemningen før sommeren 2016.

*Forfatter: Jan Erik Grindheim, janerik@civita.no*

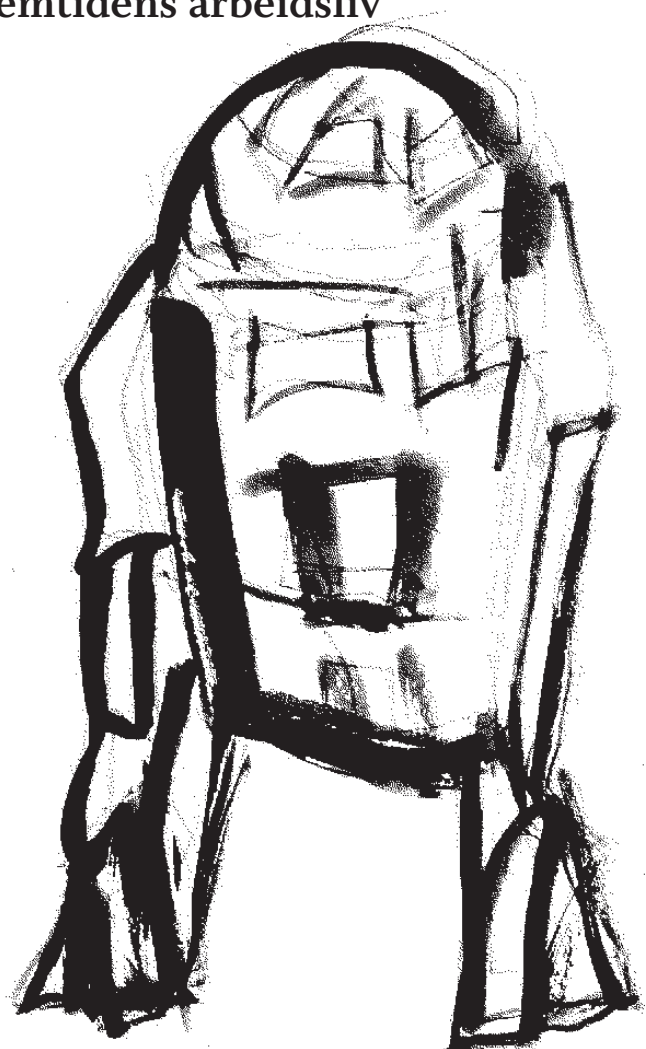
## Noter

- 1 Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson og Uwe Puetter, «The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era» i *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, nr. 4, 2015, 703–722.
- 2 I dette notatet brukes overstatlig i stedet for overnasjonal, siden det er stater som er traktatspartnere og som har avgitt suverenitet til de overstatlige institusjonene i EU. Se for eksempel Europaparlamentets gjennomgang av EUs overstatlige beslutningsprosesser, «Supra-national decision-making procedures». Lastet ned 1.02.2016. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_1.4.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuid=FTU_1.4.1.html). Det finnes også en rekke andre, mindre sentrale, overstatlige institusjoner i EU, men dette er de politisk, rettslig og økonomisk sett mest sentrale institusjonene EU har i seg selv.
- 3 European Commission (2015), «Standard Eurobarometer 84 Autumn 2015. First results. Public opinion in the European Union».
- 4 José Manuel Durão Barroso i Nobelforedraget, «Den europeiske union (EU)», 10. desember 2012. Lastet ned 31.01.2016, [http://nobelpeaceprize.org/nb\\_NO/laureates/laureates-2012/EU-2012/](http://nobelpeaceprize.org/nb_NO/laureates/laureates-2012/EU-2012/).
- 5 European Commission (2014), «EU response to the crisis». Sist oppdatert 15.05.2014. Lastet ned 31.01.2016. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/crisis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/index_en.htm).
- 6 Artikkel av Asa Bennett i *The Telegraph*, «Angela Merkel has been kinder to Greece than German voters would be», 15. juli 2015. Lastet ned 31.01.2016. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/greece/11740556/Angela-Merkel-has-been-kinder-to-Greece-than-German-voters-would-be.html>.
- 7 Artikkel av Jean Quatremer i *Liberation*, «Crise après crise, l'Europe fonce vers l'abîme», 1. januar 2016. Lastet ned: 31.01.2016: [http://www.liberation.fr/planete/2016/01/01/crise-apres-crise-l-europe-fonce-vers-l-abime\\_1423901](http://www.liberation.fr/planete/2016/01/01/crise-apres-crise-l-europe-fonce-vers-l-abime_1423901).
- 8 Artikkel av Catrin Nye på BBC News, «Will Germans embrace or shun refugees?», 11. desember 2015. Lastet ned 31.01.2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35062438>.
- 9 Politbarometer Januar II 2016: «Flüchtlingskrise: Wenig Hoffnung auf europäische Lösung – Fast jeder Dritte hat Angst vor Kriminalität durch Flüchtlinge», 29. januar 2016. Lastet ned 31.01.2016. <http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/>.
- 10 *The Economist*, «The indispensable European», 7. november 2015. Lastet ned 31.01.2016: <http://www.economist.com/news/leaders/21677643-angela-merkel-faces-her-most-serious-political-challenge-yet-europe-needs-her-more>.
- 11 Artikkel av Mara Orosz i euobserver, «German MPs sceptical of Merkel's European solution», 26. januar 2015. Lastet ned 1.02.2016: <https://euobserver.com/beyond-brussels/131995>.
- 12 European Commission (2015), «Standard Eurobarometer 84 Autumn 2015. First results. Public opinion in the European Union».
- 13 Europabevegelsen (2015): «Holdninger til Europa og EU. Landsomfattende omnibus 12.-14. oktober 2015». Gjennomført av Respons analyse med 1001 tilfeldig valgte respondenter ([www.responsanalyse.no](http://www.responsanalyse.no)).
- 14 European Commission «Standard Eurobarometer 84 Autumn 2015. First results. Public opinion in the European Union».
- 15 Svein Gjedrem, «Norsk pengepolitikk i eurotid». Innlegg av sentralbanksjef Svein Gjedrem på en konferanse om ØMU og euro i regi av Europakommisjonen, Euro-Info Centre og

- NHO i Oslo 30. oktober 2001. Lastet ned 26.06.2015, <http://www.norges-bank.no/Publisert/Foredrag-og-taler/2001/2001-10-30/>.
- 16 Jan Erik Grindheim, *Partnerskapsavtalen TTIP mellom EU og USA*, Civita-rapport, 2015.
- 17 «Russian PM Medvedev says new cold war is on», BBC News 13. februar 2016. Lastet ned 17.02.2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35569094>.
- 18 «Utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid», Artikkel på [regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) 22. april 2014. Lastet ned 17.02.2016, <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/utenriks-sikkerhetspolitisk-samarbeid/id684931/>.
- 19 Artikkel av Asley Kirk og Michael Wilkinson i *The Telegraph*, «EU referendum poll tracker and odds», 16. Februar 2016. Tallene i artikkelen bygger på et gjennomsnitt av seks opinionismålinger. Lastet ned 17.02.2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/eureferendum/11617702/poll.html>.



## Fremtidens arbeidsliv





## Fremtidens arbeidsliv

Arbeidslivet er i endring. Dette notatet kommenterer kort noen av de viktigste utviklingstrekkene som vil påvirke oss. Noen av dem er vi godt rustet til å takle, andre vil utfordre det arbeidslivet vi i dag kjenner.

Norge har høy sysselsetting og høy kvinnelig deltakelse i arbeidslivet, men 38 prosent av kvinnene jobber deltid, et langt høyere nivå enn blant menn. Etter 2004 har arbeidsinnvandrere stått for 70 prosent av sysselsettingsveksten. Ni av 10 er fast ansatt, noe som er høyt i europeisk sammenheng. Kvinner har høyere utdanningsnivå i snitt enn menn. I 2014 hadde 19 prosent av de sysselsatte kun grunnskoleutdanning, 40 prosent hadde videregående, 26 prosent hadde kort høyere utdanning, og 10 prosent hadde lang høyere utdanning. Utdanningsnivået har vært økende i de siste tiårene. Samtidig har arbeidsstyrken blitt eldre. Begge disse trendene vil trolig fortsette.

Norsk arbeidsliv er preget av høy omstillingsevne og tillit.

Fremover vil utviklingen i arbeidslivet bli påvirket av noen langsiktige og relativt sikre endringer. For det første vil endringstakten i krav til kunnskap for ulike jobber bli raskere. Det betyr at yrkeskarrierer vil endres fra å bestå av én karriere til flere karrierer i løpet av livet. Det blir mer normalt å skifte jobb, men også mer vanlig å ha ulike roller som arbeidsgiver, arbeidstaker, oppdragstaker og selvstendig næringsdrivende. Det vil bety at kravene til fleksibilitet og tilgjengelighet øker. Dessuten vil kravene til hva man trenger av basiskunnskaper og kompetanse endres.

For det andre lever vi sunnere og lengre, noe som betyr at vi også kan delta i yrkeslivet over en lenger periode. Det kan også innebære at arbeidsbelastningen varierer mellom ulike perioder, og at kombinasjonsmuligheter som arbeid og pensjon eller deltidsarbeid blir viktigere.

For det tredje er velferdsstatens bærekraft avhengig av at arbeidsdeltakelsen er høy. Arbeid gir skatteinntekter, som igjen er grunnlaget for offentlige velferdsordninger og -tjenester. I tillegg vil demografiske endringer føre til at sysselsettingsandelen går ned og etterspørselen etter offentlige helse- og omsorgstjenester går opp.

For det fjerde vil migrasjon påvirke det norske arbeidsmarkedet. Norge er del av det europeiske felles arbeidsmarkedet, og det er fri flyt av arbeidskraft mellom EØS-landene. Antall innvandrere som kommer til Norge, vil påvirke arbeidsmarkedet.

## **Viktige endringskrefter – teknologi, klima og mindre oljeavhengighet**

Det norske arbeidslivet vil påvirkes av endringer vi foreløpig bare ser begynnelsen på. Først og fremst vil teknologisk utvikling påvirke hvordan vi arbeider og hva vi arbeider med. Spådommer om hvor mange av dagens arbeidsplasser som trues av digitalisering, automatisering og robotisering varierer fra 20 prosent til over halvparten av dagens arbeidsplasser. Men det er klart at endringer i hvordan arbeid blir utført og hvordan vi kommuniserer med hverandre også vil bety store muligheter for å etablere nye arbeidsplasser.

Teknologi som i særlig grad vil påvirke arbeidslivet er «Internet of Things», materialteknologi, sensorteknologi, 3D-printing og lagring av data. Den teknologiske utviklingen går fort og følger eksponentielle kurver. Intelligente roboter, som førerløse biler, vil om få år kunne utføre mange oppgaver minst like godt eller bedre enn mennesker kan. Daron Acemoglu og David Autor peker på at arbeidslivet kan deles inn i en togangerto- matrise: kognitivt – manuelt arbeid, og rutine – ikke-rutine.<sup>1</sup> De har funnet at



etterspørselen etter alle former for rutinearbeid, både kognitivt og manuelt, har sunket. Det betyr at mange arbeidsplasser forsvinner. Arbeid som omfatter oppgaver som ikke er preget av rutiner, har derimot økt, både for manuelt arbeid og for kognitivt arbeid.

Teknologi og kommunikasjon vil påvirke hvordan arbeid organiseres. Et eksempel på det er den såkalte delingsøkonomien. Men det vil også bety store endringer for hvordan eksisterende virksomheter, både offentlige og private, organiseres og drives. Det som foreløpig ser ut til å være klart, er at nettverksorganisering og selvstendig arbeid vil få økt betydning. Mennesker vil kobles sammen uavhengig av fysisk tilstedeværelse i stadig større omfang. Det vil blant annet påvirke arbeidssted, arbeidstid og fysisk og virtuell kommunikasjon.

Teknologi vil påvirke hvordan fremtidens velferdssektor vil organiseres og drives. Som nevnt over, er behovet for tjenestene økende, samtidig som arbeidskraftbehovet basert på dagens arbeidsmetoder er stort. Det arbeides allerede med å vurdere hvordan teknologi kan erstatte «varme hender», og det vil kreve ny kompetanse hos mennesker som tilbyr og mottar helse- og omsorgstjenester. Dessuten vil det påvirke hvordan vi bygger boliger og institusjoner.

Olje og gass vil i mange tiår fremover være viktig for Norge, men sektoren vil gradvis miste sin dominerende posisjon. Det vil bety omstilling for mange mennesker som i dag er tilknyttet sektoren. Hvordan kompetanse og teknologi som i dag er opparbeidet i oljesektoren, benyttes videre, vil bety mye for hvilke arbeidsplasser som utvikles i Norge. Det samme vil utviklingen av ulike former for nye klima- og miljønæringer. Klima- og miljøutfordringene fører ikke bare til økt produksjon av grønn energi, men vil også innebære store omveltninger for arbeidsplasser og virksomheter som skal gjennom miljø- og klimamessig omstilling. Det handler om transport, om bygg og anlegg og om produksjon av en mengde ulike varer og tjenester.

## Utfordringer for norsk arbeidsliv

Hvordan bør «samfunnskontrakten» i arbeidslivet, partssamarbeidet osv., videreutvikles og endres for å forbli en styrke i arbeidet med å skape en positiv utvikling i norsk økonomi – i møte med en fremtid som på vesentlige punkter vil skille seg fra de forholdene som lå til grunn for vår nåværende samarbeidsmodell? En utvikling mot flere selvstendige arbeidstakere, færre som er fast ansatt og en stadig mindre kobling mellom arbeid og arbeidssted, vil i utgangspunktet svekke makten til dagens arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Dagens system bygger på en virkelighet med tariffavtaler, høy organiseringsgrad og fast ansettelse, med tilhørende velferdsordninger som bl.a. er knyttet til arbeidsdeltakelse. Med endringer i arbeidslivet vil maktbalansen og relevansen for partene i arbeidslivet utfordres.

I lys av dette kan vi spørre hvordan vi legger forholdene best mulig til rette, gjennom rammebetingelser og insitamenter, for livslang «flexicurity» (fleksibilitet i ansettelsesforhold samtidig som man har mekanismer som gir trygghet for inntektstap) og motiverende karriereveksling gjennom et stadig lenger arbeidsliv. Det vil utfordre lovverk og tariffavtaler, og måten vi organiserer velferdsordninger og pensjonsordninger på. Et system bygget på høy organiseringsgrad, fast ansettelse og tariffavtaler er ikke tilpasset et arbeidsliv der delingsøkonomi, freelancearbeid, fleksibilitet og antall selvstendig næringsdrivende øker. Måten man løser deres behov for en minimumssikkerhet ved tap av inntekter, pensjonssparing, arbeidstidsreguleringer og skattebetalinger, vil endre den tradisjonelle arbeidslivsorganiseringen i Norge.

Dersom arbeidslivet vil ta endringene inn over seg i forkant, dreier det seg om mulighetene for privat pensjonssparing, mobilitet og regelverk for alle som arbeider selvstendig, tilpasses. Går man lenger, vil spørsmål som borgerlønn og negativ skatt, komme opp, slik også Andrew McAfee og Erik Brynjolfsson tar opp i boken *The Second Machine Age*.

Krav om kortere arbeidstid har vært gjenstand for diskusjon. SSB har i etterkant av Perspektivmeldingen 2013 regnet på hvordan kortere arbeidstid,

det vil si samme fall i arbeidstid som vi har hatt mellom 1990 og 2013 (0,3 prosent per år), vil slå ut på offentlige finanser (gitt samme kvalitet i offentlige tjenester) frem til 2060. Dersom underskuddet ikke skal øke, vil sysselsettingen måtte øke til 83 prosent for aldersgruppen 15–74 år ved fortsatt kortere arbeidstid. I dag er sysselsettingen 70 prosent. Krav om kortere arbeidstid er således ikke forenelig med de skatteinntektene som trengs for å finansiere en offentlig velferd slik vi kjenner den i dag. Trolig er det mer aktuelt med arbeidstidsordninger som tillater større fleksibilitet og muliggjør mindre deltidsarbeid for dem som er i arbeid, samt tiltak som vil øke arbeidsdeltakelsen blant alle mellom 15 og 74 år.

Globalisering av arbeidsmarkedet og migrasjon vil legge et press på det norske arbeidslivet, som i utgangspunktet har svært høye «minstelønner» i internasjonal sammenheng. På motsatt side av skalaen har Norge også lave «høye lønner», noe som kan gjøre det mindre attraktivt for høyt kvalifiserte arbeidstakere å søke arbeid i Norge. Mennesker som hittil har kommet til Norge, både som europeiske arbeidsinnvandrere og som flyktninger og asylsøkere, har stort sett befunnet seg i den første kategorien. Samtidig har Norge ikke lyktes spesielt godt med å tiltrekke seg høykompetente innvandrere. En større lønns subsidiering i den nedre delen av skalaen vil trolig måtte komme for å inkludere flere lavkompetente innvandrere, se trendnotatet *Integrering*.

Hvordan skaper vi et utdannings- og læringssystem som senker inngangskostnadene til arbeidsmarkedet, og som legger til rette for livslang læring? Flere som skriver om fremtidens arbeidsliv, påpeker behovet for endret kompetanse. Kreativitet, nysgjerrighet og evne til å arbeide med teknologi blir viktigere når maskiner overtar rutineoppgaver, noe blant annet Brynjolfsson og McAfee fremhever som særlig viktig, se også trendnotatet *Kunnskapssamfunnet*.

## Muligheter for Norge

Mange jobber, slik vi kjenner dem i dag, blir borte – men vi undervurderer lett hvor mange nye jobber som vil bli skapt, på grunn av:

- Volumeffekten som følge av at prisene går ned
- Digitalisering, robotisering og delingsøkonomien, som skaper grunnlag for nye markeder
- Produkter og tjenester som enten er a) komplementære eller b) som muliggjøres på grunn av nye markeds plasser og kommunikasjonsmuligheter
- Lavere priser og lavere kostnader for forbrukere og bedrifter som skaper økt forbruker- og bedriftsoverskudd, og som videre skaper grunnlag for økt etterspørsel etter andre produkter og tjenester, og dermed nye jobber andre steder i økonomien

Det er mulig å forbedre både utdanningssystemene og øvrige rammebetingelser for å fremme livslang kompetanseutvikling, økt yrkesdeltakelse og lavere terskler for å tre inn i nye jobber. Det vesentlige vil være å sørge for at menneskers kompetanse benyttes *med* teknologisk utvikling, ikke mot. Hvordan arbeidslivet organiseres vil avhenge av hvordan vi lykkes med å utnytte mulighetene utviklingen gir.

Norge har en godt utdannet befolkning som i internasjonale oversikter skårer høyt på evne til omstilling og på livslang læring. Vår evne til å ta i bruk ny teknologi, adaptasjon, blir trolig viktigere enn at vi selv satser på utvikling av ny teknologi, men det ene utelukker ikke det andre. Det er verdt å merke seg at flere understreker at teknologien ikke er noe verdt før den anvendes og bidrar til økt kvalitet og produktivitet.

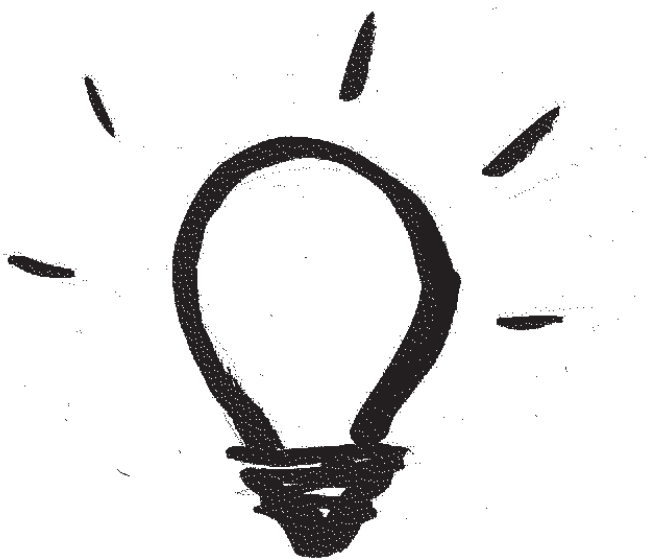
*Forfatter: Mathilde Fasting, mathilde@civita.no*

## Noter

- <sup>1</sup> MIT-økonomene Daron Acemoglu og David Autor er blant annet forfattere av bøker og artikler om arbeidsøkonomi.



# Innovasjonstrender







## Innovasjonstrender

### Drivkraften som skaper det nye

Det hersker tilnærmet konsensus blant økonomer og økonomiske historikere om at innovasjon ikke bare er viktig, men faktisk er drivkraft nummer én for produktivetsvekst og verdiskaping. Det er også en trend i mange rike land, deriblant Norge, at veksten i antall arbeidsplasser i privat sektor i hovedsak kan tilskrives sysselsettingsveksten i nyetablerte og unge vekstbedrifter.<sup>1</sup>

Vellykkede innovasjoner vinner frem i markedskonkurransen gjennom å tilføre økt kundeopplevd verdi på stadig mer effektive måter, på bekostning av mindre attraktive og mindre lønnsomme alternativer. Denne dynamiske konkurranseprosessen skaper produktivetsvekst gjennom reallokering av ressurser, bort fra mindre produktive anvendelser, over til anvendelser som viser seg å være mer produktive og verdiskapende.<sup>2</sup> Slik omformes næringsstrukturen i en dynamisk og konkurransedrevet markedsøkonomi ustanselig – gjennom *kreativ ødeleggelse*.<sup>3</sup> Dette verdiskapende konkurransedramaet har en tydelig hovedrolleinnehaver, entreprenøren. Entreprenørskapet er derfor selve motoren i det vi forstår med reell konkurranse i en markedsøkonomi.

### Trender innen norsk entreprenørskap

Det som definerer entreprenørrollen, er at entreprenører essensielt gjennomfører innovasjoner. De skaper noe nytt eller gjør noe på en ny måte.

Den mest omtalte formen for entreprenørskap består i etablering av nye foretak, og denne typen entreprenør kalles ofte for gründer. Gründerskapet i Norge har i løpet av de siste femten årene vært kjennetegnet ved at det typisk etableres rundt 40–50 000 nye foretak årlig<sup>4</sup>, og at rundt 8 prosent av befolkningen mellom 18 og 64 år hevder å ha deltatt i en oppstartvirksomhet, når man inkluderer eiere av foretak som er yngre enn 3 ½ år – tilsvarende rundt 250 000 personer hvert år. Tendensen har imidlertid vært avtagende fra 12 prosent i 2000 til i underkant av 6 prosent i 2014.<sup>5</sup> Andelen gründere i befolkningen har siden 2000 typisk vært høyere i Norge enn i Sverige og Danmark. I de siste årene har imidlertid andelen gründere både i Sverige og Danmark vist en oppadgående tendens, samtidig som Norge har opplevd en nedadgående utvikling, slik at nivået i de tre landene lå tilnærmet på samme nivå i 2014, for første gang siden 2000.

Et annet trekk ved det norske gründerskapet er at kun 15 prosent av gründerne har ambisjoner om å ha over fem ansatte etter fem års virksomhet, og at andelen synker til 5 prosent når ambisjonslisten settes til over 20 ansatte. Det er i internasjonal sammenligning ikke uvanlig at kun en liten andel av gründerne har vekstambisjoner. Imidlertid er det flere tegn som tyder på at ambisjonsnivået blant norske gründerne har sunket jevnt fra 2008–2009 til 2014. Tendensen gjør seg gjeldende når vi ser på vekstambisjoner i antall ansatte, grad av produktinnovasjon og grad av internasjonal orientering ved oppstart.

De nevnte utviklingstrekkene bør forstås som en varselampe for landets økonomiske fremtid. Det faktum at antall gründerne går nedover, samtidig som kurven for andel gründerne med vekstambisjoner peker nedover, betyr intet mindre enn at vi må registrere en utviklingstrend som går i motsatt retning av de uttalte politiske ambisjonene til både nåværende og forrige regjering.

En annen viktig form for entreprenørskap er den som forekommer internt i eksisterende virksomheter. Internasjonalt sammenlignbare mål på andelen av den yrkesaktive befolkningen som deltar i nyskapende aktiviteter av ulike typer i det foretaket man er ansatt i, viser at Norge, Sverige og Danmark ligger helt i tetsjiktet internasjonalt. Det er kjent fra

entreprenørskapsforskningen at det typisk er blant de interne entreprenørene i store kunnskapsbedrifter vi finner kandidatene til å bli elite-entreprenører – gründere med betydelige ambisjoner i forhold til vekst, innovasjon og internasjonal orientering.

Betydningen av å få frem et tilstrekkelig antall elite-entreprenører som velger å starte nye foretak med store vekstambisjoner ser ut til å være sterkt undervurdert i Norge. Det er her vi finner hovedkilden til de unge hurtigvoksende foretakene som betyr så mye for vekst i sysselsetting, produktivitetsvekst, verdiskaping, samt drivkraften bak den kreative ødeleggelsen som over tid skaper en mer dynamisk og verdiskapende økonomi.<sup>6</sup>

### **Mulige løsninger på den norske innovasjonsutfordringen**

Den norske innovasjonsutfordringen kan betraktes som todelt; en breddeutfordring og en eliteutfordring.<sup>7</sup> Breddeutfordringen handler om å legge forholdene bedre til rette for at det skal være attraktivt å være gründer i Norge – i sin alminnelighet. Dette handler om å gi mennesker med en gründeridé en reell mulighet til å prøve ut og realisere sin gründeridé.

Utgangspunktet i Norge for å mestre breddeutfordringen er relativt godt. Problemer for gründere knyttet til tunge og tidkrevende offentlige reguleringer, komplekse skatteregler, rettsikkerhet og grunnleggende kommunikasjonsinfrastruktur er i Norge minimale sammenlignet med de fleste andre land. Markedsreguleringer som gjør det vanskelig å etablere ny virksomhet i enkelte næringer kan være et noe større problem, men er heller ikke stort i internasjonal sammenligning.

Blant eksisterende offentlige tilbud, som gründerstipend og tilgang til rådgivning og nettverk i planleggingsfasen, samt SkatteFunn-ordningen som gir skattefradrag for FoU-investeringer, er det også mye å bygge videre på. En vesentlig større utfordring, selv blant gründere med lave til middels vekstambisjoner, er tilgangen til privat oppstartkapital slik at man sikrer et tilstrekkelig kapitalfundament for å realisere den tidlige fasen, frem til og med den tidlige ekspansjonsfasen. For den alminnelige gründer i Norge

finnes det i denne sammenheng få forretningsengler, privatpersoner med relevant erfaring og kompetanse, som gjennom innskudd av ekstra oppstartskapital hjelper gründeren til å lykkes med sitt forsøk. En vei å gå er å skape et tydelig skatteinsentiv for private investorer, som innebærer at en andel av den investerte kapitalen i gründerforetaket kan trekkes fra på inntektsskatten.<sup>8</sup> Sverige har på dette området lyktes vesentlig bedre enn Norge, gjennom en skatteinsentivordning.

Den store utfordringen i Norge er imidlertid knyttet til elite-entreprenørskap, og spesielt i forhold til hvordan vi kan skape vesentlig bedre rammebetingelser for innovative gründerne med betydelige vekstambisjoner.

Økosystemet for elitegründerne handler om to nøkkelroller, som ikke bare er gjensidig avhengige av hverandre, men som også lever i verdiskapende symbiose med hverandre; 1) gründeren og det teamet av nøkkelmedarbeidere han eller hun har med seg fra starten, og 2) venturekapitalisten(e) som investerer egen spisskompetanse og risikokapital i gründerforetaket – i den hensikt å realisere en positiv avkastning på sin samlede portefølje. Den kritiske forutsetningen for at dette økosystemet skal fungere godt, og dessuten dannende for entreprenørskapskulturen i et land, er at begge hovedrollene står overfor et balansert sett av insentiver – et belønningssystem som gir sterke produktive insentiver til både gründer og venturekapitalist. Det er svært viktig at dette belønningssystemet balanserer maktforholdet mellom gründer og venturekapitalist, slik at man skaper et produktivt skjebnefellesskap mellom de to rollene. Her ligger den store «hemmeligheten» som forklarer den suksessrike entreprenørskapskulturen og venturekapitalindustrien man finner i bl.a. Nord-California.<sup>9</sup>

I Norge er det tre vesentlige mangler som systematisk motarbeider utviklingen av et verdiskapende økosystem rundt elitegründerne, og som må bære mye av ansvaret for at vi i Norge får frem så få gründerne med de sjeldne forutsetningene og ambisjonene som trengs for å utvikle hurtigvoksende innovative foretak. Disse tre manglene utgjør til sammen en spissformulering av den store norske innovasjonsutfordringen.

Den norske aksjeloven mangler krav til minimum holdetid for eiere av

aksjer i nyetablerte foretak som ikke er børsnoterte.<sup>10</sup> Dette kan løses ved å innføre minimum tre års holdetid for aksjer. Uten en slik regel, tilsvarende i USA, blir den personlige risikoen for å gå inn i rollen som elitegründer oftest for stor i forhold til alternativet; å forbli ansatt med høy fast lederlønn i et etablert selskap. Den høye risikoen forplanter seg videre til mulighetene for å rekruttere flere nøkkelmedarbeidere og med-gründere. Av begge de to nevnte risikorelaterte årsakene blir også risikoen ofte for høy for venture-kapitalisten, dels på grunn av manglende kvaliteter ved gründerteamet, dels på grunn av at ideene man får presentert er for dårlige.

For å gjøre det mer attraktivt for potensielle elitegründere å ta skrittet til å bli foretaksgründer, og dessuten få med seg viktige nøkkelmedarbeidere, er det viktig å styrke gevinstmulighetene for hele gründerteamet ved å lykkes, slik at disse veier tyngre i forhold til risikoen man tar. I en oppstartperiode med moderat lønnsvevne er tildeling av aksjeopsjoner et viktig belønningsvirkemiddel. For å styrke dette incentivet bør beskatningen av aksjeopsjoner reduseres, for eksempel gjennom et minstefradrag.

Det norske venturekapital-markedet er alt for lite og altfor smalt til å fylle sin funksjon som marked for risikokapital i tidlig fase. Årsakene er mange, og skyldes dels skjevheten i vårt skattesystem, som favoriserer investeringer i eiendom og bolig, forsterket av den uheldige formuesbeskatningen av arbeidende kapital. For å skape mer velfungerende og mangfoldig venturekapitalmarked trengs både en skattereform<sup>11</sup> og en kickstart for et offentlig forsterket, markeds- og konkurransedrevet venturekapitalmarkedet dedikert til tidlig oppstartfase.<sup>12</sup>

En god og velutprøvd måte å løse dette på er å etablere et betydelig statlig investeringsfond, kapitalisert opp gjennom salg av statlige eierposter i gamle virksomheter, som kun kan investere midler i private venturefond og risikokapitalselskaper, kun i minoritetsposter, og hvor det ikke settes avkastningskrav til det statlige investeringsfondet ut over opprettholdelse av kapitalstolen. Metoden har allerede vist seg å bli en kjempesuksess i Israel<sup>13</sup>, og i Sverige ble en tilsvarende modell utredet i et SOU-dokument i fjor.<sup>14</sup>

De tre ovenfor nevnte tiltakene danner en samlet, selvforsterkende helhet som i sum vil styrke belønningsstrukturen i det avgjørende økosystemet som elitegründere er helt avhengige av for å lykkes i Norge. Tiltakene vil særlig styrke rammebetingelsene for det innovative entreprenørskapet, som er nøkkelen til dynamisk vekst og verdiskaping for fremtidige generasjoner.<sup>15</sup> Det er ikke usannsynlig at en slik foreslått tiltakspakke vil kunne vise seg å bli den mest verdiskapende reformen en norsk regjering kan gjennomføre.

*Forfatter: Lars Peder Nordbakken, larspeder@civita.no*

Noter

- 1 Se Mathilde Fasting, *Norske eiere*, Civita-rapport 2016, 30–35.
- 2 En studie indikerer at hele 70 – 80 prosent av produktivitetsveksten i USA kan tilskrives dynamiske reallokeringer; se Acemoglu D., Akcigit U., Bloom N., Kerr W. R. (2013) *Innovation, Reallocation and Growth*, National Bureau of Economic Research WP 18993.
- 3 Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin, London, 1976, 81–86.
- 4 Se SSBs foretaksstatistikk
- 5 Alle tall omkring nivå på entreprenørskap her og i fortsettelsen er hentet fra *Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2014, Global Report, samt nasjonale og globale rapporter innen GEM-samarbeidet mellom 2000–2014*: Se <http://www.gemconsortium.org/report>
- 6 Ref. Martin Andersson, Varifrån kommer de nya tillväxtföretagen?, gjengitt i Institutioner ock incitament för innovation, Entreprenörskapsforum, 2013, 45–70. Se også Eberhart R.N. m. fl., *Institutional Change and Venture Exit: Implications for Policy*, gjengitt i 20 Years of Entrepreneurship Research, Swedish Entrepreneurship Forum, 2014, 127–138.
- 7 Se Lars Peder Nordbakken, *En innovasjonsdrevet økonomi*, gjengitt i boken *Gründere bygger Norge*, Gustavsen Ø. (red.), Frekk forlag, 2013, 91–102.
- 8 Se Lars Peder Nordbakken, op. cit., 99–101.
- 9 Se Josh Lerner, *Boulevard of Broken Dreams – Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital have failed, and what to do about it*, Princeton University Press, 2009.
- 10 Jeg skylder Per Bugge Asperheim en stor takk for å ha gjort meg oppmerksom på viktigheten av aksjelovens bestemmelser i forhold til minimum holdetid, og hvordan dette fungerer i forhold til entreprenørskap og venturekapital i USA.
- 11 For en nærmere behandling av betydningen av skattereform, se Villemann Vinje, *Skattereform når kapitalmarkedene ikke er perfekte*, Civita-notat nr. 24, 2015, Mathilde Fasting og Villemann Vinje, *En politikk for styrket gründer- og entreprenørskap*, Civita-notat nr. 19, 2015, samt Villemann Vinje, *Norsk Skattereform*, Civita-rapport, 2016.
- 12 Se Lars Peder Nordbakken, op. cit., 97–101.
- 13 Se Dan Senor og Saul Singer, *Start-up Nation. The Story of Israel's Economic Miracle*, 2009.
- 14 [http://www.regeringen.se/contentassets/f5e311f2b3de45a58fc0b8fa6bd7e9d/sou\\_2015\\_64\\_webb.pdf](http://www.regeringen.se/contentassets/f5e311f2b3de45a58fc0b8fa6bd7e9d/sou_2015_64_webb.pdf)
- 15 En mer detaljert behandling av bakgrunnen for dette forslaget finnes i Lars Peder Nordbakken, *Gi elitegründerne en sjanse*, Civita-notat nr. 5, 2016.





# Kunnskapssamfunnet





## Kunnskapssamfunnet

Globaliseringen har preget perioden etter den kalde krigens slutt.<sup>1</sup> Økningen i verdens samlede arbeidskraftskapasitet har muliggjort enorme fremskritt innen vitenskap og teknologi, og ikke minst gitt større global produksjonskapasitet, noe som igjen har bidratt til fattigdomsreduksjon og at flere etter hvert tilhører den globale middelklassen. Aldri før har flere mennesker hatt større frihet til å skape et bedre liv for seg selv, for familien og for lokalsamfunnet.

Inntreden av millioner av mennesker i det globale markedet, som skjedde med blant annet Kinas åpning mot omverdenen, betegnes gjerne som et «arbeidskraftsjokk», og har forsterket konkurransen i det globale arbeidsmarkedet, spesielt for ufaglærte og arbeidstakere med lavere og middels utdanning. Dette har bidratt til en viss grad av større økonomisk ulikhet internt i verdens utviklede land, mens forskjellen mellom verdens land er blitt mindre.<sup>2</sup>

Globaliseringen vil fortsette. Fortsatt er store deler av befolkningen i Afrika sør for Sahara, som i dag er på rundt én milliard og forventes å vokse kraftig de neste tiårene, i stor grad utelatt fra verdensøkonomien.<sup>3</sup> Et nytt arbeidskraftsjokk kan forventes når også Afrika entrer den globale økonomien for fullt.

Ikke bare øker arbeidsstyrken. Verdens befolkning blir også stadig bedre utdannet. De aller fleste har etter hvert grunnskoleutdanning, men antallet med høyere utdanning øker, også utenfor OECD-landene.<sup>4</sup> Hvordan vil disse trendene påvirke verden og Norge?

## Kunnskapssamfunnet – verden

Fullført grunnskoleutdanning for alle barn var ett av åtte hovedmål i tusen-årserklæringen, som ble undertegnet av alle de 193 medlemslandene i FN under toppmøtet i år 2000.<sup>5</sup> Siden den gang er antall barn som ikke går på skole blitt nesten halvert, fra 100 millioner til 57 millioner.<sup>6</sup> I 2015 kunne 91 prosent av ungdom mellom 15 og 24 år i verdens utviklingsland lese og skrive. Blant de 17 nye bærekraftmålene, som ble vedtatt på FN-toppmøte i september 2015, er utdanningsmålet forbedret. Det nye utdanningsmålet skal nå sikre inkluderende og rettferdig kvalitetsutdanning for alle, og fremme livslang læring.<sup>7</sup>

Den positive trenden innen utdanning, i kombinasjon med at stadig flere har tilgang til internettets kunnskaps- og kommunikasjonsmuligheter, driver frem et globalt kunnskapssamfunn.<sup>8</sup> Denne trenden forsterkes ved at verdens mest anerkjente institusjoner innen forskning og høyere utdanning har åpnet opp for at hvem som helst i verden med tilgang til internett kan studere, ta eksamen og fordype seg i den nyeste forskningen, gjennom såkalte MOOC (massive open online courses), nye e-læringsverktøy og aktører som Khan Academy.<sup>9</sup>

Mens mange mener MOOC vil revolusjonere høyere utdanning, er det også en del kritiske stemmer som mener e-læring aldri vil erstatte læringsopplevelsen av å være en del av et fysisk fagmiljø.<sup>10</sup> Kun 15 prosent av de som melder seg på et kurs, fullfører kurset, og forskning viser hittil ingen signifikant effekt – verken positiv eller negativ – på studentenes læringsutbytte.<sup>11</sup> Men samme studie viser at studentene i alle hovedsak bruker MOOC-kurs til en gjennomgang og revidering av allerede studerte emner ved vanlige studier.<sup>12</sup> Dette taler for at MOOC, foreløpig, ikke erstatter normale studier, men kan brukes som et supplement.

Mens globaliseringstrenden hittil har vært innrettet mot oppbyggingen av globale og desentraliserte vareproduksjonskapasiteter, vil globaliseringen fremover i større grad være fokusert på kjøp og salg av kunnskapsintensive tjenester.

Tjenester som ikke krever fysisk kontakt, kan bli overtatt av billigere og kanskje også mer kompetent arbeidskraft i nasjoner med lavere lønnskostnader, eller gjøres overflødig av robotisering og teknologiutvikling.<sup>13, 14</sup> Allerede i dag kan for eksempel enkle og standardiserte kundeforespørsler håndteres av softwareroboter.<sup>15</sup>

Men selv om økt utdanningsnivå globalt kan føre til økte spenningsnivåer i enkelte samfunn og for enkelte grupper, er utviklingen mot et globalt kunnskapssamfunn i hovedsak en positiv global trend. Personer med høyere utdanning har for eksempel bedre helse og en høyere forventet levealder enn personer med lav utdanning.<sup>16</sup> OECD viser også til at avkastningen ved å investere i høyere utdanning, både for individet og for samfunnet, foreløpig er meget god.<sup>17</sup> Altså vil investering i utdanning, og særlig utdanning til kvinner, bringe med seg en rekke andre positive effekter i samfunnet.<sup>18</sup>

Blant OECD-landene er andelen kvinner i høyere utdanning allerede på over 50 prosent. Men den samme studien viser også til at kvinner er kraftig underrepresentert innen naturvitenskap og teknologifag.<sup>19</sup> Tidligere har blant annet kvinners arbeidsdeltakelse og lave fertilitetstall vært viktige drivkrefter til utrulling av et barnehagetilbud (Early childhood care). Men rådene blir nå rettet mer inn mot kvaliteten i dette tilbudet. Spesielt i lys av OECD-studier som viser at både kvaliteten i utdanningstilbudet og hvor tidlig man benytter tilbudet, har positiv sammenheng med PISA-resultatene på skolen senere.<sup>20</sup>

OECD viser også til en større andel deltidsstudenter.<sup>21</sup> Tiltak som kan øke fleksibiliteten i utdanningssystemet vil derfor bli viktig for å møte økt global konkurranse og kraftigere teknologiutvikling. Videre bør man styrke satsingen på yrkesfag (vocational education), spesielt programmer som har et tett samarbeid med næringslivet. Selv om kun 31 prosent av 25–34 år gamle personer i OECD-landene har yrkesfag som sin øverste høyeste utdanning, har denne gruppen en arbeidsdeltakelse på 78 prosent, og man ser en signifikant positiv effekt på midler brukt per elev og arbeidsdeltakelse senere.<sup>22</sup>

Utdanning bør ikke bare sees på som et verktøy for å øke den globale

produksjonen av velstand og helse. Uten utdanning vil også andre politiske rettigheter bli vanskeligere å benytte og kjempe frem. Personer med høyere utdanning bruker for eksempel stemmeretten oftere enn personer med lav utdanning.<sup>23</sup> OECD viser også til at utdanningsnivået påvirker viljen til å delta i sivilsamfunnsaktiviteter, samtidig som befolkningens utdanningsnivå har positiv effekt på samfunnets tillitsnivå, både til andre personer generelt og samfunnets institusjoner spesielt.<sup>24</sup> Utdanning er selve hjørnesteinen i et velfungerende liberalt demokrati. Det kan derfor tenkes at økt globalt utdanningsnivå – over tid – vil muliggjøre flere og mer stabile liberale og demokratiske samfunn.

### Kunnskapssamfunnet – Norge

Disse globale trendene vil også påvirke det norske samfunnet. I likhet med resten av verden har også Norge opplevd en utdanningsekspløsjon, spesielt innen høyere utdanning. Mens rundt 10–12 prosent av den norske befolkningen mellom 19–24 år tok en eller annen form for høyere utdanning i 1980, er andelen oppe i rundt 30 prosent i dag.<sup>25</sup>

Til tross for økt utdanningsnivå i befolkningen generelt sett, er det fortsatt slik at den enkeltes foreldres utdanningsnivå og sosiale bakgrunn påvirker hvordan det går i utdanningssystemet.<sup>26</sup> For eksempel viser statistikken at 80 prosent av guttene på yrkesfag med lavt utdannede foreldre ikke fullfører videregående opplæring på normert tid. Selv som det blir stadig flere studenter ved universiteter og høyskoler, har kun 40 prosent av studentene med lavt utdannede foreldre fullført en grad etter 10 år.

Videre viser ekteskapsstatistikken at vi stort sett inngår ekteskap med personer som har like høy utdanning som oss selv.<sup>27</sup> Dette kan forsterke produksjonen av sosiale forskjeller, men også bidra til at forskjellene mellom by og land, landsdeler og fylker i Norge, blir større, fordi elever i storbyene generelt gjør det bedre i utdanningssystemet enn befolkningen ellers.<sup>28, 29</sup> Behovet for attraktive og konkurransedyktige storbyer kan altså komme i konflikt med ideen om like muligheter, uavhengig av sosial og geografisk bakgrunn.

Både i Norge og andre land vil politikerne være opptatt av å motvirke effekten av elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Verdens største metastudie innen utdanningsforskning, gjort av skoleforskeren John Hattie, viser at kvaliteten på lærerne er mest avgjørende for gode resultater i skolen.<sup>30</sup> Tiltak som kan øke læreryrkets status, som for eksempel å skjerpe inntakskriteriene til lærerutdanningen, forbedre lærernes lønns- og arbeidsvilkår og ha større krav til lærernes kompetanse og kvalitet i undervisningen, bør derfor vurderes.

Forskere har blant annet vist til at «Osloskolen», i større grad enn skolen i andre norske kommuner, greier å kompensere for forskjeller i elevenes bakgrunn.<sup>31</sup> Også deltakelse i barnehage kan motvirke mulighetsulikhet. Forskning viser blant annet at barn som går i barnehagen, får bedre psykisk helse og bedre tall- og språkforståelse enn andre barn.<sup>32, 33</sup> Barnehage har i tillegg størst effekt på barn fra vanskeligstilte familier.<sup>34</sup>

I takt med at stadig flere benytter seg av det offentlige godet som høyere utdanning er, i kombinasjon med at mange utsetter og avbryter studier oftere, kan spørsmålet om egenfinansiering komme opp. Bruk av egenandeler i høyere utdanning vil også komme opp, fordi behovene og kravene til etter- og videreutdanning vil øke i fremtiden. Allerede i dag karakteriseres store deler av norsk næringsliv som kunnskapsintensivt, og andelen er høyere enn snittet i EU.<sup>35</sup> SSB peker nettopp på disse næringene, når det kommer til historisk sysselsettingsvekst og en forventning om ytterligere vekst i fremtiden.<sup>36</sup> Blant OECD-land er Norge på topp etter Island, når det for eksempel gjelder krav om IT-kunnskap på arbeidsplassen.<sup>37</sup>

Økte utdanningsforskjeller mellom etniske nordmenn og nordmenn med en annen etnisk bakgrunn kan også oppstå i takt med økt innvandring. Spesielt gjelder dette økt asyl- og flyktninginnvandring, fordi flyktinger og asylsøkere generelt har lavere sosioøkonomiske ressurser enn andre innvandringsgrupper og etniske nordmenn. Samtidig representerer den multi-etniske gruppen av nordmenn store muligheter i en mer globalisert verden. Et gjennomgående utdanningsløp som faktisk bidrar til å utjevne forskjeller i sosioøkonomisk bakgrunn, og som samtidig sørger for at både de svakeste og flinkeste elevene får et utdanningstilbud av global kvalitet, blir

enda viktigere i en mer globalisert fremtid og i et stadig mer mangfoldig samfunn.

*Forfatter: Mats Kirkebirkeland, mats@civita.no*



Noter

- 1 Doksheim, Trendnotat *Globalisering*.
- 2 Marius Gustavsen, *Økonomisk ulikhet*, Civita-rapport, 2012, 24.
- 3 FN, World Population Prospects, the 2015 revision.
- 4 OECD, Education indicators in focus, report, «How the talent pool is changing (2013,2030)?», april 2015.
- 5 <http://www.fn.no/Tema/FNs-tusenaarsmaal/Hva-er-FNs-tusenaarsmaal>
- 6 The Millennium Development Goals, Report 2015, 4.
- 7 FN, Sustainable development goals, Goal 4: Ensure inclusive and quality education for all and promote lifelong learning.
- 8 The Millennium Development Goals Report 2015, 9.
- 9 Khan Academy, tilbyr øvelsene, instruksjonsvideoeer og en personlig læringsoversikt som hjelper elever til å studere i sitt eget tempo i og utenfor klasserommet. Tilbudet er gratis og har over 100 millioner brukere globalt.
- 10 The New York Times, «The Year og the MOOC», 2. november, 2012.
- 11 MOOC completion rates: The data, Katyjordan.com
- 12 Journal of Educational Technology & Society, «Does Digital Scholarship through Online Lectures Affect Student Learning?», vol. 18, nr. 2, April 2015, 129–139.
- 13 Forskjellene mellom: Outsourcing vs. Offshoring.
- 14 Fasting, Trendnotat *Fremtidens arbeidsliv*.
- 15 The Economist, «The end of the line», 6. februar, 2016.
- 16 The National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 12352, juli, 2006.
- 17 OECD, «Education in focus» nr. 6, 2012, What are the returns on higher education for individuals and countries?.
- 18 UNESCO, Girls Education – The facts, oktober, 2013.
- 19 OECD, Education i Focus, desember, 2015, 2.
- 20 OECD, Education i Focus, nr. 02, 2013, februar, 1.
- 21 OECD, Education i Focus, mai, 2014, 1.
- 22 OECD, Education i Focus, november, 2013, 3.
- 23 OECD, Education i Focus, nr. 1, 2013, 1.
- 24 OECD, Education i Focus, nr. 1, 2013, 2.
- 25 SSB, Fakta om utdanning 2016, andel nordmenn 19–24 år i høyere utdanning, 18.
- 26 SSB, Samfunnspeilet, nr. 5, 2014, «Sosial reproduksjon av utdanning?».
- 27 Universitetet i Oslo, artikkel, «Like barn leker best – og gir større ulikhet», 28. april, 2014.
- 28 SSB, Befolkningens utdanningsnivå, 1.oktober 2014.
- 29 OECD, Trends shaping education, kapittel 3.
- 30 Forskning.no, Bedre lærere avgjørende, 22.januar, 2009.

- 31 Vg.no, «Klare mål for den enkelte Oslo-elev», Anniken Hauglie, tidligere skolebyråd i Oslo (H), 13. april, 2015.
- 32 Tidsskrift for norsk psykologforening, «Barnehager – mest for barn», vol. 49, nr. 11, 2012, 1130–1133.
- 33 Forskningsrådet, tidlig barnehagestart ga bedre språk- og tallforståelse, 10. september, 2015.
- 34 Utdanningsdirektoratet, Notat til Ludvigsen-utvalget, Forskning om barnehager, saksnummer 2014/1425, 7. mai, 2014.
- 35 En kunnskapsintensiv næring defineres som en næring der mer enn 33 prosent har høyere utdanning. (eurostat).
- 36 SSB, Rapporter nr. 4, 2016, «Kunnskapsintensive næringer i Norge».
- 37 OECD, Trends shaping education 2013, kapittel 5, 95.

# Integrering





## Integrering

Fra 1970-tallet og frem til 2005 var nettoinnvandringen til Norge sakte økende, men på relativt lave nivåer. Først i 2005, da det norske arbeidsmarkedet ble åpnet for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i øst, kom nettoinnvandringen over 20 000. Deretter har nettoinnvandringen stort sett vært rundt 40 000 årlig. I 2014 innvandret 70 000 mennesker til Norge, mens 32 000 utvandret. Nettoinnvandringen på 38 000 var den laveste på syv år. I 2015 økte antallet asylsøkere kraftig, fra 8000 til 30 000, samtidig som arbeidsinnvandringen falt noe.

Av de som innvandret i 2014, var 61 000 utenlandske statsborgere. To tredjedeler av disse kom fra andre europeiske land, og mennesker fra Polen, Litauen og Sverige sto for omtrent halvparten av den europeiske innvandringen. 22 000 av innvandrerne kom fra land utenfor Europa. En tredjedel av disse kom fra Eritrea, Syria, Somalia og Afghanistan. De samme landene dominerte flyktningeinnvandringen i 2015.

I de siste årene har arbeidsinnvandringen dominert blant de ikke-nordiske innvandringene, med mellom 20 000 og 30 000 arbeidsinnvandrere årlig det siste tiåret. Nest største kategori er familieinnvandringen, med 15–18 000. Antall flyktninger og asylsøkere har vært mellom 5 000 og 8 000, og antallet som kommer for å ta utdanning er noe lavere enn dette.

Det er nå rundt 800 000 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge. Omtrent halvparten er fra Europa, med EU-landene i øst som største gruppe. I overkant av 200 000 kommer fra Asia, mens 100 000

har bakgrunn fra Afrika. Antallet innvandrere og etterkommere i Norge er omtrent doblet siden 2005, først og fremst på grunn av EU-innvandringen. Det betyr også at mens innvandrere fra land som Pakistan og Vietnam har lang botid, har innvandrere fra Øst-Europa, og flyktninger fra Somalia, Irak og Afghanistan, kort botid.

Innvandrere og etterkommere utgjorde i 2015 rundt 15 prosent av Norges befolkning, og både antallet og andelen er ventet å øke også i årene fremover. Med svakere økonomisk utvikling og fortsatte kriser internasjonalt, kan man forvente lavere arbeidsinnvandring og høy flyktninginnvandring. Hvordan disse menneskene integreres, har derfor stor betydning både for dem selv og for landet.

Integrering er å innpasse innvandrerne og deres barn i den helheten som det norske samfunnet utgjør. Men det norske samfunnet er ikke helhetlig, og består av mange sfærer og arenaer. Det er ingen politisk oppgave å gjøre innvandrere mest mulig like nordmenn på alle områder. Derfor må man velge ut noen arenaer som vi anser som spesielt viktige.

### *Arbeidsliv*

Det viktigste er å integrere innvandrerne i arbeidslivet, både fordi samfunnet er bygget på at vi først og fremst sikrer oss selv gjennom egen inntekt, og fordi skatteinntektene fra arbeid og næringsliv finansierer offentlige oppgaver. Det bør derfor være et mål at innvandrerne deltar i arbeidslivet omtrent på linje med resten av befolkningen. Sysselsettingen er den enkeltfaktoren som i størst grad bestemmer kostnadene og gevinstene ved innvandringen.

I befolkningen som helhet var 68,5 prosent sysselsatt i 2014. Sysselsettingen blant innvandrere er en del lavere, 63,4 prosent. Dette tallet skjuler imidlertid en del forskjeller. Blant innvandrere fra EU-land var 73 prosent sysselsatt, mot bare 56 prosent blant innvandrere fra Asia og 42 prosent blant innvandrere fra Afrika. Det er spesielt kvinner fra disse verdensdelene som er for dårlig integrert i arbeidslivet.

Det er en klar sammenheng mellom innvandringsgrunn og arbeidsdeltakelse.

Arbeidsinnvandrere er godt integrert og har høy sysselsetting. Mennesker som har kommet som familie eller som følge av flukt har svakere tilknytning.

I Civita-notatet «Flyktninger og arbeid» foreslås det ulike tiltak for å bedre arbeidsmarkedsintegreringen. For det første må introduksjonsprogrammet, et kurs med minst 600 timers undervisning og forberedelse til arbeidsdeltakelse, i større grad rette seg direkte mot arbeid. De tiltakene som i dag gis oftest (kurs, yrkesprøving, språkpraksis og arbeidspraksis) har ikke påviselig effekt. Ordinært arbeid i introduksjonsprogrammet er det desidert mest effektive tiltaket. Det bør derfor være normen. Introduksjonsstøtten bør justeres slik at det i større grad lønner seg å arbeide.

Videre bør rutineene for godkjenning av utdanning forenkles, og det bør bli enklere for flyktninger å ta utdanning i Norge.

Innvandrere har et noe svakere utgangspunkt på det norske arbeidsmarkedet enn mange andre, og vil, for eksempel som følge av språkproblemer eller dårligere utdanningskvalitet fra hjemlandet, ofte kunne ha lavere produktivitet. Det gjør isolert sett at incentivene til å ansette dem blir svakere. Derfor foreslås det i notatet en åpning for såkalt innslutingslønn, en lønn som midlertidig er noe lavere enn andre arbeidstakere får. Det samme kan oppnås med midlertidige lønnstilskudd.

### *Utdanning*

For innvandrernes barn, og innvandrere som selv er unge, er det viktigste for god integrering at de deltar og presterer i utdanningssystemet. Utdanningssystemet må bidra til sosial mobilitet, der ens fremtid ikke er bestemt av ens egen eller foreldrenes fortid.

Elever som selv har innvandret, gjør det en del svakere i grunnskole-systemet enn resten av befolkningen. Barn av innvandrerforeldre gjør det mye bedre, men ligger likevel noe bak majoritetselvene. Det samme bildet ser vi også i frafall fra videregående utdanning.

Barn av innvandrerforeldre deltar oftere enn majoritetsbefolkningen i høyere utdanning. 36 prosent av alle 19–24-åringene er studenter ved

universiteter og høyskoler. Andelen blant barn av innvandrereforeldre er 42 prosent, mens den blant innvandrere er 17 prosent. I sistnevnte gruppe er det imidlertid mange som har kommet til Norge for å arbeide.

Bedre resultater i grunnskolesystemet blant innvandrere og etterkommere er avgjørende for sosial mobilitet, fremtidig arbeidsdeltakelse og integrering i bredere forstand. Her kan det systematiske arbeidet som er ført i Osloskolen tjene som modell også for andre kommuner.

### *Verdier og holdninger*

I et liberalt samfunn må mange av samfunnets sfærer være private. Vi kan ha meninger om det som skjer der, men vi behøver ikke nødvendigvis forsøke å påvirke det gjennom politiske tiltak. Det er ikke nødvendig at alle tilpasser seg et overordnet mål eller verdisett, så lenge vi tilpasser oss lovene vi kommer frem til gjennom demokratiske prosesser, og mer overordnet rettsstaten, det liberale demokratiet og menneskerettighetene. På mange områder kan vi overlate integreringsarbeidet til det individuelle ansvar og sivilsamfunnet.

Samtidig er det viktig at det arbeides for å opprettholde norske lover og verdier om et liberalt demokrati og menneskerettigheter. Arbeid mot radikaliserings og ekstremisme, og også for å belyse verdier som ytringsfrihet, religionsfrihet og likestilling, er derfor avgjørende for god integrering.

Alt i alt er det grunn til å hevde at integreringen i Norge går relativt bra, selv om det samtidig er mangler og mye som kan bli bedre.<sup>5</sup> Men integreringen i Norge går bedre enn i de fleste andre land, og innvandrerbefolkningen i Norge blir med tiden bedre integrert. Det er viktig, når vi kanskje går inn i en tid der migrasjonen i enda større grad vil prege Norge.

Det avgjørende er å tilrettelegge bedre for sosial mobilitet og benytte oss av ressurser innvandrerne kommer med. Mangfold skaper muligheter, og i en globalisert verden der kunnskap og kompetanse vil være vesentlig for hvordan mennesker og land lykkes, vil ubenyttede menneskelige ressurser være et tap, både for den enkelte, og for det samfunnet han eller hun bor i.

*Forfatter: Marius Doksheim, marius@civita.no*

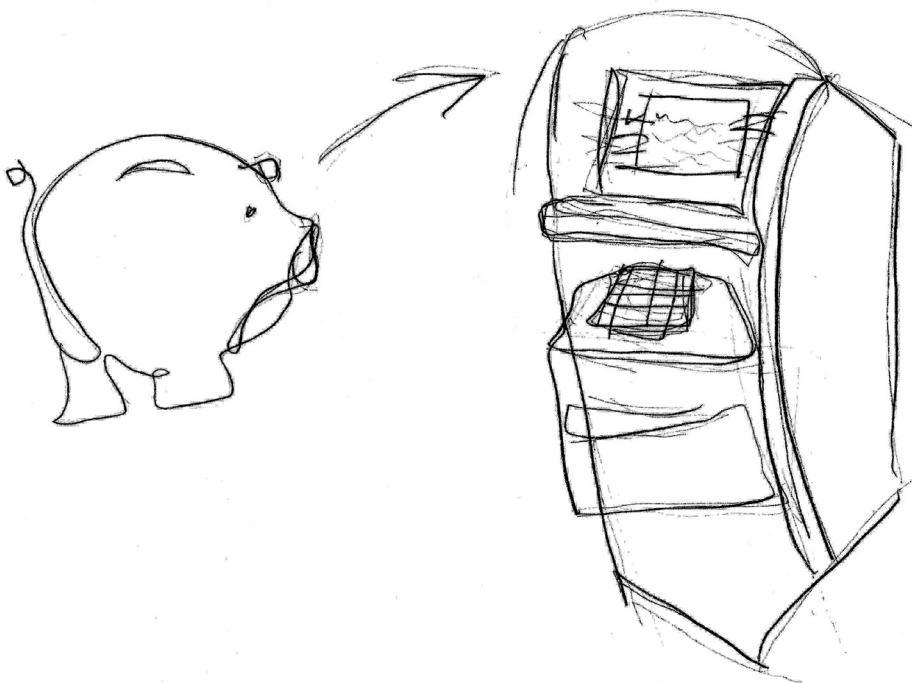


## Noter

- 1 Alle tall er hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flytting/aar> og <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall/innvandring-og-innvandrere>
- 2 Riekes og Fasting, *Flyktninger og arbeid*, Civita-notat nr. 2, 2016. <http://www.civita.no/publikasjon/nr-2-2016-flyktninger-og-arbeid>
- 3 Doksheim og Clemet, *De nye seierherrene*, Civita, 2012.
- 4 Clemet, «Er Oslo-skolen verdens beste?» i Aftenposten 11.4.15. <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Kristin-Clemet-Er-Oslo-skolen-verdens-beste-7976666.html>
- 5 IMDi, «Integrering i Skandinavia», 2016.



## Sivilsamfunn i endring





## Sivilsamfunn i endring

### Hva er det sivile samfunn?

Det er vanlig å definere det sivile samfunn ut fra hva det ikke er. Det sivile samfunn er verken marked eller stat. En slik avgrensning kan være nyttig, men har sin svakhet ved at den ikke sier så mye om hva som er egenarten til det vi kaller det sivile samfunn. Mens staten er formell, regelstyrt, har voldsmonopol osv., er den sivile delen av samfunnet preget av frivillighet, engasjement nedenfra, kulturliv, menigheter, partier og organisasjoner, som igjen er karakterisert ved tilfeldigheter, spontanitet og lokale variasjoner. Det er misvisende å redusere det sivile samfunn til det man vanligvis oppfatter som frivillige organisasjoner. Samtidig viser aktivitet og deltagelse i frivillige organisasjoner noe om styrken og endringene i det sivile samfunn.

Det er riktigere i et liberalt og historisk perspektiv å definere «sivilsamfunnet» som et mye mer omfattende begrep enn det vi på norsk vanligvis oppfatter som «frivillig sektor».

Hvis en spør hvorvidt balansen mellom (velferds)staten, sivilsamfunnet og familien er skjev i dagens Norge, kan en få ulike svar, ofte påvirket av ideologi. På den ene siden har vi en ideologisk kritikk som hevder at familie og sivilsamfunn har kommet i skyggen av velferdsstaten. På den andre siden har vi økonomiske og mer instrumentelle argumenter om at sivilsamfunnet og/eller familien må bidra for å oppnå velferdspolitiske mål, siden statsfinansene er under press. Det finnes selvsagt statsfinansielle argumenter

for å styrke sivilsamfunnet og familien. Den såkalte eldrebølgen og relativt lave fødselstall legger press på velferdsstatens bærekraft. Likevel vil mange liberale, kristendemokrater eller konservative mene at familien og sivilsamfunnet bør styrkes, men ikke av statsfinansielle årsaker. Et samfunn hvor velferden ikke primært er et individuelt eller familiært ansvar er for liberalkonservative eller kristendemokrater ikke ønskelig.<sup>1</sup>

Sivilsamfunnet er ikke statisk. Det er flere trender i utviklingen av sivilsamfunnet som er verdt å kommentere. Deltakelse i frivillige aktiviteter har endret seg. Det har vært en nedgang i antall stiftelser, men de som finnes, har fått større betydning blant annet på grunn av mer kapital og sammenslåinger. Dessuten er det store endringer i den meningsbærende delen av sivilsamfunnet, særlig på grunn av utvikling i kommunikasjon og teknologi, og sosiale entreprenører er et nytt fenomen som fyller et rom i sivilsamfunnet.

#### *Deltagelse i frivillige organisasjoner*

De siste årene har vi sett en del endringer i det norske sivilsamfunnet. Det finnes over 100 000 frivillige organisasjoner på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå i Norge.<sup>2</sup> I hovedsak har ikke deltakelsen i disse organisasjonene gått drastisk ned, men tilknytningen er endret. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor viser i sine undersøkelser at engasjementet blir mer adskilt mellom nasjonalt og lokalt nivå. Nasjonale organisasjoner retter seg mer mot samfunnet generelt, mens lokale organisasjoner er mer orientert mot egne medlemmer.<sup>3</sup> Undersøkelsen viser at det fra 1980–2013 har vært en nedgang i antall lokale organisasjoner, men en økning i de nasjonale. Vi ser en økning i organisasjoner innenfor idrett og nærmiljøorganisasjoner. Internasjonale organisasjoner og miljøorganisasjoner har også fått økt oppslutning.

Denne trenden antas å kunne ha med bruk av ny kommunikasjonsteknologi og bedre registreringsdata å gjøre. Medlemstallet har gått noe ned etter samme mønster som på organisasjonsnivå. Mens hver innbygger i 1980 var medlem av 3,1 organisasjoner, er medlemstall per innbygger redusert til 2,1 i 2013.<sup>4</sup> Andelen av betalt arbeid øker på frivillighetsfeltet, særlig innenfor velferd og internasjonale organisasjoner. I undersøkelsen til Sivesind og Arnesen står det:

Kultur- og fritidsfeltet har den største andelen av alt arbeid i frivillig sektor, og det er åtte ganger så mye frivillig arbeid som betalt arbeid. Det frivillige arbeidet er også viktigste ressurs innen samfunnsrettede, bolig og økonomi og tro og livssyn. Det omvendte er tilfellet på velferdsfeltet, hvor omfanget av det betalte arbeidet er nesten dobbelt så stort som det frivillige arbeidet, selv om datamaterialet ikke inkluderer ideelle velferdsleverandører.<sup>5</sup>

Omfanget på det frivillige og ubetalte arbeidet er også økende på grunn av befolkningsøkning, fordi kirken er inkludert i tallene fra 2014, etter at den ble mer uavhengig av staten, og fordi flere bidrar mer. Omfanget av frivillig arbeid anslås til 142 300 fulltidsårsverk i 2014, mot 114 900 i 2009 og 115 300 i 1998.<sup>6</sup> Det har vært en kraftig økning i nettbasert frivillig arbeid de siste 5–10 årene.<sup>7</sup>

Hvor frivillige organisasjoner får inntektene sine fra, varierer med type aktivitet. For eksempel får religiøse organisasjoner en mye høyere andel (44 prosent) fra gaver og sponsing enn kultur (18 prosent). Sett under ett får frivillig sektor ¼ av inntektene sine fra det offentlige.<sup>8</sup>

### Stiftelser

Betydningen av stiftelser i Norge har historisk vært relativt lav på grunn av lite privat kapital og en egalitær kultur. I tillegg ble statens ansvar, særlig på velferdsområdet, etter hvert meget sentralt. Det finnes derfor lite forskning på hva stiftelser har betydd i økonomisk forstand historisk, men i de senere årene er det blitt gjennomført mer forskning, for eksempel Haakon Lorentzen og Line Dugstads rapport om *Stiftelser i det moderne Norge*.<sup>9</sup> I denne rapporten anslås det at det i 2009 var omkring 8 500 stiftelser i Norge, hvorav 3 300 var pengeutdelende stiftelser.<sup>10</sup> Hvor omfattende pengeutdelingen fra stiftelsene er, har man ikke oversikt over, men en stor undersøkelse fra Stiftelsestilsynet i 2012 viser at utdelingen er større enn tidligere antatt. Temaundersøkelsen 2012 viser at det de siste årene er utdelt omtrent tre milliarder kroner i året til ulike formål.<sup>11</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet skriver på sine hjemmesider at det i 2015 var omkring 7 300 stiftelser i Norge, hvorav 6 468 var alminnelige stiftelser, 843 næringsdrivende og 25 under tilsyn av Finanstilsynet (24 sparebankstiftelser og 1 finansstiftelse).<sup>12</sup> I rapporten fra 2012 heter det at stiftelsene hadde en egenkapital i underkant av

90 milliarder kroner.<sup>13</sup> Forskning får den betydeligste andelen av beløpene som deles ut (31 prosent), men også utdanning (15 prosent), kultur (12 prosent) og sosiale formål (13 prosent) får en relativt høy andel.<sup>14</sup>

Det har altså vært en nedgang i antall stiftelser, men deres betydning har økt fordi de er blitt større og har fått tilgang på mer kapital fra enkeltpersoner, familier eller omgjøring av bank- og forsikringsselskaper.<sup>15</sup> I tillegg er private bidrag fra husholdningene av større betydning enn før. Undersøkelser viser at flere gir mer i gaver og føler mer ansvar for å gi. For eksempel viser Karl Henrik Sivesind i en undersøkelse at flere gir gaver, og at de gir mer, samtidig som flere oppgir at økt privat velstand tilsier at de bør gi mer.<sup>16</sup>

## Meningsbærende offentlighet

NRK har en sentral rolle som allmennkringkaster og forvalter av norsk medieoffentlighet. NRK1 fikk fra 2014–2015 økt sin markedsandel fra 29,6 prosent til 31,8 prosent. TV2 sin markedsandel gikk fra 21,3 prosent til 18,2 prosent i samme periode.<sup>17</sup> På tross av NRKs sentrale rolle som allmenkringkaster, er en mangfoldig og meningsbærende offentlighet avhengig av mer enn NRK. I Norge er private lokale eiere og stiftelser viktige for mediemangfoldet. Aviser som Klassekampen, Ny Tid, Dag og Tid, Morgenbladet og tidsskriftet Minerva er alle eksempler på medier hvor private og ideelle aktører er med på å styrke mangfoldet.<sup>18</sup>

Likevel kan det være en utfordring at både staten, gjennom blant annet NRK og pressestøtten, og tunge private aktører står meget sterkt. Høye markedsandeler i media kan svekke konkurransen, og enkeltaktører kan få for sterk innflytelse i annonsemarkedet, slik at andre aktører ikke slipper like lett til. Schibsted og Sparebankstiftelsen DNB (tidligere Amedia) har for eksempel over 50 prosent av markedsandelen i den nasjonale dagspressen.<sup>19</sup> På regionalt nivå har Schibsted 68 prosent i Stor-Oslo. Stiftelser, som for eksempel Fritt Ord, men også andre, har en sentral rolle i å utvide og ivareta mangfold og en kritisk offentlighet.



På grunn av teknologisk utvikling er mediene presset finansielt, og alternative eierformer kan være en fordel. En trend vi kanskje ser i mediemarkedet, er at stiftelser kjøper medier. Sparebankstiftelsen DNB kjøpte våren 2016 Amedia, som er Norges nest største mediekonsern. Sparebankstiftelsen DNB har som formål å bruke overskuddet på samfunnsnyttige formål. Amedia skal i fremtiden driftes som en egen stiftelse.<sup>20</sup>

Det er en maktkonsentrasjon i mediene, men ny teknologi gir nye muligheter. Mediemangfold sikres samtidig gjennom andre og nye kanaler på grunn av teknologisk utvikling. Nedgang i medlemstall i tradisjonelle organisasjoner kan for eksempel skyldes at folk engasjerer seg på andre måter gjennom sosiale medier.<sup>21</sup> Sosiale medier og blogger åpner opp og demokratiserer mediemarkedet.<sup>22</sup>

### *Sosiale entreprenører*

Den nye interessen for sosialt entreprenørskap de siste årene kan sees på som en revitalisering av ideen om at det å ta sosialt ansvar ikke nødvendigvis er uforenelig med profittmotivet. Samtidig som noe av motivasjonen for det å drive sosialt entreprenørskap er mer adskilt fra tradisjonell profittmaksimering. Hvorvidt sosiale entreprenører skal skilles fra ideelle nonprofitaktører hersker det likevel noe uenighet om. Frivillighet Norge er opptatt av å ivareta et slikt skille og støtter at sosiale entreprenører primært behandles som forretningsorienterte næringsaktører.<sup>23</sup> SosEnt er en årlig konferanse for sosialt entreprenørskap som er blitt arrangert seks ganger med økende interesse. Regjeringen har fulgt opp arbeidet med sosialt entreprenørskap ved blant annet å utarbeide et inspirasjonshefte til frivillige som vil samarbeide med kommuner.<sup>24</sup> Sosialt entreprenørskap har fått mer oppmerksomhet de siste årene, både nasjonalt og internasjonalt. Det er blant annet et eget fag ved Universitetet i Oslo.<sup>25</sup>

Sosialt entreprenørskap henter ideer og kunnskap fra både frivillig sektor, privat sektor og offentlig sektor. Sosiale entreprenører bidrar med tjenester i form av arbeid eller andre goder som det er vanskelig for velferdsstaten eller markedet å levere. Bakgrunnen for at det kalles entreprenørskap er nettopp at man tenker nytt og innovativt og søker å finne løsninger på uløste eller nye problemer i samfunnet. Ordningen med salg av gatemagasiner

som =OSLO og Asfalt er eksempler på nye måter å hjelpe vanskeligstilte på på en effektiv, arbeidsmotiverende og fleksibel måte. En annen fordel som ofte trekkes frem, er at sosiale entreprenører finner nye finansieringsformer som gjør dem mindre avhengige av offentlig støtte, private gaver eller innsamlinger. Sosiale entreprenører kan ha en egen næringsvirksomhet som finansierer hovedmålet som er av sosial karakter, eller så kan hovedmålet om sosial eller samfunnsnyttig virksomhet på egenhånd søke å overleve, ved å gå med overskudd. Dette overskuddet reinvesteres som oftest i virksomheten.

*Forfatter: Lars Gauden-Kolbeinstveit, lgk@civita.no*

Noter

- 1 For en mer utdypende diskusjon se Kolbeinstveit, *Ideer om det sivile samfunn*, Civita-notat nr. 14, 2013 <http://www.civita.no/publikasjon/nr-14-2013-ideer-om-det-sivile-samfunn>
- 2 Daniel Arnesen og Karl Henrik Sivesind, «Organisjonslandskap i endring», Hovedfunn, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2015. [http://sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Hovedfunn/node\\_96762](http://sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Hovedfunn/node_96762)
- 3 Ibid.
- 4 Ibid., 2.
- 5 Ibid., 3.
- 6 Ibid., 3.
- 7 Ibid., 3. «Omfanget av nettbasert frivillig arbeid er tredoblet fra 2 400 årsverk i 2009 til 7 400 i 2014.»
- 8 Ibid., 4.
- 9 [http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2010/2010-009/\(language\)/nor-NO](http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2010/2010-009/(language)/nor-NO)
- 10 Ibid., 7.
- 11 Rapport fra Stiftelsestilsynet, Kartlegging av pengeutdeling i norske stiftelser, 2012, 5. <https://lottstift.no/nb/stiftelser/publikasjonsarkiv-stiftelsestilsynet/>
- 12 Se Prezi-presentasjon basert på statistikk fra Stiftelsestilsynet <https://lottstift.no/nb/stiftelser/publikasjonsarkiv-stiftelsestilsynet/> tall hentet 21.8.2015.
- 13 Kartlegging av pengeutdeling i norske stiftelser, 2012, 11.
- 14 Ibid., 19.
- 15 Karl Henrik Sivesind, «Private bidrag til frivillig sektor i Norge - En kunnskapsoversikt», Hovedfunn, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 3. [http://sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Hovedfunn/node\\_97012](http://sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Hovedfunn/node_97012)
- 16 Ibid., 3.
- 17 TNS gallup, 12. file:///C:/Users/larsk/Downloads/%C3%85rsrapport%20TV%202015.pdf
- 18 Medietilsynet, «Eigerskap i norske medium», [http://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/medieregisteret-2014/opplag\\_2014.pdf](http://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/medieregisteret-2014/opplag_2014.pdf)
- 19 <http://www.medietilsynet.no/mediebildet/eierskap/>
- 20 Journalisten 22. februar 2016 <http://journalisten.no/2016/02/sparebankstiftelsen-legger-amedia-eierskapet-til-egen-stiftelse>
- 21 [http://sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Hovedfunn/node\\_96762](http://sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Hovedfunn/node_96762)
- 22 <http://forskning.no/demokrati-internett-kommunikasjon/2012/03/sosiale-medier-ender-maktforhold>
- 23 [http://www.frivillighetnorge.no/no/frivillighetspolitikk/samhandling\\_mellom\\_staten\\_og\\_frivillig\\_sektor/H%C3%B8ringssvar+-+Utredning+om+sosialt+entrepren%C3%B8rskap+og+innspill+til+N%C3%A6rings-+og+handelsdepartementets.b7C\\_wlfU4\\_.ips](http://www.frivillighetnorge.no/no/frivillighetspolitikk/samhandling_mellom_staten_og_frivillig_sektor/H%C3%B8ringssvar+-+Utredning+om+sosialt+entrepren%C3%B8rskap+og+innspill+til+N%C3%A6rings-+og+handelsdepartementets.b7C_wlfU4_.ips)
- 24 [https://www.regjeringen.no/contentassets/5003785a94a5487391a47a62c4dd8ca4/samarbeid\\_frivillige\\_kommuner.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5003785a94a5487391a47a62c4dd8ca4/samarbeid_frivillige_kommuner.pdf)
- 25 <http://www.uio.no/studier/program/sosent/hvorfor-velge/>



Denne pamfletten gir en oversikt over trender og utviklingstrekk som påvirker og vil påvirke Norge fremover. Noen trender representerer først og fremst muligheter for Norge, andre vil være mer utfordrende. Men alle skaper behov for politiske endringer og tilpasninger.

Vi har valgt ut de trendene som per i dag ser ut til å få størst betydning i tiårene fremover. Det betyr ikke at samlingen dekker alle områder, og utviklingen fremover vil trolig bli en annen enn den som i dag virker mest sannsynlig.

