

FORAN REVIDERT

- bakgrunn for RNB 2016 og statsbudsjettet 2017

- 1. Den økonomiske utviklingen og drivkreftene bak**
- 2. En helt ny oljevirkelighet internasjonalt**
- 3. Lønnsdannelse avgjørende**
- også mot "oljekrise"
- 4. Holden III var forutseende også om valuta**
- 5. Inkludering i arbeidsmarkedet er en kompetanseutfordring**
- om frafall, mangel på videregående og yrkesfagenes status
- 6. Det som burde vokse, går ned**
- om tiltaksdekning og opplæring
- 7. Utnyttet potensiale i karrieresentrene?**
- litt av veien fra utdanning til arbeid

April 2016

Tidligere utgitte samfunnsnotat i 2016

Samfunnsnotat	1/15	Storbritannia – litt om økonomi og arbeidsliv
Samfunnsnotat	2/15	OM JOBBER MED TILSKUDD - litt om lønnstilskuddsordninger

* * *

Den økonomiske situasjon er blitt mer preget av høy arbeidsløshet også i Norge; særlig drevet fram av utviklingen i de mest oljeavhengige delene av landet. Dette blir bakgrunnen for behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett i mai-juni og arbeidet med statsbudsjettet for 2017 som allerede er kommet langt i regjeringskontorene.

I dette notatet gis det litt bakgrunn for disse prosessene, med vekt på arbeid og de mest sentrale utviklingstrekk og problemstillinger for norsk økonomi. Det som denne gang trekkes fram er:

- De økonomiske utsiktene på kort sikt
- Lønnsdannelsen og valutakursens viktige rolle i styring og stabilisering
- En ny virkelighet internasjonalt som bakgrunn for sysselsettingen og Norge som oljenasjon
- At sysselsettingen ikke bare er påtrengende truet på kort sikt; men minst like mye er en langsiktig inkluderings- og kompetanseutfordring

Statsbudsjettens utgiftsside er det som på kort sikt kan påvirke sysselsetting og arbeidsløshet. På lang sikt er det samfunnets og økonomiens virkemåte som teller. Da er økonomisk styring, lønnsdannelsen plass i denne og ikke minst befolkningens kompetanse og mestring det som teller mest. Både for å unngå arbeidsløshet og for å unngå store trygdeutgifter i framtida.

1. Den økonomiske utviklingen og drivkreftene bak

Oljenedturen er alene årsaken til at Norge er i nedgangskonjunktur med svært lav vekst i økonomi og sysselsetting og økende arbeidsløshet. Den enkeltfaktor som trolig har bidratt mest til å motvirke er kronekursen som har resultert i en viss øking i eksporten på tross av forholdsvis lav vekst internasjonalt. Dermed har deler av industrien (tradisjonell eksport og den som konkurrerer med import) vært i vekst og kompensert for deler av nedgangen i leverandørindustrien. Den delen av økt oljepengebruk som har gått til offentlig kjøp av varer og tjenester og investeringer har motvirket effektivt, mens skattelettene på 18 mrd. hittil har hatt liten effekt.

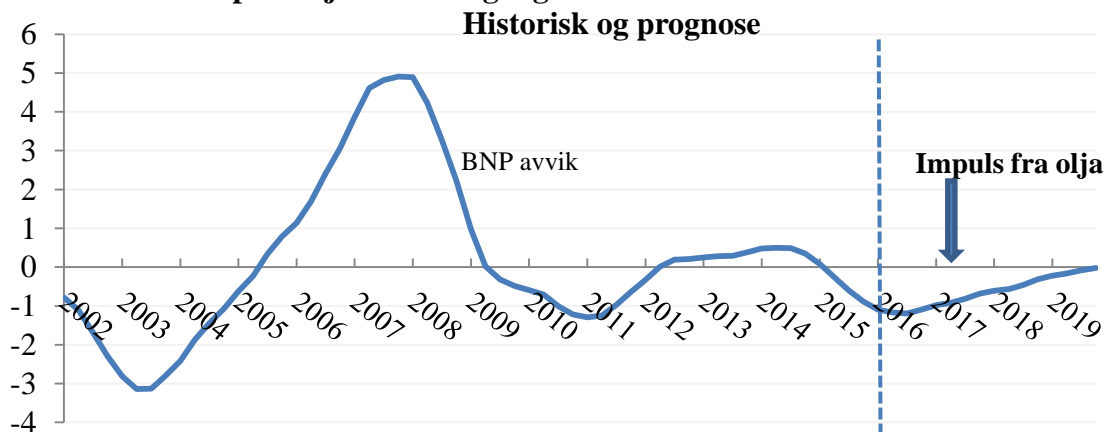
BNP Fastlands-Norge økte med kun 1 prosent i 2015, etter nær nullvekst gjennom andre halvår. Veksten har nå i seks kvartaler på rad vært svak og godt under det SSB anslår som trendvekst på om lag 2 prosent. Vi må tilbake til 2009 for å finne tilsvarende lave vekstrater. Den svake utviklingen i industrien, og da spesielt i oljerelaterte næringer, har særlig bidratt til å trekke ned veksten. På den andre siden har en klar oppgang i bygg og anleggsnæringen løftet veksten noe.

Hva menes med "konjunkturedgang"?

Her omtaler vi med hjelp av en illustrasjon kort det som menes med konjunkturedgang og det som ligger bak. Figur 1 viser avviket fra en beregnet trendvekst. Når linjen er over aksen er kapasiteten i økonomien fullt utnyttet, og når den er under er vi i en periode med ledige ressurser og potensiale for vekst. Når linjen faller er veksten svakere enn trendveksten, det som er en normal veksttakt for en gitt utvikling i befolkning og produktivitet.

BNP Fastlands-Norge. Avvik fra beregnet trend i prosent

Mål på konjunkturedgang: avvik fra trendvekst i BNP-fastland



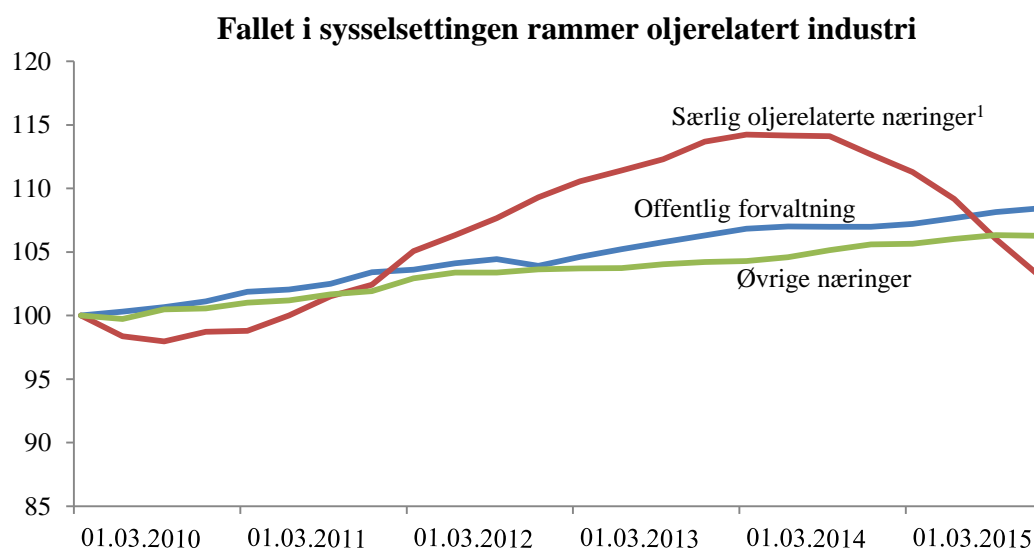
Kilde: SSB

Vi har nå hatt en svakere vekst enn normalt (konjunkturedgang) i om lag to år og situasjonen preges av økende arbeidsløshet. Det spesielle med denne nedgangen er at den utelukkende kan forklares med oljeprisfallet og fallet i oljeinvesteringer. Norges bank har en liknende beregning, og måler produksjonsgapet til om lag 1 ½ pst av BNP-fastland, altså som SSBs beregning. Ifølge SBB har oljenedturen alene bidratt med et fall på 3 pst, dobbelt så mye som fallet fra 2014. Både kronkursen og rentenedsettelse har bidratt til å motvirke, men uten oljenedturen hadde vi isolert sett vært i en normal situasjon uten økt ledighet. Utviklingen er nærmere beskrevet i eget avsnitt nedenfor.

Også eksporten har bidratt til veksten med en økning på 5% i 2014, som er betydelig høyere enn den internasjonale markedsveksten. Det henger sammen med den gunstige kronkursen. Krona har svekket seg med i alt om lag 30 pst siden toppen i 2013. Kronkursfallet er støttet opp av rentenedsettelse fra Norges bank. Sammen med en ekspansiv finanspolitikk (økt oljepengebruk) har lav rente bidratt til å stimulere økonomien, men ikke så mye som det kunne ha gjort.

Arbeidsmarkedet

Arbeidsløsheten har nådd det høyeste nivå på mange år. Nå faller også sysselsettingen. Det er en markert to-delning med uendret eller nedgang i ledigheten i øst og nord og økning i oljefylkene. Makrotallene skjuler at leverandørindustrien er i krise. Andre næringer går det bedre med, takket være kronkursen. For stadig flere oljearbeidere fins det ikke jobber å få.

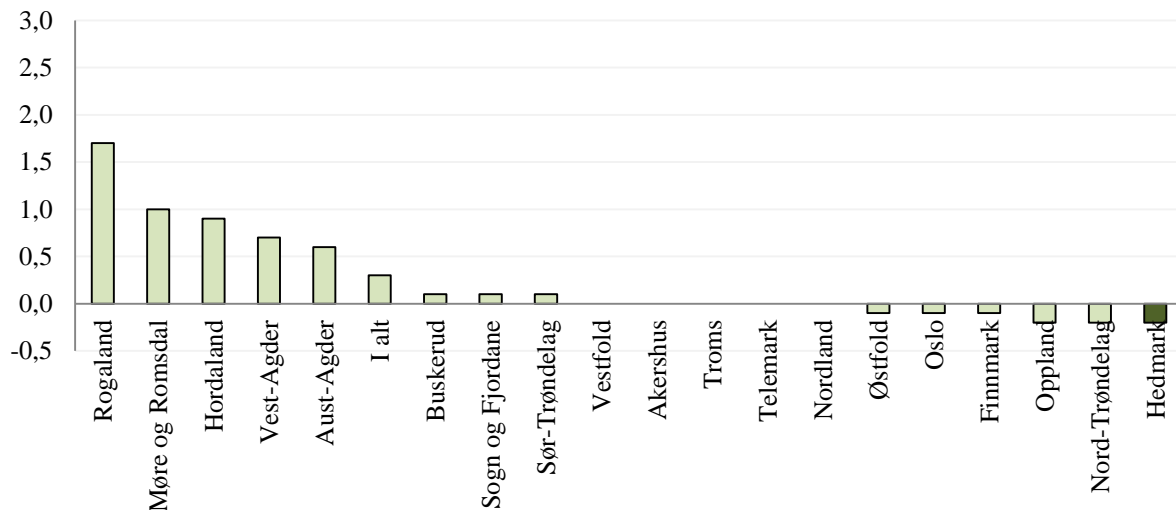


¹⁾ Gruppen "særlig oljerelaterte næringer" inkluderer næringen utvinning av råolje og naturgass, inkl. tjenester og de følgende industrinæringene: Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri og annen transportmiddelindustri og reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. I 1.kv. 2010 sysselsatte disse næringene 166 000 personer, 6 prosent av alle sysselsatte i norsk økonomi.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

Arbeidsløsheten målt har økt markert og er 3,3 pst basert på helt ledigmeldte hos NAV. Denne viser markerte regionale forskjeller med økt ledighet i "oljefylkene". Fylker i øst og nord har uendret eller lavere ledighet. Sysselsettingen har vokst marginalt, men langt fra i takt med befolkning, slik at det nå er markert lavere sysselsettingsandeler for alle unntatt seniorenne og særlig blant unge.

Helt arbeidsløse fordelt på fylke. Prosentpoeng endring fra ett år tidligere. Mars 2016



Arbeidsmarkedsutviklingen har vært preget av opp- og nedgangene i oljesektoren, med fall i oljerelevante næringer etter finanskrisa, deretter sterk økning under oljeboomen 2011-2014, og sist det bråe fallet (figur 2). Det er krevende å få til en fornuftig styring av syklusen i oljemarkedet. Holden III anbefalte å bremse oljeboomen i 2013. Forsøket på å dempe boomen gjennom innstramningen i oljeskatten kom for seint til å påvirke i riktig retning.

Finanspolitikkenes innretning med vekt på lettelse i formues- og inntektsskatt har svekket vekstimpulsene fra oljepengebruken. Lavere rente har bidratt til vekst i boligprisene, mens boligbyggingen ikke har økt i samme takt. Spareraten har også økt betydelig.

Det er en del av et internasjonalt fenomen, at pengepolitikk (rentenedsettelse og kvantitative lettelse) ikke virker like sterkt som før. Dette vises særlig i store deler av Eurosonen som preges av anemisk vekst, men også i Japan. USA har hatt noe høyere vekst, men også der langt fra full gjen-innhenting etter finanskrisen, på tross av lave renter og utradisjonell pengepolitikk (kvantitative lettelse eller "pengetrykking"). Det kan henge sammen med økt pessimisme og forsiktighetssparing, men også med økte inntektsforskjeller etter skatt. Den viktigste stimulansen for enkeltland av rentenedsettelse er effekten på

valutakursen og bedringen i konkurranseevnen, men denne effekten er ikke global, og effekten av rentenedsettelse blir mindre når alle land setter ned renten. Når rentene nærmer seg null svekkes rentevåpenet. En omfordeling til fordel for høyinntektsgrupper som har utviklet seg over tid har økt sparingen og redusert veksten. Stimulanser fra lavere drivstoff og energipriser ser heller ikke ut til å slå ut like sterkt som tidligere, og oljeeksporterende land som Russland, Venezuela og Brasil er i krise. Kombinasjonen av kontraktiv finanspolitikk og ekspansiv pengepolitikk med negative renter og pengetrykking har ikke ført til oppgang. På tross av lave renter lånes det ikke til investeringer når marked og etterspørsel ikke tar seg opp.

Utsiktene framover – konjunkturutvikling

Anslag for norsk økonomi i 2016 og 2017		
	<u>2016</u>	<u>2017</u>
<i>Økonomisk vekst:</i>		
- BNP Fastlands-Norge	1	2
<i>Konsum:</i>		
- Privat konsum	1 ¼	2 ¼
- Offentlig konsum	2 ¾	2 ½
<i>Bruttoinvesteringer:</i>		
- Fastlands-Norge	3	4
- Oljeinvesteringer	-13	-4
<i>Eksport:</i> - tradisjonelle varer	2 ½	3
<i>Import:</i> - tradisjonelle varer	1 ½	2 ½
<i>Arbeidsmarkedet:</i>		
- Sysselsetting	¼	¾
- Arbeidsledighet (AKU)%	4 ¾	4 ½
<i>Priser og kronekurs:</i>		
- konsumpris	2 ½	2
- kronekurs – I44	4 ½	-½

Kilde: Samfunnspolitisk avdeling, LO

Både SSB og Norges Bank ser for seg at Norge fortsatt vil preges av lav vekst. Vi deler denne oppfatningen. Det er grunn til å anta lav vekst i disponibel realinntekt i en periode hvor lønnsveksten er lav og prisveksten tar seg noe opp.

Oljeinvesteringene vil fortsette å falle og gi et negativt bidrag også i 2016 og 2017, dersom det ikke raskt settes inn stimulerende tiltak. Eksporten vil ta seg noe opp på grunn av gunstig kronekurs. Også boliginvesteringer og andre investeringer i Fastlands-Norge tar seg noe opp. Etter hvert ebber de negative

impulsene fra olja ut og vekst og sysselsetting kan ta seg noe opp. Arbeidsløsheten øker gjennom 2016, men kan falle noe neste år.

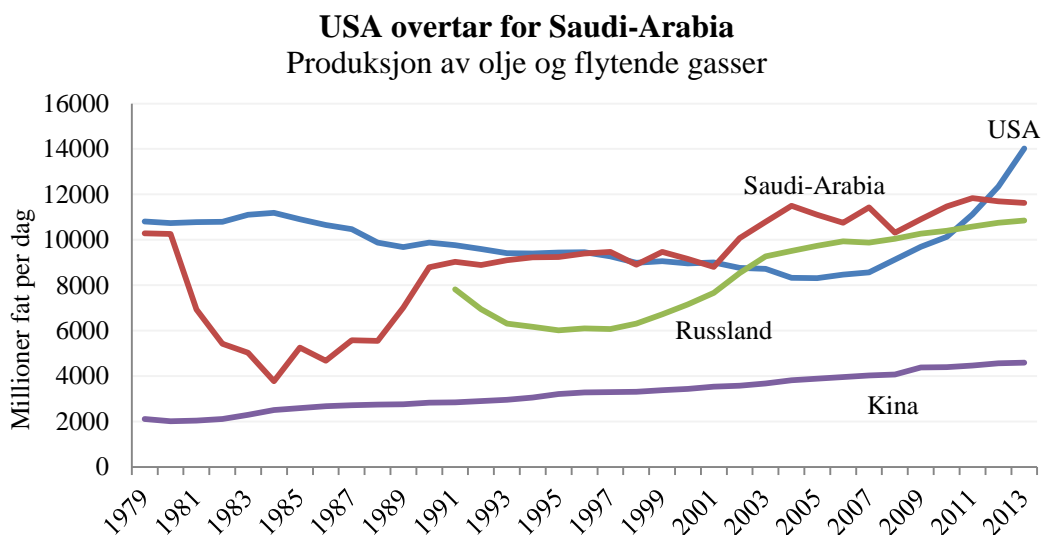
Konjunkturoppgangen kan komme raskere med effektiv motkonjunkturpolitikk og gunstig oljeprisutvikling eller stimulanser til oljenæringen. Det er viktig å unngå stort løft i kronekursen.

2. En helt ny oljevirkelighet internasjonalt

Oljeprisutviklingen forklares av et tilbudsoverskudd oppbygd over tid som igjen skyldes utviklingen av skiferolje og -gass i USA. Også etterspørselen vokste i mange år på tross av økende priser, men etterspørselen stagnerte noe og tilbudet økte mye raskere. Med vedvarende høye oljepriser lønte det seg å utvinne olje fra skifer gjennom en ny produksjonsmetode der vann, sand og kjemikalier sprøytes inn i skiferformasjonene, som sprekker opp (fracking) slik at den innelåste oljen og gassen kan utvinnes. Det har doblet USAs oljeproduksjon på noen få år og gjort landet nesten selvforsynt. Saudi-Arabia svarte med å la prisen seile sin egen sjø og lot være å regulere egen produksjon.

Den amerikanske skiferoljerevolusjonen har brakt USA tilbake på toppen av verdens oljeprodusenter for første gang siden 1970-tallet. Tidligere Sovjet var nr. 1 i mange år, men etter oppsplittingen og de påfølgende kriseårene i Russland falt produksjonen tilbake. Produksjonen er restaurert under Putin. Saudi-Arabia har økt sin produksjon gradvis på 2000-tallet etter hvert som etterspørselen fra Kina og andre framvoksende økonomier økte, men på tross av sin ressursrikdom ble landet passert i 2012 av USA.

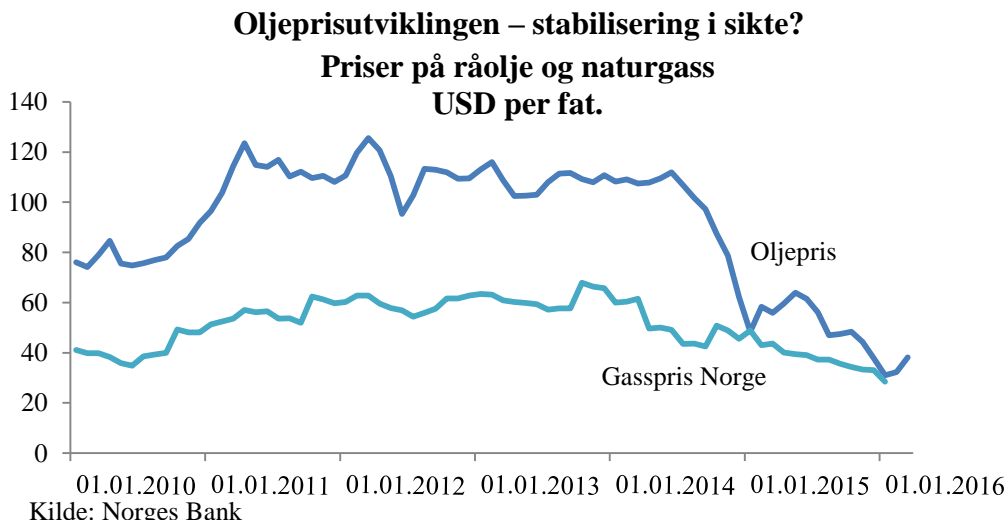
En tilsvarende utvikling har skjedd i gassproduksjonen. Skifergass har brakt USA tilbake på verdenstopp og gjort landet til nettoeksportør. Siden gassmarkedene er regionale har dette ikke fått tilsvarende konsekvenser for gassprisen i Europa, men i USA er de svært lave og har utkonkurrert kull, slik at utslippene har falt.



Kilde: EIA

Denne energirevolusjonen har i liten grad spredd seg utenfor Nord-Amerika, på tross av at ressursene finnes mange steder. Likevel er det liten tvil om at den har satt en grense for hvor høy oljeprisen kan bli på lengre sikt. Det er uklart hvor denne grensen er, den avhenger av geologi, teknologi og ikke minst etterspørsel og konjunkturer. Det er antatt at den er ulønnsom på dagens prisnivåer, slik at produksjonen etter hvert vil falle. Det har allerede skjedd i USA, der antall rigger er redusert dramatisk og månedsproduksjonen av olje var lavere i januar 2016 enn året før.

De geopolitiske konsekvensene av denne revolusjonen kan bli store. Nå er det ikke lenger USA, men i hovedsak Europa og Asia som er avhengig av oljeimport fra Midtøsten.



Etter en svært turbulent periode, med halvering i 2014 og ny halvering året etter, ser det ut til at oljeprisen nådde en bunn ved juletid. På nyåret begynte hovedaktørene å snakke sammen, og Russland og Saudi-Arabia innledet et samarbeid om å stabilisere prisen gjennom å fryse produksjonen. Senere har flere sluttet seg til, og det ryktes at 17 land vil tilslutte seg en frysavtale i april. Dermed er et enda dypere fall forhindret og prisen har igjen gått over 40 dollar per fat og markedet ser for seg en raskere lukking av overproduksjonen sammenliknet med hva man trodde i januar.

Dersom en bredere frysavtale kommer i stand vil Norge som en betydelig nettoeksportør måtte ta stilling til om en ønsker å bidra eller være gratispassasjer. Fire ganger tidligere, under skiftende regjeringer, har Norge valgt å bidra.

3. Lønnsdannelse avgjørende- også mot "oljekrise"

I Norge har Fellesforbundet og Norsk Industri nettopp fått avsluttet forhandlinger og mekling med et anbefalt forslag som skal ut til uravstemning. At disse forhandlingene avklares på en måte som tillegger brede samfunnsøkonomiske hensyn vekt er et viktig element i norsk økonomisk politikk for å fremme sysselsetting og begrense arbeidsløshet. I forbindelse med lønnsoppgjør og tariffpolitikk snakkes det således om samordning eller koordinering av forhandlingene og frontfagets rolle.

Det har lenge vært bred enighet om at slik samordning av lønnsdannelsen er ønskelig. Dette er ofte basert på fem¹ begrunnelser:

- Det bremser et uheldig kappløp mellom ulike arbeidstakergrupper ved press i arbeidsmarkedet som gir "for høy" lønnsvekst
- Fremmer opplæring av:
lavlønte fordi de er «dyre»
høylønte fordi de ikke får stor lønnsgevinst
- Fremmer produktivitet, automatisering og omstilling ved at den billigste arbeidskraften blir "dyr" gjennom sentralt avtalte lavlønnsnivåer
- Fremmer tillit, samarbeid og sosial kapital
- Flat struktur gir bedre flyt av kunnskap

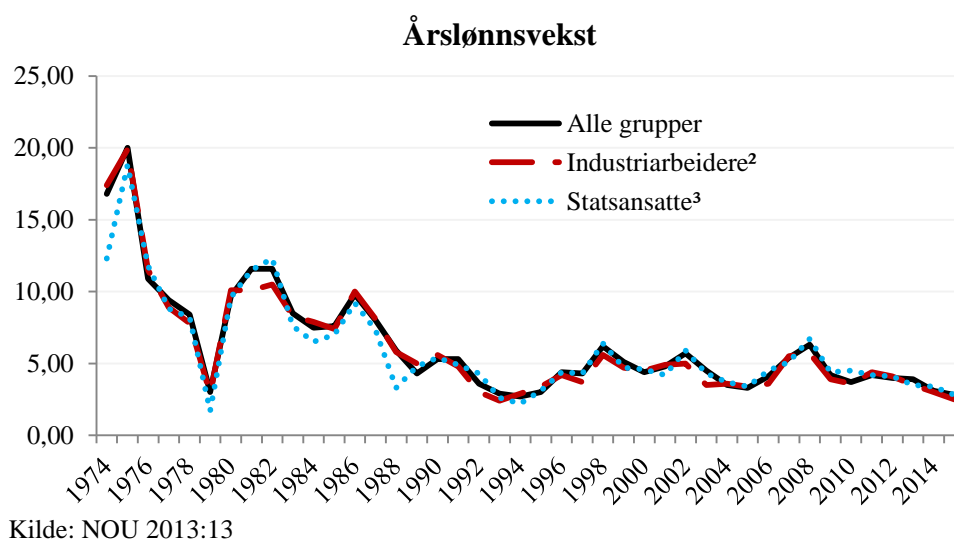
Når de fleste land har til dels mye høyere arbeidsløshet enn Norge kan dette i større eller mindre grad tilskrives at lønnsdannelsen fungerer dårligere. Dette gir seg utslag i at lønnsveksten raskt tiltar når arbeidsmarkedet blir strammere (arbeidsløsheten lavere). Det antas at selv ved en såpass høy ledighet som 7-8 pst, vil lønnsveksten i mange land begynne å bli "for stor". Det skyldes at kollektive forhandlinger aldri er etablert eller er spilt ut av politikk og samfunnsutvikling

Det bredt sammensatte Holden III utvalget (bestående av eksperter fra departementer og hovedorganisasjonene) formulerte det i NOU 2013:13 på denne måten:

¹ Se bl.a. NOU 2013:13 og Innovasjon, kunnskap og omstillinger – reell versus ideell konkurranse, ESOP Moen og Barth i notat til Produktivitetskommissjonen NOU 2015:1

«Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst»

Et viktig element i samordningen av lønnsutviklingen er aktører som kan danne et mønster eller en norm for andre. Et uttrykk for denne normens betydning kan gjenfinnes i data som viser langsiktig årlig lønnsutvikling i prosent for ulike hovedområder i norsk arbeidsliv. Den etterfølgende figur viser en stor grad av parallellitet, når en tenker på hvor mange aktører og beslutningstakere som kan påvirke dette forløpet. Begrepet frontfag har oppstått som betegnelse på avtaleområder som forhandler først.



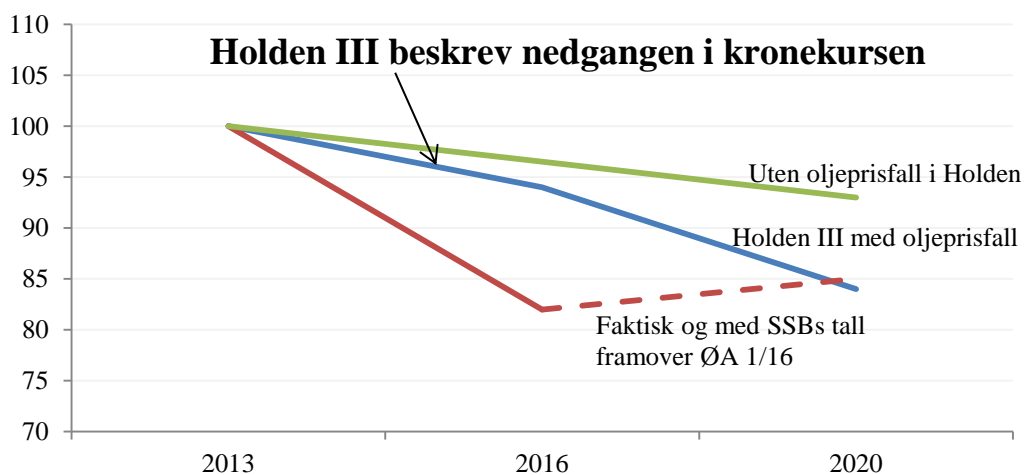
4. Holden III var forutseende også om valuta

Næringslivets konkurransevne er kraftig forbedret gjennom en gunstigere kronekurs for internasjonalt konkurranseutsatt virksomhet. Frontfaget har forhandlet og meklet et lønnsoppgjør som er et viktig bidrag til ytterligere styrket næringsliv. Denne sammenheng mellom valuta, lønn og konkurransevne var alle tre viktige elementer i det Holden III utvalget behandlet i 2013.

Valutakursen har på kort tid styrket konkurranseutsatt næringsliv mer enn selv en flerdobling av regjeringens hittil gjennomførte skatteutt har bidratt med. Driftsresultatet for industrien ble, med store bransforskjeller, samlet bedret med ca. 10 mrd. kroner fra 2014 til 2015. Til sammenlikning kan industriens andel av senket selskapsskatt (fra 27 til 25%) være kanskje i størrelsesorden 1 mrd.

Og lavere kronekurs er ikke tilfeldig; men godt i samsvar med framskrivninger fra Holden III-utvalget og lærebokstoff om valutaers virkemåte. Ett av hovedpunktene i Holden III var nettopp å vurdere utfordringene for lønnsdannelsen av en sterk nedgang i oljeprisen. Den etterfølgende figur illustrerer i grove trekk de framskrivningene som ble gjort.

Her ser vi utvalgets framskriving basert på et sterkt fall i oljeprisen, ikke så ulikt det vi har fått av faktisk utvikling fram til nå. Figuren illustrerer en kronekurs i 2020 på omtrent det nivået vi har nå og som SSB nå fremskriver til da. Det fremgår også at beregningene den gang innebar en nedgang i kronekursen også med en mer stabil oljepris.



Både lønnsdannelse og valutakursutvikling er beskrevet i den helt ferske "Norges Bank Watch"² for 2015. Her står bl.a. at det "som ventet" har blitt en kraftig nedgang i kronekursen kombinert med avdempet lønnsutvikling:

“Recent Developments from the Perspective of Economic Theory

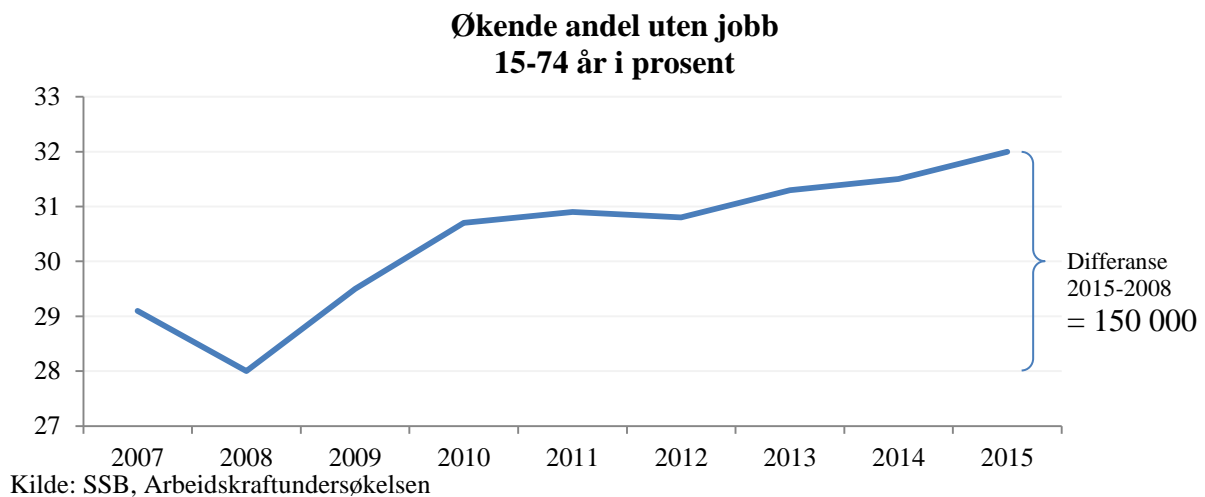
Looking at what has happened in the Norwegian economy over the past two years from the perspective of our theoretical models, we note that, in broad terms, the adjustment path is exactly what our models predict should happen after a major negative demand shock. There has been a large decline in the exchange rate, the interest rate has been cut and wage growth has moderated.”

^{2 2} Jfr. bl.a. Norges Bank Watch 2016 (Ekspertter fra Universitetet I Uppsala og Bergen og Nordea Markets i mars)

5. Inkludering i arbeidsmarkedet er en kompetanseutfordring - om frafall, mangel på videregående og yrkesfagenes status

I avsnittet om økonomiske utsikter beskrev vi økingen i arbeidsløsheten. Vi har lenge påpekt at den målte øking i tallene på åpent arbeidsløse bare er en delvis beskrivelse av problemet. Den akutte økingen i arbeidsløsheten på Vestlandet, med spredningstendens utover landet kommer på toppen av et allerede høyt og voksende inkluderingsproblem. Denne er viktig for spørsmålet om framtidens omfang av uføretrygding.

Målt på denne måten er problemet stadig voksende, her illustrert ved at andelen av befolkningen som ikke er i jobb fortsetter å øke også i 2016. Veksten i antall jobber har lenge sakket etter økingen i folketallet. Særlig når frafallet mest omfatter de yngre årsklassene, er dette kimen til en framtidig trygdebølge.



Motstykket til den økende "utenfor-andelen" er nedgangen i sysselsettingsraten. Hvis ikke oljenedturen snur, vil trolig inkluderingsproblemet forsterkes fordi arbeidsmarkedet blir svakere og oppgaven med å integrere flyktninger kommer på toppen av det hele. Svaret på det siste for arbeidsmarkedet er mye av det samme som overfor andre som bør inkluderes bedre.

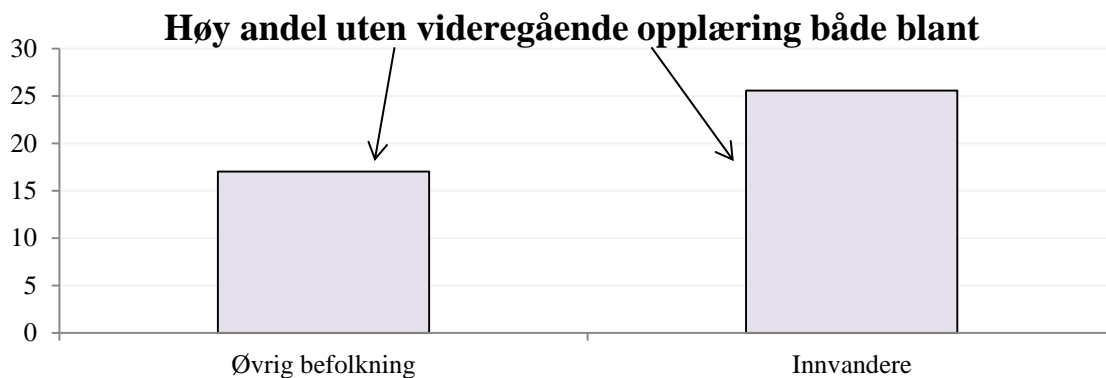
Fullført videregående, en grunnkompetanse for jobbmestring

Personer uten fullført videregående opplæring er overrepresentert blant personer som sliter med å få innpass i arbeidslivet. Mye tyder på at utdanning på minst videregående nivå er blitt en grunnkompetanse for jobbmestring. Få andre land har lavere andel ulyst stillinger uten krav til formell utdanning enn Norge. Den

sikreste veien inn i arbeidsmarkedet er fagbrev, dobbeltkompetanse (både studie- og yrkeskompetanse) eller lang utdanning³.

Flere utviklingstrekk trekker i retning av at personer med svak grunnkompetanse vil få det mer krevende i tiden som kommer: Teknologisk utvikling mm. gjør at andelen jobber uten krav til utdanning er nedadgående, og høy innvandring bidrar til særlig stor konkurranse om jobber der det er små krav til utdanning.

Om lag 560 000 (20%) voksne har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I tillegg er det rundt 11 000 personer som ikke har noen utdanning. Disse er i all hovedsak innvandrere. Andelen lavt utdannede varierer regionalt, og er høyest i de minst sentrale kommunene.



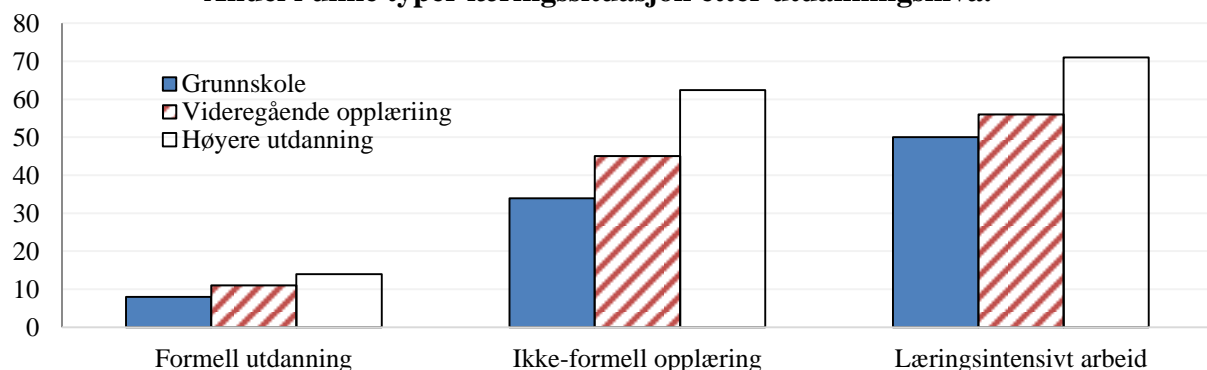
Kilde: SSB, statistikkbanken. Personer med grunnskole eller ingen utdanning 25-49 år, prosent 2014

...men også for læring som sysselsatt

Manglende utdanning har en med seg gjennom hele yrkeskarrieren. De som har lite fra før får mindre påfyll. Det gjelder deltakelse i formell såvel som uformell opplæring. Og det gjelder læring gjennom arbeidet.

MEST LÆRING PÅ JOBBEN, SÆRLIG FOR HØYTUTDANNEDE

Andel i ulike typer læringsituasjon etter utdanningsnivå.



Kilde: SSB, lærevilkårsmonitoren. 22-66 år. Siste 12 mnd. 1. kvartal 2015

³ Markussen 2014

Viktige faktorer for at kortutdannede i arbeidslivet i større grad skal ta del i kompetanseheving er altså å ha pådrivere og løpende krav i jobben⁴. Jevn lønnsfordeling kan videre legge press på arbeidsgiverne til å investere i kompetansen til lavutdannede.

Høyt frafall, økende andel som faller utenfor retten til videregående opplæring

Vi har hatt lovfestet rett til videregående opplæring for ungdom siden reform 94. Retten må tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år. Som svar på et arbeidsliv i endring kom også rett for voksne over 25 år i 2003. Til tross for dette mangler det mye på å sikre høy grunnkompetanse i befolkningen:

- Frafallet i videregående opplæring holder seg høyt, særlig på yrkesfag der 4 av 10 ikke har gjennomført etter 5 år.
- Det er en voksende gruppe i befolkningen som faller utenfor ungdoms- og voksenretten. Det gjelder unge som ikke har greid å gjennomføre videregående innenfor ungdomsrettens tidsgrense, og som ofte blir gående passive i påvente av at de skal bli gamle nok til voksenretten. Og det gjelder en voksende gruppe innvandrere som har for svake norskferdigheter til å nyttiggjøre seg tilbudet, eller som har godkjent videregående fra utlandet uten at det kvalifiserer til videre utdanningsløp i Norge.

Problemstillingen er særlig aktuell for yrkesfag siden frafallet fra videregående opplæring er særlig stort, og den dominerende delen av innvandringen har blitt kanalisert til yrkesrettede deler av arbeidslivet

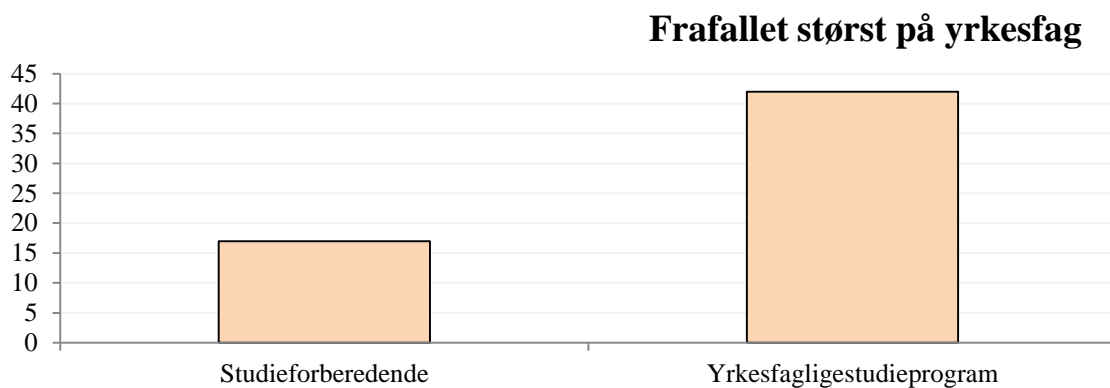
- Dagens rettighet til særlig grunnskoleopplæring, men også videregående opplæring for voksne er for lite kjent og brukt. I enkelte fylker gis det tilbud til alle som ønsker videregående opplæring, men det er store variasjoner mellom fylkene. Om lag halvparten oppgir at de har særskilt språkopplæring for voksne deltakere i videregående opplæring. Mye deltidsarbeid og lave stillingsbrøker i deler av arbeidslivet gjør at mange ikke har opparbeidet tilstrekkelig praksis innen et fagfelt for å kunne nyttiggjøre seg praksiskandidatordningen.

⁴ Fafo rapport nr 19/2015 "Lærevilkår i norsk arbeidsliv".

Antallet som blir realkompetansevurdert før de starter videregående opplæring er lavt⁵. Det må bl.a. ses i sammenheng med at vurderingen skal foretas på norsk eller samisk mens det voksende behovet er blant innvandrere.

Både arbeidstakere og personer som står utenfor arbeidslivet kan ha problemer med å finne fram til hvilke tilbud som finnes og som svarer til deres behov. Mange har behov for hjelp til å se hvilken kompetanse de selv besitter og vurdere det i sammenheng med mulighetene på arbeidsmarkedet.

- Utviklingstrekk i arbeidslivet har også betydning for voksnes muligheter for tilegnelse av grunnkompetanse. Økt innslag av innleie, midlertidige ansettelser, problemer med useriøsitet, svekket fagorganisering, samarbeidsrelasjoner og lønnsdannelse er blant faktorene som kan redusere mulighetene for voksnes læring og inkludering i arbeidslivet.



Kilde: SSB. Andel som ikke har fullført med studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år

Manglende satsing på yrkesfag helt til topps i utdanningshierarkiet medvirkende til frafall

Årsakene til frafall i videregående opplæring er sammensatt. Det er velkjent at forhold tidlig i oppvekst og skoleløp har mye å si. Samtidig vet vi at manglende gjennomføring er et mye større problem på yrkesfag enn studiespesialiserende.

Korrigeres det for forskjeller i oppnådd karakternivå fra grunnskolen, er det liten forskjell i frafall mellom studiespesialiserende og yrkesfag. Lav gjennomføring i yrkesfag kan følgelig skyldes at det faglige utgangspunktet fra grunnskolen er for svakt for mange av elevene. Men den nære korrelasjonen til oppnådde karakterer i grunnskolen kan også reflektere andre årsaker.

Manglende opplevd likeverd mellom studiespesialiserende og yrkesfaglig utdanningsretning gjør at mange starter på yrkesfag i mangel av gode nok

⁵ 2 600 av i alt 20 000 voksne deltakere

karakterer til å komme inn på studiespesialiserende. Det er et lite motiverende utgangspunkt for innsats og gjennomføring.

Studiespesialiserende har høyere status bl.a. fordi studieretningen gir flere muligheter på sikt: Dørene står åpne for senere å ta høy utdanning samtidig som det er erkjent at arbeidslivet stiller stadig høyere krav til utdanning.

Velger man yrkesfaglig utdanningsretning får en aldri anerkjent kompetansen som høy – uansett hvor mange år en yrkesarbeider tar utdanning, påbygginger og bygger opp erfaringsbasert kompetanse i et læringsintensivt arbeidsliv.

Tilbud for spesialisering og påbygginger begrenses gjennom lite kjent og svakt utviklet Fagskoletilbud og Mesterbrevordning. Fagskolen har ikke reell status som "høy" utdanning selv om den er på tertiært nivå.

Tyskland er eksempel på et land der yrkesfag har høy status, og der en kan få yrkesfaglig utdanning på universitetsnivå gjennom yrkesbachelor og en mesterbrevliknende ordning. Det tas også doktorgrad i yrkesfag.

Yrkesfag på universitetsnivå i Tyskland – ikke i Norge



Erverv av yrkesfaglig kompetanse kommer også sent. Tilegnelse av håndverksferdigheter i oppveksten gjennom familie er blitt sjeldnere samtidig som praktiske fag har lav prioritet i grunnskolen. Styrking av praktiske ferdigheter i grunnskolen eller allerede i barnehagen kan være viktig for status og gjennomføring på videregående nivå. I flere europeiske land er det økende satsing på praktiske fag i grunnopplæringen.

6. Det som burde vokse, går ned

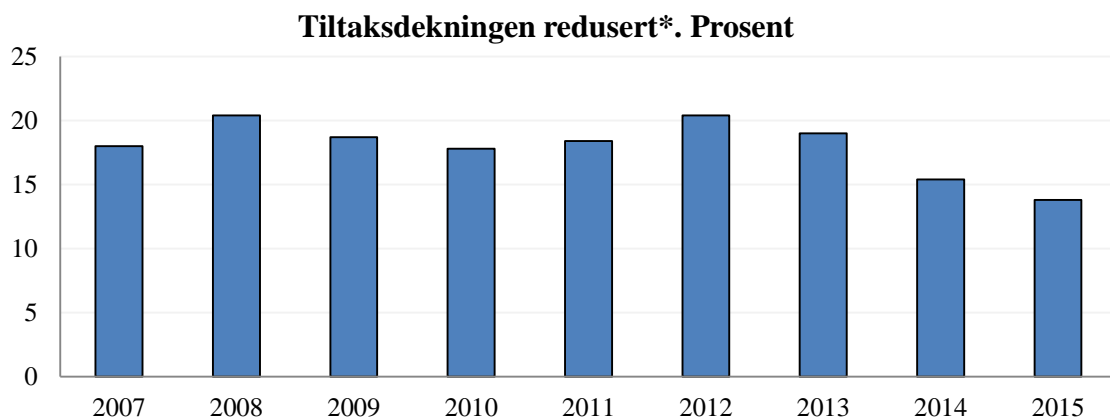
- om tiltaksdekning og opplæring

Som omtalt i avsnittet foran, er inkluderingsutfordringen blitt kraftig skjerpet. Manglende kompetanse, er en viktig barriere for inkludering.

...men lav og redusert tiltaksdekning

Samlet tiltaksdekning har gått ned fra 18 pst. i 2007 til 13 ¾ pst. i 2015. Det har skjedd i en periode der en kraftig åpning av arbeidsmarkedet gjennom EØS-utvidelsen i 2004, har isolert sett innebåret behov for å styrke inkluderingspolitikken:

- Aktiv motkonjunkturpolitikk er blitt mindre effektivt pga. "lekkasjene" i form av innvandring.
- Utsatte grupper får ikke lenger samme drahjelp inn i arbeidslivet i høykonjunkturer av samme grunn.
- Stor arbeidsinnvandring av lavutdannede og billig arbeidskraft har ført til økt konkurranse om jobbene særlig i de delene av arbeidslivet der tradisjonelt utsatte grupper har tilknytning.
- Antallet som har så svake basisferdigheter at de ifølge OECD vil ha problemer med å greie seg i et moderne arbeidsliv har økt.



*Tiltaksdeltakere (ordinære) / helt ledige + tiltaksdeltakere

Redusert bruk av opplæring og utdanning

De to dominerende opplæringstiltakene i arbeidsmarkedspolitikken er arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og utdanningstiltaket. Dette er tiltak som i 2014 hadde henholdsvis 6 200 og 9 200 deltakere i gjennomsnitt – samlet om lag 22 pst av tiltaksdeltakerne. For ti år siden utgjorde opplæringstiltakene 47 pst av tiltakene. Det har altså vært en reduksjon på nær 25 prosentenheter, eller 55 pst regnet i antall tiltaksdeltakere.

Bruken av utdanningstiltaket har gått mest ned. Dette tiltaket er i dag forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne over 26 år. Andel personer med nedsatt arbeidsevne på opplæringstiltak har gått ned fra 32 pst i 2004 til 6 prosent i 2014⁶. Nedgangen må ses i sammenheng med regelverksendringer, endringer i finansieringssystemet som har hatt som mål å stramme inn bruken av tiltaket, samt økt vekt på å få brukerne raskt inn i arbeidslivet.

Det er imidlertid registrert økende behov for lenger opplæringsløp. En del brukere som blir tilbudt kortvarige tiltak kommer relativt raskt tilbake til NAV-kontoret uten å ha nådd målet om ordinært arbeid. Opplærings- og utdanningsinnholdet i arbeidsmarkedstiltakene må styrkes.

Tiltaksdeltakere i opplæring og utdanning. Antall personer og som andel av alle tiltaksdeltakere. Årsgjennomsnitt

Tiltakstype	2004	2009	2014	Endring 2004-2014
AMO	8 300	8 100	6 200	-26%
Utdanningstiltaket	26 300	17 200	9 200	-65%
Sum personer i AMO og utdanningstiltaket	34 600	25 300	15 400	-55%
I opplæring/utdanning som andel av alle tiltaksdeltakere	47%	35%	22%	-25 pst poeng

⁶ Samtidig tar en økende andel av deltakerne i utdanningstiltaket utdanning på høyere nivå. Andel deltakere i utdanningstiltaket som tok høyere utdanning var 45%, mens andelen som tok utdanning på videregående nivå var 35 pst.

7. Karrieresentrene et viktig supplement til NAV - litt av veien fra utdanning til arbeid

Arbeidsmarkedspolitikken skal understøtte den økonomiske politikken gjennom to hovedmekanismer:

- Formidling av jobber mellom søkere og virksomheter
- Aktivisering av jobbsøkere gjennom tiltak som bedrer kompetanse og jobbmulighet; eventuelt gjennom midlertidige jobber med offentlig støtte

Personer med redusert arbeidsevne i utgangspunktet vil kreve ekstra omfattende og kompetansekrevenende oppfølging for å sikre jobb framfor trygd.

Arbeidsformidlingen i Norge er svekket over tid, dels som følge av NAV-reformen, dels som følge av en kombinasjon av privatisering.

Overgangen fra utdanning til arbeid er viktig enten vi snakker om nyutdannede eller folk som trenger overgang og skifte lenger ut i yrkeslivet. Det er bred enighet om at det trengs sterkere satsing i skjæringsfeltet mellom utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken, for å styrke A-en i et overbelastet NAV, og for bedre tilpasning av virkemidler til en voksende innvandrergroupe og unge uten fullført videregående opplæring.

Fylkesvise karrieresentre ble opprettet for 5-6 år siden for å gi veiledning om yrkes- og utdanningsvalg, jobbsøking og arbeidsliv for personer som ikke har tilgang til karriere- veiledning gjennom skole, Nav, attføringsbedrifter eller universitet/høyskole, eller som ønsker annen veiledning enn de kan få hos de nevnte tilbyderne⁷. Det er etablert karrieresentre i 16 av 19 fylker, men samlet ressursinnsats er foreløpig beskjeden med om lag 112 årsverk på landsbasis.

Personer som trenger bistand for å komme seg videre i arbeidsliv/utdanning, og mangler fullført videregående opplæring blir lett kasteballer mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten og NAV. De som har delegert ansvaret fra den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten til karrieresentrene kan imidlertid vise til gode resultater⁸. Sentrene kan også vise til god brukertilfredshet, og overgang til arbeid. Samtidig er de ulikt organisert med ulikt resultat og finnes ikke i alle fylker.

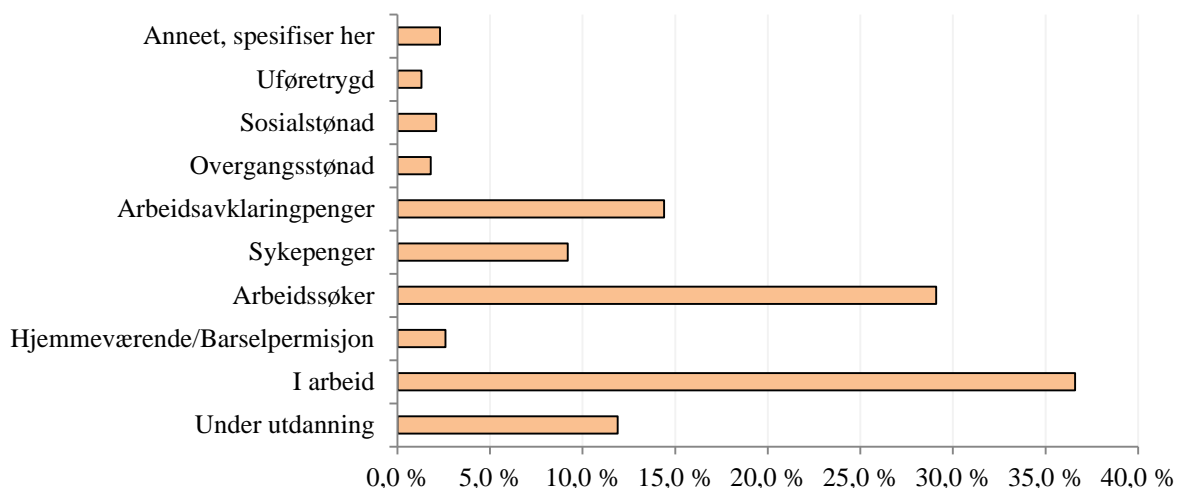
⁷ Karrieresentrene samarbeider i hovedsak med Nav, voksenopplæringen, oppfølgingstjenesten og skoler, men også med bedrifter og kompetansetillitsvalgte blant annet i forbindelse med omstillinger og nedbemanninger.

⁸ "Grenser for utdanning". Fafo, Rapport 2015:27

Noen eksempler på oppgaver som blir utført er: Tilrettelegging for norskopplæring i arbeidslivet, realkompetansekartlegging, bistand til jobbsøking og kompetanseutvikling, særlig innsats mot unge (hjelp til å gjennomføre videregående opplæring).

Partnerskapsorganiseringen mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndigheter på fylkesnivå, og med etablert kompetanse på bl.a. realkompetansevurderinger og tilrettelegging for norskopplæring i arbeidslivet, kan være et godt utgangspunkt for å møte den økte inkluderingsutfordringen vi nå står oppe i. Figuren nedenfor gir en illustrasjon på sammensetningen av brukerne ved et veldrevet senter.

Karrieresenteret Vestfold. Brukernes status. 2015



Kilde: VOX

Vedlegg

Nøkkeltall for norsk økonomi i 2014 og 2015		
	<u>2014</u>	<u>2015</u>
<i>Økonomisk vekst:</i>		
- BNP Fastlands-Norge	2,3	1,0
<i>Konsum:</i>		
- Privat konsum	1,7	2,0
- Offentlig konsum	2,9	1,8
<i>Bruttoinvesteringer:</i>		
- Fastlands-Norge	1,3	0,2
- Oljeinvesteringer	-2,9	-14,7
<i>Eksport:</i> - tradisjonelle varer	2,5	5,5
<i>Import:</i> - tradisjonelle varer	1,0	1,7
<i>Arbeidsmarkedet:</i>		
- Sysselsetting	1,1	0,6
- Arbeidsledighet (AKU) %	3,5	4,4
<i>Priser og lønninger:</i>		
- konsumpris	2,0	2,1
- lønnsvekst	3,1	2,8

Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB

Sysselsettingsutvikling

(pst endring iflg Nasjonalregnskapet, SSB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Timer	-0,6	-1,4	-0,6	-2,0	2,0	1,6	3,2	4,8	3,5	-2	0,1	1,8	1,9	0,4	1,6	0,7
Personer	0,6	0,4	0,4	-1,2	0,6	1,3	3,4	4,1	3,2	-0,5	-0,5	1,5	2,1	1,1	1,1	0,8

Arbeidsløse i 1000 personer

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AKU	81	84	92	107	106	111	84	63	67	82	94	86	86	95	96	120
NAV	63	63	75	93	92	83	63	46	43	69	75	69	66	70	75	80

I prosent av arbeidsstyrken

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AKU	3,4	3,5	3,9	4,5	4,5	4,6	3,4	2,5	2,6	3,2	3,6	3,3	3,2	3,5	3,5	4,2
NAV	2,7	2,7	3,2	3,9	3,9	3,5	2,6	1,9	1,7	2,7	2,9	2,7	2,5	2,6	2,8	2,9

Arbeidsløshet i prosent av arbeidsstyrken
(helt ledige iflg NAV)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Mars 2016
Østfold	2,0	1,9	3,2	3,5	3,4	3,4	3,5	3,7	3,6	3,5
Akershus	1,4	1,2	2,2	2,5	2,3	2,2	2,3	2,5	2,7	2,7
Oslo	2,5	2,2	3,4	3,8	3,3	3,2	3,4	3,6	3,6	3,5
Hedmark	2,0	1,8	2,7	2,8	2,8	2,6	2,8	2,9	2,6	2,5
Oppland	1,4	1,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,3	2,2	2,1	2,2
Buskerud	1,8	1,5	2,5	2,8	2,6	2,4	2,6	2,9	3,0	3,0
Vestfold	2,0	1,8	3,1	3,2	3,2	3,0	3,0	3,2	3,0	3,2
Telemark	2,1	2,0	3,1	3,3	3,3	3,4	3,2	3,4	3,5	3,7
Aust-Agder	1,9	1,8	3,0	3,4	3,2	3,0	3,3	3,4	4,2	4,3
Vest-Agder	1,8	1,6	2,8	3,0	2,7	2,8	2,8	3,0	3,7	4,0
Rogaland	1,2	1,1	2,0	2,4	2,0	1,8	1,9	2,2	3,6	4,7
Hordaland	1,8	1,6	2,4	2,6	2,4	2,1	2,1	2,3	2,9	3,5
Sogn og Fjordane	1,3	1,1	1,9	2,2	1,9	1,8	1,9	1,9	2,0	2,3
Møre og Romsdal	1,4	1,3	2,2	2,4	2,2	1,9	2,1	2,2	2,9	3,4
Sør-Trøndelag	2,2	2,1	3,0	3,0	2,6	2,3	2,3	2,5	2,8	2,8
Nord-Trøndelag	2,1	2,1	2,9	2,8	2,5	2,4	2,4	2,7	3,1	2,7
Nordland	2,4	2,1	2,8	2,8	2,9	2,7	2,9	2,8	2,8	2,7
Troms	2,1	1,9	2,6	2,5	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,2
Finnmark	3,3	3,1	3,5	3,4	3,1	3,1	3,5	3,5	3,7	3,4
Norge	1,9	1,7	2,7	2,9	2,7	2,5	2,6	2,8	3,1	3,3

Syss.rate 2015 i AKU

	25-29 år	30-34 år	35-39 år	40-44 år	45-49 år	50-54 år	55-59 år	60-64 år	65-74 år
Menn	80,0	85,7	86,3	88,1	86,1	85,4	81,5	69,0	25,4
Kvinner	74,1	80,1	83,1	83,8	82,9	80,2	75,9	61,0	14,7
Total	77,1	82,8	84,8	86,1	84,5	82,9	78,8	64,9	20,0

Endring i sysselsettingsrate 2008-2015 i prosentpoeng

	25-29 år	30-34 år	35-39 år	40-44 år	45-49 år	50-54 år	55-59 år	60-64 år	65-74 år	55-64 år
Menn	-5,1	-4,1	-6,6	-2,3	-4,8	-1,5	-1,6	4,0	5,6	1,3
Kvinner	-8,1	-4,2	-1,3	-2,4	-1,7	-1,6	1,2	7,6	1,5	4,5
Total	-6,6	-4,3	-3,9	-2,3	-3,3	-1,5	-0,1	5,7	3,6	2,9