



Finansdepartementet
Postboks 8008
Dep
0030 Oslo

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler
16/2892-2
Fanny Voldnes / tlf. 41556805

Dato:
4.4.2016

HØRING-NOU 2016:3 VED ET VENDEPUNKT; FRA RESSURSØKONOMI TIL KUNNSKAPSØKONOMI

Produktivitetskommisjonen la fram sin andre rapport *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi* 11.2.2016. Kommisjonen har konsentrert seg om langsiktig produktivitetsvekst og behandler tre områder: 1) forskning, innovasjon og adopsjon, 2) arbeidsmarkedet i omstilling), og 3) offentlig sektor sin rolle. Fagforbundet vil i denne uttalelsen konsentrere seg om kommisjonens vurderinger og forslag til tiltak for offentlig sektor. Vi viser også til vår uttalelse datert 29.5.2015 til Produktivitetskommisjonens første rapport, hvor vi blant annet gjorde oppmerksom på flere feil og mangler i det fakta - og vurderingsgrunnlag som Produktivitetskommisjonen hadde lagt til grunn for sine konklusjoner. Vi registrerer med beklagelse at ingen av de forhold vi pekte på her er rettet opp eller vurdert i kommisjonens andre rapport.

Innledning og sammendrag

Fagforbundet er opptatt av å bidra til utvikling av en god og effektiv offentlig sektor som kan møte de utfordringene vi står framfor i årene fram mot 2060. Vi er imidlertid uenig i store deler av virkelighetsbeskrivelsen som kommisjonen presenterer i sin rapport. Det framgår for eksempel at vår statsforvaltning, kommunesektor, sykehus og utdanningssystem fra grunnskole til høgskoler og universiteter gjennomgående er lite effektiv. Videre står det at Norge har et næringsliv med lite innovasjon og utvikling sammenlignet med andre land. Dette er merkelige påstander siden statistikken fra OECD som kommisjonen legger fram om produktivitetutvikling viser at Norge er blant de land som har hatt sterkest produktivitetutvikling i perioden 1995 til 2014 (s. 50). I tillegg viser internasjonale undersøkelser som OECD og FN har gjennomført om levekår og levestandard, at Norge skårer helt på topp blant verdens land.ⁱ

Videre reises det kritiske merknader til Norges bruk av olje- og gassinntekter og den gjennomgående påstanden i kommisjonens rapport om at «pengerikligheten» er et hovedproblem for en effektiv offentlig sektor. Kommisjonen hevder at «fordi offentlig sektor

ⁱ Meld.St. 1 (2014-15) s.45

«er beskyttet mot virksom konkurranse, er incentivene til effektiv ressursbruk mye svakere enn i privat sektor» (s. 7). Dette finnes det imidlertid ikke forskningsmessig belegg for.

Kommisjonen mener at «det store behovet for omstillinger i offentlig sektor» må møtes med noe de kaller «kreativ destruksjon» (s.33) som er høyst uklart, men som synes å innebære å avvikle gamle strukturer i håp om at det da skapes nye og mer produktive offentlige virksomheter. Av det konkrete innholdet ser vi mer gjenkjennbare forslag som økt konkurranse, mer fristilling og ny organisering av offentlig virksomheter, mer fleksibelt arbeidsliv og nye lønnsordninger og svekkete trygdeordninger, herunder sykelønnsordningen. Dette er tiltak og reformer som er kjent som New Public Management fra 1990-tallet og framover, som nå er foreldet og som ingen forskning har konkludert med at har gjort offentlig sektor mer effektiv, snarere tvert imot.ⁱⁱ Forslagene fra kommisjonen er tiltak som vil undergrave det organiserte arbeidslivet, som er avgjørende for produktivitetsvekst av flere årsaker. Blant annet gir fast ansettelse både arbeidsgiver og arbeidstaker insentiv til å investere i kompetansefremmende tiltak på arbeidsplassen, i tillegg til at et organisert arbeidsliv gir en jevnere lønnsfordeling. Begge elementene er avgjørende for langsiktig økonomisk vekstⁱⁱⁱ og henger sammen med den norske modellen. En av grunnideene i modellen er at partene i arbeidslivet har en sentral rolle og hvor blant annet ulike problemstillinger knyttet til pensjon er svært aktuelt for tiden. Det registreres at kommisjonen omtaler pensjon, aldersgrenser og pensjonsordninger. Fagforbundet vil vise til pågående prosesser med blant annet partene i arbeidslivet om slike spørsmål.

Fagforbundet er opptatt av å utvikle og forbedre offentlige virksomheter slik at de kan gi gode og kostnadseffektive tjenester til innbyggere og næringsliv, og dermed bidra til at Norge fortsatt skal være et land med høy produktivitet både i næringsliv og offentlig sektor og med høy levestandard og livskvalitet for innbyggerne. Derfor har Fagforbundet også tatt initiativ til løpende utvikling og omstilling i offentlige virksomheter. Eksempler på slike store prosjekter er *Modellkommuneforsøkene*, *Kvalitetskommuneprogrammet* og *Saman om en bedre kommune*. Fagforbundets erfaring er at forbedringene ikke først fremst oppnås med store reformer, men at det som gir best resultater er løpende utvikling og hverdageffektivisering i samarbeid mellom politisk ledelse, administrative ledere og de ansatte og deres organisasjoner.

Produktivitetskommisjonens andre rapport framstår dessverre ikke som en utredning hvor fordeler og ulemper og risiko ved foreslåtte tiltak behandles, men mer som et debattinnlegg om utviklingen av den norske samfunnsmodellen og offentlig sektor spesielt. I det etterfølgende er det gått nærmere inn på noen enkeltforhold.

Urealistiske forutsetninger

Kommisjonen har ikke bare konsentrert seg om tiltak for å bedre produktiviteten. Den har også, spesielt i kapittel 4, forsøkt å beskrive langtidskonsekvensene av lav framtidig produktivitetsvekst. Hensikten med dette kapitlet er, skriver kommisjonen, å konkretisere størrelsesorden på de gevinster vi går glipp av dersom man «forsinker eller blokkerer tiltak, reformer og andre typer omstillinger som kan skape sterkere produktivitetsvekst». For eksempel påstår kommisjonen at det er godt dokumentert at det vil være en stor gevinst å flytte skatteoppkrevingen fra kommune til stat. (s. 79) Problemet er imidlertid at dette ikke er dokumentert, noe svært mange har påpekt, blant annet KS.^{iv}

ⁱⁱ Nå senest for eks. Christopher Hood and Ruth Dixon; *A Government that worked better and cost less?*, Oxford 2015, s.151

ⁱⁱⁱ OECD; *In It Together. Why Less Inequality Benefits Us All*» 2015

^{iv} https://www.regjeringen.no/contentassets/b3d281e401cc478e835f6b9c35a7f4cf/93_ks.pdf

Kommisjonen hevder at det trengs en sterkere produktivitetsvekst framover den man hadde i norsk økonomi før 2005 for at de siste tiårenes vekst i gjennomsnittlig levestandard skulle kunne videreføres. Dette gjøres ved å sammenligne langsiktig modellberegnete scenarier for norsk økonomi basert på ulike forutsetninger om produktivitetsvekst i henholdsvis private næringer og offentlig tjenesteproduksjon. Resultatene slike modellberegninger gir, henger sammen med de forutsetninger som velges, og det er mulig å velge forutsetninger for å få ønsket resultat.

Kommisjonene har valgt å bruke forutsetninger for modellberegninger som innebærer at gjennomsnittsinbyggen etter 2025 vil oppleve nesten nullvekst i BNP, reduksjon i privat konsum på 0,3 % per år og en offentlig sektor som ikke vil være bærekraftig. Hovedoppslaget i mediene den dagen rapporten ble lagt fram var at skattene på lønnsinntekt må økes fra dagens 37 % til 64 % i 2060. Dette var igjen basert på følgende forutsetninger:

Mens den årlige volumveksten i BNP per innbygger var 2,4 % i perioden 1990-2014, vil den etter kommisjonens beregninger være 0,3 % i årlig gjennomsnitt i perioden 2014 – 2060. Veksten vil være gjennomsnittlig 0,7 % i året fram til 2020, i perioden 2025 – 2060, det vil si i trettifem år, er veksten beregnet til 0,2 % i året i gjennomsnitt. Nivået på BNP per innbygger vil da være 13,5 % høyere i 2060 enn i 2014. Dette er dramatisk lavere enn det Finansdepartementet regner med i Perspektivmeldingen 2013, der produksjonen i Fastlands-Norge er beregnet å øke med 2,3 % i året fram til 2060, noe som tilsvarer at BNP for Fastlands-Norge vil være tre ganger så stort i 2060 som i 2011. Kommisjonen gir ingen begrunnelse for denne enorme reduksjonen i veksten i BNP.

Standarden på alle sivile offentlige tjenester forutsettes å øke med 1 % i året fra 2014 til 2060. Offentlig sektors sysselsettingsandel øker da fra 27 % i 2014 til 45 % i 2060. Dette medfører en skatt betalt av husholdningene på de 64 %-ene av husholdningsinntekten i 2060 som mediene refererte til. Denne beregningen er basert på en årlig produktivitetsvekst på 1 % i privat sektor og 0 % for offentlige tjenester.

Hvis det offentlige i stedet hadde en produktivitetsvekst på 0,5 %, ville skattesatsen reduseres til 54 %, og da fortsatt med 1 % årlig standardøkning på sivile offentlige tjenester. Hvis standardhevingen ble redusert til 0,5 % og da bare for helse- og omsorgstjenester, ville skattesatsen passere 41 % i stedet for 64 % i 2060. Hvis det ikke skjer noen produktivitetsbedring i offentlig tjenesteproduksjon, øker den offentlige sysselsettingsandelen til 33 % i 2060.

Hvis arbeidsproduktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon øker med 0,5 % årlig og standarden heves med 0,5 % årlige, vil den offentlige sysselsettingsandelen holde seg tilnærmet konstant på vel 25 % fram til 2060.

Kommisjonen har ved utarbeidelsen av sin såkalte referansebane tatt utgangspunkt i en dramatisk reduksjon i produktivitet og produksjon. Fra en gjennomsnittlig produksjonsvekst på 2,4 % årlig per innbygger i perioden 1990 til 2014, er denne veksten forutsatt å bli gjennomsnittlig 0,3 % per innbygger for perioden fram til 2060. Dette forutsetter at det knapt skjer noen teknologiske framskritt eller bedringer i organisering i disse 45 årene. Selv om den årlige produksjonsveksten kan bli lavere enn i perioden 1990-2014, anser Fagforbundet det urealistisk at det vil skje en slik dramatisk nedgang i produksjonsveksten som kommisjonen har tatt utgangspunkt i.

Sysselsetting i offentlig sektor

Kommisjonen gjentar fra sin første rapport at «Norge har vært gjennom en lang periode med sterk vekst i offentlig sysselsetting». Dette er like galt nå som forrige gang. Det har ikke vært noen økning i andelen offentlig sysselsatte de siste tjue årene. Antall årsverk i offentlig sektor økte med 36 % i perioden 1994 til 2014. Totale antall årsverk i samfunnet økte i samme periode med nøyaktig det samme – 36 %. Dette til tross for at offentlige tjenester stort sett er svært arbeidsintensive, og at både omfanget av tjenestene og befolkningens størrelse har økt betydelig. Det har i denne perioden vært en sterk inntektsvekst i samfunnet, noe som øker etterspørselen etter offentlige tjenester. Alt tyder derfor på at offentlig sektor har hatt en meget god produktivitetutvikling i denne perioden. Kommisjonen har ikke grunnlag for å hevde at produktivitetutviklingen innen offentlig sektor «ser på mange områder ut til å være dårlig». Andelen av ressursene som brukes i offentlig sektor i forhold til BNP er ikke spesielt høy. Det blir derfor helt galt når kommisjonen skriver at «En fortsatt like sterk vekst i offentlig sysselsetting framover kan lett komme i konflikt med kravene til en balansert og bærekraftig økonomisk utvikling» (side 166). Selv om mulighetene for økt produktivitet «antakelig er store», skriver likevel kommisjonen at offentlig sektor i Norge er «relativt velfungerende i internasjonal målestokk».

Kommuner og effektivitet

Kommisjonen gjentar også fra sin første rapport at det er potensiale for å øke produktiviteten med opp mot 30-35 % i kommuner med lav effektivitet. Kommisjonen skriver videre at; «En kommunereform må sikre en mer effektiv kommunestruktur, med økt kvalitet i tjenestene og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler.» Hvis kommuner med lavere befolkningstall har litt høyere kostnader enn større kommuner skyldes det i stor grad geografiske forhold og befolkningens sammensetning. Som Fagforbundet skrev i sitt hørings svar til den første rapporten forsvinner ikke merkostnader som følge av spredt bebyggelse og befolkningens aldersfordeling ved kommunesammenslutninger. Hvis man skal sammenligne produktiviteten mellom kommuner må man ta hensyn til slike forskjeller. I sin høringsuttalelse til rapport nummer en ba derfor Fagforbundet om at kommisjonen oppgir noen sammenlignbare kommuner med slik kostnadsforskjell, slik at det er mulig å vurdere årsakene til den.^v Det har imidlertid kommisjonen ikke gjort. Den har bare gjentatt påstandene fra sin første rapport.

Konkurransen

Kommisjonen gjentar i sin siste rapport at store besparelser kan oppnås gjennom mer konkurranse, ikke minst i helsesektoren. Kommisjonen skriver at «Framover vil det trolig tvinge seg fram flere tilbydere av helsetjenester. Større konkurranse i helsesektoren kan være positivt ved at det kan skape mer bevissthet om kostnadene og mer effektiv bruk av arbeidskraften i offentlig sektor». I sin høringsuttalelse til kommisjonens første rapport viser Landsorganisasjonen i Norge til at nyere forskning peker på at mange kostnader ved konkurranseutsetting ikke regnes med: Transaksjonskostnader, skattetap fra redusert lønn og konsum fra ansatte og økte sosiale kostnader. Virkningen på inntektsfordeling og likestilling er typisk negativ. Konkurranseutsetting i forvaltning, sykehus og infrastruktur reiser også spørsmål om effektivitet i forvaltningen, samfunnssikkerhet og evne til krisehåndtering.

Kommisjonen «antar» at konkurranse gir gevinster. Som Fagforbundet pekte på i sin høringsuttalelse til kommisjonens første rapport er dette ikke underbygd av seriøs forskning. Det danske Anvendt Kommunal Forskning foretok en større undersøkelse av 3893 empiriske

^v <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d95d3ba06934cfa99a87a484ce2a915/fagforbundet.pdf>

studier som evaluerte danske og utenlandske erfaringer. Etter å ha eliminert de fleste som useriøse, satt man igjen med åtte studier som viste besparelser på det tekniske området og to studier innenfor «bløte» serviceytelser som viste entydige økonomiske gevinster. Mange av studiene manglet dokumentasjon på at besparelser ikke var skjedd på bekostning av kvalitet og service. I tillegg var transaksjonskostnader ved gjennomføring og kontroll av utlysning, oppfølging og tilsyn ikke regnet med. Undersøkelser har vist at når det påberopes besparelser skyldes dette ofte at private ansatte har lavere lønn og særlig dårligere pensjonsvilkår enn offentlig ansatte. Også kommisjonen erkjenner at dette ikke er noen effektiviseringsgevinst, men en fordelingsvirkning.

I 2011 publiserte det svenske næringslivstilknyttede Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) rapporten: *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*. Rapporten konkluderte med at man ikke kunne finne noe vitenskapelig belegg for at de store forhåpningene om at økt konkurranse skulle føre til forbedringer av velferden var blitt innfridd. Privatiseringen av velferden hadde ikke økt effektiviteten. I sin første rapport skrev kommisjonen dessuten feilaktig at hovedkonklusjonen i denne rapporten viser at det er for tidlig å si noe bestemt om gevinster ved økt konkurranse.

Den senere tids forskning på innføring av effektiv informasjonsteknologi dokumenterer dessuten at konkurranseutsetting og oppsplitting av offentlige virksomheter gjør det vanskelig å ta i bruk IKT på en effektiv måte.^{vi}

Oppsummert viser forskningen at effektene av konkurranseutsetting ikke har gitt verken lavere kostnader eller høyere kvalitet i offentlige tjenester. Derimot svekkes ansattes lønns- og arbeidsvilkår og jobbtrygghet når kommersielle selskaper overtar driften av offentlige tjenester. Kommersielle aktører er ofte internasjonale konserner som tar ut stor profitt gjennom ulike transaksjoner som ender opp i skatteparadiser og dermed svekker vårt nasjonale skattegrunnlag.

Ulikhet og vekst

I 2014 kom to internasjonale rapporter som viste at ulikhet er skadelig for den økonomiske veksten. Den ene, *Redistribution, Inequality and Growth*, fra Det Internasjonale Pengefondet, dokumenterte at større likhet er forbundet med høyere økonomiske vekst. Også den andre rapporten fra OECD, *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, viste at når inntektsulikhetene øker, reduseres den økonomiske veksten. Ingen av disse rapportene var nevnt i kommisjonens første rapport.

Etter at denne kom ut presenterte generalsekretæren for OECD Angel Gurría den 21. mai 2015 en ny rapport *In It Together – Why Less Inequality Benefits All*. Rapporten viser at ulikhetene er blitt stadig større i OECD-landene – også i Norge de siste tiårene. De økende ulikhetene mellom 1985 og 2005 hadde redusert den kumulerte veksten i 19 OECD land med 4,7 % mellom 1990 og 2010. Og det som reduserte veksten var ikke bare at de fattigste ble sakkende akterut. Det viktigste var ulikheten som rammet de laveste 40 %-ene på inntektsskalaen.

Tidligere forskning viser også at samfunn med større ulikhet har høyere grad av sosiale problemer og kriminalitet og mindre samhold og dårligere helsetilstand i befolkningen.^{vii} I

^{vi} Knut Ingar Western; *Styring og informasjonsteknologi i offentlig sektor-Hvordan kan vi forstå problemer og suksesser*, Samfunn & Økonomi nr. 1 2015

^{vii} Pickett, K. & Wilkinson, R. *Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er bedre for alle*. Res Publica 2011

samfunn med større inntektsulikhet betyr også penger mer for utfallet i demokratiske valg.^{viii} I tillegg er økende ulikhet negativt for utviklingen av velferdsstaten.^{ix}

Ulikhet og skattelette

Regjeringen har som en av sine viktigste retningslinjer for den økonomiske politikken å gjennomføre såkalte vekstfremmende skattelettelser. Verken i nasjonalbudsjettet eller i andre dokumenter er OECD-rapporten nevnt. Og i stedet for å være vekstfremmende har regjeringens skattelettelser bidratt til større ulikhet og dermed hemmet den økonomiske veksten.

Kommisjonen har så vidt nevnt OECD-rapporten i sin andre rapport, men uten å oppgi hvor store de negative virkninger den økende ulikheten har på den økonomiske veksten. I høringsuttalelsen til første rapporten skrev Fagforbundet at en sentral oppgave for kommisjonens videre arbeid måtte være å se på hvordan vi kan begrense inntektsulikhetene i samfunnet, noe som vil være av avgjørende betydning for å bedre produktiviteten. En måte å gjøre det på er å øke skattene for dem på den øvre del av inntektsskalaen og bedre velferdsordningene for dem på den nedre. Kommisjonen har overhodet ikke gått inn på dette.

I stedet hevder kommisjonen at dette vil medføre en såkalt skattefinansieringskostnad. Denne kostnadskomponenten skal fange opp at den økningen i skattesatser som kreves for å finansiere økt skattefinansiert produksjon, påfører samfunnet et tap i form av mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Kommisjonen hevder at et "vanlig anslag" er at denne kostnaden utgjør 20 % av enhetskostnaden, selv om et slikt anslag vil være usikkert. Det finnes ingen empiriske undersøkelser som underbygger et slikt anslag. Tvert i mot understreker både Det Internasjonale Pengefondet og OECDs rapport at det ikke er data som underbygger at slik omdistribusjon er skadelig for veksten. Også i kommisjonens egen rapport heter det et annet sted at "Den empiriske forskningen viser små effekter på arbeidstilbudet av skatteøkninger."

Kompetanse, rekruttering og kommunereform

Kommisjonen skriver forvirrende om rekruttering, kompetanse og effektivitet. Først understreker kommisjonen viktigheten av et høyt kunnskapsnivå for å bedre produktiviteten, men går samtidig inn for at terskelen for å komme inn i høyere utdanning bør heves, noe som vil senke kunnskapsnivået (s.36). Det skrives et sted at det er lettere å rekruttere gode lærere og sykepleiere i distriktene, mens skoler og sykehus i storbyene i større grad konkurrerer med privat sektor om de beste kandidatene, slik at effektiviteten i offentlige sektor i storbyene kan bli svekket (s. 131). Et annet sted vises det til at mindre kommuner har vanskeligere for å rekruttere fagpersonell og at en kommunereform derfor er et viktig virkemiddel for å øke effektiviteten i kommunesektoren og at «Kommunestrukturen er et vesentlig hinder for god utnyttelse av ressursene» (s.39).

Med disse motstridende påstandene fra kommisjonen er det sannsynlig at en kompetansereform vil ha større effekt for å bedre effektiviteten, i stedet for en kommunereform som virker å ha til hensikt å skaffe store nok kommuner til at det skal være økonomisk interessant for private aktører å overta flere offentlige oppgaver.

^{viii} McCharty, N. Poole, K. Rosenthal, H. *Polarized America. The dance of ideology and unequal riches.* MIT Press 2006

^{ix} Moene, K. & Wallerstein, M. "Inequality, Social Insurance, and Redistribution", *American Political Science Review* Vol. 95, No. 4 December 2001 s. 859-874

Den norske skole og utdanningssystem

Produktivitetskommissjonen er svært opptatt av at resultatene fra utdannings- og forskningssystemene i Norge bør bedres. Fagforbundet er enig i at det bør være målsettinger om det. Kommisjonen framstiller det imidlertid som om vårt utdanningssystem er dårlig og at «det mest synlige internasjonalt sett er høy ressursbruk og middels resultater i utdanningssektoren» (s7). Kommisjonen skylder mye på sterk orientering mot samfunnsfag og humanistiske fag og at små fagområder er for vanskelig å legge ned. Dette er imidlertid vurderinger basert på medlemmenes eget skjønn. Et skjønn som det er store motforestillinger mot. Det mest påfallende er at slike motforestillinger ikke kommer fram.

Produktivitetskommissjonen trekker også fram at det er lav gjennomføring innenfor yrkesrettet videregående utdanning. Dette er et problem som det er alminnelig enighet om og nå stort fokus på å løse. Det har vært slik siden midten av 1990 - tallet. Det er prøvd ut ulike løsninger og tiltak, men det er vanskelig å finne tiltak som gir bedre gjennomføring.

Oppsummering

Kommisjonens legger til grunn en dramatisk nedgang i produktivitsveksten framover som virker urealistisk. Det er dessuten urovekkende når kommisjonen for å holde igjen utgiftsveksten for helse- og omsorgstjenester, foreslår at stat og kommune kan tilby visse minimumstjenester til en gitt standard, mens tjenester utover basistilbudet er noe den enkelte må betale selv (s.194). Dette forslaget er symptomatisk for kommisjonens arbeid og innebærer et system som vil være i strid med de grunnleggende prinsippene for velferdsstaten og skape store forskjeller i samfunnet. Fagforbundet vil på det sterkeste advare mot en slik utvikling.

Fagforbundet mener oppmerksomheten i stedet bør rettes mot tiltak som befester et samfunn med små forskjeller som det er dokumentert at gir større økonomisk vekst og færre samfunnsmessige utfordringer. Det tilsier at det også framover må satses på et velorganisert arbeidsliv, gode universelle velferdstjenester og en offentlig sektor som selv drifter basale velferdstjenester.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Mette Nord
Fagforbundsleder
(sign)