NHO Næringslivets Hovedorganisasjon
Confederation of Norwegian Enterprise

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår dato:	05.04.2016
Deres dato:	22.02.2016
Vår referanse:	273-38988
Deres referanse:	16/668-1

Høringssvar til NOU 2016:3 Ved et vendepunkt – Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

Vi viser til brev datert 22.2.2016 fra Finansdepartementet der produktivitetskommisjonens andre rapport sendes på høring. Dette brevet oppsummerer Næringslivets Hovedorganisasjons synspunkter på kommisjonens rapport.

NHO har fra utnevnelsen av produktivitetskommisjonen sett positivt på dette tiltaket. Vi utnevnte straks vårt eget produktivitetspanel, som fikk som oppgave å følge kommisjonens arbeid for å sikre at landets største næringsorganisasjon skulle holde kontakt med og gi løpende tilbakemeldinger til kommisjonen. Og kommisjonens rapporter har blitt grundig diskutert i våre landsforeninger. NHO deler i all hovedsak virkelighetsbeskrivelsen som produktivitetskommisjonen gir i sin andre rapport. Nedenfor vil vi gå nærmere inn på de ulike områdene som omtales i produktivitetskommisjonens rapport. Vi ønsker allerede her i innledningen å peke på noen få spesielle områder hvor NHOs virkelighetsoppfatning eller mening avviker fra vår fortolkning av kommisjonens oppfatninger og meninger. Stikkord for slike områder er, med mer konkrete beskrivelser i teksten nedenfor:

- Forskningsrådets mandat, behov for mer nyansert analyse av norsk forskning
- Næringslivets andel av samlet forskning og samarbeidet med forskningsinstituttene og disses rolle og samspill med både næringsliv og universiteter
- Konkurranseregulering av forskningsvirksomhet
- Betydningen av relevans innen høyere utdanning
- Vektleggingen av IKT-utdanning
- Utfordringene knyttet til yrkesfaglig utdanning
- Offentlig tjenestepensjons bærekraft
- Regler for anskaffelser under EØS-terskelverdi
- Ikke-anskaffelsesfaglige krav i anskaffelsesregelverket

Produktivitetsvekstens betydning

Produktivitetsutviklingen har vært lav sett i historisk sammenheng de siste årene, og kommisjonens beregninger viser at en videreføring av dette nivået sammen med lav sysselsettingsvekst og vekst i utgifter til helse- og omsorgstjenester vil føre til stagnasjon i verdiskapingen i privat sektor og underskudd i offentlige finanser om noen år. Selv om dette ikke er noen særnorsk utfordring, vet vi at små forskjeller i årlig produktivitetsvekst gir store forskjeller i BNP-nivå etter noe tid. Derfor er det også av stor betydning for vår samlede velferd at vi adresserer dette nå.

Middelthuns gate 27
Majorstuen, Oslo, Norway
PB 5250 Majorstuen
N-0303 Oslo, Norway
+47 23 08 80 00
firmapost@nho.no
www.nho.no
Org. no. 955 600 436

Kommisjonen peker på at vi er ved et vendepunkt der vi må gå fra å være ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Det betyr ikke at vi skal slutte å bruke naturressursene våre i næringsvirksomhet, men at petroleumssektoren gradvis vil få mindre betydning i økonomien og at innfasingen av oljeinntekter i økonomien vil avta. Det er tidligere anslått, bl.a. av Holden III-utvalget (NOU 2013:3), at vi frem mot 2013 vil se en halvering av etterspørselen fra petroleumsnæringen, som nå er på om lag 14 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Norge har nytt godt av at vi klarte å omstille oss til en næringsstruktur som kunne utnytte petroleumsressursene våre. Det har lagt grunnlaget for vår høye velferd. Det er også verdt å understreke at petroleumsnæringen ikke har utspilt sin sentrale rolle i den norske økonomien. Næringen vil fortsatt være en viktig bidragsyter til fastlandsøkonomien gjennom inntekter og teknologioverføring. Vekstbidraget fra denne sektoren er imidlertid redusert og vil bli mindre på sikt. Det har vi visst lenge, men det siste årets oljeprisutvikling har gitt oss en påminnelse om at tempoet i denne prosessen kan variere.

Heldigvis for oss har utvinningen av våre petroleumsressurser ikke kommet av seg selv. Det har krevet utvikling av verdensledende kunnskap og teknologi både i petroleumsnæringen og i leverandørindustrien. Norsk økonomi har hatt et stort utbytte av teknologiutviklingen fra våre naturressursbaserte næringer, og teknologioverføring fra petroleumsvirksomheten har bidratt til verdiskaping i mange andre næringer. Dette gir oss et godt utgangspunkt for en fortsatt omstilling mot en enda mer kunnskapsbasert økonomi. Samtidig har aktiviteten og lønnsomheten i petroleumsnæringen påvirket næringsstrukturen vår og kostnadsforholdet i mange næringer. Redusert aktivitet i petroleumssektoren må erstattes av annen og lønnsom næringsvirksomhet, selv om vi neppe vil finne en enkelt næring som har like høy lønnsomhet som petroleumsutvinning. Et mangfold av næringer vil måtte vokse frem.

I tillegg står vi overfor klimautfordringer som vil stille krav til omstilling i norsk økonomi fremover. Gassleveranser til Europa er en del av løsningen, samtidig som nye lønnsomme næringer må kunne vokse frem. Norge er også rikt på andre naturressurser enn petroleum, og disse vil helt sikkert spille en rolle i næringsutviklingen fremover. Det vil bl.a. kunne gjelde for en fremvoksende bioøkonomi som både er teknologi-, kunnskaps- og naturressursbasert. Her viser vi til NHOs nylig fremlagte innspill til regjeringens bioøkonomistrategi. Vi ser også potensial i mange ulike næringer knyttet til f.eks. havrommet med både videreutvikling av eksisterende sjømatnæring i tillegg til nye næringer, grønnere energi, grønnere transport og reiseliv for å nevne noen.

Kommisjonen fremhever at fremtidens vekstmotorer i norsk økonomi vil bygge på kompetanse og teknologi. NHO deler dette synet, samtidig som vi mener kompetanse og teknologi har vært avgjørende for at vi har kommet dit vi er nå. Det er også verdt å påpeke at næringslivet omstiller seg hele tiden. Hvis vi skal lykkes med å heve produktivitetsveksten og verdiskapingen også i fremtiden, er det derfor viktig at rammebetingelsene for næringslivet legger til rette for omstilling og innovasjon. Og vi må få en felles forståelse for betydningen av å prioritere produktivitet og verdiskaping.

Utdanning, forskning og innovasjon

For en liten og åpen økonomi som Norge er det særlig viktig å kunne ta i bruk teknologi som er utviklet i andre land. Ikke bare teknologi, men også kunnskapsnivået i et land har stor betydning

for produktivitet og vekst. I denne sammenheng har både utdanning, forskning og innovasjon betydning for kunnskapsnivået.

Når det gjelder utfordringene som offentlig sektor står overfor, særlig behovet for å redusere kostnads- og arbeidskraftsbehovet innen helse- og omsorg, vil det være avgjørende å adressere dette med forskning, innovasjon og teknologi. Samtidig er dette også en av de aller største mulighetene til å utvikle nye norske vekstnæringer og en helsenæring med eksportpotensial.

Generelt sett deler vi produktivitetskommisjonens virkelighetsbeskrivelse når det gjelder betydningen av forskning og innovasjon, men deler av beskrivelsen, og analysen av norsk forskning er noe unyansert etter vår mening.

Kommisjonen indikerer at det primært er den frie grunnforskningen som bidrar til kvalitativ og relevant kunnskap for næringslivet og det øvrige samfunnet, og at for mye tematiske føringer hemmer dette. Dette kan sies å representere et noe akademisk og lineært syn på norsk forskning. Kommisjonen anbefaler å styrke offentlig finansiert grunnforskning på bekostning av anvendt forskning. Kommisjonen begrunner dette ved å henvise til en OECD-rapport, men denne rapporten omtaler all offentlig finansiert forskning samlet, ikke grunnleggende forskning spesielt. Forskning som er underlagt tematiske føringer i for eksempel Forskningsrådets programmer, bidrar etter NHOs erfaring med betydelig kunnskap av høy kvalitet og relevans. Det kan virke som om kommisjonen ikke helt har forstått Forskningsrådets mangesidige mandat.

NHO mener at en større andel av forskningsmidlene bør fordeles gjennom Forskningsrådets konkurransearenaer. Dagens praksis med at forskningsmidler fordeles direkte fra et departement til én sektor eller ett forskningsmiljø uten konkurranse, gir grunn til å stille spørsmål ved viktige prinsipper som like konkurransevilkår og armlengdes avstand. Offentlige forskningsmidler må fordeles etter åpen konkurranse i Forskningsrådet, basert på kvalitet og relevans, slik at de beste forskningsprosjektene får finansiering og konkurransedyktige forskningsmiljøer bygges. Det gir effektiv ressursbruk, og slik får samfunnet best effekt av forskningsmidlene.

NHO er enig med kommisjonen i at det offentlige bare bør finansiere forskning av høy kvalitet. Når målsetningen er å løse store samfunnsutfordringer eller styrke næringslivet, må det imidlertid også legges vekt på relevans, i tillegg til kvalitet. Det er mange eksempler i historien på forskningsprosjekter som har sprunget ut av praktiske problemstillinger, og som senere har vist seg å danne grunnlaget for betydelige vitenskapelige fremskritt – og omvendt. Slik sett trenger det ikke være en motsetning mellom anvendt forskning og forskning med høy vitenskapelig kvalitet. Vi må klare å produsere forskning som favner begge disse dimensjonene, altså med både høy kvalitet og høy relevans.

I sektorer der det offentlige har store utgifter, som samferdsel, justis og velferd, bør det også investeres i forskning for å sikre en kunnskapsbasert forvaltning. Tatt i betraktning at vi kommer til å investere store beløp i utviklingen av disse sektorene fremover, er det et tankekors at forskningen vår generelt har for lav kvalitet. Kommisjonen synes imidlertid ikke å ha tatt helt innover seg at det meste av norsk forskning og utvikling foregår i næringslivet, en andel som har vokst betydelig de siste 30 år. Kommisjonen hevder (på side 97) at samarbeid mellom universiteter og næringsliv hjelper de mest produktive bedriftene med å holde tritt med den internasjonale fronten, og de mindre produktive ved å ta innpå fronten. Som produktivitetskommisjonen selv er inne på, foregår det mye kunnskapsoverføring i markedet, mellom konkurrenter, kunder og leverandører. Slik sett kan det vel så gjerne være bedriftene som

hjelper UH-sektoren med å holde seg oppdatert. Dessuten bør man ikke glemme forskningsinstituttenes rolle. Særlig de teknisk-industrielle spiller en vesentlig rolle som FoU-partnere for næringslivet. En nylig fremlagt evaluering viser for eksempel at bedrifter som har samarbeidet med teknisk-industrielle forskningsinstitutter, har hatt vesentlig bedre resultatutvikling og at samarbeidet samlet de siste 10 årene representerer økt verdiskaping i størrelsesorden 800 milliarder kroner.

Vi deler ikke uten videre kommisjonens oppfatning om at instituttene står i veien for et samarbeid mellom bedrifter og høyere læresteder. Forskningsinstitutter og høyere læresteder samarbeider i vesentlig grad, med en arbeidsdeling der utdanningsinstitusjonene har utdanning og grunnleggende forskning som sine kjerneoppgaver, mens instituttene har anvendt forskning som sin kjerneoppgave, selvsagt med noe overlapp. Et avgjørende suksesskriterium for instituttene er imidlertid at de i større grad forstår næringslivets utfordringer og muligheter og derigjennom makter å bygge bro mellom næringsliv og universiteter.

Vi er videre enige i at nye teknologier og forretningsmodeller ikke må hindres av regulering. Når det gjelder kommisjonens frykt for monopoldannelser, er det i slike dynamiske markeder ofte overdrevet. Nettverkseffekter i den digitale økonomien fører riktignok til at «vinneren ofte tar alt» og klarer å etablere monopoler, men samtidig viser det seg ofte at det er tidsbegrensede monopoler fordi det stadig kommer nye teknologier som på en naturlig måte erstatter eksisterende plattformer. For tidlig bruk av konkurranseregulering i kraft av f.eks. å pålegge tilgang eller ved å bryte opp verdikjeder kan derfor virke mot sin hensikt. Konkurranseregulatoriske virkemidler må derfor brukes med forsiktighet i slike dynamiske digitale markeder.

NHO er gjennomgående enig i det produktivitetskommisjonen sier når det gjelder forskningen i universitets- og høyskolesektoren, ikke minst påpekningen av lite deltagelse på internasjonale og nasjonale konkurransearenaer. NHO er tilfreds med at kommisjonen viser til vårt forslag om å løfte ut deler av statstilskuddet til UH-sektoren til en konkurransearena ("Vitenskapelig konkurransearena – VIA") for forskning forbeholdt universiteter og høyskoler.

Vi har merket oss at produktivitetskommisjonen mener man bør vurdere å dele Forskningsrådet i et akademisk orientert råd, der midlene utelukkende fordeles etter vitenskapelig kvalitet, basert på fagfellevurdering, og et mer innovasjonsrettet råd, der midlene er mer formålsspesifisert. Forslaget minner om det NHO foreslo i 2002, men som vi ikke fikk gjennomslag for. Den gangen var hele det næringsrettede virkemiddelapparatet oppe til diskusjon. Dersom man skulle vurdere en deling av Forskningsrådet, slik kommisjonen skisserer, må man se Norges forskningsråd i sammenheng med Innovasjon Norge og SIVA. Uansett organisering vil det være behov for at staten kanaliserer deler av sine forsknings- og innovasjonsmidler gjennom et organ som analyserer samfunnsutfordringene, har bred innsikt i alle faser av forskningen og kan utvikle egnede virkemidler.

Høyere utdanning

Produktivitetskommisjonen peker på at kunnskapsflyten fra UH-sektoren til næringslivet er avgjørende for produktiveten i økonomien og for å ta i bruk ny teknologi og kunnskap i næringslivet. NHO mener at nyutdannede kandidater fra høyere utdanning gir svært viktig kunnskapsoverføring til det norske næringslivet. Utdanningen som tilbys, må derfor være av høy kvalitet og utdanningene som tilbys, må være relevante for arbeidslivet. NHO er særlig opptatt av at flere personer tar høyere utdanning i teknologi- og realfag og støtter kommisjonens anbefaling om at insentivene for å tilby og å gjennomføre slike utdanninger bør styrkes.

Produktivitetskommisjonen peker på mangelen på ingeniører, spesielt de siste ti årene. Bare 17 prosent av alle som uteksamineres fra norske universiteter, har eksamen i det kommisjonen betegner som «tunge fag» som matematikk, naturfag og teknologi. I Sverige, Tyskland, Finland og Sveits er andelen i gjennomsnitt 28 prosent. Universitetene og finansieringssystemet må ta større ansvar for realfag og teknologifag samt master- og doktorgrader. Historisk har det vært lav søkning til teknologifag. Imidlertid ser man også tegn på at dette kan være i ferd med å endre seg. Tall fra fjorårets Samordna opptak viste at antall søkere til teknologiske fag økte med 17,5 prosent fra 2014 til 2015. Bare siden 2011 har antall søkere til informasjonsteknologi økt med over 50 prosent. Etter vår oppfatning vil vi oppleve mangel på nøkkelkompetanse i IKT fremover, noe en rapport bestilt av regjeringen underbygger.1 NHOs Kompetansebarometer 2016 viser at det er to grupper som er spesielt ettertraktet blant NHOs medlemmer de neste fem årene, nemlig ingeniører og fagarbeidere. 4 av 10 medlemsbedrifter i NHO sier at de i noen grad eller i stor grad har behov for ingeniører og teknologer. Det er innenfor byggfag, elektrofag og mekaniske fag at etterspørselen er størst.

I tråd med produktivtetskommisjonens anbefalinger mener NHO også at den resultatbaserte finansieringen i universitets- og høyskolesektoren har hatt uheldige konsekvenser for dimensjoneringen av undervisningstilbudet i høyere utdanning, og at denne ikke er i samsvar med arbeidslivets behov fremover og kan ha en negativ effekt på produktiviteten i økonomien. Hovedpoenget til NHO er at hver institusjon må spesialisere seg innenfor de fagområdene der de har særlige forutsetninger for å lykkes. Samarbeid mellom høyskoler/universiteter og næringslivet vil også være en viktig bidragsyter til å levere høy og etterspurt kompetanse. NHO støtter derfor også forslaget om at et tettere samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet om kompetansebehov trolig er en bedre løsning enn sterkere offentlig styring. Et tettere samarbeid mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene kan skje gjennom mer systematisk kontakt, både på studieprogramnivået og på institusjonsnivået gjennom styrene og i Rådene for samarbeid med arbeidslivet. Vi registrerer at kommisjonen peker på at de ansatte i UH-sektoren som publiserer mest og siteres mest, også er de som samarbeider mest med næringslivet. Det bør virke motiverende for tettere kontakt mellom næringslivet og forskere i UH-sektoren.

NHO har forventninger til at sammenslåinger også vil heve gjennomføringsgraden i høyere utdanning, som i dag er for lav og innebærer sløsing med ressurser, i tråd med

1 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/aif/dokumenter/dimensjonering_avansert_ikt_kompetanse.pdf

Produktivitetskommisjonens betraktninger. For å heve gjennomføringen er det viktig å ha en god karriereveieledningstjeneste på plass, både lokalt og nasjonalt. Resultatene fra NHOs Kompetansebarometer bør brukes aktivt for å veilede studentene mot utdanningsvalg som fører til kompetanse som næringslivet trenger. Ser vi på kompetansebehov etter utdanningsnivå, oppgir flest bedrifter behov for personale med yrkesfag og fagskoleutdanning. Men et generelt bilde, er at de store bedriftene har mer behov for ansatte med høyere utdanning enn de små bedriftene. En stor andel av de største bedriftene har behov for kompetanse på bachelor- og mastergradsnivå. Det er særlig behov for personer med ingeniørfag og tekniske fag. Dette vektlegger også produktivitetskommisjonen når de fokuserer på nye arbeidsmarkedsplattformer og hvordan de i økende grad bli viktige for å koble tilbud og etterspørsel etter talent i arbeidsmarkedet.

For å få flere til å velge teknologi og realfag må innsatsen allerede starte i grunnskolen. Norske elever må få muligheten til å forstå det digitale samfunnet de skal leve og arbeide i. Mange av dagens elever og studenter skal ansettes i jobber som ennå ikke finnes, med teknologier som ennå ikke er oppfunnet, og løse problemer vi ennå ikke vet vil oppstå. NHO mener derfor det er avgjørende å få styrket IKT-kompetansen i alle ledd av det norske utdanningsløpet, med særlig vekt på pedagogisk anvendelse av IKT.

Entreprenørskap, vekstbedrifter og kommersialisering av forskning

Økt entreprenørskap og flere innovative vekstbedrifter er viktig for å lykkes med omstillingen, ettersom entreprenørskap som skaper innovasjon, er en viktig driver for produktivitetsvekst. Dette er ikke bare viktig innenfor teknologibaserte næringer eller produksjonsvirksomhet, det er også viktig innenfor større kostnads- og arbeidskrevende områder som f.eks. helse- og omsorgssektoren.

En utfordring for norsk økonomi når eksportinntektene daler, er å skape flere internasjonalt orienterte vekstbedrifter. Problemet er ikke knyttet til antallet gründere, men rammebetingelser som legger til rette for at flere bedrifter kan vokse raskere i globale markeder med Norge som base. Samtidig er det viktig å få frem at innovasjon og entreprenørskap vel så ofte finner grobunn i eksisterende og ofte større foretak og ikke er avhengig av oppstartsbedrifter.

Kommisjonen etterlyser bedre integrering av entreprenørskap i skole og studieliv. NHO mener dette er et vesentlig poeng for å skape en kultur for å starte opp nye virksomheter. Det er derfor alvorlig at entreprenørskap er fjernet fra læringsutbyttebeskrivelsene i forslaget til femårig masterutdanning for lærere som skal tre i kraft fra 2017. NHO mener det er viktig at entreprenørskapsutdanningen innebærer reelle forsøk i praksis på verdiskaping gjennom etablering av ny virksomhet, enten i form av nye bedrifter eller innenfor rammene av eksisterende bedrifter.[2]

Kommisjonen peker på at myndighetene har gitt universitetene økonomiske insentiver knyttet til to av høyere utdanningssektorens formål (utdanning og forskning), men ikke til det tredje (bidra til at kunnskapen tas i bruk). Kommisjonen mener at det har hemmet samarbeidet med næringslivet og kommersialisering av forskningsresultater, noe NHO er enig i. En løsning kan

[2] M. Lackeus (2015): Entrepreneurship in education – what, why, when, how. Background paper, OECD

være insentiver for å få flere studenter til å skrive oppgaver for næringslivet. Ordningen med Nærings-Ph.D. har gitt mange positive erfaringer. NHO har også foreslått å etablere en ordning med Nærings-Postdoc, der en forsker med ny Ph.D.-grad ansettes i en bedrift for et konkret prosjekt. Hensikten med slike ordninger er å få flere forskere på doktorgradsnivå til å rette seg mot næringslivet. Det kan forsterke et samarbeid, gi mer fortløpende deling av innsikt og funn mellom forskningsfronten og næringslivet, og det kan skape økt forståelse i akademia om næringslivets utfordringer og muligheter. Samtidig må ansatte og studenter som vil bidra direkte til kommersialiseringsløp, få et reelt insentiv til å gjøre det, samtidig som det også må telle positivt for vertsinstitusjonen.

Tilgang på kapital er en utfordring for innovative små oppstarts- og vekstbedrifter. Bedrifter som baserer seg på forskning, står ofte overfor langvarige kommersialiseringsløp, noe som krever tilgang på tålmodig og kompetent kapital. Formuesskatten slår spesielt hardt mot høyt vurderte nye selskaper som fortsatt er i investeringsfasen ved at gründere tidlig må vanne ut sitt eierskap gjennom aksjesalg, ikke for å berike seg selv, men for å betale skatt på en fremtidig forventet verdi. Utfordringen forsterkes av det faktum at Norge er det land hvor det er minst privat kapital tilgjengelig, blant land det er naturlig å sammenligne seg med. Dette er særlig en følge av beskatningen av kapital plassert i næring. Politikken må bidra til å skape en god sirkel som over tid blir selvforsterkende, hvor privat kapital og kompetanse hjelper frem neste generasjons vekstselskaper. Det vil øke sannsynligheten for at flere kunnskapsintensive vekstbedrifter kan startes og videreutvikles i Norge.

Fag- og yrkesopplæring

Vi kjenner oss ikke helt igjen i enkelte av produktivitetskommisjonens beskrivelser (se særlig side 135) om at Norge har en uforholdsmessig lav andel unge som velger yrkesfaglig utdanning i OECD-sammenheng. Vi antar Kommisjonen tenker på at så mange faller fra underveis. Det er korrekt, men flere kommer tilbake senere og fullfører til fagbrev som voksne.

Kommisjonen fremhever den omfattende petroleumssektoren de siste tiårene som en medvirkende årsak til at angivelig få tar yrkesfaglig utdanning. Denne sektoren har imidlertid en høy fagarbeiderintensitet, blant annet grunnet strenge kvalifikasjonskrav offshore.

Når det gjelder de konkrete anbefalingene, er de helt i tråd med NHOs politikk. Vi støtter kommisjonens anbefaling om å se nærmere på mulige insentiver for at bedriftene skal ta inn flere lærlinger. Videre påpeker kommisjonen betydningen av å styrke samarbeidet mellom skole og arbeidsliv i utformingen av yrkesutdanningen. Her vil vi påpeke viktigheten av partenes innflytelse på læreplanene og den generelle fagopplæringspolitikken. Det er også svært positivt at det anbefales å stimulere til flere fleksible løp i opplæringen.

Arbeidsliv

NHO er generelt enig i virkelighetsbeskrivelsen som legges til grunn. I årene som kommer vil arbeidslivet i økende grad bli preget av digitalisering og automatisering. Dette gir store muligheter for innovasjon og jobbskaping. Utviklingen vil transformere de fleste sektorer i nærings- og arbeidslivet, for eksempel helse, samferdsel, energiproduksjon, industri og annen produksjon,

varehandel og tjenesteyting. For næringsliv og samfunn gir det helt nye betingelser for vekst og velferd. For arbeidslivet betyr det store endringer – og store muligheter.

NHOs årskonferanse 2016 *Remix – det nye arbeidslivet* tok for seg dette temaet. Det vises i denne sammenheng til NHOs politikkdokument.

Kommisjonens vurderinger og anbefalinger (side 146).

Kommisjonen peker mot kompetanse som det avgjørende for at Norge skal opprettholde høy produktivitet og høy yrkesdeltakse fremover. NHO deler dette synet. Særlig viktig vil det være å hindre frafall i ung alder. Personer med lav eller ingen utdanning er en overrepresentert gruppe hva gjelder trygdeutbetalinger.

I kommisjonens vurdering av den norske lønnsdannelsen påpekes en rekke utfordringer som blant annet det høye lønnsnivået i møte med internasjonal konkurranse. I Holden III, et partssammensatt utvalg om den norske modellen, var en av hovedkonklusjonene at "*Myndighetene og partene bør løpende vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende*". Også produktivitetskommisjonen retter søkelys mot effektene av en nasjonal minstelønn eller utvidet bruk av allmenngjøringsavtaler.[3] Generelt er NHO tilfreds med at arbeidsmarkedspolitikken må understøtte organisasjonenes rolle i arbeidslivet.

NHO mener i likhet med kommisjonen at myndigheten og partene i arbeidslivet bør myke opp arbeidsmarkedsreguleringer som særlig bidrar til å gjøre arbeidsmarkedet lite fleksibelt. I denne sammenheng vil NHO levere eget høringssvar til Arbeidstidsutvalget forslag om opprettelse av delvis uavhengig stilling, om endringer i regulering av skift- og turnusarbeid og økt adgang til frivillig kveldsarbeid.

Kommisjonens vurderinger og anbefalinger (side 163)

Demografiske endringer, både i form av at befolkningen eldes og sterk innvandring, utfordrer systemets bærekraft på lengre sikt. Et viktig premiss er målrettet arbeid som sikrer høy arbeidsinnsats, herunder arbeidstid og andel personer i jobb. I arbeidet med integrering av personer som trenger hjelp for å komme inn i arbeidsmarkedet foreslår kommisjonen økt bruk av lønnstilskudd for å komme i arbeid. NHO har, i samarbeid med LO, kommet med innspill til regjeringen hvordan bruk av midlertidig lønnstilskudd kan være et effektivt virkemiddel for å sikre sterkere arbeidsmarkedstilknytning blant personer som ikke kommer inn på det ordinære arbeidsmarkedet. Flyktningestrømmen har ført til at flere personer ikke kommer inn i det ordinære arbeidsmarkedet. NHO vil imidlertid påpeke at utviklingen må følges nøye, særlig dersom det oppstår uønskede effekter som "overbruk" av lønnstilskuddsordningen. Det må ikke bli slik at personer på lønnstilskudd fortrenger ordinære arbeidstakere.

I arbeidet med å hindre lengre sykdomsforløp foreslår kommisjonen at arbeidsgiver bør ha et økonomisk medansvar. "NHO viser til gjeldende IA-avtale hvor partene er enige om følgende:

[3] Kommisjonen skriver på s. 140: "I Norge har verken fagforeningene eller arbeidsgiverorganisasjonene ønsket en nasjonal minstelønn".

"Regjeringen vil ikke foreslå endringer i sykelønnsordningen i avtaleperioden [2014-2018], verken for arbeidstakere eller for arbeidsgivere, med mindre partene er enige om dette."" NHO er ikke uvillig til å drøfte innretning på sykelønnsordningen på sikt. Det er nødvendig at man i den sammenheng gjør en vurdering av status etter IA-avtalen, der privat sektor har nådd sykefraværsmålet på 20% reduksjon fra 2001. En tenkt innretning på sykelønnsordningen kan utformes med tanke på reduksjon i offentlig sektor, da spesielt kommunal sektor. Videre er det tidligere gjort utredninger på utforming av sykelønnssystemet som for eksempel Sandmanutvalgets innstilling (NOU 2000:27) der medfinansiering fra både folketrygden, arbeidsgiver og arbeidstaker ble vurdert. I forbindelse med IA-avtaleforhandlingene i 2010 ble det utredet en endret finansieringsmodell for arbeidsgiver med kortere arbeidsgiverperiode og medfinansiering for det lange fraværet. Forslagene medførte ikke en større regning for arbeidsgiver, men en endret regning. Endringene lot seg ikke gjennomføre på kort sikt på grunn av systemendringene som pågår i NAV.

Pensjonsreformen, offentlig tjenestepensjoner og AFP, private tjenestepensjoner og AFP, aldersgrenser og seniorer i arbeid

Generelt synes vi det er en god beskrivelse av behovene for pensjonsreformen, og konsekvensen av og utfordringene med en aldrende befolkning og betydningen av at vi står lenger i jobb. Videre peker kommisjonen på behovet for å tilpasse offentlige tjenestepensjoner og AFP fullt ut til pensjonsreformen slik at disse ordningene støtter bedre opp under arbeidslinjen og mobilitet, som også NHO er opptatt av. Produktivitetskommisjonen peker også på behovet for endringer i særaldersgrenser – og aldersgrenser i offentlig sektor – slik NHO også gjør.

Kommisjonen kunne etter vårt syn vært tydeligere på behovet for at ny modell for offentlige tjenestepensjoner må være bærekraftig, og at det blir viktig å ha kontroll på fremtidig kostnadsnivå. Pensjonsnivåene må stå i rimelig forhold til pensjoner i privat sektor.

Avsnitt 6.4.1 peker bl.a. på samlet kompensasjonsgrad for ulike trygdeytelser. For bl.a. uføretrygd er dette noe NHO har vært bekymret for, og pekt på konsekvensen av.

Avsnittene 6.4.2. og 7.6.2, om det å stå lengre i arbeid og om mobilitet mellom offentlig og privat sektor, i stor grad preget av formuleringer som matcher våre uttalelser og høringssvar. Kommisjonen kunne pekt tydeligere på potensialet i å få flere i aldersgruppen rundt 60-67 år til å stå lenger i jobb – og at tiltak bør rettes mot disse gruppene– det er i disse aldersgruppene svært mange trer ut av arbeidslivet, selv om pensjonsreformen har ført til bedring. Det er fint at de peker på at man må se på bedriftenes insentiver til å holde på og ansatte eldre arbeidstakere. Ofte rettes mye oppmerksomhet mot insentiver overfor den ansatte, mens færre snakker om insentiver for bedriftene. NHO har også tatt til orde for å fjerne eller heve innslagspunktet på særskilte seniorgoder etc.

Offentlig sektor

NHO støtter kommisjonens beskrivelse og analyse av offentlig sektor og er dessuten enig i de tiltakene som kommisjonene foreslår for å øke produktiviteten i offentlig sektor.

Kommisjonen viser til at dereguleringen som ble gjort på 90-tallet innenfor telekommunikasjon, post og elektrisitet har bidratt til bedre ressursbruk og økt produktivitet. NHO er enig med kommisjonen i at ytterligere deregulering må vurderes for å kunne ta ut effektivitetsgevinster. Det er behov for en prinsipiell opprydning i hva staten skal gjøre og ikke gjøre, hvordan rolleblanding skal unngås og hvordan partnerskap med markedet kan styrke vårt felles grunnlag for verdiskaping. Det er nødvendig med forutsigbare spilleregler som sikrer prinsippet om konkurranse på like vilkår når staten opptrer i markedet med konkurranseutsatt næringsliv.

Det offentlige bør i større grad også benytte markedsbaserte løsninger i stedet for å bygge opp egne systemer. Markedsbaserte løsninger sikrer optimal spredning og adapsjon av ny teknologi i befolkningen, og dermed til raskere opptak av offentlige tjenester.

NHO mener at offentlig sektor må:

- ha færre og tydeligere mål og at disse må knyttes opp til de resultatene for innbyggere og næringsliv som forventes og ikke til hvilke aktiviteter som skal utføres.
- ha økt grad av handlingsrom for ledelse slik at det legges mer vekt på faglige og overordnede nasjonale prioriteringer. Det innebærer bl.a. at det må gis færre og tydeligere mål og prioriteringer, herunder færre rapporteringskrav. Det betyr videre rom for økt bruk av styringsretten til å sette klare krav og gi tydelige insentiver som blant annet fremmer samhandling utover egen silo og sektor.
- legge til rette for bedre samhandling i forvaltningsutøvelse og integrert tjenesteproduksjon mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Det bør bl.a. etableres insentiver som øker samhandlingen mellom sektorer. Samtidig bør saksområder som hører naturlig sammen, i størst mulig grad legges inn under samme politiske ansvarsområde.
- gjennomføre strukturelle endringer av det kommunale og regionale forvaltningsnivået for å sikre best mulig samsvar i samhandlingen mellom forvaltningsnivåene
- sørge for at potensialet i ytterligere fristillinger av statlig virksomheter realiseres. Innfør et tydeligere skille mellom forvaltning og tjenesteproduksjon. Fristilte sektorselskaper må ikke ha rammevilkår som bidrar til å undergrave konkurranse på like vilkår.
- øke graden av styring og samordning av digitaliseringen i offentlig sektor, både mellom og på tvers av forvaltningsnivåene, bl.a. ved å utvikle fellesløsninger basert på åpne standarder og felleskomponenter. Samtidig bør trykket på å øke digitaliseringen av tjenestene i offentlig sektor fortsette. NHO mener videre det må stilles strengere krav til IKT-prosjekter i offentlig sektor, både knyttet til gevinstrealisering, til bruk av standarder og etterlevelse av arkitekturprinsipper og til gjennomføringsplan og -frister.
- gjennomføre en storstilt satsing på bruk av teknologi i offentlig tjenesteproduksjon. Bruk av teknologi vil være helt sentralt for å få til produktivitetsvekst, gode tjenester og næringsutvikling. IKT er i dag betydelig underfinansiert, spesielt i kommunene, og bør derfor løftes på et høyere strategisk nivå og bli en del av ledelsenes prioritereringer både i stat og kommune.
- i større grad bruke innovative offentlige anskaffelser som drivkraft for å utvikle nye effektive løsninger for innbyggere og næringsliv
- sørge for at offentlige tilsyn får den nødvendige forståelse for viktigheten av verdiskaping og arbeider med, og ikke mot, verdiskapingen som finner sted i bedriftene.

Offentlige anskaffelser

Det er viktig at offentlig sektor arbeider med offentlige anskaffelser på en måte som på sikt øker produktiviteten. Offentlig sektor anskaffer for 450 mrd. i året. Dette er fellesskapets midler som

skal forvaltes på best mulig måte. Norge står overfor vesentlige utfordringer i tiden fremover som må løses med begrensede ressurser. Samtidig blir det stilt krav større krav til kvaliteten på offentlige tjenester. Det er behov for et kompetanseløft innenfor offentlige anskaffelser som kan spare stat og kommune for milliarder.

Næringslivet er en viktig samarbeidspartner for å realisere ambisjonen om en mer innovativ offentlig sektor. Offentlig sektor kan også være en viktig pådriver for innovasjon i næringslivet. Størrelsen på det offentlige markedet gjør det nødvendig å utnytte innovasjonskraften som ligger her.

For å lykkes med innovasjon må man ofte ta risiko. Flere undersøkelser viser at offentlige innkjøperes hovedfokus er på etterlevelse av lover og regler og i liten grad på innovasjon. Svak vektlegging av innovasjon i offentlig innkjøp kan i stor grad knyttes til særtrekk ved offentlig sektor, bl.a. svake økonomiske incentiver for innovasjon, liten sammenheng mellom innsats, resultat og belønning, manglende kompetanse om hvordan man praktisk kan gjennomføre innovative offentlige innkjøp og når det gjelder en hierarkisk styringsmodell (Menon 11:2014). I tillegg vet vi av erfaring at flere innovative prosjekter har en omdømmemessig nedside, siden noen innovasjoner vil gå galt. Mange av endringene er langsiktige i sin karakter og vil kunne gi plunder og heft på kort sikt.

Vi er glad for at regjeringen styrker Nasjonalt program for leverandørutvikling med 10 millioner kroner i 2016. Det vil bidra til flere innovative offentlige anskaffelser. Innsatsen må videreføres i 2017. Samtidig gjentar NHO behovet for mer offensive grep som kan bidra til å løse utfordringene relatert til særtrekkene ved offentlig sektor, og på den måten bidra til å fremme risikoviljen i offentlig sektor. Vi mener det er behov for å etablere en søknadsbasert tilskuddsordning som avlaster offentlige virksomheter som ønsker å foreta særlig krevende innovative innkjøp. På sikt bør rammen til denne ordningen være rundt 500 millioner kroner for så bli evaluert med sikte på ytterligere styrking. Det tilsvarer i overkant av 0,1 prosent av samlede årlige offentlige innkjøp.

Gevinster ved å ha et regelverk om offentlige anskaffelser er reell konkurranse og utvikling av konkurransedyktige bedrifter. Med offentlige anskaffelser følger likevel noen særlige utfordringer, herunder hensynet til å motvirke korrupsjon. Offentlige innkjøp må således foregå med nødvendige kontrolltiltak og systemer for transparens, som isolert sett kan begrense produktiviteten.

Det fremgår av KS-rapporten "Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse" utarbeidet av Rambøll og Inventura i 2014 at de samlede transaksjonskostnadene for å gjennomføre anskaffelser i kommunesektoren er beregnet til 1,3 mrd. kroner årlig. Transaksjonskostnadene som andel av anskaffelseskostnad er høyere enn i flere EU-land. I NOU 2014: 4 fremgår det at "Praktisering av regelverket for offentlige anskaffelser i Norge fremstår som lite effektivt sammenlignet med praksis i EU." Det vises til at kostnadene i forhold til kontraktsverdi i Norge er på 4,1 prosent, mot et snitt i EU på 1,4 prosent. Dette gjelder innkjøp over EØS-terskelverdiene. Verd å merke seg er imidlertid at det i samme rapport konstateres at besparelsene ved å følge anskaffelsesregelverket estimeres til 3 milliarder kroner. Vi ser også at de høyere kostnadene for Norges del i hovedsak skyldes høyere lønn (og høyere kroneverdi da

undersøkelsen ble gjennomført). Hvis man betrakter effektiviteten som dagsverk knyttet til anskaffelsene, er Norge om lag midt på treet.

NHO er uenig i kommisjonens forslag om å oppheve de særnorske reglene for anskaffelser under EØS-terskelverdi. Vi viser her til NHOs høringssvar til NOU 2014:4. Reglene under EØS-terskelverdi har en svært viktig funksjon, særlig for næringslivets små og mellomstore bedrifter. Innenfor bygg og anlegg er anskaffelser på 39 millioner kroner en stor kontrakt, selv om beløpet er under terskelverdien.

Kommisjonen viser eksempler på at regelverket for offentlige anskaffelser beskrives som detaljert og praktiseringen som formalistisk (Boks 7.5 s. 204). NHO vil på sin side understreke at de nye lov- og forskriftsforslagene på anskaffelsesområdet som allerede er vedtatt eller vil bli vedtatt i 2016, gjennomgående vil bidra til forenklinger for både offentlig sektor og for næringslivet. For anskaffelser under 100 000 kroner er det allerede bestemt at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse. Muligheten til å reparere feil i anskaffelsesprosessen blir også vesentlig forbedret. NHO er enig med utvalget i at det er store potensielle besparelser på en bedre innkjøpspraksis. Ledelsesforankring, bedre planlegging av anskaffelsene og dialog med markedet er sentrale stikkord her. Bedre statistikkgrunnlag er også fremhevet som drivkrefter for effektive innkjøp. NHO har tidligere foreslått at det utarbeides bedre anskaffelsesstatistikker, og vi støtter utvalgets vurdering om at det "kan være grunn til å styrke statistikkgrunnlaget for offentlige virksomheters anskaffelser." Vi kan imidlertid ikke støtte kommisjonens anbefaling om at ikke-anskaffelsesfaglige krav bør fjernes fra anskaffelsesregelverket. Offentlige anskaffelser også bør fremme andre viktige samfunnsmessige hensyn, og anskaffelsesreglene bør kunne synliggjøre et viktig utvalg av disse. Det er viktig at et slikt utvalg av utenforliggende hensyn er overordnet og bransjeuavhengig. Eksempler på dette er miljø og innovasjon. Den aller enkleste metoden for å bidra til økt innovasjon i forbindelse med offentlige anskaffelser er å spesifisere behov i stedet for å detaljspesifisere løsningen, og derved overlate til innovative tilbydere å selge inn sine nye eller forbedrede produkter og tjenester.

Vi viser særlig til bestemmelser om lærlinger og øvrige seriøsitetsfremmende krav.

NHO ønsker at regjeringen så raskt som mulig starter arbeidet med å utarbeide en handlingsplan for å sette et ordentlig trykk på fagområdet offentlige anskaffelser. Et kompetanseløft er som nevnt viktig. Økt satsing på digitalisering av offentlige anskaffelser, miljøhensyn og innovasjonsprosesser kan også bidra til en bedre og mer økonomisk effektiv sektor.

Gjennomføringskraft

Produktivitetskommisjonens første rapport inkluderte en omtale av gjennomføring av reformer. På dette punktet fremhevet kommisjonen betydningen av grundige utredninger, av bred politisk støtte og god kommunikasjon med grupper som særlig blir berørt av reformer. Kommisjonen pekte også på at det ofte ikke er mangel på analyse, men mangel på langsiktighet i politikken og sterkere orientering mot resultater.

NHOs produktivitetspanel har fra starten av sitt arbeid vært opptatt av effektivitet og gjennomføringskraft og evnen til å sette planer og strategier ut i livet på en god måte. Vi har også

gitt flere innspill til produktivitetskommisjonen underveis i arbeidet, også om dette. Produktivitetspanelet mener at det er et effektivitetsproblem at politikere først og fremst blir målt etter beslutningene de tar, og i mindre grad etter gjennomføringen av disse. Gode løsninger er avhengig av at myndighetene vurderer hvilke insentiver endringer i rammebetingelser skaper. Dette er avgjørende for hvilken effekt de politiske beslutningene får.

Avslutningsvis vil vi takke kommisjonen for alle de fruktbare og interessante diskusjoner som produktivitetspanelet har hatt med flere av kommisjonens medlemmer. De har vært viktige for panelet, og vi håper panelet har kommet med nyttige innspill til kommisjonen også i disse møtene.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon



Tore Ulstein
president og leder av NHOs produktivitetspanel